EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum Nationalen Reformprogramm des Vereinigten Königreichs 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs für die Jahre 2011 bis 2014

(2011/C 217/04)

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 [1], insbesondere auf Artikel 9 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 Wirtschaftspolitiken 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 Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten [2] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken 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-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 legte das Vereinigte Königreich sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2014 und sein nationales Reformprogramm 2011 vor. Um den Querverbindungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Das Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs beinhaltete zum ersten Mal Wirtschafts- und Haushaltsprognosen, die von dem neuen, unabhängigen Amt für Haushaltsverantwortung (Office for Budget Responsibility — OBR) erstellt wurden; dies ist eine begrüßenswerte Verbesserung des Haushaltsrahmens des Vereinigten Königreichs.

(6) Das Vereinigte Königreich war der internationalen Finanzkrise aufgrund seines bedeutenden, weltweit integrierten Finanzsektors und der starken Verschuldung der privaten Haushalte in besonderem Maße ausgesetzt. Das BIP fiel im Jahr 2008 um 0,1 % und im Jahr 2009 um 4,9 %. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat den Bankensektor massiv 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 im Jahr 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 Privathaushalten und Staat leiden. Die Inflation dürfte im Jahr 2011 aufgrund von Anhebungen der Mehrwertsteuer sowie höheren Einfuhr- und Energiepreisen das offizielle Ziel von 2 % deutlich überschreiten und dann im Jahr 2012 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.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

[2] 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).

(7) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel, für das Jahr 2012 jedoch leicht optimistisch ist. In dem Konvergenzprogramm wird kein mittelfristiges Ziel beziffert, wie dies im Verhaltenskodex vorgesehen ist; dieses kann jedoch aus den darin enthaltenen Zielen abgeleitet werden. Ziel der Haushaltsstrategie ist die Rückführung des Defizits von 9,9 % im Haushaltsjahr 2010/2011 auf 1,7 % im Haushaltsjahr 2015 bis 2016, was in erster Linie durch Ausgabenzurückhaltung erreicht werden soll; diese Strategie entspricht den Nachweisen zu Haushaltskonsolidierungen, die das Wirtschaftswachstum stützten. Bis zu den Jahren 2014 und 2015, d. h. der vom Rat gesetzten Frist, soll das Defizit dem Konvergenzprogramm zufolge unter den Referenzwert von 3 % gebracht werden. Die Schuldenquote, die im Haushaltsjahr 2010/2011 bei 78,7 % lag, soll laut den Haushaltsprojektionen des Konvergenzprogramms bis zum Haushaltsjahr 2013/2014 auf 87,2 % ansteigen und danach langsam sinken. Die jährliche Konsolidierungsanstrengung beträgt im Zeitraum vom Haushaltsjahr 2010/2011 bis zum Haushaltsjahr 2014/2015 durchschnittlich 1,6 %. Dies liegt leicht unter der Empfehlung des Rates vom Dezember 2009 (1,75 % des BIP), kann jedoch als ausreichend betrachtet werden, da das Haushaltsdefizit im Jahr 2009/2010 deutlich niedriger ausgefallen ist als erwartet und steht somit im Einklang mit einer Rückführung des Defizits unter den Referenzwert bis zum Haushaltsjahr 2014/2015. Nach der letzten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch.

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 zum Jahr 2020 auf 128 % des BIP ansteigen. Wenn das Konvergenzprogramm vollständig umgesetzt wird, würde dies allerdings ausreichen, um die Staatsschulden auf einen Abwärtspfad zu führen, auch wenn diese im Jahr 2020 immer noch über 80 % liegen würden. Über ihre Konsolidierungspläne hinaus hat die Regierung des Vereinigten Königreichs Maßnahmen angekündigt, die die langfristige Tragfähigkeit unterstützen werden; diese Maßnahmen beinhalten ein Vorziehen des Datums für die geplante Anhebung des Rentenalters von 65 auf 66 Jahre sowie Änderungen der Methode zur Aufwertung der Schwellen für bestimmte Leistungen und Steuern.

(8) Die Durchführung der vorgeschlagenen Haushaltskonsolidierung ist eine große Herausforderung. Abweichungen von den veröffentlichten Ausgabenplänen müssen unbedingt vermieden werden, damit eine tragfähige 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 Konvergenzprogramm bereits vorgesehene Sicherstellung hoher Primärüberschüsse auf mittlere Sicht wird helfen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern.

(9) Der flexible Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs 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 den Jahren 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 Vereinigten Königreich mit 15,7 % über dem EU-Durchschnitt von 14,4 %. Zwar ist der Anteil der 25- bis 64-Jährigen mit hoher Qualifikation im Vereinigten Königreich sehr hoch, Schwächen bestehen jedoch bei den Personen mit mittlerer Qualifikation, deren Anteil derzeit unter dem EU-Durchschnitt liegt. Eine weitere große Herausforderung für den Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs 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 schwache finanzielle Anreize und einen Mangel an Möglichkeiten für die Kinderbetreuung widerspiegelt: Über 32 % der Menschen mit Betreuungspflichten sind aufgrund der fehlenden Betreuungsdienste arbeitslos oder arbeiten in einer Teilzeitbeschäftigung (dies liegt 4 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt).

(10) Im Jahrzehnt vor der Krise war im Vereinigten Königreich ein Boom bei den Immobilienpreisen zu beobachten. Nach der Krise fielen die Preise stark, haben sich seither aber teilweise 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 Vereinigten Königreichs bei. Die Schwächen auf dem Immobilienmarkt erklären auch die hohen Ausgaben des Vereinigten Königreichs für Wohnungszuschüsse und den hohen Anteil der Bevölkerung, der in staatlich geförderten Wohnungen lebt. Das Vereinigte Königreich hat erste Reformen seines Planungssystems und der Hypothekenbestimmungen angekündigt. Angesichts der Bedeutung dieser Herausforderung für alle Sektoren der Wirtschaft des Vereinigten Königreichs 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 wäre 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 Hemmnis für Investitions- und Expansionspläne im Privatsektor, insbesondere für kleinere Unternehmen, die von Bankfinanzierungen abhängig sind. Die jährliche Wachstumsrate der Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ist seit Ende 2009 negativ; bei der

Kreditvergabe an kleinere Unternehmen ist der Rückgang sogar noch deutlicher. Zudem haben sich die Margen bei den Referenzzinssätzen für mittelgroße Unternehmen zwar stabilisiert, sind für kleinere Unternehmen aber weiter leicht angestiegen. Das Vereinigte Königreich 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. Es ist wichtig, auch die Probleme auf der Nachfrageseite anzuerkennen sowie die Tatsache, dass Unternehmen ihren Anteil bei der Annahme der Programme, die ihnen zur Verfügung gestellt werden, leisten müssen. 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 weitere Entwicklung von Finanzierungsmärkten außerhalb des Bankensektors, die auch KMU zugänglich sind, zu erleichtern.

(12) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik im Vereinigten Königreich, sondern auch 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. 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) In Anbetracht dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 2. Juni 2010 hat der Rat das aktualisierte Konvergenzprogramm des Vereinigten Königreichs 2011 geprüft, und seine Stellungnahme [1] spiegelt sich insbesondere in seinen Empfehlungen 1 und 2 wider. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm des Vereinigten Königreichs geprüft —

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

1. Das Vereinigte Königreich setzt die geplante Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel eines Defizits von 6,2 % des BIP im Haushaltsjahr 2012/2013 um, was mit der Empfehlung des Rates zur Korrektur des übermäßigen Defizits und zum Erreichen eines Abwärtspfades für die hohe Schuldenquote, wenn das übermäßige Defizit bis zum Ende der Laufzeit des Programms korrigiert ist, übereinstimmt. Es wird sichergestellt, dass von den ehrgeizigen Ausgabenzielen nicht abgewichen wird, wodurch die langfristige Tragfähigkeit gestärkt wird; vorbehaltlich dieser Vorgaben wird wachstumsfördernden Ausgaben Priorität eingeräumt werden.

2. Das Vereinigte Königreich entwickelt ein Reformprogramm, das die destabilisierende Wirkung des Hauspreiszyklus auf die öffentlichen Finanzen, den Finanzsektor und die Wirtschaft angeht, um Wohnungen erschwinglicher zu machen und die Notwendigkeit der staatlichen Bezuschussung zu verringern. Es könnte ein breit gefächertes Paket an Maßnahmen und politischen Instrumenten erwogen werden, das Reformen des Hypothekenmarkts, der Regulierung des Finanzmarkts, der Vermögenssteuer und des Planungssystems umfasst, mit dem Ziel, übermäßige Volatilität zu verhindern.

3. Das Vereinigte Königreich ergreift Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bis zum Jahr 2012 ein höherer Anteil an jungen Menschen mit adäquaten Qualifikationen in den Arbeitsmarkt eintritt, und um die Beschäftigungsfähigkeit der 18- bis 24-Jährigen, die ihre Schul- oder Ausbildung ohne Abschluss abgebrochen haben, zu erhöhen. Um Qualifizierungsmängel zu beheben, sollte, entsprechend dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt, die Anzahl von Personen mit mittlerer Qualifikation erhöht werden.

4. Das Vereinigte Königreich ergreift im Rahmen der Haushaltspläne Maßnahmen, um die Anzahl von Haushalten ohne Erwerbsbeschäftigung zu verringern, indem auf die Haushalte abgezielt wird, die aufgrund von Betreuungspflichten erwerbslos sind, einschließlich allein erziehender Eltern.

5. Das Vereinigte Königreich führt bereits angekündigte Maßnahmen durch und wirkt weiter darauf hin, dass die Finanzierungen durch Banken und Nichtbanken für den Privatsektor und insbesondere KMU besser verfügbar sind, wobei mögliche Probleme auf der Nachfrageseite anerkannt werden. Der Wettbewerb auf dem Bankensektor wird gestärkt. Zudem wird gemeinsam mit den Marktteilnehmern nach neuen Wegen zur Verbesserung des Zugangs zu Nichtbankenfinanzierungen wie Wagnis- und Risikokapital und Schuldtitel, die auf offenen Märkten herausgegeben werden, gesucht.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates

Der Präsident

J. VINCENT-ROSTOWSKI

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