



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.1.2003
SEK (2003) 16 endgültig

EU EINGESCHRÄNKTE
VERTEILUNG

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

**gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates
vom 7. Juli 1997**

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2002-2006

(Vorlage der Kommission)

EINGESCHRÄNKTE VERTEILUNG

BEGRÜNDUNG

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹ hatten die an der einheitlichen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission bis 1. März 1999 Stabilitätsprogramme vorzulegen. Nach Artikel 5 der Verordnung hatte der Rat jedes Stabilitätsprogramm auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und den Ausschuss nach Artikel 114 EG-Vertrag (Wirtschafts- und Finanzausschuss) zu prüfen. Die Kommission gab zu jedem Programm eine Empfehlung ab. Auf der Grundlage dieser Empfehlung und nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses gab der Rat nach Prüfung des Programms eine Stellungnahme dazu ab. Gemäß der Verordnung können die jährlich vorzulegenden aktualisierten Stabilitätsprogramme vom Rat nach demselben Verfahren geprüft werden.

Das erste Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 1998-2002 wurde am 4. Januar 1999 vorgelegt und am 15. März 1999 vom Rat bewertet². Die erste Fortschreibung des Programms wurde am 1. Dezember 1999 vorgelegt, am 1. Februar 2000 durch zusätzliche Informationen ergänzt und am 28. Februar 2000 vom Rat bewertet³. Die zweite Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2000-2004 wurde am 11. Oktober 2000 vorgelegt und vom Rat am 27. November 2000 bewertet⁴. Die dritte Fortschreibung wurde am 5. Dezember 2001 vorgelegt und vom Rat am 12. Februar 2002 bewertet⁵.

Deutschland hat seine vierte und jüngste Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2002-2006 am 18. Dezember 2002 vorgelegt. Die Kommissionsdienststellen haben das aktualisierte Programm einer technischen Beurteilung unterzogen, wobei sie insbesondere die Mitteilung der Kommission vom 27. November 2002 an den Rat und das Europäische Parlament über die Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung berücksichtigten⁶. Bei dieser Beurteilung sind sie zu folgender Bewertung gelangt:

Die jüngste Fortschreibung des deutschen Stabilitätsprogramms enthält makroökonomische Projektionen sowie Projektionen der Staatsfinanzen für den Zeitraum 2002-2006. Die Fortschreibung entspricht weitgehend dem revidierten Verhaltenskodex betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme⁷. Gleichwohl sind die in dem Abschnitt zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Programms enthaltenen quantitativen Informationen nicht immer eindeutig, weil bei der Projektion der Variablen häufig auf Rundungen und Durchschnittswerte für die betreffenden Zeiträume zurückgegriffen worden ist.

Wie in der Vergangenheit wiederholt hervorgehoben, ist und bleibt das Kernproblem der deutschen Wirtschaft die Anfälligkeit gegen außenwirtschaftliche Entwicklungen. Trotz der beachtlichen Größe des heimischen Marktes ist in der

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

² ABl. C 124 vom 5.5.1999, S. 3.

³ ABl. C 98 vom 6.4.2000, S. 1.

⁴ ABl. C 374 vom 28.12.2000, S.1.

⁵ ABl. C 51 vom 26.2.2002, S.1.

⁶ KOM (2002) 668 endg., vom 27.11.2002.

⁷ "Revised Opinion of the Economic and Financial Committee on the content and format of stability and converge programmes", Dokument EFC/ECFIN/404/01 – Rev. 1 vom 27.6.2001; am 10.7.2001 vom Rat "Wirtschaft und Finanzen" gebilligt.

deutschen Wirtschaft nämlich in den letzten Jahren kein endogener, dauerhafter Wachstumsprozess in Gang gekommen. Dies ist zum einen auf die wirtschaftlichen Nachwirkungen der Wiedervereinigung und zum anderen auf die Herauszögerung notwendiger Strukturreformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialversicherungssystemen, zurückzuführen. Hohe Arbeitskosten und relativ großzügige Sozialleistungen bieten insbesondere im Segment der geringqualifizierten Arbeitsplätze unzureichende Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Aufnahme von Arbeit. Sie erfordern eine Überprüfung der Steuer-/Leistungssysteme sowie der Lohnbildungssysteme und Änderungen des Regulierungsrahmens, um die Arbeitsmobilität und -flexibilität zu erhöhen. Die zunehmende Arbeitslosigkeit erfordert immer höhere öffentliche Transferzahlungen und Sozialbeiträge, wodurch die Haushaltsprobleme und die mit einer hohen Steuerbelastung verbundenen negativen Anreize noch verstärkt werden. Auf diese Weise entsteht ein Teufelskreis aus langsamem Wachstum und der Gefahr zunehmender Staatsverschuldungsrisiken. Umfassende strukturelle Anpassungen in diesen Bereichen, in Verbindung mit einem Abbau der Überregulierung, um bislang geschützte Sektoren verstärkt dem Wettbewerb auszusetzen, könnten einen beträchtlichen Beitrag zur Verbesserung des Wachstumspotenzials und Steigerung der Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft leisten.

Nach der Abschwächung in der zweiten Jahreshälfte 2001 zog die Konjunktur in der ersten Jahreshälfte 2002 wieder etwas an. Dennoch blieb die Wirtschaftsentwicklung enttäuschend, da es inmitten rückläufiger Indikatoren der wirtschaftlichen Einschätzung nicht gelang, den Boden für den erwarteten Aufschwung in der zweiten Jahreshälfte 2002 zu bereiten. Die Entwicklungen zeigten erneut, dass es der deutschen Wirtschaft an Kraft fehlt, ein endogenes, sich selbst tragendes Wachstum zu erzeugen, und dass sie von der Auslandsnachfrage abhängt, die 2002 gedämpft blieb. Dies spiegelt sich in der rückläufigen Entwicklung des realen privaten Verbrauchs sowie dem starken Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2002 sehr deutlich wider. Außerdem war bei den Bauinvestitionen, die sich – zum Teil als Reaktion auf den früheren Boom in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung - seit Mitte der 90er Jahre rückläufig entwickelt haben, ein weiterer Einbruch zu verzeichnen. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate im Jahr 2002 wird nun mit unter $\frac{1}{2}\%$ veranschlagt, womit nicht einmal der in dem Szenario mit geringeren Wachstumsraten der Fortschreibung vom Dezember 2001 projizierte Wert ($\frac{3}{4}\%$) erreicht wird.

Nach dem makroökonomischen Szenario des aktualisierten Programms wird das BIP-Wachstum im Jahr 2003 fast $1\frac{1}{2}\%$ betragen. Damit wurde bereits eine deutliche Abwärtsrevision gegenüber der Wachstumsprojektion ($2\frac{1}{2}\%$) des letzten Programms vorgenommen. Diese Projektion, die sich im Großen und Ganzen mit den Herbstvorausschätzungen 2002 der Kommission deckt, erscheint nun allerdings zu optimistisch zu sein, da die Abwärtsrisiken in der kurzfristigen Perspektive erheblich zugenommen haben. Infolge des nachlassenden Vertrauens sowohl der Verbraucher als auch der Produzenten nach den unerwartet angekündigten Anhebungen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge im Jahr 2003 sind die meisten führenden Indikatoren in den letzten Monaten drastisch gefallen. Daher scheint es immer wahrscheinlicher zu werden, dass die Wirtschaft bis mindestens zum zweiten Quartal 2003 stagnieren wird. Ein Wachstum von $1\frac{1}{2}\%$ im Jahr 2003, wie es in dem neuen Programm angenommen wird, würde neben günstigen außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die nach der Annahme des Programms einen positiven

Wachstumsbeitrag in einer Größenordnung von rund $\frac{1}{2}$ % des BIP leisten, eine rasche Wiederherstellung des Vertrauens der privaten Marktteilnehmer in die Wirtschaft voraussetzen. Die schnelle Vorlage eines konsequenten und glaubwürdigen Programms für eine umfassende Wirtschaftsreform und Haushaltskonsolidierung würde in erheblichem Maße zu diesem Ziel beitragen.

Für den Zeitraum 2004-2006 rechnet das aktualisierte Programm mit einer Beschleunigung des jährlichen Wirtschaftswachstums auf durchschnittlich $2\frac{1}{4}$ %. Diese Beschleunigung basiert auf der Annahme einer kräftigen Erholung der Binnennachfrage, begleitet von einem anhaltend starken Wachstumsbeitrag der Außenwirtschaft. In einem solchen Szenario würde die deutsche Wirtschaft über einen Zeitraum von drei Jahren erheblich schneller wachsen als in den vergangenen Jahren [Durchschnitt der Jahre 1995-2002: 1,4%]. Das Wachstum müsste außerdem über der Potenzialrate liegen, die derzeit auf rund $1\frac{3}{4}$ % geschätzt wird. Folglich wäre selbst in dem Szenario mit niedrigeren Wachstumsraten, das zum Zwecke einer Sensitivitätsanalyse vorgelegt wurde, bei einem angenommenen jährlichen BIP-Wachstum von 2% in jenen Jahren, die derzeitige Produktionslücke bis zum Jahr 2006 geschlossen. Neben der projizierten weltwirtschaftlichen Belebung würde ein schnelleres Wachstumstempo entscheidend von der Durchführung tiefgreifender Strukturreformen in allen wichtigen Wirtschaftsbereichen abhängen. Insbesondere das endogene Wachstum würde von stärkeren Anstrengungen zur Reform des Arbeitsmarkts sowie von einer Verbreiterung des Spielraums für Reformen des Steuersystems und des Systems der sozialen Transferleistungen profitieren, welche zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und zu einer höheren Erwerbstätigenquote führen. Die Chancen für ein stärkeres mittelfristiges Wachstum würden weiter verbessert, wenn diese Maßnahmen durch einen Abbau der bürokratischen Hindernisse für den Unternehmenssektor sowie durch Bemühungen zur Erhöhung der Effizienz des Bildungssystems begleitet würden. Da es in dem Programm jedoch wenige Anzeichen für ehrgeizige Strukturreformziele gibt, muss das zentrale Szenario für 2004-2006 optimistisch betrachtet werden. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass der angenommene jährliche Anstieg des BIP-Deflators um $1\frac{1}{2}$ % über den gesamten Prognosezeitraum möglicherweise übertrieben günstige Aussichten für die öffentlichen Einnahmen (und damit auch für das Staatsdefizit) impliziert, da er im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nur bei 0,7% lag.

Zum Teil infolge des schwächeren Wachstums, aber auch bedingt durch die Aufwärtsrevision des Defizits im Jahr 2001⁸ fiel das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2002 erheblich höher aus als in der Programmfortschreibung vom Dezember 2001 projiziert. War in jenem Programm in dem Szenario mit geringeren Wachstumsraten für 2002 noch ein Defizitziel von $2\frac{1}{2}$ % des BIP festgelegt worden, schätzt das neue Stabilitätsprogramm die Defizitquote auf $3\frac{3}{4}$ %. Diese Quote entspricht den Herbstvorausschätzungen der Kommission von 2002, die die Kommission veranlassten, am 19. November 2002 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Deutschland zu eröffnen. Der Ecofin-Rat vom 21. Januar entschied, dass ein übermäßiges Defizit besteht, und richtete Empfehlungen an Deutschland mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden (Art. 104 Absatz 6 and 104 Absatz 7 EG-Vertrag).

⁸ Derzeit wird das Defizit für 2001 auf 2,8% des BIP geschätzt, während in der Programmfortschreibung vom Dezember 2001 ein Wert von $2\frac{1}{2}$ % projiziert wurde.

Die schwache Wirtschaftsentwicklung wirkte sich besonders ungünstig auf die Steuereinnahmen - insbesondere im Bereich der Unternehmenssteuern - aus, obschon die Einnahmefälle bei den Unternehmenssteuern zum Teil offensichtlich wiederum durch eine Unterschätzung der Rückwirkungen der Körperschaftsteuerreform des Jahres 2001 bedingt sind. Ganz allgemein resultieren die gegenüber der ursprünglichen offiziellen Projektion zu verzeichnenden Einnahmefälle bei den Steuern auch aus einer übermäßig optimistischen Einschätzung der Entwicklung der Binnennachfrage in der letzten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms. Außerdem ist der in Verbindung mit den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen projizierte Anstieg der MwSt-Einnahmen nicht eingetreten. Auch die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen waren erheblich geringer als ursprünglich projiziert, was die erheblichen Defizite in allen größeren Sozialversicherungsprogrammen weitgehend erklärt. Doch kam es auch zu Ausgabenüberschreitungen, insbesondere im Gesundheitswesen, die insbesondere auf einen weiteren starken Anstieg des Verbrauchs von ärztlich verordneten Arzneimitteln zurückzuführen waren. Die übrigen gesamtstaatlichen Ausgaben entsprachen weitgehend den Vorgaben.

Im Jahr 2003 wird das konjunkturbereinigte Defizit durch diskretionäre Maßnahmen wahrscheinlich um deutlich mehr als einen halben Prozentpunkt des BIP zurückgeführt werden. Da es sich hierbei um dauerhafte Maßnahmen handelt, entspricht eine derartige Verbesserung der Verbesserung des strukturellen Saldo, wie es in der Mitteilung der Kommission vom 27. November 2002⁹ gefordert wird. Es besteht jedoch ein nicht unbeträchtliches Risiko, dass das nominale gesamtstaatliche Defizit wiederum den Referenzwert von 3% des BIP überschreiten könnte.

Die Programmfortschreibung geht davon aus, dass das nominale gesamtstaatliche Defizit auf rd. 2 ¾ % des BIP sinken wird. Diese Senkung der nominalen Defizitquote um 1 Prozentpunkt gegenüber dem vergangenen Jahr soll erreicht werden durch : (i) den Entwurf des Bundeshaushalts 2003 (einschließlich der beginnenden Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarkts); (ii) eine Anhebung der Beitragssätze zu den Zweigen der sozialen Sicherheit und (iii) die Einhaltung der vereinbarten Ausgabenziele durch alle staatlichen Ebenen. Diese Defizitprojektion unterliegt - was die Herbstvorausschätzungen 2002 der Kommission verdeutlichen, in denen für 2003 mit einem Defizit von 3,1% des BIP gerechnet wird - beträchtlichen Risiken. Erstens müssen viele der in dem Entwurf des Bundeshaushalts 2003 enthaltenen einnahmesteigernden Maßnahmen noch vom der die Bundesländer repräsentierenden zweiten parlamentarischen Kammer, dem Bundesrat, verabschiedet werden, in dem die Oppositionsparteien derzeit über die Mehrheit verfügen. Zweitens weicht der erste Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission in verschiedener Hinsicht von den ursprünglichen Hartz-Ideen ab, was Zweifel an den im Bundeshaushalt 2003 angesetzten Einnahmesenkungen aufkommen lässt. Drittens kann das nominale BIP-Wachstum unter den projizierten 3% liegen, was gravierende Konsequenzen für die Steuereinnahmen und die Sozialtransfers hätte. Schließlich bestehen weitere Risiken auf der Ausgabenseite, insbesondere im Gesundheitswesen, in dem sich die projizierten (erheblichen) Einsparungen aus der Umsetzung des Vorschaltgesetzes möglicherweise nicht realisieren lassen.

⁹ KOM (2002) 668 endg. vom 27.11.2002.

Nach dem vorliegenden Programm soll bis 2006 ein ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt erreicht werden, womit das Zieldatum (2004) aus der letzten Fortschreibung nach hinten verschoben wird. Der Anpassungspfad in Richtung auf das in der Programmfortschreibung enthaltene mittelfristige Ziel beinhaltet eine jahresdurchschnittliche Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition um mindestens 0,5% des BIP im Zeitraum 2004 bis 2006. Unter der Annahme, dass sich die fundamentale Haushaltsposition gleichermaßen verbessert, wäre der Bundeshaushalt bis 2006 auch strukturell zumindest nahezu ausgeglichen. Ob bis 2006 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden kann, hängt jedoch (wiederum) entscheidend davon ab, dass das von der Bundesregierung im Herbst 2002 vorgelegte Konsolidierungspaket in vollem Umfang umgesetzt wird. Als besonders wichtige Elemente des Programms sind neben der Verschiebung der ursprünglich für 2003 vorgesehenen Stufe der Steuerreform die Erhöhung der indirekten Steuern insbesondere für Energieerzeugnisse und die Verringerung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen festzuhalten. Von entscheidender Bedeutung sind darüber hinaus eine erfolgreiche Reform des Arbeitsmarktes und die Einhaltung der vereinbarten Ausgabenlinie durch alle staatlichen Ebenen. In diesem Zusammenhang ist die Erklärung des *Finanzplanungsrats* vom 27. November 2002 zu begrüßen, in der das allgemeine Ziel, bis zum Jahr 2006 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen, sowie die auf der Sitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 vereinbarten Ausgabenziele für 2003 und 2004 bestätigt wurden.

Um den Anforderungen des SWP zu entsprechen, ist es entscheidend wichtig, dass die angekündigten Maßnahmen in vollem Umfang umgesetzt werden, dass die vereinbarten Ausgabenziele für 2003 und 2004 eingehalten werden und dass ehrgeizige Ausgabenziele für 2005 und 2006 vereinbart werden. Wird dies versäumt, so besteht ein erhebliches Risiko, dass Deutschland in den Jahren 2005 und 2006 eine erheblich schlechtere als die projizierte Haushaltsposition verzeichnen (und damit nicht über einen nahezu ausgeglichenen Haushalt verfügen) wird, nicht zuletzt deshalb, weil die nächsten Stufen der Einkommensteuerreform in den Jahren 2004 und 2005 in Kraft treten. Es sei erneut daran erinnert, dass das für 2006 angestrebte Ziel nur dann erreicht werden kann, wenn das durchschnittliche BIP-Wachstum in den drei letzten Jahren der Programmlaufzeit deutlich über der Wachstumsentwicklung der vergangenen Jahre liegt.

Die in dem Programm vorgesehenen Haushaltskonsolidierungsbemühungen stützen sich zum großen Teil auf Ausgabenenkungen. Es wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen weitgehend unverändert bleiben. Dagegen werden nach den Projektionen des Programms die gesamten Staatsausgaben von 48½ % im Jahr 2002 auf 44 ½ % im Jahr 2006 sinken. Die Anpassungen entfallen praktisch in vollem Umfang auf projizierte Senkungen der Sozialausgaben in einer Größenordnung von 3½ Prozentpunkten des BIP zu Ende der Programmlaufzeit, worin u.a. ein beträchtlicher und vielleicht unrealistischer Optimismus in Bezug auf die Wirksamkeit der Arbeitsmarktreform zum Ausdruck kommt.

Nach der jüngsten Fortschreibung wird der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum BIP im Jahr 2002 erneut über den Referenzwert des Vertrags von 60% hinaus ansteigen, nachdem diese Quote durch die Erlöse aus der Veräußerung der UMTS-Lizenzen, die in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden, bis Ende 2001 auf 59,5 % zurückgeführt worden war. Für 2003 projiziert das Programm im Einklang mit den Herbstvorausschätzungen der Kommission einen weiteren Anstieg

dieser Quote auf 61½% des BIP. Erst ab 2004 soll eine rückläufige Entwicklung einsetzen, die die Schuldenquote nach den Projektionen im Jahr 2005 unter den Referenzwert zurückführen wird. Sollten das nominale BIP-Wachstum oder die Defizitreduzierung niedriger ausfallen als projiziert, so besteht eindeutig die Gefahr, dass der Referenzwert für die Schuldenquote während der Laufzeit des aktualisierten Programms nicht eingehalten wird.

Nach Ansicht der Kommission zeugt die Beurteilung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Stabilitätsprogramm von einer gewissen Selbstzufriedenheit. Falls an der derzeitigen Politik festgehalten wird, kann das Risiko nicht ausgeschlossen werden, dass die öffentlichen Finanzen bedingt durch die entstehenden Haushaltsungleichgewichte nicht länger tragfähig sein werden. Die geplante Entwicklung zu einer ausgeglichenen Haushaltsposition bis zum Jahr 2006 wird jedoch, wenn sie eintritt, in erheblichem Umfang dazu beitragen, die durch die Bevölkerungsalterung entstehenden Haushaltsbelastungen aufzufangen.

Dennoch wird eine ausgeglichene Haushaltsposition im Jahr 2006 für sich allein nicht die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen. Es wird auch weiterhin eine erhebliche Finanzierungslücke bestehen, die entweder durch eine höhere Steuerquote (was allerdings dem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen abträglich sein könnte) oder besser, durch Reformen geschlossen werden muss, mit denen die Zunahme der altersbedingten öffentlichen Ausgaben begrenzt wird.

Alles in Allem mangelt es an einer umfassenden Strategie zur Vorbereitung auf die Folgen der Bevölkerungsalterung für die öffentlichen Haushalte. Die deutsche Bundesregierung sollte sich das Ziel setzen, die Schuldenquote in erheblichem Umfang zu senken, bevor der Haushalt durch die Bevölkerungsalterung belastet wird. Außerdem sind tiefgreifende Reformen der Alterssicherungs- und Gesundheitsfürsorgesysteme ins Auge zu fassen, welche das drohende Ausmaß der sich vollziehenden demographischen Veränderungen adäquat widerspiegeln.

Aufgrund dieser Bewertung hat die Kommission die beigefügte Empfehlung für eine
Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands zwecks
Weiterleitung an den Rat beschlossen.

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates
vom 7. Juli 1997

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2002-2006

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses -

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

Am [21. Januar 2003] prüfte der Rat Deutschlands aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2002-2006. In der Fortschreibung wird davon ausgegangen, dass sich die Staatsfinanzen verbessern; nach einem Defizit von 3 ¾% des BIP 2002 wird bis 2006 eine ausgeglichene Haushaltsposition erwartet. Der öffentliche Schuldenstand wird voraussichtlich von 61 % des BIP im Jahr 2002 auf 57½ % im Jahr 2006 zurückgeführt.

Der Rat stellt fest, dass das neue aktualisierte Stabilitätsprogramm den Anforderungen des revidierten "Verhaltenskodex betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme"² weitgehend entspricht, wenngleich bestimmte Verbesserungen notwendig sind, insbesondere hinsichtlich der Genauigkeit der bereitgestellten quantitativen Informationen. Der Rat ist der Ansicht, dass das aktualisierte Programm weitgehend den Grundzügen der Wirtschaftspolitik entspricht.

Der Rat stellt fest, dass das projizierte Defizitergebnis für 2002 (3¾% des BIP) deutlich höher ist als in dem Szenario mit geringeren Wachstumsraten der Fortschreibung vom Dezember 2001 projiziert (2½ % des BIP). Der Rat bedauert, dass es der deutschen Regierung nicht gelungen ist, ihre Zusage vom 12. Februar 2002 einzuhalten, den Referenzwert für das gesamtstaatliche Defizit von 3% des BIP nicht zu überschreiten. Der Rat räumt zwar ein, dass der Anstieg des nominalen Defizits von 2001 auf 2002 zum Teil auf die unerwartete

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

² *Revised Opinion of the Economic and Financial Committee on the content and format of stability and converge programmes*, Dok. EFC/ECFIN/404/01 – Rev. 1 vom 27.6.2001, das der Rat "Wirtschaft und Finanzen" am 10.7.2001 gebilligt hat.

Wachstumsverlangsamung zurückzuführen ist, stellt jedoch auch fest, dass es wiederum zu Ausgabenüberschreitungen im Gesundheitswesen gekommen ist und dass die Rückwirkungen der Körperschaftsteuerreform des Jahres 2001 deutlich unterschätzt worden sind. Der Rat entschied am 21. Januar, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht, und richtete gemäß Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag eine Empfehlung an Deutschland. Gemäß dieser Empfehlung sollte die deutsche Regierung (i) das übermäßige öffentliche Defizit so schnell wie möglich beenden, (ii) ihre Haushaltspläne für 2003 entschlossen umsetzen, (iii) insbesondere durch eine Reduzierung des strukturellen Haushaltsdefizits um jährlich mindestens 0,5% des BIP sicherstellen, dass die Haushaltskonsolidierung in dem Zeitraum, auf den sich das aktualisierte Stabilitätsprogramm bezieht, nicht an Schwung verliert.

Der Rat stellt fest, dass die für 2003 erwartete Wachstumsrate von 1½ % in Anbetracht der in den letzten Monaten ungünstigeren Entwicklung der Wirtschaftsindikatoren optimistisch zu sein scheint, es jedoch nicht unmöglich sein dürfte, diese Rate zu erreichen. Dies setzt jedoch voraus, dass das Vertrauen in die Wirtschaft schnell wiederhergestellt wird, nicht zuletzt durch die Umsetzung eines kohärenten Haushaltsanpassungsprogramms. Außerdem liegen die für die Jahre 2004 bis 2006 angenommenen durchschnittlichen Wachstumsraten von 2¼ % über dem geschätzten langfristigen Wachstumspotenzial der deutschen Wirtschaft. Dies gilt sogar für das Szenario mit geringeren Wachstumsraten. Auch hier liegt es jedoch bei der deutschen Regierung, das Potenzialwachstum durch kohärente Reformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, beträchtlich zu steigern. Der Rat fordert die deutsche Regierung nachdrücklich auf, die zur Erhöhung des Wachstumspotenzials der deutschen Wirtschaft erforderlichen Reformschritte zu unternehmen.

Nach Ansicht des Rates besteht ein nicht unbeträchtliches Risiko, dass das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2003 wiederum den Referenzwert von 3% des BIP überschreiten könnte. Daher sollte die deutsche Regierung für einen rigorosen Haushaltsvollzug und die gründliche Umsetzung der im Haushalt 2003 angekündigten Maßnahmen sorgen.

Der Rat würdigt die projizierte Verbesserung des konjunkturbereinigten Saldos um jahresdurchschnittlich mindestens 0,5% des BIP bis zum Ende der Laufzeit des neuen Programms und stellt fest, dass die Staatskonten konjunkturbereinigt bis 2006 zumindest nahezu ausgeglichen sein sollen. Es wird jedoch daran erinnert, dass dieser Anpassungspfad davon abhängt, dass die angekündigten Maßnahmen in vollem Umfang umgesetzt, die vereinbarten Ausgabenziele für 2003 und 2004 eingehalten und ehrgeizige Ausgabenziele für 2005 und 2006 vereinbart werden.

Der Rat stellt fest, dass damit - wenn auch zwei Jahre später als in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vom vergangenen Jahr geplant - bis 2006 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden dürfte. Der Rat begrüßt, dass der deutsche Finanzplanungsrat das für 2006 angestrebte Ziel auf seiner Sitzung am 27. November 2002 bestätigt hat.

Der Rat fordert die Regierungen des Bundes und der Länder nachdrücklich auf, ehrgeizige Ausgabeziele für 2005 und 2006 zu vereinbaren und einen strikteren Haushaltsvollzug auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen. An den Haushaltsentwicklungen der Vergangenheit wird deutlich, dass dies von entscheidender Bedeutung sein wird, um die projizierten Defizitziele zu erreichen, insbesondere wenn sich das Wachstum wieder belebt. Der Rat begrüßt die jüngste (fortgeschrittene) Umsetzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, bekräftigt jedoch seine Ansicht, dass der darin vorgesehene Mechanismus noch unzureichend ist, um sicherzustellen, dass die vereinbarten Ziele von allen staatlichen Ebenen eingehalten werden.

Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die deutsche Regierung beabsichtigt, den Schuldenstand bis 2005 unter den Referenzwert des EG-Vertrags zurückzuführen, stellt jedoch fest, dass diese Absicht einer Reihe von Risiken unterliegt. Daher gibt die Entwicklung der Schuldenquote weiterhin Anlass zur Besorgnis, da die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt werden muss. Falls an der derzeitigen Politik festgehalten wird, kann das Risiko nicht ausgeschlossen werden, dass die öffentlichen Finanzen bedingt durch die Bevölkerungsalterung nicht länger tragfähig sein werden. Wenn die Rückführung der Schuldenquote einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der budgetären Folgen der alternden Gesellschaft leisten soll, dann stellt das Erreichen einer ausgeglichenen Haushaltsposition bis 2006 eine Mindestanforderung dar. Es wird erforderlich sein, über einen sehr langen Zeitraum hinweg gesunde öffentliche Finanzen zu gewährleisten, um eine deutliche Rückführung der Schuldenquote zu erreichen, bevor sich die Bevölkerungsalterung auf die Haushalte auswirkt.

Der Rat hält es für unverzichtbar, die Haushaltskonsolidierung durch weitreichende Reformen zur Erhöhung des sehr geringen Wachstumspotenzials in Deutschland abzustützen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Er hebt erneut hervor, dass die deutsche Wirtschaft, trotz ihrer Größe nach wie vor höchst verwundbar gegenüber externen Schocks und nicht in der Lage ist, einen endogenen, dauerhaften Wachstumsprozess in Gang zu setzen. Der Rat erkennt zwar an, dass dies zum Teil immer noch die wirtschaftlichen Nachwirkungen der deutschen Einigung widerspiegelt, weist jedoch erneut darauf hin, dass es nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch bei den Sozialversicherungs- und ganz allgemein den Leistungssystemen dringender Reformen bedarf und dass die regulatorische Belastung der Wirtschaft verringert werden muss.