



Brüssel, den 23.5.2018  
COM(2018) 416 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Ungarns 2018**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2018**

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Ungarns 2018**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2018**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Ungarn nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2018 für Ungarn<sup>4</sup> wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der länderspezifischen

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2018) 416 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2018) 0077 und P8\_TA(2018) 0078.

<sup>4</sup> SWD(2018) 215 final.

Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.

- (3) Am 30. April 2018 übermittelte Ungarn sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Konvergenzprogramm 2018. 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 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>5</sup> 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 den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung<sup>6</sup> hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Ungarn befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. In seinem Konvergenzprogramm 2018 geht Ungarn von einer Verschlechterung des gesamtstaatlichen Defizits von 2,0 % im Jahr 2017 auf 2,4 % im Jahr 2018 sowie einer anschließenden allmählichen Verbesserung auf 0,5 % des BIP bis 2022 aus. Das mittelfristige Haushaltsziel — ein strukturelles Defizit von 1,5 % des BIP — soll im Jahr 2020 erreicht werden. Der Neuberechnete strukturelle Saldo<sup>7</sup> legt jedoch nahe, dass das mittelfristige Haushaltsziel 2022 erreicht wird. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll gemäß dem Konvergenzprogramm bis Ende 2022 schrittweise auf etwas unter 60 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist günstig, was ausgeprägte Risiken für die Umsetzung der Defizitziele mit sich bringt.
- (6) Im Konvergenzprogramm 2018 wird auf die signifikanten Haushaltsauswirkungen der Sicherheitsmaßnahmen im Jahr 2017 verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Haushaltsbelastung angeführt. Der Kommission zufolge lagen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen im Jahr 2017 bei 0,17 % des BIP. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da eine akute terroristische Bedrohung ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Ungarns hat, deren Tragfähigkeit aber

---

<sup>5</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

durch die Gewährung einer vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Um die betreffenden Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2017 somit nach unten korrigiert.

- (7) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Ungarn, 2017 eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu erreichen, es sei denn, dieses Ziel könne mit geringeren Anstrengungen eingehalten werden. Auf der Grundlage der Haushaltsdaten für 2017 wurde in Ungarn eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel festgestellt. Gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV und Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates richtete die Kommission am 23. Mai 2018 eine Verwarnung an Ungarn, dass im Jahr 2017 eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel festgestellt wurde. Am XX. Juni nahm der Rat eine daran anknüpfende Empfehlung an, in der die Notwendigkeit bekräftigt wurde, dass Ungarn die erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben<sup>8</sup> im Jahr 2018 2,8 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass die Gefahr einer Abweichung von der empfohlenen Anpassung besteht.
- (8) Angesichts des für Ungarn geschätzten gesamtstaatlichen Schuldenstands von über 60 % des BIP und der prognostizierten Produktionslücke von 2,3 % des BIP sollte die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 3,9 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,75 % des BIP nach der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbarten gemeinsamen Anforderungsmatrix. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Anforderung besteht. Angesichts der sich stark verschlechternden haushaltspolitischen Aussichten und im Einklang mit der am XX. Juni 2018 an Ungarn gerichteten Empfehlung im Hinblick auf die Behebung der festgestellten erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ist der Rat insgesamt der Auffassung, dass ab 2018 signifikante zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entsprechen.
- (9) Die Beschäftigungsquote hat sich insgesamt wesentlich verbessert, und die günstigen wirtschaftlichen Entwicklungen bieten die Gelegenheit, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle ist beträchtlich, insbesondere in der Gruppe der 25- bis 39-Jährigen, was zum Teil mit dem geringen Angebot an hochwertigen Kinderbetreuungsleistungen zusammenhängt. Die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren liegt deutlich unter dem Barcelona-Ziel und dem EU-Durchschnitt. Obwohl das Programm für gemeinnützige Arbeiten

---

<sup>8</sup> Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

nach wie vor das wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist, hat sich die Anzahl der Teilnehmer beträchtlich verringert, was positiv zu bewerten ist. Allerdings ist das Programm nach wie vor nicht zielgerichtet genug und in Anbetracht der Arbeitsmarktlage bei der Wiedereingliederung der Teilnehmer in den offenen Arbeitsmarkt weiterhin nur begrenzt wirksam. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die stärker auf Weiterbildung und Umschulung abstellen, sind unzureichend entwickelt.

- (10) Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen ist 2016 auf 26,3 % zurückgegangen, liegt aber nach wie vor über dem EU-Durchschnitt. Kinder sind der Gefahr der Armut im Allgemeinen stärker ausgesetzt als andere Altersgruppen. Die Mindesteinkommensleistungen gehören zu den niedrigsten in der EU. und liegen bei Einpersonenhaushalten unter 50 % der Armutsgrenze. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit erreichen bei Weitem kein angemessenes Niveau: Ihr auf maximal drei Monate begrenzter Gewährungszeitraum ist der kürzeste in der EU und deckt nur in etwa ein Viertel der durchschnittlichen Dauer der Arbeitssuche ab. Zudem gehören die ausgezahlten Beträge EU-weit zu den niedrigsten.
- (11) Die Verfahren und Strukturen des sozialen Dialogs sind in Ungarn nach wie vor unzureichend entwickelt und ermöglichen keine nennenswerte Teilhabe der Sozialpartner bei der Ausarbeitung und Umsetzung arbeitspolitischer Maßnahmen. Die mangelhafte Einbeziehung der Interessenträger und die eingeschränkte Transparenz haben zur Folge, dass sich die Politikgestaltung nicht ausreichend auf Fakten stützt und daher nicht ausreichend zuverlässig ist, was Unsicherheit bei den Investoren erzeugt und die Konvergenz bremst.
- (12) Obwohl bereits Maßnahmen umgesetzt wurden, um das Steuersystem zu verbessern, gibt es noch einige Probleme. Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist zwar rückläufig, aber im EU-Vergleich nach wie vor hoch, insbesondere für bestimmte einkommensschwache Gruppen. Die Komplexität des Steuersystems insgesamt und die noch immer existierenden branchenspezifischen Steuern bleiben eine Schwachstelle. Maßnahmen zur Bekämpfung aggressiver Steuerstrategien sind von entscheidender Bedeutung, um Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen zu verhindern, eine faire Behandlung der Steuerzahler sicherzustellen und die öffentlichen Finanzen zu schützen. Da von den aggressiven Steuerstrategien der Steuerzahler eine Ansteckungsgefahr zwischen Mitgliedstaaten ausgeht, sind in Ergänzung der Rechtsvorschriften der EU koordinierte einzelstaatliche politische Maßnahmen erforderlich. Ungarn weist relativ hohe Kapitalzu- und -abflüsse auf, die auf von der Realwirtschaft abgekoppelte Zweckgesellschaften zurückzuführen sind. Da auf ins Ausland fließende (also von EU-Ansässigen an in Drittstaaten Ansässige geleistete) Dividenden-, Zins- und Lizenzgebührenzahlungen von in Ungarn ansässigen Unternehmen keine Quellensteuern erhoben werden, fallen diese Zahlungen möglicherweise vollständig durch das Steuerraster, sofern sie auch im Empfängerland nicht besteuert werden. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass Ungarn anerkennt, dass ins Ausland fließende Zahlungen zu Zwecken aggressiver Steuerplanung missbraucht werden können. Auf der Grundlage des jüngsten Austauschs wird die Kommission ihren konstruktiven Dialog in Bezug auf die Eindämmung aggressiver Steuerplanungsstrategien von Steuerzahlern fortsetzen.
- (13) Regulatorische Schranken im Dienstleistungsbereich und insbesondere im Einzelhandel wirken sich auf die Leistungsfähigkeit des Sektors aus und hemmen eine effiziente Ressourcenallokation, Produktivität und Innovation. Die Tendenz, sich für bestimmte Dienstleistungen systematisch an staatseigene Unternehmen zu wenden, die

speziell für diesen Zweck geschaffen wurden, untergräbt den freien Wettbewerb. Der unberechenbare Rechtsrahmen ist ein weiteres Problem, und zwar in erster Linie im Einzelhandel, wo sich die Bestimmungen in den letzten Jahren sehr häufig geändert haben. Da die vorgeschlagenen Bestimmungen häufig auf den Umsatz oder die Verkaufsflächen abstellen, betreffen sie vor allem ausländische Einzelhandelsketten. Dies erhöht die Unsicherheit unter den Unternehmern und kann Investoren abschrecken. Ein stabiles und wettbewerbsfreundliches rechtliches Umfeld ist erforderlich. In Bezug auf reglementierte Berufe sind die ungarischen Bestimmungen nach wie vor sehr restriktiv, insbesondere bei wichtigen Berufsgruppen wie Buchhaltungs- und Rechtsberufe.

- (14) Die Prävention und Verfolgung von Korruption sind nach wie vor unzureichend. Mehrere Indikatoren legen nahe, dass Ungarns Korruptionsanfälligkeit in den letzten Jahren zugenommen hat, und die Korruptionsrisiken könnten sich negativ auf das Wachstumspotenzial des Landes auswirken. Für die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche ist eine funktionierende Staatsanwaltschaft von entscheidender Bedeutung. Doch auch wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der Kleinkorruption mit einigem Erfolg angewandt wurden, scheint es an der nötigen Überzeugung zu mangeln, um in Fällen von Korruption auf hoher Ebene Ermittlungen aufzunehmen. Mangelnde Transparenz und ein eingeschränkter Zugang zu Informationen stehen Maßnahmen zur Korruptionsprävention zusätzlich im Weg. Zwar wurden im Hinblick auf das öffentliche Auftragswesen bereits wichtige Schritte unternommen, doch sind Transparenz und Wettbewerb bei Ausschreibungen noch verbesserungsfähig.
- (15) Die Bildungsergebnisse liegen bei den Grundfertigkeiten deutlich unter dem EU-Durchschnitt, insbesondere bei Kindern aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen. Die Entscheidung über den Schultyp fällt für die Schüler bereits sehr früh, sodass ein großes Gefälle zwischen den einzelnen Bildungsergebnissen und Karrierewegen zu verzeichnen ist. Benachteiligte Kinder, einschließlich Roma, besuchen tendenziell berufsbildende Schulen, die ein niedrigeres Niveau bei den Grundfertigkeiten und höhere Abbrecherquoten aufweisen; Personen, die solche Schulen besucht haben, werden im Durchschnitt schlechter bezahlt. Der Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger ist auf durchschnittlich 12,4 % angewachsen und unter Roma-Kindern besonders hoch. Im Hinblick auf das Ziel einer hochwertigen und inklusiven Bildung sind diese Probleme besonders akut. Die rückläufige Zahl der Studienplatzbewerber und die hohen Abbrecherquoten im Hochschulbereich wird die Tertiärabschlussquote weiter senken, während die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften zunimmt.
- (16) Die Ergebnisse im Gesundheitsbereich haben sich nicht verbessert und beeinträchtigen in Kombination mit der ungesunden Lebensweise großer Teile der Bevölkerung das Humankapital. Das ungarische Gesundheitswesen leidet unter staatlicher Unterfinanzierung und ineffizienter Ressourcenallokation, was seine Wirksamkeit beeinträchtigt. Da Patienten außerdem in erheblichem Maße Zuzahlungen leisten, ergeben sich Ungleichheiten im Hinblick auf einen zeitnahen Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Präventiv- und Heilbehandlungen. Auch der Personalmangel im Gesundheitswesen wirkt sich negativ auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung aus, obgleich dieses Problem infolge der jüngsten Lohnerhöhungen weniger akut ist. Die laufenden Reformen konzentrieren sich auf die Eindämmung der übermäßigen Inanspruchnahme von Krankenhausleistungen, deren Hauptursache darin besteht, dass die Erbringer medizinischer Grundversorgung nicht hinreichend ausgestattet sind, um ihre Aufgabe als Erstanlaufstelle wirksam erfüllen zu können. Eine weitere

Rationalisierung der Ressourcennutzung im Krankenhausbereich und gezielte Investitionen zur Verbesserung der Leistungen der medizinischen Grundversorgung würden einen Abbau der Ungleichheiten beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, Effizienzgewinne und bessere Gesundheitsergebnisse ermöglichen.

- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Ungarns umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme<sup>9</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Ungarn 2018 und 2019

1. im Jahr 2018 die Befolgung der Empfehlung des Rates vom XX. Juni 2018 im Hinblick auf die Behebung der erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gewährleistet; 2019 sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 3,9 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,75 % des BIP entspricht;
2. das Steuersystem weiter vereinfacht und insbesondere branchenspezifische Steuern abbaut; die Qualität und Transparenz des Entscheidungsprozesses verbessert, indem es einen wirksamen sozialen Dialog einrichtet, die Interessenträger einbezieht und regelmäßig geeignete Folgenabschätzungen vornimmt; den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ausbaut, die Strafverfolgung stärkt sowie Transparenz und Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen verbessert, indem unter anderem die Daten des Systems zur elektronischen Auftragsvergabe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; den Wettbewerb, die Regulierungssicherheit und die Transparenz im Dienstleistungssektor und insbesondere im Einzelhandel erhöht;
3. ungenutztes Arbeitskräftepotenzial erschließt, indem es die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessert; die Bildungsergebnisse verbessert und den Zugang benachteiligter Gruppen, insbesondere der Roma, zu hochwertiger, inklusiver regulärer Bildung erhöht; die Angemessenheit und Reichweite der Sozialhilfe und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbessert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.