



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.11.2002
SEK (2002) 1245 endgültig

**EU -EINGESCHRÄNKTE
VERTEILUNG**

BERICHT DER KOMMISSION

Übermäßiges Defizit in Deutschland

Bericht gemäß Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag

DECLASSIFIED
DECLASSIFIED

BERICHT DER KOMMISSION

Übermäßiges Defizit in Deutschland

Bericht gemäß Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag

1. EINLEITUNG UND GRÜNDE FÜR DEN BERICHT

Am 13. November 2002 veröffentlichte die Kommission ihre diesjährigen wirtschaftlichen Herbstvorausschätzungen. Nach den Projektionen für 2002 wird das öffentliche Defizit in Deutschland auf 3,8 % des BIP steigen, nachdem es 2001 (nach neuesten Schätzungen) bei 2,8 % des BIP lag. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird das Defizit den Referenzwert von 3 % also erheblich überschreiten¹. Die öffentliche Bruttoschuld wird sich den Projektionen zufolge 2002 von 59,5 % auf 60,9 % erhöhen und damit ebenfalls über den betreffenden Referenzwert (von 60 %) hinausgehen.

**Tabelle 1: ÖFFENTLICHES DEFIZIT UND ÖFFENTLICHE
VERSCHULDUNG**
1998 - 2002

(in % des BIP)

	1998	1999	2000	2001	2002*
Defizit	2.2	1.5	1.4	2.8	3.8
Schuldenstand	60.9	61.2	60.2	59.5	60.9

*Herbstvorausschätzungen der Kommission 2002

Dass die Haushaltsposition erheblich von den Zielwerten abweichen würde, war bereits Ende 2001 offensichtlich geworden. Entsprechende Hinweise bestätigten sich mit der Bekanntgabe des vorläufigen Wertes für das öffentliche Defizit 2001, das mit 2,6 % des BIP den Zielwert des Stabilitätsprogramms um mehr als einen Prozentpunkt verfehlte. Aus diesem Anlass empfahl die Kommission im Januar 2002 dem Rat, an Deutschland eine Frühwarnung im Sinne von Artikel 6 der Ratsverordnung 1466/97 "über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken" 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

¹ Aus den Herbstvorausschätzungen der Kommission geht klar hervor, dass das öffentliche Defizit 2002 auch ohne die Flutkatastrophe in Ostdeutschland und Bayern über dem Referenzwert des EG-Vertrags gelegen hätte. Der gesamte Hochwasserschaden wird zur Zeit von der Bundesregierung auf 9,2 Mrd. Euro (0,4 % des BIP) geschätzt, doch dürften die Haushaltskosten 2002 auf rund 2 Mrd. Euro oder 0,1 % des BIP beschränkt bleiben.

Bestreben, dafür zu sorgen, dass der Referenzwert für das öffentliche Defizit von 3 % des BIP im Jahre 2002 nicht überschritten werde.

Im Zusammenhang mit der halbjährlichen Übermittlung der Defizit- und der Schuldenquote teilte die Bundesregierung der Kommission im März einen mit diesen Zusagen im Einklang stehenden Defizitwert von 2,6 % des BIP für 2002 mit. Für die Bruttoverschuldung zum Jahresende wurde ein Wert von 60,6 % des BIP erwartet.

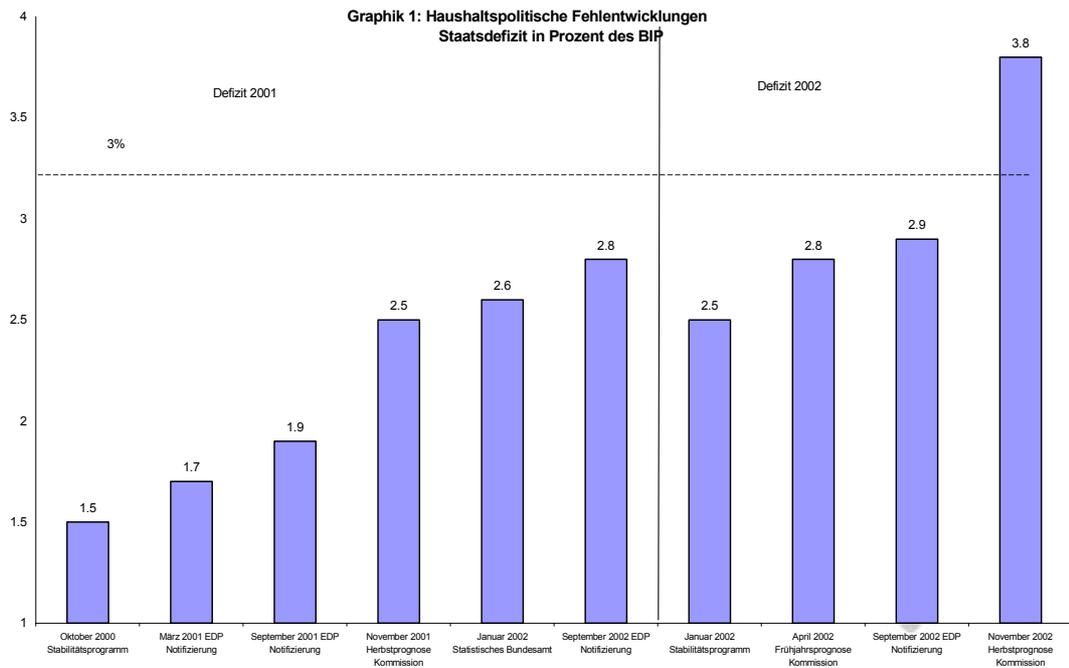
Nach den Bundestagswahlen am 22. September 2002 übermittelte die wiedergewählte Bundesregierung am 24. September mit Verspätung die Herbsthaushaltsdaten; diese wiesen ein Defizit in Höhe von 2,9 % des BIP auf und bestätigten eine Schuldenquote von 60,6 % für 2002. Vor kurzem, am 16. Oktober, erklärte der Bundesfinanzminister öffentlich, das Defizit für 2002 werde wahrscheinlich den Referenzwert des EG-Vertrages überschreiten.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse und der in den Herbstvorausschätzungen 2002 beschriebenen Entwicklungen, wonach das Defizit wahrscheinlich über dem Referenzwert des EG-Vertrags liegen wird, hat die Kommission vorliegenden Bericht gemäß Artikel 104 Absatz 3 erstellt und damit in Bezug auf Deutschland das "Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" eingeleitet.

Die Anwendung des Defizitverfahrens wird durch Artikel 104 EG-Vertrag (ehem. 104c) sowie die Ratsverordnung Nr. 1467/97 "über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit", die Teil des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist, geregelt. Außerdem liegen ihr die politischen Absichtserklärungen zugrunde, die in der Amsterdamer Entschließung des Europäischen Rates zum Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 verankert sind.

Nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag "erstellt die Kommission einen Bericht", wenn "ein Mitgliedstaat keines oder eines der genannten Kriterien [*das Verhältnis des öffentlichen Defizits bzw. des öffentlichen Schuldenstands zum BIP liegt nicht über dem jeweiligen Referenzwert*] nicht erfüllt. "In diesem Bericht 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.

Die Kommission kann ferner einen Bericht erstellen, wenn sie ungeachtet der Erfüllung der Kriterien der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht."



In vorliegendem Bericht werden die jüngsten und laufenden Haushaltsentwicklungen in Deutschland bewertet, und es wird untersucht, welche Aussichten in Anbetracht der wirtschaftlichen Gesamtlage und der von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen auf kürzere Sicht bestehen.

2. JÜNGSTE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN UND AUSSICHTEN

Deutschland hat im letzten Jahrzehnt nur sehr schwache Wachstumsergebnisse erzielen können. Die Wirtschaft litt unter den finanziellen Folgen der Vereinigung, die jedes Jahr einen erheblichen Mitteltransfer an die ostdeutschen Länder bedeutete, und unter einem anhaltenden Rückgang in der Bauwirtschaft, der seit dem kurzlebigen Boom Anfang der 90er Jahre zu beobachten ist. Zusätzlich zu diesen Sonderfaktoren wird das Wachstum in Deutschland durch zahlreiche strukturelle Hemmnisse beeinträchtigt: einen inflexiblen Arbeitsmarkt; ein komplexes und starres System von Regeln und Reglementierungen, verstärkt durch ein undurchschaubares Steuerrecht; Sozialleistungen, die in vielen Fällen davon abhalten, eine Arbeit zu suchen, und gleichzeitig durch die hohen Lohnnebenkosten die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern; ein Rentensystem mit einem Versorgungsniveau, das sich angesichts der kommenden demographischen Probleme wohl auf längere Sicht nicht halten lässt; und schließlich ein teures und vielfach ineffizientes Gesundheitssystem². Fortschritte bei der Bewältigung dieser Probleme treten jedoch nur schleppend ein, was das Vertrauen der Privatwirtschaft belastet und zumindest teilweise für die flauere Konjunktur verantwortlich ist. So kommt es, dass das durchschnittliche jährliche

² Auf diese Aspekte wurde unter anderem von der Kommission insbesondere in der Studie "Germany's Growth Performance in the 1990s" (DG ECFIN Economic Paper 170, May 2002) und in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik eingegangen; des Weiteren vom IWF (z.B. Artikel 4 Konsultierung 2002), der OECD (2002 Annual Review-Germany) und dem Sachverständigenrat.

BIP-Wachstum in den zehn Jahren von 1992 bis 2002 nur 1,3 % betrug. Erhebliche Abweichungen von diesem Mittelwert waren nicht zu verzeichnen.

Ende 1999 und Anfang 2000 kam es zu einer kräftigen, aber rasch verfliegenen Konjunkturbelebung. Das Wachstum beschleunigte sich von 2 % 1999 auf 2,9 % im Folgejahr, was die höchste Wachstumsrate seit dem Vereinigungsboom darstellt. Das Wirtschaftswachstum hätte sogar um einen ganzen Prozentpunkt höher gelegen, hätte die Bauwirtschaft mit den anderen Wirtschaftssektoren Schritt gehalten. Ein großer Teil des Wachstumsschubs ging auf einen starken Anstieg des Außenbeitrags zurück, da Deutschland vom expandierenden Welthandel profitieren konnte. Auch die Binnennachfrage kam 1999 kurzzeitig in Schwung.

Mitte 2000 aber war der kurze Boom vorüber, und seither hat sich das Wachstum kaum nach oben bewegt. Zuerst begann die Binnennachfrage nachzulassen, als infolge steigender Ölpreise kräftige Terms-of-Trade-Verluste eintraten. Die Ausrüstungsinvestitionen gingen zurück, als fallende Börsenkurse eine weltweite Wirtschaftsverlangsamung ankündigten. Trotzdem kam Deutschlands Wirtschaft 2001 erneut ein kräftiger Außenbeitrag zugute, denn die Binnenwirtschaft verlor in Deutschland viel schneller an Tempo als bei den Haupthandelspartnern und insbesondere in den Vereinigten Staaten. Als dann zu der nachlassenden Endnachfrage auch die Lagerbestände nach unten angepasst wurden, kam es zwischen dem zweiten und vierten Quartal 2001 zu einem negativen Vierteljahreswachstum des BIP, wodurch das BIP-Wachstum auf das ganze Jahr bezogen auf gerade noch 0,6 % schrumpfte.

Seit Anfang 2002 wächst die Wirtschaft wieder, jedoch mit niedrigen Quartalsraten von knapp 0,3 % in der ersten Jahreshälfte. Dieses Wachstum ging in voller Höhe auf die Verlangsamung beim Lagerabbau und einen sich vergrößernden Außenbeitrag zurück. Letzteres war jedoch weniger Ergebnis steigender Ausfuhren denn rückläufiger Einfuhren, was durch den Rückgang der inländischen Endnachfrage um rund ½ % in jedem Quartal verursacht war. Zu Buche schlug vor allem, dass die Ausrüstungsinvestitionen nunmehr im siebten Quartal hintereinander nachließen, was die Konjunktur zusätzlich zur schrumpfenden Bauwirtschaft weiter nach unten zog. Auch der private Verbrauch verringerte sich, während sich der Staatsverbrauch nur leicht erhöhte. Da sich die schleppende Entwicklung von Nachfrage und Produktion bis Ende 2002 fortsetzen dürfte, wird das BIP-Wachstum im laufenden Jahr auf bescheidene 0,4 % veranschlagt.

Die Stagnation ging mit einem Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosigkeit einher, die im Durchschnitt von 2002 die Zahl von 4 Millionen überschreitet und sowohl die Ausgaben der Verbraucher als auch die öffentlichen Finanzen belastet. Positiv ist zu vermelden, dass die Effektivlöhne nur moderat stiegen. Aus diesem Grunde, aber auch wegen sinkender Einfuhrpreise und einer schwachen Nachfrage, ist die Inflation in Deutschland sehr niedrig. Die Verbraucherpreisentwicklung dürfte auf das ganze Jahr 2002 bezogen nur 1,4 % betragen.

Im laufenden Jahre bleibt die deutsche Wirtschaft eindeutig hinter ihrem Produktionspotenzial zurück, bei einer geschätzten Produktionslücke von 1,4 Prozentpunkten. Mit knapp über 1 ½ % liegt das Trendwachstum der Produktion in Deutschland jedoch auch sehr niedrig, was darauf hindeutet, dass das Wachstumsgefälle zwischen Deutschland und dem Rest der EU zu einem beträchtlichen Teil strukturell und nicht konjunkturell bedingt ist. Die hoffnungsvollen Erwartungen, der Boom von 1999/2000 werde zu einem anhaltend stärkeren Wachstumspfad in Deutschland führen, wurden voll und ganz enttäuscht. Das Land befindet sich nunmehr in einer strukturell noch schwierigeren Lage als zuvor.

Tabelle 2: Wichtige Kennziffern der deutschen Wirtschaft

	2001		Jährliche Änderung in Prozent						
	Mrd. EUR	laufende Preise	% BIP	1992-98	1999	2000	2001	2002*	2002+
BIP zu konstanten Preisen	2071.2		100.0	1.3	2.0	2.9	0.6	0.4	1/2
Privater Verbrauch	1232.2		59.5	1.3	3.7	1.4	1.5	-0.7	-1/2
Staatsverbrauch	393.5		19.0	1.9	1.0	1.2	0.8	1.0	1
Bruttoanlageinvestitionen	416.3		20.1	0.8	4.1	2.5	-5.3	-4.8	-4 1/2
davon: Ausrüstungsinvestitionen	166.3		8.0	-1.1	7.2	9.5	-5.8	-6.8	-7
Lagerbestandsänderung in % des BIP	-9.4		-0.5	0.0	-0.3	-0.1	-0.8	-0.6	-1/2
Ausfuhren (Waren und Dienstleistungen)	726.9		35.1	4.4	5.6	13.6	5.1	2.1	1 1/2
Endnachfrage	2759.5		133.2	1.9	3.4	4.6	0.7	-0.3	-1
Einfuhren (Waren und Dienstleistungen)	688.3		33.2	3.9	7.7	10.7	0.0	-2.2	-2 1/2
Beitrag zum BIP-Wachstum		Binnennachfrage		1.3	3.2	1.6	-0.2	-1.2	-1
		Lagerbestandsentwicklung		-0.4	-0.4	0.2	-0.6	0.1	0
		Außenbeitrag		0.5	-0.7	1.0	1.4	1.4	1 1/2
Produktionslücke				0.6	-0.2	1.0	0.0	-1.3	
Beschäftigung				-0.3	1.2	1.8	0.4	-0.6	-0
Arbeitslosigkeit (a)				8.3	8.4	7.8	7.7	8.2	.
Löhne und Gehälter pro Kopf				3.5	1.2	2.0	1.7	2.0	2
Lohnstückkosten				-1.0	0.4	1.0	1.5	1.2	1 1/2
Reale Lohnstückkosten				-0.8	-0.1	1.2	0.1	-0.1	
Sparquote der privaten Haushalte (b)				15.6	15.4	15.4	15.7	16.1	.
BIP-Deflator				1.5	0.5	-0.3	1.4	1.4	1 1/2
Harmonisierter Verbraucherpreisindex				-	0.6	2.1	2.4	1.4	
Deflator des privaten Verbrauchs				2.2	0.4	1.5	1.9	1.4	1 1/2
Handelsbilanz (c)				2.6	3.4	3.1	4.8	6.3	
Leistungsbilanz gegenüber Drittländern (c)				-0.6	-0.8	-1.0	0.2	1.9	
Finanzierungssaldo gegenüber Drittländern (c)				-0.6	-0.8	-0.3	0.1	0.9	
Saldo des Sektors Staat (c)(d)				-2.8	-1.5	1.1	-2.8	-3.8	
Bruttoschuld des Sektors Staat (c)				54.0	61.2	60.2	59.5	60.7	

(a) in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (b) Bruttoersparnis dividiert durch verfügbares Bruttoeinkommen (c) in % des BIP.

(d) Mit Einnahmen aus UMTS-Lizenzen 2000. Der UMTS-Erlös im Verhältnis zum BIP würde 2,5 % ausmachen.

Quellen: Kommissionsquellen (AMECO); * Kommissionsvorausschätzungen; + Deutschland, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Herbstvorausschätzungen (31. Oktober 2002)

3. DIE LAGE BEI DEN ÖFFENTLICHEN FINANZEN

3.1 Entwicklung des tatsächlichen und des strukturellen Defizits bis zum Jahre 1998

Von einem Höchststand im Jahre 1995, als es bis auf 3,5 % des BIP gestiegen war, fiel das öffentliche Defizit kontinuierlich bis auf 2,2 % im Jahre 1998 (Tabelle 3). In diesem Trend kommt das Bestreben der Bundesregierung zum Ausdruck, nach Bewältigung der ersten Herausforderungen der Wiedervereinigung wieder für solide Haushaltsverhältnisse zu sorgen. Hierbei wurde sowohl auf Einnahmenerhöhungen als auch auf Beschränkung der Ausgaben gesetzt; im Nachhinein ist zu sehen, dass beides etwa in gleichem Maße zum Defizitabbau beitrug. 1998 lag der BIP-Anteil der Staatseinnahmen über dem entsprechenden Wert von 1995, der der Ausgaben darunter.

Wegen der durch die Vereinigung bedingten schweren finanziellen Belastung³ hatte die Bundesregierung zunächst 1991 eine Ergänzungsabgabe auf Einkommens-, Körperschafts-, Lohn- und Kapitalertragssteuer ("Solidaritätszuschlag") eingeführt, der in der Tat dazu beitrug, das Defizit im Zaum zu halten. Infolge der Rezession 1993 erhöhte sich jedoch das Defizit auf 3,1 % des BIP, so dass der Rat 1994 bei Beginn von Stufe 2 der WWU entschied, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestand. Die Entscheidung wurde Anfang 1995 aufgehoben, nachdem sich die Lage bei den öffentlichen Finanzen 1994 eindeutig gebessert hatte.

Tabelle 3: Defizit, Wachstum und Verschuldung (in % des BIP)

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001	2002
Tatsächliches Defizit	2.9	2.6	3.1	2.4	3.5	3.4	2.7	2.2	1.5	1.4	2.8	3.8
Reales BIP-Wachstum	--	2.2	-1.1	2.3	1.7	0.8	1.4	2.0	2.0	2.9	0.6	0.4
Konjunkturbereinigtes Defizit	4.8	4.4	3.4	2.8	3.7	3.2	2.3	1.9	1.4	1.9	2.8	3.3
Schuldenstand	40.4	42.9	46.9	49.3	57.0**	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.5	60.9

*: ohne einmalige UMTS-Lizenzeneinnahmen in Höhe von 2,5 % des BIP

** : starker Schuldenquotenanstieg durch Übernahme mehrerer direkt mit der Wiedervereinigung verknüpfter Fonds

Quelle: Kommissionsquellen (AMECO); Zahlen für 2002 nach Herbstvorausschätzungen

Durch die Wachstumsverlangsamung 1995 geriet das Defizit erneut über den Referenzwert des EG-Vertrags. Daher entschied der Rat Anfang 1996, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestand. Die Entscheidung wurde Anfang 1998 aufgehoben, da es Deutschland gelungen war, im Jahre 1997, dem Referenzjahr für die Entscheidung über die WWU-Teilnahme, das Defizit unter die 3 %-Marke zu drücken.

Bestandteile der Einnahmen

³ Die tatsächlichen Nettotransfers vom Westteil in den Ostteil des Landes werden für die 90er Jahre auf rund 4 % des BIP jährlich geschätzt; für die letzten Jahre ist die Höhe der Transfers allerdings schwierig zu berechnen.

Die Staatseinnahmen stiegen von 44,1 % des BIP 1991 auf 46,6 % 1998, wobei der Anstieg alle Hauptbestandteile betraf. Das Aufkommen der indirekten Steuern wurde durch die Anhebung des normalen Mehrwertsteuersatzes um 2 Prozentpunkte erheblich verstärkt. Durch die Einführung des "Solidaritäts"-Steuerzuschlags 1991 und die schleichende Steuerprogression (also die Nichtanpassung der Steuerstufen an das Ansteigen der Nominaleinkommen) erhöhten sich die Einnahmen aus direkten Steuern. Die Auswirkungen der Vereinigung, des schwachen wirtschaftlichen Wachstums und der alternden Bevölkerung auf das Sozialleistungssystem finden ihren Niederschlag in höheren Sozialbeiträgen, deren BIP-Anteil von 17,2 % 1991 bis auf einen Höchststand von 19,7 % 1997 zunahm.

Tabelle 4: Entwicklung der Staatseinnahmen (in % des BIP)

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einnahmen (in % des BIP)	44.1	45.5	46.2	46.6	46.1	46.9	46.6	46.6	47.3	47.0	45.5	44.7
Davon:												
-Steuern auf Waren und Einführen	11.1	11.1	11.5	11.8	11.4	11.4	11.4	11.6	12.2	12.0	11.9	11.7
-Steuern auf Einkommen, Gewinne, Löhne und Vermögen	11.4	11.7	11.5	11.0	11.1	11.5	11.2	11.5	12.0	12.5	11.1	10.6
-Sozialbeiträge	17.2	17.6	18.2	18.6	18.8	19.4	19.7	19.3	19.0	18.6	18.5	18.5

Quelle: Kommissionsquellen (AMECO); Zahlen 2002 nach den Herbstvorausschätzungen

Bestandteile der Ausgaben

Sozialleistungen und Zinszahlungen waren die Ausgabenposten, die in den frühen 90er Jahren erheblich stiegen, vor allen Dingen wegen zunehmender Sozialtransfers in die neuen Länder und des erheblichen Anstiegs der Verschuldung infolge der Vereinigung. Mit den ab 1996 durchgeführten Reformen, durch die die Ausgaben gezügelt werden sollten, ging der Anteil der Sozialausgaben etwas zurück. Trotzdem machte dieser 1998 rund 30 % des BIP aus, während er zu Beginn des Jahrzehnts noch bei etwa 26,2 % des BIP gelegen hatte. Um der Aufwärtstendenz bei den Gesamtausgaben entgegenzuwirken, setzte man seit der Vereinigung auf allen staatlichen Ebenen auf Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sowie auf eine Verringerung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und Lohnzurückhaltung.

Tabelle 5: Entwicklung bei den Staatsausgaben (in % des BIP)

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ausgaben (in % des BIP)	47.1	48.1	49.3	49.0	49.6	50.3	49.3	48.8	48.8	45.9*	48.3	48.5
Davon:												
- Sozialleistungen (insgesamt)	26.2	27.4	28.5	28.9	29.5	30.8	30.6	30.1	30.0	29.9	30.0	30.4
- Zinsen	2.8	3.3	3.3	3.3	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4	3.3	3.3
- Löhne und Gehälter	9.0	9.2	9.3	9.0	9.0	8.9	8.7	8.5	8.4	8.2	8.0	7.9
- Bruttoanlageinvestitionen	2.7	2.9	2.8	2.7	2.3	2.1	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6

* ohne UMTS-Lizenzeneinnahmen: Kommissionsquellen (AMECO); Zahlen für 2002 nach den Herbstvorausschätzungen

3.2 Haushaltsentwicklungen seit 1999

Die neue Regierung, die Ende 1998 ihr Amt antrat, kündigte für die Jahre 1999 bis 2002 ein ehrgeiziges Steuerreformprogramm an, das umfangreiche Steuererleichterungen für Haushalte und Unternehmen beinhaltete. Damit wurde die Haushaltskonsolidierung, gestützt auf die Annahme, dass sich das lebhaft

Wirtschaftswachstum fortsetzen werde, nach Hinten verschoben. Auch wenn man sich in den Folgemonaten verstärkt um eine Senkung des Defizits bemühte, kündigte die Bundesregierung Ende 1999 - da das Defizitergebnis deutlich besser ausgefallen war als erwartet - an, die für das Jahr 2002 vorgesehene Stufe der Einkommensteuersenkungen in das Jahr 2001 vorzuziehen.

Die Entwicklungen im Jahr 1999 waren durch einen deutlichen Anstieg der Einnahmenquote gekennzeichnet, der aus der bereits im zweiten Jahr in Folge verzeichneten relativ hohen Wachstumsrate, der Einführung der Ökosteuer und der Abschaffung bestimmter Einkommensteuerbefreiungen resultierte. Vor diesem Hintergrund hätte sich sowohl das nominale als auch das konjunkturbereinigte Defizit von 1998 auf 1999 stärker verbessern können, wenn auf Bundesebene eine ebenso umsichtige Ausgabenpolitik verfolgt worden wäre wie auf Länderebene. Während nämlich die Ausgaben auf regionaler Ebene um 1,8 % über denen des Vorjahres lagen, stiegen sie auf Bundesebene um 3,5 %.

Tabelle 6: Defizit der verschiedenen Regierungsebenen (in % des BIP)

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	Sozial- versicherung	Deutschland
1998	1,84	0,73	-0,22	-0,14	2,22
1999	1,56	0,48	-0,27	-0,26	1,50
2000	1,21	0,38	-0,27	-0,05	1,38
2001	1,38	1,31	-0,04	0,13	2,78

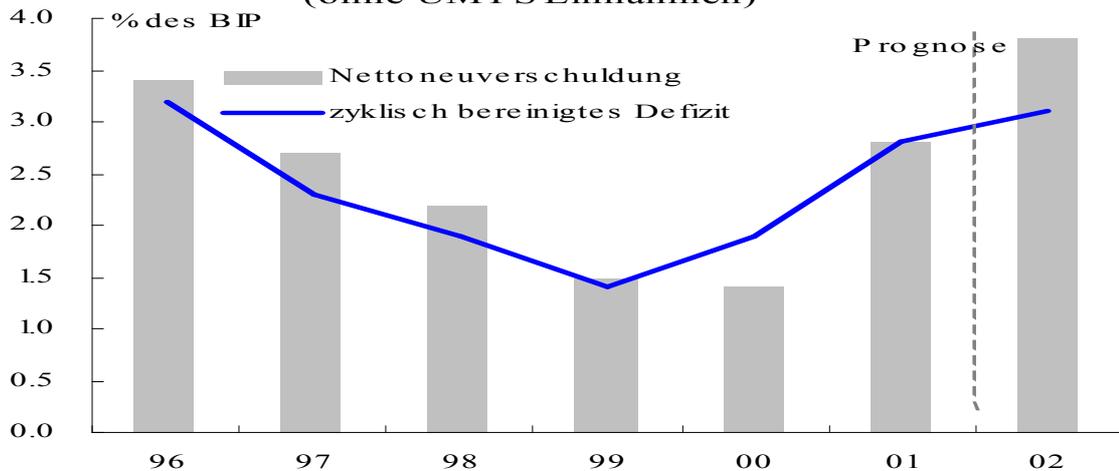
Quelle: Statisches Bundesamt und Meldungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; in den Ergebnissen für das Jahr 2000 sind die UMTS-Erlöse nicht enthalten.

Im Jahr 2000 veränderte sich diese Ausgabenstruktur erheblich, denn es gelang der Bundesregierung, die Nominalausgaben in etwa auf dem Niveau von 1999 zu halten, während die Länder weniger Ausgabenzurückhaltung übten (Anstieg der Nominalausgaben im gesamten Jahr um 2,2 %).

Alles in allem verringerte sich das nominale Defizit von 1999 auf 2000 kaum⁴. Infolge der deutlichen Beschleunigung des BIP-Wachstums von 2,0 % im Jahr 1999 auf 2,9 % im folgenden Jahr verschlechterte sich der strukturelle Haushaltssaldo um ½ Prozentpunkt des BIP.

⁴ Nach der ersten Defizitschätzung des Statistischen Amtes der Bundesrepublik im Januar 2000 lag das gesamtstaatliche Defizit 1999 bei 1,2 % des BIP.

Graphik 2: Deutschland - Tatsächliches und zyklisch bereinigtes Defizit (ohne UMTS Einnahmen)



Im Jahr 2001 trat jedoch eine Umkehrung der bis dahin verzeichneten Trendentwicklung zur Verbesserung der nominalen Haushaltssalden ein, und das gesamtstaatliche Defizit weitete sich um 1,4 Prozentpunkte auf 2,8 % des BIP aus. In der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vom Januar 2000 war wegen des Vorziehens der dritten Stufe der Einkommensteuer- und der Körperschaftsteuerreform von 2002 auf 2001⁵ eine Verschlechterung des strukturellen Haushaltssaldos um 0,7 Prozentpunkte des BIP unterstellt worden. Da für 2001 mit einem BIP-Wachstum von 2 ½ % gerechnet wurde, war in der Fortschreibung vom Januar 2000 ein Anstieg des nominalen Defizits von den veranschlagten 1 % im Jahr 2000 auf 1 ½ % im Jahr 2001 projiziert worden.

Nach den heute vorliegenden Zahlen ist im Jahr 2001 nicht nur das nominale sondern auch das strukturelle Defizit höher ausgefallen als projiziert: Von den 1,4 Prozentpunkten, um das sich die tatsächliche Defizitquote erhöhte, entfallen 0,9 Punkte auf eine Schwächung der fundamentalen Haushaltsposition. Die leichte Verschlechterung des strukturellen Haushaltssaldos gegenüber der ursprünglichen Projektion ist zumindest teilweise auf Ausgabenüberschreitungen im Gesundheitswesen zurückzuführen.

Da sich die flauere Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2002 fortsetzen wird und das BIP-Wachstum im Jahresdurchschnitt noch niedriger ausfallen dürfte als im vergangenen Jahr, wird mit einem weiteren Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits auf schätzungsweise 3,8 % des BIP gerechnet, womit es deutlich über dem Referenzwert von 3 % liegen wird. Bei stagnierender Inlandsnachfrage und rückläufiger Beschäftigung werden sich die Einnahmen des Staates den Prognosen zufolge im Vorjahresvergleich rückläufig entwickeln, so dass die Einnahmenquote weiter sinken wird. Obwohl der Defizitanstieg überwiegend auf konjunkturelle Auswirkungen zurückzuführen ist, wird sich der konjunkturbereinigte Saldo um weitere ½ % des BIP erhöhen, was darauf hindeutet, dass gewisse andere Faktoren ins Spiel kommen: In diesem Zusammenhang verdienen das Körperschaftsteueraufkommen und die Entwicklung des Gesundheitssystems besondere Aufmerksamkeit.

⁵ In der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vom Januar 2000 wurde der Umfang der steuerlichen Vergünstigung in 2001 mit rund 0,9 % des BIP angegeben.

Tabelle 4 zeigt, dass die Einnahmen aus direkten Steuern im Verhältnis zum BIP seit 2000 auffallend rückläufig sind: Hatte sich der Anteil dieser Steuern im gesamten Zeitraum 1991 bis 2000 um rd. 1 Prozentpunkt erhöht, so verringerte er sich den Projektionen zufolge allein in den beiden Jahren 2001 und 2002 um fast 2 Prozentpunkte. Im laufenden Jahr ist der Rückgang vor allem auf die enttäuschende Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens zurückzuführen. Diesbezüglich hat das Finanzministerium die Auswirkungen einer im Rahmen der Körperschaftsteuerreform von 2001 erlassenen Sonderregelung erheblich unterschätzt⁶. Während diese Regelung im Jahr 2001 weniger stark zu Buche schlug, hat sie sich 2002 erheblich negativer ausgewirkt: Ende September 2002 lagen die Körperschaftsteuereinnahmen um über 0,5 Prozentpunkte des BIP unter der offiziellen Steuerschätzung vom Mai⁷ und anders als 2001 wurde dieser Fehlbetrag nicht durch ein höheres als das projizierte Kapitalertragsteueraufkommen kompensiert.

Im Gesundheitswesen hat sich die enttäuschende Ausgabenentwicklung fortgesetzt. In ihrer Empfehlung an den Rat zur frühzeitigen Warnung Deutschlands hatte die Kommission bereits auf die bestehenden Probleme in diesem Sektor hingewiesen. Auch im laufenden Jahr haben die Entwicklungen nicht den Erwartungen entsprochen, denn die starke durchschnittliche Anhebung der Beiträge von 13,6 % des Bruttoeinkommens im Jahr 2001 auf 14,0 % im Jahr 2002 ist unzureichend, um weitere Defizite im Gesundheitswesen zu vermeiden.

Die Überschwemmungen vom August 2002 haben die öffentlichen Finanzen im Jahr 2002 voraussichtlich nicht ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen: Nach entsprechenden Berechnungen der Kommission dürfte sich dadurch das Gesamtdefizit im Jahr 2002 nicht stärker als um ein Zehntel Prozentpunkt des BIP (d. h. rd. 2 Mrd. EUR) erhöht haben, da die Reparaturarbeiten zum großen Teil erst im nächsten Jahr beginnen werden, was sich aus der Tatsache ableiten lässt, dass der von der Bundesregierung errichtete Sonderfonds offiziell ab 1. Januar 2003 in Anspruch genommen werden kann.

3.3 Schuldenstand

Der Anfang der 90er Jahre verzeichnete sprunghafte Anstieg des öffentlichen Bruttoschuldenstandes im Verhältnis zum BIP von rd. 40 % auf über 57 % brachte die Schuldenquote in die Nähe des im Vertrag festgelegten Referenzwertes (vgl. Tabelle 3). Dies lag daran, dass das mit der Wiedervereinigung verbundene finanzielle Engagement der Regierung in den offiziellen öffentlichen Schuldenstand einbezogen wurde. In den darauffolgenden Jahren trieben das schwache nominale BIP-Wachstum und regelmäßige Leistungsbilanzdefizite die Schuldenquote auf einen ersten Spitzenwert von 61,0 % des BIP im Jahr 1997, ein Niveau, auf dem sie bis 1999 quasi verharrte.

⁶ Nach der im Jahr 2001 erfolgten Absenkung der Körperschaftsteuersätze können Unternehmen ihre Gewinne aus der Vergangenheit (bis 1994) zu dem neuen und geringeren Satz ausschütten. Ursprünglich hatte das Finanzministerium projiziert, dies werde 2001 keine Auswirkungen und 2002 nur geringfügige Auswirkungen auf die Körperschaftsteuereinnahmen haben.

⁷ In der Steuerschätzung vom Mai 2002 waren noch Körperschaftsteuereinnahmen von 7,9 Mrd. EUR projiziert worden. In den ersten neun Monaten des laufenden Jahres waren die Körperschaftsteuern dagegen "negativ" (- 2,68 Mrd. EUR); gleichzeitig lag das Kapitalertragsteueraufkommen bei "nur" 9,323 Mrd. EUR, während im Mai noch eine Zahl von 11,13 Mrd. EUR projiziert worden war.

In den Jahren 2000 und 2001 setzte das Finanzministerium sämtliche UMTS-Erlöse - die 2,5 % des BIP entsprechen - für die Schuldentilgung ein, wodurch der Schuldenstand im Jahr 2001 wieder unter den Referenzwert zurückgeführt wurde. Seither haben das schleppende nominale BIP-Wachstum und die Ausweitung der Defizitlücke die Schuldenquote erneut auf rund 61 % des BIP im Jahr 2002 ansteigen lassen, wie die Herbstvorausschätzungen der Kommission zeigen. Für 2003 gehen die Projektionen von einem weiteren Anstieg der Schuldenquote aus, ein Trend, der sich erst im Jahr 2004 - bedingt durch die erwartete Beschleunigung des BIP-Wachstums und die projizierte Rückführung des Defizits - umkehren dürfte.

3.4 Sonstige relevante Faktoren

3.4.1 Öffentliche Ausgaben für Investitionen

Nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag wird in diesem Bericht der Kommission berücksichtigt, "ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft ..." ⁸ Im Jahr 1998 war das gesamtstaatliche Defizit deutlich höher als die öffentlichen Ausgaben für Investitionen, was seit 2001 wiederum der Fall ist, wobei man für das laufende Jahr mit einer beträchtlichen Zunahme der Differenz rechnet. Im Jahr 2003 dürfte sich diese Differenz durch den Anstieg der öffentlichen Investitionen infolge der Hochwasserschäden und die projizierte Senkung des gesamtstaatlichen Defizits reduzieren.

Tabelle 7: ANLAGEINVESTITIONEN UND DEFIZIT DES GESAMTSTAATS (in Mrd. EUR)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bruttoanlageinvestitionen	35,7	37,8	37,0	35,8	34,4	37,4
Gesamtstaatliches Defizit	42,8	29,7	22,8	57,5	80,6	65,9

Quelle: Kommission (AMECO); *Herbstvorausschätzung 2002*

3.4.2 Mittelfristige Wirtschafts- und Haushaltslage - Aussichten für 2003

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Haushaltsentwicklungen im Jahr 2003 mit vielen Unwägbarkeiten behaftet. Nach ihrer Wiederwahl unterzeichneten die beiden Regierungsparteien am 16. Oktober 2002 einen Koalitionsvertrag, in dem die Anhebung einiger Steuern sowie Ausgabensenkungen der Bundesanstalt für Arbeit u.a. im Bereich der Arbeitslosenhilfe vorgesehen sind. Allerdings sind die ausgabeseitigen Maßnahmen noch nicht ausreichend spezifiziert, um eine endgültige Beurteilung zu erlauben, während die meisten einnahmeseitigen Maßnahmen (Anhebung der MwSt. und einiger weniger wichtigen Steuern) der Zustimmung des Bundesrats bedürften, in dem die Oppositionsparteien derzeit über die absolute

⁸ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die öffentlichen Investitionen das Wachstumspotenzial der Wirtschaft stärken, was wiederum zu höheren Staatsausgaben führen kann, ohne dass es zu einer ständigen Schuldenakkumulation kommt. Desgleichen ist in Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes festgelegt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summen der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen (Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts). Allerdings ist im EG-Vertrag keinerlei Bestimmung enthalten, nach der ein übermäßiges Defizit zu rechtfertigen wäre, wenn es die öffentlichen Investitionen unterschreitet.

Mehrheit verfügen. Aufgrund dieser großen Unsicherheiten projiziert die Kommission für 2003 ein Defizit von 3.1 % des BIP.

Nur, wenn alle vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt würden, sich das BIP-Wachstum im kommenden Jahr zumindest auf die in der Herbstprognose der Kommission erwarteten 1.4 % beläuft und sich die budgetäre "Ausgangslage" des Jahres 2002 darüber hinaus nicht weiter verschlechtert, könnte das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland im Jahr 2003 unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert zurückgeführt werden. Allerdings dürfte der Bruttoschuldenstand im kommenden Jahr kaum so stark gesenkt werden, dass der Referenzwert von 60 % des BIP eingehalten wird. Wenn 2004 ein höheres BIP-Wachstum zu verzeichnen ist und die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen in vollem Umfang umgesetzt werden, so dürfte sich das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2004 weiter verringern, auch wenn die nächste Stufe der Einkommensteuerreform mit einer projizierten Steuerminderung von 0,3 Prozentpunkten des BIP umgesetzt wird.

4. SCHLUSSBEMERKUNGEN

In den Herbstvorausschätzungen der Kommission vom 13. November 2002 wird ein gesamtstaatliches Defizit von 3,8 % des BIP projiziert. Auch wenn sich die anhaltende Konjunkturschwäche und in geringerem Maße die einmaligen Auswirkungen der Hochwasserschäden nachteilig auf die Haushaltsentwicklungen ausgewirkt haben, resultiert die Überschreitung des Defizit-Referenzwerts von 3 %, im Sinne des Vertrags, weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der deutschen Regierung entziehen, noch aus einer ernsten Rezession.

Die anhaltend schwache Konjunktorentwicklung, die insbesondere die inländischen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Mitleidenschaft gezogen hat, hat im Vorjahresvergleich zu einem Rückgang der Staatseinnahmen um fast 2 % geführt, während die Ausgaben zum Teil bedingt durch höhere Sozialtransfers, geringfügig schneller als im vergangenen Jahr gestiegen sind. Somit ist die Verschlechterung der Haushaltssposition im Jahr 2002 zum Teil auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen. Allerdings hat sich der strukturelle Haushaltssaldo infolge der im Rahmen der Körperschaftsteuerreform von 2001 vorgesehenen Sonderregelung, die zu hohen Einnahmefällen führte, sowie infolge der Ausgabenüberschreitungen im Gesundheitswesen ebenfalls um schätzungsweise ½ Prozentpunkt verschlechtert.

Zwar wird der Defizit-Referenzwert im Jahr 2002 überschritten, doch wurden die Grundlagen für die haushaltspolitischen Fehlentwicklungen schon in den Vorjahren gelegt. So wurden in der Hochkonjunktur der Jahre 1998-2000 keine ausreichenden Anstrengungen zur Stärkung der fundamentalen Haushaltssposition unternommen. Der Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits setzte bereits im Jahr 2000 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 Einnahmen entschied sich die Regierung dafür, die ursprünglich für 2002 vorgesehene Stufe der Steuerreform in das Jahr 2001 vorzuziehen sowie die notwendigen Konsolidierungsanstrengungen nach Hinten zu verschieben. Infolgedessen verblieb beim 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.

Was die zukünftige Entwicklung anbelangt, scheint eine frühzeitige Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2003 ungewiss. Allerdings dürfte die vollständige Umsetzung des Koalitionsvertrags zu einer deutlichen Rückführung sowohl des tatsächlichen als auch des strukturellen Defizit im kommenden Jahr führen, sofern sich das BIP-Wachstum den Erwartungen entsprechend entwickelt. Selbst wenn sich das Wachstum im Jahr 2004 verstärkt, wird der haushaltspolitische Spielraum in Anbetracht der geplanten weiteren Stufen der Einkommensteuersenkung fraglos gering bleiben. Daher kann sich die Haushaltsposition nur dann nachhaltig verbessern, wenn die Staatsausgaben weiterhin streng kontrolliert werden. Der Schuldenstand wird den Prognosen zufolge im Jahr 2003 weiter zunehmen und sich 2004 nicht nennenswert verringern.