



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 532 final

BERICHT DER KOMMISSION

Deutschland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Deutschland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINLEITUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in den Artikeln 5 Absatz 1, 6 Absatz 3, 9 Absatz 1 und 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in den Artikeln 3 Absatz 5 und 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, vorausgesetzt, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Sie gestattet den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Aus den von Deutschland am 31. März 2020 übermittelten und anschließend von Eurostat bestätigten Daten¹ geht hervor, dass 2019 ein gesamtstaatlicher Haushaltsüberschuss von 1,4 % des BIP erreicht wurde und sich der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand auf 59,8 % des BIP belief. Für 2020 plant Deutschland dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge ein Defizit von 7¼ % des BIP und eine Schuldenquote von 75¼ % des BIP.

Demnach wird im Jahr 2020 allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts gegeben sein.

Aus diesem Grund hat die Kommission den vorliegenden Bericht erstellt und darin analysiert, ob Deutschland das im Vertrag festgelegte Defizitkriterium erfüllt. Das Schuldenstandskriterium kann als erfüllt angesehen werden, da die Schuldenquote 2019 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegt. In dem Bericht wird allen

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-DE.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

einschlägigen Faktoren Rechnung getragen und der durch die COVID-19-Pandemie verursachte schwere wirtschaftliche Schock gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Im Stabilitätsprogramm 2020 wird für dieses Jahr ein gesamtstaatliches Defizit von 7¼ % des BIP erwartet, das damit über und nicht mehr in der Nähe des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP läge.

Es handelt sich um eine ausnahmsweise Überschreitung, denn sie ist auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2020 unter Berücksichtigung der COVID-19-Pandemie und deren Folgen für 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 6,5 % aus.

Die geplante Überschreitung des im Vertrag festgelegten Referenzwerts wäre der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission zufolge vorübergehend, da darin schon für 2021 von einem Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf unter 3 % des BIP ausgegangen wird. Diese Projektionen sind jedoch mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Es handelt sich um eine ausnahmsweise Überschreitung im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die nach derzeitigem Stand auch als vorübergehend anzusehen ist. Die Analyse legt damit nahe, dass das Defizitkriterium des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags muss die Kommission einen Bericht erstellen, wenn ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht ist auch zu berücksichtigen, „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“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert; zudem heißt es dort, dass allen sonstigen Faktoren gebührend Beachtung zu

schenken ist, die „aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Deutschlands bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung, wonach das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleiben muss und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten werden darf, nicht erfüllt ist.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der in der gegenwärtigen Lage für das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist, sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sich ganz erheblich auf die Haushaltslage auswirkt und zu sehr ungewissen Aussichten führt. Auch hat sie zur Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel geführt.

3.1 COVID-19-Pandemie

Der durch die COVID-19-Pandemie verursachte schwere wirtschaftliche Schock zeigt überall in der Europäischen Union seine Wirkung. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu erhalten und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme zu steigern und die besonders betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Auch wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Sobald detailliertere Angaben vorliegen, werden die zuständigen Statistikbehörden prüfen müssen, ob sich diese Maßnahmen unmittelbar auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo auswirken. Zusammen mit dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

3.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

2019 wuchs die deutsche Wirtschaft vor allem aufgrund der robusten Binnennachfrage um 0,6 %. Bedingt durch die COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 jedoch für dieses Jahr von einem Rückgang des BIP um 6,5 % aus, was auf den durch den Lockdown verursachten Konjunkturunbruch und einen beispiellosen Rückgang der Auslandsnachfrage in der ersten Jahreshälfte 2020 zurückzuführen ist. Die gestiegene Unsicherheit der Verbraucher, der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der rapide Rückgang des Lohnwachstums dürften den privaten Konsum schwer beeinträchtigen. Auch die Unternehmensinvestitionen werden 2020 wohl stark zurückgehen, da die Unsicherheit wächst und der erwartete Nachfragerückgang sich auf die Investitionspläne der Unternehmen auswirken dürfte. Darüber hinaus sind die gesamtwirtschaftlichen Aussichten mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit im Hinblick darauf behaftet, wie lange die Pandemie andauern und welche wirtschaftlichen Folgen sie haben wird. Bei der Bewertung, ob die

Mitgliedstaaten das Defizitkriterium 2020 einhalten, stellt dies einen mildernden Faktor dar.

3.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Den vorliegenden Ist-Daten und der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission zufolge hat Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel 2019 erreicht.

Am 25. März 2020 verabschiedete der Bundestag einen Nachtragshaushalt für 2020, um die umfangreichen Maßnahmen zum Schutz der Wirtschaft vor den Folgen der COVID-19-Pandemie zu finanzieren und die durch den Konjunkturrückgang bedingten Steuermindereinnahmen auszugleichen. Diese Maßnahmen umfassen Mittel für das Gesundheitswesen und die Entwicklung eines Impfstoffs, sind aber schwerpunktmäßig darauf gerichtet, die Wirtschaft durch Liquiditätshilfen für Unternehmen und Darlehen an Kleinunternehmen und Selbstständige sowie die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern im Rahmen der Kurzarbeit zu stabilisieren.

Im Stabilitätsprogramm sind die beschlossenen Maßnahmen im Einzelnen aufgeführt; sie belaufen sich auf insgesamt mehr als 450 Mrd. EUR (14 % des BIP) für direkte Hilfen und 800 Mrd. EUR (25 % des BIP) für zusätzliche Kreditgarantien. 2020 wird sich daraus unter Einbeziehung der durch die automatischen Stabilisatoren bedingten Steuermindereinnahmen und der gewährten Steuerstundungen voraussichtlich ein gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo von -7,2 % des BIP ergeben. Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Haushalt werden auch davon abhängen, in welchem Umfang die Hilfen in Anspruch genommen und die Garantien abgerufen werden. Damit ist auch der fiskalische Ausblick mit großer Unsicherheit behaftet.

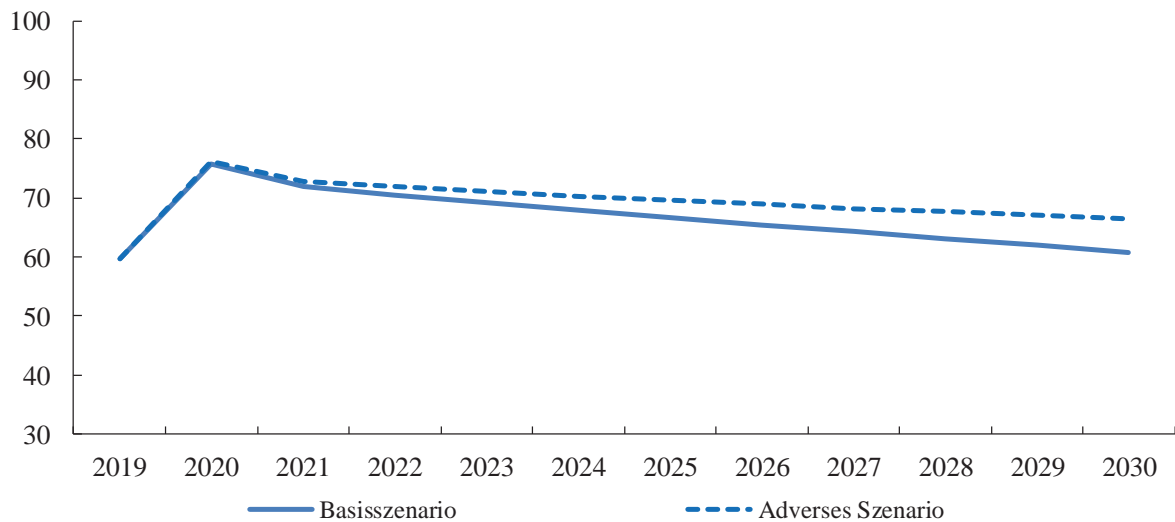
3.4 Mittelfristige Entwicklung des Schuldenstands

In ihrer Frühjahrsprognose 2020 erwartet die Kommission einen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands von 59,8 % des BIP im Jahr 2019 auf 75,6 % im Jahr 2020.

Die Schuldentragfähigkeitsanalyse wurde mit der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Insgesamt deutet die Bewertung der Schuldentragfähigkeit darauf hin, dass der Schuldenstand unter Berücksichtigung bedeutender mildernder Faktoren (wie u. a. dem Schuldenprofil und dem Schuldenstatus) mittelfristig tragfähig bleibt. Zwar hat er sich durch die COVID-19-Krise erhöht, doch dürfte die Schuldenquote insbesondere dem Basisszenario zufolge mittelfristig auf einem nachhaltigen (rückläufigen) Pfad bleiben².

² Das Basisszenario beruht auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird von einer schrittweisen Korrektur der Fiskalpolitik in Einklang mit dem EU-Rahmen für die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung und Überwachung ausgegangen. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten T+10-Methode des Ausschusses für Wirtschaftspolitik/der Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (EPC/OGWG T+10 methodology) prognostiziert. Insbesondere wird das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum durch das Potenzialwachstum angetrieben und durch jede zusätzlich in Betracht gezogene Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Die Inflation wird sich voraussichtlich allmählich der Marke von 2 % annähern. Die Annahmen für Zinssätze werden im Einklang mit den Erwartungen der Finanzmärkte festgesetzt. Das ungünstige Szenario geht (für den gesamten

Abbildung 1: Gesamtstaatlicher Schuldenstand, Deutschland, in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen.

3.5 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 19. Mai 2020 übermittelten die deutschen Behörden ein Schreiben, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machen. Den von Deutschland angeführten zentralen Faktoren wird bereits in der obigen Analyse weitgehend Rechnung getragen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Stabilitätsprogramm wird davon ausgegangen, dass Deutschland 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 7¼ % des BIP verzeichnet und damit den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschreitet. Es handelt sich um eine ausnahmsweise Überschreitung des Referenzwerts, die nach derzeitigem Stand auch als vorübergehend anzusehen ist.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden im vorliegenden Bericht auch die einschlägigen Faktoren geprüft.

Was die Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, im Falle Deutschlands bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung, wonach das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleiben muss und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten werden darf, nicht erfüllt ist.

Prognosezeitraum) von (um 500 Basispunkte) höheren Zinssätzen und einem (um -0,5 Prozentpunkte) geringeren BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario aus.

Alles in allem legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium nach der Definition im Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.