

STELLUNGNAHME DES RATES
vom 14. März 2006
zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2005-2009

(2006/C 82/02)

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 Wirtschaftspolitiken ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses —

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

- (1) Am 14. März 2006 hat der Rat das aktualisierte Stabilitätsprogramm Deutschlands geprüft.
- (2) In den vergangenen zehn Jahren fiel das BIP-Wachstum mit 1,4 % pro Jahr in Deutschland über einen halben Prozentpunkt niedriger aus als im Durchschnitt des Eurogebiets. Im selben Zeitraum dieser Zeit hat sich das Wachstumspotenzial kontinuierlich verringert. Die von boomenden Exporten getragene Wirtschaftstätigkeit wurde durch eine schleppende Inlandsnachfrage gebremst. Vor dem Hintergrund einer längeren Stagnation zu Beginn des Jahrzehnts erreichten Nachfrage und reales BIP-Wachstum 2000 wie auch 2004 kurzfristig hohe Werte, schwächten sich danach jedoch wieder ab. Da auch nur ein geringes Beschäftigungswachstum zu verzeichnen war, stieg die Arbeitslosenquote auf 9½ % der Erwerbsbevölkerung. Das gesamtstaatliche Defizit überschritt 2005 zum vierten Mal in Folge den im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP. Der öffentliche Schuldenstand, der 1991 nahe 40 % des BIP gelegen hatte, liegt seit 2002 über dem im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP.
- (3) Am 21. Januar 2003 entschied der Rat, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestand, und empfahl gemäß Artikel 104 Absatz 7, das Defizit bis 2004 zu korrigieren. In ihrer Mitteilung vom Dezember 2004 an den Rat zur „Situation Deutschlands und Frankreichs in Bezug auf ihre Verpflichtungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach dem Urteil des Gerichtshofs“ gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass für die Defizitkorrektur das Jahr 2005 als geltende Frist zugrunde zu legen sei. Im Januar 2005 stimmte der Rat dieser Sichtweise zu. Am 14. März 2006 beschloss der Rat, Deutschland gemäß Artikel 104 Absatz 9 mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, Maßnahmen zu treffen, um sein übermäßiges Defizit bis 2007 zu korrigieren. In seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2005 zur im Dezember 2004 vorgelegten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2004-2008 forderte der Rat Deutschland auf, das Notwendige zu tun, um sicherzustellen, dass das übermäßige Defizit im Jahr 2005 korrigiert wird, in den Jahren nach 2005 Haushaltsanpassungen vorzunehmen und die erforderlichen Strukturmaßnahmen zu ergreifen, um bis zum Ende des Programmzeitraums einen nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, sowie die Strukturreformen fortzusetzen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, insbesondere in Bezug auf das Gesundheitssystem, zu verbessern.
- (4) Nach den von Eurostat bereitgestellten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit in Deutschland 2005 auf 3,3 % des BIP. Diese Daten, deren Qualität noch überprüft wird, basieren auf einer gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates ergangenen vorläufigen Mitteilung Deutschlands an die Kommission vom 24. Februar 2006. In der letzten Stabilitätsprogrammaktualisierung war für 2005 ein Defizitziel von 2,9 % des BIP festgelegt worden.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 (ABl. L 174 vom 7.7.2005, S. 1). Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, finden sich auf folgender Website: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Das deutsche Stabilitätsprogramm wurde am 22. Februar 2006 vorgelegt. Es bezieht sich auf den Zeitraum 2005 bis 2009. Das Programm entspricht im Großen und Ganzen dem im neuen Verhaltenskodex festgelegten Aufbau der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ⁽¹⁾.
- (6) Als makroökonomisches Szenario unterstellt das Programm ein reales BIP-Wachstum, das sich angesichts einer Belebung der Inlandsnachfrage von 0,9 % im Jahr 2005 auf 1,4 % im Jahr 2006 beschleunigt. Nach einer Verlangsamung auf 1 % im Jahr 2007 soll das Wachstum wieder anziehen, so dass sich im Zeitraum 2005 bis 2009 eine durchschnittliche Wachstumsrate von 1½ % ergibt. Dieses Wachstumsprofil wird von den politischen Rahmenvorgaben beeinflusst, die die neue Koalitionsregierung vereinbart hat. Nach aktuellem Kenntnisstand scheint das Referenzszenario plausibel, für die späteren Programmjahre allerdings etwas zu optimistisch. Die Inflationsprojektionen des Programms erscheinen realistisch.
- (7) Das wichtigste Ziel der in dem Programm dargelegten mittelfristigen Haushaltsstrategie besteht darin, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, wird in dem Programm vorgeschlagen, die Haushaltskonsolidierung fortzusetzen und gleichzeitig die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Nach dem Programm soll das übermäßige Defizit bis 2007 korrigiert werden. So werden in der Programmaktualisierung für 2006 und 2007 nominale Defizite von 3,3 % bzw. 2½ % des BIP projiziert. Danach soll das Defizit um ½ Prozentpunkt des BIP pro Jahr auf 1,5 % des BIP im Jahr 2009 sinken. Die Haushaltsanpassung soll sowohl über die Einnahmen als auch über die Ausgaben erreicht werden. Nach dem Programm ist die Einschränkung der Sozialausgaben das Kernelement der Konsolidierungsstrategie. Auf der Einnahmenseite wird eine Erhöhung der Steuerquote durch die rückläufige Entwicklung des Anteils der Sozialbeiträge weitgehend ausgeglichen. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP soll unverändert bleiben. Der Anpassungspfad entspricht in etwa demjenigen des Vorgängerprogramms. Jedoch wird die Defizitquote in jedem Jahr um rund ½ Prozentpunkt höher angesetzt als im Vorgängerprogramm, 2006 sogar noch darüber.
- (8) Die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2007 führt laut dem Programm zu einer Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos (d.h. des konjunkturbereinigten Saldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen) um insgesamt über einen Prozentpunkt zwischen 2005 und 2007, die sich vor allem 2007 bemerkbar machen soll. Der nach der gemeinsamen Methodik berechnete strukturelle Saldo soll sich im Programmzeitraum durchschnittlich um rund ½ % des BIP pro Jahr verbessern, in den Jahren 2008 und 2009 allerdings etwas weniger. Im Programm wird als mittelfristiges Ziel für die Haushaltslage ein strukturelles Haushaltsgleichgewicht genannt, das aber nicht mehr innerhalb des Programmzeitraums erreicht werden soll. Da es über den Richtwert für die Mindestanstrengung (schätzungsweise ein Defizit von rund 1¼ % des BIP) hinausgeht, dürfte die Erreichung dieses Ziels die erforderliche Sicherheitsmarge beim Referenzwert schaffen. Das im Programm gesetzte mittelfristige Ziel liegt innerhalb der Spanne, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der Verhaltenskodex für Mitgliedstaaten des Eurogebiets und des WKM II vorsehen, und geht geringfügig über die Anforderungen, die die Schuldenquote und das langfristige durchschnittliche Wachstumspotenzial stellen, hinaus.
- (9) Für 2006 werden die Risiken für das Haushaltsergebnis als ausgewogen betrachtet. Ab 2007 könnte das Haushaltsergebnis jedoch schlechter ausfallen als im Programm projiziert. Die Eindämmung der Sozialausgaben, die im Programm zwar nicht ausführlich erläutert wird, aber entscheidend zur Haushaltsanpassung beitragen soll, hängt von der rigorosen Umsetzung der Pläne ab. Die Sozialausgaben stellen einen der Hauptgründe für die Verfehlung der in den Vorgängerprogrammen angestrebten Haushaltsziele dar. Sollte die geplante Entlastung von Sozialbeiträgen in vollem Umfang durchgeführt werden, ohne dass die entsprechenden Ausgabenziele erreicht werden, so wären die Haushaltsziele gefährdet. Außerdem könnte ein Wachstumsausfall mit Einnahmenausfällen einhergehen, was durch eine weitere Senkung der Ausgaben mit Blick auf die Einhaltung des geplanten Defizitpfades möglicherweise schwer zu kompensieren sein könnte. In dem Programm sind ferner Reformen des Körperschaftsteuersystems bis 2008 sowie der Kranken- und der Pflegeversicherung angekündigt, die sich kurzfristig negativ auf das Defizit auswirken könnten, wenn sie nicht — wie im Programm vorgesehen — voll gegenfinanziert werden.
- (10) Angesichts dieser Risikoeinschätzung scheint der im Programm skizzierte haushaltspolitische Kurs mit der Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2007 vereinbar. Allerdings scheint er keine ausreichende Sicherheitsmarge zu bieten, damit das Defizit die Schwelle von 3 % des BIP bei normalen Konjunkturschwankungen bis zum vorletzten Programmjahr nicht überschreitet. In den Jahren, die auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgen, entspricht das aus dem Programm hervorgehende

⁽¹⁾ Wie in den Vorjahren enthält das Programm nur gerundete Daten und gelegentlich Periodendurchschnittswerte für die späteren Programmjahre. Es weist jedoch Lücken bei den im neuen Verhaltenskodex vorgeschriebenen Angaben auf und enthält nicht alle fakultativen Angaben. (So fehlen insbesondere Daten zur Arbeitslosigkeit und zu den einzelnen Sektoren sowie eine Aufschlüsselung der Steuereinnahmen.)

Tempo der Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Ziel in etwa dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, wonach die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos bei Mitgliedstaaten des Eurogebiets und des WKM II einem Richtwert von 0,5 % des BIP entsprechen sollte, wobei in Zeiten günstiger Konjunktur stärkere Anpassungsanstrengungen unternommen werden sollen, während die Anpassung in Zeiten ungünstiger Konjunktur geringer ausfallen kann.

- (11) Die Schuldenquote lag 2005 bei schätzungsweise 67½ % des BIP und damit über dem im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP. Dem Programm zufolge soll sie auf rund 69 % des BIP im Jahr 2006 steigen und danach auf 67 % zu Ende des Programmzeitraums sinken. Angesichts der vorerwähnten Risiken für die Haushaltsziele könnte sich die Schuldenquote ungünstiger entwickeln als im Programm projiziert. In Anbetracht dieser Risikoeinschätzung ist nicht sichergestellt, dass sich die Schuldenquote hinreichend rückläufig entwickelt und rasch genug dem Referenzwert nähert.
- (12) In Bezug auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen besteht für Deutschland aufgrund der projizierten Haushaltskosten der Bevölkerungsalterung ein mittleres Risiko⁽¹⁾. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Strukturereformen, insbesondere die Rentenreform, haben dazu beigetragen, den künftigen Anstieg der öffentlichen Ausgaben einzudämmen. Angesichts des derzeit den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitenden Bruttoschuldenstands sowie des derzeitigen hohen strukturellen Defizits ist die rigorose Umsetzung einer durchgreifenden Haushaltskonsolidierung im Programmzeitraum unerlässlich, um die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit zu verringern.
- (13) Die im Bereich der öffentlichen Finanzen geplanten Maßnahmen entsprechen im Großen und Ganzen den in den Integrierten Leitlinien enthaltenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2005-2008. So plant Deutschland eine Reihe von Strukturereformen, um die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Falls die Eindämmung der Ausgaben im Bereich der Sozialversicherungssysteme wie geplant umgesetzt wird, dürfte die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben wachstumsfördernde Faktoren im Einklang mit der Lissabon-Strategie stärker begünstigen.
- (14) Im Nationalen Reformprogramm, das Deutschland am 7. Dezember 2005 im Rahmen der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung vorgelegt hat, werden sechs zentrale Aufgaben genannt: Wissensgesellschaft, Funktionsfähigkeit der Märkte und Wettbewerbsfähigkeit, Unternehmensumfeld, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (darunter nachhaltiges Wachstum und soziale Sicherheit), ökologische Innovation und Neuausrichtung des Arbeitsmarkts. Alles in allem stehen die laut Stabilitätsprogramm geplanten Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Finanzen mit den im Nationalen Reformprogramm vorgesehenen Aktionen in Einklang. Die Haushaltsauswirkungen der im Nationalen Reformprogramm genannten Maßnahmen sind in den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms weitgehend berücksichtigt. In Ergänzung des Nationalen Reformprogramms sollen laut dem Stabilitätsprogramm im Rahmen der Föderalismusreform etwaige im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt verhängte Sanktionen nach einem Schlüssel auf die verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden. Dies soll im Grundgesetz niedergelegt werden.

In Anbetracht der vorstehenden Bewertung begrüßt der Rat, dass die Regierung der Haushaltskonsolidierung, wie im Programm dargelegt, Priorität beimisst, stellt jedoch fest, dass die Erreichung der Haushaltsziele und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit Risiken behaftet sind. Auch angesichts der Entscheidung des Rates vom 14. März 2006 gemäß Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag fordert der Rat Deutschland auf,

- zu gewährleisten, dass die geplante strukturelle Anpassung im Gesamtvolumen von mindestens einem Prozentpunkt in den Jahren 2006 und 2007 durchgeführt wird, um das gesamtstaatliche Defizit, spätestens im Jahr 2007 auf glaubhafte und nachhaltige Weise unter 3 % des BIP zu senken,
- nach erfolgter Korrektur des übermäßigen Defizits das mittelfristige Haushaltsziel durch eine Reduzierung des strukturellen Saldos um jährlich mindestens 0,5 Prozentpunkte rasch zu erreichen, und im Hinblick darauf insbesondere die geplante Ausgabenbeschränkung rigoros umzusetzen, damit die geplante Entlastung der Sozialbeiträge erfolgen kann, sowie sicherzustellen, dass die angekündigte Körperschaftsteuerreform die Finanzkonsolidierung nicht gefährdet,
- die geplante Föderalismusreform durchzuführen, um den Haushaltsrahmen zu verbessern und damit zu gewährleisten, dass die Haushaltsziele auf allen staatlichen Ebenen erreicht werden.

⁽¹⁾ Einzelheiten zur langfristigen Tragfähigkeit enthält die technische Beurteilung des Programms durch die Kommissionsdienststellen, die sich auf folgender Website findet:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reales BIP (Veränderung in %)	SP Feb. 2006	1,6	0,9	1,5	1	1,75	1,75
	KOM Nov. 2005 ⁽⁶⁾	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	SP Dez. 2004	1,8	1,7	1,75	2	—	—
HVPI-Inflation (%)	SP Feb. 2006	—	—	—	—	—	—
	KOM Nov. 2005	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	SP Dez. 2004	—	—	—	—	—	—
Produktionslücke (% des BIP-Potenzials)	SP Feb. 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4
	KOM Nov. 2005 ⁽⁵⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	SP Dez. 2004 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	SP Feb. 2006	- 3,7	- 3,3	- 3,3	- 2,5	- 2	- 1,5
	KOM Nov. 2005	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	SP Dez. 2004	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Primärsaldo (% des BIP)	SP Feb. 2006	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,5	1,25	1,5
	KOM Nov. 2005	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	SP Dez. 2004	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Konjunkturbereinigter Saldo (% des BIP)	SP Feb. 2006 ⁽¹⁾	- 3,4	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM Nov. 2005	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	SP Dez. 2004 ⁽¹⁾	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Struktureller Haushalts-saldo ⁽²⁾ (% des BIP)	SP Feb. 2006 ⁽³⁾	- 3,4	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM Nov. 2005 ⁽⁴⁾	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	SP Dez. 2004	—	—	—	—	—	—
Öffentlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	SP Feb. 2006	65,5	67,5	69	68,5	68	67
	KOM Nov. 2005 ⁽⁷⁾	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	SP Dez. 2004	65,5	66	66	65,5	65	—

Erläuterungen:

⁽¹⁾ Berechnungen der Kommissionsdienststellen anhand von Programmdaten.

⁽²⁾ Konjunkturbereinigter Saldo (wie in den vorangehenden Zeilen) ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

⁽³⁾ Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen laut Programm (0,1 % des BIP in 2005).

⁽⁴⁾ Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen gemäß der Herbstprognose 2005 der Kommissionsdienststellen.

⁽⁵⁾ Ausgehend von einem geschätzten Wachstumspotenzial von 1,1 %, 1,1 %, 1,1 % bzw. 1,2 % im Zeitraum 2004-2007.

⁽⁶⁾ Nach ersten Schätzungen betrug das Wachstum 2005 0,9 %. Die Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen vom 21. Februar 2006 projiziert für das Jahr 2006 ein Wachstum von 1,5 %.

⁽⁷⁾ Das Verhältnis wurde mittels der BIP-Reihe nach der alten Methode für die Ausweisung der FISIM (unterstellte Bankgebühren) berechnet; daher sind die Daten nicht direkt miteinander vergleichbar.

Quelle:

Stabilitätsprogramm (SP); Herbstprognose 2005 der Kommissionsdienststellen (KOM) unter der Annahme einer unveränderten Politik vor Amtsantritt der neuen Regierung im November 2005 und unter Verwendung einer alten BIP-Reihe; Berechnungen der Kommissionsdienststellen.