

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

RAT

STELLUNGNAHME DES RATES

vom 2 Dezember 2009

zum Zusatz zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Belgiens für 2008—2012

(2010/C 47/01)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

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 (2. Dezember 2009) hat der Rat den Zusatz zur Stabilitätsprogrammaktualisierung Belgiens vom April 2009 (nachfolgend „Zusatz“) geprüft, der sich auf den Zeitraum 2008 bis 2012 bezieht⁽²⁾ und von den belgischen Behörden nach einer entsprechenden Aufforderung des Rates, die in dessen Stellungnahme vom 7. Juli 2009 zum Programm vom April 2009 enthalten war, vorgelegt wurde. Mit der vorliegenden Stellungnahme wird die Stellungnahme vom Juli unter Berücksichtigung der im Nachtrag zum Programm vom April 2009 enthaltenen Informationen aktualisiert.
- (2) Der drastische Einbruch des Welthandels führte neben Vertrauensverlusten, Vermögenseffekten und strikteren Kreditkonditionen im letzten Quartal 2008 und ersten Quartal 2009 zu einer drastischen Schrumpfung der Wirtschaft. Im zweiten Quartal schrumpfte die Wirtschaft dann in begrenzterem Maße und für die zweite Jahreshälfte wird angesichts der verbesserten internationalen Rahmenbedingungen von einem leicht positiven Quartalswachstum ausgegangen. In ihrer Herbstprognose 2009 gehen die Kommissionsdienststellen davon aus, dass das BIP im Jahr 2009 um rund 3 % schrumpfen und 2010 dann (um 0,6 %) wachsen wird. Für 2011 wird von einer Steigerung des Wachstums auf 1,5 % ausgegangen, wodurch das Potenzialwachstum, das durch den krisenbedingten Investitionsrückgang und Anstieg der Arbeitslosenquote gesenkt wurde, etwas übertroffen würde. Der Abschwung wird auch die öffentlichen Finanzen erheblich in Mitleidenschaft ziehen: so soll sich das gesamtstaatliche Defizit nach der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen von 1,2 % des BIP im Jahr 2008 auf etwa 6 % im Jahr 2009 ausweiten. 2010 und 2011 soll sich das Defizit dieser Prognose zufolge stabilisieren, wobei i) der Tatsache Rechnung getragen ist, dass die budgetären Auswirkungen des Ende 2008 nach Maßgabe des Europäischen Konjunkturprogramms beschlossenen Konjunkturpakets aufgrund der Tatsache, dass dieses Paket auch dauerhafte Maßnahmen enthält, im Jahr 2010 unverändert mit 0,5 % des BIP zu Buche schlagen, und ii) die von den verschiedenen Regierungsebenen in den Haushalten 2010 (0,75 % des BIP) und 2011 (0,25 % des BIP) beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen bereits eingerechnet sind. Die ungünstige Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums 2010 dürfte allerdings im Verbund mit einem weiteren kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit, höheren Zinsaufwendungen sowie einem durch die Bevölkerungsalterung bedingten Ausgabenwachstum (das auch auf Maßnahmen zurückzuführen ist, die in den letzten Jahren zur Erhöhung der Sozialleistungen, einschließlich der Renten, getroffen wurden) die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen per Saldo komplett aufheben.

(1) ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, sind im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/fiscal_policy528_de.htm

(2) Die Stabilitätsprogrammfortschreibung vom April 2009 bezog sich dagegen auf den Zeitraum 2008 bis 2013.

- (3) Nach dem makroökonomischen Ausgangsszenario des Programmzusatzes soll das reale BIP nach einem 1,1 % igen Wachstum im Jahr 2008 2009 um 3,1 % zurückgehen, bevor 2010 dann erneut eine Wachstumsrate von 0,4 % erreicht wird. Für die Jahre 2011 und 2012 wird dann von einem BIP-Wachstum von 1,9 % bzw. 2,4 % ausgegangen. Im Vergleich zur Programmfortschreibung vom April 2009 wurde das Wachstum vor allem für 2009 nach unten korrigiert. Dieses neue Szenario scheint nach aktuellem Kenntnisstand⁽¹⁾ weitgehend plausibel; für den Zeitraum 2009-2010 könnte es allerdings etwas zu vorsichtig, für die späteren Jahre dann gemessen an den neuesten Produktionspotenzialschätzungen etwas zu günstig sein. Wenngleich auch in der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen erwartet wird, dass sich die Produktionslücke nach dem Konjunkturabschwung allmählich schließt, scheint das hierfür im Programmzusatz unterstellte Tempo doch eher optimistisch. Die Zusammensetzung des Wachstums ist im gesamten Zeitraum weitgehend plausibel. Die im Zusatz enthaltene Inflationsprognose kann als realistisch angesehen werden. Dagegen scheint das Lohnwachstum im gesamten Zeitraum eher hoch angesetzt, wenn man bedenkt, dass ein geringeres Arbeitskostenwachstum im Ausland im Kontext hoher Arbeitslosigkeit die belgischen Löhne und Gehälter stärker unter Druck setzen könnte. Auch die im Programmzusatz für 2011 enthaltene Projektion für das Beschäftigungswachstum könnte etwas zu optimistisch sein.
- (4) Im Programmzusatz wird für 2009 ein Defizitziel von 5,9 % des BIP genannt (was der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen entspricht). Diese Ausweitung des Defizits gegenüber 1,2 % des BIP im Jahr 2008 ist in erster Linie der Wirkung der automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben. Diese haben sich weitaus stärker ausgewirkt als die Anwendung von Standardelastizitäten nahelegen würde, was insbesondere auf einen starken Rückgang der Unternehmenssteuereinnahmen zurückzuführen ist. Der Umfang der im Haushalt 2009 vorgesehenen expansiven Maßnahmen und der von Regionalregierungen und Zentralregierung aufgelegten Konjunkturpakete war (mit je 0,5 % des BIP) relativ begrenzt, da durch den hohen Schuldenstand nur ein eingeschränkter Handlungsspielraum zur Verfügung stand. Daneben ist die Verschlechterung der Haushaltslage auch auf defiziterhöhende einmalige Maßnahmen im Umfang von etwa 0,5 % des BIP zurückzuführen, die in erster Linie auf zwei Gerichtsurteile zurückgehen⁽²⁾. Diese einmaligen Maßnahmen und die unerwartet starke Wirkung der automatischen Stabilisatoren sind der Grund dafür, dass das aktuelle Defizitziel für 2009 2,5 % des BIP über dem in der Stabilitätsprogrammaktualisierung vom April 2009 genannten Ziel liegt, obwohl keine zusätzlichen expansiven Maßnahmen getroffen wurden. Nach den im Programmzusatz enthaltenen Informationen und nach Neuberechnung der Kommissionsdienststellen anhand der gemeinsamen Methodik dürfte sich das strukturelle Defizit (d.h. der konjunkturbereinigte Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen) von 2,3 % im Jahr 2008 auf 4,7 % des BIP im Jahr 2009 ausweiten. Die Kommissionsdienststellen erwarten in ihrer Herbstprognose 2009 für das Jahr 2009 einen etwas geringeren Anstieg des strukturellen Defizits (2 anstatt 2,4 Prozentpunkte), was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die durch die Gerichtsurteile bedingten Ausgaben im Umfang von 0,5 % des BIP im Programmnachtrag nicht als einmalige Maßnahmen angesetzt werden.
- (5) Hauptziel der im Nachtrag enthaltenen mittelfristigen Haushaltsstrategie ist es, bis 2015 die schrittweise Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Im Nachtrag wird weder das mittelfristige Haushaltsziel ausdrücklich genannt noch vorgesehen, dass das von Belgien ursprünglich gesetzte mittelfristige Ziel (ein Überschuss von 0,5 % des BIP konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen) innerhalb des vom Nachtrag abgedeckten Zeitraums erreicht wird. Das Gesamtdefizit soll sich 2010 durch Korrekturmaßnahmen im Umfang von 0,5 % des BIP bei etwa 6 % des BIP stabilisieren und dann bis 2012 schrittweise auf 4,4 % des BIP zurückgehen (was durch Konsolidierungsmaßnahmen von 1 % im Jahr 2011 und 1,25 % im Jahr 2012 erreicht werden soll). Dem Nachtrag zufolge soll das Defizit bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden, doch wird für dieses Jahr kein vollständiges Szenario geliefert⁽³⁾. Dem Nachtrag zufolge soll sich das nach der gemeinsamen Methodik neuberechnete strukturelle Defizit 2010 und 2011 um rund 0,25 Prozentpunkt und 2012 um 0,5 Prozentpunkt verringern. Da die durch die Gerichtsurteile bedingten Ausgaben im Umfang von 0,5 % des BIP im Jahr 2009 im Nachtrag aber nicht als einmalige Maßnahmen angesetzt wurden, würde sich der strukturelle Saldo 2010 de facto um 0,25 % des BIP verschlechtern (von -4,2 % des BIP im Jahr 2009 auf -4,4 % des BIP im Jahr 2010). Die im Nachtrag vorgesehenen strukturellen Anpassungen sind in ihrem Umfang erheblich geringer als die oben erwähnten geplanten Maßnahmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der strukturelle Saldo bei unveränderter Politik infolge der ungünstigen Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums 2010, höherer

(1) In der vorliegenden Bewertung wird insbesondere die Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen berücksichtigt.

(2) Erstens wurde in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs festgestellt, dass die belgische Besteuerung erhaltener Dividenden nicht mit der Richtlinie 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten in Einklang steht, so dass Unternehmenssteuern rückerstattet werden mussten. Zweitens urteilte das Verfassungsgericht Belgiens, dass zu viel gezahlte Einkommensteuern sowohl an in eheähnlicher Gemeinschaft lebende als auch an verheiratete Arbeitslose zurückgezahlt werden sollten, um Gleichbehandlung zu gewährleisten.

(3) So werden zwar die Gesamtdefizite für die Jahre 2013 bis 2015 genannt (2,8 % des BIP im Jahr 2013, 1,3 % des BIP im Jahr 2014 und 0 % des BIP im Jahr 2015), aber weder eine weitere Aufschlüsselung noch ein makroökonomisches Szenario zur Untermauerung dieser Ziele geliefert.

Zinsaufwendungen und eines durch die Bevölkerungsalterung bedingten Ausgabenwachstums (das auch auf Maßnahmen zurückzuführen ist, die in den letzten Jahren zur Erhöhung der Sozialleistungen, einschließlich der Renten, getroffen wurden) automatisch um durchschnittlich 0,5 % des BIP jährlich verschlechtern würde. Dem Nachtrag zufolge beruhen die geplanten Konsolidierungsanstrengungen gleichermaßen auf einem Anstieg der Steuereinnahmen (insbesondere bei der Einkommen- und Vermögensteuer) wie auf Ausgabensenkungen (insbesondere bei Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelten und sozialen Sachtransfers). Der öffentliche Schuldenstand 2008 wird im Nachtrag auf 89,6 % des BIP geschätzt, gegenüber 84 % des BIP im Jahr 2007, wobei dieser Anstieg größtenteils auf eine erhebliche Bestandsanpassung (6 % des BIP) zurückzuführen ist, die ihrerseits auf die Bankenrettungsmaßnahmen zurückgeht. Die Schuldenquote soll dem Nachtrag zufolge bis 2011 weiter auf etwa 104 % ansteigen und sich dann weitgehend auf diesem Stand stabilisieren, womit sie (in erster Linie aufgrund der höheren Defizite) deutlich über dem in der Programmfortschreibung vom April genannten Wert läge. Die Kommissionsdienststellen gehen in ihrer Herbstprognose 2009 von einem vergleichbaren Anstieg der Schuldenquote aus.

- (6) Für die Haushaltsziele bestehen vor allem ab 2011 einige globale Abwärtsrisiken. Erstens sind die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungewiss und daher kann für 2011 und 2012 nicht ausgeschlossen werden, dass die Ergebnisse schlechter ausfallen als im Nachtrag vorgesehen. Zweitens werden die im Nachtrag erwähnten Konsolidierungsmaßnahmen, die zur Erreichung der Ziele beitragen sollen, nicht hinreichend ausgeführt. Während die Korrekturmaßnahmen 2010 unter Zugrundelegung der nach Vorlage des Programmnachtrags vereinbarten Haushaltsentwürfe 2010 der verschiedenen Regierungsebenen, in denen die ausreichend detaillierten Maßnahmen derzeit etwa 0,75 % des BIP ausmachen, offenbar über die im Nachtrag vorgesehenen 0,5 % des BIP hinausgehen, liegen für die späteren Jahre nur wenig Informationen über die Art der geplanten Maßnahmen vor. Und drittens hat die Regierung umfangreiche Garantien für den Bankensektor bereitgestellt, die bei einer Inanspruchnahme die Defizite und den Schuldenstand künftig in die Höhe treiben könnten, wengleich ein Teil der Kosten der staatlichen Unterstützung für den Finanzsektor auch wieder hereingeholt werden könnte. Andererseits ist angesichts des unerwartet starken Einnahmerückgangs im Jahr 2009 auch nicht auszuschließen, dass die Steuereinnahmen eine größere Dynamik entwickeln als Standardelastizitäten dies nahelegen würden. Angesichts der Risiken für die Haushaltsziele könnte sich auch die Schuldenquote weniger günstig entwickeln als im Programmnachtrag projiziert.
- (7) Der finanzpolitische Kurs, der an der Veränderung des im Nachtrag neu berechneten strukturellen Saldos unter Berücksichtigung der Risiken für die Haushaltsprojektionen gemessen wurde, ist 2009 expansiv, was mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang steht, und für den Rest des Programmzeitraums weitgehend neutral. Angesichts der Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, einschließlich des hohen öffentlichen Schuldenstandes, der sich zudem im Programmzeitraum nicht rasch genug dem Referenzwert nähert, und erheblicher Eventualverbindlichkeiten aufgrund der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems, sollte die Konsolidierung ab 2011 erheblich verstärkt werden.
- (8) Die Datenvorgaben des Verhaltenskodexes für die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme werden im Nachtrag besser eingehalten, wengleich sowohl bei den obligatorischen als auch bei den fakultativen Angaben nach wie vor gewisse Lücken zu verzeichnen sind ⁽¹⁾.

Alles in allem lässt sich der Schluss ziehen, dass der expansive finanzpolitische Kurs im Jahr 2009 mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang steht. Im Zusammenwirken mit den automatischen Stabilisatoren werden die diskretionären Konjunkturmaßnahmen das Gesamtdefizit auf annähernd 6 % des BIP ansteigen lassen. Die öffentliche Bruttoschuldenquote, die 2008 infolge der Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems angestiegen ist, wird sich 2012 weiter auf 104 % erhöhen. Dieser Entwicklung vorangegangen war eine eindrucksvolle Rückführung von 134 % im Jahr 1993 auf 84 % im Jahr 2007, die der Erreichung ausgeglichener Haushalte zu verdanken war. Der im Programmzusatz dargelegte Konsolidierungspfad zielt darauf ab, das Gesamtdefizit bis 2012 schrittweise auf 4,4 % zu senken, bevor es dann 2013 auf 2,8 % des BIP zurückgeführt und 2015 ein ausgeglichener Haushalt erzielt wird. Dieser Pfad ist ab 2011 per Saldo mit Abwärtsrisiken behaftet, da die Maßnahmen, mit denen er verwirklicht werden soll, nicht hinreichend dargelegt und eher günstige makroökonomische Annahmen zugrunde gelegt werden. Mit Blick auf die Schuldendynamik und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollte die geplante Konsolidierung ab 2011 beträchtlich verstärkt werden, um das Defizit deutlich unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken.

In Anbetracht der vorstehenden Bewertung und ergänzend zu der bereits in der Stellungnahme des Rates vom 7. Juli 2009 enthaltenen Aufforderung, die Qualität und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, wird Belgien ferner aufgefordert, alle im Haushaltsentwurf 2010 für 2010 geplanten Konsolidierungsmaßnahmen durchzuführen und die Anpassungsbemühungen ab 2011 durch genau dargelegte strukturelle Maßnahmen erheblich zu verstärken, um das Defizit entschlossen unter den Referenzwert von 3 % zu senken.

⁽¹⁾ So fehlt insbesondere die Tabelle zu den konjunkturellen Entwicklungen.

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reales BIP (Veränderung in %)	SP Sept. 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	KOM Herbst 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	k.A.
	SP Apr. 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
HVPI Inflation (%)	SP Sept. 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	KOM Herbst 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	k.A.
	SP Apr. 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Produktionslücke ⁽¹⁾ (% des BIP-Potenzials)	SP Sept. 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	KOM Herbst 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	k.A.
	SP Apr. 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Finanzierungsdefizit/-überschuss gegen- über dem Rest der Welt (% des BIP)	SP Sept. 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	k.A.
	KOM Herbst 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	k.A.
	SP Apr. 2009	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtstaatliche Einnahmen (% des BIP)	SP Sept. 2009	k.A.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	KOM Herbst 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	k.A.
	SP Apr. 2009	48,1	48,6	48,2	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtstaatliche Ausgaben (% des BIP)	SP Sept. 2009	k.A.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	KOM Herbst 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	k.A.
	SP Apr. 2009	48,3	49,8	51,6	k.A.	k.A.	k.A.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	SP Sept. 2009	k.A.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	KOM Herbst 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	k.A.
	SP Apr. 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Primärsaldo (% des BIP)	SP Sept. 2009	k.A.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	KOM Herbst 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	k.A.
	SP Apr. 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Konjunkturbereinigter Saldo ⁽²⁾ (% des BIP)	SP Sept. 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM Herbst 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	k.A.
	SP Apr. 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Struktureller Saldo ⁽³⁾ (% des BIP)	SP Sept. 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM Herbst 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	k.A.
	SP Apr. 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Öffentlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	SP Sept. 2009	k.A.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	KOM Herbst 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	k.A.
	SP Apr. 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Anmerkungen:

- (¹) Produktionslücken und konjunkturbereinigte Salden nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der im Nachtrag enthaltenen Daten.
- (²) Ausgehend von einem geschätzten Wachstumspotenzial von 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % bzw. 1,2 % im Zeitraum 2007-2011.
- (³) Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen. Dem Nachtrag zufolge schlagen einmalige oder sonstige befristete Maßnahmen im gesamten Zeitraum mit 0 zu Buche. Nach der Herbstprognose 2009 der Kommissionsdienststellen wirken die einmaligen Maßnahmen sowohl 2008 als auch 2010 defizitsenkend (0,1 % des BIP) und 2009 defiziterhöhend (0,5 % of GDP).

Quelle:

Im September 2009 vorgelegter Nachtrag zur Aktualisierung des Stabilitätsprogramms (SP) vom April 2009; Berechnungen der Kommissionsdienststellen.