

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## EMPFEHLUNGEN

## RAT

## EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

**zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Belgiens für 2011-2014**

(2011/C 209/01)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

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<sup>(1)</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>(2)</sup> an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordination eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

<sup>(1)</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>(2)</sup> Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 15. April 2011 legte Belgien sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2014 sowie sein nationales Reformprogramm 2011 vor. Damit die Querverbindungen berücksichtigt werden können, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.
- (7) Bis 2008 verzeichnete Belgien zehn Jahre lang ein stabiles BIP-Wachstum von 2,3 % jährlich. 2009 bekam das Land die Auswirkungen der globalen Rezession in vollem Umfang zu spüren und schrumpfte das BIP um 2,8 %. Auf die Beschäftigung wirkte sich die Rezession aber nur in relativ beschränktem Umfang aus. Der vorübergehende Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden und der Rückgang der Arbeitsproduktivität (pro Stunde) wirkten als Puffer. Nach einem Rückgang um 0,4 % im Jahr 2009 wuchs die Beschäftigung 2010 wieder. 2010 stieg die Arbeitslosigkeit jedoch von 7 % vor der Rezession auf 8,3 % an. Dank des Aufschwungs beim Welthandel erholte sich die Wirtschaft 2010 stärker als erwartet und wuchs das BIP um 2,2 %. Aufgrund der automatischen Stabilisatoren und der als Reaktion auf die Krise getroffenen diskretionären Maßnahmen weitete sich das gesamtstaatliche Defizit von 1,3 % im Jahr 2008 auf 5,9 % des BIP im Jahr 2009 aus.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist. Auch wenn es für 2011 von etwas weniger günstigen Wachstumsannahmen ausgeht, steht es doch weitgehend mit der jüngsten Frühjahrsprognose 2011 der Kommissionsdienststellen in Einklang. Nachdem das Defizit 2010 mit 4,1 % besser ausgefallen ist als erwartet, verfolgt die im Stabilitätsprogramm skizzierte Haushaltsstrategie das Ziel, das Defizit im Jahr 2011 weiter auf 3,6 % abzusenken und bis 2012, d. h. der vom Rat für die Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzten Frist, unter den Referenzwert von 3 % zurückzuführen. Der für 2011 geplante Defizitabbau scheint angesichts der eher vorsichtigen wirtschaftlichen Projektionen erreichbar. Doch dürften die Konsolidierungsanstrengungen unter dem vom Rat empfohlenen jährlichen Durchschnitt von 0,75 % des BIP liegen, was insbesondere für die Jahre 2011 und 2012 gilt, wenn sie strukturell nur 0,4 bzw. 0,3 % des BIP betragen würden. Auch sind die Defizitziele für 2012 und die darauffolgenden Jahre nicht durch konkrete Korrekturmaßnahmen unterlegt. Das mittelfristige Ziel eines strukturellen Überschusses von 0,5 % des BIP schließlich wird im Stabilitätsprogrammzeitraum (2011-2014) voraussichtlich nicht erreicht.
- (9) Da das Ergebnis 2010 besser ausgefallen ist als erwartet, wären im Jahr 2011 ein ehrgeizigerer Defizitabbau und raschere Fortschritte in Richtung der 3 % Schwelle angebracht. Auch wird es ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen nicht möglich sein, das übermäßige Defizit bis 2012 zu beenden und weitere Fortschritte in Richtung des mittelfristigen Ziels zu erzielen. Da die Steuerlast, insbesondere die Besteuerung der Arbeitseinkommen, in Belgien bereits außerordentlich hoch ist, sollten die Konsolidierungsmaßnahmen hauptsächlich auf der Ausgaben-seite erfolgen.
- (10) Der in früheren Zeiten verzeichnete langfristige Trend einer abnehmenden Staatsverschuldung wurde durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ins Gegenteil verkehrt. Die Schuldenquote, die seit 1993 rückläufig gewesen war (1993 hatte sie mit 134 % des BIP ihren Höchststand erreicht und ging dann kontinuierlich zurück, bis sie im Jahr 2007 84 % des BIP erreichte), steigt seit 2008 erneut an und erreichte Ende 2010 96,8 % des BIP. Der hohe Schuldenstand ist und bleibt eine große Herausforderung, insbesondere weil die langfristigen budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung über dem EU-Durchschnitt liegen, was in erster Linie auf den relativ hohen Anstieg der Rentenausgaben zurückzuführen ist, der den Druck auf die öffentlichen Finanzen weiter erhöhen wird. Im Stabilitätsprogramm haben die Behörden eine Dreipunktestrategie zur Eindämmung des starken Anstiegs der altersbedingten Kosten dargelegt (Verringerung der Höhe der öffentlichen Schulden, Erhöhung des Beschäftigungs- und Teilnahmeanteils und Zur-Verfügungstellen eines starken solidarischen Sozialsystems). Durch mittelfristige Sicherstellung ausreichender Primärüberschüsse und weitere Reformierung des belgischen Sozialsystems, insbesondere des Rentensystems, dürfte sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Nach den letzten Einschätzungen der Kommission erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch.
- (11) Eine große Herausforderung für Belgien besteht darin, einen stabilen, gut funktionierenden Finanzsektor zu gewährleisten, der dem Bedarf der Realwirtschaft an Finanzintermediären gerecht wird. Der belgische Finanzsektor wurde in den vergangenen zwei Jahren schwer von der Krise getroffen, was zu einem Rückgang der Bilanzsummen, umfangreichen staatlichen Beihilfen und einer Änderung der Bankenaufsicht geführt hat. Die finanzielle Lage des Bankensektors ist nach wie vor fragil. Auch weist der Bankensektor in Belgien einen hohen Grad an Konzentration auf und ist im Vergleich zur Wirtschaft relativ groß.
- (12) Nach dem Gesetz über die „Beschäftigungsförderung und den vorbeugenden Schutz der Wettbewerbsfähigkeit“ von 1996 sollte die Lohnentwicklung in Belgien mit der Lohnentwicklung in den drei Nachbarländern Frankreich, Deutschland und den Niederlanden übereinstimmen, um die Arbeitskosten unter Kontrolle zu halten. Doch konnte dieses Gesetz nicht verhindern, dass die Löhne in Belgien trotz eines langsameren Produktivitätswachstums im Zeitraum 2005-2010 schneller gestiegen sind als in den drei Nachbarländern. Infolgedessen sind die Lohnstückkosten in Belgien rascher gestiegen als in den Nachbarländern und im Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Dies stellt vor allem deshalb ein Problem dar, weil Belgien auf die Produktion von Waren spezialisiert ist, die ein relativ geringes technologisches Know-how erfordern und einem scharfen Wettbewerb aus Ländern

mit niedrigerem Lohnniveau ausgesetzt sind. Auch wenn die Lohnnorm bei Lohnverhandlungen einen Orientierungsrahmen bietet, könnte sie doch verbessert werden, indem Unterschiede beim Produktivitätswachstum berücksichtigt werden und ein wirksameres System für Ex-post-Korrekturen für den Fall geschaffen wird, dass die Zielvorgaben nicht erreicht werden.

- (13) Der Arbeitsmarkt ist durch eine Reihe von Starrheiten gekennzeichnet, die in erheblichem Maße von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, nämlich die unbegrenzte Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen, die hohen effektiven Grenzsteuersätze und die hohe Steuerlast (insbesondere für Niedriglohnempfänger) sowie die Kombination aus dem Entzug von Sozialleistungen und der hohen Besteuerung bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus stellen verschiedene Vorruhestandsregelungen für ältere Arbeitnehmer einen Anreiz dar, den Arbeitsmarkt vor dem gesetzlichen Rentenalter von 65 zu verlassen. Eine weitere Reformierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren Ausweitung auf die über 50-Jährigen würde dazu beitragen, die allgemeine Beschäftigungsquote zu erhöhen und die Anreize für die Beschäftigungssuche zu steigern. Durch eine weitere allmähliche Herabsetzung von Höhe und Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen würde jüngeren Arbeitnehmern außerdem ein größerer Anreiz für den Eintritt in den Arbeitsmarkt gegeben. Strengere Kriterien für die Inanspruchnahme einer Vorruhestandsregelung würden ältere Arbeitnehmer dazu veranlassen, die aktive Erwerbsbevölkerung nicht zu verlassen, und ältere Arbeitnehmer, die für geraume Zeit nicht gearbeitet haben, dazu ermutigen, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Bei Drittstaatsangehörigen schließlich liegt die Beschäftigungsquote mit 40,9 % deutlich unter dem EU-Durchschnitt.
- (14) Die allgemeine Besteuerung der Arbeit ist in Belgien eine der höchsten in der EU, so dass deren Abbau dazu beitragen würde, Arbeit attraktiver zu machen. Angesichts der bevorstehenden erheblichen Konsolidierungsanstrengungen muss dies allerdings durch entsprechende Erhöhungen bei weniger verzerrenden Steuern wie den Verbrauchsteuern oder durch eine Verlagerung auf umweltfreundliche Steuern kompensiert werden. Belgien hat eine deutlich niedrigere implizite Energiebesteuerung als seine Nachbarländer. Verbunden mit der hohen Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit hat Belgien im Vergleich mit der Arbeitsbesteuerung in der gesamten EU die geringste Umweltsteuerquote. Dies hat dazu beigetragen, dass die hohe Arbeitslosigkeit mit einer relativ hohen Energienutzung zusammenfällt, was die Erreichung der Beschäftigungs- und Energieeffizienzziele erschwert.
- (15) Die Preise für viele Waren und Dienstleistungen sind generell höher als in anderen Mitgliedstaaten, was durch geringen Wettbewerbsdruck — insbesondere im Einzelhandel und in den Netzindustrien — und einen schwachen Aufsichtsrahmen bedingt ist. Im Einzelhandel bestehen hohe Eintrittsschranken und Betriebsbeschränkungen. So begrenzen insbesondere wettbewerbsbeschränkende Vorschriften nach wie vor die Öffnungszeiten, schützen die etablierten Anbieter vor neuer Konkurrenz und behindern die Ausbreitung neuer Geschäftsmodelle und -technologien. Ein weit verbreitetes Wettbewerbsproblem in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen ist in Belgien die starke Position der etablierten Anbieter und die im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten hohen Zu-

trittsschranken, so dass die früheren Monopolisten in diesen Branchen durch höhere Entgelte nach wie vor höhere Gewinne erzielen können als auf einem wettbewerbsorientierten Markt.

- (16) Die belgischen Behörden sind im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen, die die vier Bereiche des Pakts betreffen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Maßnahmen, die das Defizit senken, die Energiepreise unter Kontrolle halten und den Wettbewerb fördern, Reallohnsteigerungen begrenzen, einen Aufsichtsrahmen zur Überwachung des Finanzsektors schaffen und das effektive Renteneintrittsalter anheben sollen. Doch wird weder angegeben, welche Maßnahmen zur Erreichung des Haushaltsziels getroffen werden sollen, noch Auskunft darüber erteilt, wie das reale Lohnwachstum oder die Energiepreise unter Kontrolle gehalten werden sollen. In Bezug auf die Vorruhestandsregelungen ist nicht klar, ob und wann der „Generationenpakt“ überarbeitet wird und welche konkreten Maßnahmen diese Überarbeitung nach sich zöge. Diese Verpflichtungen wurden bewertet und in den Empfehlungen berücksichtigt.
- (17) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich des Euro-Plus-Pakts bewertet. Sie hat dabei deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Belgien sowie die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. In Anbetracht dessen ist die Kommission der Auffassung, dass 2011 ein ambitionierterer Defizitabbau möglich sein sollte und für 2012 und die Folgejahre weitere Konsolidierungsmaßnahmen genannt werden sollten. Um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, sind weitere Reformen beim Rentensystem erforderlich. Auch sollten weitere Schritte unternommen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, Menschen in Arbeit zu bringen und die Steuerlast von der Arbeit auf Verbrauch und Energie zu verlagern sowie im Dienstleistungssektor und den Netzindustrien mehr Investitions- und Wachstumsmöglichkeiten zu eröffnen.
- (18) Angesichts dieser Bewertung sowie unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgegebenen Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2009 hat der Rat die belgische Stabilitätsprogrammaktualisierung 2011 bewertet; insbesondere die Empfehlungen 1 und 2 spiegeln seine Stellungnahme<sup>(1)</sup> wider —

EMPFEHLT Belgien im Zeitraum 2011-2012

1. die aktuelle wirtschaftliche Erholung für eine beschleunigte Korrektur seines übermäßigen Defizits zu nutzen. Zu diesem Zweck sollte es bis zum Haushalt 2012 vorwiegend auf der Ausgabenseite die notwendigen spezifischen Maßnahmen zur

<sup>(1)</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- Erreichung einer finanziellen Anstrengung in Übereinstimmung mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit treffen, um eine durchschnittliche strukturelle Verbesserung von mindestens 0,75 % des BIP zu erreichen und so die öffentliche Schuldenquote auf einen abnehmenden Pfad zu bringen. Dies dürfte das Defizit bis spätestens 2012 deutlich unter den Referenzwert von 3 % des BIP zurückführen. Bei der Erreichung des mittelfristigen Ziels sollten Fortschritte im Umfang von mindestens 0,5 % des BIP jährlich erzielt werden.
2. Schritte zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen einzuleiten. Im Rahmen der Dreipunkte-Strategie der EU sollte der Schwerpunkt darauf liegen, die alterungsbedingten Ausgaben einzudämmen u. a. durch Verhinderung eines frühen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt mit dem Ziel, das effektive Renteneintrittsalter anzuheben. Maßnahmen wie die Koppelung des gesetzlichen Rentenalters an die Lebenserwartung sollten in Betracht gezogen werden.
  3. die strukturellen Schwächen im Finanzsektor zu beseitigen, insbesondere durch den Abschluss der Umstrukturierung der Banken, die ein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell benötigen.
  4. in Konsultation mit den Sozialpartnern und im Einklang mit der nationalen Praxis das System der Lohnverhandlung und Lohnindexierung zu reformieren, um sicherzustellen, dass das Lohnwachstum der Arbeitsproduktivität und der Wettbewerbsfähigkeit in stärkerem Maße Rechnung trägt.
  5. die Erwerbsbeteiligung durch haushaltsneutrale Verringerung der hohen Steuerbelastung und hohen Sozialabgaben für Geringverdiener und durch Einführung eines Systems zu erhöhen, bei dem die Höhe der Arbeitslosenleistungen mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit allmählich abnimmt. Einleitung von Schritten, um die Steuerlast von der Arbeit auf den Verbrauch zu verlagern und das Steuersystem umweltfreundlicher zu gestalten. Erhöhung der Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch gezielte Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer und schutzbedürftige Gruppen.
  6. durch Senkung der Eintrittsschranken und Abbau von Betriebsbeschränkungen den Wettbewerb im Einzelhandel zu intensivieren und durch weitere Effizienzsteigerungen bei den sektoralen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden den Wettbewerb auf dem Strom- und dem Gasmarkt zu stärken.
- Geschehen zu Brüssel den 12. Juli 2011.
- Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-