EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 523 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

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

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Rumäniens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Rumäniens 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,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

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 worden war, 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 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Rumänien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

(2) Der Länderbericht 2019 für Rumänien[3] wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Rumäniens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, die Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und die Fortschritte Rumäniens bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 27. Februar 2019 veröffentlicht wurden[4]. Die Kommission gelangte aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Rumänien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Die Schwachstellen hängen insbesondere mit dem Rückgang der Kostenwettbewerbsfähigkeit und einem zunehmenden Leistungsbilanzdefizit vor dem Hintergrund einer expansiven Haushaltspolitik und einem unberechenbaren Unternehmensumfeld zusammen. Kürzlich eingebrachte Gesetzesinitiativen bergen Risiken für das Funktionieren des Finanzsektors und könnten private Investitionen behindern.

(3) Am 9. Mai 2019 übermittelte Rumänien sein nationales Reformprogramm 2019 und am 8. Mai 2019 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. Nach Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung[6] hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

(5) Rumänien befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Konvergenzprogramm 2019 geht die Regierung von einem Gesamtdefizit von 2,8 % des BIP im Jahr 2019 und einem anschließenden allmählichen Rückgang auf 2,0 % des BIP im Jahr 2022 aus. Angesichts des neu berechneten strukturellen Saldos[7] wird nicht davon ausgegangen, dass das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – während des Programmzeitraums erreicht wird. Dem Konvergenzprogramm zufolge wird die

---

3 SWD(2019) 1022 final.

4 COM(2019) 150 final.

5 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).

6 COM(2014) 494 final.

7 Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission anhand der gemeinsamen Methodik.

gesamtstaatliche Schuldenquote bis 2022 unter 40 % des BIP bleiben. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist günstig. Darüber hinaus wurden die Maßnahmen, die für die Erreichung der 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 Rumänien 2017 eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel bestand. Angesichts der festgestellten erheblichen Abweichung empfahl der Rat Rumänien am 22. Juni 2018, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben[8] im Jahr 2018 3,3 % und im Jahr 2019 5,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung um 0,8 % des BIP entspricht. Am 4. Dezember 2018 stellte der Rat fest, dass Rumänien keine wirksamen Maßnahmen getroffen hatte, um der Empfehlung des Rates vom 22. Juni 2018 nachzukommen, und gab eine überarbeitete Empfehlung ab. In der neuen Empfehlung ersuchte der Rat Rumänien, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 4,5 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht. Am XX. Juni 2019 stellte der Rat fest, dass Rumänien keine wirksamen Maßnahmen getroffen hatte, um der Empfehlung des Rates vom 4. Dezember 2018 nachzukommen. Zudem wurde für Rumänien auf der Grundlage der Ist-Daten für 2018 eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad im Jahr 2018 festgestellt. Nach 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 Rumänien, dass im Jahr 2018 eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel festgestellt worden war. Am XX. Juni 2019 nahm der Rat eine daran anknüpfende Empfehlung an, in der die Notwendigkeit bekräftigt wurde, dass Rumänien die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 4,5 % 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.

(7) Für 2020 empfahl der Rat Rumänien am XX. Juni 2019, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben 5,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,75 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass 2020 bei einer unveränderten Politik die Gefahr einer Abweichung von dieser Anforderung besteht. Zudem rechnet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2019 für die Jahre 2019 und 2020 mit einem gesamtstaatlichen Defizit, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP liegt. Angesichts der sich stark verschlechternden haushaltspolitischen Aussichten und im Einklang mit der am XX. Juni 2019 an Rumänien gerichteten

[8] Die staatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre 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.

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.

(8) In der Haushaltsplanung Rumäniens werden die Vorgaben des nationalen haushaltspolitischen Rahmens regelmäßig ignoriert. Die nationale Regel für das strukturelle Defizit schreibt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels eines strukturellen Defizits von maximal 1 % des BIP bzw. eine Annäherung an dieses Ziel vor. Im Jahr 2016 verfehlte Rumänien das mittelfristige Haushaltsziel und befindet sich seitdem auf einem abweichenden Kurs, der gegen die nationale Defizitregel verstößt. Auch die beiden im Herbst 2018 verabschiedeten Änderungen am Haushaltsplan 2018 wichen von mehreren ergänzenden Regeln ab, die eine Anhebung der Obergrenzen für Defizit und Ausgaben während des laufenden Haushaltsjahrs verbieten. Der Haushaltsplan 2019, der von der Regierung im Februar 2019 beschlossen und im März vom Parlament genehmigt wurde, wich erneut von mehreren Haushaltsregeln ab, darunter die Regel für das strukturelle Defizit. Zudem übermittelten die Behörden – wie in den Vorjahren – dem Parlament vor Ablauf der gesetzlichen Frist im August keine aktualisierte Fassung der mittelfristigen Haushaltsstrategie und untergruben damit dessen führende Rolle. Ebenfalls wie in den Vorjahren genügten die Behörden nicht ihrer Pflicht, eine Erklärung zu unterzeichnen, dass der Haushaltsplan 2019 und die Haushaltsstrategie den Haushaltsregeln und den Grundsätzen einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik entsprechen.

(9) Die Steuerdisziplin ist weiterhin schwach ausgeprägt. Bei der Mehrwertsteuer ist die Differenz zwischen den erwarteten und den tatsächlichen Einnahmen nach wie vor sehr hoch. Die ausgedehnte informelle Wirtschaft erschwert die Einhaltung der Steuervorschriften zusätzlich, zugleich entgehen dem Staatshaushalt durch den hohen Anteil nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit erhebliche Mittel. Darüber hinaus erleichtert die weitverbreitete Barzahlung die Steuerhinterziehung. Im vergangenen Jahr hat Rumänien begrenzte Fortschritte zur Umsetzung der wiederholten länderspezifischen Empfehlung erzielt, die Einhaltung der Steuervorschriften und die Steuererhebung zu verbessern. Die Einführung elektronischer Registrierkassen, die mit den IT-Systemen der Steuerverwaltung verbunden sind, kommt nur langsam voran. Die Steuerverwaltung hat Schritte eingeleitet, um ein Risikobewertungssystem für Steuerprüfungen einzuführen.

(10) Nachdem mehrere Jahre lang kontinuierlich Anstrengungen zur Konsolidierung des Finanzsektors unternommen worden waren, geriet die Finanzstabilität 2018 durch eine Reihe von Gesetzesinitiativen der Regierung und des Parlaments wieder unter Druck. Die Steuer auf Bankvermögen, die von der Regierung Ende Dezember 2018 ohne Folgenabschätzung und ohne Konsultation der Interessenträger per Notverordnung eingeführt wurde, gab Anlass zu einer Reihe ernster Bedenken hinsichtlich ihrer negativen Auswirkungen auf die aufsichtsrechtliche Lage der Banken, auf die Durchführung der Geldpolitik und letztlich auf Investitionen und Wirtschaftswachstum. Die Art und Weise des Erlasses und die Bestimmungen dieser Verordnung hatten erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Wechselkurs, auf die Möglichkeiten des Staates für eine Geldaufnahme am Kapitalmarkt und letztlich auf die Wahrnehmung operativer Risiken durch die Interessenträger. Zwar sind einige umstrittene Aspekte der Steuer im März 2019 geändert worden, die Änderungen wurden aber ebenfalls ohne Folgenabschätzung per Notverordnung der Regierung

vorgenommen. Die problematischsten Aspekte der Steuer auf das Gesamtvermögen von Banken sind beseitigt worden. Nach der neuen Formulierung könnte die Steuer jedoch die Kreditanreize verzerren, was zu einer Fehlallokation von Krediten für die Wirtschaft führen könnte. Die möglichen Auswirkungen dieser Änderungen auf die geldpolitische Transmission sollten geprüft werden. Mehrere Ende 2018 vom Parlament verabschiedete Gesetzesinitiativen, die zwar im März 2019 vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt wurden, haben den Bankensektor zusätzlich belastet und den Gesamteindruck eines unberechenbaren Rechtsrahmens verstärkt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass solche Initiativen vom Gesetzgeber durchaus wieder aufgegriffen werden könnten.

(11) Das im Dezember 2018 vom Parlament verabschiedete neue Rentengesetz dürfte Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit sich bringen. Der Rentenpunkt, d. h. der Hauptparameter für die Rentenindexierung, könnte im September 2019 um 15 % und im September 2020 um 40 % steigen. Im Rentengesetz wurden mehrere Parameter geändert, die zur Berechnung der Rentenleistungen herangezogen werden. Insbesondere ist mit einem Anstieg des Rentenpunktwerts zu rechnen, da der Indexfaktor für Bestandsrenten nicht mehr an die Preisentwicklung gekoppelt ist, sondern sich dauerhaft aus Löhnen und Preisen zusammensetzt. Zudem wird der für die Berechnung der Rente verwendete Beitragszeitraum verkürzt, was höhere Rentenausgaben für neue Renten zur Folge hat. Andererseits wird bei neuen Renten die Abschaffung des Korrekturindex (der bislang der teilweisen Kopplung der ersten Rente an die Löhne diente) die durch die anderen Parameter verursachte Erhöhung der Gesamtrentenausgaben mindern. Einige strukturelle Herausforderungen, die sich auf die Angemessenheit der Renten auswirken, wurden bisher nicht angegangen. Das durchschnittliche tatsächliche Renteneintrittsalter liegt nahe am EU-Durchschnitt, ist aber bei Frauen und Männer nicht gleich. Zusammen mit den kürzeren Beitragszeiten der Frauen führt dies zu einem erheblichen Rentengefälle zwischen Männern und Frauen.

(12) Die 2008 eingeführte Reform des Rentensystems wurde schrittweise rückgängig gemacht. Nach mehrmaliger Verschiebung der geplanten Anhebungen der Beiträge zu den die zweite Säule des Rentensystems bildenden Fonds, die bis 2016 6 % des Bruttolohns hätten erreichen sollen, wurden die Beiträge ab 2018 auf 3,75 % des Bruttolohns gesenkt. Die Fonds der zweiten Rentensäule wurden durch ein Maßnahmenpaket, das von der Regierung Ende Dezember 2018 per Notverordnung angenommen wurde, weiter geschwächt. Die Beiträge zu diesen Fonds sind nun nach einer Mindestbeitragszeit von fünf Jahren freiwillig. Die Mindesteigenmittelanforderungen für die Verwaltungsgesellschaften der Fonds der zweiten Rentensäule wurden erheblich erhöht, sodass die Gefahr besteht, dass Fondsverwaltungsgesellschaften den rumänischen Markt verlassen. Ferner wurden die auf die Bruttobeiträge erhobenen Verwaltungsgebühren erheblich gesenkt, was sich möglicherweise auf die finanziellen Ergebnisse der Fondsverwaltungsgesellschaften auswirkt und die Wahrscheinlichkeit von Marktaustritten erhöht. Dies könnte negative Auswirkungen auf die Entwicklung des lokalen Kapitalmarkts und des Pools institutioneller Anleger haben und der Wirtschaft eine dringend benötigte Quelle langfristiger Investitionen entziehen. Darüber hinaus wird die Schwächung bzw. der Abbau der zweiten Säule zu einem weniger diversifizierten Ruhestandseinkommen führen und die Renten einem höheren politischen und demografischen Risiko aussetzen. In ihrer Notverordnung vom März 2019 hat die Regierung zwar die neuen Mindesteigenmittelanforderungen für Fondsverwaltungsgesellschaften beibehalten, die Frist für die Einzahlung des gesamten zusätzlichen Kapitals jedoch bis Dezember

2019 verlängert. Die übrigen Bestimmungen der Notverordnung vom Dezember 2018, die die Rentabilität der Fonds der zweiten Rentensäule gefährden, bleiben unverändert.

(13) Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Qualität und Inklusivität des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung wirken sich negativ auf das Potenzial Rumäniens für inklusives Wachstum aus. Die Bildungsausgaben gehören immer noch zu den niedrigsten in der EU, insbesondere auf den Ebenen des Bildungssystems, die ausschlaggebend dafür sind, einen frühen Schulabgang zu verhindern (dessen Anteil nach wie vor hoch ist), Chancengleichheit zu gewährleisten und Ungleichheiten im späteren Leben vorzubeugen. Die Teilnahme an hochwertiger frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung liegt weiterhin unter dem EU-Durchschnitt, was auch auf den Mangel an Einrichtungen zurückzuführen ist. Dies hat Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie den frühen Erwerb von Kompetenzen. Die Modernisierung des Schulnetzes und seine Optimierung zur Bewältigung demografischer Entwicklungen kommen nicht voran; während 10 % der Schulen überbelegt sind, weisen 58 % Überkapazitäten auf. Der Erwerb allgemeiner und digitaler Kompetenzen steht vor erheblichen Herausforderungen. Die Kompetenz der Lehrkräfte, einen auf den Lernenden ausgerichteten Ansatz anzuwenden, ist nicht ausreichend entwickelt. Das Gefälle zwischen ländlichen und städtischen Gebieten besteht fort, und benachteiligte Gruppen, darunter die Roma, haben weiterhin nur begrenzten Zugang zu hochwertiger, inklusiver Bildung.

(14) Der Arbeitsmarkt steht zunehmend unter Druck, da die Arbeitslosenquote (4,2 % im Jahr 2018) zwar sehr niedrig ist, gleichzeitig jedoch die Erwerbsbevölkerung zurückgeht und anhaltende Kompetenzdefizite bestehen. Die Frauenerwerbsquote ist niedrig, insbesondere bei jungen Frauen und Frauen mittleren Alters. Dies ist vor allem auf persönliche und familiäre Verpflichtungen und auf die geringe Teilnahme von Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren an formaler Kinderbetreuung zurückzuführen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik reagiert mit Maßnahmen, bei denen in erster Linie finanzielle Anreize, nicht aber maßgeschneiderte, umfassende Konzepte im Mittelpunkt stehen, und somit nur begrenzt auf den Bedarf des Arbeitsmarkts. Die Verzögerung der geplanten Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung stellt ein großes Hindernis für eine zeitgemäße Erbringung von Dienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitslose dar. Auch die Verbesserung der Kompetenzen und die Erbringung integrierter Dienstleistungen sind unzureichend. Die Kompetenzen entwickeln sich nicht entsprechend dem Bedarf der expandierenden Wirtschaftszweige, sodass 81 % der Arbeitgeber Schwierigkeiten haben, offene Stellen zu besetzen. Während der IKT-Sektor wächst, ist die Zahl der Rumänen im Alter von 20 bis 29 Jahren, die einen Abschluss in Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwesen oder Mathematik besitzen, zwischen 2014 und 2016 zurückgegangen. Die benötigten Kompetenzen werden derzeit weder global oder sektorbezogen ermittelt noch prognostiziert, was die Anpassung des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung an den Bedarf des Arbeitsmarkts erschwert. Die Einführung eines dualen Systems der Berufsbildung soll helfen, die Kompetenzdefizite zu beheben. Berufliche Bildung wird jedoch von Schülern und Eltern weiter nur als zweite Wahl betrachtet, und die relativ geringe Beschäftigungsquote junger Absolventen von Berufsbildungsgängen deutet darauf hin, dass deren Relevanz für den Arbeitsmarkt infrage gestellt wird. Das Hochschulwesen ist nicht ausreichend auf den Arbeitsmarkt abgestimmt. Die Tertiärabschlussquote hat sich zwar in den letzten zehn Jahren verdoppelt, ist aber nach wie vor gering.

(15) Trotz der jüngsten Verbesserungen sind Armut und Ungleichverteilung der Einkommen nach wie vor groß und vertiefen die regionalen Unterschiede. Jeder dritte Rumäne ist immer noch von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht; besonders betroffen sind bestimmte Gruppen wie Kinder, Roma, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen. Die Sozialdienste, deren Qualität und Reichweite unzureichend ist, sind geografisch ungleich verteilt und entsprechen nicht dem besonderen Bedarf der einzelnen Bevölkerungsgruppen. Nur rund 20 % der administrativen Gebietseinheiten verfügen über lizensierte Sozialdienste. Die Dienste konzentrieren sich in der Regel in reicheren oder städtischen Gebieten, obwohl der Bedarf in ärmeren, ländlichen Gebieten und Regionen viel größer ist. Die mangelnde Integration der Dienste in den Bereichen Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Soziales ermöglicht keine nachhaltige Inklusion der verschiedenen benachteiligten Gruppen. Menschen mit Behinderungen erhalten nur begrenzt Unterstützung für eine eigenständige Lebensführung und einen Zugang zu Beschäftigung. In Bezug auf die Lage der Roma sind nur sehr geringe Fortschritte zu verzeichnen. Die Wohnraumunterversorgung ist die höchste in der EU und erschwert die soziale Inklusion. Die Wohnungspolitik wird ohne strategischen Rahmen dezentralisiert, arme Bevölkerungsgruppen verfügen jedoch häufig nicht über ausreichende finanzielle Mittel. Der als Grundlage für die meisten Sozialleistungen verwendete soziale Referenzindex wurde seit 2008 nicht aktualisiert und hat auch im Verhältnis zum Mindestlohn erheblich an Wert verloren. Infolgedessen sind die Armutsquoten bei Menschen mit niedriger und sehr niedriger Erwerbsintensität seit 2010 um die Hälfte gestiegen. Darüber hinaus ist die soziale Absicherung atypisch Beschäftigter unzureichend. Ein Drittel der atypischen Arbeitnehmer ist von erheblicher materieller Deprivation bedroht. Tages- und Saisonarbeitskräfte haben formal keinen Anspruch auf Sozialleistungen, die Arbeitslosigkeit, Mutterschaftsurlaub, Unfälle und berufsbedingte Verletzungen abdecken. Die Umsetzung der 2016 eingeleiteten Reform des garantierten Mindesteinkommens, mit der Reichweite und Angemessenheit der Sozialhilfe verbessert werden sollten, wurde erneut und nun auf 2021 verschoben.

(16) Der soziale Dialog ist insbesondere auf Sektorebene durch eine niedrige tarifvertragliche Abdeckungsquote gekennzeichnet, was auch auf die derzeitige Definition der Sektoren zurückzuführen ist. Die Behörden haben eine Überarbeitung der Definition der Wirtschaftszweige in die Wege geleitet, über die jedoch noch keine Einigung erzielt wurde. Über den Rahmen der Tarifverhandlungen hinaus ist die rechtzeitige, sinnvolle Einbindung der Sozialpartner in politische Beratungen und Reformen begrenzt. Der soziale Dialog findet formal zum größten Teil im Wirtschafts- und Sozialrat und in den Ausschüssen für den sozialen Dialog statt. Trotz des bestehenden Rahmens für Dialog und Konsultationen sind jedoch Stabilität und Rolle dieser Einrichtungen im vergangenen Jahr geschwächt worden.

(17) Nach Jahren moderaten Lohnwachstums gehört Rumänien zurzeit zu den Ländern mit dem schnellsten Lohnanstieg in der EU. Gründe hierfür sind die staatlichen Maßnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Ausgaben und der Mindestlöhne, die auf ein Rekordtief gesunkene Arbeitslosenquote und der strukturelle Arbeitskräftemangel. Der Mindestlohn wird weiterhin unsystematisch und ohne objektiven Mechanismus festgesetzt. Sein kontinuierlicher Anstieg im Laufe der Jahre hat dazu geführt, dass 2017 einer von drei Beschäftigten den Mindestlohn erhielt; diese Quote liegt fast viermal so hoch wie 2011.

(18) Das Gesundheitssystem steht vor zahlreichen Herausforderungen. Die geringe Mittelausstattung, die ineffiziente Nutzung der öffentlichen Mittel und der Reformstau

schränken die Wirksamkeit des Gesundheitssystems ein. Die anhaltende Abwanderung hat zu einem erheblichen Mangel an Ärzten und Pflegepersonal geführt. Die Gesundheitsinfrastruktur und die weitverbreiteten informellen Zahlungen geben weiterhin Anlass zur Sorge. Die Bewohner ländlicher Gebiete und benachteiligte Gruppen haben nur einen begrenzten Zugang zu Gesundheitsdiensten. Diese Faktoren wirken sich wiederum negativ auf die Gesundheit der Bevölkerung aus, die trotz der jüngsten Verbesserungen weiter unter dem EU-Durchschnitt liegt. Verbesserungen in der wohnortnahen Betreuung sind dringend erforderlich, verzögern sich jedoch. Das Pilotprojekt zur Einrichtung wohnortnaher Versorgungszentren hat mit einer Verzögerung begonnen, die sich auf die Einführung integrierter Versorgungsleistungen auswirkt. Die Langzeitpflege ist nicht auf eine rasch alternde Bevölkerung vorbereitet. Es gibt nur sehr wenige Dienste für häusliche Pflege und Tagespflege, die wiederum vor allem in Gebieten mit höherem Einkommen tätig sind. Die Abdeckungsquote der Langzeitpflege und die dafür vorgesehenen öffentlichen Ausgaben gehören zu den niedrigsten in der EU, auch der Zugang zu Langzeitpflege, Rehabilitation und Palliativpflege ist unzureichend.

(19) Die Qualität der Infrastruktur, unter anderem in den Bereichen Verkehr, Energie, Abfall und Abwasser, ist weiterhin unzureichend und beeinträchtigt die Wachstumsaussichten Rumäniens. Trotz erheblicher öffentlicher Investitionen nach dem EU-Beitritt Rumäniens ist die physische Infrastruktur nach wie vor unterentwickelt. Der allgemeine Zustand und die Zuverlässigkeit der Straßen- und Schienennetze sind sehr schlecht. Die Infrastruktur hält nicht mit dem höheren Verkehrsaufkommen einer wachsenden Wirtschaft Schritt. Das Straßennetz gehört zu den am wenigsten entwickelten in der EU, und die Reform des Eisenbahnsektors kommt nicht voran. Die durch den Straßenverkehr verursachten Treibhausgasemissionen sind in den letzten fünf Jahren stark gestiegen. Zudem haben die viel zu geringen Investitionen in die Instandhaltung zu einer niedrigeren Zuggeschwindigkeit und längeren Lieferzeiten im Schienengüterverkehr geführt. Der Nahverkehr leidet unter chronischer Unterfinanzierung, schlechter Organisation des Sektors und unzureichenden Verwaltungskapazitäten der lokalen Anbieter. Außerdem weisen die Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Abfall, Wasser und Abwasser sowie die Energieverbundnetze immer noch Mängel auf. Das Abfallbewirtschaftungssystem ist nach wie vor durch ein sehr geringes Recycling von Siedlungsabfällen und sehr hohe Deponiequoten gekennzeichnet. Im Hinblick auf die Erreichung des Energieeffizienzziels besteht weiter Handlungsbedarf, vor allem in Bezug auf die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden.

(20) Die Innovationsfähigkeit Rumäniens bleibt insgesamt gering, und die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Landes ist durch den großen Produktivitäts- und Innovationsrückstand der einheimischen Unternehmen gegenüber den in ausländischem Besitz befindlichen Unternehmen gefährdet. Die Investitionen Rumäniens in Forschung und Entwicklung sind die niedrigsten in der EU (0,5 % des BIP); die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung gingen weiter von 0,32 % des BIP im Jahr 2011 auf 0,21 % des BIP im Jahr 2017 zurück, was einen Kapazitätsaufbau behindert. Dies hat zur Folge, dass die Qualität der öffentlichen Wissenschaftsbasis nach wie vor sehr gering und die Verbindungen zwischen Wissenschaft und Unternehmen unterentwickelt sind. Da die Zahl der Hochschulabsolventen in den Bereichen Naturwissenschaften, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik ebenfalls weiter zurückgegangen ist, stellen Kompetenzdefizite eine große Herausforderung für das Innovationspotenzial der rumänischen Wirtschaft dar. Ohne Digitalisierung wird Rumänien seine Innovations-

und Wettbewerbsfähigkeit nicht verbessern können. Bei vielen Komponenten des Digitalen Wirtschafts- und Sozialindex schneidet Rumänien schlecht ab, darunter digitale öffentliche Dienstleistungen, digitale Kompetenzen der Gesamtbevölkerung und Digitalisierung der Unternehmen.

(21) Begrenzte Fortschritte hat Rumänien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung zur Verbesserung der Priorisierung und Ausarbeitung öffentlicher Investitionsvorhaben erzielt. Für die Erstellung einer Prioritätenliste für öffentliche Investitionsvorhaben von über 100 Mio. RON (21 Mio. EUR) und für die Überwachung ihrer Durchführung ist das Finanzministerium zuständig, die Projekte selbst werden jedoch von den Fachministerien verwaltet. Die Liste vorrangiger Projekte umfasst derzeit rund 130 Projekte, vor allem im Verkehrsbereich, von denen die meisten aus den EU-Fonds kofinanziert werden könnten. Die Inanspruchnahme von EU-Mitteln wird unter anderem durch die begrenzten Verwaltungskapazitäten für die Ausarbeitung, Priorisierung und Durchführung großer Investitionsvorhaben gebremst. Auch wenn seit einiger Zeit große Infrastrukturprojekte ausgearbeitet und der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden, fehlen wichtige Projekte wie die Autobahn Sibiu-Piteşti (die die Anbindung an die TEN-V-Korridore Rhein-Donau und Orient-Östliches Mittelmeer gewährleistet) und kommt die Umsetzung im Allgemeinen weiter nur schleppend voran. Zudem wurden EU-Mittel bisher vor allem für Projekte in Anspruch genommen, die für den vorangegangenen Programmplanungszeitraum ausgearbeitet worden waren, während eine vollständige Liste neuer Projekte für den laufenden Programmplanungszeitraum erst noch erstellt werden muss.

(22) Ein effizientes öffentliches Auftragswesen ist ausschlaggebend für die Erreichung wichtiger politischer Ziele in Rumänien, darunter effiziente öffentliche Ausgaben, die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Förderung von Innovation sowie von nachhaltigem und inklusivem Wachstum. Bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung, die Transparenz des öffentlichen Auftragswesens zu verbessern, hat Rumänien begrenzte Fortschritte erzielt. Die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens bleibt ein Problem, da die Unumkehrbarkeit bestimmter Maßnahmen, insbesondere die Straffung der Ex-ante-Kontrolle, auf dem Spiel steht. In der nationalen Strategie für das öffentliche Auftragswesen wird die Bedeutung einer einheitlichen Ex-ante-Kontrolle durch die Nationale Agentur für das öffentliche Auftragswesen betont. Jedoch drohen wiederkehrende Gesetzesinitiativen die Verwirklichung der in der Strategie formulierten Ziele zu untergraben. Die Vorhersehbarkeit und die Stabilität der Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen stellen nach wie vor große Herausforderungen dar, und die nationale Strategie für das öffentliche Auftragswesen wird nicht vollständig umgesetzt.

(23) Die Gestaltung der öffentlichen Politik ist zunehmend unberechenbar und belastet das Unternehmensumfeld. Jüngstes Beispiel ist die per Notverordnung der Regierung ohne Konsultation der Interessenträger und ohne Folgenabschätzung erfolgte Einführung einer Reihe weitreichender Maßnahmen, die sich auf das Funktionieren des Bankensektors, auf die Verwalter der die zweite Säule des Rentensystems bildenden Fonds sowie auf Energie- und Telekommunikationsunternehmen auswirken. Die Abschätzung der Folgen von Rechtsakten wird weiterhin als reine Formsache betrachtet, ihre Qualität und tatsächliche Nutzung sind je nach Bereich sehr unterschiedlich. Es findet nur eine begrenzte Kontrolle der Qualität der Folgenabschätzungen und der Politikgestaltung statt. Es besteht kein nachhaltiger politischer Überwachungsmechanismus mit einem transparenten Berichtssystem und

Ex-post-Evaluierungen. Wichtige Gesetzesvorhaben werden häufig erst kurz vor der Verabschiedung angekündigt. Interessenträger werden nur eingeschränkt in die Planung und Durchführung von Reformen miteinbezogen, und ein echter Dialog wird selten geführt, obwohl die entsprechenden institutionellen Strukturen vorhanden sind. Von den schwerfälligen Verwaltungsverfahren sind besonders kleine und mittlere Unternehmen betroffen. Zum Beispiel behindern aufwendige Verwaltungsverfahren für die Gründung von Unternehmen sowie Regulierungsauflagen, die Dienstleistern wie auch reglementierten Berufen auferlegt werden, die weitere Marktentwicklung. Der Erlass der Rechtsvorschriften für das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung hat sich weiter verzögert. Eine starke Fragmentierung der Zuständigkeiten und Ressourcen beeinträchtigt die Kohärenz und Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen, vor allem auf lokaler Ebene. Die nationalen und regionalen Strategien für die verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen werden nicht gut in integrierte Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene umgesetzt. Die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen ist innerhalb des Landes uneinheitlich und entspricht häufig nicht dem Bedarf vor Ort. Faktoren wie ein einheitliches strategisches Konzept für die einzelnen Arten von Dienstleistungen, bestehende Lücken und die Notwendigkeit der Entwicklung neuer Dienstleistungen werden außer Acht gelassen. Die Einnahmen der lokalen Gebietskörperschaften sind nicht ausreichend stabil und vorhersehbar. Es wurden nur begrenzte Maßnahmen getroffen, um ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den zu dezentralisierenden Zuständigkeiten und der Zuweisung von Finanzmitteln zu schaffen, damit die lokalen Behörden hochwertige Dienstleistungen erbringen können. Zusätzliche Maßnahmen sind notwendig, um die Verwaltungskapazitäten auf lokaler Ebene auszubauen.

(24) In Sektoren mit kritischen Infrastrukturen wie Energie und Schienenverkehr spielen staatseigene Unternehmen eine zentrale Rolle. Ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistung hat sich in jüngster Zeit aufgrund eines günstigen makroökonomischen Umfelds verbessert. Dies gilt jedoch nicht für Transparenz und Offenlegung der finanziellen und operativen Ergebnisse, und die Vorschriften über die Führung und Kontrolle der Unternehmen werden nach wie vor nur in sehr begrenztem Umfang angewendet. Konkrete Beispiele sind etwa die dem Geist des Gesetzes widersprechende wiederholte Einsetzung von Interimsgremien und die Nichtanwendung der Durchsetzungsinstrumente, die nach den Rechtsvorschriften gegen nicht vorschriftsmäßig arbeitende Unternehmen eingesetzt werden können. Die Gefahr, dass die Rechtsvorschriften über staatseigene Unternehmen erheblich verwässert werden könnten, hat sich nicht verringert. Dies bedeutet, dass Fortschritte, die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2015 und 2016 erzielt wurden, wieder rückgängig gemacht worden sind. Dadurch werden wesentliche Voraussetzungen für die Förderung einer effizienten Nutzung öffentlicher Mittel beeinträchtigt, sodass Raum für verzerrte Investitionsentscheidungen entsteht. Die Übertragung des Eigentums an mehreren großen staatseigenen Unternehmen auf den neuen Staatlichen Entwicklungs- und Investmentfonds wird eine gewissenhafte Umsetzung strenger Vorschriften über die Führung und Kontrolle von Unternehmen sowohl bei dem Fonds als auch bei den zu seinem Portfolio gehörenden Unternehmen erfordern.

(25) Einige Entwicklungen des vergangenen Jahres haben Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien aufgeworfen und die bereits bestehenden Bedenken hinsichtlich der Unumkehrbarkeit und Nachhaltigkeit der bisherigen Fortschritte des Landes bei der Reform seines Justizwesens und der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene bestärkt. Diese Angelegenheiten werden im Verfahren für die

Zusammenarbeit und Überprüfung der Fortschritte aufmerksam verfolgt. Die Änderungen zu drei Justizgesetzen sind jetzt in Kraft und umfassen eine Reihe von Maßnahmen, die die gesetzlichen Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz schwächen. Diese Maßnahmen dürften sowohl die Wirksamkeit der täglichen Arbeit von Richtern und Staatsanwälten als auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz untergraben. Es wird Druck auf die Rechtsprechungsorgane und auf die einzelnen Richter ausgeübt, unter anderem durch die Einrichtung einer besonderen Abteilung für die Verfolgung von Straftaten, die mutmaßlich von Richtern begangen wurden. Die derzeit betriebene Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung würde sich negativ auf die Wirksamkeit strafrechtlicher Ermittlungen und Verfahren auswirken und auch den Straftatbestand der Korruption einschränken. Weitere Bedenken betreffen die Verfahren für die Entlassung und Ernennung hoher Richter. Die jüngsten Ankündigungen lassen darauf schließen, dass die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Reform des Justizwesens noch einmal überdacht werden könnten.

(26) Die Justizreform und die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in Rumänien werden von der Kommission im Verfahren für die Zusammenarbeit und Überprüfung der Fortschritte weiter genau beobachtet. Diese Bereiche sind daher nicht Gegenstand der länderspezifischen Empfehlungen für Rumänien, sie sind aber für die Entwicklung eines positiven sozioökonomischen Umfelds in dem Land von Belang.

(27) Einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts[9] aufgeführten Bereichen, könnten bei entsprechender Programmplanung für den Zeitraum 2021-2027 auch im Rahmen der EU-Fonds angegangen werden. Dies würde es Rumänien ermöglichen, diese Fonds unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede optimal für die ermittelten Sektoren zu nutzen. Der Ausbau der für die Verwaltung dieser Fonds erforderlichen Kapazitäten des Landes ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg dieser Investitionen.

(28) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Rumäniens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2019, das nationale Reformprogramm 2019 und die Maßnahmen zur Umsetzung der an Rumänien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine dauerhaft tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Rumänien 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.

(29) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme[10] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(30) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2019 und das Konvergenzprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1, 2, 4 und 5 wider. Die in Empfehlung 1 genannten haushaltspolitischen Maßnahmen

[9] SWD(2019) 1022 final.

[10] Nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

tragen unter anderem dazu bei, die mit der Wettbewerbsfähigkeit und der außenwirtschaftlichen Position verbundenen Ungleichgewichte anzugehen —

EMPFIEHLT, dass Rumänien 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; die vollständige Anwendung des haushaltspolitischen Rahmens gewährleistet; die Einhaltung der Steuervorschriften und die Steuererhebung verbessert.

2. die Finanzstabilität und die Solidität des Bankensektors sichert; die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems und die langfristige Rentabilität der Fonds gewährleistet, die die zweite Säule des Rentensystems bilden.

3. die Qualität und Inklusivität des Bildungswesens verbessert, insbesondere für die Roma und andere benachteiligte Gruppen; die Kompetenzen verbessert, auch im digitalen Bereich, und zu diesem Zweck die Relevanz der Berufs- und Hochschulbildung für den Arbeitsmarkt erhöht; die Reichweite und Qualität der Sozialdienste verbessert und die Reform des garantierten Mindesteinkommens abschließt; den sozialen Dialog verbessert; sicherstellt, dass der Mindestlohn auf der Grundlage objektiver Kriterien festgesetzt wird und mit den Zielen der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Wettbewerbsfähigkeit vereinbar ist; den Zugang zu Gesundheitsdiensten und ihre Kosteneffizienz unter anderem durch den Übergang zur ambulanten Versorgung verbessert.

4. den Verkehr und vor allem dessen Nachhaltigkeit, kohlenstoffarme Energie und Energieeffizienz, die Umweltinfrastruktur sowie Innovation unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede in den Mittelpunkt seiner investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik stellt; die Ausarbeitung und Priorisierung von Großprojekten verbessert und ihre Durchführung beschleunigt; die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens verbessert und für die vollständige und nachhaltige Umsetzung der nationalen Strategie für das öffentliche Auftragswesen sorgt.

5. sicherstellt, dass Gesetzesinitiativen nicht die Rechtssicherheit beeinträchtigen, und zu diesem Zweck die Qualität und Vorhersehbarkeit des Entscheidungsprozesses verbessert, unter anderem durch eine geeignete Konsultation der Interessenträger, aussagekräftige Folgenabschätzungen und gestraffte Verwaltungsverfahren; die Führung und Kontrolle staatseigener Unternehmen stärkt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident