EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2020
COM(2020) 750 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

zu den Übersichten über die Haushaltsplanungen 2021: Gesamtbewertung

Zusammenfassung

Diese Mitteilung gibt einen Überblick über die von der Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 durchgeführte Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2021, die die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vorgelegt haben.

In die Bewertung der Kommission fließen die anhaltende Gesundheitskrise, das hohe Maß an Unsicherheit und der massive konjunkturelle Abschwung infolge des COVID-19-Ausbruchs ein. Die Bewertung stützt sich auf die Empfehlung des Rates zur Haushaltspolitik vom 20. Juli 2020 und berücksichtigt die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Wie in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 dargelegt, sollten die Mitgliedstaaten 2021 weiterhin gezielte, befristete fiskalische Unterstützung leisten, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die Erholung zu fördern. Sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, sollte die Haushaltspolitik darauf abzielen, mittelfristig eine von Vorsicht geprägte Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten sowie gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Diese Mitteilung fasst die Bewertungen der einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung sowie die Gesamthaushaltslage im Euro-Währungsgebiet einschließlich des gemeinsamen haushaltspolitischen Kurses zusammen.

Die Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 mitsamt der Bewertung des fiskalischen Kurses für das Euro-Währungsgebiet insgesamt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die COVID-19-Pandemie hat die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets nach wie vor fest im Griff. Für 2020 wird ein Rückgang des realen BIP um fast 8 % prognostiziert. Trotz einer für 2021 prognostizierten Rückkehr zum Wachstum dürfte es sich nicht um eine vollständige Erholung handeln, die überdies von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfallen wird. Voraussichtlich wird die Wirtschaft weiterhin unter ihren Möglichkeiten bleiben. Unsicherheit und Risiken bleiben außergewöhnlich hoch.

2. Die 2020 ergriffenen notwendigen und umfangreichen befristeten Maßnahmen zur Abfederung der Pandemie-Folgen im Euro-Währungsgebiet belasten die Haushaltslage insgesamt, eine leichte Verbesserung dürfte 2021 eintreten. Die Übersichten über die Haushaltsplanung deuten auf ein aggregiertes Gesamtdefizit von fast 6 % des BIP und eine Schuldenquote von rund 100 % im Jahr 2021 hin, was weitgehend der Herbstprognose 2020 der Kommission entspricht. Das jüngste Wiederaufflammen der Pandemie in Europa bringt Abwärtsrisiken mit sich, die die Wirtschaftslage und die Haushaltsergebnisse im Jahr 2021 verglichen mit den Schätzungen in den Übersichten über die Haushaltsplanung verschlechtern könnten.

3. Als Reaktion auf die Pandemie haben die Mitgliedstaaten umfangreiche fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen (4,2 % des BIP im Jahr 2020 und 2,4 % des BIP im Jahr 2021). Die meisten Sofortmaßnahmen zielen auf den Bereich öffentliche Gesundheit und die Entschädigung von Beschäftigten und Unternehmen für finanzielle Verluste infolge von Ausgangsbeschränkungen und Störungen in den Lieferketten (3,4 % des BIP im Jahr 2020 und 0,9 % des BIP im Jahr 2021) ab. Andere Maßnahmen wie indirekte Steuersenkungen oder zusätzliche öffentliche Arbeiten sind darauf ausgerichtet, die wirtschaftlichen Erholung im weiteren Sinne zu unterstützen (0,8 % des BIP im Jahr 2020 und 1,5 % des BIP im Jahr 2021). Die Mitgliedstaaten haben den Haushalten und Unternehmen auch umfangreiche Liquiditätshilfen in Form von Garantien oder des Aussetzens von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gewährt. In einigen Fällen schränkte ein begrenzter haushaltspolitischer Spielraum den Umfang der finanzpolitischen Reaktion ein. Mitgliedstaaten mit einer stabileren Haushaltslage leisteten im Allgemeinen mehr direkte Budgethilfen, während Mitgliedstaaten in einer schwächeren Situation eher auf Liquiditätshilfen setzten. Letztere Maßnahmen wirken sich nicht unmittelbar auf das Gesamtdefizit aus; sie stellen Eventualverbindlichkeiten dar.

4. Der haushaltspolitische Kurs im Euro-Währungsgebiet scheint sowohl für 2020 als auch für 2021 auf eine Stützung der Konjunktur ausgerichtet zu sein, auch wenn er wie in den Übersichten über die Haushaltsplanung geplant um das Auslaufen befristeter Sofortmaßnahmen bereinigt wird (+ 1,1 % des BIP im Jahr 2020 und + 1,4 % des BIP im Jahr 2021). Angesichts des jüngsten Wiederaufflammens der Pandemie in Europa ist die vorgesehene Rücknahme der Sofortmaßnahmen im Jahr 2021 jedoch mit zunehmender Unsicherheit behaftet. Es ist anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den in der Prognose der Kommission bereits enthaltenen Haushaltsplanungen weitere Soforthilfen als notwendigen Rettungsanker für die Wirtschaft bereitstellen.

5. Die Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität dürfte verglichen mit dem, was derzeit in den Plänen und Prognosen der Mitgliedstaaten enthalten ist, einen erheblichen zusätzlichen fiskalischen Impuls verschaffen. Da die Aufbau- und Resilienzpläne erst im Jahr 2021 vorgelegt und angenommen werden dürften, geht die Kommission in der Herbstprognose 2020 bei den Haushaltsprojektionen für 2021 von Vorfinanzierungen in Höhe von 10 % im Rahmen der Finanzhilfen der Aufbau- und Resilienzfazilität aus. Diese Vorfinanzierungen werden als finanzielle Transaktionen behandelt, die sich nicht auf die Haushaltssalden auswirken, aber die öffentlichen Schuldenstände verringern. Künftig dürfte die Aufbau- und Resilienzfazilität sich volkswirtschaftlich relevant auf die Wirtschaftstätigkeit und die öffentlichen Finanzen in vielen Mitgliedstaaten und im Euro-Währungsgebiet insgesamt auswirken.

6. Der 2020 sehr akkommodierende individuelle haushaltspolitische Kurs scheint 2021 auch nach der Bereinigung um die schrittweise Beendigung befristeter Sofortmaßnahmen in fast allen Mitgliedstaaten weiterhin eine unterstützende Ausrichtung zu haben. Die Sofortmaßnahmen stehen in den Übersichten über die Haushaltsplanung für mehr als ein Drittel aller für 2021 vorgesehenen Maßnahmen; die meisten Maßnahmen zielen darauf ab, die wirtschaftlichen Erholung zu fördern. Es ist davon auszugehen, dass Ausgaben, die über Finanzhilfen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, einen erheblichen zusätzlichen fiskalischen Impuls bieten, ohne sich auf die Defizite und Schuldenstände der Mitgliedstaaten auszuwirken.

7. Die Mitgliedstaaten sollten eine abrupte Streichung fiskalischer Unterstützung vermeiden, da der Mix aus umfangreichen Produktionsverlusten und Abwärtsrisiken eine Fortsetzung der fiskalpolitischen Unterstützung auch im Jahr 2021 erforderlich macht.

8. Die Unterstützungsmaßnahmen sollten zielgerichtet und befristet sein. Die Mitgliedstaaten planen derzeit für 2021 eine Kombination aus befristeten und dauerhaften Maßnahmen. Dauerhafte Maßnahmen, für die keine Finanzierung durch Einnahmensteigerungen oder ausgleichende Ausgabensenkungen vorgesehen ist, können mittelfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigen.

9. Glaubwürdige mittelfristige haushaltspolitische Strategien sind besonders wichtig, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, insbesondere im Falle hoch verschuldeter Mitgliedstaaten. Gleichfalls von Bedeutung ist die Umsetzung gut konzipierter haushaltspolitischer Maßnahmen und Reformpakete, nicht zuletzt durch Aufbau- und Resilienzpläne, um die in den jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen zu bewältigen.

Vor diesem Hintergrund stützen sich die Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 auf eine qualitative Bewertung der haushaltspolitischen Maßnahmen. Die Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersichten über die Haushaltsplanung insgesamt mit der Empfehlung des Rates zur Haushaltspolitik vom 20. Juli 2020 im Einklang stehen. Die meisten in den Übersichten über die Haushaltsplanung enthaltenen Maßnahmen zielen darauf ab, vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit die Konjunktur zu stützen.

2. In Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien und Zypern handelt es sich (meist) um befristete Maßnahmen. Einige der in den Übersichten über die Haushaltsplanung Frankreichs, Italiens, Litauens und der Slowakei dargelegten Maßnahmen scheinen nicht befristet oder mit Ausgleichsmaßnahmen gekoppelt zu sein. Litauen hat seine Haushaltsplanung unter der Annahme einer unveränderten Politik vorgelegt und wird ersucht, eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen.

3. Angesichts ihres gesamtstaatlichen Schuldenstands und der großen mittelfristigen Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie ist es für Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien wichtig, dafür Sorge zu tragen, dass bei unterstützenden haushaltspolitischen Maßnahmen die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt.

I. Einleitung

Die Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken ist ein wichtiges Element des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion[1]. Zum Zwecke dieser Koordinierung übermitteln die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets der Kommission und der Euro-Gruppe bis Mitte Oktober ihre Übersichten über die Haushaltsplanung für das kommende Jahr. In diesen Dokumenten werden die Haushaltsentwürfe, die die Regierungen den nationalen Parlamenten vorzulegen beabsichtigen, zusammengefasst. Die Kommission gibt zu jeder Übersicht eine Stellungnahme ab und prüft, ob die Haushaltsplanung mit den Verpflichtungen des Mitgliedstaats im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar ist. Darüber hinaus nimmt die Kommission eine Gesamtbewertung der Haushaltslage und der Haushaltsaussichten im Euro-Währungsgebiet insgesamt vor.

Fast alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets legten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 bis zum 15. Oktober 2020 ihre Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 vor. Zypern und Italien reichten ihre Übersichten mit geringfügigen Verzögerungen ein. Im Einklang mit dem Verhaltenskodex für das Zweierpaket[2] haben Belgien und Litauen Übersichten über die Haushaltsplanung vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basieren. Belgien, das am 30. September 2020 eine neue Regierung gebildet hatte, reichte am 30. Oktober eine aktualisierte Übersicht ein. Die Stellungnahme der Kommission stützt sich auf die Bewertung dieser aktualisierten Übersicht. In Litauen fanden im Oktober Parlamentswahlen statt; die Übergangsregierung hat eine Übersicht eingereicht, die auf der Annahme einer unveränderten Politik fußt.

Die Stellungnahmen der Kommission wahren die Haushaltskompetenz der Mitgliedstaaten, enthalten gleichzeitig aber objektive Empfehlungen insbesondere an die Regierungen und Parlamente der betreffenden Mitgliedstaaten und erleichtern diesen damit die Bewertung, ob ihre Haushaltsentwürfe den haushaltspolitischen Vorgaben der EU entsprechen. Auf Basis des umfassenden Instrumentariums des Zweierpakets kann die Wirtschafts- und Haushaltpolitik innerhalb des Euro-Währungsgebiets gemäß dem Vertrag als gemeinsames Anliegen behandelt werden.

Die Bewertung der Kommission stützt sich auf die länderspezifischen Empfehlungen, die der Rat am 20. Juli 2020 angenommen hat[3]. Angesichts der COVID-19-Pandemie sind die länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik rein qualitativer Natur und enthalten die normalerweise geltenden zahlenmäßigen Haushaltsanforderungen nicht. Dies ergibt sich aus der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Empfehlungen konzentrierten sich auf die dringendsten Herausforderungen, die durch den COVID-19-Ausbruch entstanden waren, und auf die Notwendigkeit einer koordinierten fiskalpolitischen Reaktion. Der Rat hat für alle

---

[1] Wie in der auch als Zweierpaket bekannten Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet festgelegt. Die Verordnung ist im Mai 2013 in Kraft getreten.

[2] Siehe Verhaltenskodex für das Zweierpaket: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.

[3] https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen, identische länderspezifische Empfehlungen für die Haushaltspolitik ausgesprochen[4] und den Mitgliedstaaten empfohlen, im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die Erholung zu fördern. Sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, sollte die Haushaltspolitik darauf abzielen, mittelfristig eine von haushaltspolitischer Vorsicht geprägte Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten sowie gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen.

In der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 bestätigte die Kommission, dass die Haushaltspolitik den Aufschwung im Jahr 2021 weiter unterstützen sollte[5]. Angesichts dieses Erfordernisses und der nach wie vor hohen Unsicherheit hinsichtlich der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie wird die allgemeine Ausweichklausel auch 2021 aktiviert bleiben. Im Frühjahr 2021 wird die Kommission unter Berücksichtigung aktualisierter makroökonomischer Projektionen die Lage neu bewerten und hinsichtlich der Anwendung der allgemeinen Ausweichklausel Bilanz ziehen.

Die vorliegende Mitteilung verfolgt zwei Ziele: Zum einen vermittelt sie, aufbauend auf einer länderübergreifenden Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung, ein Gesamtbild der Haushaltspolitik auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets. Diese Bewertung entspricht der länderübergreifenden Bewertung der Stabilitätsprogramme im Frühjahr, allerdings liegt der Schwerpunkt auf dem kommenden Jahr und nicht auf den mittelfristigen Haushaltsplänen. Zum anderen gibt die Mitteilung einen Überblick über die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten auf Länderebene und legt den Bewertungsansatz der Kommission dar – insbesondere im Hinblick auf die fiskalpolitischen Maßnahmen, die zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden Wirtschaftskrise ergriffen wurden.

---

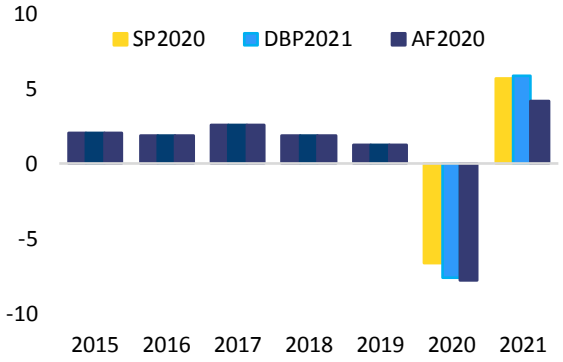
[4] Rumänien befindet sich derzeit im Defizitverfahren. Die aktuelle länderspezifische Empfehlung für die Haushaltspolitik spiegelt die Empfehlung des Rates vom April 2020 mit dem Ziel der Beendigung des übermäßigen öffentlichen Defizits in Rumänien wider.

[5] Siehe auch die Schreiben zur haushaltspolitischen Ausrichtung 2021: 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.

II. Wichtigste Ergebnisse für das Euro-Währungsgebiet

Wirtschaftsaussichten

Abbildung 2.1 **Euro-Währungsgebiet: reales BIP-Wachstum, 2015-2021 (in%)**



Hinweis: Die Frühjahrsprognose 2020 der Europäischen Kommission wird für Länder verwendet, die in ihren Stabilitätsprogrammen 2020 keine Prognosen für 2020 oder 2021 abgegeben haben.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 (DBP), Herbst- und Frühjahrsprognosen 2020 der Europäischen Kommission und Stabilitätsprogramme 2020 (SP).

Die COVID-19-Pandemie hat die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets nach wie vor fest im Griff. Die außerordentlichen Maßnahmen, die im ersten Halbjahr 2020 zur Eindämmung der Pandemie verhängt wurden, führten zu einem dramatischen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit. Die Produktion schrumpfte in der ersten Jahreshälfte um rund 15 % und damit auf ein Niveau, das zuletzt im Jahr 2005 verzeichnet wurde. Die kontaktintensiven Sektoren wurden besonders hart getroffen. Trotz eines starken Wiederaufschwungs der Wirtschaftstätigkeit im dritten Quartal werden sich erneut steigende Infektionszahlen und Eindämmungsmaßnahmen bremsend auswirken und die Erholung ins Stocken bringen. Insgesamt wird für 2020 ein Rückgang des realen BIP um fast 8 % prognostiziert. Die makroökonomischen Annahmen in den Übersichten über die Haushaltsplanung zeigen ein ähnliches Bild: Die aggregierte Wachstumsprognose liegt etwa einen Prozentpunkt unter den in den Stabilitätsprogrammen 2020 erwarteten Ergebnissen (Abbildung 2.1 sowie Tabelle IV.1 im Anhang)[6]. Für 2021 gehen sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten von einer konjunkturellen Belebung aus, wobei die Mitgliedstaaten, insbesondere Spanien und Luxemburg, mit einer kräftigeren Erholung rechnen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die am 5. November veröffentlichte Prognose der Kommission auf Basis aktuellerer Informationen zur Ausbreitung der Pandemie und der Einführung neuer Eindämmungsmaßnahmen erstellt wurde als die Übersichten über die Haushaltsplanung. Angesichts ungewisser und schneller Entwicklungen sind solche Unterschiede zu erwarten. Trotz der Rückkehr zum Wachstum dürfte die Erholung noch nicht abgeschlossen sein, und es ist davon auszugehen, dass die Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebiets im Jahr 2021 ihr Potenzial weiter nicht ausschöpfen können. Die Umsetzung der Initiative „Next Generation EU“, die in der Herbstprognose 2020 der Kommission und in den Übersichten über die Haushaltsplanung nur marginal berücksichtigt wird, wird die Erholung im Euro-Währungsgebiet weiter stützen.

Unsicherheit und Risiken bleiben außergewöhnlich hoch. Die Entwicklung der COVID-19-Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen sind die Hauptursache für die Unsicherheiten. Das jüngste Wiederaufflammen der Pandemie könnte die Wirtschaftstätigkeit weiter schwächen. Eine vorzeitige Beendigung der Unterstützung in Zusammenhang mit COVID-19 könnte die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit behindern, indem beispielsweise das

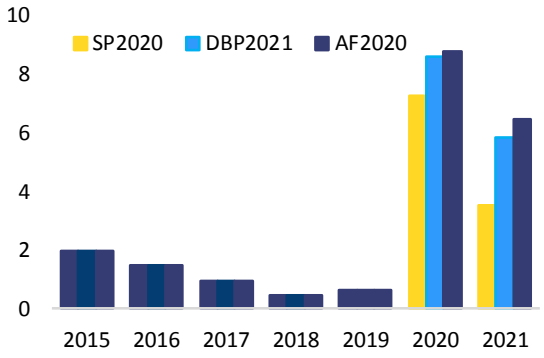
[6] Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sind verpflichtet, sich bei der Aufstellung der Haushaltsplanentwürfe auf von unabhängigen Einrichtungen erstellte oder gebilligte makroökonomische Prognosen zu stützen.

Vertrauen in die Wirtschaft untergraben wird. Gleichzeitig könnte jedoch auch eine über die erforderliche Dauer hinausgehende Verlängerung politischer Unterstützungsmaßnahmen kontraproduktiv sein (z. B. in Form einer verlängerten Unterstützung für unrentable Unternehmen). Eine unzureichende Koordinierung der nationalen politischen Maßnahmen könnte die Erholung ebenfalls behindern. Ausstrahlungs-Effekte einer Gesamtnachfrage, die geringer ausfällt als erwartet, würden das Wachstum noch weiter verlangsamen. Mögliche Spannungen an den Finanzmärkten sind nicht auszuschließen. Der Bankensektor könnte einer Belastungsprobe unterworfen werden, da mehr Zahlungsausfälle von Unternehmen zu mehr notleidenden Krediten führen würden. Auf der Positiv-Seite hingegen könnten raschere Fortschritte bei der Eindämmung der Pandemie und die Umsetzung ehrgeiziger, koordinierter Strategien innerhalb der EU eine raschere Erholung ermöglichen.

Aussichten für den Haushalt

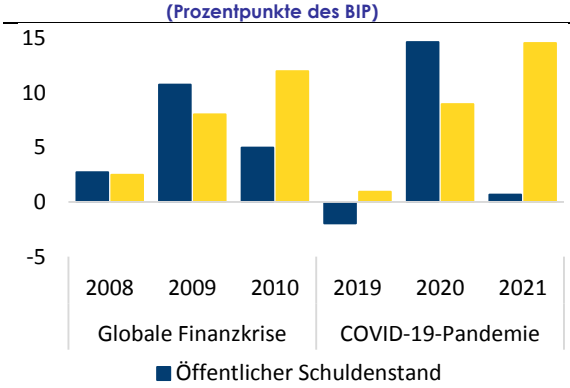
Das aggregierte Gesamtdefizit des Euro-Währungsgebiets dürfte 2021 sinken, aber auf einem sehr hohen Niveau bleiben (Abbildung 2.2 und Anhang Tabelle IV.2). Die Übersichten über die Haushaltsplanung deuten auf ein aggregiertes Gesamtdefizit von 5,9 % des BIP im Jahr 2021 (nach erwarteten 8,6 % des BIP im Jahr 2020) hin. Diese Projektionen stimmen weitgehend mit der Herbstprognose 2020 der Kommission überein, stellen aber verglichen mit den Stabilitätsprogrammen 2020 – die noch von einem aggregierten Defizit von 3,5 % des BIP im Jahr 2021 ausgegangen waren – einen beträchtlichen Anstieg dar. Die gesamtstaatlichen Defizite erhöhen sich den Projektionen zufolge stärker als während der weltweiten Finanzkrise (Abbildung 2.3). Die erwartete Verbesserung des aggregierten Defizits im Jahr 2021 ist in erster Linie auf das Auslaufen befristeter fiskalpolitischer Maßnahmen zurückzuführen, die 2020 zur Bekämpfung der Gesundheitskrise und ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen beschlossen wurden. Das jüngste Wiederaufflammen der Pandemie in Europa könnte dazu führen, dass diese Maßnahmen verlängert werden, um Wirtschaft und Erholung zu unterstützen, was 2021 zu einer Vergrößerung des Defizits führen könnte. Fast alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets planen für 2021 ein geringeres Defizit als 2020. Die stärksten Rückgänge um mehr als 4 Prozentpunkte des BIP sind in Belgien, Griechenland und Luxemburg geplant.

Abbildung 2.2 **Euro-Währungsgebiet: Gesamtdefizit 2015-2021 (% des BIP)**



Hinweis: Die Frühjahrsprognose 2020 der Europäischen Kommission wird für Länder verwendet, die in ihren Stabilitätsprogrammen 2020 keine Prognosen für 2020 oder 2021 abgegeben haben.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 (DBP), Herbst- und Frühjahrsprognosen 2020 der Europäischen Kommission und Stabilitätsprogramme 2020 (SP).

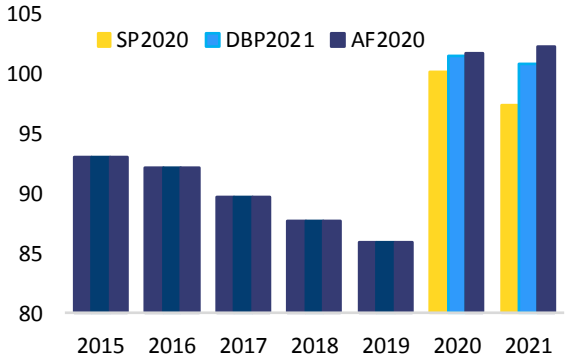
Abbildung 2.3 **Euro-Währungsgebiet: Veränderung des Gesamtdefizits und des öffentlichen Schuldenstands, 2008-2010 und 2019-2021 (Prozentpunkte des BIP)**



Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

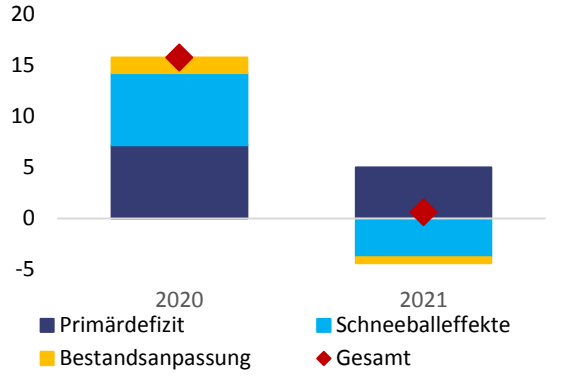
Die aggregierte Schuldenquote dürfte 2021 weitgehend stabil bei etwa 100 % bleiben (Abbildung 2.4 und Anhang, Tabelle IV.3). Der vor der Pandemie verzeichnete Rückgang der Schuldenquote kehrte sich im Jahr 2020 um, wegen des erheblichen Rückgangs des BIP und der hohen zur Finanzierung der Maßnahmen gegen die Pandemie eingegangenen Verschuldung. Die projizierte Verschlechterung der Schuldenquote im Jahr 2020 fiel deutlich höher aus als in den Jahren 2008-2009 (Abbildung 2.3). Den Übersichten über die Haushaltsplanung zufolge soll die Schuldenquote von 86 % im Jahr 2019 auf 102 % im Jahr 2020 steigen und sich 2021 stabilisieren. Diese Prognose entspricht zwar der Herbstprognose 2020 der Kommission für das Jahr 2020, nicht jedoch für 2021, da die Kommission hier mit einem weiteren Anstieg der Schuldenquote um 0,6 Prozentpunkte des BIP rechnet. Insgesamt wird das Primärdefizit auch 2021 die Schuldendynamik belasten, doch dürfte ein günstiges Zins-Wachstums-Differential dazu beitragen, den projizierten Anstieg zu begrenzen (Abbildung 2.5). Die Mitgliedstaaten mit dem höchsten projizierten Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2021 sind Estland, Irland und Malta. Die Mitgliedstaaten, die vor der Krise die höchsten Schuldenquoten verzeichneten, können im Jahr 2021 tendenziell mit einer leichten Verbesserung rechnen.

Abbildung 2.4 **Euro-Währungsgebiet: öffentlicher Schuldenstand, 2015-2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Frühjahrsprognose 2020 der Europäischen Kommission wird für Länder verwendet, die in ihren Stabilitätsprogrammen 2020 keine Prognosen für 2020 oder 2021 abgegeben haben.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 (DBP), Herbst- und Frühjahrsprognosen 2020 der Europäischen Kommission und Stabilitätsprogramme 2020 (SP).

Abbildung 2.5 **Euro-Währungsgebiet: Aufschlüsselung der Veränderung der Schuldenquote, 2020-2021 (Prozentpunkte des BIP)**



Hinweis: Der Schneeballeffekt bezieht sich auf die Nettoauswirkungen von Zinssätzen, Inflation und realem BIP-Wachstum (d. h. des Zins-Wachstums-Differenzials) auf die Schuldendynamik.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Die Schuldenprojektionen sind außergewöhnlich unsicher. Stochastische Simulationen deuten darauf hin, dass die Schuldenquote im Euro-Währungsgebiet 2021 zwischen 99 und 106 % des BIP liegen dürfte (Anhang III). Mittelfristig dürfte sich das Verhältnis stabilisieren, da sich die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentlichen Finanzen allmählich abschwächen. Die Eventualverbindlichkeiten, die sich aus der Bereitstellung öffentlicher Garantien zur Stützung der Wirtschaftstätigkeit und der durch die Pandemie besonders hart getroffenen Sektoren ergeben – sofern diese abgerufen werden –, würden sich im öffentlichen Schuldenstand und in der Entwicklung der Haushaltsdefizite niederschlagen. Diese Eventualverbindlichkeiten belaufen sich 2020 auf rund 20 % des BIP, wobei zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede bestehen (Kasten 1). Andererseits gibt es eine Reihe mildernder Faktoren. Dazu zählen die Verlängerung der Schuldenlaufzeiten in den letzten Jahren, stabile Finanzierungsquellen, historisch niedrige Kreditkosten und EU-Initiativen wie das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) und,

was noch wichtiger ist, das Instrument Next Generation EU, das auch die Aufbau- und Resilienzfazilität beeinhaltet.

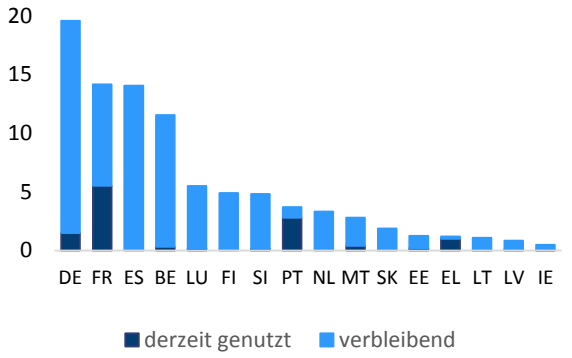
Kasten 1: In den Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 aufgeführte Garantien und andere Liquiditätshilfen

Die Mitgliedstaaten haben umfangreiche Liquiditätshilfen gewährt, um die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Die gängigsten Formen der Liquiditätshilfe sind staatliche Bürgschaften zur Unterstützung der privaten Kreditaufnahme und Steuerstundungen (d. h. eine mögliche Aufschiebung steuerlicher Verpflichtungen ohne Sanktionen). Die Mitgliedstaaten haben auch Garantien zur Unterstützung neuer Instrumente auf EU-Ebene bereitgestellt.

Staatliche Garantien als größte Kategorie der Liquiditätshilfen Die Mitgliedstaaten haben Regelungen von bis zu 17 % des BIP eingeführt. Dies entspricht den maximalen Garantierahmen, die tatsächliche Nutzung oder vertragliche Vereinbarungen zwischen Privathaushalten, Unternehmen, dem Finanzsektor und der Regierung können jedoch dazu führen, dass nicht alle Mittel in Anspruch genommen werden. Nur ein Teil der vertraglichen Verpflichtungen wird wahrscheinlich zu Forderungen gegenüber dem Staat führen, sich als Defizit niederschlagen und so auf die Schuldenstände auswirken. Dieser Teil lässt sich nur schwer im Voraus schätzen. Die Mitgliedstaaten haben auch Garantien zur Unterstützung neuer Instrumente auf EU-Ebene bereitgestellt, insbesondere SURE und den Europäischen Garantiefonds.

Der Umfang der Garantieregelungen und ihre Ausgestaltung unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Einige Staaten haben unmittelbar für Bankkredite an Privathaushalte und Unternehmen gebürgt. Andere Mitgliedstaaten haben Liquiditätsförderprogramme über staatliche Fördereinrichtungen aufgelegt. Zu diesen Einrichtungen zählen die KfW in Deutschland, KredEx in Estland, die griechische Entwicklungsbank, BPI in Frankreich, CDP in Italien, Altum in Lettland, INVEGA in Litauen, die Malta Development Bank, und Finnvera in Finnland. Auch Garantien, durch die theoretisch mögliche maximale Eventualverbindlichkeiten einer Regelung zur tatsächlichen Eventualverbindlichkeit eines Staates werden, werden in unterschiedlichem Maße in den Mitgliedstaaten genutzt. Schätzungen der Kommission zufolge wurden bislang nur etwa ein Viertel der verfügbaren Garantien abgerufen.

Abbildung B1.1 **Garantien für inländische Wirtschaftsakteure in 2020 (in % des BIP)**



Hinweis: Garantien für Instrumente auf EU- und internationaler Ebene sind nicht berücksichtigt. Die Abbildung zeigt den Umfang neu eingeführter Garantieregelungen in Deutschland; der Garantierahmen ist insgesamt jedoch unbegrenzt. Die Daten in den Übersichten über die Haushaltsplanung für Frankreich, Irland und Lettland wurden mit Angaben aus anderen öffentlichen Quellen ergänzt. Wenngleich in Österreich und Italien Regelungen existieren, haben diese Länder keine Angaben zu Garantien vorgelegt. Der Höchstbetrag der Eventualverbindlichkeiten beläuft sich für Italien auf etwa 30 % des BIP mit einer indikativen Nutzung von bislang etwa 7 % des BIP.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 und

Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, freiwillig in ihren Übersichten über die Haushaltsplanung den Höchstumfang der Garantierahmen und deren Ausschöpfung anzugeben. Der Großteil der Mitgliedstaaten hat diese Angaben zumindest teilweise übermittelt. Einige Mitgliedstaaten meldeten auch Garantien zur Unterstützung von EU- und internationalen Instrumenten wie SURE. Die Abbildung B1.1 zeigt Garantien ausschließlich für inländische Wirtschaftsteilnehmer, die aus Gründen der Vergleichbarkeit berichtigt wurden.

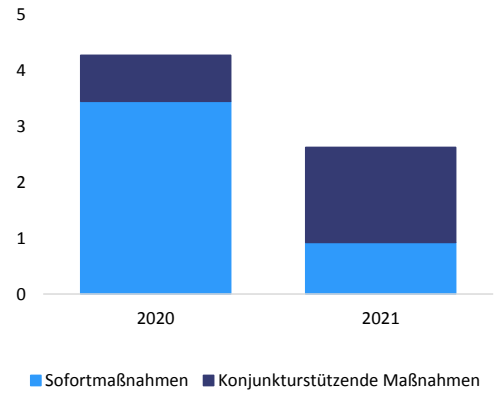
Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gewährten im Jahr 2020 Aufschübe für Steuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen in Höhe von etwa 1½ % des BIP. Abgabenstundungen wirken sich nicht direkt auf das staatliche Haushaltsdefizit aus, da die Steuern in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für den Zeitraum der die Steuerverbindlichkeit verursachenden Wirtschaftstätigkeit erfasst werden. Gleichzeitig können sich Stundungen vorübergehend auf die Verschuldung auswirken, wenn damit im Aufschubzeitraum weitere staatliche Kreditaufnahmen einhergehen. Angesicht des erwarteten beträchtlichen wirtschaftlichen Abschwungs für 2020 ist jedoch davon auszugehen, dass einige Unternehmen diese

Krise nicht überstehen und einige der gestundeten Steuerverbindlichkeiten daher möglicherweise nie gezahlt werden. Nach Maßgabe des statistischen Rahmens der EU sollten aufgelaufene, aber nicht einziehbare Steuern nicht als Staatseinnahmen erfasst werden, woraus sich eine defiziterhöhende Wirkung ergibt. Insgesamt enthielten die Übersichten über die Haushaltsplanung keine konkreten Angaben zu geschätzten Steuerausfällen, wenngleich die Steuerprognosen diesen Auswirkungen wahrscheinlich Rechnung tragen.

Finanzpolitische Reaktion auf die COVID-19-Pandemie

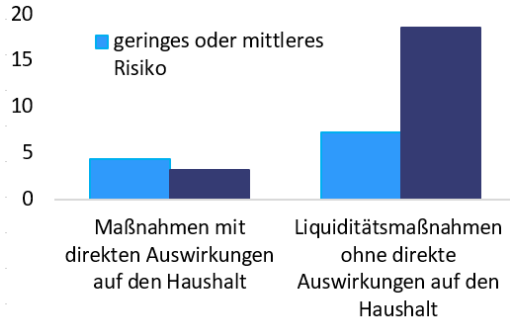
Als Reaktion auf die Pandemie haben die Mitgliedstaaten rasch umfangreiche finanzpolitische Maßnahmen ergriffen. Die 2020 eingeführten finanzpolitischen Maßnahmen zielen hauptsächlich darauf ab, die öffentliche Gesundheitslage zu verbessern und Arbeitnehmer und Unternehmen für Einkommenseinbußen aufgrund von Einschränkungen des öffentlichen Lebens und Unterbrechungen der Lieferkette zu entschädigen. Diese befristeten Sofortmaßnahmen im Jahr 2020 werden auf 3,4 % des BIP (Abbildung 2.6) geschätzt. Andere allgemeinere (befristete oder unbefristete) Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung wie zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Auftrag oder indirekte Steuersenkungen werden im Jahr 2020 auf 0,8 % des BIP geschätzt. Der derzeitigen Prognose zufolge werden sich im Jahr 2021 befristete Sofortmaßnahmen auf 0,9 % des BIP und weitere Unterstützungsmaßnahmen auf 1,5 % des BIP belaufen.[7] Einige Mitgliedstaaten haben nach Vorlage ihrer Übersichten zusätzliche Maßnahmen ergriffen. Möglicherweise ist zudem eine Verlängerung weiterer Sofortmaßnahmen als Reaktion auf die zweite Pandemiewelle erforderlich.

Abbildung 2.6: **Euro-Währungsgebiet: Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf den Haushalt 2020-2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Sofortmaßnahmen zielen hauptsächlich darauf ab, die öffentliche Gesundheitslage zu verbessern und Einkommenseinbußen von Arbeitnehmern und Unternehmen aufgrund der Einschränkungen des öffentlichen Lebens und Unterbrechungen der Lieferkette zu kompensieren. Dabei handelt es sich meist um befristete Maßnahmen. Mit Maßnahmen zur Erholung werden Wirtschaftstätigkeiten im allgemeinerem Sinne unterstützt.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021, Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Abbildung 2.7: **Euro-Währungsgebiet: Fiskalpolitische Unterstützung und mittelfristiges Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor der Krise in 2020 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt den (einfachen) Durchschnitt diskretionärer fiskalpolitischer Unterstützungsmaßnahmen im Jahr 2020. Die Mitgliedstaaten werden nach ihren mittelfristigen Tragfähigkeitsrisiken vor der Pandemie gebündelt, wobei Belgien, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal in dem Cluster mit hohem Risiko vertreten sind. Die für Griechenland im Debt Sustainability Monitor 2019 durchgeführte Schuldentragfähigkeitsanalyse wich aufgrund der Besonderheiten der Schuldenstruktur Griechenlands und insbesondere des hohen Anteils der amtlichen Kreditgeschäfte ohne Risikoeinstufung vom gemeinsamen Ansatz ab.
Quellen: Übersichten über die Haushaltsplanung 2021; Herbstprognose 2020 und Debt Sustainability Monitor 2019 der Europäischen Kommission.

Sofortmaßnahmen sind entscheidend, um das Gesundheitswesen zu unterstützen und Haushalte und Unternehmen liquide zu halten, was sich zudem positiv auf die Wirtschaft auswirkt. Obgleich sich diese in der Anfangsphase dieser Krise als nützlich erwiesen, so sind sie weniger effizient, um die Erholung bei nachlassender Gesundheitsnotlage zu unterstützen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die kurzfristigen

[7] Die Sofortmaßnahmen werden von den anderen Maßnahmen unterschieden, da ihre Angemessenheit nicht am Zustand der Wirtschaft, sondern anhand der öffentlichen Gesundheitslage und den durch sie bedingten Einschränkungen beurteilt werden sollte. Diese Sofortmaßnahmen sind (fast ausschließlich) befristet und laufen 2022 oder früher aus. Weitere befristete oder unbefristete Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise sollen die darauffolgende Erholung (z. B. weitere Unterstützungsmaßnahmen) fördern.

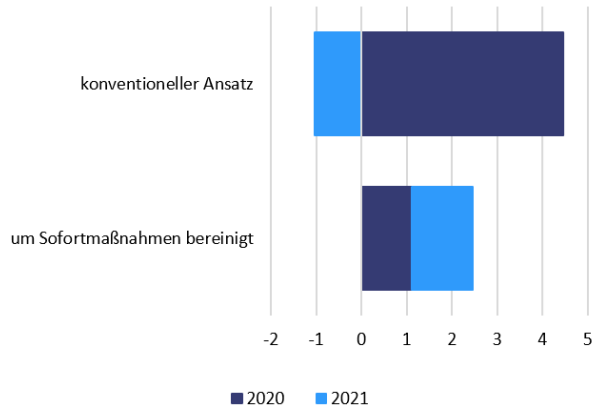
Multiplikatoreffekte befristeter Sofortmaßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit voraussichtlich niedrig ausfallen, wie der starke Anstieg der Sparneigung (anstatt von Konsumbereitschaft) im privaten Sektor im Jahr 2020 bestätigt. Daher müssen die Sofortmaßnahmen bei einer Verbesserung der Pandemielage möglicherweise angepasst und mit Maßnahmen kombiniert werden, die die Fundamentaldaten unserer Volkswirtschaften verbessern, den ökologischen und digitalen Wandel unterstützen und sich positiv auf die Nachfrage auswirken. In der Zwischenzeit und angesichts des jüngsten Wiederaufflammens der Pandemie in Europa können Sofortmaßnahmen jedoch nach wie vor notwendig und ein Rettungsanker für die Wirtschaft sein.

Die Mitgliedstaaten mit einer stabileren Haushaltslage leisteten im Allgemeinen mehr direkte Unterstützung aus dem Haushalt, während Mitgliedstaaten in einer schwächeren Situation eher auf Liquiditätshilfen setzten (Abbildung 2.7). Insgesamt haben Länder mit vergleichsweise soliderer Haushaltslage mehr fiskalische Unterstützung mit direkten Auswirkungen auf den Haushalt gewährt (1 % des BIP). Im Gegensatz dazu scheinen Länder mit einer schwächeren Haushaltslage stärker auf Liquiditätshilfen ohne direkte Auswirkungen auf den Haushalt zurückgegriffen zu haben. Künftig sollten Unterstützungsinitiativen auf EU-Ebene wie die Aufbau- und Resilienzfazilität zusätzlichen haushaltspolitischen Spielraum bieten, um die Erholung und die Resilienz der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Bewertung des fiskalischen Kurses im Euro-Währungsgebiet

Eine mechanistische Lesart der herkömmlichen Indikatoren zur Bewertung des fiskalischen Kurses ist in der gegenwärtigen Lage nicht angebracht. Die Einführung und anschließende Aufhebung umfangreicher befristeter Sofortmaßnahmen verzerren das Bild, da die zur Bewertung des fiskalischen Kurses herangezogenen Indikatoren durch die entsprechenden im Jahresvergleich verzeichneten Veränderungen der öffentlichen Ausgaben beeinflusst werden.[8] Durch Ausklammern der befristeten Sofortmaßnahmen von der Berechnung der Indikatoren für den fiskalischen Kurs ergibt sich eine repräsentativere Bewertung der zugrunde liegenden fiskalischen Unterstützung der Wirtschaftstätigkeit.

Abbildung 2.8: **Euro-Währungsgebiet: fiskalischer Kurs 2020-2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt den diskretionären fiskalischen Impuls auf der Grundlage des Ausgabenrichtwerts, der den über das Potenzialwachstum hinausgehenden Anstieg der Ausgaben (ohne diskretionäre Maßnahmen) misst. Positive Zahlen in dieser Abbildung deuten auf einen expansiven Kurs hin.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Der fiskalische Kurs 2021 scheint weiter auf eine Stützung der Konjunktur ausgerichtet, auch wenn er um die geplante Aufhebung befristeter Sofortmaßnahmen bereinigt wird. In den Übersichten über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass

[8] Sofortmaßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 werden nicht als einmalige Maßnahmen betrachtet, obgleich sie für einen befristeten Zeitraum eingeführt wurden, um automatische Stabilisatoren zu ergänzen.

ein großer Teil der befristeten Sofortmaßnahmen im Jahr 2021 auslaufen wird. Die konventionellen Indikatoren (einschließlich Sofortmaßnahmen) deuten auf einen unterstützenden fiskalischen Kurs (+4,5 % des BIP) in 2020 hin, jedoch auf eine Straffung von –1,0 % des BIP im Jahr 2021 (laut Herbstprognose der Kommission 2020; Abbildung 2.8). Ohne die befristeten Sofortmaßnahmen im direkten Zusammenhang mit der Pandemie hingegen ist der finanzpolitische Kurs für beide Jahre mit +1,1 % des BIP im Jahr 2020 und +1,4 % im Jahr 2021 konjunkturfördernd ausgerichtet. Wenngleich aller Voraussicht nach auch keine vollständige Erholung eintreten wird, so werden die bereits bestehenden fiskalpolitischen Maßnahmen die Wirtschaftstätigkeit im Zeitraum 2020-2021weiter unterstützen.

Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität schafft zusätzliche fiskalische Impulse Ausgaben in Form von Finanzhilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität schaffen zusätzliche fiskalische Impulse auf Ebene des Euro-Währungsgebiets, obgleich sie keine Auswirkungen auf den Haushaltssaldo der Mitgliedstaaten haben.[9] Gegenwärtig geht die Kommission in ihrer Herbstprognose 2020 davon aus, dass sich die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierten Ausgaben geringfügig auf den fiskalischen Kurs in 2021 (0,15 % des BIP) auswirken werden. Dies ist jedoch auf unzureichend detaillierte Angaben zu diesen Maßnahmen in den Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 zurückzuführen. Lediglich sechs Mitgliedstaaten meldeten in ihren Übersichten über ihre Haushaltsplanung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierte Ausgaben: Griechenland, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal und Slowenien.

Der Zeitplan und der Umfang der für 2021 geplanten Aufhebung der Sofortmaßnahmen sind angesichts der zweiten Pandemiewelle nun jedoch mit Unsicherheit behaftet. Der Zeitplan für die Aufhebung stützte sich auf die Annahme, dass auf die „Notfallphase“ eine „Erholungsphase“ folgt, d. h. eine Phase des dauerhaften Aufschwungs an eine Phase der Eindämmung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden der Pandemie anschließt. Durch das jüngste Wiederaufflammen der Pandemie in Europa könnten die Notfallmaßnahmen jedoch weiter verlängert werden, um der Wirtschaft einen Rettungsanker zu bieten. Dies dürfte zu einer Änderung der bereits in der Prognose der Kommission enthaltenen Haushaltsplanungen führen. Allerdings dürften die neuen „Sofortmaßnahmen“ nicht notwendigerweise die Maßnahmen der ersten Pandemiewelle widerspiegeln, sondern vielmehr die gewonnenen Erkenntnisse reflektieren und mit Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Eckdaten kombiniert werden. Die Herausforderung wird darin bestehen, die Wirtschaft in der Notlage weiterhin zu unterstützen und gleichzeitig die Voraussetzungen für die Rückkehr zu nachhaltigem Wachstum im Einklang mit dem ökologischen und digitalen Wandel der EU-Wirtschaft zu erreichen.

Der Mix aus umfangreichen Produktionsverlusten und Abwärtsrisiken erfordert eine zielgerichtete und befristete Fortsetzung der fiskalpolitischen Unterstützung im Jahr 2021. Die Mitgliedstaaten sollten zunächst ein abruptes Ende der fiskalischen Unterstützung vermeiden. Zweitens könnten fiskalpolitische Unterstützungsmaßnahmen in der gegenwärtigen Phase der Pandemie von den gewöhnlichen aggregierten Unterstützungsmaßnahmen in einer normalen Rezession abweichen. Solange die Pandemie anhält und Unsicherheit herrscht, sollten die Konjunkturmaßnahmen zielgerichtet erfolgen, da bei breit angelegten Maßnahmen die Gefahr besteht, dass sie unwirksam sein könnten.

[9] Eurostat hat im Anschluss an eine Konsultation mit den nationalen statistischen Ämtern eine erste positive Bewertung der Haushaltsneutralität der Finanzhilfen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität abgegeben.

Drittens sollte das Wiederaufflammen der Pandemie nicht zu einer systematischen Verlängerung notstandsorientierter fiskalpolitischer Maßnahmen führen, wenn sich die zugrunde liegende Gesundheitslage verbessert. Programme zur Soforthilfe und Konjunkturbelebung verlangen nach unterschiedlichen Prioritäten und Maßnahmen; die Mitgliedstaaten müssen flexibel bleiben und rechtzeitig erkennen, wie sich verschiedene Arten der Unterstützung kombinieren lassen.

Die fiskalpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollten weiterhin fiskalische Unterstützung leisten, dabei jedoch die mittelfriste Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie sind in vielen Mitgliedstaaten mit hoher Verschuldung noch akuter und verschärfen die Herausforderungen auf der Suche nach einer optimalen fiskalpolitischen Reaktion. Derzeit profitieren diese Mitgliedstaaten von den günstigen Finanzierungskosten infolge der umfangreichen Unterstützung durch die geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank und infolge eines deutlich verbesserten Vertrauens der Finanzmärkte nach Einführung umfangreicher Instrumente auf EU-Ebene. Um jedoch notwendige wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen mit einer soliden mittelfristigen Haushaltslage und einer mittelfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Einklang zu bringen, sollten Unterstützungsmaßnahmen zeitlich befristet sein und nicht vorab die Finanzpolitik in der Zeit nach der Krise binden. Sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, sollte der Staat eine Haushaltspolitik wiederaufnehmen, die darauf abzielt, mittelfristig eine von einem vorsichtigen Kurs geprägte Haushaltslage zu erreichen und gleichzeitig die Investitionen zu erhöhen. Glaubwürdige mittelfristige haushaltspolitische Strategien sind wichtig, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, nicht zuletzt im Falle hoch verschuldeter Mitgliedstaaten.

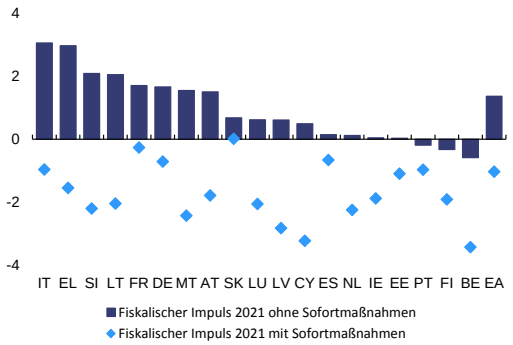
III. Übersichten über die Haushaltsplanung – ein Überblick

Fast alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets haben ihre Übersicht über die Haushaltsplanung bis zum 15. Oktober vorgelegt. Damit sind sie ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 nachgekommen. Die einzigen Ausnahmen bildeten Italien und Zypern. Italien hat seinen Plan am 19. Oktober eingereicht und Zypern am 23. Oktober. Im Einklang mit dem Two-Pack-Verhaltenskodex haben Belgien und Litauen eine Übersicht über die Haushaltsplanung vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basiert. Belgien hat am 15. Oktober aufgrund der kürzlich erfolgten föderalen Regierungsbildung einen Plan zur unveränderten Politik und anschließend am 30. Oktober einen aktualisierten Plan vorgelegt. Die Stellungnahme der Kommission stützt sich auf die Bewertung dieses aktualisierten Plans. Litauen hat vor dem Hintergrund der nationalen Wahlen im Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung unter Annahme einer unveränderten Politik vorgelegt. Die litauischen Behörden werden ersucht, der Kommission und der Euro-Gruppe nach Amtsantritt der neuen Regierung und der Regel entsprechend mindestens einen Monat, bevor der Entwurf des Haushaltsplans vom nationalen Parlament verabschiedet werden soll, eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen.

Fiskalpolitische Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die COVID-19-Pandemie 2020-2021

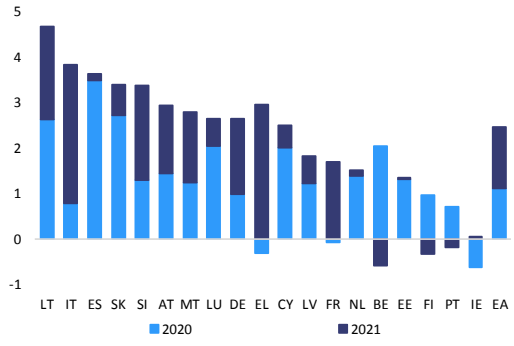
Der fiskalische Kurs scheint – bereinigt um das Auslaufen befristeter Sofortmaßnahmen – in allen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in 2020-2021 auf eine Stützung der Konjunktur ausgerichtet (Abbildung 3.1). Wie in Abschnitt II erörtert, hat die geplante Aufhebung der Soforthilfen erhebliche Auswirkungen auf die traditionellen Indikatoren des fiskalischen Kurses. Selbst ohne die befristeten Sofortmaßnahmen belegen die zugrunde liegenden Haushaltsdaten (gemessen am Ausgaberichtwert) im Jahr 2021 einen expansiven Kurs (rund 1,5 % des BIP). In einigen Mitgliedstaaten beträgt diese Unterstützung beträchtliche 2 % des BIP oder mehr. Diese Unterstützung erfolgt zusätzlich zu den umfangreichen expansiven Maßnahmen von etwa 1 % des BIP, die bereits 2020 umgesetzt wurden (Abbildung 3.2) und wird in den meisten Mitgliedstaaten geleistet (Abbildung 3.3). Unter Einbeziehung der geplanten Aufhebung der Sofortmaßnahmen wird im Jahr 2021 für zwei Mitgliedstaaten ein leicht kontraktiver fiskalischer Kurs erwartet. Die Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität wird zusätzliche fiskalische Impulse schaffen.

Abbildung 3.1: **Fiskalischer Kurs 2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Der fiskalische Kurs wird als diskretionärer fiskalischer Impuls auf der Grundlage der Ausgabenrichtwertmethode berechnet. Positive Zahlen deuten auf einen günstigen Kurs.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Abbildung 3.2: **Fiskalischer Kurs ohne Sofortmaßnahmen 2020-2021 (in % des BIP)**

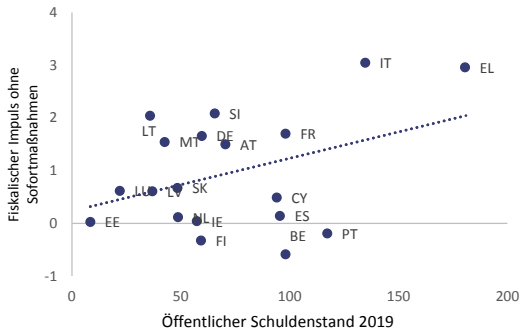


Hinweis: Der fiskalische Kurs wird als diskretionärer fiskalischer Impuls ohne Berücksichtigung der Sofortmaßnahmen berechnet. Positive Zahlen deuten auf einen günstigen Kurs.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Wenngleich die Mehrzahl der Maßnahmen der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung dient, machen befristete Sofortmaßnahmen im Jahr 2021 im Durchschnitt über ein Drittel der Gesamtmaßnahmen aus, wobei eine starke Streuung nach Ländern zu verzeichnen ist (Abbildung 3.4). Dies spiegelt die nach wie vor hohe Unsicherheit im Zusammenhang mit der Entwicklung der Pandemie wider. Fünf Mitgliedstaaten sehen Soforthilfeausgaben in Höhe von mindestens 1 % des BIP im Haushalt vor, während einige Länder befristeten Soforthilfemaßnahmen in ihren Haushaltsplänen für 2021 keine Auswirkung beimessen. Mehrere Länder planen ihre fiskalpolitische Unterstützung im Jahr 2021 von Sofortmaßnahmen hin zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung zu verlagern. Angesichts des jüngsten Wiederaufflammens der Pandemie in Europa ist das geplante Auslaufen der Sofortmaßnahmen im Jahr 2021 jedoch zunehmend unsicher, da die Mitgliedstaaten mit weiteren Sofortmaßnahmen als Rettungsanker für die Wirtschaft reagieren dürften.

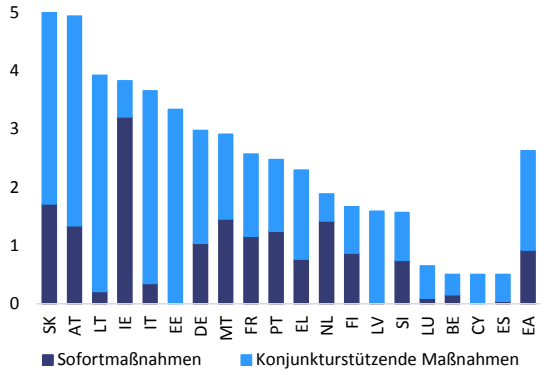
Vor dem Hintergrund dieser erheblichen Unsicherheiten planen die Mitgliedstaaten für 2021 eine Kombination aus zumeist befristeten und einigen unbefristeten Maßnahmen, um die Wirtschaftstätigkeit zu unterstützen (Abbildung 3.5). Die Maßnahmen dürften sich auf durchschnittlich 2,6 % des BIP belaufen, einige Länder planen sogar Impulse von mindestens 3 % des BIP. Im Durchschnitt machen befristete Maßnahmen im Jahr 2021 etwa zwei Drittel aller Maßnahmen aus. Einige Länder haben jedoch auch

Abbildung 3.3: **Fiskalischer Kurs ohne Sofortmaßnahmen im Jahr 2021 und öffentlicher Schuldenstand im Jahr 2019 (in % des BIP)**



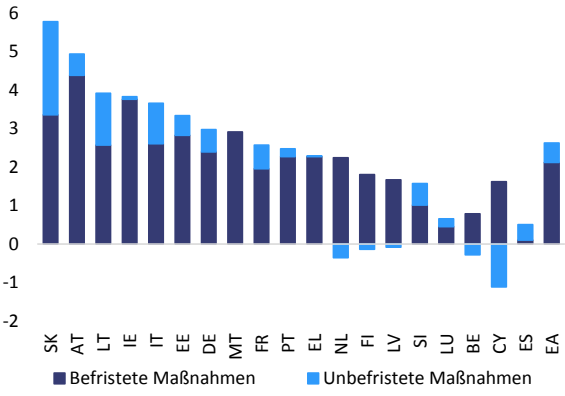
Hinweis: Der fiskalische Kurs wird als diskretionärer fiskalischer Impuls ohne Berücksichtigung der Sofortmaßnahmen berechnet. Positive Zahlen deuten auf einen günstigen Kurs.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

Abbildung 3.4 **Sofort- und andere Unterstützungsmaßnahmen 2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt die haushaltspolitischen Auswirkungen im Jahr 2021 der ab 2020 angenommenen diskretionären Maßnahmen. Die Sofortmaßnahmen zielen hauptsächlich darauf ab, die öffentliche Gesundheitslage zu verbessern und Arbeitnehmer und Unternehmen für Einkommenseinbußen aufgrund von Einschränkungen des öffentlichen Lebens und Unterbrechungen der Lieferkette zu entschädigen. Dabei handelt es sich meist um befristete Maßnahmen. Andere befristete oder unbefristete Unterstützungsmaßnahmen zielen auf eine allgemeinere Unterstützung der Wirtschaftstätigkeit ab.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

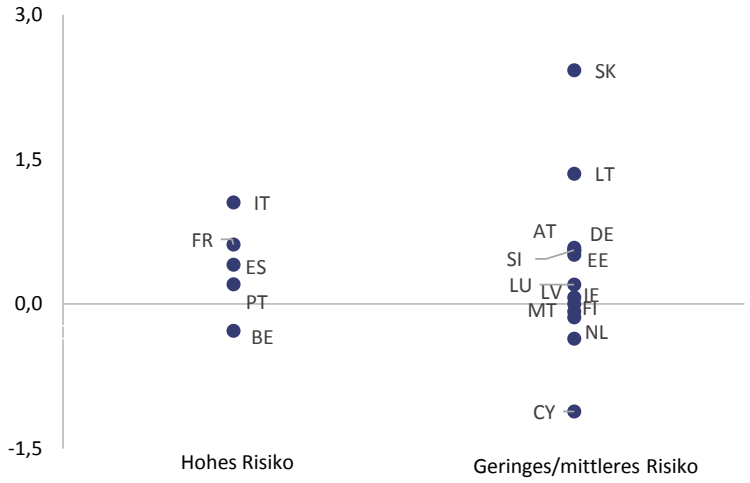
Abbildung 3.5 **Befristete und unbefristete Maßnahmen 2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt die haushaltspolitischen Auswirkungen im Jahr 2021 der ab 2020 beschlossenen diskretionären Maßnahmen. Befristete Maßnahmen sollen 2022 oder früher auslaufen.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

unbefristete Maßnahmen eingeführt, in einigen wenigen Fällen von mehr als 1 % des BIP, was sich auf den künftigen finanzpolitischen Kurs auswirkt. Dies könnte problematisch sein, da im Zusammenhang mit der zweiten Pandemiewelle weiterhin große Unsicherheit herrscht und möglicherweise zusätzliche Sofortmaßnahmen erforderlich sind. Die Kopplung notwendiger befristeter Sofortmaßnahmen mit unbefristeten Maßnahmen sollte die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährden (Abbildung 3.6).

Abbildung 3.6 **Unbefristete Maßnahmen und vor der Krise bestehende Risiken für die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, 2021 (in % des BIP)**



Hinweis: Die Abbildung zeigt die haushaltspolitischen Auswirkungen im Jahr 2021 der ab 2020 angenommenen unbefristeten Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten werden nach ihren vor der Pandemie bestehenden mittelfristigen Tragfähigkeitsrisiken gebündelt. Die für Griechenland im Rahmen des *Debt Sustainability Monitor 2019* durchgeführte Analyse der Tragfähigkeit der Schulden unterschied sich aufgrund der Besonderheiten der griechischen Schuldenstruktur, insbesondere des hohen Anteils der öffentlichen Kreditvergabe ohne Angabe einer Risikoeinstufung, etwas vom gemeinsamen Ansatz.
Quelle: Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission und *Debt Sustainability Monitor* 2019.

Qualitative Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 durch die Kommission

In den Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 wird der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts Rechnung getragen. Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen.[10] Darin legte die Kommission dar, dass angesichts des zu erwartenden schweren Wirtschaftsabschwungs infolge des COVID-19-Ausbruchs die Voraussetzungen für die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel erfüllt waren. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Wie in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021[11] dargelegt und in dem Schreiben der Kommission an die EU-Finanzminister vom 19. September 2020[12] mitgeteilt, sollten die Mitgliedstaaten 2021 vor dem Hintergrund der aktivierten Ausweichklausel weiterhin gezielte und befristete

[10] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe - Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie, COM(2020) 112 final vom 13.3.2020.

[11] Mitteilung der Kommission „Jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021“ vom 17.9.2020, COM (2020) 575 final.

[12] 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

fiskalische Unterstützung leisten, aber auch darauf achten, dass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt.

Im Frühjahr hat die Kommission Berichte nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Rumäniens angenommen, das bereits der korrektiven Komponente des Pakts unterlag. 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. Dies gilt nach wie vor.

Im Zentrum der Haushaltspolitik in den Jahren 2020 und 2021 steht die Bekämpfung der Pandemie. Nach der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel empfahl der Rat den Mitgliedstaaten am 20. Juli 2020, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Pandemie wirksam zu bekämpfen, die Wirtschaft zu stützen und die darauffolgende Erholung zu fördern. Sobald die wirtschaftlichen Bedingungen dies zulassen, sollten die Mitgliedstaaten eine Haushaltspolitik verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine von einem vorsichtigen Haushaltskurs geprägte Haushaltslage zu erreichen und die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten, und gleichzeitig die Investitionen erhöhen.

Die Stellungnahmen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 konzentrieren sich auf die Bewertung der haushaltspolitischen Maßnahmen für 2021. In den Stellungnahmen wird bewertet, ob die geplanten Unterstützungsmaßnahmen mit den Empfehlungen des Rates vom 20. Juli 2020 und den Orientierungen im Schreiben der Kommission vom 19. September im Einklang stehen, insbesondere ob sie befristeten Charakter haben. Letzteres ist wichtig, um die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Einklang mit der allgemeinen Ausweichklausel zu erhalten.

Die qualitative Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2021 durch die Kommission lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersichten über die Haushaltsplanung insgesamt mit der haushaltspolitischen Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 im Einklang stehen. Die meisten in den Übersichten über die Haushaltsplanung enthaltenen Maßnahmen zielen darauf ab, vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit die Konjunktur zu stützen.
2. Im Falle Belgiens, Deutschlands, Estlands, Finnlands, Griechenlands, Irlands, Lettlands, Luxemburgs, Maltas, der Niederlande, Österreichs, Portugals, Sloweniens, Spaniens und Zyperns handelt es sich (überwiegend) um befristete Maßnahmen. Ein Teil der in den Übersichten über die Haushaltsplanungen Frankreichs, Italiens, Litauens und der Slowakei vorgesehenen Maßnahmen scheinen weder befristet zu sein noch durch Ausgleichsmaßnahmen kompensiert zu werden. Litauen hat seine Haushaltsplanung unter der Annahme einer unveränderten Politik vorgelegt und wird ersucht, eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen.
3. Für Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien ist es angesichts ihres gesamtstaatlichen Schuldenstands und der bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie hohen Tragfähigkeitsrisiken auf mittlere Sicht wichtig, sicherzustellen, dass bei konjunkturstützenden Maßnahmen die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleibt.

Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie erforderlichenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

ANHANG I: Länderspezifische Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2021

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Österreichs** insgesamt mit der haushaltspolitischen Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 im Einklang steht. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Österreichs enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Österreich wird aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Belgiens** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Belgiens enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. 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 bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Belgien wird aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Zyperns** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Zyperns enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Zypern ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Estlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Estlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Estland ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Finnlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Finnland ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Frankreichs** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Frankreichs enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Einige Maßnahmen scheinen jedoch nicht befristet zu sein oder mit Ausgleichsmaßnahmen

einherzugehen. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Frankreichs und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Frankreich bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Frankreich ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Deutschlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Deutschland ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Griechenlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Griechenlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Griechenlands vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie ist es für Griechenland bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Griechenland ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Irlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Irland ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Italiens** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Einige Maßnahmen scheinen jedoch nicht befristet zu sein oder mit Ausgleichsmaßnahmen einherzugehen. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Italiens und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Italien bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Italien ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Lettlands** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Lettlands enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Lettland

ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Luxemburgs** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Luxemburgs enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Luxemburg ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Litauens** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Litauens enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Einige Maßnahmen scheinen jedoch nicht befristet zu sein oder mit Ausgleichsmaßnahmen einherzugehen. Litauen ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen. Die Behörden werden aufgefordert, nach Amtsantritt einer neuen Regierung und in der Regel mindestens einen Monat, bevor der Entwurf des Haushaltsplans vom nationalen Parlament verabschiedet werden soll, der Kommission und der Euro-Gruppe eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Maltas** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Maltas enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Malta ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung der **Niederlande** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten in den Übersichten über die Haushaltsplanung enthaltenen Maßnahmen zielen darauf ab, vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit die Konjunktur zu stützen. Die Niederlande sind aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Portugals** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Portugals enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Portugals und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Portugal bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Portugal ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **der Slowakei** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung der Slowakei enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Einige Maßnahmen scheinen jedoch nicht befristet zu sein oder mit Ausgleichsmaßnahmen einherzugehen. Die Slowakei ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Sloweniens** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Sloweniens enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. Slowenien ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung **Spaniens** der Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 weitgehend Rechnung trägt. Die meisten der in der Übersicht über die Haushaltsplanung Spaniens enthaltenen Maßnahmen unterstützen die Wirtschaftstätigkeit vor dem Hintergrund erheblicher Unsicherheit. In Anbetracht des gesamtstaatlichen Schuldenstands Spaniens und der hohen Tragfähigkeitsrisiken, die bereits vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf mittlere Sicht bestanden, ist es für Spanien bei der Ergreifung konjunkturstützender Maßnahmen wichtig sicherzustellen, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beibehalten wird. Spanien ist aufgefordert, die Anwendung, Wirksamkeit und Angemessenheit der Unterstützungsmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen und sie gegebenenfalls an die sich ändernden Umstände anzupassen.

ANHANG II: Der Herbstprognose 2020 der Kommission zugrunde liegende Methoden und Annahmen

Nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 werden „[d]ie Methoden … und Annahmen der jüngsten ökonomischen Prognosen der Dienststellen der Kommission für jeden Mitgliedstaat, darunter auch die voraussichtlichen Auswirkungen sämtlicher Haushaltsmaßnahmen auf das Wirtschaftswachstum, … der Gesamtbewertung beigefügt". Die der Herbstprognose 2020 der Kommission zugrunde liegenden Annahmen werden im Prognosepapier selbst erläutert. Die Prognose wird von den Kommissionsdienststellen unabhängig erstellt.[13]

Die Haushaltsdaten bis 2019 beruhen auf den Daten, die der Kommission von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Oktober 2020 übermittelt und von Eurostat am 22. Oktober 2020 validiert wurden. Eurostat hat an den von den Mitgliedstaaten in der Herbstrunde 2020 gemeldeten Daten keine Änderungen vorgenommen. Seinen früheren Vorbehalt hinsichtlich der Qualität der von Dänemark für das Jahr 2019 gemeldeten Daten hat Eurostat zurückgezogen. Gründe für diesen Vorbehalt waren mangelnde Vollständigkeit und eine hohe statistische Diskrepanz bei den von der dänischen Statistikbehörde im März 2020 vorgelegten Daten. Inzwischen hat die dänische Statistikbehörde vollständige Daten vorgelegt, und die Diskrepanz hat sich erheblich verringert.

Für die Prognose wurden Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzwirtschaft gemäß dem Eurostat-Beschluss vom 15. Juli 2009 erfasst.[14] Sofern vom betreffenden Mitgliedstaat nicht anders gemeldet, wurden Kapitalzuführungen, zu denen ausreichende Angaben vorlagen, in der Prognose als Finanztransaktionen, d. h. als Maßnahmen, die die Verschuldung, aber nicht das Defizit erhöhen, erfasst. Staatliche Garantien für Bankverbindlichkeiten und Spareinlagen wurden nicht als Staatsausgaben erfasst, außer wenn sie bei Abschluss der Prognose nachweislich abgerufen worden waren. Darlehen, die Banken vom Staat oder dem Staat zuzurechnenden Einrichtungen gewährt werden, führen normalerweise zu einer Erhöhung des öffentlichen Schuldenstands.

Für 2021 wurden die verabschiedeten bzw. den nationalen Parlamenten vorgelegten Haushaltspläne sowie alle anderen Maßnahmen, zu denen ausreichende Angaben vorlagen, berücksichtigt. Insbesondere wurden für die Herbstprognose sämtliche Informationen aus den bis Mitte Oktober eingereichten Übersichten über die Haushaltsplanung herangezogen. Für 2022 werden unter der den Prognosen zugrunde liegenden Annahme einer „unveränderten Politik" Einnahme- und Ausgabentrends extrapoliert und Maßnahmen einbezogen, zu denen ausreichende Angaben vorliegen.

Die europäischen Aggregate für den gesamtstaatlichen Schuldenstand in den Prognosejahren 2020-2022 werden auf nichtkonsolidierter Basis (d. h. nicht um zwischenstaatliche Darlehen berichtigt) veröffentlicht. Um die Konsistenz der Zeitreihen zu gewährleisten, werden historische Daten auf derselben Grundlage veröffentlicht. In den Projektionen des gesamtstaatlichen Schuldenstands der einzelnen Mitgliedstaaten für die Jahre 2020-2022 sind die Auswirkungen der Garantien für die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, die

[13] Die der Herbstprognose 2020 der Kommission zugrunde liegenden Methoden und Annahmen sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_de

[14] Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-2009-3--final-.pdf/7d456336-f28b-43ae-a6b8-7a69d069695b.

bilateralen Darlehen an andere Mitgliedstaaten sowie die zum Stichtag der Prognose geplante Beteiligung am Kapital des Europäischen Stabilitätsmechanismus berücksichtigt.[15]

Der Herbstprognose 2020 der Kommission zufolge führen die in den Übersichten über die Haushaltsplanung für 2021 vorgesehenen Maßnahmen insgesamt zu einem Anstieg der Defizite (Auswirkungen von rund 1 % des BIP). Ausgabensteigernde Maßnahmen dürften die negativen Auswirkungen verstärken. Kurzfristig dürften die automatischen Auswirkungen auf das BIP-Wachstum insgesamt positiv sein.

Bei der Auslegung dieser Schätzung ist jedoch Vorsicht geboten:

- Ziel der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 ist es, die Wirkung der in den Übersichten über die Haushaltsplanung vorgesehenen Maßnahmen zu beurteilen. Maßnahmen, die vor Erstellung der Übersicht über die Haushaltsplanung getroffen wurden und in Kraft traten, sind daher nicht in die Bewertung eingeflossen, auch wenn sie zusätzliche Auswirkungen auf die Projektionen der öffentlichen Finanzen für 2021 haben können.
- Die Auswirkungen der gemeldeten Maßnahmen werden im Vergleich zu einem Szenario einer unveränderten Politik angegeben. Die haushaltspolitische Ausrichtung dieses Vergleichsszenarios ist nicht unbedingt neutral. So kann beispielsweise der tendenzielle Anstieg bestimmter Ausgabenposten über oder unter dem Potenzialwachstum liegen, frühere Maßnahmen des Vergleichsszenarios könnten zusätzliche Auswirkungen haben und früher eingeführte Maßnahmen könnten 2021 auslaufen.

Die Haushaltsprojektionen einiger Mitgliedstaaten umfassen Maßnahmen, die voraussichtlich im Rahmen der „Next Generation EU/Aufbau- und Resilienzfazilität“ finanziert werden. In der Herbstprognose 2020 der Kommission werden diese Maßnahmen als defiziterhöhend eingestuft, auch wenn sie letztlich aus der Fazilität finanziert werden könnten. Infolgedessen könnten die projizierten Defizite dieser Mitgliedstaaten überhöht angegeben worden sein.

[15] Gemäß dem Eurostat-Beschluss vom 27. Januar 2011 über die statistische Erfassung von Maßnahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

ANHANG III: Schuldentragfähigkeitsanalyse und Sensitivitätsanalyse

Dieser Anhang enthält eine Sensitivitätsanalyse der Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands im Hinblick auf mögliche makroökonomische Schocks gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013. Anhand stochastischer Schuldenstandsprojektionen werden die möglichen Auswirkungen von Risiken für das nominale BIP-Wachstum, der Finanzmarktentwicklung und fiskalischer Schocks, die die Finanzlage des Staates beeinflussen, auf die Dynamik der öffentlichen Verschuldung bewertet. [16]

Die stochastischen Projektionen spiegeln die makroökonomische Unsicherheit im Zusammenhang mit einem „zentralen" Schuldenprojektionsszenario für 2021-2025 wider. Dabei werden zwei „zentrale" Schuldenszenarien betrachtet:

- Zum Einen das Szenario aus der Herbstprognose 2020 der Kommission mit einer Basisprognose bis einschließlich 2022.[17] Für die Zeit ab 2023 wird allgemein davon ausgegangen, dass die Länder ihren strukturellen Primärsaldo schrittweise anpassen, um wieder jenes Niveau zu erreichen, das in der (vor der Pandemie liegenden) Herbstprognose 2019 der Kommission für das Jahr 2021 prognostiziert wurde.
- Zweitens das Szenario der Übersichten über die Haushaltsplanungen für 2021, mit einer Basisprognose bis einschließlich 2021. Für die Zeit ab 2022 wird davon ausgegangen, dass die Länder ihren strukturellen Primärsaldo schrittweise anpassen, um wieder jenes Niveau zu erreichen, das in den (vor der Pandemie liegenden) Übersichten über die Haushaltsplanungen 2020 für das Jahr 2021 prognostiziert wurde.[18]

Schocks werden auf die makroökonomischen Bedingungen angewandt, von denen im zentralen Szenario ausgegangen wird, um die Verteilung möglicher Schuldenpfade zu erhalten (der „Kegel" in den in Abbildung III.1 dargestellten Fächerdiagrammen). Der Kegel entspricht einer breiten Palette möglicher makroökonomischer Bedingungen, wobei bis zu 2000 Schocks auf Wachstumsraten, Zinssätze und Primärsaldo simuliert wurden. Umfang und Korrelation dieser Schocks spiegeln die historische Volatilität und die Zusammenhänge zwischen diesen Variablen wider.[19] Daher liefern die Fächerdiagramme probabilistische Informationen über die Schuldendynamik im Euro-Währungsgebiet, wobei mögliche Schocks für das Wachstum, die Zinsentwicklung und die Primärsalden berücksichtigt werden, die in ihrer Größenordnung und Korrelation bisherige Entwicklungen widerspiegeln.

In jedem Fächerdiagramm wird der im zentralen Szenario projizierte Schuldenpfad als gestrichelte Linie dargestellt. Das Durchschnittsergebnis der Simulationen wird als feste schwarze Linie angezeigt. Der Kegel deckt 80 % aller möglichen Schuldenpfade ab (20 % der am wenigsten wahrscheinlichen Schocks werden nicht dargestellt). Die unterschiedlich

[16] Die hier angewendete Methode für die stochastischen Projektionen des öffentlichen Schuldenstands wird in Anhang A7 des „Debt Sustainability Monitor" der Europäischen Kommission 2019 und in Berti K. (2013), „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Economy Economic Paper (480), erläutert.

[17] In der Herbstprognose 2020 der Kommission werden finanzpolitische Maßnahmen (verabschiedet und/oder zumindest glaubwürdig angekündigt) und Informationen Stand 22. Oktober 2020 berücksichtigt.

[18] Demnach wird angenommen, dass das Defizit des strukturellen Primärsaldos des Euro-Währungsgebiets im Szenario der Haushaltsübersichten von 3,2 % des BIP 2021 auf 1,1 % des GDP im Jahr 2025 und im Kommissionsszenario von 2,9 % des BIP 2021 auf 1,0 % konvergiert.

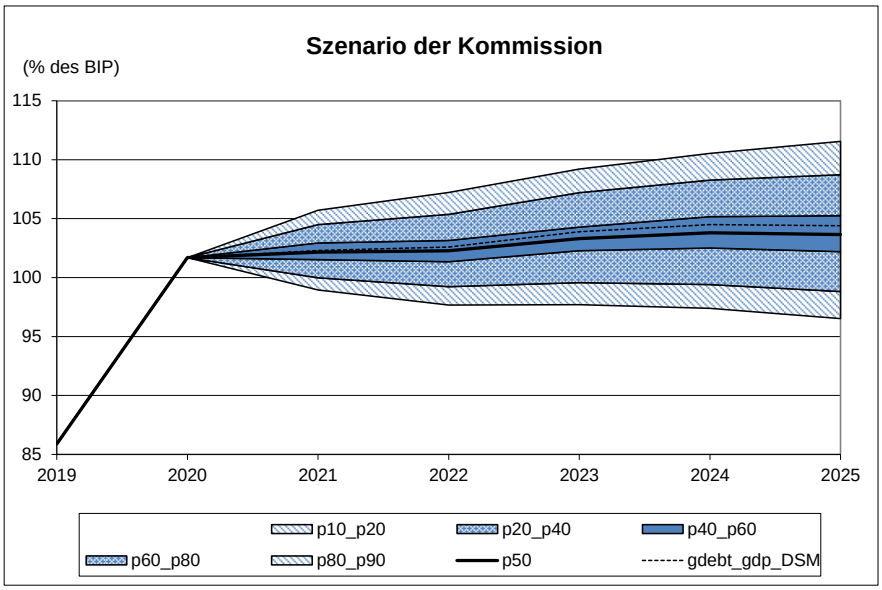
[19] Es wird davon ausgegangen, dass die Schocks einer gemeinsamen Normalverteilung folgen.

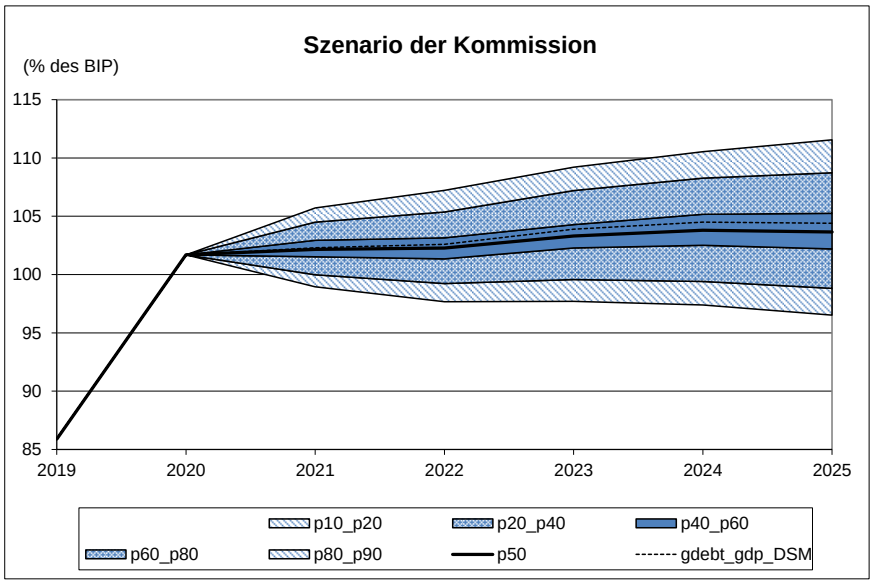
gefärbten Bereiche innerhalb des Kegels stellen verschiedene Anteile an der Gesamtverteilung der möglichen Schuldenpfade dar.

Die Simulationen deuten darauf hin, dass die Schuldenquote des Euro-Währungsgebiets 2021 zwischen 99 % und 106 % des BIP liegen wird (mit einer Wahrscheinlichkeit von 80 % nach dem Szenario der Kommission) und zwischen 97 % und 104 % des BIP im Szenario der Übersichten über die Haushaltsplanung. Bis 2025 wäre bei beiden Szenarien mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % eine Schuldenquote von über 104 % des BIP zu erwarten.

Diese Projektionen sind mit zusätzlichen Risiken behaftet. Da Ausmaß und Korrelation der Schocks das historische Verhalten der Variablen widerspiegeln, wird in der Methode nicht berücksichtigt, dass in der Echtzeit Ungewissheit beispielsweise in Bezug auf die Bewertung der Produktionslücke herrscht. Produktionslücken werden tendenziell nach unten korrigiert, und zwar in Richtung eines niedrigeren Produktionspotenzials als in der Echtzeit angenommen. Diese Unsicherheit deutet auf eine zusätzliche Risikoquelle für künftige Schuldenpfade hin, die in dieser Analyse nicht berücksichtigt wird. Eine weitere Unsicherheitsquelle ist die Realisierung von Eventualverbindlichkeiten, da die Fächerdiagramme nur Risiken erfassen, die sich in der Vergangenheit in einer Verschlechterung des Primärsaldos niedergeschlagen haben.

Abbildung III.1: Fächerdiagramme der stochastischen Projektionen des öffentlichen Schuldenstands nach dem Prognoseszenario der Kommission (KOM) und dem Prognoseszenario der Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP)





ANHANG IV: Tabellen

Tabelle IV.1: Reales BIP-Wachstum (%) laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2020 der Kommission (KOM)

	2020			2021		
Land	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
EA	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Tabelle IV.2: Gesamtsaldo (% des BIP) laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2020 der Kommission (KOM)

	2020			2021		
Land	**SP**	**DBP**	**KOM**	**SP**	**DBP**	**KOM**
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
EA	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

Tabelle IV.3: Schuldenquote (% des BIP) laut Stabilitätsprogrammen (SP), Übersichten über die Haushaltsplanung (DBP) und Herbstprognose 2020 der Kommission (KOM)

	2020			2021		
Land	**SP**	**DBP**	**KOM**	**SP**	**DBP**	**KOM**
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
EA	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3