



Euro-Gruppe

006357/EU XXVI. GP
Eingelangt am 19/12/17

Brüssel, den 18. Dezember 2017
(OR. de)

EG 40/1/17
REV 1

EUROGROUP 42
ECOFIN 1026
UEM 335

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 800 final/2
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION Übersichten über die Haushaltsplanung 2018: Gesamtbewertung
Anl.:	COM(2017) 800 final/2

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 800 final/2.

Anl.: COM(2017) 800 final/2

Brüssel, den 15.12.2017
COM(2017) 800 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2017) 800 final of 22.11.2017.

Concerns all language versions.

Correction of Table 2b. It was stated that France has made limited progress with implementing the fiscal-structural part of the 2017 CSR. The table should read 'some progress', as correctly stated in the Commission Opinion on the French DBP.

The text shall read as follows:

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Übersichten über die Haushaltsplanung 2018: Gesamtbewertung

Zusammenfassung

Diese Mitteilung gibt einen Überblick über die von der Kommission durchgeführte Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018, die die achtzehn Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (EA-18) vorgelegt haben. Griechenland, das ein makroökonomisches Anpassungsprogramm des ESM durchläuft, ist nicht einbezogen. Österreich und Deutschland haben eine Übersicht über die Haushaltsplanung vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basiert, da die Regierungen beider Länder zum Zeitpunkt der Vorlage nicht über vollständige Haushaltsbefugnis verfügten. Spanien legte wegen Verzögerungen im Haushaltsverfahren ebenfalls eine Übersicht auf der Basis einer unveränderten Politik vor. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 hat die Kommission die Übersichten der einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Gesamthaushaltssituation und den finanzpolitischen Kurs im Euro-Währungsgebiet insgesamt bewertet.

Die Gesamtbewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 und der finanzpolitischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet insgesamt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben ihre Wachstumsprognosen seit dem Frühjahr beträchtlich nach oben korrigiert. Das tatsächliche Wirtschaftswachstum liegt über dem Potenzial, und die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke verengt sich 2017 weiter und dürfte sich 2018 ins Positive wenden. Dennoch weist die wirtschaftliche Erholung im Euro-Währungsgebiet einige Merkmale auf, die nicht dem üblichen Muster entsprechen: eine gedämpfte Kerninflation und ein verhaltenes Lohnwachstum, die nicht die an den einschlägigen Standard-Indikatoren ablesbaren Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten widerspiegeln, ein hoher Leistungsbilanzüberschuss und eine anhaltende, wenngleich geringer werdende Investitionslücke.
2. Das aggregierte Gesamtdefizit dürfte den Haushaltsplanungen der Mitgliedstaaten zufolge seinen Abwärtstrend dank des konjunkturellen Rückenwinds fortsetzen. Der Herbstprognose 2017 der Kommission zufolge wird das Haushaltsdefizit im Euro-Währungsgebiet von 1,6 % des BIP im Jahr 2016 auf 1,1 % in diesem Jahr zurückgehen. 2018 würde das Gesamtdefizit im Euro-Währungsgebiet, sofern die Haushaltsplanungen der Mitgliedstaaten realisiert werden, bei 0,9 % des BIP liegen. Auch die Kommissionsprognose bestätigt diese Entwicklung.
3. Die Schuldenquote würde, ebenfalls unter der Voraussetzung einer Realisierung der Haushaltsplanungen, dank der günstigen Konjunktur und weiterhin niedrigen Zinsen im Euro-Währungsgebiet von 88 % des BIP (2017) auf knapp über 86 % (2018) sinken. Belgien und Italien werden der Kommissionsprognose zufolge auf den ersten Blick weder 2017 noch 2018 den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Das gilt auch für Frankreich, das aber bei einer rechtzeitigen und dauerhaften Korrektur seines übermäßigen Defizits ab 2018 der Übergangsregelung für den Schuldenabbau unterliegen würde.
4. Die Übersichten über die Haushaltsplanung weisen nach einer geringfügigen strukturellen Verbesserung im Jahr 2017 für 2018 einen leichten Anstieg des strukturellen Defizits des Euro-Währungsgebiets um 0,1 % des BIP aus, während in

den jüngsten Stabilitätsprogrammen noch eine Aggregat-Verbesserung von 0,2 % des BIP zugrundegelegt wurde. Auch die Kommission projiziert für den Euroraum einen Anstieg von 0,1 Prozentpunkten im Jahr 2018. Hinter diesen Aggregatzahlen verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen der Kommissionsprognose und den Übersichten einzelner Mitgliedstaaten über ihre Haushaltsplanung.

5. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Haushaltsanpassung ist zu vermerken, dass die Mitgliedstaaten eine leichte Absenkung der konjunkturbereinigten Ausgabenquote projizieren. Motor dieser Entwicklung sind die rückläufigen Zinsausgaben (-0,1 % des BIP) sowie der Umstand, dass die Primärausgaben etwas langsamer zunehmen als das Potenzialwachstum. Das günstige Zinsumfeld sollte für einen beschleunigten Schuldenabbau genutzt werden. Die Investitionen der öffentlichen Hand, die zwischen 2010 und 2016 stetig zurückgegangen waren, sollen 2018 leicht zulegen. Die Einnahmenquote dürfte im Zuge von Maßnahmen, die sich negativ auf die Einnahmenentwicklung auswirken, zurückgehen (-0,1 % des BIP). Die Mindereinnahmen dürften sich auf -0,2 % des BIP belaufen.
6. Der Haushaltskurs des Euro-Währungsgebiets wird gemessen an der Veränderung des aggregierten strukturellen Saldos 2018 weitgehend neutral verlaufen. Im Vergleich zum strukturellen Saldo deutet der strukturelle *Primärsaldo* für 2018 auf einen geringfügig expansiveren Haushaltskurs hin, da der anhaltende Rückgang der Zinsausgaben nicht in den Primärsaldo eingeht. Auch die diskretionären Konsolidierungsanstrengungen, ein ähnlicher Indikator wie der Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts, deuten für die Jahre 2017 und 2018 auf einen in gewissem Umfang expansiveren Haushaltskurs hin. Dies geht aus den Zahlen sowohl der Haushaltsplanungen als auch der Kommissionsprognose hervor.
7. Eine weitgehend neutrale Haushaltspolitik auf der Gesamtebene des Euro-Währungsgebiets erscheint angesichts der derzeitigen, durch eine Reihe atypischer Merkmale gekennzeichneten wirtschaftlichen Erholung im Euroraum, den aus der Krise stammenden Schulden-Altlasten und der erwarteten Neujustierung der EZB-Wertpapierankäufe angemessen.
8. Hinter dieser Gesamtperspektive verbergen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Bei manchen besteht Konsolidierungsbedarf, während andere über einen gewissen Haushaltsspielraum verfügen. Es braucht demnach eine differenzierte Herangehensweise an die Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, um einen Mittelweg zwischen der Stabilisierung der Wirtschaft einerseits und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen andererseits zu finden.
9. Bei der Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihr mittelfristiges Haushaltsziel bestehen ebenfalls nach wie vor deutliche Unterschiede. Der Kommissionsprognose zufolge werden sechs Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets 2017 ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreichen (Litauen) oder übertreffen (Deutschland, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Zypern). Dies dürfte auch 2018 unverändert bleiben, wobei einige von ihnen voraussichtlich einen Teil ihres Haushaltsspielraums nutzen werden. Auch Deutschland dürfte, der von einer unveränderten Politik

ausgehenden Haushaltsplanung zufolge, einen Teil seines finanziellen Spielraums nutzen. Irland dürfte sein mittelfristiges Haushaltsziel 2018 erreichen, und im Falle der Slowakei ist mit erheblichen Fortschritten in diese Richtung zu rechnen. Gleichzeitig ist nach der Kommissionsprognose bei einigen noch weit von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel entfernt liegenden Mitgliedstaaten keine größere Verbesserung (Spanien, Italien, Portugal und Slowenien) oder sogar eine Verschlechterung des strukturellen Saldos zu erwarten (Belgien und Frankreich). Abgesehen von Slowenien handelt es sich bei diesen Mitgliedstaaten auch um diejenigen mit der höchsten Schuldenquote.

10. Um Stabilisierungsbedarf und etwaige Nachhaltigkeitsprobleme in ein Gleichgewicht zu bringen, kann die Kommission bei der Bewertung einer Abweichung von der erforderlichen haushaltspolitischen Anpassung ihren Ermessensspielraum ausüben. So kam die Kommission unter anderem zu dem Ergebnis, dass eine Abweichung von der einschlägigen Vorgabe im Falle von Italien und Slowenien als sachgerecht angesehen werden kann, sofern beide Länder 2018 tatsächlich ihren Haushaltskurs entsprechend korrigieren. Letzteres scheint nach der Kommissionsprognose jedoch nicht zu erwarten zu sein.

Zusammenfassend ergibt die Bewertung der Haushaltsplanungen der einzelnen Mitgliedstaaten durch die Kommission folgendes Bild:

Bei keiner der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 wurde ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) festgestellt. In einigen Fällen ist die Kommission allerdings der Auffassung, dass die geplanten Haushaltskorrekturen hinter den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückbleiben oder dass zumindest dieses Risiko besteht.

In Bezug auf die 16 Länder, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen:

– Bei sechs Ländern (**Deutschland, Finnland, Lettland, Litauen, Luxemburg** und den **Niederlanden**) **entsprechen** die Übersichten über die Haushaltplanung den Vorgaben des SWP für 2018.

– Bei fünf Ländern (**Estland, Irland, Malta, der Slowakei** und **Zypern**) **entsprechen** die Übersichten über die Haushaltsplanung **weitgehend** den Vorgaben des SWP für 2018. Bei diesen Ländern könnten die Planungen eine gewisse Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem Anpassungspfad in dessen Richtung bewirken.

– Bei fünf Ländern (**Belgien, Italien, Portugal, Slowenien** und **Österreich**) deuten die Übersichten über die Haushaltsplanung darauf hin, dass die Vorgaben des SWP für 2018 **möglicherweise nicht erfüllt** werden. Bei diesen Ländern könnten die Übersichten über die Haushaltsplanung eine erhebliche Abweichung vom

Anpassungspfad in Richtung des jeweiligen mittelfristigen Ziels bewirken. **Belgien** und **Italien** werden voraussichtlich zudem auch den Richtwert für den Schuldenabbau verfehlen.

In Bezug auf die beiden Länder, die der korrektiven Komponente des SWP unterliegen (also Gegenstand eines Defizitverfahrens sind):

– Bei **Frankreich**, das, sofern rechtzeitig eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits erreicht wird, ab 2018 der präventiven Komponente unterliegen könnte, besteht auf der Grundlage der Haushaltsplanung die **Gefahr**, dass die Vorgaben des SWP für 2018 **nicht erfüllt** werden, da die Herbstprognose 2017 der Kommission eine erhebliche Abweichung vom erforderlichen Anpassungskurs in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel diagnostiziert. Auch der Richtwert für den Schuldenabbau dürfte 2018 verfehlt werden.

- Bei **Spanien entspricht** die Übersicht über die Haushaltsplanung **weitgehend** den Vorgaben des SWP für 2018, da die Kommission in ihrer Herbstprognose 2017 davon ausgeht, dass das Gesamtdefizit in jenem Jahr leicht unter der 3 %-Obergrenze bleiben wird. Allerdings deutet sich an, dass das Defizitziel verfehlt wird und die Konsolidierungsanstrengungen deutlich hinter dem empfohlenen Wert zurückbleiben werden.

1. Einleitung

Für eine bessere Koordinierung der Finanzpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion müssen die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets der Kommission nach dem EU-Recht alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über ihre Haushaltsplanung für das Folgejahr vorlegen.¹

Darin werden die Haushaltsentwürfe, die die Regierungen den nationalen Parlamenten vorlegen, inhaltlich zusammengefasst. Die Kommission gibt zu jeder Übersicht eine Stellungnahme ab und prüft, ob sie mit den Verpflichtungen des Mitgliedstaats im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vereinbar ist.

Darüber hinaus muss die Kommission eine Gesamtbewertung der Haushaltslage und der Haushaltsaussichten im Euro-Währungsgebiet insgesamt vornehmen.

18 Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets² haben der Kommission gemäß den Bestimmungen des sogenannten „Two-Packs“ bis zum 16. Oktober ihre Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 übermittelt³. Da Griechenland ein makroökonomisches Anpassungsprogramm des ESM durchläuft, ist es nicht zu einer solchen Vorlage verpflichtet, da das Programm bereits eine eingehende Überwachung der Haushaltspolitik vorsieht.

Im Einklang mit dem Verhaltenskodex des „Two-Pack“ haben Deutschland und Österreich Übersichten vorgelegt, in denen von einer unveränderten Politik ausgegangen wird, da die Regierungen der beiden Länder nach den jüngsten Wahlen nur geschäftsführend amtierend und nicht über vollständige Haushaltsbefugnisse verfügen.⁴ Von den neuen Regierungen wird erwartet, dass sie nach Amtsantritt vollständige Übersichten vorlegen. Auch Spanien hat eine auf einer unveränderten Politik beruhende Übersicht vorgelegt, da das Annahmeverfahren für die Haushalte des Zentralstaats und der Sozialversicherung hinter dem üblichen Zeitplan zurückbleibt. Von Spanien wird erwartet, dass es so bald wie möglich eine umfassende Übersicht über die Haushaltsplanung vorlegt.

Die Stellungnahmen der Kommission wahren die Haushaltskompetenz der Mitgliedstaaten. Sie enthalten gleichzeitig aber faktengestützte konkrete Empfehlungen insbesondere an die Regierungen und Parlamente der betreffenden Mitgliedstaaten, so dass diese besser einschätzen können, ob ihre Haushaltsentwürfe den haushaltspolitischen Vorgaben der EU entsprechen. Auf der Grundlage des umfassenden Instrumentariums des „Two-Packs“ kann die die Wirtschafts- und Haushaltspolitik innerhalb des Euro-Währungsgebiets als gemeinsames Anliegen behandelt werden, so wie es im AEUV beabsichtigt ist.

¹ Siehe 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. Sie ist eine der beiden Verordnungen des sogenannten „Two-Packs“, der im Mai 2013 in Kraft getreten ist.

² Daher bezeichnen die Begriffe Euro-Währungsgebiet oder Euroraum in dieser Mitteilung die Gesamtheit der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit Ausnahme Griechenlands.

³ Weil die Vorlagefrist am Sonntag, dem 15. Oktober endete, wurde sie im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften bis Montag, 16. Oktober verlängert.

⁴ „Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports“, gebilligt vom ECOFIN-Rat am 9. Juli 2013 und geändert am 7. November 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

Darüber hinaus hat der Rat die Euro-Gruppe im Juli 2015 ersucht, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie den fiskalpolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu überwachen und zu koordinieren, um eine wachstumsfreundliche und differenzierte Haushaltspolitik zu gewährleisten.⁵ Der Rat empfahl den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unbeschadet der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts „ihre Haushaltspolitik (zu) koordinieren, um sicherzustellen, dass der gemeinsame finanzpolitische Kurs des Euro-Währungsgebiets den Tragfähigkeitsrisiken und der Konjunkturlage entspricht“.

Im November 2016 hatte die Kommission eine aktualisierte Empfehlung zur Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet vorgeschlagen, die vom Europäischen Rat auf der Tagung am 9./10. März 2017 gebilligt und am 21. März 2017 vom Rat angenommen wurde.⁶ Diese Empfehlung ist der Eckpfeiler für die Bewertung durch die Kommission. Im Zuge des jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters schlägt die Kommission begleitend zu diesem Paket eine neue Empfehlung zur Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet für den Zeitraum 2018-2019 vor.⁷

Im Juli 2017 verabschiedete der Rat länderspezifische Empfehlungen, in denen dargelegt wurde, wie die Kommission mit Mitgliedstaaten zu verfahren gedachte, bei denen die Matrix eine Anpassung von mindestens 0,5 % des BIP nahelegt.⁸ In den Erwägungsgründen wurde festgehalten, dass das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt, bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 berücksichtigt werden muss. In diesem Zusammenhang nahm der Rat zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt, eine Gesamtbewertung im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vorzunehmen, bei der insbesondere die konjunkturelle Lage des betreffenden Mitgliedstaats berücksichtigt werden soll.

Die vorliegende Mitteilung verfolgt zwei Ziele: Erstens vermittelt sie ausgehend von einer horizontalen Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung ein Gesamtbild der Haushaltspolitik im Euro-Währungsgebiet. Diese Bewertung entspricht der im Frühjahr vorgenommenen horizontalen Bewertung der Stabilitätsprogramme, wobei der Schwerpunkt nun aber stärker auf dem Folgejahr als auf den mittelfristigen Haushaltsplanungen liegt. Zweitens liefert sie einen Überblick über die Haushaltsplanung der einzelnen Länder und legt den Ansatz der Kommission zur Beurteilung ihrer Übereinstimmung mit den Vorgaben des SWP dar. Bei der Bewertung wird danach unterschieden, ob ein Mitgliedstaat der präventiven oder der korrektiven Komponente des SWP unterliegt. Dabei wird auch den Vorgaben des Pakts hinsichtlich Schuldenstand und Schuldendynamik Rechnung getragen.

⁵ Empfehlung des Rates vom 14. Juli 2015 zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (ABl. C 272 vom 18.8.2015, S. 100).

⁶ Empfehlung des Rates vom 21. März 2017 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0324(01)&from=DE)

⁷ Siehe COM(2017) 770 final.

⁸ Matrix für die Festlegung der jährlichen Haushaltsanpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts im Anhang der Mitteilung der Kommission vom 13. Januar 2015 über die optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, siehe: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=DE>

2. Wichtigste Ergebnisse für das Euro-Währungsgebiet

Die Wirtschaftsprognosen der Haushaltsübersichten und der Kommissionsprognose im Vergleich

Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben ihre Wachstumsprognosen seit dem Frühjahr beträchtlich nach oben korrigiert. Den makroökonomischen Annahmen der Haushaltsplanungen zufolge wird der Anstieg des realen Gesamt-BIPs im Euroraum (ohne Griechenland) inzwischen mit 2,2 % (2017) bzw. 2,0 % (2018) veranschlagt. Diese Prognose liegt deutlich über der Wachstumsprognose von je 1,7 %, die den jüngsten Stabilitätsprogrammen zugrunde lag (siehe Tabelle 1). Auch die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2017 von ähnlich kräftigen Wachstumsraten für das Euro-Währungsgebiet aus, nämlich 2,2 % für 2017 und 2,1 % für 2018. Insgesamt liegen die wirtschaftlichen Annahmen der Übersichten sehr nah bei der Herbstprognose der Kommission (siehe Anhang IV, Tabelle 1). Dies mag auch daran liegen, dass sämtliche Mitgliedstaaten außer Deutschland und Belgien den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 entsprechend ihre Haushaltsplanentwürfe und damit implizit auch ihre Übersicht über die Haushaltsplanung auf von unabhängigen Einrichtungen erstellten oder bestätigten makroökonomischen Prognosen basieren.

Das tatsächliche Wirtschaftswachstum liegt über dem Potenzial. Die Produktionslücke verengt sich 2017 weiter und dürfte sich 2018 ins Positive wenden. Die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke dürfte sich 2018 sowohl nach der Kommissionsprognose als auch nach den Haushaltsplanungen ins Positive wenden. Alle Übersichten gehen von einer Produktionslücke aus, die 2018 (neuberechnet) einen positiven oder – im Falle Frankreichs und Finnlands – marginal negativen Wert ausweist.⁹

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission erwarten, dass die Inflationsrate stabil bleibt und unterhalb der 2 %-Schwelle verharrt. In den Haushaltsübersichten wird die Gesamtinflation im Euroraum auf 1,5 % (2017) bzw. 1,4 % (2018) veranschlagt. Diese Annahmen sind gegenüber denen der Stabilitätsprogramme weitgehend unverändert geblieben, und auch die Kommission prognostiziert für den Euroraum eine Inflationsrate in identischer Höhe. Nur in Estland, Lettland und Litauen dürfte die Inflation über 2 % liegen.

Die wirtschaftliche Erholung im Euro-Währungsgebiet setzt sich fort, weist aber einige Merkmale auf, die nicht dem üblichen Muster entsprechen. Die Konjunktur im Euroraum hat sich gefestigt und länderübergreifend weiter an Breite gewonnen. Die Beschäftigungslage und das Geschäftsklima verbessern sich stetig. Die Erholung weist aber einige atypische Merkmale auf. So entwickeln sich die Kerninflation und das Lohnwachstum weiterhin verhalten und spiegeln nicht die an den einschlägigen Standard-Indikatoren ablesbaren Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten wider. Das gedämpfte Lohnwachstum scheint der weiterbestehenden Arbeitsmarktschwäche in einigen Volkswirtschaften, der Auswirkung der geringen Inflationserwartungen auf die Lohnbildung und dem niedrigen Produktivitätsanstieg geschuldet. Schließlich dürfte die gute Konjunktur auch weiterhin von außergewöhnlichen Umständen wie der akkomodierenden Geldpolitik der EZB profitieren. Vor diesem

⁹ Die in den Übersichten zugrunde gelegte Produktionslücke wird von der Kommission anhand der Angaben in den Haushaltsplanungen mittels der gemeinsam vereinbarten Methode neu berechnet. Eine aus den Plänen unverändert übernommene Produktionslücke verbliebe im Falle Belgiens, Frankreichs und Italiens negativ.

Hintergrund spricht vieles dafür, die wachstumsfreundliche Politik nur schrittweise zurückzufahren. So hat die Kommission angekündigt, bei der Beurteilung der konjunkturellen Lage der Mitgliedstaaten von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch zu machen (siehe Kasten 1).

Tabelle 1: Übersicht über die aggregierten Wirtschafts- und Haushaltsdaten (EA-18) im Zeitraum 2017-2018

	2017			2018		
	Stabilitätsprogramme 2017 (April)	Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober)	Herbstprognose 2017 der Kommission (November)	Stabilitätsprogramme 2017 (April)	Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober)	Herbstprognose 2017 der Kommission (November)
Reales BIP-Wachstum (Veränderung in %)	1,7	2,2	2,2	1,7	2,0	2,1
HVPI-Inflation (Veränderung in %)	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Gesamtsaldo (% des BIP)	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9	-0,9	-0,9
Veränderung des strukturellen Saldos (% des BIP)	0,1	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,1
Schulden der öffentlichen Hand (% des BIP)	88,7	87,9	87,8	87,1	86,3	85,8
Konjunkturbereinigte Ausgabenquote (% des potentiellen BIP)	47,3	47,2	47,0	47,0	46,9	47,0
Konjunkturbereinigte Einnahmenquote (% des potentiellen BIP)	46,2	46,1	46,1	46,1	45,8	45,8

Quelle: Stabilitätsprogramme 2017, Übersichten über die Haushaltsplanung für 2018, Herbstprognose 2017 der Kommission

Die Haushaltsprognosen der Haushaltsübersichten und der Kommissionsprognose im Vergleich

Das aggregierte Gesamtdefizit dürfte seinen Abwärtstrend dank des konjunkturellen Rückenwinds fortsetzen. Der Herbstprognose der Kommission zufolge wird das Haushaltsdefizit im Euro-Währungsgebiet von 1,6 % des BIP im Jahr 2016 auf 1,1 % im Jahr 2017 zurückgehen. In den Haushaltsplanungen wird für 2017 von einem geringfügig höheren Defizit von 1,2 % ausgegangen, das um 0,15 Prozentpunkte unter dem Zielwert der von den Mitgliedstaaten im Frühjahr 2017 vorgelegten Stabilitätsprogramme liegt, in denen allerdings ein deutlich weniger dynamisches Wachstum prognostiziert wurde. Eine bedeutende Aufwärtskorrektur des Defizitziels für 2017 gegenüber dem Stabilitätsprogramm hat nur die Slowakei vorgenommen. 2018 würde das Gesamtdefizit im Euro-Währungsgebiet, sofern die Haushaltsplanungen der Mitgliedstaaten realisiert werden, bei 0,9 % des BIP liegen. Das entspräche dem Gesamtdefizitziel der Stabilitätsprogramme vom Frühjahr 2017, obwohl sich die Wirtschaftsdaten für 2017 besser entwickeln als erwartet und die Wachstumsprognosen für 2018 erheblich nach oben korrigiert wurden. Daraus geht implizit

hervor, dass die strukturellen Anpassungsanstrengungen in gewissem Umfang hinter den jüngsten Stabilitätsprogrammen zurückbleiben. Zwar gibt es bei einzelnen Mitgliedstaaten Unterschiede zwischen den Übersichten und der Kommissionsprognose (siehe Anhang IV, Tabelle 2), aber auf der Ebene des Euroraums stimmen die Gesamtdéfizitprognose der Kommission für 2018 voll und ganz mit dem Wert überein, der sich aus den Haushaltsplanungen ergibt.

Sieben der 18 Mitgliedstaaten rechnen für 2018 mit einem positiven Haushaltsergebnis. Von den Mitgliedstaaten, die ein Haushaltsdefizit aufweisen, prognostizieren nur Lettland und Finnland eine Erhöhung desselben. Kein Mitgliedstaat veranschlagt für 2018 ein Haushaltsdefizit über der Obergrenze von 3 % des BIP. Frankreich beabsichtigt sein übermäßiges Defizit, wie vom Rat empfohlen, 2017 zu korrigieren; Spanien will diese Korrektur fristgerecht bis 2018 erreichen. Belgien, Frankreich, Italien und die Slowakei planen deutlich höhere Defizite als in ihren Stabilitätsprogrammen veranschlagt.

Der Primärsaldo des Euro-Währungsgebiets, zu dessen Berechnung die Zinsausgaben vom Gesamthaushaltssaldo abgezogen werden, liegt im Plus. Von 2017 auf 2018 dürfte sich der Primärsaldo weiter von 0,8 % auf 0,9 % verbessern. Finnland, Frankreich und Lettland sind die einzigen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die für 2018 mit einem Primärdefizit rechnen.

Gemessen an der Veränderung des aggregierten strukturellen Saldos findet im Zeitraum 2017/18 den Haushaltsplanungen wie der Prognose zufolge so gut wie keine Haushaltsanpassung statt.¹⁰ In der Gesamtschau rechnet die Kommission in ihrer Prognose für 2017 mit einem stabilen strukturellen Saldo. Aus den (neuberechneten) Haushaltsplänen geht für 2017 in Übereinstimmung mit den Stabilitätsprogrammen eine geringfügige strukturelle Verbesserung hervor. Für 2018 weisen die Übersichten eine leichte Verschlechterung des strukturellen Saldos des Euro-Währungsgebiets um 0,1 % des BIP aus, während in den jüngsten Stabilitätsprogrammen noch eine Gesamtverbesserung von 0,2 % des BIP zugrundegelegt wurde (siehe Anhang IV, Tabelle 3). Auch die Kommission projiziert für den Euroraum ähnlich wie die Übersichten eine Verschlechterung um 0,1 Prozentpunkte im Jahr 2018. Hinter diesen Aggregatzahlen verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede gegenüber den Übersichten einzelner Mitgliedstaaten über ihre Haushaltsplanung. Insbesondere projiziert die Kommission eine erheblich niedrigere strukturelle Anpassung in Belgien, Frankreich, Litauen, Portugal, Slowenien und Spanien (siehe unten). Auf der Aggregatebene des Euro-Währungsgebiets wird dies durch einen stabilen strukturellen Saldo in Deutschland ausgeglichen, der sich den deutschen Haushaltsplanungen zufolge um 0,5 % ausweiten dürfte.

Bei der Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihr mittelfristiges Haushaltsziel bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede (siehe Anhang IV, Abbildung 5). Der Kommissionsprognose zufolge werden sechs Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets 2017 ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreichen (Litauen) oder übertreffen (Deutschland, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Zypern).¹¹ Dies dürfte auch 2018 unverändert

¹⁰ Beim strukturellen Saldo handelt es sich um den konjunkturbereinigten Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen. Der in den Übersichten zugrunde gelegte strukturelle Saldo wird von der Kommission anhand der Angaben in den Programmen mittels der gemeinsam vereinbarten Methode neu berechnet.

¹¹ Estland wird seinen Planungen zufolge 2017 sein mittelfristiges Ziel erreichen und dieses Ziel dann halten; letzteres wird aber durch die Neuberechneten Zahlen nicht bestätigt.

bleiben, wobei einige der Länder, die ihr Haushaltsziel übertroffen haben, voraussichtlich einen Teil ihres Haushaltsspielraums nutzen werden.¹² Auch Deutschland dürfte gemäß seiner unveränderten Politik ansetzenden Haushaltsplanung einen Teil seines haushaltspolitischen Spielraums nutzen.¹³ Irland dürfte sein mittelfristiges Haushaltsziel 2018 erreichen, und im Falle der Slowakei ist mit erheblichen Fortschritten in diese Richtung zu rechnen. Auf der anderen Seite ist nach der Kommissionsprognose im Falle einiger noch weit von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel entfernt liegenden Mitgliedstaaten kaum eine Verbesserung (Italien, Portugal, Slowenien und Spanien) oder sogar eine Verschlechterung zu erwarten (Belgien und Frankreich). Abgesehen von Slowenien handelt es sich bei diesen Mitgliedstaaten auch um diejenigen mit der höchsten Schuldenquote (siehe unten). In den (neuberechneten) Haushaltsplanungen ist eine im Vergleich zu den Prognosen für die betreffenden Mitgliedstaaten teilweise umfangreichere Anpassung von zwischen 0,0 Prozentpunkten (Frankreich) bis 0,5 Prozentpunkten (Slowenien) geplant. Schließlich werden voraussichtlich auch Estland, Finnland, Lettland und Österreich etwas stärker vom mittelfristigen Haushaltsziel abweichen, aber innerhalb einer Bandbreite von einem BIP-Prozentpunkt.

Im Vergleich zum strukturellen Saldo werden die auf Grundlage der Kommissionsprognose berechneten diskretionären Konsolidierungsanstrengungen 2017 und 2018 etwas expansiver ausfallen.¹⁴ Die diskretionären Konsolidierungsanstrengungen ähneln konzeptuell dem Ausgabenrichtwert im Haushaltsregelwerk der EU und spiegeln die Summe der geplanten einnahmenseitigen Maßnahmen und der Primärausgabenentwicklung im Verhältnis zum (mittelfristigen) Potentialwachstum wider. Die auf der Grundlage der Prognose berechneten diskretionären Konsolidierungsanstrengungen weisen für 2017 auf eine Expansion von nahezu 0,4 % des BIP hin. Ursächlich hierfür ist in erster Linie der über dem mittelfristigen Potenzialwachstum liegende Anstieg der Primärausgaben, wohingegen die diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen 2017 haushaltsneutral bleiben. Die Differenz gegenüber der Veränderung des strukturellen Saldos ist teilweise damit zu erklären, dass Zinsgewinne in den diskretionären Konsolidierungsanstrengungen nicht berücksichtigt werden.¹⁵ Für das Jahr 2018 bestätigen die auf der Grundlage der Haushaltsplanungen berechneten diskretionären Konsolidierungsanstrengungen die Ergebnisse des strukturellen Saldos dahingehend, dass sich ein insgesamt nahezu neutraler Haushaltskurs abzeichnet. Die Primärausgaben dürften im Euro-Währungsgebiet geringfügig stärker zunehmen als das

¹² Insbesondere Luxemburg, Malta, die Niederlande und Zypern.

¹³ Diese expansive Finanzpolitik spiegelt sich in der Kommissionsprognose nicht wider; dort wird von einem unveränderten strukturellen Saldo ausgegangen. Blickt man auf den gesamten Euroraum, so wird der laut Kommissionsprognose weniger expansive Kurs Deutschlands durch einen im Vergleich zu den Planungen in der Kommissionsprognose als deutlich expansiver oder weniger restriktiv diagnostizierten Kurs einiger Mitgliedstaaten (u. a. Belgien, Frankreich, Litauen, die Niederlande, Portugal, Slowenien und Spanien) ausgeglichen.

¹⁴ Die „diskretionären Konsolidierungsanstrengungen“ sind ein Indikator zur Abbildung der haushaltspolitischen Anpassung. Der Indikator verbindet einen „Top-down“-Ansatz auf der Ausgabenseite mit einem „Bottom-up“-Ansatz auf der Einnahmenseite. Kurz gefasst bestehen die diskretionären Konsolidierungsanstrengungen einerseits aus der konjunkturbereinigten Zunahme der Primärausgaben im Verhältnis zum Wirtschaftspotenzial und andererseits aus diskretionären ausgabenseitigen Maßnahmen (ohne einmalige Maßnahmen). Siehe Europäische Kommission (2013): *Measuring the fiscal effort*, Report on Public Finances in EMU, part 3 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf

¹⁵ Auch die andere Referenzwachstumsrate, die der Berechnung der diskretionären Konsolidierungsanstrengungen zugrunde gelegt wird, spielt eine Rolle.

mittelfristige Potenzialwachstum, während sich die diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen lediglich marginal expansiv auswirken (siehe unten). Die auf der Grundlage der Kommissionsprognose berechneten diskretionären Konsolidierungsanstrengungen belaufen sich auf 0,25 % des BIP und deuten damit für 2018 auf einen etwas expansiveren Haushaltskurs hin (siehe Anhang IV, Abbildung 4).¹⁶

Die Staatsschulden dürften dank der konjunkturellen Erholung und der anhaltend niedrigen Zinsen weiter zurückgehen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand des Euro-Währungsgebiets, der 2014 mit nahezu 93 % des BIP seinen Höchststand erreichte, dürfte sowohl der Kommissionsprognose als auch den Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten zufolge von 89,6 % im Jahr 2016 auf knapp unter 88 % des BIP im Jahr 2017 absinken. Für 2018 lassen die Haushaltsplanungen insgesamt einen weiteren Schuldenabbau auf knapp unter 86 % des BIP erwarten. Der für 2018 erwartete Schuldenrückgang wird durch einen schuldensenkenden Schneeballeffekt und einen Primärüberschuss befördert, wohingegen geplante Bestandsanpassungen in die entgegengesetzte Richtung wirken. Die Kommission setzt in ihrer Prognose einen geringfügig höheren Schuldenabbau an.

Sämtliche Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs planen im Zeitraum 2017/18 eine Absenkung ihrer Schuldenquote (siehe Anhang IV, Tabelle 6). Im Falle Frankreichs wird damit gerechnet, dass die Schuldenquote knapp unterhalb von 97 % des BIP verharrt. Alle Mitgliedstaaten profitieren von einem schuldensenkenden Schneeballeffekt, und auch die in den meisten Mitgliedstaaten erwarteten Primärüberschüsse tragen zu einer Senkung der Schuldenlast bei (siehe Anhang IV, Abbildung 6). Generell weisen die Kommissionsprognose und die Übersichten kaum Unterschiede im Hinblick auf die für 2018 angenommene Schuldenentwicklung auf. Lediglich im Falle von Slowenien und Zypern bieten die Übersichten einen optimistischeren Ausblick, während die Kommission die Lage in Deutschland günstiger einschätzt. Italien und Portugal bleiben die am höchsten verschuldeten Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von mehr als 120 % des BIP, während sich die Schuldenquoten Belgiens, Frankreichs, Spaniens und Zyperns um die 100 %-Marke bewegen. Zehn Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die eine Übersicht über die Haushaltsplanung übermittelt haben, unterliegen momentan dem Richtwert für den Schuldenabbau.¹⁷ Belgien und Italien werden diesen Richtwert der Kommissionsprognose zufolge auf den ersten Blick 2018 nicht einhalten. Das gilt auch für Frankreich, das aber bei einer rechtzeitigen und dauerhaften Korrektur seines übermäßigen Defizits ab 2018 der Übergangsregelung für den Schuldenabbau unterliegen würde.

Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

¹⁶ Die Differenz gegenüber den Haushaltsplänen ist auf das dynamischere Primärausgabenmuster zurückzuführen; die diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen (ohne Einmalmaßnahmen) bleiben wie in den Haushaltsplänen weitgehend neutral. Der expansivere Kurs, der sich aus dem Indikator der diskretionären Konsolidierungsanstrengungen im Vergleich zum strukturellen Saldo ergibt, lässt sich auf den Umstand zurückführen, dass dieser Indikator das günstige Zinsumfeld unberücksichtigt lässt und die zugrundeliegende Wachstumsrate niedriger angesetzt ist, was die Wirkung der Einnahmehausfälle bei der Veränderung des strukturellen Saldos nur teilweise ausgleicht.

¹⁷ Oder während der drei Jahre nach Korrektur des übermäßigen Defizits der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.

Die Mitgliedstaaten projizieren ein leichtes Sinken der konjunkturbereinigten Ausgabenquote, die aber durch einen Rückgang der Einnahmenquote in ähnlicher Höhe vollständig neutralisiert wird. Den Haushaltsplanungen zufolge dürfte die konjunkturbereinigte Ausgabenquote, gestützt von rückläufigen Zinsausgaben und geringfügig langsamer als das Potenzialwachstum ansteigenden Primärausgaben, um 0,25 Prozentpunkte zurückgehen. Im Vergleich dazu prognostiziert die Kommission eine etwas dynamischere Primärausgabenentwicklung und kommt so zu einer unveränderten konjunkturbereinigten Ausgabenquote. Die Mitgliedstaaten rechnen damit, dass die Sozialausgaben und Leistungen für Arbeitnehmer weniger steigen als das nominale BIP, was zu einer Senkung der Ausgabenquote beitragen würde (siehe Anhang IV, Abbildung 8). Die Investitionen der öffentlichen Hand, die zwischen 2010 und 2016 stetig zurückgegangen waren, sollen 2018 hingegen leicht zulegen. Auch die Kommissionsprognose bestätigt diese leichte Anpassung der öffentlichen Ausgaben. Die Zinsausgaben dürften beiden Quellen zufolge 2018 um 0,1 Prozentpunkte auf 1,9 % des BIP zurückgehen. 2012, auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise, beliefen sich die Zinsaufwendungen auf 3 % des BIP. Sämtliche Mitgliedstaaten außer Zypern erwarten einen weiteren Rückgang des realen Zinssatzes für den ausstehenden Schuldenbestand. Der den Übersichten zugrunde gelegte reale Zinssatz sinkt im Schnitt von 2,25 % (2017) auf 2,15 % (2018); die Kommission geht von ähnlichen Werten aus.

Die Einnahmenquote dürfte im Zuge von Maßnahmen, die sich negativ auf die Einnahmenentwicklung auswirken, zurückgehen. Insgesamt werden sich die defizitsteigernden Konsequenzen der angegebenen einnahmenseitigen Maßnahmen den Übersichten zufolge auf 0,1 % des BIP belaufen. Zudem prognostizieren die Mitgliedstaaten Einnahmenausfälle in Höhe von 0,2 % des BIP im Vergleich zu dem, was das voraussichtliche Nominalwachstum erwarten lassen könnte (siehe Anhang IV, Tabelle 8)¹⁸. Der Rückgang der Einnahmenquote wird vor allem durch sinkende Sozialabgaben und Einnahmen aus nichtsteuerlichen Quellen verursacht. Nach den Übersichten über die Haushaltsplanungen sollen die Einnahmen aus direkten und indirekten Steuern im Verhältnis zum BIP unverändert bleiben. Die Kommissionsprognose setzt ähnliche Auswirkungen der einnahmenseitigen Maßnahmen und Einnahmenausfälle an.

Bewertung des Kurses der Finanzpolitik im Euro-Währungsgebiet

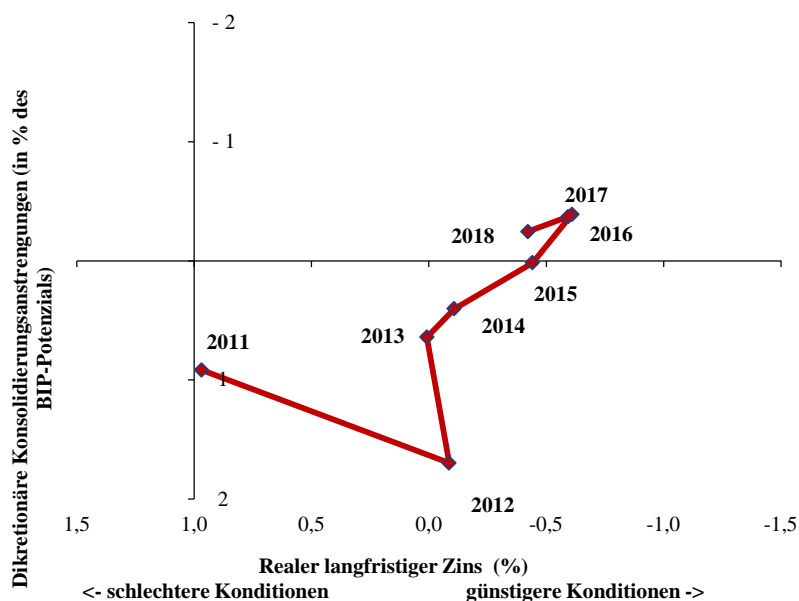
Insgesamt dürfte der finanzpolitische Kurs des Euroraums im Zeitraum 2017/18 weitgehend neutral verbleiben. Nach erheblichen Konsolidierungen zwischen 2011 und 2013 schlug die Finanzpolitik in den Folgejahren insgesamt einen weitgehend neutralen Kurs ein. Daran dürfte sich auch 2017 nichts ändern. Gemessen an der Veränderung des strukturellen Saldos deuten sowohl die Haushaltspläne der Mitgliedstaaten in der Gesamtschau als auch die Kommissionsprognose auch für das Jahr 2018 auf einen weitgehend neutralen Kurs mit einer nur marginalen Verschlechterung des strukturellen Saldos hin. Der strukturelle Primärsaldo für 2018 hingegen weist auf einen geringfügig expansiveren Fiskalkurs hin (siehe Anhang IV, Tabelle 4), da der anhaltende Rückgang der Zinsausgaben im Primärsaldo nicht berücksichtigt wird. Bestätigt wird diese Feststellung

¹⁸ Sowohl in der Kommissionsprognose als auch in den Haushaltsplanungen wird die Elastizität der auf das BIP bezogenen Gesamteinnahmenquote bei rund 0,9 angesetzt, während die Standardelastizität der Einnahmen im Verhältnis zur Produktionslücke 1 beträgt.

auch durch den auf der Grundlage der Kommissionsprognose berechneten Indikator der diskretionären Konsolidierungsanstrengungen (siehe Anhang IV, Abbildung 4).

Eine weitgehend neutrale Finanzpolitik auf der Gesamtebene des Euro-Währungsgebiets erscheint angesichts der sich verfestigenden, aber weiterhin unvollständigen wirtschaftlichen Erholung **nach wie vor angemessen**. Diese Aussage gilt insbesondere vor dem Hintergrund der fortbestehenden Schulden-Altlasten aus der Krise. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, auf das rechte Maß zwischen der Sicherstellung langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen, in Abhängigkeit von den länderspezifischen Bedingungen, und der Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung zu achten. Der finanzpolitische Kurs im Zeitraum 2017/18 sollte anhand der zweifachen Zielsetzung – langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und kurzfristige makroökonomische Stabilisierung – beurteilt werden. Für eine langfristige Tragfähigkeit muss die Staatsverschuldung auf einen nachhaltigen Pfad gebracht und dort gehalten werden, wobei der gegenwärtige Schuldenstand und die erwarteten künftigen alterungsbedingten Ausgaben zu berücksichtigen sind. Eine gesamtwirtschaftliche Stabilisierung lässt sich daran ablesen, dass die Produktionslücke kurz- bis mittelfristig in angemessenem Tempo geschlossen wird, aber es sollten auch andere wirtschaftliche Faktoren einbezogen werden wie das Inflationsniveau, die Arbeitsmarktschwächen und die Notwendigkeit, dass inländische Wachstumsquellen verstärkt an die Stelle externer Wachstumsquellen treten.

Abbildung 1: Realer langfristiger Zinssatz (in %) und diskretionäre Konsolidierungsanstrengungen (in % des potenziellen BIP), Euro-Währungsgebiet



Quelle: Herbstprognose 2017 der Europäischen Kommission

Hinweis: Ein realer langfristiger Zinssatz von +1,0 gilt als in weitgehender Übereinstimmung mit dem Potenzialwachstum im Prognosezeitraum.

Beim Kurs der Finanzpolitik sollte die äußerst akkomodierende Geldpolitik vor dem Hintergrund der niedrigen Inflation angemessen berücksichtigt werden. Die Geldpolitik im Euroraum wies in den jüngsten Jahren einen äußerst akkomodierenden Kurs auf. Die EZB hat eine ganze Reihe von geldpolitischen Lockerungsmaßnahmen ergriffen, darunter eine Absenkung der Zinssätze bis ins Negative, gezielte langfristige Refinanzierungsgeschäfte,

Programme zum Ankauf von Wertpapieren und Ausblicke auf den weiteren Verlauf ihrer Politik. Diese Maßnahmen haben zusammengefasst umfangreiche geldpolitische Anreize gesetzt. Vor kurzem hat die EZB beschlossen, ihre Wertpapierankäufe ab Januar 2018 angesichts eines zunehmend kräftigen und breiteren wirtschaftlichen Aufschwungs im Euroraum neu zu justieren. Allerdings wurden umfangreiche geldpolitische Anreize für nach wie vor notwendig erachtet, da das Preisniveau weiterhin insgesamt kaum binnenwirtschaftlichem Aufwärtsdruck ausgesetzt ist und die Wirtschafts- und Inflationsaussichten nach wie vor von der fortgesetzten Unterstützung durch die Geldpolitik abhängig sind. Obwohl davon ausgegangen wird, dass die günstigen Finanzierungsbedingungen erhalten bleiben, wird in den neuesten makroökonomischen Prognosen der EZB-Mitarbeiter für den Euroraum mit einem nur allmählichen Anstieg der Gesamtinflation gerechnet, die zwischen 2017 und 2019 deutlich unter 2 % verbleiben dürfte. Diese Vorausschätzungen stimmen weitgehend mit der jüngsten Inflationsprognose der Europäischen Kommission überein.

Für die gemeinsame Ausrichtung von Geld- und Haushaltspolitik („Policy Mix“) können als Näherungswert jeweils die Entwicklung der Finanzierungsbedingungen (z. B. der reale langfristige Zinssatz) und die Konsolidierungsanstrengungen (z. B. die diskretionären Konsolidierungsanstrengungen) herangezogen werden. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, haben sich die Finanzierungsbedingungen dank des Eingreifens der EZB infolge der Krise zwischen 2011 und 2012 erheblich gelockert. Nach 2013 setzte sich dieser Trend fort, wenn auch in geringerem Ausmaß. So konnte die EZB zwar mit zusätzlichen Maßnahmen die nominalen langfristigen Zinssätze drücken, gleichzeitig nahmen jedoch auch die langfristigen Inflationserwartungen ab und erholten sich erst gegen Ende 2016 wieder. Sollte sich die Produktionslücke im Euro-Währungsgebiet im Jahr 2018 wie erwartet endlich schließen, werden sich wohl auch die Finanzierungsbedingungen wieder leicht verschärfen. Da mit dem erwarteten schrittweisen Anstieg der nominalen Zinssätze in der Folge wohl eine vergleichsweise verhaltene Steigerung der Inflationserwartungen einhergehen wird, werden die durchschnittlichen realen Zinssätze für langfristige Kredite 2018 voraussichtlich steigen.¹⁹ Insgesamt dürften die Finanzierungsbedingungen jedoch äußerst günstig bleiben.

Die aggregierte Betrachtung des Euroraums verdeckt jedoch die Tatsache, dass es auf einzelstaatlicher Ebene erhebliche Differenzen gibt: Während einige Länder ihre Haushalte weiter konsolidieren müssen, verfügen andere über einen gewissen haushaltspolitischen Spielraum (siehe Abbildungen 2 und 3). In den meisten Mitgliedstaaten geht man für das Jahr 2018 von einer positiven Produktionslücke aus, doch hält in mehreren Mitgliedstaaten eine ausgeprägte Wirtschaftsflaute an.²⁰ Auf der anderen Seite sehen sich einige Mitgliedstaaten mit großen Tragfähigkeitsrisiken konfrontiert. Ausgehend von der Herbstprognose 2017 der Kommission wurde eine Gesamtbeurteilung der Tragfähigkeitsrisiken durchgeführt, die unter anderem den aktuellen Schuldenständen, dem Primärsaldo und den mit der Alterung der Gesellschaft einhergehenden geschätzten Kosten Rechnung trägt.²¹ Kein Mitgliedstaat scheint von kurzfristigen Tragfähigkeitsrisiken

¹⁹ Die langfristigen Zinssätze ergeben sich aus dem 10-Jahres-Swapsatz und werden mit den Inflationserwartungen deflationiert.

²⁰ In einigen Mitgliedstaaten scheinen die Schätzungen der Produktionslücke noch mit besonders großen Unsicherheiten behaftet zu sein (s. Abschnitt 3).

²¹ Die Methodik, die bei der Bewertung der Tragfähigkeitsrisiken zur Anwendung kommt, wird im Bericht der Europäischen Kommission 2015 über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (*European Economy*,

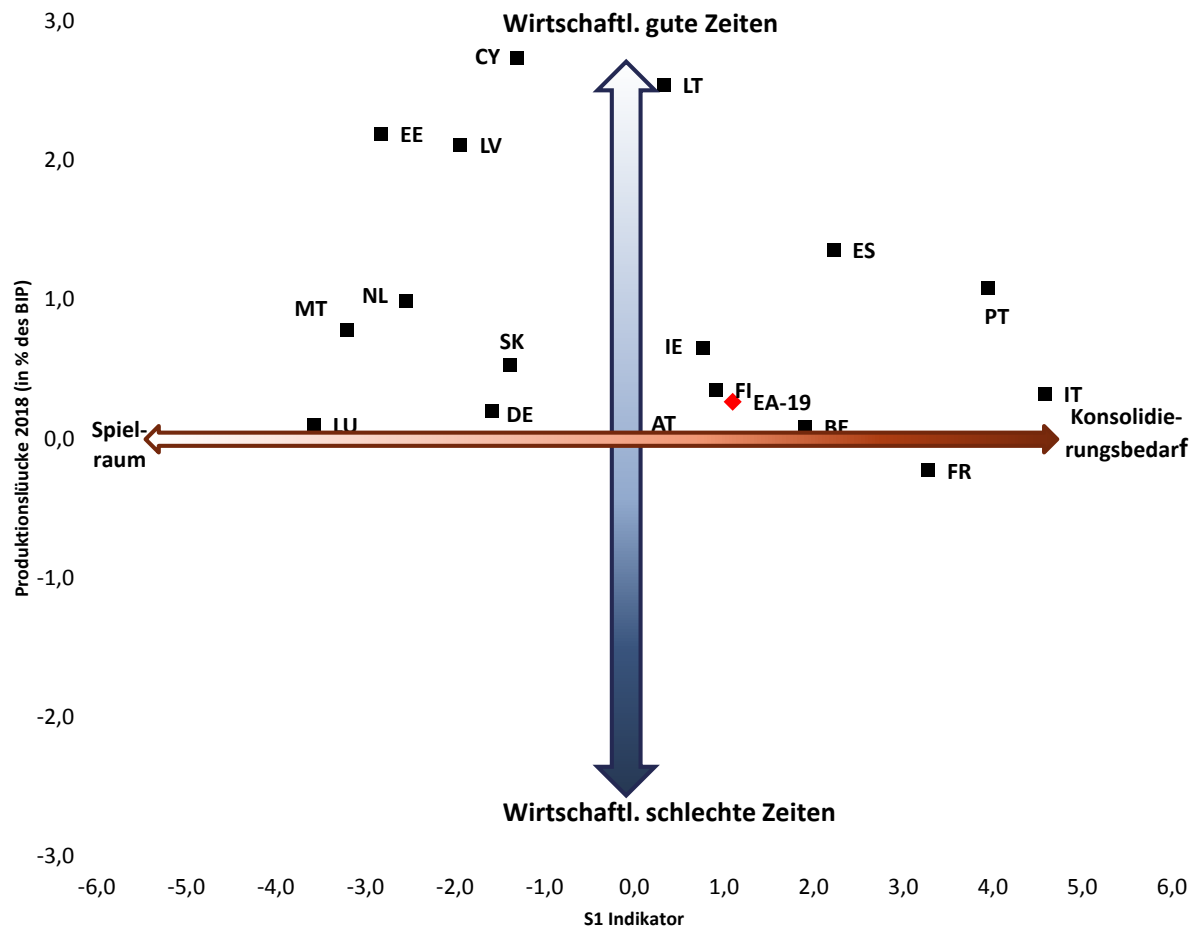
betroffen zu sein. Allerdings scheinen laut einer Schuldentragfähigkeitsanalyse und der Berechnung des S1-Indikators Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal und Finnland vor erheblichen mittelfristigen Risiken zu stehen; für Zypern, Litauen, Österreich und Slowenien werden die mittelfristigen Risiken als mittelhoch eingeschätzt.²²

Es braucht demnach eine differenzierte Herangehensweise an die Haushaltspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, um einen Mittelweg zwischen der Stabilisierung der Wirtschaft einerseits und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen andererseits zu finden. Aus der Kommissionsprognose geht jedoch hervor, dass in einigen hochverschuldeten Mitgliedstaaten wie Italien, Portugal, Belgien, Spanien und Frankreich von einer vergleichsweise begrenzten oder gar negativen Haushaltsanpassung auszugehen ist. Die Pläne dieser Mitgliedstaaten sind etwas optimistischer, doch sind für die Erreichung der von den Mitgliedstaaten in ihrer Übersicht über die Haushaltsplanung anvisierten Ziele zusätzliche Maßnahmen notwendig. Künftig könnten in den Mitgliedstaaten mit einer hohen Schuldenquote weitere Haushaltskonsolidierungen erforderlich sein, insbesondere wenn die Wachstumsaussichten weiterhin moderat bleiben und die Zinsen angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsumfeldes steigen.

Institutional Paper Nr. 018, Januar 2016) und im „Debt Sustainability Monitor 2016“ der Europäischen Kommission (*European Economy, Institutional Paper* Nr. 047, Januar 2017) erläutert. Die anhand der Herbstprognose 2017 der Kommission aktualisierten Ergebnisse werden im nächsten „Debt Sustainability Monitor 2017“ der Europäischen Kommission präsentiert.

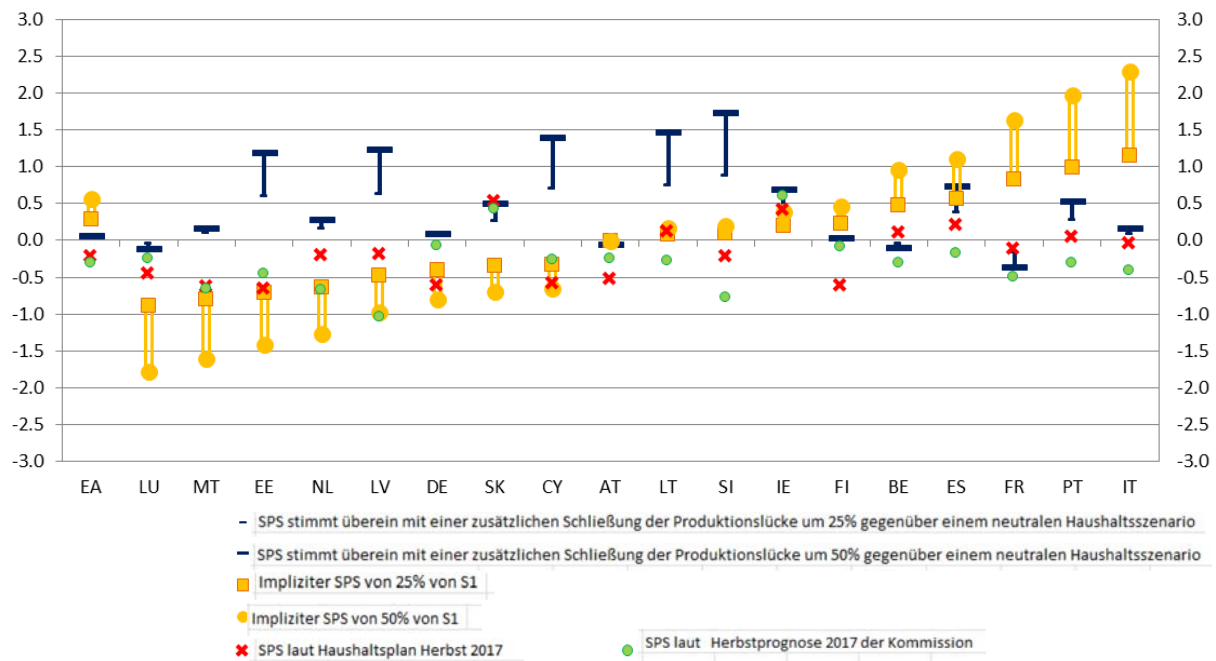
²² Der Tragfähigkeitsindikator S1 der Kommission gibt den Gesamtaufwand an, der im Zeitraum 2020-2024 (d. h. in den fünf auf den Prognosezeitraum folgenden Jahren) erforderlich ist, um den Schuldenstand unter Berücksichtigung von Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der alternden Bevölkerung bis 2032 auf 60 % des BIP zu senken. Er besagt, dass im Euro-Währungsgebiet (ohne Griechenland) in diesen fünf Jahren eine zusätzliche Anpassung von 1,8 % des BIP erforderlich sein wird. Mit anderen Worten: Zwischen 2020 und 2014 ist eine Anpassung von jährlich etwa 0,4 % des BIP erforderlich.

Abbildung 2: Fiskalischer Überblick über den Euroraum im Jahr 2018



Hinweis: Auf Grundlage der Herbstprognose 2017 der Europäischen Kommission. Zeiten guter/schlechter wirtschaftlicher Entwicklung werden anhand der Produktionslücke im Jahr 2018 (in % des potenziellen BIP) gemessen und nach der gemeinsam vereinbarten Methodik berechnet. Der Konsolidierungsbedarf bzw. haushaltspolitische Spielraum wird durch die Kommission anhand des Indikators S1 für Risiken für die Tragfähigkeit (in % des BIP) auf Grundlage von Berechnungen im Rahmen der Herbstprognose 2017 mit dem Jahr 2017 als Basisjahr gemessen.

Abbildung 3: Veränderungen des strukturellen Primärsaldos 2018 in den Übersichten über die Haushaltsplanung im Vergleich zum Tragfähigkeits- und Stabilisierungsbedarf (in % des BIP)



Quelle: Europäische Kommission (auf Grundlage der Herbstprognose 2017 der Kommission und der Übersichten über die Haushaltsplanung 2017).

Erklärungen zur Grafik:

Dem auf dem S1-Indikator basierenden Tragfähigkeitskriterium liegt die Annahme zugrunde, dass je nachdem, wie sehr die Konsolidierungsanstrengungen bei einem positiven S1-Indikator vorgezogen werden, 25 % bis 50 % der angegebenen Veränderungen des strukturellen Primärsaldos (SPS) im Jahr 2017 ausgeführt werden. Länder mit einem negativen S1-Indikator verfügen hingegen über einen gewissen Spielraum für expansive Konjunkturmaßnahmen, um einen etwaigen Stabilisierungsbedarf zu adressieren.

Das Stabilisierungskriterium entspricht der Veränderung des SPS, wonach die Produktionslücke durch haushaltspolitische Maßnahmen um zusätzliche 25 % (kurzer blauer Balken) bzw. 50 % (langer blauer Balken) geschlossen wird, als es bei einem haushaltspolitisch neutralen Szenario im Jahr 2018 der Fall gewesen wäre. Mit anderen Worten: Diese Schließung der Produktionslücke um 25 % bzw. 50 % erfolgt zusätzlich zur spontanen Schließung der Produktionslücke, wie sie in der Herbstprognose 2017 der Kommission prognostiziert wurde (angepasst durch die Annahme eines neutralen haushaltspolitischen Kurses). Dies setzt voraus, dass haushaltspolitische Maßnahmen stets antizyklisch wirken und entweder die Schließung der Produktionslücke begünstigen oder ihrer Ausweitung entgegenzuwirken. Wenn die Annahme der haushaltspolitischen Neutralität bedeutet, dass die Produktionslücke ihr Vorzeichen ändert, dann begrenzt das Stabilisierungsziel die Schließung der Produktionslücke bei 100 %, sodass eine Prozyklizität vermieden wird.

Die roten Kreuze geben die geplanten Veränderungen des SPS an, wie sie die Kommission auf Grundlage der Angaben der Mitgliedstaaten in ihren Übersichten über die Haushaltsplanung 2017 und unter Verwendung der gemeinsam vereinbarten Methodik zur Berechnung des Produktionspotenzials neu berechnet hat. Die grünen Punkte geben die Veränderungen des SPS gemäß der Herbstprognose 2017 der Kommission an, die sich aus der Annahme einer unveränderten Politik ableitet.

3. Übersichten über die Haushaltsplanung – ein Überblick

Im Rahmen ihrer Stellungnahmen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung bewertet die Kommission insbesondere die Erfüllung der Vorgaben des SWP und der einschlägigen Empfehlungen. Bei Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, zieht die Kommission in ihren Stellungnahmen Bilanz über die bei der Korrektur des übermäßigen Defizits erzielten Fortschritte im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Defizitziele und die Ziele struktureller Anstrengungen. Bei Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen, prüft die Kommission in ihren Stellungnahmen, welche Fortschritte bei der Erreichung der länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele (MTO) erzielt wurden und ob dabei die Vorgaben des SWP und der länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik, die in den Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 enthalten sind, erfüllt werden.²³

Alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die kein Anpassungsprogramm durchlaufen, haben ihre Übersichten über die Haushaltsplanung im Einklang mit Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 rechtzeitig vorgelegt. Im Einklang mit dem Two-Pack-Verhaltenskodex haben Österreich und Deutschland, wo Übergangsregierungen amtieren, eine Übersicht über die Haushaltsplanung vorgelegt, die auf der Annahme einer unveränderten Politik basiert. Von den neuen Regierungen wird erwartet, dass sie nach Amtsantritt vollständige Übersichten vorlegen. Auch Spanien hat eine Status-Quo-Haushaltsplanung vorgelegt, obwohl die Regierung nicht als Übergangsregierung betrachtet wird. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2017 ersuchte die Kommission Spanien, baldmöglichst eine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen. Die scheidende Regierung der Niederlande hat fristgerecht eine Übersicht über die Haushaltsplanung vorgelegt, und die neue Regierung hat einen Nachtrag zu dieser Übersicht mit ergänzenden Informationen zu neuen Maßnahmen übermittelt. Da der Nachtrag keine Tabellen enthält, die den Anforderungen des Verhaltenskodex entsprechen, sollten die Behörden ohne ungebührliche Verzögerung derartige aktualisierte Tabellen vorlegen.

Die Kommission hat bei keiner Übersicht über die Haushaltsplanung einen „besonders schwerwiegenden Verstoß“ gegen den SWP im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 festgestellt. Einige der vorgelegten Übersichten geben jedoch Anlass zu Bedenken. Die Kommission hat daher am 27. Oktober 2017 Schreiben an Belgien, Frankreich, Italien und Portugal gerichtet, in denen sie um weitere Angaben ersuchte und eine Reihe vorläufiger Bemerkungen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung machte. Die betroffenen Mitgliedstaaten antworteten Ende Oktober. Die in den Schreiben gemachten Angaben wurden bei der Bewertung der haushaltspolitischen Entwicklungen und Risiken durch die Kommission berücksichtigt. Bei Italien gibt die Schuldenquote von über 130 % des BIP Anlass zur Sorge. Die Verbesserung der makroökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen eröffnet die Möglichkeit, die Rückführung des öffentlichen Schuldenstands zu beschleunigen. Allerdings bedarf es weiterer Informationen über die Gesamtstrategie und die konkret geplanten Maßnahmen, mit denen die Regierung die Schuldenquote eindeutig auf einen Abwärtspfad zu bringen plant, der die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums ermöglichen würde. Da die Vorausschätzung der

²³ Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 (Amtsblatt 2017/C261)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2017:261:TOC>

Haushaltsentwicklung im Jahr 2017 nach wie vor mit erheblicher Unsicherheit behaftet ist, will die Kommission die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums durch Italien im Frühjahr 2018 auf der Grundlage der Ist-Daten für 2017 und des endgültigen Haushaltsplans, der im Dezember 2017 vom Parlament verabschiedet werden soll, neu bewerten.

In den Tabellen 2a und 2b sind die in den Stellungnahmen der Kommission vom 22. November vorgenommenen Bewertungen der Übersichten über die Haushaltsplanung der einzelnen Mitgliedstaaten und die Bewertung der Fortschritte bei den haushaltspolitischen Strukturreformen zusammengefasst. Die Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung beruht auf der Herbstprognose 2017 der Kommission. Um den Vergleich zu erleichtern, werden die Übersichten über die Haushaltsplanung in eine der drei nachstehenden umfassenden Kategorien eingestuft, die abhängig davon, ob ein Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit aufweist oder nicht, unterschiedliche Bedeutung haben:

- **Erfüllt:** Laut Kommissionsprognose **muss die Haushaltsplanung** im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens **nicht angepasst werden**, um zu gewährleisten, dass der Haushalt 2018 den Vorgaben des SWP entspricht.
- **Weitgehend erfüllt:** Laut Kommissionsprognose für das Jahr 2018 ist damit zu rechnen, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung eine weitgehende Einhaltung der Vorgaben des SWP sicherstellen wird.

Bei Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden: Wenngleich in der Kommissionsprognose für das Jahr 2018 davon ausgegangen wird, dass entweder das mittelfristige Gesamtdefizitziel erreicht oder das übermäßige Defizit fristgerecht korrigiert wird, bleiben die Konsolidierungsanstrengungen deutlich hinter dem empfohlenen Niveau zurück; daher steht die Einhaltung der Empfehlung im Rahmen des Defizitverfahrens in Frage.

Bei Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen: In der Kommissionsprognose für das Jahr 2018 wird von einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder vom Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel ausgegangen, doch würde die Verfehlung der Vorgaben keine erhebliche Abweichung von der empfohlenen Anpassung darstellen. Bei diesen Mitgliedstaaten wird gegebenenfalls beurteilt, ob sie den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

- **Risiko der Nichterfüllung:** Laut Kommissionsprognose für 2018 stellt die Übersicht über die Haushaltsplanung nicht sicher, dass die Vorgaben des SWP erfüllt werden.

Bei Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden: In der Kommissionsprognose für das Jahr 2018 wird davon ausgegangen, dass weder die empfohlenen Konsolidierungsanstrengungen erbracht, noch das mittelfristige Ziel für das Gesamtdefizit erreicht oder das übermäßige Defizit fristgerecht korrigiert werden.

Bei Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen: Laut Kommissionsprognose für das Jahr 2018 wird die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf dieses Ziel erheblich sein und/oder der Richtwert für den Schuldenabbau nicht eingehalten (soweit zutreffend).

Kein Mitgliedstaat hat für das Jahr 2018 zusätzliche Flexibilität im Sinne des vom Rat am 12. Februar 2016 gebilligten „Gemeinsam vereinbarten Standpunkts zur Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt“ beantragt. Zur Erinnerung: Im Jahr 2017 hat der Rat

Finnland, Lettland und Litauen auf der Grundlage der Strukturreformklausel und Finnland auf der Grundlage der Investitionsklausel Flexibilität gewährt. Finnland wurde mit Blick auf die Umsetzung größerer Strukturreformen, die sich positiv auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken sollen, und auf nationale Ausgaben für von der EU im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierte Projekte Flexibilität gewährt. Lettland wurde die Flexibilität vor dem Hintergrund einer Gesundheitsreform gewährt. Litauen wird angesichts größerer struktureller Arbeitsmarkt- und Rentenreformen, die sich positiv auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken sollen, Flexibilität gewährt.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat die budgetären Auswirkungen des erhöhten Flüchtlingszustroms und zusätzlicher Sicherheitsmaßnahmen geltend gemacht. Nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zulässig, um derartigen zusätzlichen Ausgaben Rechnung zu tragen, soweit der Flüchtlingszustrom und das Ausmaß der Sicherheitsbedrohung außergewöhnliche Ereignisse darstellen, die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen erheblich sind und die Tragfähigkeit letzterer durch die Gewährung einer Abweichung nicht gefährdet würde. Die Kommission hat eine vorübergehende Abweichung zur Berücksichtigung der Kosten des Flüchtlingszustroms in den Jahren 2015 und 2016 geprüft (Belgien, Italien, Österreich, Slowenien und Finnland). Für das Jahr 2017 ist Österreich, Italien und Slowenien ex ante eine zusätzliche Abweichung für die Kosten des Flüchtlingszustroms gewährt worden. Wenngleich die Kosten des Flüchtlingszustroms auch in Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 und in der Antwort²⁴ auf das Ersuchen der Kommission um nähere Angaben zu den von Italien geplanten Konsolidierungsanstrengungen erwähnt werden, wurde keine zusätzliche Flexibilität beantragt. In Bezug auf sicherheitsbezogene Ausgaben war Belgien, Italien und Österreich in den Jahren 2016 und 2017 Flexibilität gewährt worden; in den Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 wurde keine weitere Flexibilität beantragt. Die Kommission wird auf der Grundlage der von den Behörden im Frühjahr 2018 zu übermittelnden Daten eine abschließende Bewertung vornehmen, in der sie sich auch zu den anzuerkennenden Beträgen äußern wird. Der von der Kommission im Frühjahr 2017 vorgenommenen vorläufigen Bewertung zufolge hat Italien auf der Grundlage der Klausel betreffend außergewöhnliche Ereignisse Anspruch auf eine Abweichung in Bezug auf die budgetären Auswirkungen eines Plans für präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien. Diese budgetären Auswirkungen werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 bestätigt. Die Abweichung wird jedoch im Frühjahr 2018 ex post auf der Grundlage der von den italienischen Behörden übermittelten Daten neu bewertet werden, insbesondere angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung des Investitionsplans.

Bei einigen Mitgliedstaaten (Finnland, Italien, Slowenien und Zypern) scheinen die für 2017 nach der gemeinsamen Methodik vorgenommenen Schätzungen der Produktionslücken von besonderer Unsicherheit geprägt, wie das von der Kommission verwendete Instrument zur Prüfung der Plausibilität ergab. In den genannten Fällen nahm die Kommission in ihrer Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung eine eingehendere Analyse der Schätzungen der Produktionslücke vor, und zwar anhand der Regel der Expertenbeurteilung

²⁴ Schreiben des italienischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen vom 30. Oktober 2017 in Antwort auf das Schreiben der Kommission vom 27. Oktober 2017.

nach klar definierten Grundsätzen („constrained judgement“), und entsprach damit dem vom ECOFIN-Rat auf seiner informellen Tagung in Amsterdam im April 2016 geäußerten Wunsch nach einer Verbesserung der Methode. Der von der Kommission gewählte Ansatz entspricht dem, der in der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung für 2017 und der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme für 2017 zur Anwendung kam. Wenngleich das Plausibilitätsinstrument für Finnland und Zypern Hinweise auf eine besonders ausgeprägte Ungewissheit ergab, sah die Kommission keinen ausreichenden Grund, von den auf der gemeinsamen Methodik basierenden Schätzungen nach Berücksichtigung aller relevanten Faktoren abzuweichen. Für Italien würde die Regel der Expertenbeurteilung nach klar definierten Grundsätzen zu der Schlussfolgerung führen, dass eine negative Produktionslücke besteht, während auf der Grundlage der gemeinsamen Methodik eine positive Produktionslücke prognostiziert wurde. In Bezug auf Slowenien wurde festgestellt, dass das Land bei einer plausibleren Schätzung im Jahr 2018 in die Nähe der Grenze zwischen einer guten und einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung rücken würde. Bei keinem der beiden Mitgliedstaaten hätte dies Einfluss auf die Anforderungen im Rahmen der präventiven Komponente, sodass sich keine Auswirkungen auf die Bewertung ihrer Übersicht über die Haushaltsplanung ergeben würden.

Schließlich hat die Kommission das Ausmaß der Fortschritte, die bei der Umsetzung der in den Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 dargelegten haushaltspolitischen Strukturreformen erzielt wurden, vorläufig bewertet. Hierbei wurden die Übersichten über die Haushaltsplanung in die folgenden fünf Kategorien eingeteilt: keine Fortschritte, begrenzte Fortschritte, einige Fortschritte, substantielle Fortschritte und vollständig umgesetzt. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2018 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen 2018, die der Rat im Jahr 2018 annehmen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Kasten 1 – Anwendung des Ermessensspielraums im Haushaltsüberwachungsverfahren vom Herbst 2017

In den Erwägungsgründen der Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 wurde dargelegt, wie die Kommission mit Mitgliedstaaten zu verfahren beabsichtigte, bei denen die Matrix eine Haushaltsanpassung von mindestens 0,5 % des BIP nahelegt. In den Erwägungsgründen heißt es: „[...] das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen [des betreffenden Mitgliedstaats] beiträgt, [muss] bei der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 berücksichtigt werden [...]. In diesem Zusammenhang nimmt der Rat zur Kenntnis, dass die Kommission beabsichtigt, eine Gesamtbewertung im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, insbesondere unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage [des betreffenden Mitgliedstaats], vorzunehmen.“

Die Kommission hat bei der Prüfung von Abweichungen von den aus der Matrix hervorgehenden Haushaltsanpassungen einen gewissen Ermessensspielraum. Wenngleich die Einhaltung der Vorgaben nach wie vor auf der Grundlage der in den

Empfehlungen enthaltenen Matrixanforderung bewertet wird, hat die Kommission bei der Bewertung der Einhaltung des SWP eines Mitgliedstaats, bei dem quantitativen Indikatoren zufolge eine (bzw. die Gefahr einer) erhebliche(n) Abweichung von der erforderlichen Anpassung vorliegt, einen gewissen Ermessensspielraum. So könnte in der sogenannten *Gesamtbewertung* letztlich festgestellt werden, dass die Einleitung des bei einer erheblichen Abweichung vorgesehenen Verfahrens in einem bestimmten Fall nicht gerechtfertigt ist, obwohl der bei 0,5 % des BIP liegende Schwellenwert für eine erhebliche Abweichung von der Matrixanforderung überschritten wird. Die einschlägige Rechtsgrundlage findet sich in den spezifischen Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, wonach die Gesamtbewertung auf der Grundlage präziser quantitativer Kriterien erfolgt, ohne jedoch auf diese beschränkt zu sein, also auch andere Faktoren berücksichtigt werden können.

Der Ermessensspielraum ist als Mittel konzipiert, in einer Zeit der atypischen und unvollständigen wirtschaftlichen Erholung bestimmte Situationen zu bewältigen. Wie bereits in der Herbstprognose 2017 der Kommission und in Abschnitt 2 dieser Mitteilung herausgestellt, setzt sich die derzeitige Erholung zwar fort, bleibt aber atypisch und unvollständig. Festzustellen sind insbesondere die anhaltende Arbeitsmarktschwäche, die weiterhin ungewöhnlich niedrige Kerninflation und der hohe, über seinem Basisniveau liegende Leistungsbilanzüberschuss, der auf eine anhaltende Schwäche der Binnennachfrage schließen lässt. Schließlich wird die Erholung durch die akkomodierende Geldpolitik der EZB gestützt. Zusätzliches Gewicht erhält dies vor dem Hintergrund einer sich schrittweise normalisierenden Geldpolitik.

Mittels der strukturierten und globalen Bewertung eines umfassenden Satzes wirtschaftlicher Kennzahlen können Fälle festgestellt werden, in denen eine Anstrengung, die hinter der von der Matrix verlangten zurückbleibt, unter Umständen als angemessen betrachtet werden kann. In Bezug auf Mitgliedstaaten, bei denen eine (die Gefahr einer) erhebliche(n) Abweichung von den Matrixanforderungen für 2018 vorliegt, kann die Gesamtbewertung eine methodische Prüfung der bestehenden Erfordernisse in Bezug auf Stabilisierung und Tragfähigkeit beinhalten, wobei letztlich das Ziel eines angemessenen haushaltspolitischen Kurses auf Ebene der Mitgliedstaaten verfolgt wird. Diese Prüfung basiert auf einer strukturierten und systematischen Analyse eines umfassenden Satzes wirtschaftlicher Kennzahlen, mit dem die Vorhersehbarkeit und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gewährleistet werden sollen.

Die Analyse beinhaltet sowohl eine Bewertung der Probleme im Bereich der Tragfähigkeit als auch eine Bewertung der Probleme im Bereich der Stabilisierung. Anhand einer eingehenden Analyse des Schuldenstands sowie der Probleme im Zusammenhang mit der kurz- und mittelfristigen Tragfähigkeit kann festgestellt werden, ob der betreffende Mitgliedstaat derartige Probleme hat oder nicht. Parallel dazu werden die Erfordernisse im Bereich der Stabilisierung unter Berücksichtigung des Konjunkturzyklus und des eventuellen Vorliegens von Inflationsdruck bewertet. Insbesondere wird der

Indikator, der sich aus der nach der gemeinsamen Methodik berechneten Produktionslücke ergibt, durch alternative Messungen der ungenutzten Kapazitäten der Wirtschaft ergänzt. Darüber hinaus können auch Inflationsdruck-Indikatoren berücksichtigt werden.

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Abweichung von der verlangten Haushaltsanpassung im Falle von Italien und Slowenien unter der Voraussetzung als angemessen betrachtet werden kann, dass beide Länder die genannte Anpassung im Jahr 2018 tatsächlich vornehmen. Bei der Analyse werden die folgenden Argumente berücksichtigt:

- Werden Probleme im Bereich der kurzfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen festgestellt, ist die Anwendung eines Ermessensspielraums nicht gerechtfertigt. Derzeit ist kein Mitgliedstaat in dieser Situation.
- Auch in Fällen, in denen die wirtschaftliche Erholung des betreffenden Mitgliedstaats als ausreichend solide betrachtet wird, ist die Anwendung eines Ermessensspielraums nicht gerechtfertigt; dies ist bei Belgien, Frankreich und Portugal der Fall.
- Bei den Mitgliedstaaten, in denen die Erholung noch fragil erscheint oder durch eine zu starke Straffung der Haushaltspolitik gefährdet werden könnte, wie dies etwa in Italien und Slowenien der Fall ist, kann eine von der Anforderung abweichende Haushaltsanpassung als angemessen betrachtet werden. Haben diese Mitgliedstaaten jedoch auch Probleme hinsichtlich der mittelfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und/oder eine Schuldenquote von über 60 %, gilt die wichtige Bestimmung, dass sie effektiv eine angemessene Haushaltsanpassung gewährleisten müssen. Als Richtwert für letztere könnte gelten, dass sie mindestens die Hälfte der Anforderung aus der Matrix betragen soll. Die Festsetzung einer solchen Vorgabe trägt der Notwendigkeit Rechnung, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der im Hinblick auf den jeweiligen Mitgliedstaat erforderlichen Stabilisierung und Tragfähigkeit zu schaffen. Diese Haushaltsanpassung muss jedoch vollständig eingehalten werden. Die effektive Gewährleistung einer Mindest-Haushaltsanpassung ist insbesondere für Mitgliedstaaten wesentlich, die den Richtwert für den Schuldenabbau auf den ersten Blick nicht einhalten und bei denen daher die Möglichkeit besteht, dass auf Basis des Schuldenkriteriums ein Defizitverfahren eingeleitet wird.

Tabelle 2a: Überblick über die Stellungnahmen der Kommission zu den einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung – Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterliegen

Mitgliedstaaten	Erfüllt die Übersicht über die Haushaltsplanung die Vorgaben des SWP?		Welche Fortschritte werden bei der Umsetzung des haushaltspolitisch-strukturellen Teils der länderspezifischen Empfehlungen 2017 erzielt?
	Auf der Herbstprognose 2017 der Kommission basierende Schlussfolgerung zur Erfüllung der Vorgaben im Jahr 2018	Erfüllung der Vorgaben der präventiven Komponente 2017 und 2018	
BE*	Risiko der Nichterfüllung	2017: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel auf der Grundlage des Zeitraums 2016-2017, auf den ersten Blick Nichteinhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, auf den ersten Blick Nichteinhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
DE***	Erfüllt	2017: mittelfristiges Ziel übertroffen, Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten; 2018: mittelfristiges Ziel übertroffen, Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten.	Begrenzte Fortschritte
EE	Weitgehend erfüllt	2017: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel; 2018: leichte Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel.	Entfällt
IE	Weitgehend erfüllt	2017: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel auf der Grundlage des Zeitraums 2016-2017, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel auf der Grundlage des Zeitraums 2017-2018, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
IT**	Risiko der Nichterfüllung	2017: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, auf den ersten Blick Nichteinhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, auf den ersten Blick Nichteinhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
CY	Weitgehend erfüllt	2017: Risiko einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel; Erfüllung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
LT	Erfüllt	2017: mittelfristiges Ziel übertroffen; 2018: mittelfristiges Ziel übertroffen.	Einige Fortschritte
LV	Erfüllt	2017: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel; 2018: keine Abweichung vom Anpassungspfad in	Einige Fortschritte

		Richtung auf das mittelfristige Ziel.	
LU	Erfüllt	2017: mittelfristiges Ziel übertroffen; 2018: mittelfristiges Ziel übertroffen.	Begrenzte Fortschritte
MT	Weitgehend erfüllt	2017: mittelfristiges Ziel übertroffen; 2018: Risiko einer gewissen Abweichung vom mittelfristigen Ziel.	Einige Fortschritte
NL****	Erfüllt	2017: mittelfristiges Ziel übertroffen; 2018: mittelfristiges Ziel übertroffen.	Einige Fortschritte
AT***	Risiko der Nichterfüllung	2017: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel auf der Grundlage des Zeitraums 2016-2017, Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel auf der Grundlage des Zeitraums 2017-2018, Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
PT	Risiko der Nichterfüllung	2017: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau innerhalb der zulässigen jährlichen Abweichung; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau innerhalb der zulässigen jährlichen Abweichung.	Begrenzte Fortschritte
SK	Weitgehend erfüllt	2017: Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel; 2018: Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel.	Einige Fortschritte
SI	Risiko der Nichterfüllung	2017: Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte
FI*	Erfüllt	2017: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau; 2018: keine Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte

* Am 22. Mai 2017 veröffentlichte die Kommission für den Mitgliedstaat einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV. Dieser Bericht ergab, dass das Schuldenstandskriterium nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren als eingehalten bewertet werden sollte.

** Am 22. Februar 2017 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, in dem sie feststellte, dass das Schuldenstandskriterium als derzeit nicht erfüllt angesehen werden sollte, sofern nicht die zusätzlichen strukturellen Maßnahmen im Umfang von 0,2 % des BIP, zu denen sich die Regierung verpflichtet hat, bis spätestens April 2017 glaubhaft durchgeführt werden, um einer weitgehenden Erfüllung der Anforderungen nach der präventiven Komponente 2017 (und somit 2016) näherzukommen. Am 22. Mai 2017 stellte die Kommission fest, dass die für 2017 eingeforderten zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt worden sind.

*** Die Übersicht über die Haushaltsplanung wurde von einer Übergangsregierung unter Annahme einer unveränderten Politik vorgelegt.

**** Die von der scheidenden Regierung übermittelte Übersicht über die Haushaltsplanung wurde von der neuen Regierung mit einem Nachtrag aktualisiert.

Tabelle 2b: Überblick über die Stellungnahmen der Kommission zu den einzelnen Übersichten über die Haushaltsplanung – Mitgliedstaaten, die der korrekativen Komponente des SWP unterliegen

Mitgliedstaaten	Erfüllt die Übersicht über die Haushaltsplanung die Vorgaben des SWP?		Welche Fortschritte werden bei der Umsetzung des haushaltspolitisch-strukturellen Teils der länderspezifischen Empfehlungen 2017 erzielt?
	Auf der Herbstprognose 2017 der Kommission basierende Schlussfolgerung zur Erfüllung der Vorgaben im Jahr 2018	Erfüllung der Vorgaben der korrekativen Komponente 2017 und 2018 (bzw. ggf. der präventiven Komponente)	
ES	Weitgehend erfüllt	2017: mittelfristiges Gesamtdefizitziel erreicht, Konsolidierungsanstrengungen nicht erbracht; 2018: für das Gesamtdefizit wird ein Stand unter 3 % prognostiziert, Gesamtdefizitziel nicht erreicht und Konsolidierungsanstrengungen nicht erbracht.	Einige Fortschritte
FR*	Risiko der Nichterfüllung	2017: für das Gesamtdefizit wird ein Stand von knapp unter 3 % des BIP prognostiziert, Gesamtdefizitziel nicht erreicht und Konsolidierungsanstrengungen nicht erbracht; 2018: Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel, auf den ersten Blick Nichteinhaltung der Übergangsregelung für den Schuldenabbau.	Einige Fortschritte

* Frankreich unterliegt momentan der korrekativen Komponente des SWP, aber bei einer zügigen und tragfähigen Korrektur des übermäßigen Defizits könnte ab 2018 die präventive Komponente gelten.