



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 827 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 2011-2014

{SEK(2011) 736 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 2011-2014

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

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 Europäischen 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 Mitgliedstaaten³ 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.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. C vom , S. .

³ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

- (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-Politikkoordinierung 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.
- (5) Am 28. April 2011 hat das Vereinigte Königreich sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2011 für den Zeitraum 2011-2014 und sein nationales Reformprogramm für 2011 vorgelegt. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (6) Das VK war der internationalen Finanzkrise aufgrund seines bedeutenden, weltweit integrierten Finanzsektors und der starken Verschuldung der privaten Haushalte in besonderem Maße ausgesetzt. Das BIP fiel 2008 um 0,1 % und 2009 um 4,9 %. Die Regierung des VK hat den Bankensektor entschlossen unterstützt und dem gesamten Sektor außergewöhnliche zusätzliche Liquidität zugeführt. Das öffentliche Defizit stieg innerhalb von zwei Jahren um 8,5 Prozentpunkte auf 11,2 % des BIP 2009. Die Arbeitslosigkeit ist von 5,3 % im Jahr 2007 auf 7,6 % im Jahr 2009 gewachsen. Eine Rückkehr des Wachstums auf Quartalsbasis konnte im vierten Quartal 2009 verzeichnet werden, auch wenn die Produktion noch nicht wieder ihren Höchststand aus der Vorkrisenzeit erreicht hat. Auf kurze Sicht kann mit einem mäßigen Wachstum gerechnet werden, das sich auf kräftige Investitionen der Unternehmen und einen durch den Wechselkurs begünstigten Anstieg der Nettoexporte stützt. Allerdings wird das Wachstum unter der schwachen, wenn nicht gar negativen Entwicklung des Verbrauchs von Haushalten und Staat leiden. Die Inflation dürfte 2011 aufgrund von Anhebungen der Mehrwertsteuer sowie höheren Einfuhr- und Energiepreisen das offizielle Ziel von 2 % deutlich überschreiten und 2012 dann wieder sinken. Da die Löhne nur schwach ansteigen werden, wird die hohe Inflation die Realeinkommen wahrscheinlich schwächen. Die größten Abwärtsrisiken der Prognose betreffen die Erholung der Unternehmensinvestitionen und ein mögliches Ausbleiben der Nettoexporte; zudem könnte die hartnäckig hohe Inflation verhindern, dass die niedrigeren Staatsausgaben durch geldpolitische Maßnahmen ausgeglichen werden.
- (7) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel, im Jahr 2012 jedoch leicht optimistisch ist. In dem Programm wird kein mittelfristiges Ziel beziffert, so wie dies im Verhaltenskodex vorgesehen ist; dieses kann jedoch aus den enthaltenen Zielen abgeleitet werden. Ziel der Haushaltsstrategie ist die Rückführung des Defizits von 9,9 % im Haushaltsjahr 2010-11 auf 1,7 % im Haushaltsjahr 2015-16, was in erster Linie durch Ausgabenzurückhaltung erreicht

werden soll. Bis 2014-15, d. h. der vom Rat gesetzten Frist, soll das Defizit dem Programm zufolge unter den Referenzwert von 3 % gebracht werden. Die Schuldenquote, die im Haushaltsjahr 2010-11 bei 78,7 % lag, soll laut den Haushaltsprojektionen des Programms bis 2013-14 auf 87,2 % ansteigen und danach langsam sinken. Die jährliche Konsolidierungsanstrengung beträgt im Zeitraum 2010-11 bis 2014-15 durchschnittlich 1,6 % und liegt damit leicht unter der Empfehlung des Rates vom Dezember 2009 (1,75 % des BIP). Da das Haushaltsdefizit 2009-10 jedoch deutlich niedriger ausgefallen ist als erwartet, kann dies als ausreichend betrachtet werden und steht somit im Einklang mit einer Rückführung des Defizits unter den Referenzwert bis 2014-15. Für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen besteht im Vereinigten Königreich ein hohes Risiko. Die langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung liegen über dem EU-Durchschnitt, wobei die aktuelle Haushaltslage erschwerend hinzukommt. Ausgehend von der jetzigen Haushaltsposition würde der Schuldenstand bis 2020 auf 128 % des BIP ansteigen. Wenn das Programm vollständig umgesetzt wird, würde dies allerdings ausreichen, um die Staatsschulden auf einen Abwärtspfad zu führen, auch wenn diese 2020 immer noch über 80 % liegen würden.

- (8) Die Durchführung der vorgeschlagenen Haushaltskonsolidierung ist eine große Herausforderung. Abweichungen von den veröffentlichten Ausgabenplänen müssen unbedingt vermieden werden, damit eine nachhaltige Haushaltsposition erreicht werden kann. Angesichts dieser Einschränkung und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen – insbesondere im Bereich Verkehr – auf einem historisch niedrigen Stand befinden, müssen wachstumsfördernde Ausgaben Priorität erhalten. Die im Programm vorgesehene Sicherstellung hoher Primärüberschüsse auf mittlere Sicht würde helfen, die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern.
- (9) Der flexible Arbeitsmarkt des VK ermöglichte es, die deutliche Schrumpfung des BIP während der Krise relativ gut zu verkraften. Allerdings machte sich die gestiegene Arbeitslosigkeit vor allem bei jungen Menschen bemerkbar: Zwischen 2008 und 2010 ist die Jugendarbeitslosigkeit von 15 % auf beinahe 20 % angestiegen. Die Schwierigkeiten junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt müssen vor dem Hintergrund eines generellen, strukturellen Mangels an Ausbildungsmaßnahmen gesehen werden. Der Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die Schule oder Ausbildung vorzeitig abbrechen, liegt im VK mit 15,7 % über dem EU-Schnitt von 14,4 %. Zwar ist der Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit hoher Qualifikation im VK sehr hoch, Schwächen bestehen jedoch bei den Personen mit mittlerer Qualifikation, deren Anteil derzeit unter dem EU-Schnitt liegt. Ein weiteres großes Problem des VK-Arbeitsmarkts ist der hohe Anteil von Kindern, die in einem Haushalt ohne Erwerbsbeschäftigung leben: mit 17,5 % ist dies der höchste Wert in der EU (Durchschnitt 10,2 %). Besonders akut ist dieses Problem bei Alleinerziehenden, was auf schwache finanzielle Anreize und einen Mangel an Möglichkeiten für die Kinderbetreuung schließen lässt: Über 32 % der Menschen mit Betreuungspflichten sind aufgrund der fehlenden Betreuungsdienste arbeitslos oder arbeiten in einer Teilzeitbeschäftigung (4 Prozentpunkte über dem EU-Schnitt).
- (10) Im Jahrzehnt vor der Krise war im VK ein Boom bei den Immobilienpreisen zu beobachten. Nach der Krise fielen die Preise stark, haben sich seither teilweise aber wieder erholt und befinden sich weiterhin auf einem historisch hohen Stand. Die Anzahl der Transaktionen ist eingebrochen und bleibt sehr niedrig. Der

Immobilienboom trug im Jahrzehnt vor der Krise zu einem starken Anstieg der privaten Verschuldung und einem nicht nachhaltigen Wachstum des Verbrauchs der Haushalte bei. Die stark gesunkene Anzahl der Hauskäufe führte zu einem entsprechenden Einbruch der Einnahmen aus Transaktionssteuern und trug zur Verschlechterung der Haushaltsposition des VK bei. Die Schwächen auf dem Immobilienmarkt erklären auch die hohen Ausgaben des VK für Wohnungszuschüsse und den hohen Anteil der Bevölkerung, der in staatlich geförderten Wohnungen lebt. Das VK hat erste Reformen seines Planungssystems und der Hypothekenbestimmungen angekündigt. Angesichts der Bedeutung dieser Herausforderung für alle Sektoren der britischen Wirtschaft sollte auf diesen Maßnahmen aufgebaut werden, um zur Lösung dieser Probleme ein umfassenderes Reformpaket, das auch den Hypothekenmarkt und die Vermögensbesteuerung einschließt, zu entwickeln.

- (11) Eine Erholung der privaten Investitionen ist wesentlicher Bestandteil der nötigen Verlagerung der Wirtschaft weg vom Inlandsverbrauch und wäre auch Produktivitätssteigerungen zuträglich. Studien zufolge sind die Verfügbarkeit und die Kosten von Krediten ein signifikantes Hindernis für Investitions- und Expansionspläne im Privatsektor, insbesondere für kleinere Unternehmen, die von Bankfinanzierungen abhängig sind. Die jährliche Wachstumsrate der Kreditvergabe an KMU ist seit Ende 2009 negativ; bei der Kreditvergabe an kleinere Unternehmen ist der Rückgang sogar noch deutlicher. Zudem haben sich die Spreads bei den Referenzzinssätzen für mittelgroße Unternehmen zwar stabilisiert, sind für kleinere Unternehmen aber weiter leicht angestiegen. Das VK hat unlängst mehrere Maßnahmen ergriffen, um KMU den Zugang zu Finanzierungen zu vereinfachen, einschließlich staatlich unterstützter Investitionsinstrumente und einer Vereinbarung mit den Banken, die verpflichtet wurden, ihre Nettokreditvergabe an KMU zu erhöhen. Um zu einer Lösung zu kommen, die ohne regelmäßige staatliche Interventionen auskommt, sollten weitere Reformen in Angriff genommen werden, um den Wettbewerb auf dem Bankensektor zu verbessern und die Entwicklung von Finanzierungsmärkten außerhalb des Bankensektors, die auch kleineren Unternehmen zugänglich sind, zu fördern.
- (12) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet⁴. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für einen nachhaltigen finanzpolitischen und sozioökonomischen Kurs des VK berücksichtigt, sondern auch die Konformität mit den EU-Rechtsvorschriften und -Leitlinien geprüft, da die wirtschaftspolitische Gesamtsteuerung der Europäischen Union durch einen auf EU-Ebene erbrachten Beitrag zu den künftigen nationalen Entscheidungen verstärkt werden muss. Sie kam dabei zu dem Schluss, dass die Programme ehrgeizige Maßnahmen zur Verringerung des Defizits enthalten und ermutigt die Regierung zu einer Umsetzung ihrer Pläne. Weitere Schritte, die getan werden sollten, betreffen eine Reform des Immobilienmarkts, die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, die Anzahl der Schulabbrüche, den Anteil von Kindern in Arbeitslosenhaushalten und die Verbesserung der Verfügbarkeit von Krediten für den Privatsektor.
- (13) Der Rat hat das aktualisierte Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 2011 auf der Grundlage dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

⁴ SEK(2011) 736.

Union vom 2. Juni 2010 geprüft⁵; seine Stellungnahme findet insbesondere in den Empfehlungen 1) und 2) ihren Ausdruck. Der Rat hat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 das nationale Reformprogramm des Vereinigten Königreichs geprüft -

EMPFIEHLT dem Vereinigten Königreich, im Zeitraum 2011-2012 folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- (1) Die geplante Haushaltskonsolidierung sollte mit dem Ziel eines Defizits von 6,2 % des BIP 2012-13 umgesetzt werden; Abweichungen von den ehrgeizigen Ausgabenziele sind zu vermeiden, um die langfristige Tragfähigkeit zu stärken. Vorbehaltlich dieser Vorgaben sollte wachstumsfördernden Ausgaben, u. a. in den Bereichen Forschung und Innovation sowie Infrastrukturinvestitionen, Priorität eingeräumt werden.
- (2) Es sollte ein Reformprogramm entwickelt werden, das die destabilisierende Wirkung des Hauspreiszyklus auf die öffentlichen Finanzen, den Finanzsektor und die Wirtschaft mindert, um Wohnungen erschwinglicher zu machen und die Notwendigkeit der staatlichen Bezuschussung zu verringern. Dies sollte Reformen des Hypothekenmarkts, der Vermögensbesteuerung und des Planungssystems einschließen.
- (3) Die Jugendarbeitslosigkeit sollte bekämpft und zu diesem Zweck eine umfassende Strategie zur Verringerung der Anzahl der Schulabbrüche bis Ende 2012 verabschiedet werden. Um Qualifizierungsmängel zu beheben, sollte, entsprechend dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, die Anzahl von Personen mit mittlerer Qualifikation erhöht werden.
- (4) Der hohe Anteil von Haushalten ohne Erwerbsbeschäftigung sollte verringert werden, indem das Angebot für Kinderbetreuung verbessert und dadurch die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden und Zweitverdienern gefördert wird.
- (5) Finanzierungen durch Banken und Nichtbanken sollten für den Privatsektor und insbesondere KMU deutlich besser verfügbar gemacht werden. Der Wettbewerb auf dem Bankensektor sollte gestärkt werden. Zudem sollte nach neuen Wegen zur Verbesserung des Zugangs zu Nichtbankenfinanzierungen wie Wagnis- und Risikokapital und öffentliche Schuldtitel gesucht werden.

Brüssel, den

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁵ Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.