



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2015

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 neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, 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 Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2015) 266.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

- (3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten ungarischen Konvergenzprogramm 2014 ab.
- (4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem sie Ungarn als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.
- (6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Ungarn 2015⁷. Darin wurden die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Ungarn makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern. Besondere Aufmerksamkeit sollte insbesondere den Risiken gelten, die sich ergeben aus der Nettoauslandsposition (die trotz einiger Fortschritte beim Abbau von Ungleichgewichten in der Zahlungsbilanz nach wie vor stark negativ ist), dem hohen öffentlichen Schuldenstand, der erheblichen Belastung des Finanzsektors durch gesetzliche Vorschriften und der hohen Zahl notleidender Kredite, die den Schuldenabbau erschweren.
- (7) Am 30. April 2015 übermittelte Ungarn sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Konvergenzprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Ungarn unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und für den Zeitraum 2013-2015 der Übergangsregelung für den Schuldenabbau. In ihrem Konvergenzprogramm 2015 geht die Regierung davon aus, das Gesamtdefizit schrittweise auf 2,4 % des BIP im Jahr 2015 und dann auf 1,6 % im Jahr 2018 verbessern zu können und das mittelfristige Ziel – ein strukturelles Defizit von 1,7 % des BIP – im Jahr 2017 zu erreichen. Dem Konvergenzprogramm zufolge beabsichtigt die Regierung, die Schuldenquote allmählich zu verringern, und zwar auf 74,9 % im Jahr 2015 und auf 68,9 % im Jahr 2018. Das diesen Haushaltsprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist bis 2016 weitgehend plausibel und wird anschließend günstig. Die Maßnahmen, mit denen die geplanten Defizitziele ab 2016 unterstützt werden sollen, wurden nicht ausreichend

⁵ COM(2014) 902.

⁶ COM(2014) 904 final.

⁷ SWD(2015) 36 final.

detailliert; dies gilt insbesondere für die Zeit nach 2016. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission lassen sowohl der strukturelle Saldo als auch das Netto-Ausgabenwachstum auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels in den Jahren 2015 und 2016 schließen. Daher werden in den Jahren 2015 und 2016 weitere Maßnahmen erforderlich sein. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass Ungarn im Jahr 2015 der Übergangsregelung für den Schuldenabbau und im Jahr 2016, nach Ende des Übergangszeitraums, dem Richtwert für den Schuldenabbau gerecht wird. Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates die Gefahr, dass Ungarn die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht erfüllen wird. Dem haushaltspolitischen Steuerungsrahmen des Landes würde es zugute kommen, wenn der bereits erlassene mittelfristige Haushaltsrahmen strenger angewendet und der Finanzrat eine stärkere analytische Rolle erhalten würde.

- (9) Die wichtigsten Herausforderungen für den Bankensektor sind in den vergangenen 12 Monaten unverändert geblieben: Es handelt sich nach wie vor um die Wiederherstellung einer marktbasierten Kreditvergabe durch bessere Möglichkeiten zur Kapitalbildung und eine effizientere Portfolio-Bereinigung. Seit Mitte 2013 beruht die Kreditvergabe durch Banken im Wesentlichen auf Förderprogrammen, darunter rund 40 % der Kreditvergabe an KMU. Die erhebliche Belastung durch Steuern und gesetzliche Vorschriften führt in Verbindung mit einem hohen Anteil an ausfallgefährdeten Krediten dazu, dass die Banken nicht den notwendigen Anreiz haben, ihr normales, nicht gefördertes Kreditgeschäft aufzustocken. Ungarns Außenposition und die damit verbundenen Risiken für die Finanzstabilität sind aufgrund der kürzlichen Umwandlung von auf Fremdwährungen lautenden Hypothekarkrediten in Landeswährung erheblich gesunken. Gleichzeitig ist die Fremdwährungsverschuldung der Haushalte weiterhin der Hauptgrund für den hohen Anteil an notleidenden Krediten. Die Mehrzahl der bislang verabschiedeten Programme zur Entlastung im Fremdwährungsbereich sind nicht auf notleidende Kreditnehmer ausgerichtet; eine Ausnahme bildet das Programm der nationalen Vermögensverwaltungsstelle für private Haushalte, aber es ist unwahrscheinlich, dass es das Problem notleidender Kredite lösen wird. Eine effiziente Portfolio-Bereinigung wird unter anderem durch den Mangel an Zwangsvollstreckungen und die Ineffizienz der gerichtlichen und außergerichtlichen Abwicklungsverfahren behindert. Eine kürzlich mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung geschlossene Vereinbarung beinhaltet eine Reihe von Zusagen der Regierung, die Herausforderungen im Finanzsektor anzugehen, unter anderem durch eine allmähliche Verringerung der Bankenabgabe und die Einhaltung des Grundsatzes der vorherigen Konsultation. Die strenge Durchführung dieser Maßnahmen würde die Wiederherstellung eines soliden und vorhersehbaren finanzpolitischen Rahmens bewirken. Im Laufe des letzten Jahres hat Ungarn seine unmittelbaren Beteiligungen im Bankensektor wiederholt ausgeweitet. Staatliche Eingriffe im Bankensektor, die über eine Aufstockung der unmittelbaren Beteiligungen erfolgen, können – auch wenn sie nur vorübergehender Art sind – mit erheblichen Haushaltsrisiken verbunden sein.
- (10) Kürzliche Änderungen im Bereich der Besteuerung (die Einführung neuer Steuern und Erhöhungen bestehender Steuern) haben eine Rückkehr zum früheren Trend zu einer Erhöhung des Gewichts der branchenspezifischen Körperschaftsteuern bewirkt. Sowohl die mangelnde Vorhersehbarkeit als auch der selektive Charakter dieser

Änderungen führen in Bezug auf die Investitionstätigkeit zu Verzerrungen zwischen den einzelnen Branchen. Ungeachtet einer Reihe neuer Maßnahmen zählt die steuerliche Belastung bestimmter Gruppen von Geringverdienern nach wie vor zu den höchsten in der EU, wobei Alleinstehende besonders stark betroffen sind. Es scheint Spielraum für eine weitere Verlagerung der Steuerlast auf wachstumsfreundlichere Einnahmequellen zu bestehen. Mehrere im vergangenen Jahr eingeführte Maßnahmen tragen zu einer Straffung der Initiativen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung bei. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Programms zum Anschluss der Registrierkassen in Einzelhandelsgeschäften an ein Online-System soll das Programm im Jahr 2015 auf eine Reihe von Marktdienstleistungen ausgeweitet werden. Der Grenzwert, ab dem eine detaillierte Mehrwertsteuererklärung eingereicht werden muss, wurde gesenkt. Im Jahr 2015 wurde ein System zur elektronischen Inspektion im Straßengüterverkehr eingeführt, deren Hauptziel in der Verringerung von Karussell-Mehrwertsteuerbetrug besteht. Es gibt jedoch noch erheblichen Spielraum für eine Verbesserung der Effizienz der Finanzverwaltung und für eine Verringerung der Steuerbefolgungskosten, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen.

- (11) Insgesamt hat sich die Lage am ungarischen Arbeitsmarkt im Jahr 2014 verbessert, wobei sich die Beschäftigung im privaten Sektor dank des wirtschaftlichen Aufschwungs erholt hat. Wesentliche Herausforderungen verbleiben in Bezug auf das Programm für öffentliche Arbeiten, das seit dem Jahr 2011 erheblich ausgeweitet wurde. Das Programm scheint ein ineffizientes und unwirksames Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu sein, das das angemessene Funktionieren des Arbeitsmarktes zu beeinträchtigen droht. Wenn die einschlägigen Mittel anders eingesetzt würden, könnten sie der ungarischen Wirtschaft möglicherweise mehr Nutzen bringen. Die mit dem Programm verbundenen Belastungen für den Staatshaushalt haben sich in den letzten vier Jahren auf 0,8 % des BIP vervierfacht und dürften sich von jetzt bis 2018 noch einmal verdoppeln, so dass die eingesetzten Mittel nicht für wesentliche Verbesserungen bei der Aus- und Weiterbildung und bei Dienstleistungen, die für eine Erleichterung der Teilnahme am offenen Arbeitsmarkt erforderlich sind, zur Verfügung stehen. Es besteht die Gefahr, dass öffentliche Arbeiten eines derartigen Ausmaßes zu erheblichen Lock-in-Effekten und zu einer dauerhaften Ersetzung des Sozialleistungssystems für Geringqualifizierte führen. Das Programm weist keine angemessene Koordinierung mit anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf und fördert die Wiedereingliederung der Teilnehmer in den offenen Arbeitsmarkt nicht in ausreichender Weise. So konnten im ersten Halbjahr 2014 lediglich 13,8 % der Teilnehmer des Programms nach ihrem Ausscheiden auf den offenen Arbeitsmarkt zurückkehren. Dies lässt darauf schließen, dass öffentliche Arbeiten keine ausreichende Förderung der Wiedereingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt bewirken. Obwohl das Programm auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte ausgerichtet ist, hatten im Jahr 2013 47 % der Teilnehmer eine sekundäre Schulbildung oder Hochschulbildung. Der Zeitraum für den Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit (drei Monate) ist nicht angehoben worden und entspricht somit nicht der durchschnittlichen Zeit (über ein Jahr), die Arbeitssuchende benötigen, um eine Beschäftigung zu finden. Mehrere Programme wurden umgesetzt, um die Integration von Roma in den Arbeitsmarkt zu verbessern, und ein Kontrollsystem wurde eingeführt. Es fehlt jedoch noch an gebündelten, koordinierten Maßnahmen, die eine deutliche Verringerung der Armut bewirken können. Wenngleich die Indikatoren für Armut auf eine leichte Verbesserung schließen lassen, zeigen sie nach wie vor, dass

die Armut, besonders bei Roma und Kindern, besorgniserregend hoch ist. Sowohl bei der Eignung als auch bei der Reichweite der sozialen Unterstützung bestehen nach wie vor Defizite.

- (12) Die in den vergangenen Jahren im Dienstleistungssektor eingeführten Barrieren für einen Markteintritt sind nicht beseitigt worden; statt dessen sind im Jahr 2014 weitere Barrieren geschaffen worden, die eine effiziente Allokation wirtschaftlicher Ressourcen behindern, die Ungewissheit für Investoren erhöhen und den Wettbewerb beschränken. Zu den neuen Barrieren zählt zum Beispiel die Vorschrift, dass alle Einzelhandelseinrichtungen einer zentralen Genehmigung bedürfen. Die Korruption und der Mangel an Transparenz, die die öffentliche Verwaltung, die Beschlussfassung und das öffentliche Beschaffungswesen belasten, geben weiterhin Anlass zur Sorge. Auch im Jahr 2014 wurden öffentliche Aufträge selten offen ausgeschrieben, sondern oft direkt vergeben. 2014 wurde eine Umstrukturierung der Beschaffungsbehörde vorgenommen, deren Ergebnisse aufmerksam überwacht werden müssen. Im November 2014 legte Ungarn einen Aktionsplan für die Umsetzung der neuen Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge und für die Förderung von Wettbewerb und Transparenz vor. Zudem wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung des Rechtsrahmens für die Korruptionsbekämpfung angekündigt.
- (13) Wenngleich einige Maßnahmen zur Förderung der Bildung von Roma-Kindern durchgeführt wurden, steht die Entwicklung eines systematischen Ansatzes zur Förderung der inklusiven allgemeinen Bildung noch aus. Der Anteil der Roma-Kinder, die Schulen oder Klassen besuchen, in denen die Mehrheit der Schüler Roma sind, ist nach wie vor hoch, und das Bildungsniveau der Roma-Schüler liegt unter dem Landesdurchschnitt. Die Lehrer verfügen nicht über die erforderliche Ausbildung, um benachteiligte Gruppen in ausreichender Weise zu unterstützen. Es muss mehr getan werden für die Verbesserung des Übergangs zwischen den verschiedenen Ausbildungsstufen und des Übertritts von der Schule zum Arbeitsmarkt. Die geplanten Änderungen bei der Zuweisung staatlich finanzierter Plätze im Bereich der Sekundärbildung und die steigenden Zulassungsanforderungen im Bereich der Hochschulbildung könnten, vor allem für benachteiligte Gruppen, die Möglichkeiten für einen Übergang zwischen verschiedenen Formen der Bildung weiter beschränken. Ungarn hat mit 47 % die EU-weit höchste Hochschulabbrecherquote. Im Dezember 2014 kündigte die Regierung die Annahme einer nationalen Strategie für die Hochschulbildung an. Die Strategie beinhaltet die Anhebung des nationalen Ziels für die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse auf 34 %. Insgesamt ist es mit Hilfe der jüngsten Maßnahmen nicht gelungen, den Zugang benachteiligter Gruppen zur Hochschulbildung zu verbessern und die Abbrecherquoten zu senken. Das derzeitige Finanzierungssystem gewährleistet keinen gleichberechtigten Zugang.
- (14) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Ungarns umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 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 5 wider.

- (15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Ungarns geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (16) 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 1 bis 3 wider -

EMPFIEHLT, dass Ungarn 2015 und 2016

- 1. eine Haushaltskorrektur um 0,5 % des BIP in Richtung des mittelfristigen Ziels im Jahr 2015 und um 0,6 % des BIP im Jahr 2016 vornimmt;
- 2. Maßnahmen ergreift, um die normale Kreditvergabe an die Realwirtschaft wiederherzustellen und Hindernisse für eine marktbasierte Portfolio-Bereinigung zu beseitigen; die mit den erhöhten staatlichen Beteiligungen im Bankensektor verbundenen potenziellen Haftungsrisiken deutlich reduziert;
- 3. den Wettbewerb verfälschende branchenspezifische Steuern senkt; nicht gerechtfertigte Barrieren für einen Eintritt in den Dienstleistungssektor, auch in Bezug auf den Einzelhandelssektor, beseitigt; die Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener reduziert, u. a. durch Verlagerung der Besteuerung auf Bereiche, die das Wachstum weniger stark beeinträchtigen; die Bekämpfung der Steuerhinterziehung fortsetzt, die Befolgungskosten senkt und die Effizienz der Steuererhebung verbessert; Strukturen im öffentlichen Auftragswesen fördert, die für mehr Wettbewerb und Transparenz sorgen, und den Rechtsrahmen zur Korruptionsbekämpfung ausbaut;
- 4. die dem Programm für öffentliche Arbeiten zugewiesenen Haushaltsmittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen bereitstellt, um die Integration in den primären Arbeitsmarkt zu fördern; die Eignung und Abdeckung von Sozialhilfe und Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbessert;
- 5. die Teilnahme benachteiligter Gruppen, vor allem Roma, an der inklusiven allgemeinen Bildung steigert und die diesen Gruppen gebotene Unterstützung durch gezielte Lehrerbildung verbessert; die Maßnahmen zur Erleichterung des Übergangs zwischen den verschiedenen Ausbildungsstufen und des Übertritts zum Arbeitsmarkt ausweitet und die Vermittlung der wesentlichen Kompetenzen verbessert.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*

⁸ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.