



Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 541 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

Bericht der Kommission an den Rat nach Artikel -11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über die Mission verstärkter Überwachung in Rumänien vom 14.-15. März 2019

Der vorliegende Bericht über eine Mission verstärkter Überwachung in Rumänien wird dem Rat gemäß Artikel -11 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97¹ übermittelt. Im Einklang mit Artikel -11 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 wurden die vorläufigen Befunde der Mission den rumänischen Behörden vorab zur Stellungnahme übermittelt.

Rumänien – Verfahren wegen erheblicher Abweichung Mission verstärkter Überwachung, 14.-15. März 2019

Bericht

1. Einleitung

Rumänien ist seit Frühjahr 2017 Gegenstand von Verfahren wegen erheblicher Abweichung. Rumänien war der erste Mitgliedstaat, der einem Verfahren wegen erheblicher Abweichung unterworfen wurde. Das erste dieser Verfahren wurde im Frühjahr 2017 eingeleitet, um auf die erhebliche Abweichung Rumäniens vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2016 zu reagieren – das strukturelle Defizit war von 0,6 % des BIP im Jahr 2015 auf 2,6 % des BIP im Jahr 2016 gestiegen. Am 16. Juni 2017 ersuchte der Rat Rumänien in einer Empfehlung, 2017 eine strukturelle Anpassung um 0,5 % des BIP zu erreichen, was der nach der Bewertungsmatrix der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehenen Anforderung für „normale Zeiten“ entspricht. Im Herbst 2017 kam der Rat zu dem Schluss, dass Rumänien keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe, um dieser Empfehlung nachzukommen, da sich die Anstrengungen ausschließlich auf die Einhaltung des Referenzwerts von 3 % des BIP für das Gesamtdefizit konzentrierten. Im Dezember 2017 legte der Rat im Rahmen des Verfahrens wegen erheblicher Abweichung eine überarbeitete Empfehlung vor, in der er eine strukturelle Anpassung um 0,8 % des BIP im Jahr 2018 forderte. Im Frühjahr 2018 kam der Rat abermals zu dem Schluss, dass Rumänien keine wirksamen Maßnahmen ergriffen habe. Eine weitere Überarbeitung einer im Rahmen eines Verfahrens wegen erheblicher Abweichung ergangenen überarbeiteten Empfehlung ist in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 nicht vorgesehen. Das betreffende Verfahren lief daher im Juni 2018 aus.

Unmittelbar danach wurde 2018 – infolge der erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017 – erneut ein Verfahren wegen erheblicher Abweichung eingeleitet. In seiner Empfehlung vom 22. Juni 2018 forderte der Rat Rumänien auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2018 3,3 % und im Jahr 2019 5,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung um 0,8 % des BIP sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2019 entspricht. Am 4. Dezember 2018 stellte der Rat fest, dass die Behörden nicht die Absicht

¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

hätten, dieser Empfehlung nachzukommen, da sich ihre Anstrengungen ausschließlich auf die Einhaltung des Referenzwerts von 3 % des BIP für das Gesamtdefizit konzentrierten. Aufgrund dessen forderte der Rat Rumänien in einer überarbeiteten Empfehlung auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 4,5 % nicht überschreitet, was einer strukturellen Anpassung um 1,0 % des BIP im Jahr 2019 entspricht. Rumänien wurde aufgefordert, dem Rat bis zum 15. April 2019 – gegebenenfalls im Rahmen des rumänischen Konvergenzprogramms – Bericht zu erstatten, welche Maßnahmen ergriffen wurden. Die Bewertung des von Rumänien übermittelten Berichts durch die Kommission wird im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht.

Der vorliegende Bericht enthält die Befunde der Mission verstärkter Überwachung in Rumänien, die am 14. und 15. März 2019 stattfand. Die Mission wurde auf der Grundlage von Artikel -11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 durchgeführt. Die Teilnehmer der Mission trafen mit dem Finanzminister, Eugen Teodorovici, dem Gouverneur der Rumänischen Nationalbank (BNR), Mugur Isărescu, und dem Vorsitzenden des rumänischen Fiskalrats, Ionuț Dumitru, in Begleitung ihrer jeweiligen Mitarbeiter zusammen. Wie bereits bei früheren ähnlichen Missionen sollten die von den Behörden geplanten haushaltspolitischen Maßnahmen erörtert, auf das Bestehen haushaltspolitischer Risiken eingegangen und auf die Einhaltung der Empfehlung zum Verfahren wegen erheblicher Abweichung hingewirkt werden. Der vorliegende Bericht basiert auf den Informationen, die bis zu Beginn und während der Mission eingeholt wurden.

2. Befunde der Mission

Das Gesamtdefizit belief sich 2018 auf rund 3 % des BIP, womit die Vorgabe für die Haushaltskonsolidierung im Jahr 2018 nicht erfüllt wurde. Im Jahr 2018 betrug das staatliche Defizit auf Kassenbasis 2,9 % des BIP und ist somit gegenüber dem Defizit von 2,8 % des BIP im Jahr 2017 leicht angestiegen. Das Defizit auf Basis der periodengerechten Zurechnung gemäß ESVG, das im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts maßgeblich ist, sollte am 23. April 2019 vorliegen. Einige Einnahmen, wie die Superdividenden von staatseigenen Unternehmen oder die (Ende 2018 erfolgten) Erstattungen aus Fonds der Union für vor 2018 durchgeführte Projekte, führten 2018 zu höheren Kasseneinnahmen, werden aber höchstwahrscheinlich nicht in die auf Periodenabgrenzungsbasis ausgewiesenen Zahlen für 2018 eingehen. Andererseits waren die Mehrwertsteuererstattungen im Januar 2019 ungewöhnlich gering, was sich (aufgrund der einmonatigen Anpassung für Kassendaten) auf die periodengerecht erfassten Einnahmen im Jahr 2018 zwar positiv auswirkt, sich auf das Jahr 2019 aber negativ niederschlagen wird. Des Weiteren dürfte die Differenz zwischen bezahlter und gelieferter militärischer Ausrüstung zu einem Rückgang der periodengerecht erfassten Ausgaben des Jahres 2018 führen. Das Finanzministerium schien zuversichtlich, dass das Defizit (auf Periodenabgrenzungsbasis) 2018 knapp unter 3 % des BIP liegen wird, während der Fiskalrat darauf hinwies, dass das Defizit 2018 diese Schwelle geringfügig übersteigen könne.

Die Behörden streben im Jahr 2019 eine marginale strukturelle Anpassung an und beabsichtigen somit nicht, die Empfehlung zum Verfahren wegen erheblicher Abweichung zu befolgen. Der Finanzminister bestätigte, dass die Regierung nicht beabsichtige, der Empfehlung des Rates vom 4. Dezember 2018 nachzukommen. Die Behörden konzentrieren sich weiterhin darauf, das Gesamtdefizit unter der im Vertrag festgelegten Schwelle von 3 % des BIP zu halten, um zu vermeiden, dass das Land der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts unterworfen wird. Mit erheblicher Verzögerung verabschiedete das Parlament am 14. März 2019 den Haushaltsplan für 2019 und die mehrjährige Haushaltsstrategie. Aufgrund eines Parlamentsbeschlusses, die Sozialausgaben (Kindergeld) ohne Ausgleichsmaßnahmen zu erhöhen, wird mit dem Haushaltsplan ein Kassendefizit von 2,76 % des BIP angestrebt, das über dem von der Regierung ursprünglich vorgeschlagenen Ziel von 2,55 % liegt. Dementsprechend wird ein Defizit (auf Periodenabgrenzungsbasis) von annähernd 2,8 % des BIP angestrebt. Nach eigenen Schätzungen der Regierung zum Zeitpunkt der Mission würde dieses Gesamtdefizit eine strukturelle Anpassung um rund 0,1 % des BIP gegenüber 2018 beinhalten, die damit deutlich hinter der Empfehlung des Rates (strukturelle Anpassung um 1 % des BIP) zurückbliebe.

Es bestehen Risiken, dass das Haushaltsziel für 2019 nicht erreicht wird. Der Finanzminister erklärte, die Steuerverwaltung (ANAF) werde in Kürze die Maßnahmen bekannt geben, die den Steuerprognosen aus dem Haushaltsplan für 2019 zugrunde liegen. Dem Finanzminister zufolge arbeitet die Regierung Maßnahmen aus, die auf der Einnahmenseite die Zollkontrollen und Verrechnungspreise betreffen und auf der Ausgabenseite auf eine verstärkte Kontrolle der monatlichen Ausgaben durch staatliche Stellen abzielen. Bei der Mission wurde der Minister daran erinnert, dass der am 15. April 2019 fällige Bericht über die ergriffenen Maßnahmen Einzelheiten zu den geplanten Maßnahmen und quantitative Angaben zu den erwarteten Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf den Haushalt, einschließlich derjenigen zur Verbesserung der Steuerdisziplin, enthalten müsse. Dem Fiskalrat zufolge erscheinen die makroökonomischen Annahmen in Bezug auf den Arbeitsmarkt (Zahl der Beschäftigten und Bruttolohnentwicklung im privaten Sektor) sehr optimistisch, was zu einer Überschätzung der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen führen könnte. Des Weiteren setzt der Haushaltsplan eine deutlich bessere Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften voraus, ohne dazu gezielte Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen. Nach ergänzenden Angaben des Fiskalrats dürften auf der Ausgabenseite die Renten und der Beitrag zur EU zu niedrig angesetzt sein. Dagegen enthält der Haushaltsplan weder die Einnahmen aus der neuen Steuer auf Bankvermögen noch trägt er der Umlenkung von Sozialversicherungsbeiträgen aus der zweiten Säule des Rentensystems Rechnung. Nach Auffassung des Fiskalrats überwiegen – unter der Annahme einer unveränderten Finanz- und Haushaltspolitik – bei Weitem die Risiken, dass die Defizite deutlich höher ausfallen werden, als von der Regierung geplant, und dass sie den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP erheblich übersteigen werden.

Das neue Rentengesetz birgt ein erhebliches Aufwärtsrisiko für das Haushaltsdefizit ab dem Jahr 2020. Der Finanzminister erklärte, die Regierung plane für die Zeit ab 2020 eine Haushaltsanpassung. Mit der mehrjährigen Haushaltsstrategie zum Haushaltsplan für 2019 wird für 2020 ein Gesamtdefizit von 2,3 % des BIP und für 2021 ein Gesamtdefizit von 2,0 % des BIP angestrebt. Der Fiskalrat äußerte jedoch Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Ende 2018 verabschiedeten Rentengesetzes auf den Haushalt. Das Gesetz sieht eine Erhöhung des Rentenpunktwerts (Hauptparameter für die Rentenindexierung) um 15 % im September 2019 und um 40 % im September 2020 vor. Außerdem beinhaltet es die Erhöhung der anderen Rentenparameter ab 2021. Dem Fiskalrat zufolge dürfte das Gesamtdefizit auf rund 4 % des BIP im Jahr 2020 und auf über 5 % des BIP im Jahr 2021 ansteigen, was in etwa dem von der Kommission prognostizierten Trend entspricht und im Gegensatz zu der vom Finanzministerium angestrebten Haushaltsanpassung in den betreffenden Jahren steht.

Die Behörden arbeiten Änderungen an der neuen Steuer auf Bankvermögen aus. Ende Dezember 2018 erließ die Regierung eine Notverordnung (GEO 114/2018), die mehrere haushaltspolitische Maßnahmen vorsieht, darunter eine Steuer auf Bankvermögen, wesentliche Änderungen an der zweiten Säule des Rentensystems und Steuern für Energie- und Telekommunikationsunternehmen. Die neue Steuer auf Bankvermögen (von der Regierung als „Anti-Gier-Steuer“ bezeichnet) wird auf die Bilanzsumme von Banken erhoben und ist an die Höhe des Interbanken-Zinssatzes (ROBOR) gekoppelt. Den bei der Mission geäußerten Bedenken zufolge könnte die Steuer die Finanzstabilität belasten, die Intermediation im Bankensektor beeinträchtigen und sich indirekt auf die ordnungsgemäße und reibungslose Durchführung der Geldpolitik auswirken. Der Finanzminister teilte bei der Mission mit, dass die Steuer auf Bankvermögen nach Gesprächen mit Interessenträgern vor Ende März geändert werde. Die Rumänische Nationalbank (BNR) teilte die Bedenken der Kommission hinsichtlich der Steuer auf Bankvermögen und bestätigte, dass bezüglich der Steuer Änderungen beschlossen werden könnten, die ihre negativen Auswirkungen abschwächen würden.

Die Regierung könnte die jüngsten Maßnahmen, die die zweite Säule des Rentensystems schwächen, abändern. Infolge der Reform des Rentensystems von 2008 fließt ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge in kapitalgedeckte Einzelkonten (beitragsorientiertes System) bei privat geführten Rentenfonds (zweite Säule des Rentensystems). Die Beiträge zur zweiten Säule, die gemäß der ursprünglichen Reform bis 2016 schrittweise auf 6 % des Bruttolohns angehoben werden sollten, lagen 2017 bei nur 5,1 % und wurden 2018 auf 3,75 % gesenkt. Mit der Verordnung 114/2018 wurden weitere Änderungen mit weitreichenden Auswirkungen eingeführt. Die zweite Säule erhielt damit einen optionalen Charakter, denn die Arbeitnehmer haben nunmehr eine Opt-out-Möglichkeit, d. h. wenn sie fünf Jahre lang Beiträge in die zweite Säule eingezahlt haben, können sie sich dafür entscheiden, dass ihre künftigen Beiträge auf die erste Säule übertragen werden. Unternehmen der Bauwirtschaft können ihre Mitarbeiter gänzlich davon befreien, Beiträge zur zweiten Säule des Rentensystems zu leisten. Durch die Verordnung wurden zudem die Mindestkapitalanforderungen für die Rentenfonds-Verwaltungsgesellschaften deutlich über die Vorgaben in anderen Mitgliedstaaten angehoben

und die auf die Bruttobeiträge erhobene Verwaltungsgebühr gesenkt. Diese Änderungen machen das operative Umfeld für die betreffenden Fondsverwaltungsgesellschaften äußerst unvorhersehbar und wirken sich negativ auf deren finanzielle Ergebnisse aus. Alle sieben in Rumänien tätigen Verwaltungsgesellschaften haben wissen lassen, dass sie einen Ausstieg aus dem Markt erwägen. Im Verlauf der Mission teilte der Finanzminister mit, dass die Regierung mit den Interessenträgern Gespräche führe und die neuen Gebühren und Kapitalanforderungen geändert werden könnten. Bei der Mission wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, wie wichtig die Vorhersehbarkeit der Politikgestaltung ist.

Die Regierung kommt mit ihrem Plan zur Einrichtung eines Staatsfonds für Entwicklung und Investitionen (FSDI) voran. Am 8. März 2019 nahm die Regierung einen Beschluss zur Einrichtung des FSDI an. Der FSDI wird eine Mischung aus liquiden Mitteln und Eigenkapital in einigen der rentabelsten staatseigenen Unternehmen Rumäniens mit dem erklärten Ziel halten, Einnahmen zu generieren, um zur Finanzierung inländischer Investitionen beizutragen. Bei der Mission wurden die Bedenken der Kommission hinsichtlich des FSDI wiederholt. Diese Bedenken betreffen: i) den Umfang, in dem die Corporate-Governance-Regeln auf den FSDI selbst und die staatseigenen Unternehmen in seinem Portfolio angewandt werden sollen, ii) das Fehlen einer klaren Investitionsstrategie und iii) die Risiken für den Staatshaushalt. Bei der Mission wurde daran erinnert, dass sich – falls der FSDI nicht dem Sektor Staat zugerechnet wird – der gesamtstaatliche Saldo verschlechtern würde, da Dividenden von staatseigenen Unternehmen (in Höhe von jährlich rund 0,4 bis 0,5 % des BIP) in den FSDI fließen und somit dem Staat entgehen würden. Der Minister stellte klar, dass der FSDI nicht vor Mitte 2019 eingerichtet werde und die nicht eingegangenen Dividenden daher keine weitreichenden Auswirkungen auf das Defizit von 2019 hätten.