



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. Februar 2015
(OR. en)

5375/1/15
REV 1

ECOFIN 33
UEM 11

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Februar 2015

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 12 final/2

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN UND DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK OPTIMALE NUTZUNG DER IM STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT VORGESEHENEN FLEXIBILITÄT

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 12 final/2.

Anl.: COM(2015) 12 final/2



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.2.2015
COM(2015) 12 final/2

Version révisée. Annule et remplace
le document COM(2015) 12 final
du 13 janvier 2015.

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS, DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
UND DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK**

**OPTIMALE NUTZUNG DER IM STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT
VORGESEHENEN FLEXIBILITÄT**

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
2. PRÄZISIERUNGEN IN BEZUG AUF INVESTITIONEN.....	5
3. PRÄZISIERUNGEN IN BEZUG AUF STRUKTURREFORMEN	10
4. PRÄZISIERUNGEN IN BEZUG AUF DIE KONJUNKTURLAGE	16
5. SCHLUSSFOLGERUNG	19
ANHANG 1 – STATISTISCHE ERFASSUNG DER BEITRÄGE IN BEZUG AUF DEN EUROPÄISCHEN FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN	21
ANHANG 2 – MATRIX FÜR DIE FESTLEGUNG DER JÄHRLICHEN HAUSHALTSANPASSUNG IN RICHTUNG AUF DAS MITTELFRISTIGE HAUSHALTSZIEL IM RAHMEN DER PRÄVENTIVEN KOMPONENTE DES PAKTS	23

1. Einleitung

Die Kommission hat in ihrem Jahreswachstumsbericht 2015 (JWB)¹ Investitionen, Strukturreformen und eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik als Hauptelemente der wirtschaftspolitischen Strategie der Europäischen Union zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum bezeichnet. Zur Unterstützung dieser Strategie hat sie außerdem eine neue Investitionsoffensive für Europa vorgestellt². Das wirtschaftliche Gesamtkonzept wie auch die konkreten Aspekte der Investitionsoffensive wurden vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 18./19. Dezember 2014 gebilligt.

Die Kommission hat ferner angekündigt, im Hinblick auf eine stärkere Verknüpfung von Investitionen, Strukturreformen und verantwortungsvoller Fiskalpolitik weitere Orientierungshilfen für die optimale Nutzung der im geltenden Stabilitäts- und Wachstumspakt³ (nachstehend „Pakt“) vorgesehenen Flexibilität unter Beibehaltung der darin festgelegten Regeln zu geben. Damit kommt die Kommission einer Zusage aus den Politischen Leitlinien für die neue Kommission⁴ nach. Vorausgegangen waren entsprechende Erörterungen im Europäischen Rat⁵ und im Europäischen Parlament⁶.

Diese Mitteilung zu Auslegungsfragen⁷ bietet diese zusätzlichen Orientierungshilfen, ohne dass geltende Vorschriften geändert oder ersetzt werden. Der Pakt bildet einen Eckpfeiler der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und ist für ein ordnungsgemäßes Funktionieren der

¹ COM(2014) 902 vom 28. November 2014.

² COM(2014) 903 vom 26. November 2014.

³ Der Pakt ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert und besteht aus Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates (der auf Art. 121 AEUV gestützten „präventiven Komponente“) und aus Verordnung (EG) Nr. 1467 des Rates (der auf Art. 126 AEUV gestützten „korrektiven Komponente“) sowie den nachfolgenden Änderungen und zugehörigen Rechtsakten. Die einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ „Bei der Verwendung nationaler Mittel für Wachstum und Investitionen muss – wie vom Europäischen Rat auf der Tagung vom 27. Juni 2014 erneut unterstrichen – der Stabilitäts- und Wachstumspakt eingehalten werden. Gleichzeitig gilt es, die Flexibilität, die in den geltenden Bestimmungen des 2005 und 2011 reformierten Paktes vorgesehen ist, so gut wie möglich zu nutzen. Zu diesem Aspekt werde ich in Verbindung mit meinem ehrgeizigen Paket zur Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen konkrete Leitlinien vorlegen.“ Jean-Claude Juncker, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, 15. Juli 2014. Verfügbar unter:

http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf.

⁵ „Wir wahren den Stabilitäts- und Wachstumspakt. All unsere Volkswirtschaften müssen weiterhin Strukturreformen durchführen. Unsere gemeinsame Stärke steht und fällt mit dem Erfolg eines jeden einzelnen Landes. Darum muss die Union entschlossene Schritte unternehmen, um das Wachstum zu fördern, Investitionen zu steigern, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und Reformen zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Dies erfordert auch, die in den geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthaltene Flexibilität in bester Weise zu nutzen.“ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27. Juni 2014. Verfügbar unter:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

⁶ Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments „zu dem Europäischen Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung: Umsetzung der Prioritäten für 2014“ (A8-0019/2014) vom 22. Oktober 2014.

⁷ Ein anderes Beispiel für eine Mitteilung zu Auslegungsfragen ist die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung, ABl. C 102 vom 28.4.2004, S. 2.

Wirtschafts- und Währungsunion von wesentlicher Bedeutung. Ziel des Pakts ist die Förderung einer soliden Haushaltspolitik und die Gewährleistung nachhaltiger öffentlicher Finanzen in den Mitgliedstaaten. Seit seiner Einführung 1997 wurde der Pakt 2005 und 2011-2013 vom EU-Gesetzgeber auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen reformiert. In den letzten Jahren fungierte er als Teil einer als Europäisches Semester bezeichneten umfassenderen und verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung im Jahreszyklus.

Die Glaubwürdigkeit der vereinbarten Regeln ist der Schlüssel zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen und zur Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet und der EU insgesamt. Die Finanz- und Staatsschuldenkrise der vergangenen Jahre hat gezeigt, wie eng die europäischen Volkswirtschaften miteinander verflochten sind und dass es einer starken wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung in der EU bedarf. Vertrauen und Zuversicht konnten wiederhergestellt werden, weil es Regeln gab und diese Regeln eingehalten wurden. Angesichts der eskalierenden Haushaltsdefizite und Staatsschulden in mehreren Ländern vor nur wenigen Jahren ist festzuhalten, dass die EU bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen insgesamt beträchtliche Fortschritte erzielt hat.

Kernelement der Anwendung des Pakts muss der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sein. Der Pakt ist ein System, das sich auf Regeln gründet und einen Rahmen vorgibt, der für alle Mitgliedstaaten gilt und von allen angewandt wird und bei dem die Kommission vorschlägt und der Rat beschließt. Gleichbehandlung bedeutet jedoch nicht, eine einzige Lösung pauschal auf alle Fälle anzuwenden. Jeder Einzelfall muss unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten analysiert werden. Dass der Pakt in Bezug auf die Art und Weise der Anwendung seiner Regeln sowohl im Verlauf der Zeit als auch von Land zu Land eine gewisse Flexibilität vorsieht, ist kein Zufall. Auch wurde Kommission und Rat bewusst innerhalb der vereinbarten Regeln ein Ermessensspielraum belassen, die Beurteilung der Solidität der öffentlichen Haushalte unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten vorzunehmen, um Empfehlungen für den sinnvollsten künftigen Kurs auf die jüngsten Entwicklungen und Informationen zu stützen.

Die Flexibilität ist davon abhängig, ob ein Mitgliedstaat der präventiven oder der korrektiven Komponente des Pakts unterliegt. Die präventive Komponente soll solide öffentliche Haushalte in sämtlichen Mitgliedstaaten gewährleisten. Hier kommt es im Wesentlichen darauf an, dass jeder Mitgliedstaat eine mittelfristig solide Haushaltslage erreicht (das sogenannte mittelfristige Haushaltsziel), das nach den gemeinsam vereinbarten Grundsätzen festgelegt wird⁸. Dabei handelt es sich um ein strukturelles Ziel, also um einen um konjunkturelle Schwankungen und einmalige Maßnahmen berichtigten Wert, der sich von Land zu Land unterscheidet. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die Mitgliedstaaten eine Haushaltslage erreichen und beibehalten sollten, die es automatischen Stabilisatoren ermöglicht, ihre Wirkung zur Abschwächung möglicher wirtschaftlicher Schocks voll zu entfalten. Auf diesem Weg sollte auch die Verschuldung auf ein vertretbares Niveau gesenkt werden, indem die demographische Entwicklung jedes Landes und die Kosten einer alternden Bevölkerung für den Haushalt berücksichtigt werden. Die korrektive Komponente des Pakts kommt zum Tragen, wenn das Haushaltsdefizit und/oder der Schuldenstand eines Staates über dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert liegt. In diesen Fällen wird gegen die

⁸ Das mittelfristige Haushaltsziel wird anhand des Potenzialwachstums, der gesamtstaatlichen Verschuldung und der Kosten der Bevölkerungsalterung errechnet.

betroffenen Länder ein Defizitverfahren eingeleitet, das mit strengeren Auflagen und genauerer Überwachung verbunden ist⁹.

Die in dieser Mitteilung enthaltenen Orientierungshilfen konzentrieren sich auf den der Kommission verbleibenden Auslegungsspielraum innerhalb der geltenden Regeln des Pakts, ohne bestehende Vorschriften zu ändern.

Sie präzisiert, wie drei besondere politische Aspekte bei der Anwendung der Vorschriften des Pakts am besten berücksichtigt werden können. Dabei handelt es sich um: i) Investitionen, insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung eines neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen als Teil der Investitionsoffensive für Europa, ii) Strukturreformen und iii) die Konjunkturbedingungen.

Diese Mitteilung zu Auslegungsfragen trägt dazu bei, einen wachstumsfreundlicheren haushaltspolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet zu entwickeln¹⁰. Sie ist ferner Teil des Bestrebens der Kommission, die Wirksamkeit und das Verständnis der – mitunter unvermeidlich komplexen – Vorschriften zu verbessern, für deren Anwendung sie zuständig ist. Für Regeln, die von allen Beteiligten mitgetragen werden sollen, sind Transparenz und Berechenbarkeit unentbehrliche Eigenschaften.

2. Präzisierungen in Bezug auf Investitionen

2.1. Der neue Europäische Fonds für strategische Investitionen

Ein zentraler Bestandteil der von der Kommission vorgeschlagenen Investitionsoffensive für Europa ist die partnerschaftliche Einrichtung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) durch die Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB). Nachdem der Europäische Rat dieses Vorhaben auf seiner Tagung vom 18./19. Dezember 2014 gebilligt hatte, hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des EFSI vorgelegt¹¹.

Der Fonds bietet eine neue Risikoübernahmekapazität, die es der EIB ermöglichen wird, in Eigenkapital (Equity), nachrangige Schuldverschreibungen und risikoreichere Tranchen vorrangiger Schuldtitel zu investieren sowie Bonitätsverbesserungen für förderwürdige Projekte zu gewähren. Ein erster Beitrag zu dieser Risikoübernahmekapazität wird aus dem EU-Haushalt (in Form eines neuen Garantiefonds) und aus den Mitteln der EIB bereitgestellt. Die Inanspruchnahme dieser EU-Garantie und der EIB-Mittel hat keine Auswirkungen auf das Defizit oder den Schuldenstand der Mitgliedstaaten.

⁹ Die Zahl der Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente des Pakts unterliegen und sich in einem Defizitverfahren befinden, ist von 24 im Jahr 2011 auf gegenwärtig 11 zurückgegangen.

¹⁰ Siehe dazu den nachstehenden Auszug der am 22. August 2014 in Jackson Hole gehaltenen Rede von EZB-Präsident Mario Draghi: *„Parallel hierzu [könnte] eine Debatte über den finanzpolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet sinnvoll sein. Im Gegensatz zu anderen großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften beruht unser finanzpolitischer Kurs nicht auf einem einzelnen Haushalt, über den ein einzelnes Parlament abgestimmt hat, sondern auf einer aggregierten Größe aus achtzehn [seit dem 1. Januar 2015 19] nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt. Eine stärkere Koordinierung der verschiedenen nationalen Haushaltspolitiken sollte grundsätzlich einen wachstumsfreundlicheren finanzpolitischen Kurs im Eurogebiet insgesamt begünstigen.“*

¹¹ COM(2015) 10 vom 13. Januar 2015.

Durch zusätzliche finanzielle Beiträge der Mitgliedstaaten kann die Kapazität des EFSI weiter ausgebaut werden. Die Kommission bekundete in ihrer Investitionsoffensive für Europa die Absicht, „bei der Bewertung der öffentlichen Finanzen im Rahmen des Pakts eine positive Haltung bezüglich der Beiträge der Mitgliedstaaten einzunehmen“. Der Europäische Rat nahm diese Absicht auf seiner Tagung vom 18./19. Dezember 2014 zur Kenntnis¹².

Die Mitgliedstaaten werden nicht nur die Möglichkeit haben, einen Beitrag zum EFSI zu leisten, sondern auch einzelne vom EFSI kofinanzierte Projekte kofinanzieren. Nachstehend wird dargelegt, wie diese verschiedenen Beiträge im Rahmen des Pakts bewertet werden.

2.1.1. Finanzielle Beiträge der Mitgliedstaaten zum EFSI

Diesbezüglich sind zwei Fragen zu unterscheiden, nämlich a) inwieweit diese Beiträge statistisch in Übereinstimmung mit den Begriffsbestimmungen im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) bei der Berechnung des Defizits bzw. des Schuldenstands einbezogen werden, und b) wie die Kommission diese Beiträge bei ihrer Beurteilung berücksichtigt, ob der Pakt eingehalten wird oder nicht.

Statistische Erfassung

Die statistische Erfassung wird von der jeweiligen Natur der Beiträge und ihrer Einordnung durch das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) abhängen, das unabhängig handelt. Anhang I enthält weitere Informationen und konkrete Beispiele dazu.

¹² „Der Europäische Rat nimmt Kenntnis von der positiven Haltung, die die Kommission bezüglich derartiger Kapitalbeiträge bei der Bewertung der öffentlichen Finanzen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts angedeutet hat, die notwendigerweise mit der in seinen geltenden Regeln enthaltenen Flexibilität in Einklang stehen muss“. Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates (18./19. Dezember 2014), abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf.

Anwendung des Pakts

Rechtlicher Rahmen

Im Pakt ist vorgesehen, dass der Rat bei der Bewertung der erforderlichen Haushaltsanpassung im Rahmen der präventiven und der korrektiven Komponente „strukturelle“ Ziele festlegt.

Präventive Komponente

In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 heißt es: *„Auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses prüft der Rat [...], ob die laufenden oder vorgeschlagenen Maßnahmen [des Mitgliedstaats] [...] ausreichen, um das mittelfristige Haushaltsziel im Laufe des Konjunkturzyklus zu erreichen. Der Rat und die Kommission prüfen bei der Beurteilung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, ob der betreffende Mitgliedstaat eine zur Erreichung dieses mittelfristigen Haushaltsziels angemessene jährliche Verbesserung seines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen verfolgt, wobei ein Richtwert von 0,5 % des BIP zugrunde gelegt wird.“*

Korrektive Komponente

In Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 heißt es: *„Ist die Kommission der Auffassung, dass ein übermäßiges Defizit besteht, so legt sie [...] dem Rat [...] eine Stellungnahme und einen Vorschlag vor und unterrichtet hiervon das Europäische Parlament.“*

Der Rat entscheidet [...], ob ein übermäßiges Defizit besteht. Entscheidet der Rat, dass ein übermäßiges Defizit besteht, so richtet er gleichzeitig [...] Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat.

In der Empfehlung des Rates [...] wird dem betreffenden Mitgliedstaat eine Frist von höchstens sechs Monaten für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen gesetzt. [...] In der Empfehlung des Rates wird ferner eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzt; diese Korrektur muss, sofern keine besonderen Umstände vorliegen, in dem Jahr erreicht werden, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt. In der Empfehlung ersucht der Rat den Mitgliedstaat, jährliche Haushaltsziele zu erfüllen, die auf der Grundlage der die Empfehlung untermauernden Prognose mit einer als Richtwert dienenden jährlichen Mindestverbesserung des konjunkturbereinigten Saldos ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen um mindestens 0,5 % des BIP vereinbar sind, um die Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der in der Empfehlung gesetzten Frist zu gewährleisten.“

Unbeschadet der statistischen Erfassung der Beiträge zum EFSI durch Eurostat kann die Kommission bereits Orientierungshilfen dafür bieten, wie die bestehenden Vorschriften des Pakts in diesen Fällen angewandt werden.

Bei der Bewertung der erforderlichen Haushaltsanpassung im Rahmen der präventiven und der korrektiven Komponente legt der Rat strukturelle Ziele fest. Einmalige Maßnahmen, die einen Ausnahmefall darstellen und keine Auswirkungen auf die grundlegende Haushaltslage haben, werden bei dieser Beurteilung nicht berücksichtigt. Anfängliche Bareinzahlungen in diesen Fonds würden in der Regel in diese Kategorie fallen¹³.

¹³ Das gleiche würde für Garantien gelten, soweit sie sich auf das Defizit und/oder den Schuldenstand auswirken.

Die Kommission wird insbesondere von Folgendem ausgehen:

- Im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts würden weder die Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels noch der erforderliche Anpassungspfad beeinträchtigt, da beide Richtwerte struktureller Natur sind. Der strukturelle Saldo wird per definitionem nicht durch Einmalmaßnahmen wie Beiträge zum Fonds beeinträchtigt.
- Im Rahmen der korrektiven Komponente des Pakts (dem Defizitverfahren) würde die Einhaltung der Ratsempfehlung hinsichtlich der erforderlichen Konsolidierungsbemühungen nicht beeinträchtigt, da auch diese Ziele struktureller Natur sind. Ein Beitrag zum EFSI sollte daher nicht dazu führen, dass einem Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die an ihn gerichteten Empfehlungen im Defizitverfahren vorgehalten würde.
- Wird der Referenzwert für das Haushaltsdefizit verfehlt, berücksichtigt die Kommission bei der Erstellung ihres Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV den Beitrag zum EFSI als „einschlägigen Faktor“ nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97. Folglich wird kein Defizitverfahren eingeleitet, falls die Nichteinhaltung des Referenzwerts auf diesen Beitrag zurückzuführen ist und die Überschreitung geringfügig und voraussichtlich vorübergehender Natur ist.
- Wird der Referenzwert für den Schuldenstand verfehlt, berücksichtigt die Kommission bei der Erstellung ihres Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV den Beitrag zum EFSI als „einschlägigen Faktor“ nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97. Folglich wird kein Defizitverfahren eingeleitet, falls die Nichteinhaltung des Referenzwerts auf diesen Beitrag zurückzuführen ist.

2.1.2. Kofinanzierung einzelner vom Fonds kofinanzierter Investitionsprojekte durch Mitgliedstaaten

Der EFSI wird unterschiedliche Investitionsprojekte fördern und soll auch zusätzliche private und/oder öffentliche Mittel für diese Projekte mobilisieren. Die Kofinanzierung einzelner Projekte durch die Mitgliedstaaten, auch mittels Investitionsplattformen, dürfte in der Regel über innovative Finanzierungsinstrumente wie Kredite, Schuldtitel oder Kapitalbeteiligungen erfolgen. Die einzelnen Instrumente sind statistisch unterschiedlich einzuordnen (siehe Anhang 1).

Was die Anwendung des Pakts anbelangt, so wird die Kommission die nationale Kofinanzierung von aus dem EFSI kofinanzierten Projekten bei der Anwendung der sogenannten Investitionsklausel berücksichtigen, die in Abschnitt 2.2 behandelt wird.

Zusammenfassung: Europäischer Fonds für strategische Investitionen

Nationale Beiträge zum EFSI werden von der Kommission bei der Festlegung der Haushaltsanpassung im Rahmen der präventiven oder der korrektiven Komponente des Pakts nicht berücksichtigt.

Wird der Referenzwert für das Haushaltsdefizit überschritten, wird die Kommission kein Defizitverfahren einleiten, falls die Überschreitung nur auf diesen Beitrag

zurückzuführen, geringfügig und voraussichtlich vorübergehender Natur ist. Bei der Bewertung einer Überschreitung des Schulden-Referenzwerts wird die Kommission Beiträge an den EFSI nicht berücksichtigen.

2.2. Andere Investitionen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts

Rechtlicher Rahmen

Nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 „tragen der Rat und die Kommission größeren Strukturreformen Rechnung, die – auch durch Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums – direkte langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt [...] haben.“ Dieser Artikel ist im Kasten *Rechtlicher Rahmen* in Abschnitt 3.1 ausführlicher wiedergegeben.

Im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts können Investitionen, die als größeren Strukturreformen gleichwertig angesehen werden, unter bestimmten Voraussetzungen eine vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel des betreffenden Mitgliedstaats bzw. vom Anpassungspfad zu seiner Erreichung rechtfertigen.

Die Kommission hat bereits eine erste Orientierungshilfe dazu gegeben, wie diese Bestimmungen auf öffentliche Investitionen mit positiven, direkten und nachprüfaren langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt, das Wachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen anzuwenden sind¹⁴. Diese (gemeinhin „Investitionsklausel“ genannte) Orientierungshilfe wird in dieser Mitteilung näher bestimmt und förmlich festgelegt, um im Einklang mit Buchstaben und Geist des Pakts länderspezifischen Gegebenheiten besser Rechnung tragen zu können. Ein Mitgliedstaat wird von nun an in den Genuss der „Investitionsklausel“ kommen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- i) Sein BIP-Wachstum ist negativ, oder sein BIP bleibt deutlich hinter seinem Potenzial zurück (was sich in einer negativen Produktionslücke von mehr als 1,5 % des BIP niederschlägt).
- ii) Die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom vereinbarten Konsolidierungspfad zu seiner Erreichung führt nicht dazu, dass der Defizit-Referenzwert von 3 % des BIP überschritten wird, und es wird eine angemessene Sicherheitsmarge beibehalten.
- iii) Die Abweichung steht im Zusammenhang mit nationalen Ausgaben für von der EU kofinanzierte Projekte in den Bereichen Struktur- und Kohäsionspolitik¹⁵, Transeuropäische Netze und Fazilität „Connecting Europe“ sowie mit der nationalen Kofinanzierung von auch vom EFSI kofinanzierten Investitionsprojekten, die direkte, langfristige, positive und nachprüfbare Auswirkungen auf den Haushalt haben.

¹⁴ Schreiben vom 3. Juli 2013 des damaligen Kommissionsvizepräsidenten Olli Rehn an die Finanzminister der EU über die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97. Dieses Konzept wurde 2013 auf Bulgarien und 2014 auf Bulgarien, Rumänien und die Slowakei angewandt.

¹⁵ Einschließlich Projekten, die über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kofinanziert werden.

- iv) Kofinanzierte Ausgaben sollten nicht an die Stelle von national finanzierten Investitionen treten, damit sich die öffentlichen Gesamtinvestitionen nicht verringern.
- v) Der Mitgliedstaat muss einen Ausgleich für vorübergehende Abweichungen schaffen, und das mittelfristige Haushaltsziel muss innerhalb der vierjährigen Laufzeit seines laufenden Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms erreicht werden.

Im Unterschied zu der früheren Orientierungshilfe wird die Kommission die „Investitionsklausel“ nun unabhängig von der im Euro-Währungsgebiet oder in der gesamten EU herrschenden Wirtschaftslage anwenden und sie nur an die Konjunkturlage in den einzelnen Mitgliedstaaten koppeln. Erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auch dann in den Genuss der Klausel zu kommen, wenn ihr Wachstum negativ ist oder deutlich hinter seinem Potenzial zurückbleibt, kann die Klausel eine breitere Anwendung finden als bisher und der Lage im jeweiligen Land besser Rechnung getragen werden¹⁶.

Zusammenfassung: Die „Investitionsklausel“ im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts

Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des Pakts unterliegen, können vorübergehend von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem Anpassungspfad zu seiner Erreichung abweichen, um Investitionen zu berücksichtigen, sofern ihr BIP-Wachstum negativ ist oder ihr BIP deutlich hinter seinem Potenzial zurückbleibt, die Abweichung nicht dazu führt, dass der Defizit-Referenzwert von 3 % überschritten wird, und eine angemessene Sicherheitsmarge beibehalten wird, die Investitionen in der Folge tatsächlich zunehmen und für die Abweichung innerhalb der Laufzeit des Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms des betreffenden Mitgliedstaats ein Ausgleich geschaffen wird. Berücksichtigungsfähige Investitionen sind nationale Ausgaben für von der EU kofinanzierte Projekte in den Bereichen Struktur- und Kohäsionspolitik, Transeuropäische Netze und Fazilität „Connecting Europe“ sowie nationale Kofinanzierungen von auch vom Europäischen Fonds für strategische Investitionen kofinanzierten Projekten.

3. Präzisierungen in Bezug auf Strukturreformen

3.1. Strukturreformen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts

Rechtlicher Rahmen

In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist festgelegt, wie die Mitgliedstaaten vorgehen sollten, um eine solide Haushaltslage zu erreichen. Insbesondere ist Folgendes vorgesehen: „Bei der Festlegung des Anpassungspfads zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels für Mitgliedstaaten, die dieses Ziel noch nicht erreicht haben, und wenn Mitgliedstaaten, die es bereits erreicht haben, eine befristete Abweichung von diesem Ziel eingeräumt wird, sofern eine angemessene Sicherheitsmarge zum Defizit-Referenzwert beibehalten und erwartet wird, dass die Haushaltslage im Programmzeitraum wieder zum mittelfristigen Haushaltsziel zurückkehrt, tragen der Rat und die Kommission größeren Strukturreformen Rechnung, die – auch durch Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums – direkte langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt und mithin nachprüfbar auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

¹⁶ Siehe auch Abschnitt 4.

haben.

Besondere Aufmerksamkeit gilt Rentenreformen, durch die ein Mehrsäulensystem mit einer gesetzlichen, vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird. Mitgliedstaaten, die solche Reformen durchführen, dürfen vom Anpassungspfad in Richtung auf ihr mittelfristiges Haushaltsziel oder von dem Ziel selbst mit der Maßgabe abweichen, dass die Abweichung der Höhe der unmittelbaren zusätzlichen Auswirkungen der Reform auf den gesamtstaatlichen Haushaltsaldo entspricht und vorausgesetzt, eine angemessene Sicherheitsmarge zum Defizit-Referenzwert wird beibehalten.“

Dasselbe gilt nach Artikel 9 der genannten Verordnung für die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten.

In diesem Abschnitt wird Orientierungshilfe dazu gegeben, wie Strukturreformen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts berücksichtigt werden können, d. h. zur sogenannten „Strukturreformklausel“¹⁷.

Nach den bestehenden Vorschriften des Pakts dürfen Mitgliedstaaten, die größere Strukturreformen umsetzen, vorübergehend von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel bzw. dem Anpassungspfad zu seiner Erreichung abweichen. Dies ermöglicht es ihnen, die kurzfristigen Kosten der Umsetzung von Strukturreformen aufzufangen, die – unter anderem durch eine Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums – langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt haben.

„Strukturreformen“, die nach dem Pakt berücksichtigt werden können

Wenn die „Strukturreformklausel“ voll funktionsfähig sein soll, muss sie sich auf klar definierte Grundsätze für die Berücksichtigungsfähigkeit solcher Reformen stützen. Die Kommission wird bei ihrer Prüfung die folgenden Kriterien anwenden:

- i) Es muss sich um **größere** Reformen handeln. Zwar wirken sich bestimmte Einzelreformen wie zum Beispiel Rentenreformen sehr positiv auf das Wachstum und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aus, jedoch können auch gut konzipierte umfassende Reformpakete zur Behebung struktureller Schwächen sehr positive Auswirkungen haben. Dies gilt insbesondere, wenn die Reformen einander aufgrund eines passenden politischen Gesamtkonzepts und einer geeigneten zeitlichen Staffelung ihrer Umsetzung in ihren Auswirkungen verstärken.
- ii) Die Reformen müssen – unter anderem durch eine Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums – direkte **langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt** und mithin nachprüfbar Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben. Die Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen können entweder auf die direkte Einsparung von Haushaltsmitteln infolge der Reformen (z. B. im Renten- oder Gesundheitssystem) zurückgehen oder auf mittel- bis langfristig höhere Einnahmen aus einer effizienteren Wirtschaft mit höherem Produktionspotenzial (z. B. aufgrund einer niedrigeren

¹⁷ Siehe hierzu die am 22. August 2014 in Jackson Hole gehaltene Rede von EZB-Präsident Mario Draghi: „[D]ie bestehende Flexibilität des Regelwerks [könnte] dazu genutzt werden, der schwachen Erholung entgegenzuwirken und Spielraum für die Kosten der erforderlichen Strukturreformen zu schaffen.“

strukturellen Arbeitslosigkeit oder einer höheren Beschäftigungsquote) oder auf eine Kombination davon¹⁸.

- iii) Die Reformen müssen **vollständig umgesetzt** werden. Selbstverständlich sollten alle Reformen verabschiedet worden sein, bevor sie im Rahmen der Klausel berücksichtigt werden können, die wirksame Umsetzung der verabschiedeten Reformen kann jedoch Zeit in Anspruch nehmen und Verzögerungen und Rückschläge erleiden. Dies wirft die Frage nach der Einführung starker Sicherheitsvorkehrungen gegen die Gefahr einer mangelnden Umsetzung auf. Zwar sind im Pakt keine Instrumente für die Überwachung der Durchsetzung von Strukturreformen vorgesehen, jedoch bietet der rechtliche Rahmen, in den sich der Pakt einfügt – insbesondere das Verfahren des Europäischen Semesters und das neue Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalance Procedure – EIP)¹⁹ –, der Kommission und dem Rat die Möglichkeit, die Herausforderungen und Ungleichgewichte, die Strukturreformen erforderlich machen, zu bewerten und die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu überwachen.

Aktivierung der „Strukturreformklausel“

Die Kommission wird das Kriterium der Umsetzung von Reformen vorab als erfüllt ansehen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Mitgliedstaat hat einen umfassenden, detaillierten mittelfristigen Strukturreformplan vorgelegt (zum Beispiel als Teil des parallel zum Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramm veröffentlichten nationalen Reformprogramms), der konkrete Maßnahmen und glaubwürdige Zeitpläne für deren Annahme und Durchführung umfasst. Die Umsetzung der Reformen wird im Rahmen des Europäischen Semesters genau überwacht.
- In dem besonderen Fall eines Mitgliedstaats, der sich im EIP befindet: Der Mitgliedstaat hat einen Korrekturmaßnahmenplan mit den erforderlichen Informationen vorgelegt. Die Umsetzung der Reformen wird dann im Rahmen des EIP überwacht.

In beiden Fällen wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie eine detaillierte, transparente Dokumentation übermitteln und die Reformen hinsichtlich ihrer mittelfristigen Auswirkungen auf den Haushalt und das Potenzialwachstum quantifizieren. Hierzu gehören auch detaillierte Angaben zum Zeitplan für die Umsetzung der Reformen.

Anwendung der „Strukturreformklausel“

Für den besonderen Fall von Rentenreformen, durch die ein Mehssäulensystem mit einer gesetzlichen, vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird, ist die Methode für ihre

¹⁸ Zur Diskussion über die Wirkung von Reformen siehe European Economy, Economic Papers Nr. 541, Dezember 2014: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise“, veröffentlicht von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission.

¹⁹ Siehe Verordnung (EG) Nr. 1176/2011.

Berücksichtigung im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/1997 dargelegt (siehe Kasten am Anfang dieses Abschnitts)²⁰.

Bei anderen Strukturreformen wird sich die Kommission auf die Informationen stützen, die in dem eigens ausgearbeiteten Strukturreformplan (bzw. Korrekturmaßnahmenplan) enthalten sind. In diesem Fall wird sie empfehlen, den in Frage kommenden Mitgliedstaaten mehr Zeit für die Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels einzuräumen und ihnen damit vorübergehende Abweichungen vom Strukturanpassungspfad zu seiner Erreichung bzw. im Falle von Mitgliedstaaten, die dieses Ziel erreicht haben, vom mittelfristigen Haushaltsziel zu erlauben, sofern

- i) die Reformen die genannten Kriterien erfüllen,
- ii) die vorübergehende Abweichung nicht mehr als 0,5 % des BIP beträgt und das mittelfristige Haushaltsziel innerhalb der vierjährigen Laufzeit des Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms des Jahres, in dem die Klausel aktiviert wurde, erreicht wird,
- iii) kontinuierlich eine angemessene Sicherheitsmarge beibehalten wird, damit die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom vereinbarten Konsolidierungspfad nicht dazu führt, dass der Defizit-Referenzwert von 3 % des BIP überschritten wird.

Falls ein Mitgliedstaat die vereinbarten Reformen nicht umsetzt, wird die vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom Anpassungspfad zu seiner Erreichung nicht länger als gerechtfertigt angesehen. Hat die mangelnde Umsetzung eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom Anpassungspfad zu seiner Erreichung zur Folge, so wendet die Kommission das in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vorgesehene Verfahren an. Die Kommission richtet dann eine Verwarnung an den Mitgliedstaat, an die sich ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates anschließt, um zu gewährleisten, dass der Mitgliedstaat innerhalb von fünf Monaten die erforderlichen politischen Maßnahmen trifft, um die Abweichung zu beheben. Von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die einer solchen Empfehlung fortgesetzt nicht nachkommen, kann letztlich die Hinterlegung einer verzinslichen Einlage verlangt werden²¹.

Zusammenfassung: Die „Strukturreformklausel“ im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts

Die Kommission trägt den positiven Auswirkungen von Strukturreformen auf die öffentlichen Finanzen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts Rechnung, sofern diese Reformen i) einen größeren Umfang haben, ii) nachprüfbar, direkte, langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt haben, unter anderem durch eine Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums, und iii) vollständig umgesetzt werden.

Damit Reformmaßnahmen vorab in Betracht gezogen werden können, wird von den

²⁰ Diese Methode wurde zum Beispiel angewandt, um die 2013 in Lettland eingeführte Rentenreform zu berücksichtigen.

²¹ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011.

Mitgliedstaaten erwartet, dass sie einen eigens ausgearbeiteten Strukturreformplan mit genauen, nachprüfbaren Informationen sowie glaubwürdigen Zeitplänen für Annahme und Durchführung vorlegen. Die Kommission wird den betreffenden Reformplan prüfen, bevor sie empfiehlt, eine vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bzw. vom Pfad zu seiner Erreichung zu erlauben. Die Kommission wird die Umsetzung der Reformen genau überwachen. Im Falle einer mangenden Umsetzung wird die Kommission die erforderlichen Maßnahmen treffen.

3.2 Strukturreformen im Rahmen der korrektiven Komponente des Pakts

Rechtlicher Rahmen

In Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ist unter anderem Folgendes vorgesehen: „[...] Bei der Erstellung eines Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV [d. h. wenn ein Mitgliedstaat das Defizit- und/oder das Schuldenkriterium nicht erfüllt] berücksichtigt die Kommission alle einschlägigen Faktoren, die in jenem Artikel vorgesehen sind, sofern sie die Prüfung der Befolgung der Defizit- und Schuldenkriterien durch den betreffenden Mitgliedstaat in erheblichem Maße betreffen. Der Bericht spiegelt Folgendes in angemessener Weise wider: a) die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung [...]; b) die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte insbesondere den Fortschritt im Hinblick auf die Anpassung an das mittelfristige Haushaltsziel, die Höhe des Primärsaldos und die Entwicklungen bei den Primärausgaben in der laufenden Rechnung und in der Kapitalrechnung, die Umsetzung von politischen Maßnahmen im Rahmen der Vorbeugung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, die Umsetzung politischer Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Wachstumsstrategie der Union und der Qualität der öffentlichen Finanzen insgesamt, insbesondere die Wirksamkeit des nationalen haushaltspolitischen Rahmens; c) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote [...].

Die Kommission schenkt allen sonstigen Faktoren gebührende und ausführliche Beachtung, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat [...].

Der Rat und die Kommission nehmen eine ausgewogene Gesamtbewertung aller einschlägigen Faktoren vor [...]. Wenn das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert überschreitet, so werden bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums diese Faktoren in den in Artikel 126 Absätze 4, 5 und 6 AEUV vorgesehenen Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, nur dann berücksichtigt, wenn die doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes – dass vor einer Berücksichtigung der einschlägigen Faktoren das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – vollständig erfüllt ist [...].

Beschließt der Rat [...], dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, so berücksichtigen der Rat und die Kommission in den folgenden Verfahrensschritten des Artikels 126 Absatz 6 AEUV die in Absatz 3 des vorliegenden Artikels genannten einschlägigen Faktoren [...], insbesondere bei der Festlegung einer Frist für die Beseitigung des übermäßigen Defizits und bei der möglichen Verlängerung dieser Frist [...].“

Hauptzweck der korrektiven Komponente des Pakts ist es zu gewährleisten, dass übermäßige Defizite umgehend korrigiert werden. Die einschlägigen Vorschriften enthalten keine genauen Bestimmungen über die Berücksichtigung von Strukturreformen (oder Investitionen) bei der Prüfung, ob ein Mitgliedstaat aufgrund der Empfehlungen des Rates wirksame Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits getroffen hat. Strukturreformen wird im

Rahmen der korrektiven Komponente des Pakts jedoch bei der Entscheidung über die verschiedenen Phasen des Defizitverfahrens Rechnung getragen²².

Erstens analysiert die Kommission bei der Prüfung, ob gegen einen bestimmten Mitgliedstaat ein Defizitverfahren eingeleitet werden muss, sorgfältig alle relevanten mittelfristigen Entwicklungen bei der Wirtschafts- und Haushaltslage sowie beim Schuldenstand. Im Rahmen des Europäischen Semesters, etwa im EIP, zählt die Umsetzung von Strukturreformen zu den „einschlägigen Faktoren“. Die mangelnde Umsetzung von Strukturreformen stellt nach Auffassung der Kommission einen erschwerenden einschlägigen Faktor dar.

Zweitens werden die einschlägigen Faktoren auch bei der Festlegung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits berücksichtigt. Zwar wird erwartet, dass das übermäßige Defizit in dem Jahr korrigiert wird, das auf seine Feststellung folgt, die Umsetzung größerer Strukturreformen wird jedoch als entscheidender Faktor berücksichtigt, wenn stattdessen ein mehrjähriger Pfad zur Korrektur des übermäßigen Defizits erwogen wird.

Damit diese Bestimmung auch für noch nicht vollständig umgesetzte Reformen genutzt werden kann, wird die Kommission diese vorab als berücksichtigungsfähig ansehen, sofern der Mitgliedstaat unter den Voraussetzungen, die für die in Abschnitt 3.1 beschriebene Aktivierung der „Strukturreformklausel“ gelten, einen von der Regierung und/oder dem nationalen Parlament verabschiedeten eigens ausgearbeiteten Strukturreformplan vorlegt, der genaue, nachprüfbar Informationen sowie glaubwürdige Zeitpläne für Umsetzung und Durchführung enthält. Dies gilt unbeschadet der jährlichen Mindestverbesserung um 0,5 % des BIP, die in Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als Richtwert vorgesehen ist.

Falls ein Mitgliedstaat die vereinbarten Reformen nicht umsetzt, wird die Kommission dies bei der Prüfung, ob aufgrund der Empfehlung im Defizitverfahren wirksame Maßnahmen getroffen wurden, und bei der Festlegung der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits als erschwerenden Faktor ansehen. Das Fehlen wirksamer Maßnahmen führt zu einer Intensivierung des Verfahrens und zur möglichen Aussetzung von europäischen Struktur- und Investitionsfonds²³. Für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bedeutet dies, dass die Kommission dem Rat empfehlen wird, eine Geldbuße zu verhängen²⁴.

Drittens berücksichtigt die Kommission beim Abschluss des Defizitverfahrens gegebenenfalls die direkten Kosten von Rentenreformen, mit denen ein Mehrsäulensystem mit einer gesetzlichen, vollständig kapitalgedeckten Säule eingeführt wird. Konkret heißt dies, dass ein Defizitverfahren auch bei einem Defizit von mehr als 3 % des BIP abgeschlossen werden kann, wenn das Überschreiten der Obergrenze ausschließlich auf den Kosten für die Durchführung der Rentenreform beruht und das Defizit erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat.

²² Zudem müssen alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, gegen die ein Defizitverfahren eingeleitet wird, ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm vorlegen, in dem die politischen Maßnahmen und die Strukturreformen dargelegt werden, die erforderlich sind, um eine wirkliche und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits sicherzustellen. Siehe Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013.

²³ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

²⁴ Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011.

Zusammenfassung: Strukturreformen im Rahmen der korrekativen Komponente des Pakts

Die Kommission wird das Vorliegen eines eigens ausgearbeiteten Strukturreformplans mit genauen, nachprüfbaren Informationen sowie glaubwürdigen Zeitplänen für Annahme und Durchführung berücksichtigen, wenn sie eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits oder eine Verlängerung dieser Frist empfiehlt. Die Kommission wird die Umsetzung der Reformen genau überwachen. Im Falle einer mangenden Umsetzung wird die Kommission die erforderlichen Maßnahmen treffen.

4. Präzisierungen in Bezug auf die Konjunkturlage

4.1. Modulation der Konsolidierungsanstrengungen im Konjunkturzyklus im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts

Rechtlicher Rahmen

In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist festgelegt, wie die Mitgliedstaaten vorgehen sollten, um eine solide Haushaltslage zu erreichen. Insbesondere heißt es in Artikel 5: „Der Rat und die Kommission prüfen bei der Beurteilung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, ob der betreffende Mitgliedstaat eine zur Erreichung dieses mittelfristigen Haushaltsziels angemessene jährliche Verbesserung seines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen verfolgt, wobei ein Richtwert von 0,5 % des BIP zugrunde gelegt wird. Bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des BIP oder mit ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Gesamtschulden prüfen der Rat und die Kommission, ob die jährliche Verbesserung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen über 0,5 % des BIP hinausgeht. Der Rat und die Kommission berücksichtigen dabei, ob in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung stärkere Anpassungsanstrengungen unternommen werden, während die Anstrengungen in Zeiten schlechter wirtschaftlicher Entwicklung geringer ausfallen könnten. Insbesondere sind unerwartete Mehr- und Mindereinnahmen zu berücksichtigen.“

Bei der Prüfung des für jeden Mitgliedstaat zur Erreichung seines jeweiligen mittelfristigen Haushaltsziels angemessenen Anpassungspfads ist nach dem Pakt der wirtschaftlichen Lage sowie den Bedingungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gebührend Rechnung zu tragen. Für Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, gilt für die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos grundsätzlich ein Richtwert von 0,5 % des BIP. Die Kommission muss nach dem Pakt zudem berücksichtigen, ob in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung stärkere Anpassungsanstrengungen unternommen werden, während die Anstrengungen in schlechten Zeiten geringer ausfallen können.

Die Kommission hat daher eine Matrix (siehe Anhang 2) entworfen, um die Anpassungsanstrengungen im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts zu präzisieren und festzulegen. Die Matrix ist symmetrisch aufgebaut: In wirtschaftlich besseren Zeiten werden stärkere, bei schlechteren Rahmenbedingungen dagegen geringere Konsolidierungsanstrengungen verlangt. Dadurch kann der Konjunkturlage besser Rechnung getragen werden. Ferner dürfte sie dazu beitragen, dass die erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen im Zeitverlauf kontinuierlicher gestaltet und abrupte Umschwünge infolge von Veränderungen der wirtschaftlichen Umstände vermieden werden.

Zusammenfassung: Modulation der Konsolidierungsanstrengungen im Konjunkturzyklus im Rahmen der präventiven Komponente

Fortan wird die Kommission eine Matrix (siehe Anhang 2) verwenden, um die angemessene Haushaltsanpassung festzulegen und der konjunkturellen Lage der einzelnen Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des Pakts unterliegen, besser Rechnung zu tragen.

4.2. Berücksichtigung eines unerwarteten Einbruchs der Wirtschaftstätigkeit im Rahmen der korrekativen Komponente des Pakts

Rechtlicher Rahmen

Nach dem Pakt wird unerwarteten negativen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der Ebene von Mitgliedstaaten, die der korrekativen Komponente des Pakts unterliegen, Rechnung getragen. Nach Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 spricht der Rat, wenn er der Auffassung ist, dass ein übermäßiges Defizit besteht, eine Empfehlung zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen aus, die eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits sowie jährliche Haushaltsziele für den Mitgliedstaat enthält. Der betreffende Mitgliedstaat muss zu diesem Zweck innerhalb der vom Rat gesetzten Frist wirksame Maßnahmen ergreifen.

Insbesondere heißt es in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97: „Sind in Befolgung einer Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV wirksame Maßnahmen ergriffen worden und treten nach der Annahme der Empfehlung unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ein, so kann der Rat auf Empfehlung der Kommission eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV aussprechen. In der geänderten Empfehlung kann unter Berücksichtigung der in Artikel 2 Absatz 3 dieser Verordnung genannten einschlägigen Faktoren insbesondere die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits um in der Regel ein Jahr verlängert werden.“

In Anbetracht der Tatsache, dass zwischen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und deren Ergebnissen unterschieden werden muss, wobei die Ergebnisse oftmals durch Entwicklungen beeinflusst werden, die sich der Kontrolle der zuständigen Behörden entziehen, ist in den Vorschriften die Möglichkeit vorgesehen, einer unerwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage Rechnung zu tragen.

Wenn ein Land wirksame Maßnahmen getroffen und die vom Rat empfohlenen strukturellen Konsolidierungsanstrengungen unternommen hat, kann dem Land mehr Zeit eingeräumt werden, um das übermäßige nominale Defizit zu korrigieren, ohne dass finanzielle Sanktionen (Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) verhängt oder Mittelbindungen/Zahlungen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (alle Mitgliedstaaten) ausgesetzt werden²⁵.

Die Kommission hat einen systematischen Ansatz für die Bewertung der Durchführung der erforderlichen strukturellen Konsolidierungsanstrengungen entwickelt, den der Rat vor kurzem gebilligt hat²⁶. Dies trägt dazu bei, Haushaltsentwicklungen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass sie der Kontrolle der Regierung unterliegen, so weit wie

²⁵ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

²⁶ Siehe die Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 20. Juni 2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf.

möglich von Haushaltsentwicklungen zu trennen, die auf einen unerwarteten Einbruch der Wirtschaftstätigkeit zurückzuführen sind.

Zusammenfassung: Berücksichtigung des Konjunkturzyklus im Rahmen der korrektiven Komponente

Die Kommission wird wirksame Maßnahmen im Rahmen der korrektiven Komponente des Pakts auch weiterhin auf der Grundlage einer Erfassung der strukturellen Konsolidierungsanstrengungen prüfen, wobei Haushaltsentwicklungen, die sich der Kontrolle der Regierung entziehen, ausgeklammert werden.

4.3. Schwerer Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt

Rechtlicher Rahmen

Nach dem Pakt wird außergewöhnlich negativen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Ebene der EU oder des Euro-Währungsgebiets sowohl im Rahmen der präventiven Komponente als auch im Rahmen der korrektiven Komponente Rechnung getragen.

Präventive Komponente

Wie in den Kästen *Rechtlicher Rahmen* in den Abschnitten 2.1.1, 3.1 und 4.1 erläutert, prüft der Rat, ob die Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des Pakts unterliegen, ausreichende Maßnahmen ergreifen, um ihr mittelfristiges Haushaltsziel im Laufe des Konjunkturzyklus zu erreichen. In diesem Zusammenhang werden die einschlägigen Faktoren sowie durchgeführte Strukturreformen gebührend berücksichtigt. In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 wird ferner auf negative, außergewöhnliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen eingegangen.

Insbesondere heißt es in Artikel 5: „Bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder 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 gemäß Unterabsatz 3 abzuweichen, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.“

Korrektive Komponente

Wie in den Kästen *Rechtlicher Rahmen* in den Abschnitten 2.1 und 4.2 erläutert, sieht Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vor, dass der Rat, wenn er der Auffassung ist, dass ein übermäßiges Defizit besteht, eine Empfehlung zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen ausspricht, die eine Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits sowie jährliche Haushaltsziele für den Mitgliedstaat enthält. Der betreffende Mitgliedstaat muss zu diesem Zweck innerhalb der vom Rat gesetzten Frist wirksame Maßnahmen ergreifen. Artikel 3 sieht die Möglichkeit vor, außergewöhnlich negativen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Insbesondere heißt es in Artikel 3: „Bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt kann der Rat auf Empfehlung der Kommission ferner beschließen, eine geänderte Empfehlung nach Artikel 126 Absatz 7 AEUV auszusprechen, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.“

Seit 2011 sieht der Pakt vor, dass bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt das Tempo der Haushaltskonsolidierung

für alle Mitgliedstaaten angepasst werden kann, sofern dies die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet.

Diese Bestimmung ist bisher nie angewandt worden, obwohl sie *de facto* der Logik entspricht, die während der Finanzkrise von 2008 angewandt wurde, als die Anpassungspfade für mehrere Mitgliedstaaten überarbeitet wurden. Die Anwendung dieser Bestimmung würde nicht bedeuten, dass die Haushaltsanpassung ausgesetzt wird, sondern dass die Anpassungspfade (sowohl die Anpassungsanstrengungen als auch die Fristen für die Erreichung der Ziele) länderspezifisch überarbeitet werden, um dem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt als außergewöhnlichem Umstand Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung sollte nur in außergewöhnlichen, genau beschriebenen Fällen angewandt werden, um das Risiko eines unverantwortlichen Verhaltens („moral hazard“) so gering wie möglich zu halten.

Zusammenfassung: Fall eines schweren Konjunkturabschwungs

Nach Auffassung der Kommission sollten die Bestimmungen des Pakts, die im Fall eines schweren Konjunkturabschwungs im Euro-Währungsgebiet oder in der EU insgesamt greifen, angewandt werden, wenn dies notwendig ist.

5. Schlussfolgerung

Diese Mitteilung zu Auslegungsfragen enthält zusätzliche Orientierungshilfen dazu, wie die Kommission ihren Auslegungsspielraum bei der Umsetzung der bestehenden Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts nutzen wird.

Die Kommission wird diese Orientierungshilfen ab sofort anwenden. Sie wird den Mitgliedstaaten und dem Rat alle aufkommenden Fragen beantworten, bevor die nächsten wichtigen Maßnahmen anstehen, insbesondere die Vorlage der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme und der nationalen Reformprogramme, die für das Frühjahr 2015 anberaumt ist. Außerdem wird die Kommission diese Mitteilung dem Europäischen Parlament vorstellen.

Diese Mitteilung verschafft den Mitgliedstaaten Klarheit darüber, wie sichergestellt werden kann, dass der gemeinsame haushaltspolitische Rahmen die EU-Agenda für Wachstum und Beschäftigung unterstützt, insbesondere in Bezug auf Investitionen und Strukturreformen, und gleichzeitig der konjunkturellen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten besser Rechnung trägt.

Die Mitteilung ersetzt nicht die bestehenden Vorschriften des Pakts, und die allgemeine Wirtschafts- und Haushaltslage der einzelnen Mitgliedstaaten, im Euro-Währungsgebiet und in der EU insgesamt muss weiterhin eingehend durch die Kommission und den Rat im Einklang mit dem Geist des AEUV und seinem übergeordneten Ziel der Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen geprüft werden. Ferner bestehen ausreichende Vorkehrungen und Voraussetzungen, um sicherzustellen, dass die Flexibilität im Rahmen der bestehenden Vorschriften optimal genutzt wird, ohne die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Vorschriften zur Gewährleistung von verantwortungsvoller Fiskalpolitik zu beeinträchtigen.

Über diese Mitteilung hinaus wird die Kommission auch mit den Beteiligten auf allen Ebenen in Dialog treten, um weitere Schritte zur Gewährleistung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und von Fortschritten bei der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion festzulegen.

Wie vom Europäischen Rat beschlossen, wird der Kommissionspräsident in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Euro-Gipfels, dem Vorsitzenden der Euro-Gruppe und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank dem Europäischen Rat im Juni 2015 über diese Angelegenheiten Bericht erstatten. Die Kommission verpflichtet sich in ihrem Arbeitsprogramm für 2015²⁷, Vorschläge für weitere Schritte in Richtung auf eine gemeinsame Ausübung von Souveränität in der Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

²⁷ COM(2014) 910 vom 16. Dezember 2014.

ANHANG 1 – STATISTISCHE ERFASSUNG DER BEITRÄGE IN BEZUG AUF DEN EUROPÄISCHEN FONDS FÜR STRATEGISCHE INVESTITIONEN

Nachstehend wird anhand einiger Beispiele aufgezeigt, wie verschiedene Arten von Beiträgen aus statistischer Sicht von Eurostat erfasst werden können. Diese statistische Erfassung ist ein eigenständiger Schritt, der unbeschadet der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der Beiträge nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgt.

Beispiel 1. Kapitaleinzahlungen der Mitgliedstaaten auf Ebene des EFSI

Ob Kapitaleinzahlungen der Mitgliedstaaten in den EFSI statistische Auswirkungen auf ihr Defizit haben, kann nicht mit absoluter Sicherheit festgestellt werden, bis die detaillierten Rechts- und Verwaltungsvereinbarungen für den Fonds vorliegen. Wenn ein Mitgliedstaat nicht über die für eine Kapitaleinzahlung erforderlichen Mittel verfügt und dafür einen Kredit aufnimmt, wird sich die Staatsverschuldung entsprechend erhöhen.

Beispiel 2. Garantien der Mitgliedstaaten auf Ebene des EFSI

Wenn ein Mitgliedstaat dem EFSI Garantien bereitstellt, dürfte dies bis zu einer etwaigen Inanspruchnahme der Garantie keine direkten Auswirkungen auf Defizit und Schuldenstand haben; wird die Garantie in Anspruch genommen, so wird ab diesem Zeitpunkt lediglich der in Anspruch genommene Betrag berücksichtigt.

Beispiel 3. Kofinanzierung der Mitgliedstaaten bei einzelnen Projekten

Direkte Beiträge der Mitgliedstaaten zu Projekten, einschließlich Investitionsplattformen, können in verschiedenen Formen erfolgen, z. B. über Kapitalbeteiligungen, Kredite oder Garantien. Deren statistische Erfassung hängt von der Art des Instruments ab.

- Bei Garantien erfolgt die statistische Erfassung gemäß den in Beispiel 2 genannten Grundsätzen.
- Bei Kapitalbeteiligungen hängt die Erfassung davon ab, ob eine marktübliche Rendite zu erwarten ist (die der eines privaten Investors entspricht). Wenn dies der Fall ist, hat die Kapitalbeteiligung keine Auswirkungen auf das Defizit. Wird eine Kapitalbeteiligung über staatliche Kreditaufnahme finanziert, so kann sich dies auf den Schuldenstand auswirken.
- Die Vergabe von Krediten hat keine Auswirkungen auf das Defizit, außer wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Kredit nicht zurückgezahlt wird. Wird die Vergabe eines Kredits über staatliche Kreditaufnahme finanziert, so kann sich dies auf den Schuldenstand auswirken.
- Finanzhilfen wirken sich direkt auf das Defizit und indirekt auf die Verschuldung aus, wenn sie über staatliche Kreditaufnahme finanziert werden.
- Wenn ein Mitgliedstaat Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Anspruch nimmt, hat der nationale Kofinanzierungsanteil Auswirkungen auf das Defizit. Wird der Kofinanzierungsanteil über staatliche Kreditaufnahme finanziert, so kann sich dies auf den Schuldenstand auswirken. Der von der EU kofinanzierte Anteil wird als Finanztransaktion erfasst und hat somit keine Auswirkungen auf die Konten der Mitgliedstaaten.

Beispiel 4. Beiträge, die über nationale Förderbanken geleistet werden

Mitgliedstaaten ziehen möglicherweise in Erwägung, Beiträge auf Ebene des EFSI oder auf Ebene einzelner Projekte, einschließlich Investitionsplattformen, über eine nationale Förderbank zu leisten. In diesem Fall hängen die Auswirkungen in erster Linie davon ab, ob die nationale Förderbank als staatliche Bank eingestuft ist oder nicht. Ist die Bank als staatliche Bank eingestuft, so sind die Auswirkungen genau dieselben wie bei einer vom Staat selbst getätigten Investition. Ist die Bank nicht als staatliche Bank eingestuft, so hängt die Erfassung davon ab, ob die nationale Förderbank die Investition im Namen des Staates tätigt oder in seinem Namen einen Beitrag zu dem Projekt leistet. Gelangt man zu dem Ergebnis, dass dies der Fall ist, so wird die Maßnahme über die Konten des Staates erfasst, was bedeutet, dass die im Namen des Staates ausgegebenen Mittel als Staatsausgaben und die für die Beschaffung dieser Mittel entstandenen Verbindlichkeiten als Staatsschuld behandelt werden.

**ANHANG 2 – MATRIX FÜR DIE FESTLEGUNG DER JÄHRLICHEN HAUSHALTSANPASSUNG
IN RICHTUNG AUF DAS MITTELFRISTIGE HAUSHALTSZIEL
IM RAHMEN DER PRÄVENTIVEN KOMPONENTE DES PAKTS**

		Erforderliche jährliche Haushaltsanpassung*	
		Zustand	
		Schuldenstand von unter 60 und keine Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit	Schuldenstand von über 60 oder Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit
Außergewöhnlich schlechte Zeiten	Reales Wachstum < 0 oder Produktionslücke < -4	Keine Anpassung erforderlich	
Sehr schlechte Zeiten	-4 ≤ Produktionslücke < -3	0	0,25
Schlechte Zeiten	-3 ≤ Produktionslücke < -1,5	0, wenn Wachstum unter Potenzial; 0,25, wenn Wachstum über Potenzial	0,25, wenn Wachstum unter Potenzial; 0,5, wenn Wachstum über Potenzial
Normale Zeiten	-1,5 ≤ Produktionslücke < 1,5	0,5	> 0,5
Gute Zeiten	Produktionslücke ≥ 1,5	> 0,5, wenn Wachstum unter Potenzial; ≥ 0,75, wenn Wachstum über Potenzial	≥ 0,75, wenn Wachstum unter Potenzial; ≥ 1, wenn Wachstum über Potenzial

* alle Zahlen in Prozentpunkten des BIP

Begriffsbestimmungen:

- Haushaltsanpassung: Verbesserung des strukturellen (d. h. konjunkturbereinigt und ohne einmalige Maßnahmen) gesamtstaatlichen Haushaltssaldos
- Wachstumspotenzial: geschätzte Wachstumsrate, wenn das Produktionspotenzial der Wirtschaft ausgeschöpft wird
- Produktionslücke: Differenz zwischen der tatsächlichen und der potenziellen Produktion (ausgedrückt in Prozentpunkten gegenüber dem Produktionspotenzial)

- Produktionspotenzial: Gesamtindikator für die Kapazität der Wirtschaft für nachhaltige, nichtinflationäre Produktion

Erläuterungen:

Die Matrix gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsanpassungen über den Konjunkturzyklus hinweg unter Berücksichtigung ihres Konsolidierungsbedarfs anpassen können.

Je höher die positive (negative) Produktionslücke ist, desto größer (kleiner) sind die erforderlichen Anpassungsanstrengungen. Die Matrix berücksichtigt die Tendenz der Konjunktorentwicklung d. h., ob sich die wirtschaftliche Lage verbessert oder verschlechtert, indem erfasst wird, ob das reale BIP über oder unter der Potenzialwachstumsrate des betreffenden Mitgliedstaates liegt.

Größere Anstrengungen müssen auch Mitgliedstaaten unternehmen, die eine insgesamt ungünstige Haushaltslage aufweisen, d. h. bei denen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Frage steht oder deren Schuldenquote über dem Referenzwert von 60 % des BIP nach dem AEUV liegt.

Von allen Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie in wirtschaftlich guten Zeiten Einsparungen vornehmen, um in Zeiten des Abschwungs über genügend Haushaltsspielraum für sogenannte automatische Stabilisatoren (z. B. Erhöhung der Sozialausgaben und Senkung von Steuern) zu verfügen. In guten Zeiten wachsen die Einnahmen des Staates aufgrund der stärkeren Wirtschaftstätigkeit, während die Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit fallen. Deshalb sieht die Matrix für Mitgliedstaaten, die sich in guten Zeiten befinden, d. h. bei denen die Produktionslücke schätzungsweise $\geq 1,5$ % beträgt, eine höhere Haushaltsanpassung vor. Besonders wichtig ist dies bei Mitgliedstaaten, bei denen die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Frage steht oder deren Schuldenquote über der Schwelle von 60 % des BIP liegt; daher müssen solche Mitgliedstaaten eine strukturelle Haushaltsanpassung von $\geq 0,75$ % des BIP bzw. ≥ 1 % des BIP vorweisen – je nachdem, ob sich ihre gute wirtschaftliche Lage weiter verbessert oder nicht.

In normalen Zeiten, die der Matrix zufolge bei einer Produktionslücke zwischen -1,5 % und +1,5 % vorliegen, müssen Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von weniger als 60 % des BIP Anstrengungen im Umfang von 0,5 % des BIP unternehmen, während bei Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von mehr als 60 % des BIP Anstrengungen von mehr als 0,5 % des BIP erforderlich sind.

In schlechten Zeiten, d. h. wenn die Produktionslücke zwischen -3 % und -1,5 % liegt, sind die erforderlichen Anpassungen geringer. EU-Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von weniger als 60 % des BIP müssen dann haushaltspolitische Anstrengung im Umfang von 0,25 % des BIP unternehmen, wenn ihr Wirtschaftswachstum über dem Potenzialwachstum liegt, und wenn das Wirtschaftswachstum unter dem Potenzialwachstum liegt, ist vorübergehend eine Haushaltsanpassung von 0 % zulässig.

In sehr schlechten Zeiten, die der Matrix zufolge bei einer Produktionslücke zwischen -4 % und -3 % vorliegen, dürfen Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von weniger als 60 % des BIP vorübergehend eine Haushaltsanpassung von 0 % aufweisen, d. h. dass keine haushaltspolitischen Anstrengungen erforderlich sind, während die Mitgliedstaaten mit einer Schuldenquote von mehr als 60 % des BIP jährliche Anpassungen von 0,25 % des BIP erreichen müssen.

In außergewöhnlich schlechten Zeiten, d. h. bei einer Produktionslücke von unter -4 % oder wenn das reale BIP schrumpft, müssen die betreffenden Mitgliedstaaten unabhängig von der Höhe ihrer Schuldenquote vorübergehend keine haushaltspolitischen Anstrengungen unternehmen.

Die Produktionslücken-Schwellenwerte von -3 % und -4 % stützen sich auf Daten aus der Vergangenheit. Da die Produktionslücken in den EU-Ländern seit den 1980er Jahren nur in einem von

zwanzig Jahren unter -4 % lagen und nur in einem von zehn Jahren -3 % erreichten, sind diese beiden Werte wirklich Ausdruck außergewöhnlich schlechter Zeiten.