



Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2016

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,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments³,

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. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ an, in dem sie Ungarn als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht Ungarn 2016⁶ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Bericht enthielt

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, und P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 85 final.

außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung⁷ vor. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Ungarn keine makroökonomischen Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere wurden die mit den Auslands- und Inlandsverbindlichkeiten verbundenen Risiken gesenkt, obgleich die erforderliche Prolongation der hohen Auslandsschulden und der Anteil notleidender Kredite auch weiter Anlass zu Besorgnis geben.

- (3) Am 29. April 2016 übermittelte Ungarn sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Konvergenzprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁸ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Aus dem Konvergenzprogramm geht hervor, dass die haushaltspolitischen Auswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen erheblich sind; mit einem Addendum vom 6. Mai wurden Umfang und Art dieser zusätzlichen Haushaltsbelastung angemessen nachgewiesen. Nach der Bewertung der Kommission beliefen sich die zu berücksichtigenden zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2015 auf 0,04 % des BIP; im Jahr 2016 wird kein weiterer Ausgabenanstieg erwartet. Gemäß Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 können diese zusätzlichen Ausgaben berücksichtigt werden, da der Zustrom von Flüchtlingen ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, die Auswirkungen dieses Ereignisses auf den ungarischen Staatshaushalt erheblich sind und die Tragfähigkeit nicht durch eine befristete Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel beeinträchtigt wird. Damit diese Ausgaben berücksichtigt werden können, wurde die geforderte Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2015 daher verringert. Für das Jahr 2016 wird im Frühjahr 2017 auf der Grundlage der von den ungarischen Behörden bereitgestellten Daten eine abschließende Bewertung stattfinden, auch in Bezug auf die zu berücksichtigenden Beträge.
- (6) Ungarn unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel. In ihrem Konvergenzprogramm 2016 geht die Regierung davon aus, dass das gesamtstaatliche Defizit bis 2017 auf 2,4 % des BIP steigen und dann bis 2020 schrittweise auf 1,2 % sinken wird. Die Regierung geht von einer allmählichen Verbesserung des strukturellen Saldo aus, um bis 2019 ihr überarbeitetes mittelfristiges Haushaltsziel – ein Defizit von 1,5 % des BIP in

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

strukturellen Zahlen – zu erreichen. Das neu berechnete⁹ strukturelle Defizit läge jedoch immer noch über dem mittelfristigen Haushaltsziel. Laut dem Konvergenzprogramm soll die Staatsschuldenquote von 75,3 % im Jahr 2015 schrittweise auf unter 67 % im Jahr 2020 zurückgeführt werden. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist bis 2017 weitgehend plausibel und wird anschließend immer günstiger. Die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2017 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, sind jedoch insbesondere für die Zeit nach 2017 nicht hinreichend spezifiziert worden. Der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge besteht ein hohes Risiko einer erheblichen Abweichung von der geforderten Anpassung im Jahr 2016 sowie – unter Annahme einer unveränderten Politik – in den Jahren 2016 und 2017 zusammengekommen. Gleichzeitig wird damit gerechnet, dass Ungarn in den Jahren 2016 und 2017 den Richtwert für den Schuldenabbau erreicht. Ausgehend von seiner Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission besteht nach Ansicht des Rats das Risiko, dass Ungarn die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfüllt. Es sind daher weitere Maßnahmen notwendig, um die Erfüllung der Vorgaben in beiden Jahren zu gewährleisten.

- (7) Interne finanzielle Ungleichgewichte wurden verringert und das Bankensystem ist weniger krisenanfällig, doch bleiben einige Herausforderungen bestehen. Erhebliche Fortschritte wurden beim Abbau der Verschuldung im privaten Sektor erzielt, wo die Forderungen früher meist auf ausländische Währungen lauteten. Die Vergabe von Darlehen an private Haushalte zeigte Anzeichen einer Erholung, doch ist es bei den Unternehmensdarlehen noch nicht zu einer Trendwende gekommen. Bei der Rentabilität des Bankensektors hat eine Verbesserung eingesetzt, wozu auch die Aufhellung des konjunkturellen Umfelds und eine gemäßigte Politik auf dem Gebiet der Bankenbesteuerung beigetragen haben. Dennoch bleiben die Banken bei der Darlehensvergabe vorsichtig, obwohl sie über eine gute Kapitalausstattung verfügen und äußerst liquide sind. Die größte Herausforderung für die Banken besteht nach wie vor darin, ihren noch immer hohen Anteil an notleidenden Krediten zu verringern, der die Vergabe neuer Kredite behindert und die Gewinne unter Druck setzt. Die mit den erhöhten staatlichen Beteiligungen im Bankensektor verbundenen potenziellen Haftungsrisiken sind nach wie vor hoch.
- (8) Obwohl in jüngster Zeit erhebliche Verbesserungen im Bereich der Steuerpolitik und der Steuerverwaltung erzielt wurden, stellt der Umstand, dass in Ungarn vor allem branchenspezifische Steuern erhoben werden, ein mögliches Investitionshemmnis dar. Die Selektivität dieser Steuern verursacht Verzerrungen zwischen den Branchen. Trotz der erheblichen Verringerung der Abgabe auf Kreditinstitute und der Abschaffung der progressiven Gebührensätze für die Lebensmittelüberwachung gibt es weiterhin mehrere branchenspezifische Steuern. Die Steuerbelastung niedriger Arbeitseinkommen – insbesondere von Kinderlosen – ist nach wie vor hoch. Dies kann die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen beeinträchtigen und auch Investitionen behindern. Es wurden Schritte zur Verringerung der Steuerbelastung unternommen (dazu gehören eine Absenkung des einheitlichen Steuersatzes der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt und eine Erhöhung des Steuerfreibetrags für Steuerpflichtige mit zwei Kindern). Allerdings sind diese Maßnahmen nicht

⁹ Der strukturelle Saldo, der von der Kommission anhand der gemeinsam vereinbarten Methodik auf der Grundlage der Angaben aus dem Konvergenzprogramm neu berechnet wurde.

zielgerichtet genug, um sich spürbar auf Geringverdiener auszuwirken. Es gibt Potenzial zur Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit und hin zu Bereichen, die das Wachstum weniger stark beeinträchtigen. Es wurden mehrere Maßnahmen getroffen, um die Einhaltung des Steuerrechts zu verbessern und die damit verbundenen Kosten zu senken, jedoch sind diese nach wie vor hoch. Trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren ist die Effizienz der Steuererhebung in Ungarn noch immer beeinträchtigt. Die ungarische Regierung hat für das Jahr 2016 eine umfassende institutionelle Reform angekündigt, die für eine effizientere Steuerverwaltung sorgen soll.

- (9) Begrenzte Fortschritte gab es bei der Förderung des Wettbewerbs und der Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (als Beispiel sei hier das neue Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen genannt, dessen Vereinbarkeit mit dem EU-Recht noch zu prüfen ist), doch behindern unvorhersehbare Änderungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Privatwirtschaft und private Investitionen. Die vielen Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Bekanntmachung und Vergabeverfahren mit einem einzigen Bieter zeigen, dass es in diesem Bereich weiterhin nur wenig Konkurrenz gibt. Es wurde noch keine umfassende Strategie für die e-Vergabe zur Verbesserung von Effizienz und Transparenz entwickelt, und das Korruptionsrisiko bleibt hoch. Das neue nationale Antikorruptions-Aktionsprogramm (NAP) 2015-2018 müsste geändert werden, wenn es Korruption in öffentlichen Stellen besser verhindern und die Verhängung abschreckender Sanktionen ermöglichen soll. Die Regierung hat ihr früheres Versprechen, das Whistleblowergesetz von 2013 – das Whistleblower nicht angemessen vor Repressalien schützt – zu überarbeiten, nicht eingehalten. Die im NAP geplante Änderung des Vermögensoffenlegungssystems ist nicht ehrgeizig genug, und durch im Jahr 2015 vorgenommene neue Gesetzesänderungen wurde der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen noch weiter eingeschränkt. Die Regierung hat sich um eine Verringerung der Verwaltungslasten bemüht, doch stellen die strengen Regelungen im Dienstleistungssektor und ein instabiles Regelungsumfeld ein Problem für Unternehmen dar und schaffen so Rechtsunsicherheit für Investoren. Einschränkungen hinsichtlich der Gründung und des Betriebs von Einzelhandelsunternehmen behindern in erheblichem Maße den Zutritt zum Markt und die Ausweitung von Geschäftstätigkeiten. Die Aufschläge im ungarischen Einzelhandel sind die dritthöchsten in der EU und steigen seit zehn Jahren kontinuierlich an; dagegen gehört der Allokationseffizienzindikator zu den niedrigsten in der EU.
- (10) Die jüngsten Arbeitsmarkttrends in Ungarn sind positiv; die Arbeitslosigkeit ist wieder auf das Vorkrisenniveau gesunken. Nicht nur in der Privatwirtschaft werden neue Stellen geschaffen, auch das Programm für öffentliche Arbeiten hat zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beigetragen. Das Programm ist das Hauptinstrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ungarn. Die entsprechende Belastung für den Haushalt hat sich in den letzten fünf Jahren mehr als vervierfacht. Gleichwohl scheint das Programm die Wiedereingliederung der Teilnehmer in den offenen Arbeitsmarkt nicht hinreichend zu verbessern. In der ersten Jahreshälfte 2015 belief sich der Prozentsatz derjenigen, die aus dem Programm erfolgreich auf den regulären Arbeitsmarkt wechselten, auf 13,1 %, doch rund 60 % der Teilnehmer, die aus dem Programm ausschieden, kamen binnen 180 Tagen wieder zurück. Damit besteht insbesondere für Geringqualifizierte und Einwohner benachteiligter Regionen ein erhebliches Risiko, von diesem Programm abhängig zu werden. Obwohl das Programm für Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte und Arbeitslose in

benachteiligten Gebieten gedacht ist, hatten 47 % der Teilnehmer im Jahr 2015 einen Sekundär- oder Hochschulabschluss. Auch in Bezirken mit gut funktionierenden Arbeitsmärkten ist ein erheblicher Teil der Arbeitslosen in öffentliche Arbeiten eingebunden. Die jüngste Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung dürfte ihre Effizienz verringern. Die Komplexität des Verwaltungssystems – derzeit verteilt sich die Zuständigkeit für die öffentliche Arbeitsverwaltung auf vier Ministerien – könnte eine effektive Leitung und eine gesteigerte Ergebnisorientierung beeinträchtigen. Die Höchstdauer der Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit (drei Monate) ist die kürzeste in der EU und liegt erheblich unter dem im Durchschnittszeitraum, der für das Finden einer neuen Stelle benötigt wird. Bei den Armutsindikatoren ist eine Verbesserung festzustellen; sie sind jedoch nach wie vor hoch, vor allem bei den am stärksten Benachteiligten, insbesondere bei Roma und Kindern. Eine Herausforderung stellt nach wie vor das Sozialhilfesystem dar, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit als auch der Reichweite; die jüngsten Reformen könnten den Zugang zu einer ganzen Reihe von Leistungen sogar noch weiter einschränken.

- (11) Die Durchschnittsleistung ungarischer Schüler bei den Grundfertigkeiten lag in der 2012 durchgeführten internationalen Schulleistungsstudie (PISA) der OECD unter dem EU-Durchschnitt, und im Zeitraum 2009 bis 2012 ist der Anteil der Schüler mit Leistungsdefiziten gestiegen. Der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds und der Lage der Schule auf die schulische Leistung ist so stark wie kaum in einem anderen Land der EU. Die Selektivität des Bildungssystems bewirkt, dass die Unterschiede im Leistungsniveau der Schüler verschiedener Schularten stetig größer werden. Besonders betroffen vom unzureichenden Zugang zu einer hochwertigen, regulären Bildung sind Roma. Zwar hat es im Bereich der frühkindlichen Bildung in den jüngsten Jahren erhebliche Verbesserungen gegeben, doch abgesehen davon liegen die Abschlussquoten von Roma und Nicht-Roma auf allen anderen Bildungsstufen (Primär-, Sekundär- und Tertiärstufe) noch immer weit auseinander. Die Quote früher Schulabgänger ist bei den Roma nach wie vor hoch. Ungarn hat mehrere Maßnahmen getroffen, um das Leistungsniveau wirksamer zu heben. Allerdings fehlen wichtige Angaben zur Umsetzung dieser Maßnahmen, so dass sich deren mögliche Auswirkungen nur schwer abschätzen lassen. Ein systematischer Ansatz zur Förderung eines inklusiven Regelschulsystems steht noch aus. Der angekündigte Plan zur Umsetzung der Strategie zur Senkung der Quote früher Schulabgänger wurde noch nicht veröffentlicht. Der Übergang von einer Bildungsform oder –stufe zur anderen ist nach wie vor schwierig, und die jüngsten Reformen im Bereich der beruflichen Bildung könnten derartige Übergänge noch stärker behindern.
- (12) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Ungarns umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Ungarn gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Ungarn 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 3 wider.

- (13) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Ungarns geprüft; seine Stellungnahme hierzu¹⁰ spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Ungarn 2016 und 2017

1. angesichts des hohen Risikos einer erheblichen Abweichung eine Haushaltsanpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel von 0,3 % des BIP im Jahr 2016 und von 0,6 % des BIP im Jahr 2017 erreicht, indem es die notwendigen strukturellen Maßnahmen ergreift, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel lässt sich mit geringerem Aufwand einhalten;
2. die branchenspezifischen Steuern weiter senkt und die Steuerbelastung von Geringverdienern verringert; durch e-Vergabe, verstärkte Veröffentlichung von Ausschreibungen und eine weitere Verbesserung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung für mehr Transparenz und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sorgt; das Regelungsumfeld im Dienstleistungs- und Einzelhandelsbereich durch Lockerung restriktiver Vorschriften und Gewährleistung von Vorhersehbarkeit verbessert;
3. den Übergang vom Programm für öffentliche Arbeiten zum ersten Arbeitsmarkt erleichtert und andere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausbaut; die Angemessenheit und Reichweite der Sozialhilfesysteme und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbessert; Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Zugangs benachteiligter Gruppen, insbesondere der Roma, zu inklusiver regulärer Bildung ergreift.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*

¹⁰ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.