



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 309 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2012
und Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs
für die Jahre 2012-2017**

{SWD(2012) 309 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2012

und Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für die Jahre 2012-2017

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 5 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 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, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.
- (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

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25

³ COM(2012) 309 final..

⁴ P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047.

21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁵ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für 2011-2014.
- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem das Vereinigte Königreich als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.
- (5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.
- (6) Am 30. April 2012 übermittelte das Vereinigte Königreich sein Konvergenzprogramm für den Zeitraum 2011-12 bis 2016-17 und sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob im Vereinigten Königreich makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis⁷, dass im Vereinigten Königreich ein internes Ungleichgewicht besteht, wenn auch nicht übermäßig.
- (7) Auf der Grundlage der Bewertung des Konvergenzprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das als Grundlage für die Haushaltsprognose dienende makroökonomische Szenario in dem Programm plausibel ist. Das in dem Programm skizzierte Ziel der Haushaltsstrategie ist die Umsetzung der erforderlichen Haushaltskonsolidierung, um die Haushaltsziele der Regierung für die Nettoschulden und die konjunkturbereinigte Leistungsbilanz zu erreichen. Das Konvergenzprogramm umfasst kein mittelfristiges Haushaltsziel, wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen. Gemäß den Prognosen im Programm ist zu befürchten, dass das Vereinigte Königreich die Frist für den Abbau seines übermäßigen Defizits, die der Rat in seiner Empfehlung auf den 2. Dezember 2010 festgesetzt hat, um ein Jahr überziehen wird. Das staatliche Defizit 2014/15 (Frist vom Rat festgesetzt) wird auf 4,4 % des BIP geschätzt, woraus sich – ausgehend vom (neu

⁵ Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 161 final.

berechneten) strukturellen Defizit⁸ – durchschnittliche finanzpolitische Anstrengungen im Umfang von 1,25 % des BIP zwischen 2010/11 und 2014/15 ergeben, was unter den in der Empfehlung des Rates zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegten Anstrengungen von 1,75 % liegt. Obwohl die Regierung nicht von ihrer Haushaltskonsolidierungsstrategie abgewichen ist, die – ausgehend von den vorhergehenden makroökonomischen Vorhersagen – zunächst ausreichend schien, um den Zielvorgaben des Defizitverfahrens zu entsprechen, wurden die Finanzlage- und -perspektiven von der Verschlechterung der wirtschaftlichen Wachstumsaussichten beeinträchtigt. Auf dem Anpassungspfad in Richtung Haushaltskonsolidierung wurde einnahmenseitigen Maßnahmen verstärkt der Vorrang eingeräumt. Fast 40 % der für den Zeitraum 2010-11 bis 2014-15 geplanten jährlichen Gesamthaushaltskonsolidierung wurden bis Ende 2011-12 erreicht, darunter 30 % der Ausgabenkürzungen und zwei Drittel der Netto-Steuererhöhungen. Der potenzielle Beitrag einer Steigerung der Effizienz des Steuersystems, die sich aus einer Überprüfung der Struktur der Mehrwertsteuersätze ergibt, zu den Haushaltseinnahmen wird weiterhin relativ wenig genutzt. Dem Konvergenzprogramm zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit voraussichtlich 2011-12 bei 8,3 % des BIP, 2012-13 bei 5,9 % des BIP, 2013-14 bei 6,0 % des BIP, 2014-15 bei 4,4 % des BIP, 2015-16 bei 2,9 % des BIP und 2016-17 bei 1,2 % des BIP liegen. Diese Schätzungen sind etwas niedriger als die der Kommissionsdienststellen, die in ihrer Frühjahrsprognose von einem Defizit in Höhe von 6,1 % des BIP im Zeitraum 2012-13 (dies entspräche 7,9 % ohne die bevorstehende einmalige Übertragung von Rentenansprüchen) und 6,5 % des BIP im Zeitraum 2013-14 ausgehen. Die Unterschiede ergeben sich aus einer niedrigeren Wachstumsprognose und Änderungen an den Daten des Vereinigten Königreichs durch Eurostat. In der Erklärung vom Herbst 2011 wurden die Haushaltspläne leicht angepasst, um den Akzent stärker auf wachstumsfördernde Ausgaben zu legen, doch ist nach wie vor eine drastische Reduzierung der öffentlichen Investitionen bis 2014-15 geplant. Die Staatsverschuldung, die für 2013-14 auf 94,7 % geschätzt wird, dürfte in den Jahren 2014-15 den Höchststand erreichen.

- (8) Im Vorfeld der Krise kam es zu einer Überhitzung des Immobilienmarkts, wobei das Verhältnis zwischen Immobilienpreisen und Einkommen im Zusammenhang mit einer immer größer werdenden Wohnungsknappheit historische Höchststände erreichte; dadurch sammelten sich hohe Hypothekenschulden an. Gemäß der eingehenden Prüfung durch die Kommission entspricht die starke Verschuldung der privaten Haushalte einem internen Ungleichgewicht der Wirtschaft im Vereinigten Königreich. Aufgrund eines großen Anteils von variabel verzinslichen Hypotheken reagieren Privathaushalte empfindlich auf Zinserhöhungen, was sich möglicherweise über den Finanzsektor destabilisierend auf die Wirtschaft als Ganzes auswirken kann. Die Verschuldung der privaten Haushalte wird aller Wahrscheinlichkeit nach nur dann dauerhaft und spürbar sinken, wenn die Immobilienpreise im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen fallen; wenn die nominalen Häuserpreise jedoch zu schnell sanken, liefen viele Haushalte Gefahr eines negativen Eigenkapitals. Der Wohnungsbau bleibt auf einem Rekordtief, was sowohl auf ein restriktives Planungssystem als auch auf Konjunkturschwäche zurückzuführen ist, und breiter angelegte Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt sind ebenfalls noch immer gedämpft.

⁸ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdateien unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Im November 2011 veröffentlichte die Regierung ihre Strategie für das englische Wohnungswesen, die darauf abzielt, eine Steigerung des Wohnungsbaus zu erleichtern, doch es verbleibt eine bedeutende Unsicherheit hinsichtlich der Nettoauswirkung des neuen Systems auf die Entwicklung des Wohnungswesens. Außerdem wird in der Strategie für das Wohnungswesen die Frage der Vermögensbesteuerung unbeantwortet gelassen, in der das Vereinigte Königreich auf eine Kombination von regressiven, wiederkehrenden Steuern (council tax) und progressiven Transaktionssteuern (Stamp Duty Land Tax – SDLT) zurückgreift, was bei der konjunkturellen Entwicklung der Haushaltseinnahmen und finanziellen Stabilität eine Rolle spielen könnte. Zwar wurden im Haushalt 2012 einige Anpassungen an den SDLT-Raten vorgenommen, insgesamt wurde der Bereich jedoch nur geringfügig geändert.

- (9) Die Herausforderungen hinsichtlich Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung im Vereinigten Königreich wachsen stetig. Die Arbeitslosenquote liegt im Vereinigten Königreich derzeit bei 8,4 %. Die Jugendarbeitslosigkeit ist mit 22,2 % weit höher und über 38 % der Arbeitslosen im Vereinigten Königreich sind unter 25 Jahre alt. 17,7 % der jungen Leute zwischen 16 und 24 Jahren sind weder erwerbstätig noch befinden sie sich in der Aus- oder Weiterbildung. Die Beschäftigung im privaten Sektor ist geringfügig gewachsen, aber nicht ausreichend, um den Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Dienst und das Wachstum der Erwerbsbevölkerung auszugleichen. Im Vereinigten Königreich herrscht ein Überangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften, für die die Nachfrage sinkt, und ein Mangel an Arbeitskräften mit hochwertigen beruflichen und fachlichen Fähigkeiten, die vor allem in den Bereichen Warenherstellung und Ausfuhr gebraucht werden, in denen das Vereinigte Königreich relativ leistungsschwach ist. Bei politischen Maßnahmen wird der Schwerpunkt der beruflichen Ausbildung (vocational education and training – VET) auf grundlegende Fähigkeiten und Qualifikationen der Stufe 2 gelegt, obwohl in der Wirtschaft die Nachfrage nach erweiterten beruflichen Qualifikationen steigt. Im Vereinigten Königreich lebt weiterhin auch eine relativ große Zahl von Erwachsenen mit sehr schlechten grundlegenden Lese- und Rechenfertigkeiten, die nicht gut aufgestellt sind, um von einer beruflichen Aus- und Weiterbildung zu profitieren. Die Zahl der Schulabbrecher ist seit 2005 um 3,3 Prozentpunkte gestiegen und liegt mit 14,9 % über dem EU-Durchschnitt; um Schulabbrüche zu verhindern, ist die fortlaufende Unterstützung von Familien mit geringen Einkommen entscheidend.
- (10) Die Regierung hat eine Sozialreformagenda entwickelt, um mehr Menschen zu helfen, Arbeit zu finden, und gleichzeitig die am stärksten Benachteiligten zu unterstützen. Das „Universal Credit“-Konzept, mit dem das Sozialsystem vereinfacht werden soll, wurde noch nicht umgesetzt, doch es bleibt ein erhebliches Risiko, dass die positiven Auswirkungen der neuen Maßnahmen auf Beschäftigung und Einkommen durch den Rückgang der für Sozialleistungen zur Verfügung stehenden Beträge aufgezehrt werden, so dass Armut, insbesondere bei Familien mit Kindern, zunehmen könnte. Unabhängigen Schätzungen zufolge wird die absolute Kinderarmut im Zeitraum 2020-21 das höchste Niveau seit 2001-02 erreichen und die Regierung wird die im Gesetz über die Kinderarmut festgesetzten Zielvorgaben nicht einhalten. Mangelnder Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen, insbesondere für Geringverdiener, führt nach wie vor zu erheblichen Problemen, und die Regierung hat noch keine angemessenen Pläne zur Bewältigung dieser Herausforderung entwickelt. Außerdem bergen Einschnitte in die Mittel für die Kinderbetreuung die Gefahr, das Problem zu verschärfen.

- (11) Finanzierungsaufgaben sind insbesondere für KMU noch immer streng. Die Netto-Kreditvergabe an den Unternehmenssektor lag im Jahr 2011 im negativen Bereich, während Umfragedaten belegen, dass eine erhebliche Zahl von KMU von Krediten abhängig ist. Des Weiteren bleibt der Zugang zu Krediten aus dem Nicht-Bankensektor auf größere Unternehmen beschränkt und Wettbewerb der Banken untereinander findet nur begrenzt statt. Ungeachtet der Schritte der Behörden zur Verbesserung der Situation schätzt die Breedon-Task-Force für alternative Schuldenmärkte, dass über die nächsten fünf Jahre eine beträchtliche anhaltende Finanzierungslücke bestehen bleiben wird, insbesondere für KMU.
- (12) Das Vereinigte Königreich steht vor der Herausforderung, seine Energie- und Verkehrsinfrastruktur zu verbessern; dies steht in Verbindung mit der Schaffung eines Fundaments für ein langfristiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und mit der Beseitigung der Gründe für die mangelnde externe Wettbewerbsfähigkeit des Vereinigten Königreichs im verarbeitenden Gewerbe. Das Vereinigte Königreich benötigt beträchtliche Investitionen, um seine Stromerzeugungskapazitäten auszubauen, da ein Großteil der bestehenden Kapazitäten, der im Laufe der nächsten zehn Jahre stillgelegt wird, ersetzt und der Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energien nachgekommen werden muss sowie strengere CO₂-Emissionsnormen eingehalten werden müssen. Der britische Verkehrssektor sieht sich fehlenden Kapazitäten und mangelnder Qualität der Verkehrsnetze gegenüber, was dem Ziel der Regierung zuwiderlaufen könnte, die britische Wirtschaft über Investitionen und Ausfuhren auszugleichen. Als Teil der staatlichen Strategie zur Haushaltskonsolidierung werden Nettoinvestitionen im öffentlichen Sektor bis 2014-15 stark sinken, wodurch das Risiko besteht, dass sich der bereits bestehende Druck auf die Verkehrsinfrastruktur verstärkt, wenn keine alternativen Finanzierungsquellen gesichert werden können.
- (13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik des Vereinigten Königreichs eingehend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik im Vereinigten Königreich, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu stärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 6 eingeflossen.
- (14) In Anbetracht dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs geprüft, und seine Stellungnahme⁹ spiegelt sich insbesondere in Empfehlung 1 wider.
- (15) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und der vorstehenden Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 des Vereinigten Königreichs sowie sein Konvergenzprogramm für die Jahre 2012-2017 geprüft. Seine Empfehlung gemäß

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

Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegelt sich insbesondere in den Empfehlungen 2, 3 und 6 wider —

EMPFIEHLT, dass das Vereinigte Königreich im Zeitraum 2012-2013

1. die Haushaltsstrategie für das Haushaltsjahr 2012/13 in vollem Umfang umsetzt und die Haushaltsstrategie für das Haushaltsjahr 2013/14 und darüber hinaus mit Hilfe von ausreichend spezifizierten Maßnahmen stärkt, um eine rechtzeitige und nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits und die Einhaltung der in der Empfehlung des Rates zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegten Anpassungsanstrengungen zu gewährleisten sowie einen dauerhaften Abwärtskurs für die hohe Schuldenquote einzuschlagen; wachstumsfördernden Ausgaben Vorrang einräumt, um das Risiko zu vermeiden, dass sich eine weitere Schwächung der mittelfristigen Wachstumsaussichten negativ auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirkt;
2. die destabilisierenden Auswirkungen hoher und volatiler Häuserpreise sowie einer hohen Verschuldung privater Haushalte bekämpft, indem es ein umfassendes Reformprogramm für das Wohnungswesen durchführt, mit dem das Wohnungsangebot vergrößert wird, Wohnungen erschwinglicher gemacht werden und die Notwendigkeit der staatlichen Zuschussung verringert wird; weitere Reformen der Hypotheken- und Mietmärkte, der Regulierung des Finanzmarkts und der Vermögensteuer durchführt, mit dem Ziel, übermäßige Volatilität und Verzerrungen des Immobilienmarkts zu verhindern;
3. weiter an der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen arbeitet, insbesondere solcher, die sich nicht in Aus- oder Weiterbildung befinden bzw. die erwerbslos sind, auch mit Hilfe von Verträgen für junge Arbeitnehmer; sicherstellt, dass mehr junge Menschen an einem Ausbildungsprogramm teilnehmen, in ausreichendem Maß den Schwerpunkt auf fortgeschrittene Fertigkeiten und höhere Qualifikationen legt sowie kleine und mittlere Unternehmen stärker einbindet; Maßnahmen ergreift, um den hohen Anteil junger Menschen zu verringern, die die Schule mit sehr schlechten Grundfertigkeiten verlassen;
4. die Maßnahmen verstärkt, um die Integration von Menschen aus erwerbslosen Haushalten in den Arbeitsmarkt zu erleichtern; sicherstellt, dass die geplanten Sozialreformen nicht zu einer Erhöhung der Kinderarmut führen; in vollem Umfang Maßnahmen umsetzt, um den Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen zu erleichtern;
5. Finanzierungen durch Banken und Nichtbanken für den Privatsektor und insbesondere KMU deutlich besser verfügbar macht; den Wettbewerb auf dem Bankensektor stärkt, insbesondere durch Maßnahmen, die Marktzugangshindernisse abbauen, die Transparenz erhöhen und – wie von der unabhängigen Bankenkommission empfohlen – den Bankenwechsel erleichtern, und nach Wegen zur Verbesserung des Zugangs zu Wagnis- und Risikokapital sowie anderen Formen von Nichtbankenfinanzierungen sucht;
6. eine langfristige Strategie zur Verbesserung der Kapazität und Qualität des Infrastrukturnetzes des Vereinigten Königreichs verfolgt, einschließlich Maßnahmen, um den Druck auf Verkehrs- und Stromnetze zu verringern, indem effizientere und

besser fundierte Planungs- und Entscheidungsprozesse gefördert und angemessene öffentlich-private Finanzierungsvereinbarungen genutzt werden.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*