



Brüssel, den 14.2.2020
COM(2020) 68 final

BERICHT DER KOMMISSION

Rumänien

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

BERICHT DER KOMMISSION

Rumänien

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

1. EINFÜHRUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“ oder der „Vertrag“) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (im Folgenden „VÜD“ oder „Defizitverfahren“) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörige Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.¹

Nach Artikel 126 Absatz 2 des Vertrags prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Referenzwert von 3 % überschreitet (es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt) und b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % überschreitet, es sei denn, es ist hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert.

Laut 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“*.

Rumänien ist seit dem Frühjahr 2017 Gegenstand mehrerer Verfahren wegen erheblicher Abweichung im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewesen. Auf der Grundlage einer erheblichen Abweichung Rumäniens von seinem mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2016 leitete der Rat im Frühjahr 2017 ein Verfahren wegen erheblicher Abweichung ein. Seitdem hat der Rat halbjährliche Empfehlungen veröffentlicht, auf die Rumänien jedoch nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat; vielmehr ist das Land wiederholt erheblich von dem empfohlenen Anpassungspfad abgewichen.

Aus den Daten, die von den rumänischen Behörden am 30. September 2019 gemeldet² und anschließend von Eurostat validiert wurden³, geht hervor, dass das gesamtstaatliche Defizit

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ sowie den „Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ Rechnung getragen, die am 5. Juli 2016 vom Wirtschafts- und Finanzausschuss angenommen wurden und unter folgender Webadresse einzusehen sind: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_de.htm.

² Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des geplanten und des tatsächlichen öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die

Rumäniens 2018 auf 3,0 % des BIP angestiegen ist, während der gesamtstaatliche Schuldenstand bei 35,0 % des BIP lag. Für 2019 sah die Mitteilung ein gesamtstaatliches Defizit von 2,8 % des BIP vor. Aufgrund der im Anschluss an die Eurostat-Pressemitteilung vom nationalen statistischen Amt vorgelegten revidierten BIP-Zahlen änderten sich die beiden Eckwerte geringfügig; so lag das Defizit 2018 bei 2,9 % des BIP und der Schuldenstand bei 34,7 % des BIP.

Am 10. Dezember 2019 nahm die Regierung ihre Haushalts- und Finanzplanung für den Zeitraum 2020-22 (im Folgenden „Haushaltsstrategie“) mit dem Ziel eines Defizits (auf Periodenabgrenzungsbasis) von 3,8 % des BIP im Jahr 2019 an.

Der für 2019 vorgesehene Defizitbetrag stellt einen Anscheinsbeweis für das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in Rumänien nach dem Vertrag dar; dies allerdings ohne die Berücksichtigung aller nachfolgend aufgeführten Faktoren.

Tabelle 1. Gesamtstaatliches Defizit und gesamtstaatlicher Schuldenstand (in % des BIP)

	2015	2016	2017	2018	2019		2020		2021	
					COM	FS	COM	FS	COM	FS
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-0,6	-2,6	-2,6	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	37,8	37,3	35,1	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8

Quellen: Winterprognose 2020 der Kommission, um Haushaltsvariablen erweitert, (COM) und Haushaltsstrategie 2020-22 (FS)

Vor diesem Hintergrund erstellte die Kommission den vorliegenden Bericht. Der Bericht zielt darauf ab, die geplante Abweichung vom Defizitkriterium umfassend zu bewerten und zu prüfen, ob – nach angemessener Berücksichtigung des wirtschaftlichen Hintergrunds und aller anderen einschlägigen Faktoren – die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit angebracht ist. In Abschnitt 2 des Berichts wird das Defizitkriterium geprüft, in Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 behandelt die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltssituation Rumäniens. Die diesem Bericht zugrunde liegende Analyse stützt sich auf die Winterzwischenprognose 2020 der Kommission, in der lediglich Angaben zum BIP und zur Inflation enthalten sind. Diese wurden für die Zwecke des vorliegenden Berichts um die Projektionen zu Haushaltsvariablen ergänzt.

2. DEFIZITKRITERIUM

Rumänien verzeichnete im Jahr 2018 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,9 % des BIP. Auf der Grundlage der Haushaltsstrategie soll sich das gesamtstaatliche Defizit Rumäniens auf 3,8 % des BIP im Jahr 2019 erhöht haben. Dieser Wert liegt deutlich über dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe.

jüngste Meldung Rumäniens ist abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

³ Eurostat-Pressemitteilung Nr. 161/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10064354/2-21102019-AP-DE.pdf/a28150e5-ea30-89f9-430f-d7c59420d10a>

Die Überschreitung des im Vertrag festgesetzten Referenzwerts im Jahr 2019 stellt darüber hinaus keine Ausnahme im Sinne des Vertrags und des SWP dar, da sie weder auf ein außergewöhnliches Ereignis noch auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Nach der Winterprognose 2020 der Kommission wird mit einem Wachstum des realen BIP von 3,9 % für 2019 und 3,8 % für 2020 gerechnet, wobei die Produktionslücke bei null liegen dürfte. Der Anteil einmaliger Maßnahmen belief sich im Jahr 2019 auf 0,1 % des BIP und war auf die Erstattung der Umweltgebühren für Kraftfahrzeuge zurückzuführen.

Schließlich ist die Überschreitung des Referenzwerts von 3 % des BIP nicht als vorübergehend im Sinne des Vertrags und des SWP zu betrachten. Vielmehr gehen die Haushaltsprognosen der Kommission und die Haushaltsstrategie der rumänischen Regierung davon aus, dass das Defizit auch in den Jahren 2020 und 2021 über dem Referenzwert liegen wird. Die um die Haushaltsvariablen erweiterte Winterprognose 2020 der Kommission projiziert ein gesamtstaatliches Defizit von 4,0 % des BIP im Jahr 2019, 4,9 % im Jahr 2020 und 6,9 % im Jahr 2021. Die erwartete Zunahme des gesamtstaatlichen Defizits ergibt sich weitgehend aus den im Sommer 2019 eingeführten beträchtlichen Rentenerhöhungen, insbesondere einer für September 2020 geplanten Erhöhung der Renten um 40 % und einer weiteren, für September 2021 geplanten Aufstockung. Darüber hinaus haben die Behörden zwischen Dezember 2019 und Januar 2020 neue Steuersenkungen beschlossen (Reduzierung der Mineralölsteuer und der Sozialabgaben für Teilzeitbeschäftigte sowie die Abschaffung von Sondersteuern im Banken- und Energiesektor) und die Kinderzulage verdoppelt (Inkrafttreten ab August 2020 vorgesehen). In der Haushaltsstrategie projiziert die Regierung ein gesamtstaatliches Defizit von 3,6 % des BIP im Jahr 2020 und 3,4 % im Jahr 2021. Die im Vergleich zur Prognose der Kommission niedriger ausfallenden Defizit-Werte der Haushaltsstrategie lassen sich insbesondere auf folgende Faktoren zurückführen: 1) optimistischere zugrunde liegende makroökonomische Projektionen; 2) eine projizierte Ausgabenzurückhaltung bei Waren und Dienstleistungen, die mit den eingeleiteten Maßnahmen nicht ganz im Einklang steht; 3) die Tatsache, dass im Rahmen der Haushaltsstrategie die Auswirkungen der verabschiedeten Rentenerhöhungen anscheinend nicht in vollem Umfang berücksichtigt werden, insbesondere für den Zeitraum ab dem Jahr 2021; 4) die Tatsache, dass im Rahmen der Haushaltsstrategie die Auswirkungen der Steuersenkungen und der Verdopplung der Kinderzulage nicht berücksichtigt werden.

Zusammengefasst liegen die geplanten Werte für das Defizit 2019 über dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % und nicht in dessen Nähe. Die Überschreitung des Referenzwerts wird weder als Ausnahme noch als vorübergehend im Sinne des Vertrags und des SWP betrachtet. Die Analyse führt somit zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist. Es werden jedoch alle nachfolgend aufgeführten einschlägigen Faktoren gebührend berücksichtigt.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Im Jahr 2018 lag der gesamtstaatliche Schuldenstand Rumäniens bei 34,7 % des BIP. Nach den Annahmen der Haushaltsstrategie sowie der Winterprognose 2020 der Kommission ist zwar ein Anstieg des gesamtstaatlichen Schuldenstands bis zum Jahr 2021 vorgesehen, dieser sollte jedoch unterhalb des im Vertrag festgelegten Referenzwertes bleiben. Laut Haushaltsstrategie soll sich der Schuldenstand im Jahr 2021 auf 37,8 % erhöhen. Die Winterprognose 2020 der Kommission geht von einem stärkeren Anstieg aus, nämlich auf

41,9 % im Jahr 2021. Der Unterschied zwischen den beiden Projektionsreihen lässt sich größtenteils auf die niedriger angesetzten Werte des gesamtstaatlichen Defizits im Rahmen der Haushaltsstrategie zurückführen.

Somit erfüllt Rumänien das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags wird im Bericht der Kommission *„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.“*

Im Einklang mit Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 werden in den Fällen, in denen das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert nicht überschreitet, die einschlägigen Faktoren in den in Artikel 126 Absätze 4, 5 und 6 des Vertrags vorgesehenen Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, berücksichtigt.

Im Lichte dieser Bestimmungen werden in den folgenden Abschnitten folgende Faktoren bewertet: 1) die mittelfristige Wirtschaftslage, 2) die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel, der öffentlichen Investitionen und der Funktionsweise des nationalen Haushaltsrahmens; 3) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, ihre Dynamik und Tragfähigkeit sowie 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind.

4.1. Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

In den letzten Jahren war ein kräftiges, durch den Verbrauch angetriebenes Wachstum des realen BIP zu verzeichnen. Die Prognosen sehen ein starkes potenzielles BIP-Wachstum vor, das jedoch schrittweise zurückgehen dürfte, bedingt durch den Rückgang der totalen Faktorproduktivität sowie die negativen demographischen Trends. Rumänien hat im Hinblick auf strukturelle Reformen nur begrenzte Fortschritte erzielt.

Konjunkturlage und Potenzialwachstum

In den letzten Jahren war ein kräftiges, durch den Verbrauch angetriebenes Wachstum des realen BIP zu verzeichnen. Das reale BIP-Wachstum erreichte im Jahr 2017 einen Spitzenwert von 7,1 %, gab dann im Jahr 2018 mit einem Wert von 4,4 % nach und wird in der Winterprognose 2020 der Kommission mit einem Wert von 3,9 % im Jahr 2019 angesetzt. Wichtigster Wachstumsmotor war nach wie vor der private Konsum – Ergebnis einer angespannten Arbeitsmarktlage und hoher Lohnsteigerungen, insbesondere im öffentlichen Sektor. Investitionen dürften einen wesentlichen Beitrag zum Wachstum im Jahr 2019 geleistet haben, in erster Linie von der Entwicklung im Baugewerbe unterstützt. Der

Beitrag der Nettoausfuhren zum BIP-Wachstum ist seit dem Jahr 2014 im Kontext eines allmählichen Rückgangs bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit negativ. Die Werte sind im Jahr 2019 noch stärker zurückgegangen, da sich das Wachstum bei den Ausfuhren stärker als bei den Einfuhren verlangsamte. Die geringere Auslandsnachfrage war der Hauptgrund für das schwächere Exportwachstum und führte auch zu einem Rückgang der industriellen Produktion. Dies führte zu einem stetigen Anstieg des Leistungsbilanzdefizits, das den Projektionen zufolge im Jahr 2019 einen Wert von 5,1 % des BIP erreichte.

Das reale BIP-Wachstum dürfte sich nach den Prognosen der Kommission abschwächen, jedoch mit Werten von 3,8 % im Jahr 2020 und 3,5 % im Jahr 2021 weiterhin robust ausfallen. Die für 2020 und 2021 vorgesehenen fiskalischen Anreize dürften den privaten Verbrauch ankurbeln und gleichzeitig die Einfuhren fördern. Die Investitionen werden im Jahr 2020 voraussichtlich weiterhin kräftig ausfallen, unterstützt von der Entwicklung im Baugewerbe und der geplanten stärkeren Inanspruchnahme der Investitionsfonds der EU. Der Beitrag der Nettoexporte dürfte im Prognosezeitraum negativ bleiben, wodurch sich die bereits jetzt hohen Werte des Leistungsbilanzdefizits weiter verschlechtern dürften.

Nach Schätzungen der Kommission auf der Grundlage der Winterprognose 2020 dürfte das potenzielle BIP-Wachstum allmählich nachgeben, von 4,7 % im Jahr 2018 auf 3,9 % im Jahr 2021. Es ist mit einem Rückgang der totalen Faktorproduktivität zu rechnen, sie dürfte jedoch weiterhin den Hauptfaktor für das potenzielle BIP-Wachstum darstellen. Der Beitrag der Kapitalakkumulation dürfte relativ stabil bleiben. Auf der anderen Seite dürfte der (bereits jetzt bescheidene) Beitrag des Faktors Arbeit negativ ausfallen, in erster Linie aufgrund des Abwärtstrends bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Laut Prognose dürfte die Produktionslücke von 0,6 % im Jahr 2018 auf 0,1 % des potenziellen BIP im Jahr 2019 zurückgegangen sein. Nach den Prognosen der Kommission dürfte sie künftig mit -0,1 % im Jahr 2020 und -0,5 % im Jahr 2021 negative Werte aufweisen.

Tabelle 2: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen (in % des BIP)

	2018	2019		2020		2021	
	COM	COM	FS	COM	FS	COM	FS
Reales BIP (Veränderung in %)	4,4	3,9	4,0	3,8	4,1	3,5	4,2
BIP-Deflator (Veränderung in %)	6,3	6,9	6,0	4,6	4,2	4,4	3,5
Potenzielles BIP (Veränderung in %)	4,7	4,5	4,7	4,0	4,3	3,9	4,3
Produktionslücke (Veränderung in % des potenziellen BIP)	0,6	0,1	-0,4	-0,1	-0,6	-0,5	-0,6
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	34,7	35,7	36,4	37,8	37,1	41,9	37,8
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-2,9	-4,0	-3,8	-4,9	-3,6	-6,9	-3,4
Primärsaldo	-1,8	-2,8	-	-3,7	-	-5,6	-
Einmalige und sonstige befristete	-0,3	-0,1	-	0,0	-	0,0	-
Bruttoanlageinvestitionen des Staates	2,7	3,2	-	3,1	-	3,5	-
Konjunkturbereinigter Saldo	-3,1	-4,0	-	-4,9	-	-6,8	-
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	-2,0	-2,8	-	-3,6	-	-5,4	-
Struktureller Saldo ^b	-2,8	-3,9	-3,7	-4,9	-3,4	-6,8	-3,2
Struktureller Primärsaldo	-1,6	-2,7	-	-3,6	-	-5,4	-

Anmerkungen:
^a In % des BIP sofern nicht anders festgelegt.
^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.
Quellen: Winterprognose 2020 der Kommission, um Haushaltsvariablen erweitert (COM), Haushaltsstrategie 2020-22 und Herbstprognose der Nationalen Kommission für Strategie und Prognose (FS)

Strukturreformen

Im Februar 2019 stellte die Kommission fest, dass in Rumänien makroökonomische Ungleichgewichte bestanden⁴. Nach Feststellungen der Kommission hängen die Schwachstellen mit den Einbußen bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit und einem zunehmenden Leistungsbilanzdefizit vor dem Hintergrund einer expansiven Haushaltspolitik und einem unberechenbaren Unternehmensumfeld zusammen. In den vom Rat im Juli 2019 vorgelegten länderspezifischen Empfehlungen⁵ wurden Maßnahmen zur Beseitigung dieser Ungleichgewichte und anderer struktureller Mängel gefordert.

Insbesondere empfahl der Rat, dass Rumänien die vollständige Anwendung des haushaltspolitischen Rahmens gewährleistet, die Einhaltung der Steuervorschriften und die Steuererhebung verbessert, die Finanzstabilität und die Solidität des Bankensektors sichert, die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems und die langfristige Rentabilität der Rentenfonds im Rahmen der zweiten Säule gewährleistet, ferner sicherstellt, dass der Mindestlohn auf der Grundlage objektiver Kriterien festgesetzt wird, und dass

⁴ Siehe die Mitteilung der Kommission COM (2019) 150 final vom 27.2.2019 „2019 Europäisches Semester: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011“.

⁵ Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Rumäniens 2019 (ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 135).

Gesetzesinitiativen nicht die Rechtssicherheit beeinträchtigen und die Führung und Kontrolle staatseigener Unternehmen stärken.

Die Behörden haben im Hinblick auf die nationalen Haushaltsvorschriften weiterhin Ausnahmeregelungen erlassen und die Vorschriften somit weitgehend unwirksam gemacht.

Die Einhaltung der Verpflichtung zur Einreichung von Steuererklärungen ist relativ stabil geblieben. Schätzungen zufolge hat sich die Mehrwertsteuerlücke in den Jahren 2017 und 2018 zwar verringert, sie gehört jedoch immer noch zu den höchsten der EU. Die Steuerbehörden haben ihre Ziele im Hinblick auf die Steuereinnahmen für das Jahr 2019 nicht erfüllt. Dies ist teilweise auf eine zu optimistische Festlegung dieser Ziele zurückzuführen.

Die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems hat sich mit dem im Sommer 2019 erlassenen neuen Rentengesetz verschlechtert. Dadurch steigen die öffentlichen Ausgaben für Renten innerhalb sehr kurzer Zeit. Auf der anderen Seite hat Rumänien Anfang 2020 einen Teil der Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt bzw. geändert, die die langfristige Rentabilität der Fonds gefährdeten, die die zweite Säule des Rentensystems bilden.

Darüber hinaus hat Rumänien Anfang 2020 die Steuer auf das Gesamtvermögen von Banken beseitigt, womit den Bedenken hinsichtlich der Finanzstabilität und der Solidität des Bankensektors Rechnung getragen wurde.

Nach Angaben der Behörden erfolgte die zum 1. Januar 2020 eingeführte Anhebung des Mindestlohns unter Berücksichtigung mehrerer Wirtschaftsindikatoren. Die Festsetzung erfolgte jedoch ohne Rückgriff auf einen objektiven Mechanismus.

In Bezug auf die Vorhersehbarkeit des Entscheidungsprozesses ist die Zahl der Notverordnungen immer noch sehr hoch, gleichzeitig fehlt es weiterhin an Ex-ante-Folgenabschätzungen für Rechtsvorschriften und die Qualität öffentlicher Konsultationen verschlechtert sich. Das Gesetz über die Unternehmensführung staatseigener Unternehmen wird weiterhin nicht stringent genug angewandt.

4.2. Mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Seit 2016 verfolgt Rumänien eine expansive Finanzpolitik, die auf Steuersenkungen und Erhöhungen der laufenden Ausgaben beruht. Nach der – um Haushaltsvariablen erweiterten – Winterprognose 2020 der Kommission ist das strukturelle Defizit von 0,2 % des BIP im Jahr 2015 auf 3,9 % im Jahr 2019 gestiegen. Seit dem Frühjahr 2017 hat der Rat im Rahmen des Verfahrens wegen erheblicher Abweichung halbjährliche Empfehlungen abgegeben, auf die Rumänien nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat. Vielmehr ist das Land wiederholt erheblich von dem empfohlenen Anpassungspfad abgewichen. Die Behörden haben im Hinblick auf die nationalen Haushaltsvorschriften systematisch Ausnahmeregelungen erlassen und die ursprünglichen Vorschriften somit weitgehend unwirksam gemacht.

Struktureller Saldo und Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Mittelfristiges Haushaltsziel und struktureller Saldo

In seinem Konvergenzprogramm 2019 bestätigte Rumänien sein mittelfristiges Ziel, eine Haushaltsposition mit einem strukturellen Saldo von -1,0 % des BIP zu erreichen. Dieses mittelfristige Haushaltsziel trägt den Anforderungen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion Rechnung.

Seit 2016 verfolgt Rumänien eine expansive Finanzpolitik, die auf Steuersenkungen und Erhöhungen der laufenden Ausgaben beruht. Infolgedessen wich Rumänien 2016 von seinem mittelfristigen Haushaltsziel ab. Der strukturelle Saldo belief sich 2018 auf -2,8 % des BIP und lag damit deutlich unter dem mittelfristigen Haushaltsziel Rumäniens. In der Haushaltsstrategie strebt Rumänien eine Verschlechterung des strukturellen Saldos im Jahr 2019 und eine allmähliche strukturelle Verbesserung im Zeitraum 2020-2022 an, plant jedoch nicht, sein mittelfristiges Ziel bis 2022 zu erreichen. Nach der Winterprognose 2020 der Kommission, die um finanzpolitische Variablen erweitert wurde, dürfte das strukturelle Defizit aufgrund des projizierten Anstiegs des Gesamtdefizits zwischen 2018 und 2021 kontinuierlich und erheblich zunehmen.

Einhaltung des empfohlenen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Seit dem Frühjahr 2017 unterliegt Rumänien aufeinanderfolgenden Verfahren wegen erheblicher Abweichung. Im Frühjahr 2017 leitete der Rat ein solches Verfahren ein, weil Rumänien im Jahr 2016 sein mittelfristiges Haushaltsziel bei Weitem nicht erreicht hatte. Seitdem hat der Rat halbjährliche Empfehlungen abgegeben, auf die Rumänien nicht mit wirksamen Maßnahmen reagiert hat. Vielmehr ist das Land wiederholt erheblich von dem empfohlenen Anpassungspfad abgewichen. In der jüngsten, am 5. Dezember 2019 verabschiedeten Empfehlung des Rates wird Rumänien aufgefordert zu gewährleisten, dass das Nominalwachstum der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 2020 – ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen – nicht über 4,4 % hinausgeht, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht.

Berechnungen auf der Grundlage der um Haushaltsvariablen erweiterten Winterprognose 2020 der Kommission deuten auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von beiden Richtwerten im Jahr 2020 hin.

Tabelle 3: Zusammenfassung der an Rumänien gerichteten Empfehlungen im Verfahren wegen einer erheblichen Abweichung

Empfehlung des Rates	Empfohlene strukturelle Verbesserung (in % des BIP)	Strukturelle Anstrengung zum Zeitpunkt der Bewertung (in % des BIP)	Schlussfolgerung des Rates
Herbst 2019	1,0 im Jahr 2020		
Frühjahr 2019	1,0 im Jahr 2019, 0,75 im Jahr 2020	-0,8 im Jahr 2019, -0,8 im Jahr 2020	Keine Maßnahmen ergriffen
Herbst 2018	1,0 im Jahr 2019	-0,7 im Jahr 2019	Keine Maßnahmen ergriffen
Frühjahr 2018	0,8 im Jahr 2018, 0,8 im Jahr 2019	0,0 im Jahr 2018, -0,1 im Jahr 2019	Keine Maßnahmen

			ergriffen
Herbst 2017	0,8 im Jahr 2018	-0,4 im Jahr 2018	Keine Maßnahmen ergriffen
Frühjahr 2017	0,5 im Jahr 2017	-1,1 im Jahr 2017	Keine Maßnahmen ergriffen

Öffentliche Investitionen

Die öffentlichen Investitionen erreichten nach dem EU-Beitritt einen Tiefstand: Im Jahr 2017 beliefen sie sich auf 2,6 % des BIP und stiegen 2018 nur geringfügig auf 2,7 % des BIP. Dies liegt unter dem EU-Durchschnitt und deutlich unter dem Durchschnitt der Nachbarländer. In der Winterprognose 2020 der Kommission, die für die Zwecke dieses Berichts um Haushaltsvariablen erweitert wurde, wird für das Jahr 2019 ein Anstieg der öffentlichen Investitionen auf 3,2 % des BIP projiziert.

Haushaltspolitischer Rahmen auf nationaler Ebene

Das Gesetz über eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik legt nationale numerische Haushaltsregeln als Richtschnur für das Haushaltsverfahren fest. Das Gesetz enthält eine Regel für das strukturelle Defizit, der zufolge das mittelfristige Ziel eines strukturellen Saldos von -1,0 % des BIP einzuhalten ist bzw. sich die Haushaltsentwicklung diesem Ziel annähern muss. Der nationale Rahmen enthält auch mehrere ergänzende Vorschriften in Bezug auf den Haushaltssaldo sowie die Ausgaben- und Einnahmenposten. Darüber hinaus muss die Regierung eine Aktualisierung der Haushaltsstrategie vorbereiten, in der die makroökonomischen Annahmen, die mittelfristige Haushaltsplanung und die Ausgabenobergrenzen festgelegt werden, an denen sich das jährliche Haushaltsverfahren orientieren sollte, und sie dem Parlament bis zum 15. August des Vorjahres übermitteln.

Seit 2016 ist die Regierung systematisch und wiederholt von zahlreichen Haushaltsregeln abgewichen, wodurch diese weitgehend unwirksam wurden. Insbesondere war das ursprünglich für 2019 angestrebte Haushaltsziel eines Gesamtdefizits von 2,8 % des BIP (auf Kassenbasis) nicht mit der Regel für das strukturelle Defizit vereinbar. Mit den im August und November 2019 angenommenen Budgetänderungen wurde zusätzlich von einer Reihe ergänzender Haushaltsregeln abgewichen. Bei der Änderung vom November betraf dies auch die Regel für das strukturelle Defizit, indem das Defizitziel für 2019 auf 4,4 % des BIP (auf Kassenbasis) angehoben wurde. Zudem unterließen es die Behörden 2019 – wie in den Vorjahren –, dem Parlament vor Ablauf der gesetzlichen Frist im August eine aktualisierte Fassung der mittelfristigen Haushaltsstrategie zu übermitteln und untergruben damit die Orientierungsfunktion dieser Strategie. Der Haushalt 2020 und die damit einhergehende Haushaltsstrategie wichen ebenfalls von der Regel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts und von mehreren ergänzenden Haushaltsregeln ab.

4.3. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Aufgrund der hohen Haushaltsdefizite und der mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Kosten sieht sich Rumänien mittel- und langfristig mit hohen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen konfrontiert.

Schuldendynamik und Schuldentragfähigkeit⁶

Der gesamtstaatliche Schuldenstand Rumäniens liegt derzeit deutlich unter dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP (im Jahr 2018 betrug er 34,7 % des BIP). Aufgrund des hohen strukturellen Primärdefizits tendiert die Schuldenquote jedoch steil nach oben. Unter der Annahme einer unveränderten Politik wird sie den Projektionen zufolge 2025 die Marke von 60 % des BIP überschreiten und bis 2030 über 90 % des BIP hinausgehen. Diese Schuldenentwicklung ist anfällig für Wachstums-, Haushalts- und Zinsschocks. Die Laufzeitenstruktur der Staatsverschuldung trägt dazu bei, Anfälligkeiten abzumildern, denn nur etwa 3,3 % der gesamten Staatsverschuldung weisen eine Laufzeit von weniger als einem Jahr auf. Der hohe Anteil der auf Fremdwährung lautenden öffentlichen Schulden und die beträchtlichen Bestände an Schuldtiteln, die von Gebietsfremden gehalten werden, bergen jedoch zusätzliche Risiken, ebenso wie der negative Nettoauslandsvermögensstatus.

Der „S0-Indikator“, ein „Frühwarn“-Indikator für haushaltspolitische Belastung, der von der Europäischen Kommission entwickelt wurde, um die innerhalb eines Jahres relevanten Risiken zu bewerten, liegt unter dem kritischen Schwellenwert.

Der Indikator für die mittelfristige Tragfähigkeitslücke („S1“) weist hohe Risiken aus. Er deutet darauf hin, dass Rumänien eine Haushaltsanpassung von 5,7 Prozentpunkten des BIP vornehmen müsste, um den Schuldenstand bis 2034 auf 60 % des BIP zu begrenzen. Dieser Wert gehört zu den höchsten unter den Mitgliedstaaten.

Der Indikator für die langfristige Tragfähigkeitslücke („S2“) weist ebenfalls hohe Risiken aus. Nach diesem Indikator ist eine Haushaltsanpassung von 8,8 Prozentpunkten des BIP erforderlich, damit sich die öffentliche Schuldenquote langfristig stabilisiert. Dieser Wert, der zu den höchsten unter den Mitgliedstaaten zählt, kommt durch die hohe ursprüngliche Haushaltsposition (die einem Beitrag von 5,1 Prozentpunkten entspricht) und die alterungsbedingten Kosten, insbesondere für Renten und Gesundheitsversorgung (mit einem Beitrag von 3,7 Prozentpunkten), zustande.

Die Finanzmärkte stufen das Länderrisiko Rumäniens an der unteren Grenze von „Investment-Grade“ ein: Die drei größten Ratingagenturen bewerten die öffentlichen Schuldtitel mit „BBB-“ oder einem gleichwertigen Rating. Am 10. Dezember 2019 revidierte S&P Global Ratings seine Prognose angesichts des haushaltspolitischen Kurses Rumäniens von „stabil“ auf „negativ“.

Neues Rentengesetz

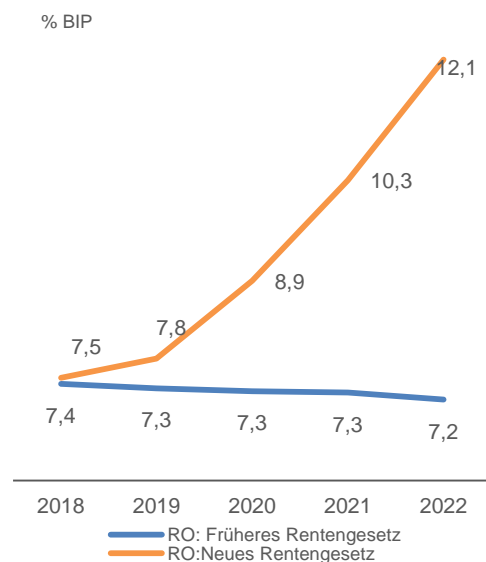
Mit dem im Sommer 2019 verabschiedeten Rentengesetz wurden mehrere Parameter des staatlichen Rentensystems erheblich verändert. Das Gesetz enthält folgende wesentliche Änderungen: i) Bis 2021 werden die Renten nicht gemäß einer Standardindexierung sondern ad hoc erhöht, und zwar: ab September 2019 um 15 % (bereits im Haushaltsgesetz 2019 enthalten), ab September 2020 um 40 % und ab September 2021 um 6 %; ii) ab 2022 beträgt die Indexierung der Renten 100 % der Inflationsrate zuzüglich 50 % des realen

⁶ Dieser Abschnitt basiert auf dem „Debt Sustainability Monitor 2019“ der Europäischen Kommission, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip120_en.pdf (in englischer Sprache).

durchschnittlichen Bruttolohnwachstums; iii) neue Renten werden mit einer festen Beitragszeit von 25 Jahren im Nenner berechnet, statt 25 bis 35 Jahre (je nach Jahr des Eintritts in den Ruhestand) zugrunde zu legen, wie es nach dem früheren Gesetz der Fall war; iv) ab September 2021 werden die bestehenden Renten im Zuge einer Neuberechnung nach oben angepasst, um dieser neuen Formel Rechnung zu tragen.

Aufgrund des Zeitplans für die Umsetzung werden sich durch dieses Gesetz die öffentlichen Ausgaben für Renten in kurzer Zeit erheblich erhöhen. Das Gesetz stellt den wichtigsten Faktor für den projizierten raschen Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits und die hohen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar. Darüber hinaus geht das Gesetz nicht mit Maßnahmen einher, die darauf abzielen, die Erwerbsbeteiligung und die Dauer des Erwerbslebens über das gesetzliche Minimum hinaus zu erhöhen, was entscheidend ist, um sowohl die Angemessenheit der Renten als auch die Tragfähigkeit des Rentensystems zu verbessern.

Abb. 1: **Bruttoausgaben für die gesetzliche Altersversorgung, 2018-2022**



Quelle: Europäische Kommission, Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 – Romania (2019 update), auf Englisch (Länderbogen zur gesetzlichen Altersversorgung für den Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 – Rumänien (Aktualisierung 2019))

4.4. Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

In einem am 6. Februar 2020 übermittelten Schreiben legten die rumänischen Behörden die relevanten Faktoren dar, die die Kommission in ihrer Bewertung gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 berücksichtigen sollte.

Die Behörden bringen vor, dass die Verschlechterung des Haushaltsdefizits im Jahr 2019 weitgehend auf den Anstieg der Personalausgaben, der Sozialhilfe und der Investitionen zurückzuführen sei, während die Einnahmen im Verhältnis zum BIP weitgehend unverändert

geblieben seien. Darüber hinaus argumentieren die Behörden, dass auf der Ausgabenseite das Haushaltsergebnis 2019 durch mehrere einmalige Maßnahmen beeinträchtigt wurde.⁷

Die Behörden weisen darauf hin, dass die Haushaltsstrategie mittelfristig eine schrittweise Anpassung des Haushaltsdefizits vorsieht, wenn sie auch bis 2021 über dem Referenzwert bleibt. Die Anpassung ist nach einer drei Jahre anhaltenden Verschlechterung der Haushaltslage geplant. Die Behörden erläutern ferner, dass das Tempo der vorgesehenen Haushaltskonsolidierung durch den bestehenden Rechtsrahmen, insbesondere die Bestimmungen des 2019 vom Parlament verabschiedeten neuen Rentengesetzes, stark eingeschränkt werde.

In Bezug auf die makroökonomischen Bedingungen erklären die Behörden, dass die rumänische Wirtschaft in den ersten drei Quartalen 2019 real um 4,1 % gewachsen sei, was in erster Linie auf Investitionen und privaten Konsum zurückzuführen sei, wobei Letzterer weniger rasch zugenommen habe. Die Behörden prognostizieren für 2019 ein reales BIP-Wachstum von 4,0 %, das sich gegenüber 2018 leicht abschwäche und geringfügig unter dem potenziellen Niveau liege. Das nominale Wachstum beschleunigte sich seit 2016 und dürfte nach Einschätzung der Behörden mittelfristig stabil bleiben.

Schließlich erinnern die Behörden daran, dass Rumänien bei einer Rentenreform neben der umlagefinanzierten ersten Säule 2008 eine obligatorische zweite Säule in Form privater Pensionsfonds einführte. Sie erläutern, dass die jährlichen Kosten der zweiten Säule im Zeitraum 2014-15 im Durchschnitt fast 0,7 % des BIP betragen und sich im Zeitraum 2016-2019 auf 0,8 % des BIP belaufen dürften. Dies steht im Einklang mit den Schätzungen der Kommission zu den jährlichen Kosten der zweiten Säule. Das für 2019 geplante Haushaltsdefizit Rumäniens überschreitet jedoch wesentlich einen Wert, der als in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP liegend betrachtet werden kann. Somit können gemäß Artikel 2 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 die Auswirkungen der Rentenreform auf den Haushalt bei der Bewertung des Verstoßes gegen das Defizitkriterium nicht berücksichtigt werden.

Die Behörden fügen hinzu, dass sie Anfang 2020 eine Bestimmung gestrichen haben, die den verbindlichen Charakter der zweiten Rentensäule, der 2019 rechtswirksam war, abgeschwächt hatte. Durch die Streichung dieser Bestimmung wurde den Arbeitnehmern nämlich die Möglichkeit genommen, aus der zweiten Säule auszuschneiden, nachdem sie fünf Jahre lang Beiträge entrichtet hatten, und ihre jährlichen Rentenbeiträge auf die erste Säule umzuschichten (Notverordnung 1/2020 zur Änderung der Bestimmungen der Notverordnung 114/2018).

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Haushaltsstrategie der Regierung zufolge soll sich das gesamtstaatliche Defizit 2019 auf 3,8 % des BIP erhöht haben. Damit liegt es über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts wird weder als Ausnahme noch als vorübergehend angesehen.

⁷ Der Bewertung der Kommission zufolge beliefen sich die einmaligen Ausgaben nach dem Grundsatz der periodengerechten Buchführung im Jahr 2019 auf 0,1 % des BIP, da die Umweltgebühr für Kraftfahrzeuge erstattet wurde.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand liegt nach wie vor deutlich unter dem Referenzwert von 60 % des BIP.

Die in diesem Bericht vorgestellte Analyse umfasst die Bewertung aller relevanten Faktoren, die nach dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bei den Verfahrensschritten auf dem Weg zur Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits zu berücksichtigen sind, sobald die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert nicht überschreitet. Im vorliegenden Fall ergeben sich aus den relevanten Faktoren keine mildernden Umstände; somit ändert sich nichts an der Bewertung.

Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als nicht erfüllt betrachtet werden sollte und ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit daher angebracht ist.