



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.1.2003  
SEK (2003) 8 endgültig

EU EINGESCHRÄNKTE  
VERTEILUNG

**STELLUNGNAHME DER KOMMISSION**

**zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Deutschland – Anwendung von Artikel 104  
Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**

EINGESCHRÄNKTE VERTEILUNG

## BEGRÜNDUNG

Am 13. November 2002 veröffentlichte die Kommission ihre wirtschaftlichen Herbstvorausschätzungen. Nach diesen Projektionen wird das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland im Jahr 2002 3,8% des BIP betragen und damit deutlich über dem Referenzwert von 3% des BIP liegen. Auf der Grundlage dieses Anscheinsbeweises leitete die Kommission am 19. November 2002 mit der Annahme des Berichts nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit für Deutschland ein. Am 18. Dezember 2002 erhielt die Kommission das aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm, in dem für 2002 eine Defizitzahl von  $3\frac{3}{4}$  % des BIP bestätigt wurde. Die Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist in Artikel 104 (ex-Artikel 104c) EG-Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates "über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit" als Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts geregelt. Außerdem unterliegt sie den in der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 festgeschriebenen politischen Verpflichtungen.

Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit erstellte die Kommission zunächst einen Bericht nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag. Diesen Bericht hat die Kommission am 19. November angenommen. Darin wird die Schlussfolgerung gezogen, dass das deutsche Staatsdefizit im Jahr 2002 voraussichtlich 3,8% des BIP erreichen und somit deutlich über dem Referenzwert von 3% liegen wird. Der öffentliche Bruttoschuldenstand wird sich den Projektionen zufolge bis Ende 2002 auf 60,9 % des BIP erhöhen und damit ebenfalls über den betreffenden Referenzwert (von 60 %) hinausgehen. Die Überschreitung des Referenzwertes für das öffentliche Defizit durch Deutschland im Jahr 2002 resultierte weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der deutschen Regierung entzogen, noch aus einem schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung. Zu den Entwicklungen des Jahres 2003 zog der Bericht das Fazit, zwar werde das Defizit mit Sicherheit gesenkt, doch sei noch ungewiss, ob es tatsächlich unter den Referenzwert von 3% des BIP zurückgeführt werde. Da außerdem die Schuldenquote bis Ende 2003 auf knapp 62% des BIP ansteigen werde, werde jegliche Zielabweichung beim Haushaltsvollzug bzw. Verlangsamung des nominalen BIP-Wachstums eine weitere Verschlechterung der Schuldenquote nach sich ziehen.

Nach Artikel 104 Absatz 4 gibt "der Ausschuss nach Artikel 114 [d.h. der Wirtschafts- und Finanzausschuss] (...) eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission ab". Der Ausschuss gab am 29. November 2002 seine Stellungnahme ab (Dokument EFC/ECFIN/593/02), in der er sich der Bewertung der Kommission weitgehend anschloss. Insbesondere gelangte der Wirtschafts- und Finanzausschuss zu der Schlussfolgerung, Deutschland habe im Bereich der Haushaltsentwicklung im Jahr 2002 weder das Defizit- noch das Schuldenstandskriterium des zweiten Absatzes von Artikel 104 eingehalten. Die Bewertung anhand dieser Kriterien wurde durch die Berücksichtigung sonstiger einschlägiger Faktoren untermauert. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss nahm zwar die Zusage der deutschen Regierung zur Kenntnis, alle zur Korrektur der Lage erforderlichen Maßnahmen zu treffen, vertrat jedoch, dem Bericht der Kommission folgend, die Ansicht, es bestehe die Gefahr, dass das gesamtstaatliche Defizit auch im Jahr 2003 den Referenzwert des Vertrags überschreiten werde. Außerdem sei kaum damit zu rechnen, dass sich der Aufwärtstrend der Bruttoverschuldung umkehre und damit der entsprechende Referenzwert des EG-Vertrags von 60 Prozent des BIP eingehalten werde.

Die Kommission ist nach Prüfung der in ihrem Bericht berücksichtigten einschlägigen Faktoren und gestützt auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses der

Auffassung, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht. Die entsprechende Stellungnahme der Kommission vom [8. Januar 2003] wird hiermit gemäß Artikel 104 Absatz 5 dem Rat vorgelegt. Die Kommission empfiehlt dem Rat, gemäß Artikel 104 Absatz 6 in diesem Sinne zu entscheiden. Außerdem unterbreitet die Kommission dem Rat eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag an Deutschland, mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden.



## STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

### **zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Deutschland - Anwendung von Artikel 104 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**

#### ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

Am 1. Januar 1999 hat die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion begonnen. Nach Artikel 104 EG-Vertrag vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Entscheidungen über das Bestehen eines übermäßigen Defizits werden nach dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit getroffen, das in Artikel 104 EG-Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates näher beschrieben ist.<sup>1</sup>

Nach Artikel 104 Absatz 2 EG-Vertrag hat die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler zu überwachen. Insbesondere prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich dem Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP. Die statistischen Daten zu diesen Variablen werden von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten halbjährlichen Meldungen geliefert.<sup>2</sup>

Nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag hat die Kommission einen Bericht zu erstellen, wenn keines oder nur eines der beiden Kriterien des Artikels 104 Absatz 2 erfüllt wird oder wenn die Kommission ungeachtet der Erfüllung dieser Kriterien der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht. Auf der Grundlage der letzten verfügbaren Informationen hat die Kommission am 19. November 2002 einen derartigen Bericht für Deutschland verabschiedet. In dem Bericht der Kommission wird berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats, wie es in Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag vorgeschrieben ist.<sup>3</sup>

Anschließend hat der Wirtschafts- und Finanzausschuss gemäß Artikel 104 Absatz 4 am 28. November 2002 eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission abgegeben.

Nach Artikel 104 Absatz 5 EG-Vertrag hat die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vorzulegen, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit

---

<sup>1</sup> Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit richtet sich nach Artikel 104 EG-Vertrag in Verbindung mit dem dem EG-Vertrag angefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und der Verordnung Nr. 1467/97 des Rates "über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit", das Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist. Außerdem unterliegt es den in der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 festgeschriebenen politischen Verpflichtungen.

<sup>2</sup> Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates, welche durch die Verordnung (EG) Nr. 475/00 des Rates sowie die Verordnung (EG) Nr. 351/2002 der Kommission geändert wurde, sind die Daten zu den Konten des Staates vor dem 1. März und vor dem 1. September mitzuteilen.

<sup>3</sup> Der Bericht der Kommission vom November 2002 nach Artikel 104 Absatz 3 basiert auf den bis zum 4. November verfügbaren Daten.

besteht oder sich ergeben könnte. Um beurteilen zu können, ob ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, sind nach Ansicht der Kommission folgende Elemente zu berücksichtigen: (i) die Ergebnisse ihres eigenen Berichts, insbesondere ob keines oder nur eines der Kriterien des Artikels 104 Absatz 2 EG-Vertrag erfüllt ist, und die Bedeutung aller sonstigen in Artikel 104 Absatz 3 genannten Faktoren, sowie (ii) die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zu dem Bericht der Kommission. Auf der Grundlage dieser Elemente hat die Kommission eine Reihe von Erwägungen zu Deutschland formuliert.

## ERWÄGUNGEN ZU DEUTSCHLAND

1. Die Kommission projizierte in ihren Wirtschaftsvorausschätzungen vom Herbst 2002 für Deutschland für das Jahr 2002 ein gesamtstaatliches Defizit von 3,8% des BIP, womit es deutlich über dem Referenzwert von 3% des BIP liegt. In dem von der Bundesregierung am 18. Dezember 2002 vorgelegten aktualisierten Stabilitätsprogramm wurde eine Defizitzahl von 3 ¾% des BIP bestätigt. Im Jahr 2001 hatte die Defizitquote 2,8% betragen. Der öffentliche Bruttoschuldenstand wird den Schätzungen zufolge Ende 2002 60,9% des BIP erreichen, gegenüber 59,5% ein Jahr zuvor. Somit würde auch die Staatsverschuldung den Referenzwert von 60% des BIP überschreiten. Für 2003 projiziert die Bundesregierung in dem aktualisierten Stabilitätsprogramm ein gesamtstaatliches Defizit von 2 ¾% des BIP und rechnet mit einem weiteren Anstieg der staatlichen Bruttoschuldenquote auf 61 ½ %.

2. Nach den Bestimmungen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit haben die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitzuteilen.<sup>4</sup> Im März 2002 hatte die Bundesregierung ein Defizit von 2,6% des BIP für 2002 gemeldet. Diese Zahl war deutlich höher, als in dem aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001 für das entsprechende Jahr projiziert (2% des BIP im Basisszenario). Da sie die Abweichung von dem ursprünglichen Ziel vorhersah und zudem noch die Gefahr bestand, dass das Haushaltsdefizit den entsprechenden Referenzwert von 3% überschreiten würde, empfahl die Kommission Ende Januar 2002, an Deutschland eine frühzeitige Warnung entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zu richten. Am 12. Februar beschloss der Rat, in Anbetracht der Zusagen der deutschen Bundesregierung nicht über die Empfehlung der Kommission abzustimmen zu lassen und das Verfahren zu schließen. Deutschland bekräftigte unter anderem sein Bestreben, dafür zu sorgen, dass der Referenzwert für das gesamtstaatliche Defizit von 3 % des BIP im Jahre 2002 nicht überschritten werde. In der im Dezember 2002 übermittelten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms wurde das Defizit auf 3 ¾% des BIP nach oben korrigiert.

3. Zwar wird der Defizit-Referenzwert nur im Jahr 2002 überschritten, doch wurden die Grundlagen für die haushaltspolitischen Fehlentwicklungen schon in den Vorjahren gelegt. Gegen Ende der 90er Jahre, als sich Deutschland eines relativ starken Wirtschaftswachstums erfreute, verharrte das gesamtstaatliche Defizit bei rund 1 ½ % des BIP, so dass bei der Haushaltskonsolidierung nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Insbesondere wurden in der Hochkonjunktur der Jahre 1999/2000 keine ausreichenden Anstrengungen zur Stärkung der fundamentalen Haushaltsposition unternommen. Der Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits setzte bereits im Jahr 2000 wieder ein, nicht zuletzt bedingt durch ein stärkeres Ausgabenwachstum auf regionaler Ebene. Im Vertrauen auf ein weiterhin starkes Wirtschaftswachstum und die damit verbundene "Dividende" für die öffentlichen Ausgaben entschied sich die Regierung dafür, die ursprünglich für 2002 vorgesehene Stufe der

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 2.

Steuerreform in das Jahr 2001 vorzuziehen. Nach den Berechnungen der Kommission belief sich das konjunkturbereinigte Defizit im Jahr 2001 auf 2,8% des BIP (nachdem es 1999 einen Tiefstand von 1,4% aufgewiesen hatte). Infolgedessen verblieb bei Einsetzen des weltweiten Konjunkturabschwungs kein ausreichender haushaltspolitischer Spielraum für das Wirkenlassen automatischer Stabilisatoren und um ein Überschreiten des Defizit-Referenzwerts von 3% des BIP zu verhindern.

4. Von 2000 bis 2002 ist das öffentliche Defizit von 1,4% auf 3,8% des BIP gestiegen. Während sich das Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum deutlich verlangsamte, spiegelt die Erhöhung des Defizits vor allem eine Schwächung der fundamentalen Haushaltsposition wider. Nach den Berechnungen der Kommissionsdienststellen ist der Anstieg des tatsächlichen Defizits zu über der Hälfte auf nichtkonjunkturelle Faktoren zurückzuführen. Für die jüngste Verschlechterung des konjunkturbereinigten Defizits um  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt des BIP im Jahr 2002 auf rd. 3,3% des Trend-BIP gibt es verschiedene Gründe, die mit Entwicklungen sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben zusammenhängen: Auf der Einnahmenseite: (i) die aus der im Jahr 2001 durchgeführten Körperschaftsteuerreform resultierenden Einnahmenausfälle wurden unterschätzt; (ii) die Einnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs waren geringer als erwartet. Auf der Ausgabenseite: (i) die Sozialausgaben, insbesondere für die Gesundheitsfürsorge, überstiegen den im voraus festgelegten Finanzrahmen.

Das Hochwasser im August 2002, das in den betroffenen Regionen beachtliche Schäden und großes Leid anrichtete, hat die Staatsfinanzen insgesamt im Jahr 2002 voraussichtlich nicht ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen. Nach entsprechenden Berechnungen der Kommission dürfte sich dadurch das Defizit in dem entsprechenden Jahr nicht stärker als um einen zehntel Prozentpunkt des BIP erhöht haben.

5. Da die UMTS-Erlöse in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden, verringerte sich der öffentliche Bruttoschuldenstand von 61,2% des BIP im Jahr 1999 auf 59,5% Ende 2001. Im Jahr 2002 dürfte sich der Schuldenstand jedoch vor allem infolge des steigenden Staatsdefizits und der Verlangsamung des BIP-Wachstums wieder erhöht haben.

6. Die wiedergewählte Bundesregierung verabschiedete am 20. November einen neuen Haushaltsentwurf 2003, der gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsentwurf erhebliche zusätzliche Ersparnisse beinhaltet. Neben der Verschiebung der nächsten Stufe der Einkommensteuerreform vom 1. Januar 2003 auf den 1. Januar 2004, beinhaltet der neue Bundeshaushalt Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von insgesamt rd. 0,6% des BIP. Ausgehend von der Annahme eines realen BIP-Wachstums von  $[1 \frac{1}{2}\%]$ , wird als neues Haushaltsziel für 2003 - wie in der jüngsten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms bestätigt - ein gesamtstaatliches Defizit von  $[2 \frac{3}{4}\%]$  des BIP angestrebt. Daraus kann gefolgert werden, dass sich das Defizit im Jahr 2003 ohne den neuen Haushaltsentwurf auf mindestens  $3 \frac{1}{4}\%$  des BIP belaufen hätte.

7. Zwar wird das Defizit im Jahr 2002 vermutlich gesenkt werden, doch scheint es zum derzeitigen Zeitpunkt ungewiss, ob das übermäßige Defizit korrigiert wird. Die Fortschritte bei der erforderlichen Konsolidierung werden von den entschlossenen Bemühungen auf allen staatlichen Ebenen, aber auch von den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen abhängen. Auf jeden Fall wird der öffentliche Bruttoschuldenstand weiter über den Referenzwert von 60% des BIP hinaus ansteigen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Überwachung der Haushaltslage in Deutschland und insbesondere die Prüfung der Einhaltung der Kriterien nach Artikel 104 Absatz 2 haben die Kommission veranlasst, einen Bericht nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag zu erstellen. Nach Prüfung der in diesem Bericht berücksichtigten einschlägigen Faktoren und gestützt auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses ist die Kommission der Auffassung, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht.

