



Brüssel, den 30. Juni 2023
(OR. en)

11147/23

ECOFIN 672
UEM 206
SOC 498
EMPL 349
COMPET 693
ENV 772
EDUC 285
RECH 317
ENER 408
JAI 918
GENDER 149
ANTIDISCRIM 143
JEUN 187
SAN 424

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	9842/1/23 REV 1
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 617 final
Betr.:	EIMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2023

Die Delegationen erhalten anbei den vom Rat und vom Europäischen Rat erörterten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf der Empfehlung der Kommission COM(2023) 617 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom ...

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2023

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 Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

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) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität³ (im Folgenden „Fazilität“) trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Fazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen durch die Union finanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Fazilität zur wirtschaftlichen und inklusiven Erholung und zur Umsetzung nachhaltiger und wachstumsfördernder Reformen und Investitionen bei, insbesondere Reformen und Investitionen mit dem Ziel, den ökologischen und den digitalen Wandel zu fördern und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Sie hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu stärken und die weitere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen. Der maximale finanzielle Beitrag, der den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Fazilität jeweils gewährt werden kann, wurde am 30. Juni 2022 gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 aktualisiert.

³ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

- (2) Am 22. November 2022 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023 an und leitete damit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2023 ein. Am 23. März 2023 billigte der Europäische Rat die Prioritäten des Jahresberichts zum nachhaltigen Wachstum 2023, in dessen Mittelpunkt die vier Komponenten der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit stehen. Am 22. November 2022 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 2023 an, worin Ungarn als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, die von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnten. Daher wäre eine eingehende Überprüfung angezeigt. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets und einen Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2023 mit einer Analyse der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte vor. Der Rat nahm am 16. Mai 2023 die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁴ (im Folgenden „Empfehlung 2023 zum Euro-Währungsgebiet“) und am 13. März 2023 den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht an.
- (3) Wenngleich sich die Volkswirtschaften der Union bemerkenswert resilient zeigen, wirkt sich der geopolitische Kontext doch nach wie vor negativ aus. Die Union steht fest an der Seite der Ukraine und richtet den Fokus ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda darauf, auf kurze Sicht die negativen Auswirkungen der Energieschocks auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen abzumildern und gleichzeitig die Anstrengungen fortzusetzen, um auf mittlere Sicht den ökologischen und den digitalen Wandel zu vollziehen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern, die makroökonomische Stabilität zu wahren und die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darauf, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Union zu steigern.

⁴ Empfehlung des Rates vom 16. Mai 2023 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (ABl. C 180 vom 23.5.2023, S. 1).

- (4) Am 1. Februar 2023 legte die Kommission die Mitteilung mit dem Titel „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“ (im Folgenden „Industrieplan zum Grünen Deal“) vor. Ziel des Industrieplans zum Grünen Deal ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der Union zu stärken und den schnellen Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen. Der Plan ergänzt die laufenden Anstrengungen im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU. Er zielt auch darauf ab, ein günstigeres Umfeld für die Ausweitung der Produktionskapazität der Union für klimaneutrale Technologien und Produkte zu schaffen, die zur Erreichung der ehrgeizigen Klimaziele der Union benötigt werden, und den Zugang zu relevanten kritischen Rohstoffen sicherzustellen, auch durch Diversifizierung der Beschaffung, Nutzung der geologischen Ressourcen in den Mitgliedstaaten und maximales Recycling von Rohstoffen. Der Industrieplan zum Grünen Deal umfasst vier Säulen: ein vorhersehbares und vereinfachtes Regelungsumfeld, einen schnelleren Zugang zu Finanzmitteln, den Ausbau von Kompetenzen und einen offenen Handel für robuste Lieferketten. Am 16. März 2023 legte die Kommission eine weitere Mitteilung mit dem Titel „Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“ vor, die nach neun sich gegenseitig verstärkenden Faktoren gegliedert ist und die Schaffung eines wachstumsfördernden Rechtsrahmens zum Ziel hat. In der Mitteilung werden politische Prioritäten gesetzt, mit denen aktiv für strukturelle Verbesserungen, gezielte Investitionen und Regulierungsmaßnahmen zugunsten der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten gesorgt werden soll. Die nachstehenden Empfehlungen helfen diese Prioritäten anzugehen.
- (5) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2023 weiterhin parallel zur Umsetzung der Fazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen alle oder wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre angegangen werden. Ebenso relevant bleiben die länderspezifischen Empfehlungen von 2019, 2020 und 2022 für die Aufbau- und Resilienzpläne, die nach den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert wurden.

(6) Die Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ (im Folgenden „REPowerEU-Verordnung“), die am 27. Februar 2023 angenommen wurde, zielt darauf ab, die Abhängigkeit der Union von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland rasch zu beenden. Dies wird zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der Union beitragen und zugleich den Einsatz erneuerbarer Energien, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz erhöhen. Die REPowerEU-Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen ein neues REPowerEU-Kapitel hinzuzufügen, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden. Diese Reformen und Investitionen werden auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der Union im Sinne des Industriekonzepts zum Grünen Deal zu stärken und die länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für den Energiebereich von 2022 und gegebenenfalls 2023 umzusetzen. Mit der REPowerEU-Verordnung wird eine neue Art von nicht rückzahlbarer finanzieller Unterstützung eingeführt, die den Mitgliedstaaten für die Finanzierung neuer energiebezogener Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne zur Verfügung gestellt wird.

⁵ Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1).

(7) Am 8. März 2023 nahm die Kommission eine Mitteilung mit haushaltspolitischen Leitlinien für 2024 (im Folgenden „Mitteilung vom 8. März 2023“) an. Damit soll die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und so die politische Koordinierung verstärkt werden. Die Kommission erinnerte daran, dass die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts Ende 2023 außer Kraft gesetzt wird. Sie forderte für 2023/2024 eine Haushaltspolitik, die darauf abstellt, die mittelfristige Schuldentragfähigkeit zu sichern und das Potenzialwachstum auf nachhaltige Weise zu erhöhen und rief die Mitgliedstaaten auf, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023 darzulegen, wie ihre Haushaltsplanungen die Einhaltung des im Vertrag vorgesehenen Referenzwerts von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und auch einen plausiblen und stetigen Schuldenabbau oder einen mittelfristig dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand gewährleisten. Die Kommission rief die Mitgliedstaaten auch dazu auf, die nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zum Schutz der Haushalte und Unternehmen vor dem Energiepreisschock auslaufen zu lassen, allen voran die am wenigsten gezielten Maßnahmen. Sie wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten – sollte neuerlicher Energiepreisdruck eine Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen – ihre Maßnahmen deutlich gezielter auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen ausrichten sollten. Die Kommission hat ihre Absicht angekündigt, die haushaltspolitischen Empfehlungen quantifiziert und differenziert zu formulieren. Darüber hinaus würden die haushaltspolitischen Empfehlungen auf der Basis der Nettoprimärausgaben formuliert werden, wie sie es in ihrer Mitteilung vom 9. November 2022 über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung vorgeschlagen hatte. Sie empfahl, dass alle Mitgliedstaaten die national finanzierten Investitionen weiterhin aufrechterhalten und sicherstellen, dass Mittel aus der Fazilität und anderen Fonds der Union, insbesondere mit Blick auf den ökologischen und den digitalen Wandel und die Resilienz, tatsächlich abgerufen werden. Die Kommission kündigte ihre Absicht an, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gemäß den geltenden Rechtsvorschriften die Eröffnung defizitbedingter Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorzuschlagen.

- (8) Am 26. April 2023 legte die Kommission Gesetzgebungsvorschläge für eine umfassende Reform der Vorschriften der Union zur wirtschaftspolitischen Steuerung vor. Die Vorschläge zielen in erster Linie darauf ab, die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenstände zu erhöhen und durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern. In ihren Vorschlägen stellt die Kommission darauf ab, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zu erhöhen, den Rahmen zu vereinfachen und zu einer stärkeren mittelfristigen Ausrichtung in Verbindung mit einer wirksamen und kohärenteren Durchsetzung überzugehen. Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom 14. März 2023 zu Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung besteht das Ziel darin, die gesetzgeberischen Arbeiten 2023 abzuschließen.
- (9) Am 11. Mai 2021 legte Ungarn der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans gemäß den in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien bewertet. Am 15. Dezember 2022 nahm der Rat einen Durchführungsbeschluss an, mit dem er die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns billigte⁶. Die Freigabe von Tranchen ist erst nach Annahme eines Beschlusses der Kommission nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 möglich, in dem festgestellt wird, dass Ungarn die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es bei zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.

⁶ Dok . ST 15447/22 und ST 15447/22 ADD 1.

- (10) Am 2. Mai 2023 legte Ungarn sein nationales Reformprogramm 2023 und gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein Konvergenzprogramm 2023 vor. Um den Verflechtungen zwischen diesen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gemeinsam bewertet. Nach Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 muss sich im nationalen Reformprogramm 2023 auch die halbjährliche Berichterstattung Ungarns über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans niederschlagen. Am 1. Juni 2023 trat eine Gesetzesnovelle zum Justizsystem in Kraft.
- (11) Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht 2023 für Ungarn. Bewertet werden darin die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Zeitraum 2019 bis 2022 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Ungarn. Auf der Grundlage dieser Bewertung wird im Länderbericht aufgezeigt, bei welchen Herausforderungen noch Handlungsbedarf besteht, weil sie mit dem Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und welche Herausforderungen neu hinzugekommen sind oder sich abzeichnen. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der Union in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung bewertet.

(12) Die Kommission nahm eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für Ungarn vor, deren Ergebnisse am 24. Mai 2023 veröffentlicht wurden. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass in Ungarn makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere die Anfälligkeit im Zusammenhang mit dem sehr starken Preisdruck und dem externen und staatlichen Finanzierungsbedarf haben zugenommen und sind erheblich. Die Inflation ist erheblich gestiegen, und eine sichtbare Abschwächung hat noch nicht eingesetzt. Sollte die Inflation über einen längeren Zeitraum hinweg hoch bleiben, würde dies die Kostenwettbewerbsfähigkeit weiter untergraben und könnte zu anhaltend hohen Finanzierungskosten führen. Das hohe Leistungsbilanzdefizit wurde durch die höheren Energiepreise im Jahr 2022 deutlich erhöht, und die kurzfristige Auslandsverschuldung ist gestiegen. Verbesserungen der Leistungsbilanz in den Jahren 2023 und 2024 hängen von der erwarteten weiteren Abschwächung der Energiepreise ab, doch dürfte das Leistungsbilanzdefizit 2023 und 2024 auf einem nicht unerheblichen Niveau bleiben. Die hohe Energieintensität der Wirtschaft ist ausschlaggebend für die Leistungsbilanzdynamik. Das gesamtstaatliche Defizit war hoch, was nur teilweise auf die politischen Reaktionen auf die Pandemie und die Energiekrise zurückzuführen ist, und ist für einen Großteil der Auslandskreditaufnahme der Wirtschaft verantwortlich. Die gesamtstaatliche Schuldenquote ging dank des kräftigen nominalen BIP-Wachstums zurück, was jedoch durch eine Konjunkturabschwächung und das Fortbestehen hoher Defizite gefährdet werden könnte. Die staatlichen Fremdfinanzierungskosten sind seit 2021 gestiegen, und die Regierung ist mit einer steigenden Zinsbelastung konfrontiert, während die Schuldenlaufzeit nach wie vor relativ niedrig ist. Die Wohnimmobilienpreise haben sich über einen Zeitraum von fünf Jahren verdoppelt, doch die Preissteigerungen hörten Ende 2022 auf. Angesichts der geringen Verschuldung der privaten Haushalte und des derzeit hohen Inflationsumfelds scheint ein erheblicher nominaler Preisrückgang jedoch wenig wahrscheinlich. Politische Unstimmigkeiten haben die festgestellten Anfälligkeit noch verschärft. Eine wirksame Koordinierung und klare Abgrenzung der makroökonomischen Politik, gestützt durch einen starken institutionellen politischen Rahmen, ist von entscheidender Bedeutung, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Zahlungsbilanz zu gewährleisten und die Erwartungen zu festigen. Die rechtzeitige und vollständige Umsetzung der im ungarischen Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Strukturreformen dürfte dazu beitragen, makroökonomische Anfälligkeit zu verringern und Wachstum und Anpassung mittelfristig zu fördern.

(13) Den von Eurostat validierten Daten zufolge ging das gesamtstaatliche Defizit Ungarns von 7,1 % des BIP im Jahr 2021 auf 6,2 % des BIP im Jahr 2022 zurück, während sich der gesamtstaatliche Schuldenstand von 76,6 % des BIP Ende 2021 auf 73,3 % Ende 2022 verringerte. Am 24. Mai 2023 gab die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags heraus. In diesem Bericht wird die Haushaltslage Ungarns erörtert, da sein gesamtstaatliches Defizit im Jahr 2022 den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP überschritt. Diesem Bericht zufolge war das Defizitkriterium nicht erfüllt. Ihrer Mitteilung vom 8. März 2023 entsprechend hat die Kommission für das Frühjahr 2023 keine neuen Defizitverfahren vorgeschlagen. Die Kommission hat anschließend ihre Absicht angekündigt, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gegebenenfalls die Eröffnung defizitbedingter Verfahren vorzuschlagen. Dies sollte Ungarn bei der Ausführung seines Haushaltsplans 2023 und bei der Aufstellung seines Haushaltsplans für 2024 berücksichtigen.

- (14) Die zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben sich auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo ausgewirkt. Zu den einnahmensenkenden finanzpolitischen Maßnahmen gehörte im Jahr 2022 eine Senkung der Verbrauchsteuern auf Brennstoffe, während die ausgabensteigernden finanzpolitischen Maßnahmen Subventionen für Versorgungsunternehmen für Verluste aufgrund von Obergrenzen für die Energiepreise für Privathaushalte sowie Förderregelungen für energieintensive Unternehmen umfassten. Die Kosten dieser Maßnahmen wurden teilweise durch neue Steuern auf unerwartete Gewinne von Energieerzeugern und -versorgern ausgeglichen, insbesondere durch eine vorübergehende Steuer auf den Spread zwischen dem Brent- und dem Urals-Ölpreis, eine vorübergehende Steuer auf die Einkünfte von Energieversorgern und eine vorübergehende Erhöhung der Bergbauabgabe. Für 2022 schätzt die Kommission die Nettokosten dieser Maßnahmen für den Haushalt auf 1,0 % des BIP. Auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo ausgewirkt haben sich ferner die Kosten des vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen aus der Ukraine, die für 2022 auf 0,1 % des BIP geschätzt werden. Derweil gingen die Kosten für befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise von schätzungsweise 1,9 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,1 % des BIP im Jahr 2022 zurück.
- (15) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Ungarn⁷, im Jahr 2022 auch unter Berücksichtigung des von der Fazilität ausgehenden Impulses einen stützenden finanzpolitischen Kurs beizubehalten und die national finanzierten Investitionen aufrechtzuerhalten.

⁷ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 78).

(16) Nach Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs⁸ im Jahr 2022 mit -0,4 % des BIP, wie vom Rat empfohlen, stützend. Der Ratsempfehlung entsprechend unterstützte Ungarn die Erholung weiterhin mit Investitionen, die aus der Fazilität finanziert werden. Die mit Zuschüssen aus der Fazilität und anderen Fonds der Union finanzierten Ausgaben beliefen sich 2022 auf 1,5 % des BIP (nach 2,1 % des BIP im Jahr 2021). Der Rückgang der mit Zuschüssen aus der Fazilität und anderen Fonds der Union finanzierten Ausgaben im Jahr 2022 war auf die geringere Inanspruchnahme der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zurückzuführen. Die national finanzierten Investitionen leisteten einen kontraktiven Beitrag von 0,2 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs.⁹ Damit hat Ungarn die national finanzierten Investitionen nicht aufrechterhalten, was nicht mit der Empfehlung des Rates in Einklang steht. Zugleich leistete das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) einen kontraktiven Beitrag von 0,6 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs. Somit hat Ungarn das Wachstum der national finanzierten laufenden Ausgaben ausreichend unter Kontrolle gehalten.

⁸ Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Veränderung der Primärausgaben (abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) ohne befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Fazilität und anderen Fonds der Union finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum. Näheres im finanzstatistischen Anhang, Kasten 1.

⁹ Die sonstigen national finanzierte Investitionsausgaben leisteten einen expansiven Beitrag von 1,7 BIP-Prozentpunkten, was auf die Auswirkungen des Kaufs von Gasvorräten durch eine besondere staatliche Einrichtung zurückzuführen ist.

- (17) Das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen des Konvergenzprogramms 2023 zugrunde liegt, ist günstiger als die Frühjahrsprognose 2023 der Kommission für 2023 und die Zeit danach. Die Regierung rechnet mit einem realen BIP-Wachstum von 1,5 % im Jahr 2023 und von 4,0 % im Jahr 2024. Demgegenüber erwartet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 ein geringeres reales BIP-Wachstum von 0,5 % für 2023 bzw. von 2,8 % für 2024, was in erster Linie auf ein niedrigeres erwartetes Wachstum des privaten Verbrauchs zurückzuführen ist, bedingt durch einen voraussichtlichen geringeren Anstieg der Nominallöhne und eine etwas höhere Arbeitslosenquote. Die Kommission geht auch von einem geringeren Anstieg des Staatsverbrauchs und der Nettoausfuhren aus. Das in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission projizierte nominale BIP-Wachstum fällt im Prognosezeitraum aufgrund des geringeren erwarteten BIP-Wachstums und BIP-Deflators niedriger aus.
- (18) In ihrem Konvergenzprogramm 2023 geht die Regierung für 2023 von einem Rückgang des gesamtstaatlichen Defizits auf 3,9 % des BIP aus. Der Rückgang im Jahr 2023 ist hauptsächlich auf höhere Steuereinnahmen zurückzuführen, bedingt durch die hohe Inflation sowie vorübergehende Steuern auf unerwartete Gewinne und sektorale Abgaben, die 2023 auf 1,5 % des BIP veranschlagt werden. Dem Konvergenzprogramm 2023 zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote von 73,3 % zum Jahresende 2022 auf 69,7 % zum Jahresende 2023 zurückgehen. Die Kommission rechnet in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für das Jahr 2023 mit einem öffentlichen Defizit von 4,0 % des BIP. Dies steht im Einklang mit dem im Konvergenzprogramm 2023 prognostizierten Defizit. Bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 70,7 % zum Jahresende 2023 von einem höheren Wert aus. Die Differenz ist auf ein geringeres BIP-Wachstum und einen niedrigeren BIP-Deflator in der Frühjahrsprognose 2023 Kommission zurückzuführen.

- (19) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo dürfte 2023 weiterhin durch die finanzpolitischen Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs beeinflusst werden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen aus dem Jahr 2022, die verlängert wurden, insbesondere Subventionen für Versorgungsunternehmen für Verluste aufgrund von Obergrenzen für die Energiepreise für Privathaushalte sowie Förderregelungen für energieintensive Unternehmen. Zum Teil werden diese Maßnahmen weiterhin durch neue Steuern auf die Zufallsgewinne von Energieversorgern gegenfinanziert. Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 davon aus, dass sich die Netto-Haushaltskosten dieser Entlastungsmaßnahmen für 2023 auf 1,2 % des BIP belaufen werden¹⁰. Die meisten Maßnahmen im Jahr 2023 scheinen nicht gezielt auf die am schwächsten aufgestellten Haushalte oder Unternehmen ausgerichtet zu sein, und viele von ihnen erhalten das Preissignal zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz nicht vollständig. Infolgedessen bedarf es keiner gezielten Entlastungsmaßnahmen, die bei der Bewertung der Einhaltung der Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022¹¹ zu berücksichtigen sind.
- (20) In seiner Empfehlung vom 12. Juli 2022 empfahl der Rat Ungarn, dafür zu sorgen, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben 2023 unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs¹² im Einklang steht. Ungarn sollte bereit sein, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Darüber hinaus wurde Ungarn empfohlen, die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative auszuweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Fazilität und anderer Fonds der Union.

¹⁰ Dieser Wert gibt die Höhe der jährlichen Kosten solcher Maßnahmen für den Haushalt unter Einberechnung von laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie – gegebenenfalls – Investitionsausgaben wieder.

¹¹ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2022 (ABl. C 334 vom 1.9.2022, S. 136).

¹² Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission wird das mittelfristige Potenzialwachstum Ungarns (Zehnjahresdurchschnitt), das zur Messung des finanzpolitischen Kurses herangezogen wird, auf nominal 16,6 % geschätzt.

(21) Für 2023 wird in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission vor dem Hintergrund einer hohen Inflation von einem kontraktiven finanzpolitischen Kurs (+4,2 % des BIP) ausgegangen. Im Vorjahr 2022 war der finanzpolitische Kurs expansiv (-0,4 % des BIP). Den Prognosen zufolge wird das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) 2023 einen kontraktiven Beitrag von 2,2 % des BIP zum finanzpolitischen Kurs leisten. Daher steht das prognostizierte Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben mit der Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 in Einklang. Die mit Zuschüssen aus der Fazilität und anderen Fonds der Union finanzierten Ausgaben werden 2023 voraussichtlich 2,3 % des BIP betragen, während die national finanzierten Investitionen voraussichtlich einen kontraktiven Beitrag von 0,6 Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs leisten werden¹³. Ungarn plant also, zusätzliche Investitionen über die Fazilität und andere Fonds der Union zu finanzieren, dürfte allerdings die national finanzierten Investitionen nicht aufrechterhalten. Das Land plant die Finanzierung öffentlicher Investitionen in den ökologischen und den digitalen Wandel und in die Energieversorgungssicherheit, darunter den Ausbau des Stromnetzes, die Modernisierung der Vorortbahnen, die Förderung der Nutzung von Solarmodulen für Wohngebäude, die Bereitstellung von Laptops für Lehrkräfte und Schüler der Sekundarstufen I und II sowie Digitalisierungsmaßnahmen im Gesundheitswesen, die aus der Fazilität und anderen Fonds der Union finanziert werden.

¹³ Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 2,2 BIP-Prozentpunkten erwartet. Der starke Rückgang bei sonstigen Investitionsausgaben im Jahr 2023 hängt mit den erheblichen Auswirkungen des Kaufs von Gasvorräten durch eine besondere staatliche Einrichtung im Jahr 2022 zusammen.

- (22) Dem Konvergenzprogramm 2023 zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2024 voraussichtlich auf 2,9 % des BIP zurückgehen. Der Rückgang im Jahr 2024 spiegelt in erster Linie einen erheblichen Rückgang der gesamtstaatlichen Ausgaben im Verhältnis zum BIP wider, insbesondere für Bruttoanlageinvestitionen, Vorleistungen und Arbeitnehmerentgelte. Dem Konvergenzprogramm 2023 zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenquote Ende 2024 auf 66,7 % des BIP sinken. Auf der Grundlage der zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für 2024 von einem öffentlichen Defizit von 4,4 % des BIP aus. Dieser Wert liegt über dem im Konvergenzprogramm 2023 prognostizierten Defizit, was in erster Linie auf höhere prognostizierte Ausgaben für Bruttoanlageinvestitionen im Einklang mit den jüngsten Trends und höhere Vorleistungen aufgrund des anhaltenden Inflationsdrucks zurückzuführen ist. Bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 71,1 % zum Jahresende 2024 von einem höheren Wert aus.
- (23) Dem Stabilitätsprogramm 2023 zufolge sollen 2024 die meisten Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich auslaufen. Die Kommission geht derzeit davon aus, dass sich die Nettokosten dieser Entlastungsmaßnahmen 2024 auf 0,4 % des BIP belaufen werden, gegenüber 1,2 % im Jahr 2023. Diese Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass es nicht zu neuerlichen Energiepreisanstiegen kommt. Von den Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich, die nach derzeitiger Planung 2024 bestehen bleiben sollen, scheint der größte Teil nicht auf schwächer aufgestellte Haushalte oder Unternehmen abzuzielen. Bei diesen Maßnahmen bleiben Preissignale zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz nicht in vollem Umfang erhalten.

(24) In der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 wird für die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ein Richtwert von 0,5 % des BIP vorgegeben¹⁴. Mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Notwendigkeit, das Defizit unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP zu senken, wäre nach Ansicht der Kommission für 2024 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um mindestens 0,5 % des BIP angemessen. Um eine solche Verbesserung sicherzustellen, sollte im Einklang mit der Methode der Kommission das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben¹⁵ der vorliegenden Empfehlung entsprechend im Jahr 2024 nicht über 4,4 % hinausgehen. Dies wird auch dazu beitragen, die Kerninflation zu senken, die deutlich über dem Unionsdurchschnitt liegt und, wenn sie weiter anhält, die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnte; außerdem wird dies zur Wahrung der außenwirtschaftlichen Position beitragen. Gleichzeitig sollten die noch verbleibenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich (die sich nach aktuellen Schätzungen der Kommission 2023 auf 1,2 % des BIP belaufen dürften) beendet werden, wenn die Energiemarktentwicklungen dies ermöglichen, und mit den am wenigsten zielgerichteten Maßnahmen begonnen und die entstehenden Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt werden. Laut den Schätzungen der Kommission würde dies bewirken, dass das Wachstum der Nettoprimärausgaben unter dem für 2024 empfohlenen Wert bleibt.

¹⁴ Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97, der von Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des BIP oder mit ausgeprägteren Risiken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit eine Anpassung um mehr als 0,5 % des BIP verlangt.

¹⁵ Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmeseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit.

- (25) Unter der Annahme einer unveränderten Politik geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 von einem Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben um 7,0 % im Jahr 2024 aus, was über der empfohlenen Wachstumsrate liegt. Die Anpassung, von der die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 ausgeht, ist geringer als die Einsparungen, die sich aus der vollständigen Beendigung der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich ergäben, was auf die erhöhten Ausgaben für Vorleistungen und Bruttoanlageninvestitionen sowie auf die voraussichtliche Aufhebung der Steuern auf unerwartete Gewinne und der sektoralen Abgaben zurückzuführen ist.
- (26) Laut dem Konvergenzprogramm 2023 sollen die öffentlichen Investitionen von 5,1 % des BIP im Jahr 2023 auf 3,7 % des BIP im Jahr 2024 zurückgehen. Die niedrigeren Investitionen spiegeln niedrigere national und unionsfinanzierte Investitionen wider.
- (27) Im Konvergenzprogramm 2023 wird ein mittelfristiger haushaltspolitischer Pfad bis 2027 skizziert. Im Konvergenzprogramm 2023 wird erwartet, dass das gesamtstaatliche Defizit allmählich auf 1,9 % des BIP im Jahr 2025, 1,4 % im Jahr 2026 und 0,9 % im Jahr 2027 zurückgeht. Das gesamtstaatliche Defizit soll also im gesamten Programmzeitraum unter 3 % des BIP bleiben. Im Konvergenzprogramm 2023 wird erwartet, dass die gesamtstaatliche Schuldenquote von 66,7 % zum Jahresende 2024 auf 56,3 % zum Jahresende 2027 zurückgeht.

(28) Die Maßnahmen im Bereich der geldpolitischen, budgetären und wirtschaftlichen Entwicklung stellten eine unkoordinierte Reaktion auf die jüngsten wirtschaftlichen Herausforderungen dar und schwächten die Wirksamkeit der allgemeinen politischen Reaktion. 2021 begann eine Verschärfung der Geldpolitik, doch die expansive Finanzpolitik setzte bis Anfang 2022 fort. Mehrere befristete politische Maßnahmen, die seit 2021 eingeführt wurden, zielten darauf ab, die Kaufkraft der Haushalte durch Preis- und Zinsobergrenzen und fiskalisch kostspielige Energiesubventionen auf ungezielte Weise zu erhalten. Für Kraftstoffe und bestimmte Grundnahrungsmittel wurden Preisobergrenzen eingeführt. Für Hypotheken mit variablem Zinssatz, Kredite an kleine und mittlere Unternehmen, bestimmte Studiendarlehen und große Bankeinlagen wurden Zinsobergrenzen eingeführt. Die meisten dieser Maßnahmen sollen 2023 auslaufen. Die Kosten der Maßnahmen wurden hauptsächlich von den Unternehmen und dem Finanzsektor getragen, und zwar durch höhere indirekte Steuern, wobei ihre wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen zu einer geringeren Inlandsproduktion und höheren Preisen bei Waren, die nicht direkt von den Obergrenzen betroffen sind, beigetragen haben. Sie haben auch die Anpassung der Nachfrage an ein neues wirtschaftliches Umfeld behindert. Die Maßnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung stützten sich auf subventionierte Kredite, um Unternehmen bei der Anpassung an wirtschaftliche Schocks zu unterstützen. Im Februar 2023 wurde eine umfangreiche Regelung für subventionierte Kredite mit festen Zinssätzen eingeführt, um Unternehmen bei der Bewältigung der steigenden Energiekosten zu unterstützen. Die Preis- und Zinsobergrenzen und die subventionierte Kreditvergabe haben den geldpolitischen Bemühungen zur Senkung der Inflation entgegengewirkt und unter anderem die Wirksamkeit der Instrumente der Zentralbank verringert. Die Europäische Zentralbank hat festgestellt, dass bestimmte Regulierungsmaßnahmen, darunter die Obergrenze für Bankeinlagenzinsen, die Durchführung einer effizienten Geldpolitik behindern.

- (29) Schwächen bei der Planung und Ausführung des Haushaltsplans haben die expansive Verzerrung der Finanzpolitik verstärkt und somit zu vielen der derzeitigen makroökonomischen Herausforderungen Ungarns beigetragen. Seit 2016 hat die sehr frühe Annahme der jährlichen Haushaltspläne die Qualität der makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen beeinträchtigt. Verschiedene Regeln für die Haushaltsflexibilität und große Haushaltsreserven ermöglichten höhere diskretionäre Ausgaben, was die Prozyklizität der Finanzpolitik verschärft hat. Ad-hoc-Ausgabenentscheidungen wurden häufig am Ende des Haushaltsjahres getroffen oder im Laufe des Jahres im Wege von Regierungsverordnungen ohne angemessene parlamentarische Kontrolle und öffentliche Konsultation erlassen, was wiederum die Haushaltstransparenz verringerte. Der nationale haushaltspolitische Rahmen hat hohe öffentliche Defizite aufgrund von Mängeln bei der Gestaltung der nationalen Haushaltsregeln – einschließlich einer Schuldenregel mit prozyklischen Merkmalen, der schwachen Durchsetzung der mittelfristigen Haushaltsplanung, die durch die Sonderbestimmungen während der „Gefahrenlage“ weiter ausgehöhlt wurde, sowie der begrenzten Rolle und der begrenzten Ressourcen des Fiskalrats – nicht verhindert. Das begrenzte Mandat und die begrenzten Ressourcen des Fiskalrats schränken seine Wirksamkeit bei der Steuerung öffentlicher Diskussionen über finanzpolitische Fragen ein.
- (30) Die Wohnimmobilienpreise sind in Ungarn in den letzten zehn Jahren bei anhaltend begrenztem Wohnungsangebot stark gestiegen. Nur schwach zielgerichtete Subventionsregelungen für den Hauskauf, die auch Haushalten mit höherem Einkommen, die bereits über eine Wohnung verfügen, zur Verfügung stehen, trugen zu den jüngsten Preissteigerungen bei. Subventionen für den Wohnungsbau, darunter Zuschüsse, subventionierte Darlehen und vergünstigte Mehrwertsteuersätze, sind ähnlich in unzureichendem Maße zielgerichtet.

(31) Nach Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2021/241 und dem im Anhang V Abschnitt 2.2 jener Verordnung genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Ungarn hat nach Artikel 14 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2021/241 seine Absicht bekundet, im Rahmen der Fazilität bis zu 6 600 000 000 EUR an zusätzlicher Unterstützung in Form eines Darlehens zu beantragen. Da die Fazilität – bis 2026 – befristet ist, gilt es, den Aufbau- und Resilienzplan zügig umzusetzen. Ebenso wichtig ist es für Ungarn, für angemessene Verwaltungskapazitäten zu sorgen, um die Verpflichtungen aus dem Aufbau- und Resilienzplan zu erfüllen. Eine zügige Aufnahme des neuen REPowerEU-Kapitels in den Aufbau- und Resilienzplan wird die Finanzierung zusätzlicher Reformen und Investitionen zur Unterstützung der strategischen Ziele Ungarns im Bereich Energie und ökologischer Wandel ermöglichen. Die systematische und wirkungsvolle Einbeziehung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und anderer relevanter Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, über den Plan hinausreichender wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor von Bedeutung, um sicherzustellen, dass die politische Agenda insgesamt auf breiter Basis mitgetragen wird. Die Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns hat sich aufgrund der späten Annahme des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns im Dezember 2022 erheblich verzögert. Eine rasche und stetige Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans würde die Erfüllung von 27 Etappenzielen im Zusammenhang mit der Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und dem Schutz der finanziellen Interessen der Union erfordern. Eine Auszahlung im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans ist erst möglich, wenn diese Etappenziele vollständig und korrekt umgesetzt sind. Die Mittelzuweisung für Ungarn im Rahmen von REPowerEU beläuft sich auf 701,6 Mio. EUR. Ungarn plant die Nutzung der REPowerEU-Finanzhilfen und des zusätzlichen Darlehens für energiebezogene Investitionen.

- (32) Die Kommission hat 2022 alle kohäsionspolitischen Programmunterlagen Ungarns gebilligt. Um in Ungarn den ökologischen und den digitalen Wandel zu vollziehen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken und eine ausgewogene territoriale Entwicklung zu erreichen, müssen die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan samt seinem REPowerEU-Kapitel unter Ausnutzung von Synergien zügig umgesetzt werden.
- (33) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan und den kohäsionspolitischen Programmen angegangen werden, steht Ungarn vor einer Reihe weiterer Herausforderungen, die die Armut, den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt im Dienstleistungssektor und den Energiesektor betreffen.
- (34) Während sich die Armutsindikatoren insgesamt in den letzten zehn Jahren verbessert haben, hat sich die relative Lage bestimmter benachteiligter Gruppen wie Haushalte mit niedrigem Einkommen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, Roma und Menschen in abgelegenen ländlichen Siedlungen verschlechtert. Die erhebliche materielle und soziale Deprivation weist eine der höchsten Raten in der Union auf, wobei erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen bestehen. Besonders hoch ist sie bei Kindern und Roma. Benachteiligte Gruppen haben Schwierigkeiten beim Zugang zu angemessener Sozialhilfe, Bildung, Gesundheitsversorgung und Arbeitsvermittlungsdiensten. Für Haushalte ohne stabiles Einkommen wird das Netz der sozialen Sicherheit immer weitmaschiger. Durch das Steuersystem werden Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen über Gebühr belastet. Die wichtigsten Einkommensquellen für einkommensschwache Haushalte konnten in den letzten zehn Jahren mit den Lebenshaltungskosten nicht Schritt halten. Die Angemessenheit des Mindesteinkommens zählt zu den niedrigsten in der Union. Der jüngste Anstieg der Energie- und Lebensmittelpreise belastet Geringverdiener unverhältnismäßig stark, während die Unterstützungsmaßnahmen überwiegend nicht zielgerichtet sind. Mit der jüngsten Änderung der Sozialschutzzvorschriften steht der Staat weniger in der Pflicht, Sozialfürsorge bereitzustellen.

- (35) Die Gesamtbeschäftigungsquote ist relativ hoch, aber bestimmte benachteiligte Gruppen wie Roma, Geringqualifizierte, Frauen mit Betreuungspflichten und Menschen mit Behinderungen haben aufgrund der Schwachstellen der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Sozialhilfesysteme und der Unterstützungsstrukturen für Arbeitsuchende Schwierigkeiten beim Eintritt in den offenen Arbeitsmarkt. Die Lücken bei den Beschäftigungsquoten von Geringqualifizierten, Roma und Menschen mit Behinderungen sind anhaltend hoch. Eine von fünf Frauen, die eine bezahlte Beschäftigung suchen, bleibt aufgrund von Betreuungspflichten für Kinder oder Angehörige mit Behinderungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Die Leistungen und der Zugang zu wirksamen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen für benachteiligte Gruppen sind unzureichend. Der Zeitraum, in dem Leistungen bei Arbeitslosigkeit gewährt werden, beträgt drei Monate, während die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit 9,4 Monate betrug, wie aus der im Jahr 2022 durchgeführten Arbeitskräfteerhebung hervorgeht. Vier von zehn gemeldeten Arbeitslosen empfangen keine Leistungen. Die lange durchschnittliche Registrierungsdauer deutet auf Kapazitätsprobleme in der öffentlichen Arbeitsvermittlung hin. Der Anteil der Arbeitsuchenden mit geringen Grundfertigkeiten ist im Vergleich zum nationalen Durchschnitt mehr als doppelt so hoch. Der Anteil der Erwachsenen, die an Lernmaßnahmen teilnehmen, ist nach wie vor gering, insbesondere bei Geringqualifizierten und Arbeitslosen.
- (36) Der soziale Dialog zählt nach wie vor zu den schwächsten in der Union und hat sich in letzter Zeit weiter verschlechtert. Das wichtigste dreigliedrige Gremium dient hauptsächlich als Forum für den Informationsaustausch und die Konsultation, verfügt über keinen formellen Rechtsrahmen und bietet – mit Ausnahme der Festlegung von Mindestlöhnen – keinen konstruktiven Dialog. Während der Mangel an Lehrkräften eine zunehmende Herausforderung darstellt, haben neue Rechtsvorschriften die Rechte von Lehrkräften auf kollektive Maßnahmen eingeschränkt und geben Arbeitgebern mehr Möglichkeiten an die Hand, Lehrkräfte, die mit zivilem Ungehorsam gegen die Arbeitsbedingungen protestieren, rückwirkend zu entlassen. Die jüngsten Reformen, die ohne einen konstruktiven Dialog mit den einschlägigen Gewerkschaften eingeführt wurden, haben sich negativ auf die Arbeitsbedingungen ausgewirkt und die Selbstvertretung der Beschäftigten im Gesundheitswesen geschwächt.

(37) In jüngster Zeit kam es in einer Reihe von Märkten zu staatlichen Eingriffen, wodurch die Rechtssicherheit beeinträchtigt wurde. Diese Eingriffe zielten tendenziell darauf ab, Investitionen seitens der Union und ausländische Investitionen in bestimmten Märkten zu verhindern oder zu begrenzen, wodurch der Erwerb von Unternehmen durch staatseigene Unternehmen oder Privatunternehmen mit engen Verbindungen zur Regierung ermöglicht wurde. Ferner beeinträchtigen die Eingriffe ernsthaft die Grundsätze des Binnenmarkts und der Rechtsstaatlichkeit und schränken die Möglichkeiten für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ein. So werden beispielsweise bestimmte Unternehmen und Wirtschaftszweige durch maßgeschneiderte Steuern, Preisobergrenzen und Regelungen, die kurzfristig und ohne vorherige Konsultation auferlegt werden, diskriminiert. Seit 2020 hat die Regierung auch von ihren außerordentlichen Befugnissen im Rahmen der „Gefahrenlage“ Gebrauch gemacht, um solche Maßnahmen einzuführen.

Haushaltseinnahmen aus sektorspezifischen Steuern sind erheblich. So hat die Regierung kürzlich administrative Preisobergrenzen und eine 90 %ige Gewinnsteuer auf die Herstellung von Zement und Keramik eingeführt. Dabei handelt es sich um Wirtschaftszweige mit einem hohen Anteil ausländischer Beteiligungen. Im Dezember 2022 erhöhte die Regierung plötzlich die Steuern für Versicherungs- und Pharmaunternehmen. Banken wurden durch eine Obergrenze für flexible Hypothekenzinsen belastet, was sich auf ihre Kreditvergabefähigkeit und ihre Rentabilität auswirkt. Selektive und willkürliche Verwaltungseinspektionen, Geldbußen und die Verweigerung von Genehmigungen wurden genutzt, um unangemessenen Druck auf bestimmte Unternehmen auszuüben, insbesondere im Einzelhandel und im Verkehrssektor. Anscheinend fehlt es an wirksamen Rechtsbehelfen gegen willkürliche Maßnahmen der Behörden. Der Einzelhandel ist nach wie vor mit unberechenbaren Regulierungen konfrontiert. Die Bedingungen für die Genehmigung der Errichtung von oder von Änderungen an Geschäften mit einer Fläche von über 400 Quadratmetern scheinen nicht transparent zu sein, und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung ist fraglich. Die Besteuerung des Einzelhandelssektors belastet größere Unternehmen, die ihren Sitz nicht in Ungarn haben, unverhältnismäßig stark. Die Regierung macht häufig von ihrer Befugnis Gebrauch, Transaktionen von der Fusionskontrolle auszunehmen.

Die Auswirkungen solcher Transaktionen auf die Wirtschaft, den Wettbewerb und den Binnenmarkt werden nicht bewertet. Die Kriterien für diese Ausnahmen sind nicht transparent festgelegt, und es gibt kein förmliches Verfahren zur Anfechtung dieser Kriterien oder der Entscheidung selbst. Infolge dieser Eingriffe hat staatliches oder regierungsfreundliches inländisches Eigentum in den Bereichen Banken, Telekommunikation, Versorgungsunternehmen, Medien, Fernsehen und Rundfunk zum Nachteil ausländischer Eigentümer zugenommen. Auf der Grundlage von Ankündigungen von Regierungsmitgliedern sind ähnliche Transaktionen im Versicherungs-, Einzelhandels- und Verkehrssektor zu erwarten, insbesondere in Bezug auf den Flughafen Budapest. Die geringere Präsenz von ausländischem Kapital und Know-how, insbesondere in Branchen mit hoher Wertschöpfung wie Bankwesen und Telekommunikation, birgt die Gefahr, dass die Chancen Ungarns auf Produktivitätswachstum und Innovation verringert werden.

(38) Der Energiemix Ungarns wird durch Öl und Gas bestimmt, mit jeweils etwa einem Drittel des gesamten Energieverbrauchs. Der Anteil der Kernenergie und der erneuerbaren Energiequellen beträgt 15 % bzw. etwa 14 %. Ungarn ist in Bezug auf fossile Brennstoffe und Kernenergie nach wie vor stark auf Russland angewiesen und bemüht sich nur schleppend um eine Abkehr von der Abhängigkeit von Russland. Drei Viertel des inländischen Gasverbrauchs werden durch Einfuhren aus Russland gedeckt. Im Jahr 2021 unterzeichnete Ungarn einen langfristigen Gasliefervertrag mit Gazprom und im April 2023 wurde eine Änderung des Vertrags –mit einer Option für zusätzliche Mengen – ausgehandelt. Die Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland erfordert erhebliche zusätzliche Maßnahmen, insbesondere zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Nachbarländern, gegebenenfalls auch im Bereich der Infrastruktur, um den Zugang zu alternativen fossilen Energiequellen sicherzustellen. Die Elektrifizierung und die geplanten Investitionen in energieintensive Industrien werden den Bedarf an Stromerzeugung erhöhen. Trotz des erheblichen Anstiegs der Solarenergiekapazität in den letzten Jahren ist der Anteil der erneuerbaren Energien immer noch einer der niedrigsten in der EU. Die Errichtung von Windkraftanlagen wurde ausgesetzt und dürfte nach Aufhebung rechtlicher Beschränkungen wieder aufgenommen werden. Geothermische Energie wird nicht in ausreichendem Maße genutzt. Das sich häufig ändernde Regelungsumfeld stellt die Entwicklung erneuerbarer Energien vor mehrere Herausforderungen. Darüber hinaus führen die begrenzten Kapazitäten des Stromnetzes zu einem erheblichen Engpass beim Anschluss erneuerbarer Energien an das Netz, während der Mangel an Flexibilitätslösungen auf der Nachfrage- und Angebotsseite und die eingeschränkte Stärkung der Verbraucher die Entwicklung einer sauberen Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen erheblich behindern. Eine suboptimale Integration in den Ausgleichsmarkt der Union ist auch eine verpasste Gelegenheit, das Netz für zusätzliche Kapazitäten für erneuerbare Energien zu optimieren.

- (39) Ungarn verfügt über ein erhebliches Energieeffizienzpotenzial, insbesondere in Wohngebäuden. Der Erdgasverbrauch ist in Ungarn von August 2022 bis März 2023 gegenüber dem durchschnittlichen Gasverbrauch im Vergleichszeitraum der fünf Vorjahre um 20 % zurückgegangen, womit das in der Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates¹⁶ festgelegte Reduktionsziel von 15 % übertrffen wurde; dies ist auch auf Maßnahmen im öffentlichen Sektor und die Änderung der für Privathaushalte geltenden Regelung der Obergrenzen für Energiepreise zurückzuführen. Ungarn wird aufgefordert, gemäß der Verordnung (EU) 2023/706 des Rates¹⁷ seine Bemühungen zur vorübergehenden Senkung der Gasnachfrage bis zum 31. März 2024 fortzusetzen. Trotz dieser jüngsten Änderungen ermöglicht die administrative Preisregelung im Energiesektor immer noch nicht, dass Preissignale ordnungsgemäß funktionieren und ausreichende Anreize für Energieeinsparungen geschaffen werden. Preisobergrenzen gelten einheitlich für alle Haushalte. Auch Haushalte mit hohem Einkommen profitieren von den subventionierten administrativen Preisen, während einkommensschwache Familien häufig in weniger energieeffizienten Wohnungen leben. Gezielte Regelungen für einkommensschwache Haushalte wären effizienter, sowohl hinsichtlich der Unterstützung finanziell schwächerer Haushalte als auch hinsichtlich der Erzielung von Energieeinsparungen.
- (40) Durch den Personal- und Fachkräftemangel in Bereichen und Berufen, die für den ökologischen Wandel von zentraler Bedeutung sind, einschließlich Fertigung, Inbetriebnahme und Instandhaltung klimaneutraler Technologien, entstehen Engpässe für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Schul- und Berufsbildungssysteme hoher Qualität, die sich den veränderten Erfordernissen am Arbeitsmarkt anpassen, sowie gezielte Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind unerlässlich, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Arbeitsmarktinklusion sowie die Reallokation von Arbeitskräften zu fördern. Um das ungenutzte Arbeitskräfteangebot zu erschließen, müssen diese Maßnahmen zugänglich sein, insbesondere für diejenigen Personen und in Wirtschaftszweigen und Regionen, die am stärksten vom ökologischen Wandel betroffen sind. 2022 fehlten Ungarn Fachkräfte in 31 Berufen, die besondere Kompetenzen oder Kenntnisse für den ökologischen Wandel erfordern. Gleichzeitig ist die Teilnahme von Arbeitnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen in energieintensiven Industriezweigen deutlich zurückgegangen und liegt nun unter dem Unionsdurchschnitt.

¹⁶ Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates vom 5. August 2022 über koordinierte Maßnahmen zur Senkung der Gasnachfrage (ABl. L 206 vom 8.8.2022, S. 1).

¹⁷ Verordnung (EU) 2023/706 des Rates vom 30. März 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/1369 zwecks Verlängerung des Nachfragesenkungszeitraums für Maßnahmen zur Senkung der Gasnachfrage und zur verstärkten Berichterstattung und Überwachung in Bezug auf die Umsetzung dieser Maßnahmen (ABl. L 93 vom 31.3.2023, S. 1).

- (41) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Konvergenzprogramm 2023 geprüft; seine Stellungnahme¹⁸ spiegelt sich in Empfehlung 1 wider.
- (42) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und ihrer Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2023 und das Konvergenzprogramm 2023 geprüft. Seine Empfehlungen nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in Empfehlung 1 wider. Die in Empfehlung 1 genannten Maßnahmen tragen dazu bei, Anfälligkeit in Verbindung mit dem sehr starken Preisdruck und dem externen und staatlichen Finanzierungsbedarf anzugehen. Die Empfehlungen 2 und 4 tragen zur Umsetzung der Empfehlung 1 bei —

¹⁸ Stellungnahme nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Ungarn 2023 und 2024 Maßnahmen ergreift, um

1. die geltenden Sofort-Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen in den Jahren 2023 und 2024 so früh wie möglich zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen; für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege neue oder fortgesetzte Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen, sicherzustellen, dass diese Entlastungsmaßnahmen gezielt auf den Schutz schwächerer Haushalte und Unternehmen ausgerichtet werden, für die öffentlichen Haushalte tragbar sind und die Anreize zum Energiesparen erhalten;

eine vorsichtige Haushaltspolitik zu gewährleisten und zu diesem Zweck insbesondere den nominalen Anstieg der national finanzierten Nettoprimärausgaben im Jahr 2024 auf höchstens 4,4 % zu begrenzen¹⁹;

die national finanzierten öffentlichen Investitionen aufrechtzuerhalten und die effektive Abrufung von Zuschüssen aus der Fazilität sowie anderen Fonds der Union zu gewährleisten, um insbesondere den ökologischen und den digitalen Wandel zu fördern;

für die Zeit nach 2024 weiterhin eine auf schrittweise und nachhaltige Konsolidierung gerichtete mittelfristige Haushaltsstrategie zu verfolgen und diese mit Investitionen und Reformen zu kombinieren, die einem höheren nachhaltigen Wachstum förderlich sind, um auf mittlere Sicht eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Haushaltslage zu erreichen;

eine wirksame Koordinierung und klare Abgrenzung der makroökonomischen Politik zu betreiben, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Zahlungsbilanz zu gewährleisten; schrittweise die Preis- und Zinsobergrenzen aufzuheben, um verzerrende Effekte zu verringern und die reibungslose geldpolitische Transmission zu erleichtern; Unterstützungsmaßnahmen im Wohnungssektor gezielt auf einkommensschwache Haushalte auszurichten; den mittelfristigen Haushaltsrahmen zu stärken, die Aufstellung der Jahreshaushaltspläne an das Haushaltsjahr anzupassen und den Ermessensspielraum bei der Ausführung der jährlichen Haushaltspläne zu begrenzen;

¹⁹ Dies entspricht Schätzungen zufolge einer jährlichen Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos um mindestens 0,5 % des BIP für 2024, wie in Erwägungsgrund 24 beschrieben.

2. die erforderlichen Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit der Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und dem Schutz der finanziellen Interessen der Union dringend zu erreichen, um eine rasche und stetige Umsetzung seines Aufbau- und Resilienzplans zu ermöglichen; das REPowerEU-Kapitel zügig fertigzustellen, damit rasch mit seiner Umsetzung begonnen werden kann; die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan unter Ausnutzung von Synergien zügig umzusetzen;
3. die Angemessenheit des Sozialhilfesystems, einschließlich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, zu verbessern; den Zugang zu wirksamen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen – insbesondere Weiterbildungsmöglichkeiten für die am stärksten benachteiligten Gruppen – zu verbessern und einen wirksamen sozialen Dialog zu gewährleisten; den Rechtsrahmen und den Wettbewerb im Dienstleistungssektor zu verbessern, indem selektive und willkürliche administrative Eingriffe und die Anwendung maßgeschneiderter Rechtsvorschriften, die bestimmten Unternehmen ungerechtfertigte Vorteile oder Nachteile verschaffen, vermieden werden und indem im Einklang mit den Grundsätzen des Binnenmarkts und der Rechtsstaatlichkeit systematisch eine wettbewerbsrechtliche Kontrolle auf Geschäftsvorgänge angewandt und der Einsatz von Sofortmaßnahmen auf das absolut Notwendige reduziert wird;

4. die Gesamtabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern, indem der Einsatz erneuerbarer Energien wie Windenergie, Erdwärme und nachhaltiges Biomethan beschleunigt wird, insbesondere durch die Straffung der Genehmigungsverfahren, die Durchführung regelmäßiger Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Schaffung eines unterstützenden und berechenbaren Regelungsumfelds; die Subventionen für fossile Brennstoffe schrittweise abzuschaffen; die Ausgleichsregeln für den Energiemarkt und die Festlegung der Tarife reformieren, um eine Kostendeckung und eine optimale Netznutzung zu ermöglichen; erforderlichenfalls die Strominfrastruktur einschließlich Netz- und Speicherkapazitäten zu modernisieren; die Einführen fossiler Brennstoffe zu diversifizieren, um die Abhängigkeit von Russland erheblich zu verringern, unter anderem durch Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten, erforderlichenfalls auch in Bezug auf die Infrastruktur; die Energieeffizienz – insbesondere in Gebäuden – zu verbessern, und die Anstrengungen zur Senkung des Gesamtgasverbrauchs fortzusetzen; das derzeitige System regulierter Energiepreise anzupassen, um Energieeinsparungen zu fördern und gleichzeitig einkommensschwache Haushalte gezielt zu unterstützen; seine politischen Anstrengungen mit Blick auf die Vermittlung und den Erwerb der nötigen Kompetenzen und Fähigkeiten für den ökologischen Wandel zu verstärken.

Geschehen zu Brüssel am ...

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin