



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 429 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2014

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten
Königreichs 2014**

{SWD(2014) 429 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 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 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2014) 429 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für 2012/13 bis 2017/18 ab.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, worin das Vereinigte Königreich als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltkskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltkskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für das Vereinigte Königreich⁷ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Aufgrund ihrer Analyse gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass im Vereinigten Königreich weiterhin makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die einer Überwachung und politischer Maßnahmen bedürfen. Insbesondere die Entwicklungen im Bereich der Verschuldung der privaten Haushalte im Zusammenhang mit den allgemein hohen Hypothekenschulden und den strukturellen Besonderheiten des Wohnimmobilienmarkts sowie die ungünstigen Entwicklungen im Bereich der Exportmarktanteile erfordern weiterhin Aufmerksamkeit. Die Risiken im Wohnimmobiliensektor hängen mit einem anhaltenden strukturellen Mangel des Angebots an Wohnimmobilien zusammen; systemimmanente Angebotshemmisse vor allem in London und die Tatsache, dass das Angebot nur vergleichsweise langsam auf die steigende Nachfrage reagiert, treiben die Wohnimmobilienpreise vor allem in London und Südostengland weiter nach oben und veranlassen Käufer, hohe Hypotheken aufzunehmen. Das Schrumpfen des Exportmarktanteils dürfte kurzfristig kaum Risiken bergen, ist jedoch zusammen mit dem Leistungsbilanzdefizit ein Hinweis auf strukturelle Herausforderungen im

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 91 final.

Zusammenhang mit Mängeln in den Bereichen Qualifikationen und Infrastruktur. Was die öffentlichen Finanzen angeht, hat das Vereinigte Königreich seine Ziele für das nominale Defizit und für strukturelle Anpassung verfehlt.

- (8) Am 30. April 2014 übermittelte das Vereinigte Königreich sein nationales Reformprogramm 2014 und sein Konvergenzprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Gemäß Ziffer 4 des Protokolls (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gilt die nach Artikel 126 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestehende Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite nicht für das Vereinigte Königreich. Gemäß Ziffer 5 des Protokolls bemüht sich das Vereinigte Königreich, ein übermäßiges öffentliches Defizit zu vermeiden. Am 8. Juli 2008 stellte der Rat in einem Beschluss gemäß Artikel 104 Absatz 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft fest, dass im Vereinigten Königreich ein übermäßiges Defizit bestand.
- (10) Das im Konvergenzprogramm 2014 skizzierte Ziel der Haushaltsstrategie besteht darin, innerhalb eines gleitenden Zeitraums von fünf Jahren, der derzeit 2018/19 endet, einen konjunkturbereinigt ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Das Konvergenzprogramm umfasst kein mittelfristiges Haushaltsziel, wie es im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen ist. Das gesamtstaatliche Defizit wird 2014/15 voraussichtlich 5 % des BIP betragen, nach einem Höchststand von 11,4 % des BIP 2009/10. Dies entspricht nicht der vom Rat zur Korrektur des übermäßigen Defizits gesetzten Frist. Laut dem Konvergenzprogramm wird das übermäßige Defizit erst 2016/17, d. h. zwei Jahre nach der vom Rat gesetzten Frist, auf 2,4 % des BIP korrigiert. Das Programm sieht vor, dass sich das (neuberechnete) strukturelle gesamtstaatliche Defizit bis 2014/15 um 0,3 Prozentpunkte auf 4,4 % des BIP verbessert. Die Haushaltsplanung reicht für die zur Korrektur des übermäßigen Defizits empfohlene jährliche durchschnittliche Konsolidierungsanstrengung nicht aus. Darüber hinaus sieht das Programm eine jährliche Verbesserung des (neuberechneten) strukturellen Saldos um 0,8 Prozentpunkte im Jahr 2015/16 und um 1,3 Prozentpunkte im Jahr 2016/17 vor. Insgesamt entspricht das Programm nur teilweise den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Konsolidierungsanstrengung beruhte bisher vornehmlich auf Ausgabenkürzungen; daher könnte eine Erhöhung der Einnahmen durch eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage in Betracht gezogen werden. Das Vereinigte Königreich verzeichnet hohe Steuerverluste, insbesondere im Bereich der indirekten Steuern. Laut dem Konvergenzprogramm wird die Schuldenquote 2015/16 voraussichtlich auf 93,1 % steigen, bevor sie im Jahr 2018/19 auf 86,6 % sinken wird. Das als Grundlage für die Haushaltsprognose dienende makroökonomische Szenario im Programm des Vereinigten Königreichs ist plausibel. Risiken für die Haushaltsprognose bestehen in einem unerwartet schwachen Wachstum aufgrund niedriger Lohnsteigerungen, die den privaten Verbrauch einschränken, sowie investitionshemmender Unsicherheit. Die Projektionen stehen aber mit der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission in Einklang, die auch nicht davon ausgeht, dass das übermäßige Defizit innerhalb der vom Rat gesetzten Frist korrigiert werden wird. Nach der Kommissionsprognose bleibt zudem die (korrigierte) Änderung des strukturellen Saldos im Zeitraum 2010 bis 2014 um durchschnittlich jährlich 0,6 % des BIP hinter den Anforderungen zurück und wird voraussichtlich auch 2015 hinter den Anforderungen zurückbleiben.

Auf der Grundlage der Bewertung des Programms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass es zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um sicherzustellen, dass den im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ausgesprochenen Empfehlungen Folge geleistet wird.

- (11) Das Vereinigte Königreich hat im Bereich der Wohnimmobilien sowohl nachfrage- als auch angebotsseitige Maßnahmen getroffen. Beim Angebot an neuerrichteten Immobilien kann zwar ein Anstieg verzeichnet werden, jedoch ist es nach wie vor beschränkt und bleibt deutlich hinter der Nachfrage zurück. Dies hat zusammen mit niedrigen Zinsen und erleichterten Bedingungen für Hypothekendarlehen (wie höheren Quotienten im Verhältnis Darlehenssumme zu Einkommen) in bestimmten Gebieten des Vereinigten Königreichs, insbesondere in London, die Preise nach oben getrieben. Das mangelnde Angebot ist bereits seit längerer Zeit ein strukturelles Phänomen und dürfte dies auch mittelfristig bleiben. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Angebot an Wohnimmobilien weiter zu stärken – indem angemessene Anreizstrukturen für eine Steigerung des Angebots auf lokaler Ebene geschaffen werden. Die Behörden sollten die Wohnimmobilienpreise und die Hypothekenverschuldung weiter überwachen und bereit sein, erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen einschließlich einer Anpassung des Programms „Help to Buy 2“ (Kreditbürgschaft) zu ergreifen. Anwendung und Auswirkungen der makroprudanziellen Regulierung des Wohnimmobiliensektors durch den Finanzpolitischen Ausschuss der Zentralbank des Vereinigten Königreichs müssen transparenter werden; damit könnte übermäßigen Steigerungen der Wohnimmobilienpreise und der Zunahme der Hypothekenverschuldung Einhalt geboten werden. Reformen im Bereich der Grund- und Immobilienbesteuerung sollten in Betracht gezogen werden, um den Verzerrungen im Wohnimmobilienmarkt zu begegnen. Derzeit spiegelt sich der steigende Wert von Immobilien nicht in höheren Grundsteuern wider, da das Verzeichnis der Immobilienwerte seit 1991 nicht angepasst wurde und die Steuern auf höherwertige Immobilien aufgrund der Regressivität der derzeitigen Steuersätze und Steuerstufen im System der Gemeindesteuer (Council Tax) relativ gesehen niedriger sind als die Steuern auf Immobilien mit geringerem Wert.
- (12) Das Vereinigte Königreich stellt sich weiter den Herausforderungen der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung einschließlich der besonderen Probleme der Jugendarbeitslosigkeit. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, junge Menschen mit den Qualifikationen und der Arbeitserfahrung auszustatten, die der Arbeitsmarkt benötigt, und das Angebot an Lehrstellen zu erweitern. Dies ist einer der Gründe dafür, dass die Lohnbeihilfen im Rahmen des Programms „Youth Contract“ weniger in Anspruch genommen wurden als erwartet. Auf dem Arbeitsmarkt besteht ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, und die Behörden sind bestrebt, die Arbeitskräfte fortzubilden bzw. umzuschulen, um sowohl der Arbeitslosigkeit als auch dem Mangel an Arbeitskräften mit hochwertigen beruflichen und fachlichen Fähigkeiten Herr zu werden. Wenngleich bereits Maßnahmen ergriffen wurden, um die Qualität der Ausbildungsprogramme zu verbessern, sind in diesem Bereich noch weitere Anstrengungen nötig. Zudem ist das Qualifikationssystem nach wie vor komplex; es muss einheitlicher gestaltet werden, um die allgemeine Anerkennung von Qualifikationen zu erleichtern und ein stärkeres Engagement der Arbeitgeber zu ermöglichen.

- (13) Die Behörden begegnen dem Problem der schwachen Arbeitsanreize insbesondere für Empfänger von Sozialleistungen mit der Einführung des „Universal Credit“-Konzepts, in dessen Rahmen Leistungsempfänger einen größeren Teil ihres Einkommens aus Sozialleistungen behalten dürfen, wenn sie in das Erwerbsleben zurückkehren. Das „Universal Credit“-Konzept könnte sich positiv auf die Beschäftigung auswirken, wobei viel jedoch von einer wirksamen Umsetzung des Konzepts sowie von Unterstützungsleistungen einschließlich des Zusammenspiels mit anderen Sozialleistungen abhängen wird. Die Konzentration auf die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben spiegelt sich auch darin wider, dass viele Sozialleistungen für Personen im erwerbsfähigen Alter und Steuervergünstigungen bis 2016 um nicht mehr als 1 % pro Jahr erhöht werden dürfen.
- (14) Das Vereinigte Königreich sucht Hemmnissen für eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Eltern weiterhin über einen verbesserten Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Kinderbetreuungsleistungen Herr zu werden. Es führt Kinderbetreuungsregelungen ein, die sowohl für teilzeit- wie vollzeitbeschäftigte Eltern erschwinglich sind, wobei unterschiedliche Einkommensniveaus berücksichtigt werden. Die Kinderbetreuungskosten gehören jedoch nach wie vor zu den höchsten in der Europäischen Union, was vor allem ein Problem für Zweitverdiener und für alleinerziehende Eltern darstellt.
- (15) Was den Zugang zu Finanzmitteln angeht, haben sich die Bedingungen auf den Kreditmärkten 2013 zwar verbessert, das Kreditwachstum bleibt jedoch schwach; die bestehenden Maßnahmen brauchen noch Zeit, um zu zeigen, dass sie erfolgreich waren. Besondere Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten haben nach wie vor KMU. Während sich Großunternehmen unmittelbar auf dem Großkundenmarkt finanzieren können, wobei ihnen das im Vereinigten Königreich hochentwickelte Angebot an Finanzdienstleistungen zugutekommt, decken KMU ihren Bedarf an Fremdfinanzierung vor allem bei Banken. Bei der Umsetzung der letztjährigen Empfehlung, den Wettbewerb im Bankwesen durch die Gründung neuer Banken, sogenannter Challenger-Banken (eine solche Bank ist TSB, die jedoch noch nicht vollständig unabhängig ist), zu fördern, wurden gute Fortschritte erzielt.
- (16) Im Dezember 2013 hat das Vereinigte Königreich einen aktualisierten Infrastrukturplan veröffentlicht – ein langfristiges strategisches Konzept für die Planung, Finanzierung und Indienstnahme von Infrastrukturprojekten. Der Plan sieht bis 2020 und darüber hinaus zukunftsorientierte Kapitalinvestitionen in Höhe von insgesamt 375 Mrd. GBP (rund 460 Mrd. EUR) vor. Größtenteils handelt es sich dabei um Investitionen in den Energie- und den Verkehrssektor (340 Mrd. GBP, d. h. rund 420 Mrd. EUR). Rund drei Viertel der Mittel sollen aus privaten Quellen stammen, der Rest soll öffentlich finanziert werden. Wenngleich der Plan eine angemessene Initiative ist, bleiben Bedenken im Hinblick auf die privatwirtschaftliche Komponente der Finanzierung, auf Rechtssicherheit und rechtzeitige Planungsgenehmigung. Es bedarf strikter Mechanismen, um die Risiken bei Finanzierung und Umsetzung zu mindern und zugleich sicherzustellen, dass bei geplanten und tatsächlichen Infrastrukturausgaben Transparenz besteht.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik des Vereinigten Königreichs umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik im Vereinigten Königreich berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-

Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.

- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs geprüft; seine **Stellungnahme⁸** hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (19) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 2, 3, 5 und 6 wider —

EMPFIEHLT, dass das Vereinigte Königreich im Zeitraum 2014-2015

1. die Haushaltsstrategie intensiviert, um im Einklang mit den Empfehlungen des Rates zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit das übermäßige Defizit nachhaltig zu korrigieren; bei der Straffung der Finanzpolitik einen differenzierten, wachstumsfreundlichen Ansatz verfolgt, indem es Investitionsausgaben Vorrang einräumt; zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung eine Erhöhung der Einnahmen durch eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage in Betracht zieht; strukturelle Hindernisse im Zusammenhang mit der Infrastruktur, dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und dem Zugang von KMU zu Finanzmitteln beseitigt, um sowohl den Waren- als auch den Dienstleistungsexport zu fördern;
2. die Transparenz von Anwendung und Auswirkungen der makroprudanziellen Regulierung des Wohnimmobiliensektors durch den Finanzpolitischen Ausschuss der Zentralbank des Vereinigten Königreichs steigert; mit geeigneten Maßnahmen auf den raschen Anstieg der Wohnimmobilienpreise in Gebieten reagiert, auf die ein wesentlicher Teil des Wirtschaftswachstums im Vereinigten Königreich entfällt, insbesondere in London, beispielsweise durch eine Anpassung des Programms „Help to Buy 2“ und eine Minderung der Risiken im Zusammenhang mit der hohen Hypothekenverschuldung; die Grundbesteuerung von Verzerrungen befreit, indem es die Immobilienwerte regelmäßig aktualisiert und die Regressivität der Steuersätze und Steuerstufen im System der Gemeindesteuer (Council Tax) verringert; weiterhin Anstrengungen unternimmt, um das Angebot an Wohnimmobilien zu steigern;
3. das „Youth Contract“-Konzept weiterverfolgt, insbesondere indem es Qualifikationen fördert, die dem Bedarf der Arbeitgeber entsprechen; das Engagement der Arbeitgeber gewährleistet, indem es den Schwerpunkt darauf legt, dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage durch die Vermittlung modernerer und höherwertiger Qualifikationen und die Förderung von Lehrstellenangeboten abzuhelfen; die Zahl junger Menschen mit geringen Grundfertigkeiten senkt;
4. weiterhin Anstrengungen unternimmt, um Kinderarmut in einkommensschwachen Haushalten zu verringern, indem es sicherstellt, dass das „Universal Credit“-Konzept und andere Reformen des Wohlfahrtsstaats zu einem System führen, das angemessene Sozialleistungen mit starken Arbeitsanreizen und

⁸

Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

- Unterstützungsleistungen gewährleistet; die Verfügbarkeit erschwinglicher Kinderbetreuungsleistungen verbessert;
5. weiterhin Anstrengungen unternimmt, um die Verfügbarkeit von Finanzierungen durch Banken und Nichtbanken für KMU zu steigern; den wirksamen Betrieb der Business Bank gewährleistet und eine verstärkte Präsenz von Challenger-Banken unterstützt;
 6. Folgemaßnahmen zum nationalen Infrastrukturplan ergreift, indem es die Berechenbarkeit des Planungsverfahrens steigert und in Bezug auf Finanzierungsverpflichtungen für Klarheit sorgt; Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherstellt, indem es kohärente Informationen über die Umsetzung des Plans zeitnah zugänglich macht.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*