Die in dem aktualisierten Programm zum Ausdruck kommende Wirtschaftspolitik stimmt mit den in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik enthaltenen Empfehlungen, insbesondere jenen mit budgetärer Wirkung, weitgehend überein. Was allerdings die Empfehlungen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung angeht, wurden trotz der kürzlich durchgeführten Maßnahmen noch keine Schritte zu einer umfassenden Reform des öffentlichen Rentensystems unternommen.

STELLUNGNAHME DES RATES

vom 9. März 2004

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2003—2007

(2004/C 68/02)

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:

Am 9. März 2004 prüfte der Rat das 2003 aktualisierte Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2003 bis 2007. Die Programmfortschreibung wurde am 5. Dezember 2003 vorgelegt; auf politische Entwicklungen hin wurde am 29. Januar 2004 ein Nachtrag übermittelt. Das aktualisierte Programm entspricht weitgehend den Anforderungen des geänderten „Verhaltenskodex" für Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, wenngleich bei den Datenangaben ein höherer Genauigkeitsgrad wünschenswert gewesen wäre.

Am 21. Januar 2003 entschied der Rat auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission gemäß Artikel 104 Absatz 6 EG-Vertrag, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht, und richtete gemäß Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag folgende Empfehlung an Deutschland: „Die deutsche Regierung sollte das derzeitige übermäßige Defizit nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 so schnell wie möglich beenden." Am 18. November 2003 nahm die Kommission auf Grund von Artikel 104 Absatz 8 bzw. Artikel 104 Absatz 9 zwei Empfehlungen an den Rat an, wonach diesem empfohlen wurde, 1. festzustellen, dass sich die von Deutschland ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung vom 21. Januar 2003 als unzureichend erwiesen hatten, um dem übermäßigen Defizit ein Ende zu setzen, und 2. Deutschland mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das öffentliche Defizit 2005 unter 3 % des BIP zu senken. Der Rat folgte den beiden Kommissionsempfehlungen am 25. November 2003 nicht, sondern nahm statt dessen Schlussfolgerungen an, wonach er unter anderem die von Deutschland übernommenen Verpflichtungen zur Kenntnis nahm, im Jahr 2004 eine Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,6 % des BIP und im Jahr 2005 eine Reduzierung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos um mindestens 0,5 % des BIP zu erreichen, um sicherzustellen, dass das gesamtstaatliche Defizit unter die 3 %-Marke gebracht wird.

In der Programmfortschreibung 2003 heißt es, dass die deutsche Regierung im Jahr 2003 auf die fast drei Jahre anhaltende Stagnation reagiert und ihre finanzpolitischen Ziele neu justiert habe. Die in den vorherigen Programmfortschreibungen dargelegte Haushaltsstrategie beruhte auf einer Begrenzung der Ausgaben, flankiert durch Strukturmaßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts, zur Stärkung der Sozialversicherungsfinanzen und zur Erweiterung der Steuerbasis. Während diese Zielsetzungen in der Strategie der Programmfortschreibung 2003 bestätigt werden, wird nun auch betont, dass die Finanzpolitik die Konjunkturentwicklung stützen soll. Eine über die vorgeschlagenen Maßnahmen hinausgehende Konsolidierung wird von den deutschen Behörden als Belastung für die konjunkturelle Erholung betrachtet. Die Programmfortschreibung 2003 erklärt die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts abermals zur weiterhin zentralen Leitlinie der Finanzpolitik, enthält jedoch keinen Zieltermin.

Nach der anhaltenden Stagnation der letzten drei Jahre projiziert die Programmfortschreibung 2003 eine Erholung des realen BIP-Wachstums von schätzungsweise – 0,1 % 2003 auf 1,7 % 2004. Für den Zeitraum 2005 bis 2007 wird ein durchschnittliches Wachstum von schätzungsweise 2,25 % erwartet. Das Beschäftigungswachstum soll nach einem erwarteten Nullzuwachs im Jahr 2004 auf durchschnittlich 0,75 % im Zeitraum 2005 bis 2007 anziehen. Der BIP-Deflator soll 2004 1 % betragen und auch im Zeitraum 2005 bis 2007 bei durchschnittlich 1 % verharren.

Die Wachstumsprognose für 2004 scheint realistisch und liegt nahe an der im Herbst 2003 gestellten Kommissionsprognose von 1,6 %. Bei den Aussichten für 2005 und die nachfolgenden Jahre ist die Programmfortschreibung mit einem projizierten Realwachstum von 2,25 % bis zum Jahr 2007 allerdings optimistisch. Erreicht werden soll dies durch einen erwarteten An-

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997.

stieg des Produktionspotenzials, wobei von der Annahme ausgegangen wird, dass die — zum Teil 2003 durchgeführten und zum Teil für 2004 und 2005 vorgesehenen — Strukturreformen frühzeitig eine erhebliche positive Wirkung entfalten. Hingegen prognostiziert die Kommission für 2005 ein reales Wachstum von 1,8 %. Überdies ergibt sich auf der Grundlage der im Nachtrag zur Programmfortschreibung enthaltenen Daten nach der gemeinsam vereinbarten Methodik eine Potenzialwachstumsschätzung von durchschnittlich 1,5 % im Zeitraum 2005 bis 2007 mit einer leichten Zunahme zum Ende dieser Periode. Das in der Programmfortschreibung dargelegte Szenario für die mittelfristige Verbesserung des Defizits geht somit von einer allmählichen Schließung der Produktionslücke sowie von der Annahme aus, dass es zu einer Aufwärtsverschiebung des Produktionspotenzials kommen wird. Vorsichtigere makroökonomische Annahmen wären für die Fortsetzung einer erfolgreichen Finanzkonsolidierungsstrategie jedoch wünschenswert gewesen.

Im Jahr 2003 setzt die Programmfortschreibung das Defizit auf schätzungsweise 4,0 % des BIP an; bei der vorläufigen statistischen Überprüfung im Februar wurde es auf 3,9 % des BIP geschätzt. In dem aktualisierten Programm wird 2004 ein gesamtstaatliches Defizit von 3,25 % des BIP und 2005 von 2,5 % des BIP angestrebt. In der Aktualisierung wird also davon ausgegangen, dass das übermäßige Defizit entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 25. November 2003 im Jahr 2005 korrigiert wird. In konjunkturbereinigter Betrachtung würde sich der Haushaltssaldo nach Berechnungen der Kommission im Jahr 2004 um 0,7 Prozentpunkte und 2005 um 0,4 Prozentpunkte verbessern. Einmalige Einnahmenrisiken im Jahr 2004 könnten den relativen Umfang der Anpassungsschritte verändern.

In der Programmaktualisierung und dem Nachtrag bestätigt Deutschland jedoch seine Verpflichtung vom 25. November 2003, das übermäßige Defizit 2005 zu korrigieren und zu diesem Zweck erforderlichenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. In der Tat könnte der in dem Programm vorgezeichnete Anpassungspfad unter weniger günstigen makroökonomischen und budgetären Annahmen unzureichend sein, um das übermäßige Defizit 2005 zu korrigieren. Die Erreichung dieses Ziels ist mit mehreren Risiken behaftet: Erstens könnte das BIP-Wachstum 2005 unter dem Basisszenario des aktualisierten Programms liegen. Nach der in der Programmaktualisierung durchgeführten Sensitivitätsanalyse würde das Gesamtdefizit 2005 unter der Annahme eines um einen halben Prozentpunkt niedrigeren nominalen Wachstums in den Jahren 2004 und 2005 nur geringfügig weniger als 3 % des BIP betragen. Zweitens ist die Verwirklichung der Ausgabenziele für 2004 und 2005 ungewiss, selbst wenn das Wachstum dem Basisszenario der Programmfortschreibung entsprechen sollte, und sie erfordert die uneingeschränkte Umsetzung und Effizienz der eingeleiteten Maßnahmen. Mit Risiken behaftet sind insbesondere die Aufwendungen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sowie die Ausgaben für Renten und Gesundheit, die höher ausfallen könnten als erwartet.

Der in der Programmaktualisierung vorgezeichnete haushaltspolitische Kurs reicht nicht aus, um zu gewährleisten, dass das im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Ziel eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses innerhalb des Programmzeitraums erreicht wird. So werden in der Programmfortschreibung für 2006 und 2007, auf halbe Prozentpunkte gerundet, Defizite von 2 % bzw. 1,5 % des BIP projiziert. Die Verbesserung des konjunkturbereinigten Defizits dürfte in den Jahren 2006 und 2007 eher weniger als 0,5 Prozentpunkte jährlich ausmachen. Eine Haushaltsposition, die eine ausreichende Sicherheitsmarge gegen eine Überschreitung der Defizitschwelle von 3 % des BIP unter normalen makroökonomischen Bedingungen schafft, würde 2006 erreicht.

Die Schuldenquote soll erst ab 2007 sinken und während des gesamten Programmzeitraums über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP liegen. Angesichts der Unsicherheit über die mittelfristige Wachstumsrate und die Verwirklichung der geplanten Defizitreduzierungen besteht das Risiko, dass sich die Schuldenquote ungünstiger entwickelt als projiziert.

Deutschland hat in letzter Zeit Reformen verabschiedet, die das Rentensystem und in geringerem Maße das Gesundheitswesen an den demografischen Wandel anpassen. Wenngleich sich Deutschland in einer beträchtlich besseren Ausgangslage befindet als zuvor, um die budgetären Kosten der Bevölkerungsalterung zu bewältigen, können Risiken langfristiger Ungleichgewichte doch nicht ausgeschlossen werden. Nach quantitativen Indikatoren der Kommission, die von der derzeitigen Politik ausgehen, führt der demografische Wandel dazu, dass die Schuldenquote in den kommenden 20 Jahren über 60 % des BIP in etwa konstant bleibt und sich anschließend erheblich erhöht. Die Sicherung eines angemessenen Primärüberschusses ist unerlässlich, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.

Die in der Programmfortschreibung 2003 zum Ausdruck kommende Wirtschaftspolitik stimmt mit den in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik enthaltenen Empfehlungen, insbesondere jenen mit budgetärer Wirkung, zum Teil überein. Wenngleich Deutschland Konsolidierungsmaßnahmen in dem verlangten Umfang von 1 % des BIP durchgeführt hat, haben sich diese doch als unzureichend erwiesen, um dem übermäßigen Defizit im Jahr 2004 ein Ende zu setzen. Unterstützt werden die budgetären Konsolidierungsanstrengungen durch die „Agenda 2010“, ein ambitioniertes Reformprogramm, das 2003 vorgestellt wurde und auf mittlere Sicht das Wachstum stärken soll. Die Umsetzung ist 2003 angelaufen und soll in den kommenden Jahren fortgeführt werden. Deutschland sollte daher sicherstellen, dass die Haushaltskonsolidierung in den Jahren nach 2005 fortgesetzt wird, und zwar durch eine stetige Senkung des konjunkturbereinigten Haushaltsdefizits um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP pro Jahr oder mehr, falls dies notwendig ist zur Erreichung des mittelfristigen Ziels eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses und um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen.