EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 517 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2019

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2019

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

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

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

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

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 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 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 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 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 2019 für Ungarn[2] wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Ungarns bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der Empfehlungen der

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] SWD(2019) 1016 final.

Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.

(3) Am 30. April 2019 übermittelte Ungarn sein nationales Reformprogramm 2019 und sein Konvergenzprogramm 2019. 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 (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[3] 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 ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung[4] hat die Kommission näher erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

(5) Ungarn befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. Im Konvergenzprogramm 2019 rechnet die Regierung mit einer Verbesserung des Gesamtdefizits auf 1,8 % des BIP im Jahr 2019 gegenüber 2,2 % im Jahr 2018. Anschließend soll sich das Defizit schrittweise weiter auf 1,2 % im Jahr 2021 verbessern und schließlich 2023 ein strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Auf der Grundlage des neuberechneten strukturellen Saldos ([5]) käme Ungarn im Jahr 2022 seinem mittelfristigen Haushaltsziel nahe – welches von einem strukturellen Defizit von 1,5 % des BIP im Jahr 2019 auf 1,0 % des BIP ab 2020 geändert wurde – und würde es im darauf folgenden Jahr erreichen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll gemäß dem Konvergenzprogramm bis Ende 2022 schrittweise auf unter 60 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist für 2019 plausibel und ab 2020 ausgesprochen günstig, was Risiken für die Umsetzung der Defizitziele mit sich bringt. Allerdings wurden die Maßnahmen, die zum Erreichen der ab 2020 anvisierten Defizitziele erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert.

(6) Am 22. Juni 2018 stellte der Rat im Einklang mit Artikel 121 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fest, dass in Ungarn 2017 eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bestand. Angesichts dieser festgestellten erheblichen Abweichung empfahl der Rat Ungarn am 22. Juni 2018, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben[6] im Jahr 2018 2,8 % nicht

---

3 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).

4 COM(2014) 494 final.

5 Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

6 Die staatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der

überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht. Am 4. Dezember 2018 kam der Rat zu dem Schluss, dass Ungarn keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hatte, um der Empfehlung des Rates vom 22. Juni 2018 nachzukommen, und gab eine überarbeitete Empfehlung ab. In der überarbeiteten Empfehlung ersuchte der Rat Ungarn, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 3,3 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht. Am XX. Juni 2019 stellte der Rat fest, dass Ungarn keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hatte, um der Empfehlung des Rates vom 4. Dezember 2018 nachzukommen. Zudem wurde für Ungarn auf der Grundlage der Haushaltsdaten für 2018 eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad im Jahr 2018 festgestellt.

(7) Gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV und Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 richtete die Kommission am 5. Juni 2019 eine Verwarnung an Ungarn, dass im Jahr 2018 eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel festgestellt wurde. Am XX. Juni 2019 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 im Jahr 2019 3,3 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass 2019 die Gefahr einer Abweichung von dieser Empfehlung besteht.

(8) Für 2020 empfahl der Rat Ungarn am XX. Juni 2019, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 4,7 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,75 % des BIP entspricht. Damit befände sich Ungarn auf einem angemessenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass 2020 bei einer unveränderten Politik die Gefahr einer Abweichung von dieser Anforderung besteht. Im Einklang mit der am XX. Juni 2019 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 2019 signifikante zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entsprechen.

(9) Die Gesamtbeschäftigungsquote hat sich angesichts des starken Wirtschaftswachstums erheblich verbessert, was allerdings nicht allen Gruppen im gleichen Maße zugutegekommen ist. Gemessen am EU-Durchschnitt bestehen bei Beschäftigung und Löhnen weiter große Unterschiede zwischen Kompetenzgruppen sowie zwischen Männern und Frauen. Das starke geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle ist zum Teil auf das begrenzte Angebot an hochwertiger Kinderbetreuung zurückzuführen. Die Arbeitsmarktchancen verschiedener benachteiligter Gruppen, darunter Roma und Menschen mit Behinderung, sind gering. Das Programm für öffentliche Arbeiten, das kein wirksames Instrument darstellt, um die Teilnehmer in Beschäftigungsverhältnisse

---

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.

auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen, wurde zwar zurückgefahren, hat aber immer noch einen erheblichen Umfang. Die übrigen Strategien, mit denen Arbeitslose und Nichterwerbstätige bei der Suche nach einer Arbeit oder Ausbildung unterstützt werden sollen, sind zu wenig zielgerichtet. Die Entwicklung digitaler Fähigkeiten könnte dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Die jüngsten Maßnahmen zielen darauf ab, mehr Arbeitnehmer im Ruhestand wieder in Beschäftigung zu bringen und ihre Zahl mit der Zeit zu steigern. Im Hinblick auf die Armut hat sich die Lage in Ungarn seit 2013 insgesamt verbessert. Der Zeitraum, in dem Leistungen bei Arbeitslosigkeit gewährt werden, ist mit maximal drei Monaten der EU-weit kürzeste und liegt weit unter dem durchschnittlich für die Arbeitssuche benötigten Zeitraum.

(10) Der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen sinkt. Es hat eine deutliche Verlagerung weg von Sozialleistungen hin zu arbeitsbezogener Familienunterstützung und Sachleistungen stattgefunden, die jedoch nicht ausreichend auf arme Menschen ausgerichtet sind. Während die Subventionen für den Erwerb von Wohneigentum ausgebaut wurden, kam es zu keinerlei Verbesserung bei der Bereitstellung von Sozialwohnungen.

(11) Die Bildungsergebnisse liegen unter dem EU-Durchschnitt und weisen ein großes territoriales Gefälle auf. Der Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger liegt über und die Tertiärabschlussquote unter dem EU-Durchschnitt. Das Bildungssystem hemmt die soziale Mobilität. 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. Der Anteil der mehrheitlich von Roma besuchten Schulen stieg von 10 % im Jahr 2008 auf 15 % im Jahr 2017. Kürzlich ergriffene Maßnahmen, die auf die gleichmäßige Verteilung benachteiligter Schüler auf die Schulen abzielen, sind nur von begrenzter Wirkung, da Privatschulen von der Verpflichtung zur Aufnahme solcher Schüler ausgenommen sind. Benachteiligte Kinder besuchen tendenziell vermehrt berufsbildende Sekundarschulen, welche häufiger durch ein niedriges Niveau bei den Grundfertigkeiten, höhere Abbruchquoten sowie schlechtere Verdienst- und Karriereaussichten für die Absolventen gekennzeichnet sind. Mit der geringen Teilhabe benachteiligter Gruppen, insbesondere von Roma, an hochwertiger Bildung wird eine Chance zum Aufbau von Humankapital vergeben. Auch der Lehrermangel stellt weiterhin eine Herausforderung dar. Obwohl die Lehrergehälter in den letzten Jahren angehoben wurden, sind sie verglichen mit denen anderer Hochschulabsolventen immer noch relativ niedrig. Die geringe Zahl der Studierenden an Hochschulen entspricht nicht der starken Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften und dem Vergütungsvorsprung für Hochschulabsolventen, der zu den höchsten in Europa zählt. Die ungarischen Hochschulen genießen die geringste finanzielle Autonomie in der EU. Die Änderung des Hochschulgesetzes im April 2017, mit der zusätzliche Anforderungen eingeführt wurden, die internationale Universitäten für ihren Betrieb in Ungarn erfüllen müssen, gab zudem Anlass zu weiterer Besorgnis über die akademische Freiheit. Wegen der Rechtsunsicherheit aufgrund der genannten Gesetzesänderung bekundete die international renommierteste ungarische Universität 2018 ihre Absicht, sich im Ausland anzusiedeln.

(12) Bei den Ergebnissen im Gesundheitsbereich rangiert Ungarn hinter den meisten anderen EU-Ländern; dies ist eine Folge sowohl einer ungesunden Lebensweise als auch der begrenzten Wirksamkeit der Gesundheitsversorgung. Ungarn gehört zu den EU-Mitgliedstaaten, in denen Rauchen, Alkoholmissbrauch und Übergewichtigkeit am

weitesten verbreitet sind. Für die Ungarn besteht außerdem das EU-weit höchste Risiko eines vorzeitigen Todes wegen schlechter Luftqualität. Die Zahl der vermeidbaren Todesfälle ist eine der höchsten in der EU, was zum Teil an unzulänglichen Vorsorgeuntersuchungen und einer mangelhaften Verwaltung der medizinischen Grundversorgung liegt. Beim Zugang zu qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung bestehen beträchtliche sozioökonomische Unterschiede. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben liegen unter dem EU-Durchschnitt, und die Bürger leisten Zuzahlungen, um qualitativ hochwertige Leistungen zu erhalten, wodurch sich die sozioökonomische Gesundheitskluft noch zu vertiefen droht. Das System ist weiterhin stark auf die Krankenhäuser ausgerichtet und weist Schwächen bei der Grundversorgung, insbesondere bei der Früherkennung und Verhütung chronischer Krankheiten, auf. In ärmeren Gebieten wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung außerdem durch den erheblichen Personalmangel im Gesundheitssystem erschwert.

(13) Durch eine Erhöhung der Forschungs- und Innovationskapazitäten könnte die derzeit mäßige Innovationsleistung Ungarns verbessert und die Produktivität gesteigert werden. Die geringe Akkumulierung geistiger Vermögenswerte schlägt sich in der geringen Zahl von Patent-, Marken- und Geschmacks- oder Gebrauchsmusteranmeldungen sowie von innovativen Unternehmen und im niedrigen Internationalisierungsgrad kleiner und mittlerer Unternehmen nieder. Kleinere Unternehmen sind besonders innovationsscheu, was ihre Einbindung in globale Wertschöpfungsketten hemmt. Der Großteil der Forschung und Entwicklung findet in einigen wenigen, meist in ausländischem Eigentum befindlichen Unternehmen statt und wird vom Staat großzügig unterstützt. Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft würde dazu beitragen, die Innovationsleistung und den Technologietransfer zu verbessern. Die Qualität der öffentlichen Forschung wird durch eine ineffiziente Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie durch Unterfinanzierung beeinträchtigt, da die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen. Durch kürzlich getroffene Maßnahmen, mit denen Mittel gekürzt und die Unabhängigkeit akademischer und wissenschaftlicher Foren beschnitten werden sollten, werden diese Foren verunsichert, was dazu führen könnte, dass Spitzenforschungstalente auswandern und die Forschungsqualität dauerhaft sinkt.

(14) In benachteiligten Gebieten tragen die ungenügende Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel und hohe Kosten für Pendler zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit bei. Der schlechte Zustand des Straßen- und Schienennetzes behindert die Mobilität und verringert die Verkehrssicherheit; das Problem betrifft über die Hälfte des Straßennetzes, speziell in benachteiligten Gebieten. Die Verkehrsnetze sind auf Budapest ausgerichtet, während durch das Land führende lokale Netze und Querverbindungen unterentwickelt sind. In den städtischen Gebieten Ungarns stellt die Überlastung der Straßen zunehmend eine Herausforderung dar und bremst die Produktivität. Darüber hinaus sind die vom Straßenverkehr verursachten Treibhausgasemissionen in den vergangenen fünf Jahren stark gestiegen. Die durch niedrige Wasserstände in Mitleidenschaft gezogene Binnenschifffahrt auf der Donau könnte durch eine weniger restriktive Regulierung verbessert werden.

(15) Die Energieeffizienz im Wohnsektor lässt nach wie vor zu wünschen übrig. Das Stromerzeugungsnetz muss auf die wachsende Bedeutung einer dezentralisierten Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen vorbereitet werden. Die Hälfte des ungarischen Hoheitsgebiets ist in hohem Maße den Risiken des Klimawandels ausgesetzt und wird unter anderem von Dürren und Überschwemmungen heimgesucht,

die Investitionen in die Wasserbewirtschaftung an den Hauptflüssen notwendig machen. Die Luftverschmutzung und die Wasserqualität geben weiterhin Anlass zur Sorge. Hauptschadstoffquellen sind die Verbrennung fester Brennstoffe im Wohnsektor, die Landwirtschaft und Verkehrsemissionen. Die Kreislaufwirtschaft steht noch am Anfang, das Recycling von Siedlungsabfällen ist unterentwickelt, und die wirtschaftlichen Instrumente reichen zur Bewältigung der ökologischen Herausforderungen, vor denen Ungarn steht, nicht aus.

(16) Bedenken hinsichtlich der Verhütung und Verfolgung von Korruption sind nach wie vor nicht ausgeräumt. Mehrere Indikatoren deuten darauf hin, dass Ungarn in den letzten Jahren anfälliger für Korruption geworden ist. Korruptionsrisiken und Günstlingswirtschaft verzerren die Zuweisung von Ressourcen, die so nicht den produktivsten Unternehmen zufließen. Für die Bekämpfung von Korruption ist eine funktionierende Staatsanwaltschaft von entscheidender Bedeutung. Während Maßnahmen zur Bekämpfung der Kleinkorruption mit einigem Erfolg angewandt wurden, sind immer noch keine Anzeichen für ein entschlossenes Vorgehen erkennbar, wenn ernsthafte Vorwürfe gegen hohe Beamte oder ihr unmittelbares Umfeld laut werden. Die Rechenschaftspflicht für Entscheidungen zur Einstellung von Untersuchungen gibt Anlass zur Sorge, da gegen solche Entscheidungen keine wirksamen Rechtsmittel eingelegt werden können. Die Prävention von Korruption wird außerdem durch öffentliche Einrichtungen behindert, die den Zugang zu Informationen, auch durch abschreckend hohe Gebühren, beschränken.

(17) Das System von Kontrolle und Gegenkontrolle, das für die Gewährleistung einer unabhängigen Justiz so entscheidende Bedeutung hat, wurde in der ordentlichen Gerichtsbarkeit weiter geschwächt. Der Landesrichterrat hat immer größere Schwierigkeiten, ein Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesgerichtsamts zu bilden. Dies gibt Anlass zur Sorge um die Unabhängigkeit der Justiz. Was das Gesetz über die Verwaltungsgerichte betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass die Regierung am 30. Mai 2019 einen Gesetzesentwurf zur Rücknahme des Gesetzes über das Inkrafttreten sowie Übergangsregelungen für die Verwaltungsgerichte vorgelegt hat.

(18) Der Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen wurde in den vergangenen Jahren zwar verbessert, es bestehen aber immer noch Wettbewerbshemmnisse. Hierzu gehören Verfahren, die nur in eingeschränktem Maß öffentlich sind, und systembedingte Unregelmäßigkeiten bei den Ausschreibungen, die vor allem mit unangemessenen Auswahl- und Zuschlagskriterien und einer Ungleichbehandlung der Bieter zusammenhängen. Während bei einigen Indikatoren Verbesserungen festzustellen sind, gibt es immer noch eine hohe Zahl von Verfahren mit nur einem Bieter. Effizienz und Transparenz könnten weiter erhöht werden, wenn häufiger auf die elektronische Auftragsvergabe zurückgegriffen würde.

(19) Die Verfahren und Strukturen des sozialen Dialogs sind in Ungarn nach wie vor unzureichend entwickelt und verhindern eine nennenswerte Teilhabe der Sozialpartner an der Ausarbeitung und Umsetzung arbeitspolitischer Maßnahmen. Die mangelhafte Einbeziehung der Interessenträger und die eingeschränkte Transparenz untergraben eine faktengestützte Politikgestaltung, was wiederum die Qualität der getroffenen Maßnahmen beeinträchtigt. Dies führt zu häufigen und unvorhersehbaren Veränderungen von gesetzlichen Vorschriften und hemmt Investitionen mit hohem Mehrwert.

(20) Obwohl bereits Maßnahmen zur Verbesserung des Steuersystems getroffen wurden, gibt es nach wie vor einige Herausforderungen. Die Steuerbelastung des Faktors Arbeit ging zwar zurück, ist für Geringverdiener aber weiterhin hoch. Sektorspezifische Steuern und eine große Zahl kleiner Steuern verkomplizieren das System und erhöhen die Befolgungskosten, insbesondere für kleinere Unternehmen.

(21) Die Auswahl effizienter Unternehmen wird durch den Wettbewerb begrenzende regulatorische Schranken und staatliche Eingriffe auf den Produktmärkten behindert. Die Behörden betrauen weiterhin staatseigene oder eigens dafür gegründete private Unternehmen mit bestimmten Dienstleistungen. Gewisse maßgeschneiderte Rechtsvorschriften und Maßnahmen sowie Ad-hoc-Befreiungen von der Wettbewerbsaufsicht behindern das Funktionieren des Marktes und wirken als Investitionsbremsen. Der unberechenbare Rechtsrahmen ist ein weiteres Problem, und zwar in erster Linie im Einzelhandel, wo sich die Bestimmungen in den letzten Jahren häufig geändert haben. Im Vorjahr wurde eine zusätzliche Genehmigungspflicht für Änderungen der Nutzung von Einzelhandels-Verkaufsstätten eingeführt. Auch in Bezug auf die Reglementierung von Berufen sind die ungarischen Bestimmungen nach wie vor restriktiv. Der mangelnde Wettbewerb in diesen Sektoren könnte der Innovation und der Effizienz abträglich sein.

(22) Für ein effizienteres und faireres Steuersystem ist eine Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung unerlässlich. Da aggressive Steuerplanungsstrategien der Steuerzahler sich auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken können, ist ergänzend zu den Rechtsvorschriften der EU auch ein koordiniertes Vorgehen auf nationaler Ebene erforderlich. Obwohl Ungarn Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung getroffen hat, verzeichnet das Land relativ hohe Kapitalzu- und -abflüsse über Zweckgesellschaften, die keine oder nur sehr geringe Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben. Da auf ins Ausland fließende (also von EU-Ansässigen an in Drittstaaten Ansässige geleistete) Dividenden-, Zins- und Lizenzgebührzahlungen 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.

(23) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[7] behandelten Bereichen. Auf diese Weise könnte Ungarn diese Fonds im Hinblick auf die genannten Sektoren unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede optimal nutzen.

(24) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Ungarns umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2019 und das Nationale Reformprogramm 2019 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Ungarn gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine dauerhaft 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 Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.

[7] SWD(2019) 1016 final.

(25) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme[8] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

EMPFIEHLT, dass Ungarn 2019 und 2020

1. die Befolgung der Empfehlung des Rates vom XX. Juni 2019 im Hinblick auf die Behebung der erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel sicherstellt;

2. die Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen in den Arbeitsmarkt insbesondere durch eine Verbesserung der Kompetenzen fortsetzt und die Angemessenheit der Sozialhilfe und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbessert; die Bildungsergebnisse verbessert und den Zugang benachteiligter Gruppen, insbesondere der Roma, zu hochwertiger, regulärer Bildung erhöht; die Gesundheitsergebnisse verbessert, indem es präventive Gesundheitsmaßnahmen fördert und die medizinische Grundversorgung stärkt;

3. die investitionsbezogene Wirtschaftspolitik schwerpunktmäßig auf Forschung und Innovation, kohlenstoffarme Energie- und kohlenstoffarmen Verkehr, Infrastrukturen für die Abfallwirtschaft sowie auf Energie- und Ressourceneffizienz ausrichtet und dabei regionale Unterschiede berücksichtigt; für mehr Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen sorgt;

4. den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung – auch durch eine Verbesserung der Strafverfolgung und des Zugangs zu öffentlichen Informationen – ausbaut und die Unabhängigkeit der Justiz stärkt; die Qualität und die Transparenz des Entscheidungsprozesses verbessert, indem es einen wirksamen sozialen Dialog einrichtet, die Interessenträger einbezieht und regelmäßig geeignete Folgenabschätzungen vornimmt; das Steuersystem weiter vereinfacht und es zugleich für eine etwaige aggressiven Steuerplanung weniger anfällig macht; den Wettbewerb im Dienstleistungssektor erhöht und die Regelungen vorhersehbarer gestaltet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident

[8] Nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.