



Brüssel, den 20.5.2020
COM(2020) 552 final

BERICHT DER KOMMISSION

Ungarn

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BERICHT DER KOMMISSION

Ungarn

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

1. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, und gleichzeitig die Kommission und den Rat in die Lage versetzen, im Rahmen des Pakts die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Nach den von den ungarischen Behörden am 31. März 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat¹ validierten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit Ungarns 2019 auf 2,0 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 66,3 % des BIP betrug. Dem Konvergenzprogramm 2020 zufolge plant Ungarn für 2020 ein Defizit von 3,8 % des BIP und eine Schuldenquote von 72,6 % des BIP.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission daher diesen Bericht erstellt, in dem untersucht wird, ob Ungarn die Defizit- und Schuldenstandskriterien des Vertrags erfüllt. Bei dieser Analyse werden nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Konvergenzprogramm 2020 erwartet Ungarn für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 3,8 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt.

Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 7 % im Jahr 2020 aus.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, der zufolge das Defizit im Jahr 2021 weiterhin über 3 % des BIP liegen wird, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nicht nur vorübergehend überschritten.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme betrachtet, ist im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts aber nicht von vorübergehender Natur. Die Analyse legt damit nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Die gesamtstaatliche Schuldenquote ging von 70,2 % im Jahr 2018 auf 66,3 % im Jahr 2019 zurück. Der schuldenstandsmindernde Effekt des realen BIP-Wachstums und des hohen BIP-Deflators, beides durch den Nennereffekt, hat den geringfügig schuldenstandserhöhenden Effekt der Bestandsanpassungen mehr als ausgeglichen.

Den übermittelten Daten zufolge hat Ungarn im Jahr 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten, da sich der Abstand zum Richtwert auf -5,2 % des BIP beläuft.

Die Analyse lässt somit darauf schließen, dass ausgehend von den Haushaltsdaten für 2019 das Schuldenstandskriterium erfüllt ist.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert. Zudem heißt es darin, dass allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung zu schenken ist, „die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat.“

Was das Defizitkriterium anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits auf der Grundlage des Defizitkriteriums bei Ungarn führen, jedoch nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote im Jahr 2020 den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, nicht erfüllt ist.

In der derzeitigen Situation sind die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie, die sehr erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage hat und zu äußerst unsicheren Aussichten führt, ein weiterer wichtiger Faktor, der in Bezug auf das Jahr 2020 zu berücksichtigen ist. Die Pandemie hatte auch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel zur Folge.

4.1. Die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden von der Dauer sowohl der Pandemie als auch der Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene getroffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die Produktionskapazitäten zu schützen und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszuweiten und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Informationen prüfen die zuständigen statistischen Stellen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. In Kombination mit dem Einbruch der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren gesamtstaatlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

4.2 Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Vor der COVID-19-Pandemie befand sich die ungarische Wirtschaft nach Jahren eines herausragenden Wachstums auf dem Weg zu einer allmählichen Verlangsamung. In ihrer Winterprognose 2020 ging die Kommission von einem Rückgang des realen BIP-Wachstums von 4,9 % im Jahr 2019 auf 3,4 % im Jahr 2020 und 2,8 % im Jahr 2021 aus. Durch die

COVID-19-Pandemie hat sich die Lage radikal geändert. Die Eindämmungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie schränken die Wirtschaftstätigkeit kurzfristig erheblich ein. Ausmaß und Dauer der Rezession sind derzeit schwer abzuschätzen, aber erste Indikatoren deuten darauf hin, dass die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung rasch zurückgehen werden. Die Frühjahrsprognose 2020 der Kommission beruht auf der Annahme, dass die Gesundheitsmaßnahmen bis zum dritten Quartal 2020 weitgehend aufgehoben werden, was einen Aufschwung in der Produktion ermöglicht. Es wird erwartet, dass das reale BIP Ungarns im Jahr 2020 um 7 % sinkt und die Arbeitslosenquote von 3,4 % im Jahr 2019 auf durchschnittlich 7 % im Jahr 2020 ansteigt. Dies ist ein mildernder Faktor bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Ungarn im Jahr 2020.

Diese Projektion ist mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit behaftet. Dies ist vor allem in der ungewissen Dauer der Pandemie und der Eindämmungsmaßnahmen begründet.

4.3 Mittelfristige Entwicklung der Haushaltslage

Ungarn ist seit Juni 2018 Gegenstand von Verfahren wegen erheblicher Abweichung. Seither hat der Rat halbjährliche Empfehlungen abgegeben, auf die Ungarn nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat, sodass das Land wiederholt erheblich vom empfohlenen Anpassungspfad abgewichen ist.

Ungarn wurde am 14. Juni 2019 empfohlen, sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben („Ausgabenrichtwert“) im Jahr 2019 3,3 % nicht überschreitet, was einer strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspräche.² Die Gesamtbewertung weist auf eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 und im Zeitraum 2018-2019 zusammengefasst hin.

Das Konvergenzprogramm enthält Angaben zu neuen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft. Auf der Grundlage des Konvergenzprogramms werden die Haushaltsauswirkungen der bisherigen politischen Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 auf 2,8 % des BIP geschätzt. Diese werden jedoch vollständig durch Umschichtungen von Ausgaben innerhalb des Haushalts, durch Reserven und neue Steuern finanziert. Zu den Abhilfemaßnahmen gehören Maßnahmen zur Unterstützung des Arbeitsmarkts, Steuererleichterungen für Unternehmen und die Übernahme von Kosten im Zusammenhang mit medizinischen Notfällen. Zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung (1,4 % des BIP) und zur Unterstützung des Arbeitsmarkts (0,4 % des BIP) wurden angekündigt, aber noch nicht angenommen. Während die Gesamteinnahmen gegenüber 2019 unverändert bleiben, dürften die laufenden Ausgaben erheblich steigen und nur teilweise durch eine Kürzung der Investitionsausgaben ausgeglichen werden.

Laut Konvergenzprogramm wird sich das Defizit im Jahr 2021 auf 2,7 % des BIP erhöhen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Steuereinnahmen leicht erholen und die laufenden Ausgaben sinken werden, während die öffentlichen Investitionen – auch mit Unterstützung durch Unionsmittel – voraussichtlich stark ansteigen werden. Mittelfristig soll das Defizit laut

² Empfehlung des Rates vom 14. Juni 2019 zur Behebung der festgestellten erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel in Ungarn (2019/C 210/02) (ABl. C 210 vom 21.6.2019, S. 4).

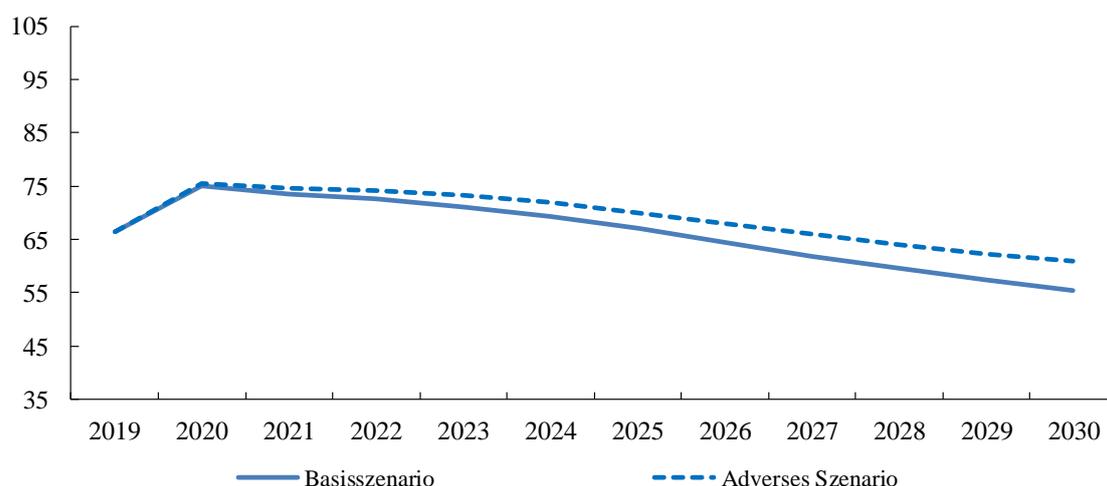
Konvergenzprogramm auf 2,2 % im Jahr 2022 sinken und sich im Jahr 2023 auf 1,6 % des BIP und im Jahr 2014 auf 1,0 % des BIP belaufen. Diese Pläne beruhen auf makroökonomischen Annahmen, die sich auf ein durchschnittliches reales BIP-Wachstum von rund 4,4 % im Zeitraum 2022-2024 stützen.

4.4. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Die Kommission erwartet in ihrer Frühjahrsprognose 2020 einen Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands von 66,3 % des BIP im Jahr 2019 auf 75,0 % des BIP im Jahr 2020.

Die Schuldentragfähigkeitsanalyse wurde mit der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisiert. Diese Analyse deutet darauf hin, dass die Schuldenstandsquote ungeachtet von Risiken unter Berücksichtigung wichtiger erleichternder Faktoren (einschließlich des Schuldenprofils) mittelfristig tragfähig bleibt. Während sich insbesondere der gesamtstaatliche Schuldenstand infolge der COVID-19-Krise verschlechtert hat, dürfte sich die Schuldenquote unter Zugrundelegung des Basisszenarios mittelfristig auf einem nachhaltigen (rückläufigen) Pfad befinden.³

Abbildung1: Gesamtstaatliche Schuldenquote Ungarns in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen.

³ Das Basisszenario beruht auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird von einer schrittweisen Anpassung der Haushaltspolitik ausgegangen, die mit den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsrahmen der EU im Einklang steht. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten T+10-Methode des Ausschusses für Wirtschaftspolitik/der Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (EPC/OGWG T+10 methodology) projiziert. Insbesondere wird das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum durch das Potenzialwachstum angetrieben und von etwaigen zusätzlich in Betracht gezogenen Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Inflation allmählich 2 % annähert. Die Annahmen für Zinssätze werden im Einklang mit den Erwartungen der Finanzmärkte festgesetzt. Bei einem ungünstigen Szenario wird von (um 500 Basispunkte) höheren Zinssätzen und einem (um -0,5 Prozentpunkte) geringeren BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario ausgegangen (während des gesamten Prognosezeitraums).

4.5 Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 11. Mai 2020 übermittelten die ungarischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut Konvergenzprogramm soll das gesamtstaatliche Defizit Ungarns 3,8 % des BIP im Jahr 2020 erreichen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird als Ausnahme, jedoch nicht als vorübergehend erachtet.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag mit 66,3 % des BIP Ende 2019 über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Ungarn hat im Jahr 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Was die Einhaltung Defizitkriteriums im Jahr 2020 anbelangt, so können nach Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits auf der Grundlage des Defizitkriteriums bei Ungarn führen, jedoch nicht berücksichtigt werden, da die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet und die doppelte Bedingung, dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, nicht erfüllt ist.

Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.