

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

RAT

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Dänemarks 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Dänemarks für die Jahre 2011 bis 2015

(2011/C 213/01)

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 Maß-

nahmen 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.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 9. Mai 2011 legte Dänemark sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2015 sowie sein nationales Reformprogramm für das Jahr 2011 vor. Um den Querverbindungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (7) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Ansicht, dass das dem Konvergenzprogramm zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist. Wenngleich es auf leicht optimistischeren Wachstumsannahmen für das Jahr 2012 und die Folgejahre beruht, steht es weitgehend im Einklang mit der Frühjahrsprognose 2011 der Kommissionsdienststellen. Die im Konvergenzprogramm dargelegte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das Defizit gemäß der Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2010 bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % zu senken sowie als geändertes mittelfristiges Ziel erstens bis 2015 einen strukturellen Haushaltsaldo von nicht unter – 0,5 % des BIP zu erreichen und zweitens bis 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. Der Anpassungspfad zur Erreichung dieses Ziels ist angemessen. Die im Konvergenzprogramm enthaltenen und vom Parlament im Frühjahr 2010 verabschiedeten Maßnahmen dürften die Haushaltsziele angemessen stützen und würden im Zeitraum von 2011 bis 2013 einer jährlichen Haushaltsanstrengung von rund 1 % des BIP entsprechen. Dänemark wird sein geändertes mittelfristiges Ziel innerhalb der Laufzeit des Konvergenzprogramms erreichen. Die Risiken für die Haushaltsziele sind weitgehend ausgeglichen.
- (8) Das Wirtschaftswachstum in Dänemark begann sich im Jahr 2007 vor dem Hintergrund einer Korrektur auf dem Immobilienmarkt zu verlangsamen, die zu Problemen der inländischen Banken beitrug, was durch eine Zunahme der Zahl der Insolvenzen und der Arbeitslosigkeit verstärkt wurde. Die Rezession war schwerwiegend, die Produktion ging im Zeitraum zwischen Herbst 2007 und Frühjahr 2009 um 8 % zurück und die Arbeitslosenquote stieg auf 7,4 % im Jahr 2010. Die Beschäftigungsquote fiel von 79,8 % im Jahr 2008 auf 76,1 % im Jahr 2010, wobei insbesondere junge Menschen betroffen waren. Die Produktion begann jedoch 2009 wieder zu steigen, und das Wachstum des realen BIP erreichte im Jahr 2010 2,1 %. Die Erholung wurde durch die anhaltende Inlandsnachfrage (die auch durch die expansive Haushaltspolitik unterstützt wurde), eine starke Erhöhung der Lagerbestände und die robuste Erholung der wichtigsten Handelspartner Dänemarks vorangetrieben.
- (9) Automatische Stabilisatoren und krisenbezogene Maßnahmen führten dazu, dass der gesamtstaatliche Haushaltssaldo von einem Überschuss von 3,2 % des BIP im Jahr 2008 auf ein Defizit von 2,7 % des BIP im Jahr 2009 fiel. Auf der Grundlage einer Meldung Dänemarks vom Frühjahr 2010 und der Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen, wonach 2010 ein Anstieg des Haushaltsdefizits über 5 % des BIP erwartet wurde, wurde im Juli 2010 ein Defizitverfahren gegen Dänemark eröffnet. Wenngleich unerwartete vorübergehende Mehreinnahmen aufgrund der Besteuerung von Renteneinnahmen letztes Jahr zu einer Stabilisierung des Haushaltsdefizits bei 2,7 % des BIP führten, rechnen die Kommissionsdienststellen in ihrer Frühjahrsprognose 2011 mit einem Wiederanstieg des Defizits auf rund 4 % des BIP im Jahr 2011, weshalb sie die Notwendigkeit kontinuierlicher, ehrgeiziger Konsolidierungsbemühungen im Jahr 2012 und wie geplant im Jahr 2013 betonen. Dazu zählt auch die konsequente Umsetzung der mit der Konsolidierungsvereinbarung 2010 verabschiedeten Maßnahmen und der im Konvergenzprogramm vorgesehenen Ausgabenkontrolle, um die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 sicherzustellen. Bei einer Bewertung im Vergleich zum vorausgesagten potenziellen mittelfristigen Wirtschaftswachstum und unter Berücksichtigung diskretionärer Maßnahmen scheinen die Ausgabenbeschätzungen sicherzustellen, dass der Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels angemessen ist. Nach der letzten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen niedrig.
- (10) Zur Erreichung der Haushaltsziele bedarf es einer strengen Kontrolle, um die wiederkehrenden Ausgabenüberschreitungen auf kommunaler und regionaler Ebene künftig zu vermeiden. Während der letzten 20 Jahre lagen die öffentlichen Ausgaben stets über den Haushaltszielen. Die Regierung hat bereits einige Maßnahmen zur Behebung dieses Problems getroffen und plant die Einführung eines neuen, im Konvergenzprogramm beschriebenen Ausgabenbegrenzungsprogramms, das der unabhängigen Überwachung durch den dänischen Wirtschaftsrat unterliegt.
- (11) Angesichts der demografischen Faktoren wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) zwischen 2010 und 2025 um rund 1,5 % und bis 2040 um knapp 5 % schrumpfen. Mittelfristig könnte der Wirtschaftsaufschwung mit einem Mangel an Arbeitskräften einhergehen, wie dies bereits während der Hochkonjunkturjahre zu beobachten war. Trotz einer bereits hohen Erwerbsbeteiligung besteht noch weiterer Spielraum bei der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots. Ein freiwilliger Eintritt in den Vorruhestand ist bei den 60- bis 64-Jährigen stark verbreitet, weshalb die Beschäftigungsquote in dieser Gruppe bei nur 40 % liegt. Darüber hinaus beziehen 10 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter unter 40 Jahren entweder Leistungen aufgrund von Berufsunfähigkeit oder sie arbeiten in einem so genannten „Flex-Job“ (subventionierte Beschäftigung).
- (12) Das Produktivitätswachstum weist seit 1995 eine negative Entwicklung auf, was möglicherweise unter anderem auf eine schwache Bildungsleistung zurückzuführen ist. Auch wenn Dänemark auch weiterhin großzügig Mittel für sein Bildungssystem aufwendet, sind die Bildungsergebnisse in mehreren Schlüsselbereichen lediglich durchschnittlich, und das Land weist den viertgeringsten Bildungserfolg bei Jugendlichen in der EU auf. Im Jahr 2009 hatten nur 70,1 % der 20- bis 24-Jährigen zumindest die obere Sekundarstufe abgeschlossen (im Vergleich

zu einem EU-Durchschnitt von 78,6 %) ⁽¹⁾, und die PISA-Ergebnisse sind lediglich durchschnittlich. Die Abbrecherquoten der Jugend- und Berufsausbildungseinrichtungen sind relativ hoch und liegen im Bereich der Berufsausbildung bei knapp 50 %. Darüber hinaus haben ca. 20 Prozent der Jugendlichen 10 Jahre nach Verlassen der Grundschule keine Ausbildung oberhalb der unteren Sekundarstufe abgeschlossen. Eine Verbesserung der Qualität des Bildungssystems würde auch dazu beitragen, ein Qualifizierungsungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern, auf dem derzeit ein Überschuss an ungelerten Arbeitskräften und ein Mangel an Fachkräften zu erwarten ist. Das Produktivitätswachstum war im Bau- und im Dienstleistungssektor besonders gering. Besonders betroffen sind dabei örtliche Dienstleistungen, der Einzelhandel, der Großhandel sowie persönliche Dienstleistungen, wo ein geringer Wettbewerb in manchen Sektoren und hohe Markteintrittsbarrieren zu einem nicht immer optimalen Einsatz von Ressourcen führen. Die Bebauungsvorschriften sind streng, so dass die Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen aufgrund von Größenvorteilen im Einzelhandel begrenzt sind. Angesichts der Tatsache, dass nur 25 % der öffentlichen Aufträge in offenen Verfahren vergeben werden, hat die Regierung eine Strategie eingeleitet, wonach der Wettbewerb im Bereich der öffentlichen Dienste durch eine allmähliche Erhöhung der öffentlichen Auftragsvergabe in den Gemeinden und Regionen verstärkt werden soll, und ein neues Ziel für die Gemeinden festgesetzt, gemäß dem bis 2015 31,5 % aller Aufträge in öffentlichen Verfahren vergeben werden sollten.

- (13) Die BIP-bezogene Verschuldung der Haushalte ist die höchste in der EU. Der Anstieg der Verschuldungsniveaus, der durch den Immobilienboom im Zeitraum von 2004 bis 2007 vorangetrieben wurde, könnte Risiken für die Wirtschaft und die finanzielle Stabilität mit sich bringen. Zwar werden diese Risiken durch die Besonderheiten des ausgeklügelten Systems hypothekarisch gesicherter Anleihen in Dänemark und eine insgesamt robuste Finanzlage der meisten Haushalte abgeschwächt (das Vermögen übersteigt die Verbindlichkeiten bei Weitem), doch wurden im Anschluss an die Immobilienpreiskorrektur nur begrenzte Maßnahmen zur Dämpfung der prozyklischen Fluktuation der Immobilienpreise getroffen.
- (14) Dänemark ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakets eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde die Vereinbarung getroffen, die Sanktionen im Hinblick auf die Ausgabenkontrolle auf kommunaler Ebene zu verschärfen, und die Regierung plant, einen Gesetzesvorschlag zu Ausgabenobergrenzen vorzulegen. Die Beschäftigungsmaßnahmen konzentrieren sich auf eine Förderung der Beschäftigung durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch eine Rentenreform. Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit richtet sich ein Wettbewerbspaket mit konkreten Initiativen vor allem an den Bau- und den Dienstleistungssektor. Zusätzlich zu diesen Verpflichtun-

gen wird eine Regelung zur Vereinfachung der Abwicklung notleidender Banken und zur Unterstützung der finanziellen Stabilität durchgeführt. Diese Maßnahmen und Verpflichtungen beziehen sich gemeinsam auf die vier Bereiche des Pakts. Insgesamt stimmen die Maßnahmen mit den im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission getroffenen Maßnahmen überein und lassen insbesondere im Bereich der Beschäftigung Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ erwarten. Auch wenn einige der angekündigten Maßnahmen bereits eingeleitet wurden, sollten in naher Zukunft wichtige Maßnahmen zur Stärkung der Haushaltsdisziplin (auf kommunaler Ebene) und zur Förderung der Beschäftigung getroffen werden. Diese Verpflichtungen wurden geprüft und bei der Formulierung der Empfehlungen berücksichtigt.

- (15) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts geprüft. Sie hat dabei nicht nur deren Bedeutung für eine tragfähige Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in Dänemark, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass im Jahr 2011 und darüber hinaus kontinuierliche, ehrgeizige Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung unternommen werden sollten. Zudem sind weitere Schritte erforderlich, um das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen — etwa durch eine Verringerung der Möglichkeiten zum Eintritt in den Vorruhestand und durch gezielte Maßnahmen für bestimmte Gruppen — und um die Bildungsqualität zu verbessern, den Wettbewerb in Schlüsselbereichen zu stärken und den Immobilienmarkt weiter zu stabilisieren.
- (16) Angesichts dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates vom 16. Juli 2010 nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat der Rat die Aktualisierung des Konvergenzprogramms Dänemarks 2011 geprüft, und seine Stellungnahme ⁽²⁾ spiegelt sich insbesondere in seiner Empfehlung 1 wider. Zudem prüfte der Rat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 das nationale Reformprogramm Dänemarks —

EMPFEHLT, dass Dänemark im Zeitraum von 2011 bis 2012 folgende Maßnahmen ergreift:

1. Dänemark setzt wie geplant die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 2011, 2012 und 2013 um und gewährleistet durchschnittliche jährliche Haushaltsanstrengungen in Höhe von 0,5 % des BIP in dem Zeitraum von 2011 bis 2013 und korrigiert das übermäßige Defizit bis 2013 in Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rates im Defizitverfahren. Danach stellt Dänemark wie geplant einen angemessenen Anpassungspfad zum mittelfristigen Ziel sicher. Der Abbau des gesamtstaatlichen Defizits wird beschleunigt, falls sich die Wirtschaftslage besser entwickelt

⁽¹⁾ Es ist jedoch anzumerken, dass die Schüler in Dänemark ihre Ausbildung im Allgemeinen in einem späteren Alter beginnen als in anderen Mitgliedstaaten und daher die obere Sekundarstufe in einem Alter über 24 Jahren erreichen. In der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen haben 85 % die obere Sekundarstufe abgeschlossen.

⁽²⁾ Gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- als derzeit erwartet. Dänemark verstärkt die Ausgabenkontrolle und führt dazu verbindliche mehrjährige Ausgabenobergrenzen für die Regierung auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene ein, die mit dem mittelfristigen Gesamthaushaltsziel im Einklang stehen.
2. Um die Beschäftigung und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, unternimmt Dänemark weitere Schritte zur Erhöhung des langfristigen Arbeitskräfteangebots, indem es die kürzlich beschlossene Reform des Systems der freiwilligen Frühverrentung (VERP) durchführt, das System der Berufsunfähigkeitsrente reformiert und Beschäftigungssubventionsprogramme (das „Flex-Job“-System) besser auf die schwächsten Gruppen ausrichtet.
 3. Dänemark beschleunigt die Umsetzung der Reformen zur Erhöhung der Qualität seines Bildungssystems. Die Abbrecherquote insbesondere im Bereich der Berufsausbildung wird verringert und die Zahl der verfügbaren Lehrstellen erhöht.
 4. Dänemark unternimmt Schritte, um Hindernisse für den Wettbewerb zu beseitigen, insbesondere im Bereich der lokalen Dienstleistungen und im Einzelhandel, und überarbeitet hierfür die Rechtsvorschriften über die Landnutzung und eröffnet die Auftragsvergabe in den Gemeinden und Regionen.
 5. Dänemark unterstützt die derzeitige Stabilisierung des Immobilienmarkts nach der jüngsten Preiskorrektur und erwägt gleichzeitig Präventivmaßnahmen, um die mittelfristige Stabilität des Wohnungsmarkts und des Finanzsystems zu stärken, auch durch Überprüfung der Funktionsweise des Hypotheken- und Grundsteuersystems.
- Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.
- Im Namen des Rates*
Der Präsident
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-