



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 4. März 2021
(OR. en)

6696/21

ECOFIN 212
UEM 48

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. März 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 105 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2021) 105 final**.

Anl.: **COM(2021) 105 final**



Brüssel, den 3.3.2021
COM(2021) 105 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion

Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion

1. Einführung

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie führte zu einer beispiellosen weltweiten Gesundheitskrise, die einen schweren Wirtschaftseinbruch zur Folge hatte. Die Mitgliedstaaten standen vor der doppelten Herausforderung, die Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit bewältigen und gleichzeitig die Wirtschaft unterstützen zu müssen. Durch eine entschlossene politische Reaktion auf nationaler und EU-Ebene konnten die Auswirkungen der Krise auf das wirtschaftliche und soziale Gefüge Europas abgefedert werden. Der Wirtschaftsabschwung und die fiskalpolitischen Krisenmaßnahmen führten zu einem jähen Anstieg der gesamtstaatlichen Defizite und des öffentlichen Schuldenstands.

In dieser Mitteilung legt die Kommission ihre Überlegungen dar, wie die Durchführung der Haushaltspolitik auf EU-Ebene koordiniert und beim gemeinsamen Ansatz zur Bekämpfung der Pandemie, zur Stützung der Wirtschaft, zur Förderung einer nachhaltigen Erholung und zur Wahrung der mittelfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine neue Phase eingeläutet werden kann. Die Mitgliedstaaten führen derzeit ihre Haushaltspläne für 2021 aus und setzen in diesem Zusammenhang zeitnahe, befristete und zielgerichtete Maßnahmen um, die auf ihre länderspezifischen Gegebenheiten zugeschnitten sind. Im April werden die Mitgliedstaaten ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme übermitteln und darin ihren mittelfristigen haushaltspolitischen Kurs darlegen. Nachdem die Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität in Kraft getreten ist, werden die Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten ihre Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen, deren Umsetzung in vielen Fällen für einen – durch die EU finanzierten – erheblichen Fiskalimpuls sorgen wird. Aus diesen Gründen werden den Mitgliedstaaten in dieser Mitteilung allgemeine Orientierungen für die Durchführung der Haushaltspolitik in der kommenden Zeit gegeben.

Wenngleich die Lage derzeit noch höchst ungewiss ist, sind einige der Herausforderungen, mit denen unsere Volkswirtschaften bei der Erholung von der Coronakrise konfrontiert sein werden, doch offensichtlich. Um diese Herausforderungen erfolgreich bewältigen zu können, bedarf es einer koordinierten und einheitlichen politischen Reaktion mit glaubwürdigen mittelfristigen haushaltspolitischen Strategien, um die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen und gleichzeitig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen.

Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Reaktion auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat es den Mitgliedstaaten ermöglicht, von den normalerweise geltenden haushaltspolitischen Anforderungen abzuweichen. Da die Klausel keine Aussetzung der im Rahmen des Pakts vorgesehenen Verfahren bewirkt, führt die Europäische Kommission den jährlichen Zyklus der haushaltspolitischen Überwachung fort. Die vorliegende Mitteilung enthält politische Orientierungen, die die haushaltspolitische Koordinierung und die Ausarbeitung der

Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten erleichtern sollen. Sie befasst sich mit der angemessenen Gestaltung und Qualität fiskalpolitischer Maßnahmen, und zwar mit Blick auf deren Wirksamkeit, deren schrittweise Anpassung – von Krisenmaßnahmen hin zu zielgerichteteren Maßnahmen – sowie letztlich deren Beendigung. Darüber hinaus werden in der Mitteilung die Überlegungen der Kommission hinsichtlich einer Deaktivierung bzw. einer weiteren Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel dargelegt. Schließlich enthält die Mitteilung allgemeine Hinweise zur mittelfristigen Gesamtausrichtung der Haushaltspolitik, einschließlich zu den Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfazilität auf die Haushaltspolitik.

Diese Überlegungen werden Gegenstand der Beratungen im Rat (Wirtschaft und Finanzen) und in der Euro-Gruppe sein und in den haushaltspolitischen Leitlinien, die die Kommission Ende Mai 2021 im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters vorlegen wird, näher ausgeführt werden.

2. Wirtschaftslage und -ausblick

Ein Jahr, nachdem die EU und die Weltwirtschaft vom COVID-19-Ausbruch erschüttert wurden, hat die Pandemie Europa nach wie vor fest im Griff. Der erneute Anstieg der Fallzahlen im Herbst 2020 und das Auftreten ansteckenderer Virusvarianten hat die Pandemielage verschlimmert und die Mitgliedstaaten zu neuerlichen oder verschärften Eindämmungsmaßnahmen gezwungen, die die Wirtschaftstätigkeit beeinträchtigen.

Zugleich haben die letzten Monate Licht am Ende des Tunnels gebracht. Der Durchbruch bei der Impfstoffentwicklung im vergangenen Herbst und der Beginn groß angelegter Impfkampagnen in allen Mitgliedstaaten haben den Ausblick mittelfristig aufgehellt und Hoffnungen auf eine Rückkehr zu einer neuen Normalität geweckt. Darüber hinaus ist eine Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen und „NextGenerationEU“ gelungen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität ist in Kraft getreten, was den Mitgliedstaaten auf dem Weg zu einer nachhaltigen Erholung helfen wird.

Die europäische Wirtschaft dürfte zum Jahresende 2020 und zu Beginn des neuen Jahres geschwächt haben, doch geht die Winterprognose 2021 der Kommission davon aus, dass das Wachstum in Europa in diesem Frühjahr wieder anziehen und im Sommer weiter Fahrt aufnehmen wird. Die Wirtschaftstätigkeit ging im Schlussquartal 2020 zurück, und die Umfrageindikatoren deuten auch für den Jahresbeginn 2021 auf eine gedämpfte Konjunktur hin. Es wird jedoch erwartet, dass Fortschritte bei der Impfung gefährdeter Bevölkerungsgruppen das Wiederhochfahren der Wirtschaftstätigkeit erleichtern werden. Angesichts besserer Prognosen für die Weltwirtschaft dürfte die Erholung auch durch die Auslandsnachfrage begünstigt werden. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich das Wachstum in der EU und im Euroraum – nach dem im Jahr 2020 verzeichneten Rückgang um 6½ % – im Jahr 2021 wieder auf rund 3¾ % erhöhen wird. Wenn der Aufschwung Tritt fasst, dürfte sich die jährliche Wachstumsrate 2022 in der EU bei rund 4 % und im Euroraum bei rund 3¾ % einpendeln. Im Durchschnitt dürfte das reale BIP in der EU und im Euroraum sein Vorkrisenniveau im zweiten Quartal 2022 wieder erreichen, während die Rückkehr der

gesamtwirtschaftlichen Produktion zum Vorkrisentrend nicht vor Ende 2022 zu erwarten ist (siehe Anhang, Schaubild 1)¹.

Die Erholung dürfte in den einzelnen Ländern uneinheitlich voranschreiten. Das erwartete Tempo der Erholung spiegelt die Unterschiede bei der Schwere der Pandemie, der Strenge und Dauer der Eindämmungsmaßnahmen, der relativen Bedeutung von Tourismus und Freizeitbranche, die Resilienz der betreffenden Volkswirtschaft und deren Fundamentaldaten sowie den Umfang und die Zeitnähe der politischen Maßnahmen wider. Während einige Mitgliedstaaten bereits bis Ende 2021 wieder zum Vorkrisenniveau aufschließen dürften, ist damit bei anderen Mitgliedstaaten nicht einmal bis Ende 2022 zu rechnen.

Diese Projektionen sind mit erheblicher Unsicherheit und hohen Risiken behaftet, die in erster Linie mit der weiteren Entwicklung der Pandemie und dem Erfolg der Impfkampagnen zusammenhängen (siehe Anhang, Schaubild 2). Bessere Ergebnisse als erwartet wären möglich, wenn der Impfprozess zu rascheren Lockerungen und somit einer früheren und stärkeren Erholung führt. Der Aufschwung könnte auch kräftiger ausfallen als erwartet. Angesichts historisch hoher Ersparnisse der privaten Haushalte, niedriger Finanzierungskosten und stützender politischer Maßnahmen könnte ein Optimismus Schub bei Krisenende zu einer kraftvolleren Auflösung des Nachfrage- und Investitionsstaus führen. Andererseits könnte sich die Pandemie auf kurze Sicht auch als hartnäckiger oder schwerwiegender als angenommen erweisen. Unter anderem besteht die Gefahr, dass neue und ansteckendere Varianten des Coronavirus die Aufhebung der Eindämmungsmaßnahmen verzögern könnten, wodurch sich die erwartete Erholung verzögern würde. Dies könnte zur Folge haben, dass es aufgrund der anhaltenden Krise und damit einhergehender Insolvenzen, einer steigenden Langzeitarbeitslosigkeit und größerer Ungleichheiten zu tieferen Rissen im Gefüge der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft kommt. Ein Risiko liegt darin, dass ein verfrühtes Zurückfahren der fiskalischen Unterstützung die wirtschaftliche Erholung in der EU hemmen und entsprechende Langzeitfolgen verschärfen könnte. Schließlich könnten sich die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Ungleichheiten weiter vertiefen, was das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen, Effizienzverluste verursachen und letztlich einen selbstverstärkenden Effekt haben würde.

Eine ehrgeizige und rasche Umsetzung des Programms „NextGenerationEU“, einschließlich der dazugehörigen Aufbau- und Resilienzfazilität, könnte der Wirtschaft der EU einen kräftigen Schub verleihen. Infolge der im Dezember 2020 erzielten politischen Einigung über die Aufbau- und Resilienzfazilität hat sich die Ausarbeitung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in allen Mitgliedstaaten intensiviert. Die meisten Planentwürfe wurden bei den Prognosen der Kommission noch nicht berücksichtigt. Mit der Umsetzung der in den anstehenden Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Maßnahmen könnte der wirtschaftliche Aufschwung in den Jahren 2021 und 2022 stärker werden als derzeit erwartet. Parallel zur Ausarbeitung ihrer Aufbau- und Resilienzpläne sollten die Mitgliedstaaten auch ihre Planungen bezüglich der Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2021-

¹ Trendproduktion laut Winterprognose 2020 der Kommission, d. h. vor dem COVID-19-Ausbruch in der EU.

2027 beschleunigen, damit alle Instrumente kohärent auf eine nachhaltige, grüne und digitale Erholung ausgerichtet sind.

Die Verschlechterung der Gesundheits- und Wirtschaftslage im letzten Quartal 2020 und Anfang 2021 veranlasste die Mitgliedstaaten, ihre Krisenmaßnahmen zu verlängern oder zusätzliche fiskalische Unterstützung zu leisten. Gleichzeitig blieben die Risikoaufschläge auf Staatsanleihen niedrig, was zum Teil einer Kombination aus entschlossenen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu verdanken war. Letztere umfassen auch die enge Abstimmung der politischen Reaktionen und einen stark akkommodierenden Kurs sowohl der Fiskal- als auch der Geldpolitik. Ein verfrühtes Zurückfahren der fiskalischen Unterstützung in der EU und in anderen großen Volkswirtschaften (siehe Kasten 1) oder eine Abkehr von der Verpflichtung zur Erhaltung der mittelfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen könnten jedoch die Wahrnehmung an den Finanzmärkten verändern.

Kasten 1: Fiskalpolitische Maßnahmen in der übrigen Welt

Weltweit wurden 2020 im Zuge der fiskalpolitischen Reaktion auf die COVID-19-Pandemie rund 6 Bio. EUR an direkten Hilfen aus Haushaltsmitteln mobilisiert (knapp 7½ % des weltweiten BIP), wobei die meisten Mittel von den G20-Ländern bereitgestellt wurden.² Das ist mehr als doppelt so viel wie in Reaktion auf die globale Finanzkrise 2008–2010. Die fiskalische Unterstützung hat die Auswirkungen der Pandemie auf Verbrauch und Wirtschaftsleistung abgemildert³, gleichzeitig aber auch zu einem Anstieg der öffentlichen Defizite und Schuldenstände geführt. Die globale Staatsverschuldung lag Ende 2020 bei schätzungsweise 98 % des weltweiten BIP⁴, wohingegen kurz vor Ausbruch der Pandemie für dasselbe Jahr noch 84 % des BIP projiziert worden waren. Die zusätzlichen Gesundheitsausgaben beliefen sich auf 800 Mrd. EUR, während die direkte fiskalische Unterstützung für private Haushalte und Unternehmen insgesamt fast 5 Bio. EUR betrug.

Zusätzlich zu den direkten Fiskalimpulsen stellten die Regierungen rund 5 Bio. EUR (rund 6 % des weltweiten BIP) an Liquiditätshilfen für Unternehmen und Haushalte bereit, unter anderem in Form von Kapitalzuführungen, Darlehen, Vermögenswertankäufen oder Schuldenübernahmen sowie Garantien. Welche Auswirkungen diese Eventualverbindlichkeiten künftig auf die Staatsverschuldung und das öffentliche Defizit haben werden, wird davon abhängen, inwieweit diese Garantien vom privaten Sektor in Anspruch genommen und letztlich abgerufen oder aktiviert werden.

Die fiskalpolitischen Maßnahmen der einzelnen Länder wurden von ihrem jeweiligen Zugang zu erschwinglichen Finanzierungen, ihrem Grad der Sozialstaatlichkeit und dem verfügbaren politischen Spielraum beeinflusst. Länder mit umfassenderen Sicherheitsnetzen weiteten bestehende Maßnahmen aus und setzten bei ihrer politischen Reaktion vergleichsweise stärker

² IWF, Fiscal Monitor – Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (Januar 2021), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

³ Internationaler Währungsfonds – IWF (2021), World Economic Outlook, Januar 2021 (aktualisiert).

⁴ Internationaler Währungsfonds – IWF (2021), Fiscal Monitor, Januar 2021 (aktualisiert).

auf automatische Stabilisatoren. Länder mit weniger starken Sicherheitsnetzen hingegen mussten umfangreichere diskretionäre Fiskalmaßnahmen ergreifen. So beschlossen beispielsweise die USA im Jahr 2020 haushaltspolitische Maßnahmen im Umfang von fast 17 % ihres BIP sowie Liquiditätshilfen in Umfang von 2,4 % des BIP, während ein neues Paket im Umfang von 1,9 Bio. USD (rund 10 % des BIP) derzeit noch im US-Kongress erörtert wird. Es wird erwartet, dass im Laufe dieses Jahres ein weiterer Gesetzentwurf vorgelegt wird, der insbesondere Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Verbesserung der Infrastruktur sowie zur Bekämpfung des Klimawandels und gegen Rassismus vorsieht.

Vor dem Hintergrund einer eingeschränkten Geldpolitik setzte Japan relativ umfangreiche Fiskalimpulse in Form einer direkten fiskalischen Unterstützung im Umfang von etwa 15½ % seines BIP und Liquiditätshilfen in Höhe von mehr als 28 % des BIP. China stellte Haushaltshilfen im Umfang von rund 4½ % seines BIP und Liquiditätshilfen von mehr als 1 % des BIP bereit. Im Vereinigten Königreich beliefen sich sowohl die haushaltsfinanzierten Maßnahmen als auch die Liquiditätshilfen auf jeweils über 16 % des BIP. Schließlich richtete sich der Anteil der auf den Gesundheitssektor ausgerichteten Maßnahmen in den einzelnen Ländern nach der jeweiligen Pandemielage und der Ausgangslage des jeweiligen Gesundheitssektors, wobei der Gesamtumfang der öffentlichen Gesundheitsausgaben von 0,1 % des BIP in China bis hin zu über 5 % des BIP im Vereinigten Königreich reichte.

Hochentwickelte Volkswirtschaften konnten im Allgemeinen günstiger Kredite aufnehmen als andere Länder und folglich größere Maßnahmenpakete finanzieren. Während die Industrieländer im Durchschnitt fiskalpolitische Maßnahmen im Umfang von rund 24 % ihres BIP einleiteten, belief sich dieser Wert in den Schwellenländern auf nur 6 % und in Ländern mit niedrigem Einkommen sogar auf weniger als 2 %, was einen krassen Kontrast darstellt.⁵ Die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft in Form von Zuschüssen, Finanzierungen zu Vorzugsbedingungen und Schuldenerlass trägt wesentlich dazu bei, den Partnerländern der EU ihre politische Reaktion zu erleichtern.

3. Die fiskalpolitische Reaktion der Mitgliedstaaten: Bekämpfung der Pandemie, Stützung der Wirtschaft und Förderung einer nachhaltigen Erholung

Die Mitgliedstaaten haben mit beispiellos starken und schnellen fiskalpolitischen Maßnahmen reagiert, wobei die Fiskal- und Liquiditätsmaßnahmen den BIP-Einbruch im Jahr 2020 um schätzungsweise rund 4,5 Prozentpunkte gedämpft haben dürften.⁶ Erleichtert wurde diese Politikreaktion durch die frühzeitige Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts im März 2020 und die volle Ausschöpfung der bei den EU-Beihilfavorschriften vorgesehenen Flexibilität, insbesondere im Wege eines ebenfalls im März 2020 beschlossenen Befristeten Beihilferahmens. Insgesamt

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Siehe: Aktualisierte Schätzungen der Kommission auf Basis der Simulationsanalyse in Pfeiffer, P., Roeger W. und in't Veld, J. (2020), The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response, ECFIN Discussion Paper 127, Juli 2020.

wird die fiskalische Unterstützung in der EU – durch automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen – im Jahr 2020 auf rund 8 % des BIP geschätzt und liegt damit beträchtlich über der im Zeitraum 2008-2009 erfolgten Unterstützung. Die Mitgliedstaaten ergriffen im Jahr 2020 krisenbedingt diskretionäre haushaltspolitische Maßnahmen im Umfang von nahezu 4 % des BIP (siehe Anhang, Tabelle 1), die zu der mit rund 4 % des BIP bereits beachtlichen Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinzukamen. Der Großteil der diskretionären Maßnahmen bestand in zusätzlichen Ausgaben (3,3 % des BIP). Dies umfasste krisenbedingte Gesundheitsausgaben (0,6 % des BIP), etwa für den Kapazitätsausbau im Gesundheitswesen, die Bereitstellung von Schutzausrüstung oder die Einrichtung von Testzentren und Rückverfolgungssystemen. Die ausgabenseitigen Maßnahmen in anderen Bereichen (2,7 % des BIP) umfassten Ausgleichszahlungen für Umsatzverluste in bestimmten Wirtschaftszweigen sowie Kurzarbeitsregelungen und sonstige Maßnahmen. Steuerliche Entlastungen machten weitere 0,4 % des BIP aus. Außerdem stellten die Mitgliedstaaten umfangreiche Liquiditätshilfen (rund 19 % des BIP) bereit, meist in Form staatlicher Garantien. Rund ein Viertel der verfügbaren Garantien wurde bisher genutzt. In vielen Fällen mussten diese Garantieregelungen von der Kommission beihilferechtlich geprüft und genehmigt werden, was im Einklang mit den Beihilfevorschriften zügig geschah.

Am 20. Juli 2020 empfahl der Rat den Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die Erholung zu fördern. Für den weiteren Verlauf empfahl er den Mitgliedstaaten außerdem, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen es zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen erhöht.

Durch die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen gelingt es, Arbeitsplätze zu erhalten. Dank nationaler Initiativen zur Unterstützung von Kurzarbeit konnten rund 20 % der Beschäftigung in der EU gesichert werden. Die Mitgliedstaaten machen ausgiebig Gebrauch von der in Form von vergünstigten Darlehen angebotenen finanziellen Unterstützung im Rahmen von SURE (Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage), um Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen zugunsten von Arbeitnehmern und Selbstständigen zu finanzieren.⁷ Die Maßnahmen umfassten eine Vielzahl an Programmen, darunter die Flexibilisierung bestehender Regelungen zur Unterstützung beruflicher Wechsel, beruflicher Weiterbildung und Qualifizierung sowie besonderer beruflicher Ausbildungsmaßnahmen als Alternative zur Kurzarbeit. Durch diese staatlich geförderten Programme werden die Lohnkosten für die Unternehmen gesenkt und die Lohnersatzleistungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Vergleich zum herkömmlichen Arbeitslosengeld verbessert. Außerdem tragen sie dazu bei, Arbeitsplätze zu erhalten und den weiteren Rückgang der Stellenzahlen, des verfügbaren Einkommens der private Haushalte und der Inlandsnachfrage abzufedern. Die Wirkung dieser Regelungen ist groß: Trotz des drastischen Wirtschaftseinbruchs hat sich die Arbeitslosenquote in der EU im

⁷ Verordnung (EU) 2020/672 des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID- 19- Ausbruch; finanzieller Beistand in Form von Darlehen in Höhe von 100 Mrd. EUR für die Mitgliedstaaten, die einen entsprechenden Antrag stellen.

Jahr 2020 nur marginal erhöht. Der Anstieg fiel erheblich geringer aus, als der historische Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und BIP-Wachstum nahelegt (siehe Anhang, Abbildung 3). Hinzu kommt, dass die Arbeitslosenquote in der EU merklich weniger schwankte als in den USA (siehe Anhang, Abbildung 4). Am wirksamsten sind die Beschäftigungsförderprogramme in Ländern, in denen sie schon lange erprobt sind. In Ländern, die solche Regelungen erst während der Pandemie eingeführt haben, könnte der mildernde Effekt auf die Arbeitslosigkeit etwas geringer ausgefallen sein.

Lebenswichtige Liquiditätshilfen verhinderten, dass Liquiditätsengpässe zu Solvenzproblemen wurden. Der Unternehmenssektor hatte unter der Krise zu leiden, und viele finanziell gesunde Unternehmen mit tragfähigen Geschäftsmodellen wurden in eine finanzielle Notlage gedrängt. Die verschiedenen Branchen waren unterschiedlich stark betroffen, wobei Unternehmen im Dienstleistungssektor, die unmittelbarer von sozialen Kontakten abhängen, besonders unter Druck gerieten. Die Maßnahmen umfassten Kapitalspritzen, Kreditlinien, öffentliche Kreditbürgschaften, Zinsaufschübe sowie Zahlungspausen oder Befreiungen bei bestimmten Steuern und Sozialabgaben sowie insolvenzrelevante Maßnahmen⁸. Nach Schätzungen der Kommission hätte ohne die (über die Kurzarbeitsregelungen hinausreichenden) staatlichen Unterstützungsmaßnahmen oder ohne neue Kreditaufnahme ein Viertel aller EU-Unternehmen bis zum Jahresende 2020 Liquiditätsengpässe erlitten, nachdem die Kapitalpuffer aufgebraucht gewesen wären. Staatliche Kreditbürgschaften und Tilgungspausen haben einen Anstieg der Kreditausfälle bisher verhindert. Aufgeschobene Verwaltungsverfahren, Tilgungspausen und die vorübergehende Lockerung der Insolvenzvorschriften führten dazu, dass 2020 weniger Unternehmen Konkurs anmeldeten als im Jahr zuvor.

Die diskretionäre fiskalpolitische Unterstützung dürfte in dem Maße graduell abnehmen, wie die Krisenmaßnahmen zurückgenommen werden oder auslaufen. Zuletzt haben viele Mitgliedstaaten das Rücknahmetempo für ihre Krisenmaßnahmen wegen der Pandemieentwicklung und der fortgeltenden Kontaktbeschränkungen noch einmal überdacht, was bestätigt, dass die nationalen Fiskalreaktionen flexibel bleiben müssen. Aktuell wird damit gerechnet, dass sich die Auswirkungen der COVID-19-bedingten Maßnahmen insgesamt im Jahr 2021 auf rund 2,6 % des BIP und im Jahr 2022 auf rund 0,6 % des BIP belaufen werden. Hinzu kommt, dass die automatischen Stabilisatoren die Wirtschaft weiterhin zusätzlich stützen werden.

Die Übersichten über die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten 2021 entsprachen alles in allem der haushaltspolitischen Empfehlung. Im Herbst 2020 bewertete die Kommission die für 2021 eingereichten Übersichten über die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf Basis einer qualitativen Bewertung der haushaltspolitischen Maßnahmen einschließlich der Frage, inwieweit diese zielgerichtet und befristet sind. Die meisten in den Übersichten über die Haushaltsplanung enthaltenen Maßnahmen zielen darauf

⁸ Darunter Maßnahmen wie die Aussetzung der (für Schuldner bestehenden) Pflicht und der (für Gläubiger bestehenden) Möglichkeit zur Insolvenzanmeldung oder auch Moratorien für die Forderungsdurchsetzung oder Vertragsbeendigung sowie eine Unterbrechung von Gerichtsverfahren. Eine Übersicht über die Insolvenzmaßnahmen der Mitgliedstaaten findet sich unter https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-de.do.

ab, vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit die Konjunktur zu stützen. Die meisten Mitgliedstaaten legten großteils befristete Maßnahmen vor. Bei einigen wenigen Mitgliedstaaten enthielt die Übersicht über die Haushaltsplanung jedoch auch Maßnahmen, die offenbar weder befristet noch durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden. Seit die Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 bewertet wurden, haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit einer zusätzlichen direkten Haushaltswirkung von 1,0 % des EU-BIP im Jahr 2021 ergriffen, nahezu alle ausgabenseitig. Die Mehrausgaben für Gesundheit und die Ausgaben für Kurzarbeitsregelungen werden jeweils auf 0,2 % des BIP geschätzt. Die Mehrausgaben beinhalten auch diverse Unterstützungsprogramme für krisengeschädigte Unternehmen, einschließlich Beihilfen für besonders betroffene Wirtschaftszweige.

4. Die Politikreaktion der EU: bestmögliche Nutzung von allgemeiner Ausweichklausel und NextGenerationEU

Im März 2020 aktivierte die EU die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die im Falle eines schweren Konjunkturabschwungs in der EU eine vorübergehende Abweichung von der regulären Anwendung der Haushaltsregeln gestattet. Die Kommission schlug vor, die allgemeine Ausweichklausel zu aktivieren, damit die EU weiterhin rasch, energisch und koordiniert auf die schnell fortschreitende Krise reagieren kann. Spezifische Bestimmungen im haushaltspolitischen Regelwerk der EU geben in einer allgemeinen Krisensituation allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer koordinierten, geordneten Abweichung von den regulären Anforderungen. So heißt es in der präventiven Komponente des Pakts, namentlich in Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97: „Bei [...] einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt kann den Mitgliedstaaten gestattet werden, vorübergehend von dem Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel [...] abzuweichen, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“. Die Kommission befand, dass die Verfahren des Pakts durch die allgemeine Ausweichklausel zwar nicht ausgesetzt werden, ihre Aktivierung es der Kommission und dem Rat aber ermöglichen würde, die erforderlichen Maßnahmen zur politischen Koordinierung im Rahmen des Pakts zu ergreifen und dabei von den normalerweise geltenden Haushaltsanforderungen abzuweichen.

Im Mai 2020 nahm die Kommission für alle Mitgliedstaaten außer Rumänien, das bereits der korrektiven Komponente des Pakts unterlag, Berichte nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union an. Darin wurde anhand der Planungen der Mitgliedstaaten bzw. der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission geprüft, ob die Mitgliedstaaten im Jahr 2020 das Defizitkriterium einhalten würden. Bei einigen Mitgliedstaaten wurde auch die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums im Jahr 2019 bewertet. Infolge der politischen Reaktion auf die COVID-19-Krise lagen die von den Mitgliedstaaten geplanten Defizite für 2020 generell über dem Schwellenwert von 3 % des BIP. Die Kommission gelangte zu der Auffassung, dass zu diesem Zeitpunkt keine Beschlüsse zur Einleitung von Defizitverfahren getroffen werden sollten. Begründet wurde dies mit der außergewöhnlichen Unsicherheit, die die wirtschaftlichen und budgetären Folgen der COVID-19-Pandemie, insbesondere auch mit Blick auf die Festlegung eines glaubwürdigen haushaltspolitischen Kurses, mit sich bringen.

Aus Sicht der Kommission sollte der Beschluss über die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel auf einer Gesamtbewertung der Wirtschaftslage anhand quantitativer Kriterien beruhen. Der Wirtschaftsausblick bleibt höchst ungewiss, und es ist nicht mit Bestimmtheit zu sagen, wann der schwere Konjunkturabschwung in der EU oder im Euro-Währungsgebiet beendet sein wird. Die Deaktivierung der Klausel sollte von der Wirtschaftslage der EU und des Euro-Währungsgebiets abhängig gemacht werden, wobei anzuerkennen ist, dass die Rückkehr der Wirtschaft zu normaleren Bedingungen Zeit in Anspruch nehmen wird. Verschiedene Indikatoren könnten herangezogen werden, haben aber auch ihre Grenzen:

- Schätzungen der Lücke zwischen der tatsächlichen und der potenziellen gesamtwirtschaftlichen Produktion sind im Rahmen der EU-Haushaltsregeln zwar gebräuchlich, wegen der Schwere des wirtschaftlichen Schocks und seiner Einzigartigkeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber mit besonders großer Unsicherheit behaftet.
- An vierteljährlichen oder gar jährlichen Wachstumsraten lässt sich der Zustand der Wirtschaft nur zum Teil ablesen, da die kräftigen Wachstumsraten 2021-2022 angesichts des beispiellosen Einbruchs von 2020 und der dadurch entstandenen tiefen Wunden über die wahre Stärke der Erholung hinwegtäuschen.
- Arbeitsmarktindikatoren wie die Arbeitslosenquote könnten aufgrund des massiven Einsatzes von Kurzarbeitsregelungen, unfreiwilliger Teilzeitarbeit und der zeitverzögerten Reaktion von Arbeitsmarktindikatoren auf die Wirtschaftsentwicklungen ein falsches Bild von der Wirtschaftslage vermitteln.
- Das *Niveau* der Wirtschaftstätigkeit in der EU oder im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau ist als Indikator besser geeignet, um den Stand der Erholung zu beurteilen.⁹

Das Niveau der Wirtschaftstätigkeit in der EU oder im Euro-Währungsraum im Vergleich zum Vorkrisenniveau (Ende 2019) wäre für die Kommission daher das zentrale quantitative Kriterium bei der Gesamtbewertung, ob die allgemeine Ausweichklausel deaktiviert oder weiter angewandt werden soll. Laut Winterprognose 2021 der Kommission dürfte das EU-BIP sein Niveau von 2019 Mitte 2022 wieder erreichen. Die aktuellen vorläufigen Indikatoren würden also nahelegen, die allgemeine Ausweichklausel 2022 weiter anzuwenden und sie ab 2023 zu deaktivieren. Die Kommission wird die Deaktivierung oder weitere Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters auf Basis ihrer Frühjahrsprognose 2021 bewerten. Länderspezifische Situationen werden auch nach der Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel weiterhin berücksichtigt werden. Sollte ein Mitgliedstaat das Vorkrisenniveau der Wirtschaftstätigkeit noch nicht wieder erreicht haben, werden alle Flexibilitätsspielräume im Stabilitäts- und Wachstumspakt voll ausgeschöpft werden, insbesondere wenn es darum geht, die Leitlinien für die Haushaltspolitik vorzuschlagen.

⁹ Der Europäische Fiskalausschuss hat ebenfalls einen solchen Ansatz vorgeschlagen. Siehe: Europäischer Fiskalausschuss (2020), Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021 (Bewertung des angemessenen haushaltspolitischen Kurses für das Euro-Währungsgebiet im Jahr 2020), Juli 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

Die fiskalpolitischen Reaktionen der Mitgliedstaaten wurden durch beispiellose Maßnahmen der EU unterstützt und ergänzt. Mit dem SURE-Instrument erhalten die Mitgliedstaaten kostengünstige Darlehen, damit sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser unterstützen können. Im Jahr 2020 bewilligte der Rat insgesamt 90 Mrd. EUR an SURE-Hilfen für 18 Mitgliedstaaten, und im Februar 2021 stellte ein weiterer Mitgliedstaat einen Antrag. Die Europäische Investitionsbank hat ein Sicherheitsnetz für Unternehmen eingerichtet, während mit dem Pandemie-Krisenhilfelinstrument des Europäischen Stabilitätsmechanismus ein Sicherheitsnetz für die Mitgliedstaaten aufgespannt wurde, um diese bei der Finanzierung der Gesundheitsversorgung sowie der COVID-19-bedingten Behandlungs- und Präventionskosten zu unterstützen. NextGenerationEU, einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität, wird einen nachhaltigen, ausgewogenen, inklusiven und fairen Aufschwung gewährleisten. Zu guter Letzt wurden im Rahmen der Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise¹⁰ die Mittel der Kohäsionspolitik dorthin umgelenkt, wo sie am dringendsten benötigt werden. Im Rahmen der Politikreaktion der EU wurde auch ein befristeter Rahmen angenommen, damit die Mitgliedstaaten den in den Beihilfevorschriften vorgesehenen Spielraum in vollem Umfang nutzen können, um die Wirtschaft in der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Dieser befristete Rahmen wurde in der Folge geändert, um mehr öffentliche Unterstützung für die Erforschung, Erprobung und Herstellung von Produkten zur Bekämpfung der Pandemie, für den Erhalt von Arbeitsplätzen und für die weitere Stützung der Wirtschaft zu ermöglichen. Später wurde er ausgeweitet, um Maßnahmen zur Rekapitalisierung und zur Gewährung nachrangigen Fremdkapitals zu ermöglichen und so Kleinunternehmen noch mehr zu unterstützen und Anreize für private Investitionen zu schaffen. Zuletzt wurde der befristete Rahmen bis Ende 2021 verlängert, wobei bestimmte Obergrenzen für Beihilfen angehoben wurden und die Umwandlung bestimmter rückzahlbarer Instrumente in direkte Zuschüsse gestattet wurde. Die EZB reagierte auf die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie mit breit angelegten geldpolitischen Maßnahmen, insbesondere indem sie ihr Pandemie-Notfallankaufprogramm (PEPP) auflegte und über gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte zusätzliche Liquidität bereitstellte. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, während der Pandemie für alle Wirtschaftssektoren günstige Finanzierungsbedingungen zu erhalten, womit die Wirtschaftstätigkeit gestützt und die mittelfristige Preisstabilität gewahrt wird.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität wird die Mitgliedstaaten darin unterstützen, das Wachstumspotenzial durch Strukturreformen und Investitionen zu steigern, und gleichzeitig zum grünen und digitalen Wandel beitragen. Die Fazilität sieht 312,5 Mrd. EUR an nicht rückzahlbaren Hilfen und bis zu 360 Mrd. EUR an Darlehen für die Mitgliedstaaten vor und wendet sich an die Volkswirtschaften, die am stärksten unter den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu leiden haben. Die Fazilität wird das Risiko eines wirtschaftlichen und sozialen Auseinanderdriftens innerhalb des Euro-Währungsgebiets und der EU eindämmen helfen. Die Gesamtgröße der Fazilität wird dadurch möglich, dass die EU in noch nie da gewesenem Umfang Schuldtitel auflegt. Die Erhaltung des Finanzierungsvorteils von NextGenerationEU wird ebenso von der Qualität der Ausgaben und der Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten abhängen, ihre Pläne praktisch umzusetzen, unter anderem indem sie wirksame Strukturen schaffen, um große Summen frontlastiger EU-Mittel

¹⁰ ABl. L 99 vom 31.3.2020, S. 5.

abrufen zu können. Dass die mittelfristige Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten mit deren Investitionen und Reformen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zusammenpasst, ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die EU-Unterstützung im Rahmen von NextGenerationEU erfolgreich genutzt wird.

Modellbasierte Simulationen veranschaulichen den signifikanten Wachstumseffekt von NextGenerationEU. Unter der Annahme, dass alle Zuschüsse und die Hälfte der Darlehen für mehr produktive öffentliche Investitionen eingesetzt werden, dürfte sich das BIP der EU auf kurze und mittlere Sicht schätzungsweise um annähernd 2 % und langfristig um schätzungsweise 1 % erhöhen.¹¹ Höhere Investitionen dürften die kurzfristige Nachfrage und das mittelfristige Potenzialwachstum ankurbeln. Da die Zinssätze die effektive Untergrenze erreicht haben, ist das Risiko, dass der Fiskalimpuls private Investitionen verdrängt, begrenzt. Ein höheres BIP wird sich auch günstig auf die Schuldenquoten auswirken, insbesondere in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten, und der daraus resultierende Rückgang der Risikoaufschläge wird die private Konsum- und Investitionstätigkeit anheizen. Und schließlich erzeugt die Abgestimmtheit der fiskalischen Impulse positive Wachstums-Spillovers, da mehr Exportmöglichkeiten innerhalb der EU entstehen.

Der Rollout der Fazilität wird sich erheblich auf die nationale Haushaltspolitik auswirken. Von den aus der Fazilität finanzierten Ausgaben wird in den kommenden Jahren ein erheblicher fiskalischer Impuls ausgehen. Die mit nicht rückzahlbaren Hilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Ausgaben werden es ermöglichen, hochwertige Investitionsprojekte zu finanzieren und die Kosten produktivitätssteigernder Reformen zu decken, ohne dass sich Defizite und Schuldenstände erhöhen. Die Finanzierung durch die Aufbau- und Resilienzfazilität wird folglich dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten die Erholung der Wirtschaft unterstützen, ein höheres Potenzialwachstum begünstigen und ihre fundamentalen Haushaltspositionen schrittweise verbessern. Diese Gelegenheit ist vor allem für Mitgliedstaaten mit weniger haushaltspolitischem Spielraum oder hoher öffentlicher Verschuldung wichtig, die weiterhin eine vorsichtige Haushaltspolitik betreiben sollten. Unter der Voraussetzung, dass die Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität erfolgreich abgerufen werden, wird von den daraus finanzierten zusätzlichen Ausgaben in den kommenden Jahren ein erheblicher fiskalischer Impuls ausgehen, der nach den ersten Jahren frontlastiger Investitionen nachlassen wird. Bei der Erarbeitung ihrer mittelfristigen Haushaltsstrategien sollten die Mitgliedstaaten dieses Zusammenspiel zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und den national finanzierten Ausgaben berücksichtigen und dieses Zeitfenster nutzen (siehe auch Abschnitt 5). Die Annahme des Eigenmittelbeschlusses ist Voraussetzung für die Finanzierung der Aufbau- und Resilienzfazilität über NextGenerationEU. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Schritte unternehmen, um im Einklang mit ihren nationalen Anforderungen eine zügige Annahme sicherzustellen.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll die Mitgliedstaaten anspornen, ihre öffentlichen Ausgaben und Einnahmen wachstumsfreundlicher zu gestalten. Damit dies gelingt, sollten die mit nicht rückzahlbaren Hilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten

¹¹ Siehe: Herbstprognose 2020 der Kommission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Aktualisierung der ersten Modellsimulationen in Europäische Kommission (2020), Identifying Europe's recovery needs (SWD (2020) 98 final).

öffentlichen Investitionen auf das bereits bestehende Investitionsniveau aufgesattelt werden. Nur wenn die Mittel aus der Fazilität in zusätzliche produktive und hochwertige Investitionen fließen, werden sie zur Erholung beitragen und das Potenzialwachstum heben, ganz besonders, wenn dies mit Strukturreformen kombiniert wird. Führt die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität dagegen nicht zu mehr Investitionen, wird sie lediglich vorübergehend die Defizite und die Schuldenquoten verringern, jedoch mittel- bis langfristig keine positive Wirkung auf das Potenzialwachstum entfalten und die Gefahr mit sich bringen, dass sich die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben verschlechtert. Hinzu kommt, dass der zusätzliche haushaltspolitische Spielraum durch die Aufbau- und Resilienzfazilität nur vorübergehend geschaffen wird und folgerichtig nicht dazu gedacht ist, zusätzliche laufende Ausgaben zu finanzieren. Vielmehr sollten neue unbefristete Maßnahmen aus nationalen Quellen gegenfinanziert werden, die langfristig erhalten werden können.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Aufbau- und Resilienzpläne Reformen und Investitionen vorsehen, die die Erholung stützen und die wirtschaftliche und soziale Resilienz stärken. Nach der mit dem Europäischen Parlament und dem Rat vereinbarten Verordnung sollten die Mitgliedstaaten alle oder einen wesentlichen Teil der Herausforderungen, die in den relevanten länderspezifischen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat ermittelt wurden, wirksam angehen, insbesondere auch jene, die auf mittlere Sicht zu einer tragfähigen öffentlichen Finanzlage beitragen.¹² Die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen würde auch die Erholung unterstützen und die Resilienz stärken. Auf der Einnahmenseite könnten dies Maßnahmen zur Stärkung der Steuererhebung und -durchsetzung, zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und zur wachstumsfreundlichen Verlagerung der Steuerlast umfassen, wobei unter anderem Entlastungen des Faktors Arbeit vorgesehen und Umwelt- wie Klimaziele unterstützt werden könnten. Auf der Ausgabenseite könnten dies Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung und zur Durchführung von Ausgabenüberprüfungen beinhalten, die eine sinnvolle Umlenkung der Ausgaben hin zu produktiveren Verwendungszwecken zur Folge haben. Dazu gehören könnten auch Maßnahmen, die die Tragfähigkeit der Sozialsysteme sicherstellen, beispielsweise durch Reformen, die die Beschäftigungsquoten erhöhen und die Gefahr verringern, dass die COVID-19-Krise zu einer höheren Langzeitarbeitslosigkeit oder einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung führt, was auch mit Blick auf die Bevölkerungsalterung von Bedeutung ist. Und schließlich sind Maßnahmen, die unnötige Hindernisse für Investitionen und unternehmerische Tätigkeit beseitigen, wichtig, um die öffentlichen Finanzen durch ein höheres Wirtschaftswachstum gesund zu erhalten, was häufig nicht einmal Kosten für die öffentlichen Haushalte nach sich zieht.

5. Orientierungen für koordinierte haushaltspolitische Maßnahmen

Die Koordinierung der nationalen haushaltspolitischen Maßnahmen ist von zentraler Bedeutung, um die wirtschaftliche Erholung in einem von Ungewissheit geprägten Umfeld, in dem der Geldpolitik Grenzen gesetzt sind, zu unterstützen. Im Kontext der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets kam der Rat überein, dass die

¹² ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17.

haushaltspolitischen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets während des gesamten Jahres 2021 weiterhin einen stützenden Charakter aufweisen sollten.¹³ Die politischen Maßnahmen sollten auf die länderspezifischen Gegebenheiten zugeschnitten werden und zeitnah, befristet und zielgerichtet sein. Die Mitgliedstaaten sollten die Maßnahmen weiterhin koordinieren, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und eine nachhaltige Erholung zu fördern. Sobald es die Pandemie- und die Wirtschaftslage zulassen, sollten die Sofortmaßnahmen schrittweise beendet und gleichzeitig die Auswirkungen der Krise auf die Gesellschaft und auf den Arbeitsmarkt bekämpft werden. In seinen Schlussfolgerungen zum Warnmechanismus-Bericht vom Januar 2021 rief der Rat zu weiteren gezielten und befristeten Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung unter Berücksichtigung der bestehenden und sich abzeichnenden Risiken für die makroökonomische Stabilität auf. Diese koordinierte Richtungsvorgabe für die Haushaltspolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU bleibt uneingeschränkt gültig.

Vor diesem Hintergrund sollte die Durchführung haushaltspolitischer Maßnahmen in der kommenden Zeit auf einigen zentralen Überlegungen beruhen. Erstens bleibt die haushaltspolitische Koordinierung im Kontext der Übermittlung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten von essenzieller Bedeutung. Zweitens sollte die Fiskalpolitik agil bleiben und sich an die sich wandelnde Situation anpassen, sobald dies angezeigt ist. Drittens sollte eine verfrühte Rücknahme der fiskalischen Unterstützung vermieden werden. Die Haushaltspolitik ist insbesondere in einem von Ungewissheit geprägten Umfeld ein wirksames Instrument. Die Risiken einer verfrühten Rücknahme überwiegen die Risiken einer zu langen Fortführung der Unterstützungsmaßnahmen. Darüber hinaus würde eine verfrühte Rücknahme in einer Situation, in der die Geldpolitik wohl noch geraume Zeit an oder nahe der effektiven Untergrenze operieren wird, zu einem unausgewogenen gesamtwirtschaftlichen Policy-Mix führen. Viertens sollten die haushaltspolitischen Maßnahmen, sobald die Gesundheitsrisiken zurückgehen, nach und nach auf gezieltere Maßnahmen, die eine resiliente und nachhaltige Erholung fördern, umschwenken. Fünftens sollten die haushaltspolitischen Maßnahmen den Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung tragen. Und schließlich sollten bei haushaltspolitischen Maßnahmen auch die Stärke der Erholung und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen einer wohlgestaffelten und abgestuften Rücknahme der Unterstützungsmaßnahmen zur geeigneten Zeit eine Haushaltspolitik verfolgen, die auf eine vorsichtige mittelfristige Haushaltslage bei gleichzeitiger Steigerung der Investitionen abzielt.

Diese Überlegungen haben Auswirkungen für die Durchführung der Haushaltspolitik in der nahen Zukunft, insbesondere was die Gestaltung von Maßnahmen, den fiskalischen Impuls insgesamt und die Notwendigkeit angeht, die unterschiedliche Lage in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Weitere Ausführungen hierzu werden bei den Leitlinien im Rahmen des bevorstehenden Frühjahrspakets des Europäischen Semesters folgen.

¹³ (Bevorstehende) Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets. Vereinbarter Text abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/de/pdf>

Ausgestaltung fiskalpolitischer Unterstützungsmaßnahmen

Unterstützungsmaßnahmen sollten zeitnah, befristet und zielgerichtet sein. Fiskalpolitische Maßnahmen sollten die Erholung bestmöglich unterstützen, ohne dabei künftigen Haushaltsentwicklungen vorzugreifen. Infolgedessen sollte vermieden werden, dass die öffentlichen Finanzen dauerhaft durch Unterstützungsmaßnahmen belastet werden. Bei der Einführung dauerhafter Maßnahmen sollten die Mitgliedstaaten deren angemessene Finanzierung sicherstellen, um mittelfristig Haushaltsneutralität zu gewährleisten.

Sobald die Gesundheitsrisiken zurückgehen, sollten die Unterstützungsmaßnahmen neu ausgerichtet werden – weg von Nothilfen und hin zu gezielteren Maßnahmen zur Förderung einer widerstandsfähigen und nachhaltigen Erholung. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen im Laufe der Zeit erhalten bleibt und letztere schrittweise zurückgenommen werden. Sehr wichtig wird auch die Qualität der Maßnahmen sein, damit die Wirtschaft mit begrenzten finanziellen Mitteln wirksam unterstützt wird. Wenn die Eindämmungsmaßnahmen aufgehoben werden und die Wirtschaftstätigkeit sich normalisiert, sollte die weitere fiskalpolitische Unterstützung darauf ausgerichtet werden, die negativen wirtschaftlichen Langzeitfolgen möglichst gering zu halten und eine rasche Neuzuteilung von Ressourcen sicherzustellen. Gleichzeitig müssen die Regierungen beginnen, die Folgen der Krise anzugehen, u. a. die erhöhte öffentliche und private Verschuldung sowie die sozialen und arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen.

Mit dem Eintreten der Wirtschaft und einzelner Sektoren in die Erholungsphase sollten stärkere staatliche Beschäftigungsanreize für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschaffen werden. Die Maßnahmen sollten nicht länger auf den Schutz bestehender Bindungen zwischen Beschäftigten und Unternehmen, sondern stärker darauf abzielen, Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose und Nichterwerbstätige zu schaffen und den Übergang von krisenbedingten Arbeitslosen- oder Kurzarbeitsregelungen zu anderen Beschäftigungsmöglichkeiten in zukunftssicheren Branchen zu unterstützen. Zu den Maßnahmen, die das Risiko einer höheren strukturellen Arbeitslosigkeit verringern, gehören staatliche Bildungs-, Weiterqualifizierungs- und Umschulungsprogramme, gezielte Erweiterungen von Kurzarbeitsregelungen zur Förderung beruflicher Übergänge sowie gut konzipierte, befristete Einstellungsanreize.

Gezielte Unterstützungsmaßnahmen sollten rentablen Unternehmen, die noch anfällig sind, die Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs und die Anpassung ihrer Geschäftsmodelle erleichtern. Liquiditätshilfen sollten schrittweise zurückgefahren werden, um zu verhindern, dass aufgelaufene Verbindlichkeiten Solvenzprobleme verursachen. Solvente Unternehmen, die vor Liquiditätsengpässen stehen und voraussichtlich vorübergehend mit den Auswirkungen der COVID-19-Krise zu kämpfen haben werden, müssen unbedingt weiter unterstützt werden, um Insolvenzprobleme zu vermeiden. In bestimmten Fällen könnte es weiterhin gerechtfertigt sein, gezielte und befristete Unternehmenssteuersenkungen oder Lohnzuschüsse zu gewähren. Die Finanzierungsmöglichkeiten für rentable Unternehmen sollten stärker in Richtung Beteiligungs- und sonstiges Kapital (Hybridlösungen) diversifiziert werden. So könnte erwogen werden, Anreize zur Bereitstellung von Kapital durch den Privatsektor zu setzen (z. B. Steuerabzüge im Gegenzug für die Kapitalstärkung rentabler Unternehmen mit

Solvenzproblemen); zudem könnten private und öffentliche Solvenzhilfen miteinander kombiniert werden.

Während die Erholung sich festigt, sollte höheren öffentlichen und privaten Investitionen in haushaltspolitischer Hinsicht Vorrang eingeräumt werden, um den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft zu unterstützen. Diese Investitionen sollten sorgfältig ausgewählt und an Reformen gekoppelt werden, um größtmögliche Wirkung entfalten zu können. Mit signifikanten zusätzlichen Investitionen sollten strategische politische Ziele verfolgt werden, insbesondere die Steigerung der Produktivität, die Erreichung des neuen Klimaziels für 2030 und der Ziele des europäischen Grünen Deals sowie die Modernisierung der digitalen Kapazitäten, und es sollten weitere Investitionen mit deutlichen positiven Spillover-Effekten auf den Weg gebracht werden. Eine erfolgreiche Strategie für die Erholung sollte auch Investitionen umfassen, die auf eine Förderung der sozialen Inklusion und der Gleichstellung der Geschlechter abstellen, insbesondere durch Bildung und Qualifizierung sowie regionalen Zusammenhalt. Auch Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, die in die Durchführung von Reformen und Investitionen fließen, werden zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen.

Berücksichtigung des Fiskalimpulses in seiner Gesamtheit

Der fiskalische Impuls, der insgesamt von den nationalen Haushalten und der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeht, muss in den Jahren 2021 und 2022 weiterhin stützend wirken. Bei der nationalen Haushaltsplanung muss dem Umfang des fiskalischen Impulses durch die Aufbau- und Resilienzfazilität explizit Rechnung getragen werden, da dieser von den normalerweise bei der Bewertung der Haushaltsposition berücksichtigten Parametern nicht erfasst wird. Verwendet man die üblicherweise bei der Haushaltsüberwachung herangezogenen Indikatoren, wird der fiskalische Impuls für die Wirtschaft, der von der anlaufenden Aufbau- und Resilienzfazilität ausgeht, unterschätzt. Ausgaben, die durch Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, sorgen für einen fiskalischen Impuls, der sich nicht in einem höheren Defizit oder einer höheren Verschuldung niederschlägt. Dieser zusätzliche fiskalische Impuls wird insbesondere für diejenigen Mitgliedstaaten von Bedeutung sein, in denen die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellten Mittel gemessen am BIP oder den öffentlichen Investitionen insgesamt am höchsten ausfallen.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität bietet eine einzigartige Gelegenheit, die zugrunde liegende Haushaltsposition zu verbessern, ohne dabei das Wachstum zu bremsen. Der fiskalische Impuls und das höhere Potenzialwachstum, die auf Maßnahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zurückgehen, begünstigen sich gegenseitig. Wenn die Gesundheitsrisiken sinken und die Sofortmaßnahmen zurückgenommen werden, bietet die Einführung von Investitionen und Reformen mit Hilfe der Aufbau- und Resilienzfazilität den Mitgliedstaaten eine Möglichkeit, mittelfristig ihre zugrunde liegende Haushaltsposition zu verbessern und dabei weiterhin das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen ganzheitlich betrachten und die Aufbau- und Resilienzfazilität in ihren mittelfristigen Haushaltsstrategien berücksichtigen.

Berücksichtigung der unterschiedlichen Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten

Angesichts der Perspektive einer allmählichen Normalisierung der Wirtschaftstätigkeit in der zweiten Jahreshälfte 2021 sollte die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Jahr 2022 differenzierter gestaltet werden. Die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sollte dem Stand der Erholung, den Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Notwendigkeit, wirtschaftliche, soziale und territoriale Unterschiede zu verringern, Rechnung tragen:

- Eine stärkere Differenzierung der haushaltspolitischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten sollte mit einem insgesamt stützenden haushaltspolitischen Kurs im Jahr 2022 einhergehen; zudem ist zu vermeiden, dass fiskalpolitische Unterstützungsmaßnahmen zu früh auslaufen. Unterstützungsmaßnahmen vorzeitig einzustellen wäre strategisch falsch und würde sich negativ auf die Wirtschaftstätigkeit (sowohl im Inland als auch in anderen Mitgliedstaaten) und das Vertrauen auswirken. Dies könnte Langzeitfolgen für das soziale und wirtschaftliche Gefüge nach sich ziehen und die Umsetzung der vorrangigen Reformen erschweren, die die wirtschaftliche und soziale Resilienz sowie den regionalen Zusammenhalt der EU stärken sollen. Da in der EU eine nachhaltige Erholung gefördert werden muss, sollten Mitgliedstaaten mit geringen Tragfähigkeitsrisiken ihre Haushalte darauf ausrichten, dass 2022 ein stützender haushaltspolitischer Kurs beibehalten wird, wobei den Auswirkungen der Aufbau- und Resilienzfazilität Rechnung zu tragen ist.
- Die Tragfähigkeitsrisiken haben infolge der schwerwiegenden Auswirkungen der Krise zugenommen. Angesichts der deutlich erhöhten Schuldenquoten und der negativen Auswirkungen der Krise auf das Trendwachstum dürfte mittelfristig mit weniger günstigen Entwicklungen zu rechnen sein.¹⁴ Die niedrigen Zinssätze sorgen für günstige Finanzierungsbedingungen für alle Mitgliedstaaten. Diese können somit Ausgaben tätigen, um das Potenzialwachstum in Gang zu bringen und zu vermeiden, dass sie in eine Situation geraten, in der sie gleichzeitig mit einem geringen Wachstum und einer hohen Verschuldung zu kämpfen haben. Um die Erwartungen zu festigen, bedarf es glaubwürdiger mittelfristiger haushaltspolitischer Strategien. Insgesamt sollten die Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen eine umsichtige Haushaltspolitik verfolgen, dabei aber an den staatlich finanzierten Investitionen festhalten und Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität nutzen, um zusätzliche hochwertige Investitionsprojekte zu finanzieren.
- Alle Mitgliedstaaten sollten ihr Augenmerk auf die Zusammensetzung und Qualität der öffentlichen Finanzen legen, sowohl was die Einnahmen- als auch was die Ausgabenseite des Haushalts angeht. Zudem sollten sie haushaltspolitischen Strukturreformen Vorrang einräumen, die dazu beitragen werden, die politischen Prioritäten zu finanzieren und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu stärken.

Für die Zeit nach 2022 sollte haushaltspolitisch weiter berücksichtigt werden, wie kräftig die Erholung ausfällt, wie sich die wirtschaftliche Unsicherheit entwickelt und wie tragfähig die

¹⁴ Siehe: Europäische Kommission (2020), „Debt Sustainability Monitor 2020“, Februar 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

öffentlichen Finanzen sind. Eine Neuausrichtung der Haushaltspolitik zu gegebener Zeit, mit der – unter anderem durch die Rücknahme von Unterstützungsmaßnahmen – eine vorsichtige mittelfristige Haushaltsposition erreicht werden soll, wird dazu beitragen, mittelfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Hierbei sollten die Auswirkungen der Krise auf Beschäftigung und Soziales abgemildert und ein Beitrag zur sozialen Nachhaltigkeit geleistet werden.

6. Schlussfolgerungen und nächste Schritte

Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, in den von ihnen vorzulegenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen den länderspezifischen Empfehlungen 2020, der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum, der Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets und den in der vorliegenden Mitteilung enthaltenen politischen Leitlinien Rechnung zu tragen. Die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten sollten mit diesen politischen Leitlinien voll und ganz in Einklang stehen.

Da die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt werden, wird die Kommission die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bewerten und im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters länderspezifische haushaltspolitische Orientierungshilfen vorschlagen. Diese Orientierungshilfen werden mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang stehen und gleichzeitig vollumfänglich die in diesem gebotene Flexibilität ausschöpfen, damit gewährleistet ist, dass der pandemiebedingten Ausnahmesituation im Rahmen der haushaltspolitischen Koordinierung Rechnung getragen wird. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen werden die von der Kommission vorgeschlagenen haushaltspolitischen Orientierungshilfen vornehmlich qualitativer Natur bleiben und außerdem ein differenziertes quantitatives Element mit Blick auf die mittelfristige Lage enthalten. Der fiskalische Impuls durch die Aufbau- und Resilienzfazilität, eine verbesserte zugrunde liegende Haushaltsposition und die Durchführung von Reformen und Investitionen zur Ankurbelung des Potenzialwachstums begünstigen sich gegenseitig. Dies wird in den vorgeschlagenen Orientierungshilfen berücksichtigt.

Im Mai 2020 war die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass zum damaligen Zeitpunkt keine Entscheidung darüber getroffen werden sollte, ob gegen einen Mitgliedstaat ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit einzuleiten sei. Die Kommission beabsichtigt, wie im Frühjahr 2020 Berichte nach Artikel 126 Absatz 3 zu erstellen. In diesem Zusammenhang will die Kommission der hohen Unsicherheit, der vereinbarten fiskalpolitischen Reaktion auf die COVID-19-Krise sowie den Empfehlungen des Rates für 2021 Rechnung tragen. Der Ansatz der Kommission wird auch im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters bestätigt, wobei die Ist-Daten für 2020 sowie die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten als Grundlage dienen sollen.

Im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters und im Anschluss an einen Dialog zwischen dem Rat und der Kommission wird die Kommission zudem bewerten, ob die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktiviert bleiben sollte. Nach Auffassung der Kommission sollte die Entscheidung darüber, ob die allgemeine Ausweichklausel 2022 aktiviert bleiben soll, auf einer Gesamtbewertung der wirtschaftlichen

Lage anhand quantitativer Kriterien beruhen. Das wichtigste quantitative Kriterium ist in diesem Zusammenhang das Produktionsniveau in der EU bzw. im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zum Vorkrisenniveau. Die aktuellen vorläufigen Daten legen nahe, dass die allgemeine Ausweichklausel im Jahr 2022 weiter aktiviert bleiben und ab 2023 deaktiviert werden sollte.

Die Kommission will – wenn die Erholung sich festigt – die öffentliche Debatte über den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung neu beleben. Bei ihrer Überprüfung vom Februar 2020 hatte die Kommission weithin anerkannte Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Fiskalrahmen und dessen Umsetzung ermittelt.¹⁵ Wenngleich das Gesamtdefizit und der Schuldenstand sich rückläufig entwickelten, bestand in einigen Mitgliedstaaten vor der aktuellen Krise nach wie vor eine äußerst hohe öffentliche Verschuldung. Auf Ebene der Mitgliedstaaten war sowohl bei guter als auch bei schlechter Konjunkturlage häufig eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben worden; so wurde es in bestimmten Phasen versäumt, hinreichende Puffer aufzubauen, wohingegen in anderen der haushaltspolitische Spielraum nicht entsprechend genutzt wurde. Auch die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen war nicht wachstums- und investitionsfreundlicher geworden. Bei großen wirtschaftlichen Schocks waren die Möglichkeiten, den fiskalpolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets zu steuern, deshalb eingeschränkt, da in wirtschaftlich guten Zeiten keine umsichtige Politik betrieben worden war. Daran kann sich auch so lange nichts ändern, wie keine zentrale Stabilisierungskapazität besteht und die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken die einzige Grundlage bleibt. Darüber hinaus ist der Rahmen zunehmend komplexer geworden.

Angesichts einer Zunahme von Verschuldung und Defiziten, erheblicher Produktionseinbußen, eines gesteigerten Investitionsbedarfs und der vor diesem Hintergrund neu eingeführten politischen Instrumente auf EU-Ebene hat sich der Kontext der öffentlichen Debatte in Folge der Pandemie stark verändert. Darüber hinaus wurde bei der Durchführung der haushaltspolitischen Überwachung erstmals die allgemeine Ausweichklausel angewandt. Die Krise hat somit gezeigt, wie relevant und wichtig viele der Herausforderungen sind, die die Kommission im Rahmen einer öffentlichen Debatte erörtern und angehen wollte. Die Wiederaufnahme der öffentlichen Konsultation zum Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung wird es der Kommission ermöglichen, Überlegungen zu diesen Herausforderungen anzustellen und Lehren daraus zu ziehen. Angesichts der COVID-19-Krise und der Notwendigkeit, sich vorrangig auf die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und die unmittelbare politische Krisenreaktion zu konzentrieren, wurde die Wiederaufnahme aufgeschoben.

¹⁵ Siehe Europäische Kommission (2020), „Economic Governance Review“, Februar 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Anhang

Tabelle 1: Überblick über die angesichts der COVID-19-Pandemie ergriffenen nationalen fiskalischen Maßnahmen

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	in Mrd. EL	in % des BIP	in Mrd. EL	in % des BIP	in Mrd. EL	in % des BIP
Initiativen der Mitgliedstaaten¹						
A. Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung auf den Haushalt²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Ausgaben	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Gesundheitsversorgung	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Sonstiges	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Einnahmen	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatische Stabilisatoren³	± 4					
C. Liquiditätsmaßnahmen ohne unmittelbare Auswirkung auf den Haushalt	2505,9	18,9				
1. Steuerstundungen	206,5	1,6				
2. Öffentliche Garantien (verfügbarer Rahmen)⁴	1877,0	14,2				
davon: derzeitige Inanspruchnahme (tatsächliche Eventualverbindlichkeit)	456,0	3,4				
3. Sonstiges	422,4	3,2				

¹ In den ausgewiesenen Beträgen ist die Auswirkung staatlich finanzierter Maßnahmen berücksichtigt (ohne Finanzierungen, die z. B. über EU-Initiativen bereitgestellt werden).

² Die Auswirkung der Maßnahmen wird in Stufen im Vergleich zu Jahr t-1 periodengerecht angegeben (ESA2010). Die BIP-Projektionen stützen sich auf die Winterprognose 2021 der Kommission.

³ Für die Auswirkung automatischer Stabilisatoren wird der nach Abzug der geschätzten Auswirkung der fiskalpolitischen Maßnahmen von der Veränderung des strukturellen Primärsaldos verbleibende Wert als Schätzwert verwendet.

⁴ Die Zahlen beziehen sich auf den Höchstbetrag öffentlicher Mittel bei Inanspruchnahme sämtlicher verfügbaren Garantien. Garantien für Instrumente auf EU- und internationaler Ebene sind nicht berücksichtigt. Für Deutschland wird der Umfang der verfügbaren Garantieregelungen berücksichtigt, wobei der allgemeine Garantierahmen jedoch unbegrenzt ist.

EU-19	2020		2020-2021		2020-2022	
	in Mrd. EL	in % des BIP	in Mrd. EL	in % des BIP	in Mrd. EL	in % des BIP
Initiativen der Mitgliedstaaten¹						
A. Maßnahmen mit unmittelbarer Auswirkung auf den Haushalt²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Ausgaben	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Gesundheitsversorgung	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Sonstiges	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Einnahmen	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatische Stabilisatoren³	± 4					
C. Liquiditätsmaßnahmen ohne unmittelbare Auswirkung auf den Haushalt	2164,8	19,2				
1. Steuerstundungen	112,3	1,0				
2. Öffentliche Garantien (verfügbarer Rahmen)⁴	1790,9	15,9				
davon: derzeitige Inanspruchnahme (tatsächliche Eventualverbindlichkeit)	448,4	4,0				
3. Sonstiges	261,5	2,3				

¹ In den ausgewiesenen Beträgen ist die Auswirkung staatlich finanzierter Maßnahmen berücksichtigt (ohne Finanzierungen, die z. B. über EU-Initiativen

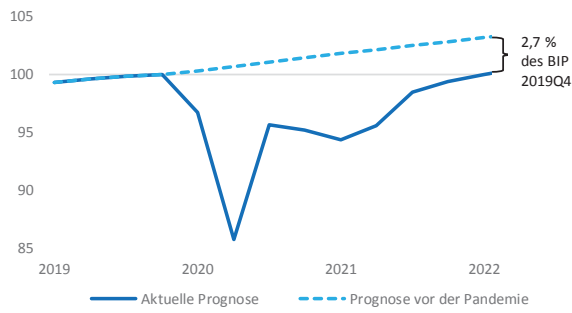
² Die Auswirkung der Maßnahmen wird in Stufen im Vergleich zu Jahr t-1 periodengerecht angegeben (ESA2010). Die BIP-Projektionen stützen sich auf die Winterprognose 2021 der Kommission.

³ Für die Auswirkung automatischer Stabilisatoren wird der nach Abzug der geschätzten Auswirkung der fiskalpolitischen Maßnahmen von der Veränderung des strukturellen Primärsaldos verbleibende Wert als Schätzwert verwendet.

⁴ Die Zahlen beziehen sich auf den Höchstbetrag öffentlicher Mittel bei Inanspruchnahme sämtlicher verfügbaren Garantien. Garantien für Instrumente auf EU- und internationaler Ebene sind nicht berücksichtigt. Für Deutschland wird der Umfang der verfügbaren Garantieregelungen berücksichtigt, wobei der allgemeine Garantierahmen jedoch unbegrenzt ist.

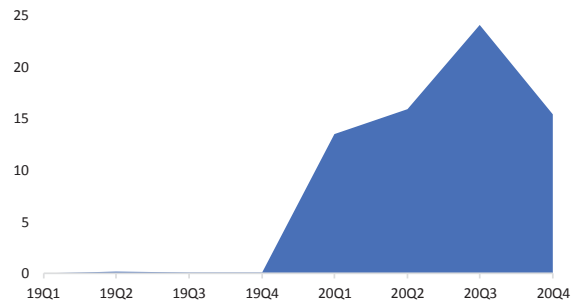
Quelle: Winterprognose 2021 der Europäischen Kommission.

Abbildung 1 **Reales BIP in der EU, 2019-2022 (Index, 2019Q4 = 100)**



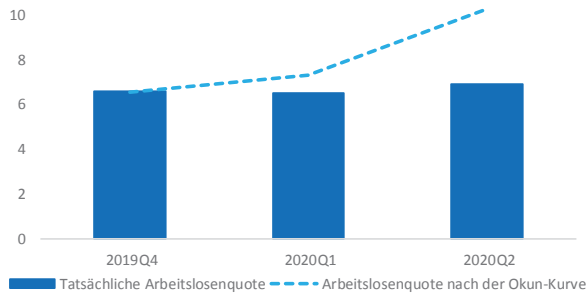
Hinweis: Die Prognose für 2022, in der die Auswirkungen der Pandemie nicht berücksichtigt sind, basiert auf der Hochrechnung der vierteljährlichen Wachstumsraten für 2021.
Quelle: Winterprognosen 2020 und 2021 der Europäischen Kommission.

Abbildung 2 **World Pandemic Uncertainty Index, 2010Q1-2020Q4**



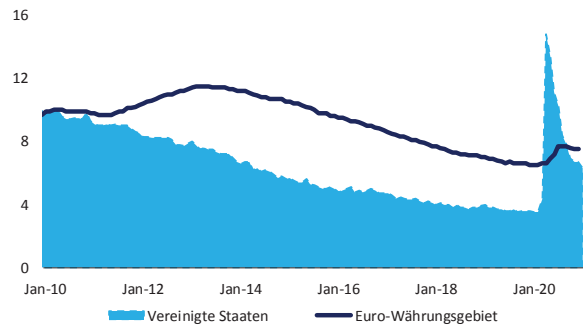
Quelle: Ahir, Bloom und Furceri, „The World Uncertainty Index“, mimeo.

Abbildung 3 **Tatsächliche Arbeitslosenquote in der EU und Okun-Kurve, 2019Q4-2020Q2 (in %)**



Hinweis: Das okunsche Gesetz beschreibt eine empirisch beobachtete Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote und dem Wachstum des realen BIP.
Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage der Arbeitskräftestatistik von Eurostat und Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Abbildung 4 **Arbeitslosenquote in der EU und in den USA, Januar 2010-Dezember 2020 (in %)**



Quelle: Eurostat.