



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. Mai 2016
(OR. en)

9310/16

ECOFIN 481
UEM 223

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. Mai 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 305 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION Italien Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2016) 305 final**.

Anl.: **COM(2016) 305 final**



Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 305 final

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. EINLEITUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit („Defizitverfahren“, VÜD) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörige Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹. Besondere Vorschriften für die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, sind in der Verordnung (EU) Nr. 473/2013² festgelegt.

Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV 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, das Verhältnis ist hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert).

Laut Artikel 126 Absatz 3 AEUV 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“*.

In diesem Bericht, der die erste Stufe des Defizitverfahrens darstellt, wird analysiert, ob Italien das im Vertrag vorgesehene Schuldenstandskriterium erfüllt, wobei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Im Zuge der im Jahr 2011 am SWP vorgenommenen Änderungen wurden die Anforderungen in Bezug auf den Schuldenstand den Anforderungen in Bezug auf das Defizit gleichgestellt, damit gewährleistet ist, dass die Schuldenquote in Ländern, in denen sie den Referenzwert

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 3. September 2012 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt wurden und unter folgender Webadresse einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

von 60 % überschreitet, unter diesen Wert zurückgeführt wird (oder hinreichend rückläufig ist und sich diesem Wert nähert). Nach Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 wird Mitgliedstaaten, gegen die am 8. November 2011 ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits lief, eine dreijährige Übergangszeit ab dem auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahr eingeräumt, in dem von ihnen ausreichende Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau erwartet werden. Für Italien umfasst dieser Übergangszeitraum die Jahre 2013 bis 2015 (d. h. die drei Jahre nach der Korrektur des übermäßigen Defizits³). In den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten“ vom 3. September 2012 wird dargelegt, wie die Anforderung in Bezug auf den strukturellen Saldo definiert und ihre Erfüllung bewertet wird. Insbesondere wird eine minimale lineare strukturelle Anpassung (MLSA) des strukturellen Saldos definiert, mit der gewährleistet werden soll, dass der Richtwert für den Schuldenabbau am Ende des Übergangszeitraums eingehalten wird.

Am 13. Januar 2015 nahm die Kommission eine Mitteilung zur Flexibilität an, die neue Leitlinien zur Anwendung der geltenden Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthält, mit denen die wirksame Durchführung von Strukturreformen, Investitionen und verantwortungsvolle Haushaltspolitik enger miteinander verknüpft werden sollen, um Beschäftigung und Wachstum zu fördern. Mit der Mitteilung werden die Bestimmungen des Pakts nicht geändert; vielmehr sollen Wirksamkeit und Verständnis seiner Vorschriften gefördert und ein wachstumsfreundlicherer haushaltspolitischer Kurs im Euro-Währungsgebiet entwickelt werden, indem sichergestellt wird, dass die im Pakt vorgesehene Flexibilität so gut wie möglich genutzt und gleichzeitig seine Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zur Wahrung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik gewährleistet wird. In der Mitteilung wird insbesondere klargestellt, dass die Kommission – gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 – im Rahmen eines Berichts gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV alle einschlägigen mittelfristigen Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschafts- und Haushaltslage sowie den Schuldenstand sorgfältig analysiert. Zudem wird klargestellt, dass die Umsetzung von Strukturreformen im Rahmen des Europäischen Semesters zu diesen einschlägigen Faktoren gehört.⁴

Am 27. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da sie davon ausging, dass Italien 2014 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenregel erzielt hatte; dort bewertete sie auch sämtliche Faktoren, die auf einen Verstoß gegen die Schuldenregel hindeuteten: i) die derzeitigen ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen (u. a. eine besonders niedrige Inflation), die die Einhaltung der Schuldenregel erheblich erschweren, ii) die Erwartung, dass die Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel weitgehend sichergestellt ist und iii) die erwartete Umsetzung der ehrgeizigen, wachstumsfördernden Strukturreformen gemäß der von den Behörden ausgesprochenen Verpflichtung, die voraussichtlich mittel- und langfristig zur Senkung des Schuldenstands beitragen werden.

³ Beschluss des Rates (2013/314/EU) vom 21. Juni 2013 zur Aufhebung des Beschlusses 2010/286/EU über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Italien. Alle Dokumente zum Defizitverfahren gegen Italien sind abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

⁴ Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 sieht vor: „Der Bericht spiegelt Folgendes in angemessener Weise: ... die Umsetzung von politischen Maßnahmen im Rahmen der Vorbeugung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, die Umsetzung politischer Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Wachstumsstrategie der Union“.

Aus den Daten, die von den Behörden am 1. April 2016 gemeldet⁵ und anschließend von Eurostat validiert wurden⁶, geht hervor, dass sich das gesamtstaatliche Defizit Italiens 2015 auf 2,6 % des BIP verringert hatte (gegenüber 3 % des BIP im Jahr 2014), während der Schuldenstand mit 132,7 % des BIP (gegenüber 132,5 % des BIP 2014) geringfügig gestiegen war, und damit über dem Referenzwert von 60 % des BIP lag. Für 2016 plant Italien in seinem Stabilitätsprogramm 2016 eine erste Senkung seiner Schuldenquote auf 132,4 % des BIP. 2017 soll die Schuldenquote weiter auf 130,3 % sinken.

Auf der Grundlage der übermittelten Daten und der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission hat Italien 2015 keine ausreichenden Fortschritte in Richtung auf den Richtwert für den Schuldenabbau gemacht (siehe Tabelle 1), da die Änderung des strukturellen Saldos⁷ für 2015 deutlich hinter der erforderlichen MLSA zurückbleibt (0,1 Prozentpunkte des BIP gegenüber dem erforderlichen Wert von 2,6 Prozentpunkten des BIP). Im Stabilitätsprogramm 2016 planen die italienischen Behörden für 2017 prospektiv gesehen keine vollständige Einhaltung der Schuldenregel (unter Zugrundelegung der „forward-looking benchmark“), auch wenn die Lücke in dem Jahr mit 0,2 Prozentpunkten des BIP klein ausfällt, was unter anderem einem ehrgeizigen Privatisierungsplan geschuldet ist. Laut Schätzungen auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird die Schuldenregel erst 2020 eingehalten; dabei wird zunächst von einer unveränderten Politik bis 2017 ausgegangen und danach einer jährlichen strukturellen Verbesserung von 0,6 % des BIP, bis das mittelfristige Ziel erreicht ist.

Tabelle 1: Defizit oder/und Schuldenstand des Gesamtstaats (in % des BIP)^a

		2013	2014	2015	2016		2017	
					KOMM	MS	KOMM	MS
Defizit-kriterium	gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,9	-3,0	-2,6	-2,4	-2,3	-1,9	-1,8
Schuldenstands-kriterium	gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	129,0	132,5	132,7	132,7	132,4	131,8	130,3
	Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau	k.A.	k.A.	k.A.	5,6	3,0	4,7	0,2
	Änderung des strukturellen Saldos	0,4	-0,2	0,1	-0,7	-0,6	0,0	0,0
	erforderliche MLSA	0,9	1,2	2,6	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Anmerkung:

^a in % des BIP wenn nicht anders angegeben

Quelle: Kommissionsdienststellen, Italiens Stabilitätsprogramm 2016 und Frühjahrsprognose 2016 der Kommission

⁵ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und des geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Meldung Italiens ist abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

⁶ Siehe Eurostat-Pressemitteilung Nr. 76/2016 vom 21. April 2016: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7235991/2-21042016-AP-EN.pdf/50171b56-3358-4df6-bb53-a23175d4e2de>

⁷ Im gesamten Dokument beziehen sich alle Bezugnahmen auf Änderungen im Haushaltssaldo auf den konjunkturbereinigten Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen, der von der Kommission entweder projiziert oder unter Anwendung der gemeinsamen Methodik auf Grundlage der im Stabilitätsprogramm übermittelten Informationen neu berechnet wurde.

Die insgesamt nicht ausreichenden Fortschritte Italiens in Richtung auf den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2015 deuten darauf hin, dass in Italien allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des SWP besteht – ohne dass jedoch bereits alle im Folgenden aufgeführten Faktoren berücksichtigt wären.

Daher hat die Kommission den folgenden Bericht erstellt, um die Abweichung von der Schuldenregel unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren genau zu prüfen. Abschnitt 2 des Berichts hat das Defizitkriterium zum Gegenstand, Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 behandelt die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren, wobei auch die Einhaltung des erforderlichen Anpassungspaths in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bewertet wird. Der Bericht trägt der am 3. Mai 2016 veröffentlichten Frühjahrsprognose 2016 der Kommission sowie ihrer Bewertung der weiteren Entwicklung Rechnung.

2. DEFIZITKRITERIUM

2015 verzeichnete Italien ein gesamtstaatliches Haushaltsdefizit von 2,6 % des BIP. Gemäß dem Stabilitätsprogramm 2016 und der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird das Defizit auch im Zeitraum 2016-2017 voraussichtlich unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % des BIP verbleiben. In ihrer Frühjahrsprognose 2016 geht die Kommission von einer weiteren Senkung des Defizits auf 2,4 % des BIP im Jahr 2016 und auf 1,9 % im Jahr 2017 aus; diese Prognose beruht auf der Annahme einer unveränderten Politik und berücksichtigt die Ankündigung der Regierung, die im Stabilitätsgesetz 2016 festgelegte Mehrwertsteuererhöhung für 2017 zurückzunehmen, was jedoch die Durchführung defizitsenkender Maßnahmen zur Gewährleistung des geplanten Defizitziels von 1,8 % des BIP voraussetzt (gegenüber einem Trend von 1,4 % unter Einbeziehung der vollen Mehrwertsteuererhöhung).

Der prognostizierte Defizitrückgang im Jahr 2016 spiegelt im Wesentlichen ein positives BIP-Wachstum und rückläufige Zinszahlungen wider, während die niedrige Inflation nach wie vor Druck auf den Primärüberschuss erzeugt; ferner werden vorhandene Haushaltsreserven berücksichtigt (auch der sogenannte „*fondo per le esigenze indifferibili*“ in Höhe von rund 0,7 Mrd. EUR), auf die die Regierung jedoch nicht zurückgreifen sollte, wenn sie ihr Defizitziel erreichen will. Dem Stabilitätsprogramm 2016 zufolge soll die gesamtstaatliche Defizitquote auf 2,3 % des BIP im Jahr 2016 und 1,8 % des BIP im Jahr 2017 sinken. Die geringfügige Differenz zur Frühjahrsprognose 2016 der Kommission erklärt sich in erster Linie dadurch, dass in der Frühjahrsprognose von geringeren Steuereinnahmen im Jahr 2016 ausgegangen wird, die auch mit dem etwas schwächeren nominalen BIP-Wachstum zusammenhängen (1,9 % gegenüber 2,2 %).

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Im Jahr 2015 erreichte die öffentliche Schuldenquote mit 132,7 % des BIP ihren Höchststand und lag damit um 0,2 Prozentpunkte über dem Stand von 2014. Für 2016 wird die Schuldenquote im Stabilitätsprogramm auf 132,4 % geschätzt, was einem leichten Rückgang um 0,3 Prozentpunkte gegenüber 2015 gleichkommt.

Für den geringfügigen Anstieg der Schuldenquote im Jahr 2015 waren folgende Faktoren verantwortlich. Trotz des positiven realen BIP-Wachstums (0,8 %) nach dreijähriger Rezession führte die niedrige Inflation (Wachstum des BIP-Deflators von 0,8 %) zu einem realen rechnerischen Zinssatz auf die Schulden⁸, der sich zwar schrittweise verringerte (auf rund 2,5 % gegenüber 2,8 % im Jahr 2014), aber dennoch deutlich über dem realen BIP-Wachstum lag. Die 2015 nahe Null liegenden realen Kassazinssätze auf neu begebene Staatsanleihen schlagen sich tatsächlich nur allmählich auf die Kosten für den Schuldendienst des ausstehenden Schuldenbestands durch, was mit der Laufzeit der Schulden Italiens und der Verlängerungsperiode zusammenhängt (siehe auch Abbildung 1). In diesem Zusammenhang setzte sich die deutliche schuldenstandserhöhende Wirkung des „Schneeballeffekts“ (siehe Tabelle 2) fort (mit immer noch 2,2 % des BIP gegenüber 4 % im Jahr 2014). Andererseits haben ein stabiler Primärüberschuss (1,6 % des BIP, was dem Stand von 2014 entspricht) und eine schuldensenkende Bestandsanpassung (-0,4 % des BIP) im Jahr 2015 dazu beigetragen, die Dynamik der Staatsverschuldung einzudämmen. Der Bestandsanpassung kam insbesondere die schuldensenkende Wirkung der Privatisierungserlöse (0,4 % des BIP) und die Senkung des in den Vorjahren aufgelaufenen Liquiditätspuffers (0,7 % des BIP) zugute; negativ beeinflusst wurde sie jedoch von der schuldensteigernden Wirkung von Derivatekontrakten (0,4 % des BIP), die vor der Krise abgewickelt wurden, um in erster Linie die Zinssätze für einen Teil der Schulden festzulegen (bei durchschnittlich etwa 4,4 %) und damit mögliche Risiken im Zusammenhang mit höheren Refinanzierungskosten einzudämmen⁹.

Für 2016 wird im Stabilitätsprogramm ein leichter Rückgang der Schuldenquote auf 132,4 % des BIP vorhergesagt. Der Rückgang würde demzufolge vor allem vom geringfügig höheren Primärüberschuss (von 1,7 %) und einer weniger schuldensteigernden Wirkung des „Schneeballeffekts“ (1,2 Prozentpunkte) angetrieben. Dies würde insbesondere vom höheren realen BIP-Wachstum und einer geringeren schuldensteigernden Wirkung der rechnerischen realen Zinssätze profitieren (um 2,7 Prozentpunkte, wie die Differenz zwischen den Zinsausgaben und der Inflationsauswirkung in Tabelle 2 zeigt). Die Bestandsanpassungen sollen laut Stabilitätsprogramm im Jahr 2016 eine geringfügige schuldensteigernde Wirkung entfalten, da die geplanten Privatisierungserlöse (0,5 % des BIP) durch schuldensteigernde, „unter dem Strich“ getätigte Transaktionen mehr als aufgewogen werden, etwa durch Derivatetransaktionen von rund 0,4 % des BIP. Die Schuldenquote soll im späteren Programmverlauf weiter auf 123,8 % des BIP im Jahr 2019 sinken, und zwar dank eines ständig wachsenden Primärüberschusses, eines „Schneeballeffekts“, der schuldensenkend wird, da der BIP-Deflator sich immer rascher in Richtung des

⁸ Die rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes zum Zeitpunkt t können als Nominalrendite definiert werden, die die Regierung zahlen muss, um die offenen Schulden zum Zeitpunkt $t-1$ zu bedienen (vor den Auswirkungen der Inflation zum Zeitpunkt t). Anhand von Tabelle 2 lässt sich ermitteln, wie sich die Schuldenquote infolge der rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes jährlich ändert, indem die entsprechenden Zusatzkosten durch Zinsausgaben (die zu einem Anstieg der Schulden führen) und der BIP-Deflator (der zu einem Rückgang der Schulden führt) berücksichtigt werden.

⁹ Siehe auch den *Public Debt Report 2014* des italienischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen, abrufbar unter www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/debito_publico/presentazioni_studi_relazioni/Public_Dept_Report_2014.pdf und *Indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati* (2015), abrufbar unter www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_publico/presentazioni_studi_relazioni/Audizione_alla_Camera_dei_Deputati_-_febbraio_2015_-_Indagine_conoscitiva_sugli_strumenti_finanziari_derivati.pdf

Inflationsziels der EZB bewegt, und weiterer Privatisierungserlöse (0,5 % des BIP pro Jahr im Zeitraum 2016-2018 und 0,3 % im Jahr 2019). Im Stabilitätsprogramm 2016 wird projiziert, dass die Schuldenregel 2017 prospektiv gesehen („forward-looking benchmark“) nicht vollständig eingehalten wird, auch wenn in dem Jahr nur eine kleine Lücke bestehen wird.

In der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird eine etwas weniger positive Schuldenentwicklung in den Jahren 2016 und 2017 vorhergesagt als im Stabilitätsprogramm. Die Schuldenquote soll sich 2016 stabilisieren, was hauptsächlich auf eine niedrigere Inflation als in den Projektionen der Regierung zurückgeht (Wachstum des BIP-Deflators von 0,8 %). In ihrer Frühjahrsprognose 2016 rechnet die Kommission für 2017 mit einem geringeren Rückgang der Schuldenquote als im Stabilitätsprogramm projiziert (-1,0 % gegenüber -1,5 %), hauptsächlich aufgrund einer weniger günstigen Bewertung der Bestandsanpassung (0,4 % gegenüber -0,1 %), die auch mit geringeren Privatisierungserlösen (0,3 %, gegenüber 0,5 %) zusammenhängt, welche aber im Einzelnen noch nicht bekannt sind. Insgesamt wird auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission davon ausgegangen, dass die Schuldenregel im Jahr 2017 nicht eingehalten wird. Den Kommissionsprognosen zufolge dürfte es noch bis 2020 dauern, bis die Schuldenregel prospektiv gesehen eingehalten wird (unter Zugrundelegung der „forward-looking benchmark“, d. h. ab 2022); diese Prognosen gehen von einer unveränderten Politik bis 2017 und der vollständigen Einhaltung der Konsolidierungsanstrengung im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ab 2018 aus (d. h. eine jährliche Konsolidierungsanstrengung von 0,6 % des BIP, bis das mittelfristige Ziel erreicht ist).

Tabelle 2: Schuldendynamik ^a

	2013	2014	2015	2016		2017	
				KOMM	MS	KOMM	MS
gesamstaatliche Bruttoschuldenquote	129,0	132,5	132,7	132,7	132,4	131,8	130,9
Veränderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4)	5,7	3,5	0,2	0,0	-0,3	-1,0	-1,5
<i>Komponenten:</i>							
• Primärsaldo (2)	-1,9	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7	-1,9	-2,0
• „Schneeballeffekt“ (3)	5,5	4,0	2,2	1,5	1,2	0,5	0,6
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	4,8	4,6	4,2	4,0	4,0	3,8	3,8
reales BIP-Wachstum	2,2	0,4	-1,0	-1,4	-1,6	-1,7	-1,8
Inflation (BIP-Deflator)	-1,5	-1,0	-1,0	-1,1	-1,3	-1,6	-1,4
• Bestandsanpassungen (4)	2,1	1,1	-0,4	0,1	0,2	0,4	-0,1
<i>davon:</i>							
Differenz Kassenbasis / Periodenabgrenzungsbasis	1,0	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1
Nettogeldvermögensbildung	1,1	0,9	-0,5	-0,3	-0,2	0,3	-0,2
davon Privatisierungserlöse	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	-0,5	-0,3	-0,5
Bewertungseffekt & Restposten	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1

Anmerkungen:

^a in % des BIP wenn nicht anders angegeben

^b Die Veränderung der Bruttoschuldenquote lässt sich wie folgt aufschlüsseln:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

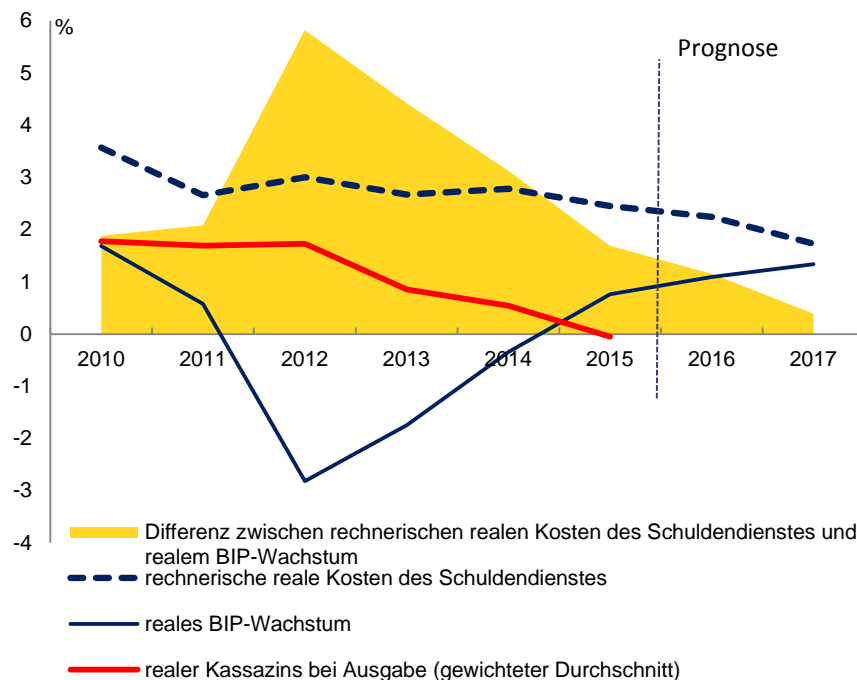
wobei t ein Zeitindex ist, D , PD , Y und SF den öffentlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und i und y den durchschnittlichen Schuldendienst bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Ausdruck in Klammer steht für den „Schneeballeffekt“, der die kombinierte Wirkung der Zinsausgaben und des Wirtschaftswachstums auf die Schuldenquote misst.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Italiens Stabilitätsprogramm 2016 und Frühjahrsprognose 2016 der Kommission

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, bedeuten die erwartete Erholung des realen BIP-Wachstums (durchgehende blaue Linie) und der Rückgang der rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes (gestrichelte blaue Linie), die den geringeren realen Kassazins bei

Ausgabe (rote Linie) nur nach und nach widerspiegeln, einen gegenüber den Vorjahren schrumpfenden „Schneeballeffekt“ (gelbe Schattierung) in den Jahren 2016 und 2017. Da jedoch die tatsächlichen Finanzierungskosten immer noch über dem realen BIP-Wachstum liegen, bleiben die Auswirkungen insgesamt schuldensteigernd.

Abbildung 1: Ausschlaggebende Faktoren für den „Schneeballeffekt“ bei der Entwicklung der Staatsverschuldung



Nach der Einstellung des Defizitverfahrens im Juni 2013 verfügt Italien nunmehr über einen Übergangszeitraum von drei Jahren, gerechnet ab 2013, um den Richtwert für den Schuldenabbau einzuhalten. Um sicherzustellen, dass in der Übergangsphase kontinuierlich wirksame Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung des Richtwerts erzielt werden, sollten die Mitgliedstaaten gleichzeitig die beiden folgenden Bedingungen erfüllen:

- a. Erstens sollte die jährliche strukturelle Anpassung um nicht mehr als $\frac{1}{4}$ % des BIP von der MLSA abweichen, damit gewährleistet ist, dass die Schuldenregel am Ende des Übergangszeitraums eingehalten wird.
- b. Zweitens sollte die verbleibende jährliche strukturelle Anpassung während des Übergangszeitraums zu keinem Zeitpunkt mehr als $\frac{3}{4}$ % des BIP betragen (es sei denn, die erste Bedingung erfordert eine jährliche Anpassung von mehr als $\frac{3}{4}$ % des BIP, was auf Italien zutrifft).

Laut der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wäre angesichts einer jährlichen MLSA von 2,6 Prozentpunkten im Jahr 2015 zur Erfüllung des Richtwerts für den Schuldenabbau 2015 ein Überschuss des strukturellen Saldos von rund 1,5 % des BIP erforderlich gewesen, was weit über dem mittelfristigen Haushaltsziel Italiens eines strukturell ausgeglichenen

Haushalts liegt.¹⁰ Stattdessen hat sich der strukturelle Saldo den Schätzungen zufolge im Jahr 2015 um 0,1 Prozentpunkte auf -1 % des BIP verbessert und bleibt somit weit hinter den für den Übergangszeitraum geltenden Anforderungen im Hinblick auf den Richtwert für den Schuldenabbau zurück (siehe Tabelle 1). Die Einhaltung der Schuldenregel für 2016 wird weder im Stabilitätsprogramm 2016 noch in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission erwartet, da eine deutliche Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau (prospektiv gesehen unter Zugrundelegung der „forward-looking benchmark“) von 3 % bzw. 5,6 % des BIP klafft.

Die vorstehende Gesamtanalyse führt somit zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates auf der Grundlage des Stabilitätsprogramms Italiens für 2016 sowie der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission allem Anschein nach nicht erfüllt ist; zunächst sind jedoch alle nachstehend aufgeführten einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV 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 des Rates näher erläutert, in dem es heißt es, 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“*.

Bei offensichtlicher Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren umso mehr gerechtfertigt, als die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst wird, die außerhalb der Kontrolle der Regierung liegen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates anerkannt, dem zufolge die einschlägigen Faktoren bei der Bewertung der Einhaltung auf der Grundlage des Schuldenstandskriteriums unabhängig vom Umfang des Verstoßes berücksichtigt werden.

Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Dynamik und die Tragbarkeit der Verschuldung sind bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums zumindest die folgenden drei zentralen Faktoren zu berücksichtigen.

1. Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads: Die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder die diesbezüglichen Fortschritte soll(en) unter normalen makroökonomischen Bedingungen zumindest mittelfristig Tragfähigkeit gewährleisten oder zu raschen Fortschritten in Richtung Tragfähigkeit führen. Seiner Konzeption gemäß trägt das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel dem Schuldenstand sowie impliziten Verbindlichkeiten Rechnung. Die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels bzw.

¹⁰ Wie in Abschnitt 4 dargelegt, wurde die erforderliche MLSA auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission, auf der die haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates an Italien zu dieser Zeit fußen, und unter Berücksichtigung der Schätzung für die strukturelle Anpassung 2014 für 2014 auf 0,7 % des BIP und für 2015 auf 1,4 % des BIP festgelegt. Nach der Neuberechnung auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist eine wesentlich höhere MLSA erforderlich: 1,2 % des BIP für 2014 und, aufgrund der Verschlechterung von 0,2 Prozentpunkten im Jahr 2014, 2,6 % des BIP für 2015.

des dorthin führenden Anpassungspfads sollte mittelfristig gewährleisten, dass sich die Schuldenquote auf ein vertretbares Niveau zubewegt.

2. Strukturreformen, die bereits durchgeführt wurden oder in einem Strukturreformplan vorgesehen sind: Diese Reformen werden deshalb berücksichtigt, weil sie dank ihrer Wachstumswirkung die Tragbarkeit der Verschuldung mittelfristig voraussichtlich stärken und dazu beitragen, die Schuldenquote auf einen zufriedenstellenden Abwärtskurs zu bringen.

Die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (oder des dorthin führenden Anpassungspfads) und die Durchführung von Strukturreformen (im Rahmen des Europäischen Semesters) dürften die Verschuldung auf einen nachhaltigen Pfad führen, und zwar durch ihre doppelte Wirkung auf den Schuldenstand selbst (Erreichen einer soliden Haushaltslage bei Erfüllung des mittelfristigen Haushaltsziels) und auf das Wirtschaftswachstum (durch die Reformen).

3. Neben diesen beiden Hauptfaktoren müssen auch die weiterhin ungünstigen makroökonomischen Bedingungen berücksichtigt werden, die – insbesondere im Zusammenspiel mit der überaus niedrigen Inflation – die Verringerung der Schuldenquote und die Einhaltung der Bedingungen des SWP stark erschweren können. Tatsächlich müssen die betroffenen Mitgliedstaaten aufgrund des derzeitigen Niedriginflationsumfelds anspruchsvollere strukturelle Anpassungen vornehmen, um im Rahmen der Übergangsregelung für den Schuldenabbau die minimale lineare strukturelle Anpassung (MLSA) zu erreichen, während die überraschend negative Entwicklung der Inflation im Laufe der Zeit zu einer Aufwärtskorrektur der erforderlichen MLSA beigetragen hat. Zudem wird bei der Übergangsregelung für den Schuldenabbau konzeptionsgemäß davon ausgegangen, dass das Wachstum des BIP-Deflators erst 2020 wieder den langfristigen Durchschnittswert von 2 % erreicht, was die Einhaltung der prospektiven Schuldenregel zu einer besonderen Herausforderung macht.

Unter solchen Bedingungen stellt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des Anpassungspfads in Richtung auf dieses Ziel (wie unter 1 dargelegt) einen wesentlichen einschlägigen Faktor für die Bewertung der Einhaltung der Schuldenregel dar. Ferner sei darauf hingewiesen, dass eine strukturell ausgeglichene Haushaltslage im Prinzip zwar ein tragfähiges Schuldenniveau gewährleistet, im Falle Italiens ein Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau aber nur bei einem nominalen Wachstum von nahezu 3 %¹¹ sicherstellen würde.

Angesichts der oben genannten Bestimmungen werden in den nächsten Abschnitten folgende Faktoren bewertet: 1) mittelfristige Haushaltslage, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel; 2) mittelfristige Wirtschaftslage, einschließlich der öffentlichen Investitionen und des Stands der Umsetzung der Strukturreformen; 3) sonstige Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind; 4) mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, einschließlich der Aussichten bezüglich ihrer Tragfähigkeit und sonstiger Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind.

¹¹ Zum Vergleich: Das nominale BIP-Wachstum Italiens betrug von 1999-2007 (d. h. vor der Krise) durchschnittlich etwa 4 %.

4.1. Mittelfristige Haushaltslage

Die Bewertung, ob Italien die Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2016 erfüllt, hängt entscheidend davon ab, wie die Kommission die mögliche Gewährung einer vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel bewertet. Darauf wird im ersten Unterabschnitt eingegangen. Auf dieser Grundlage wird im anschließenden Unterabschnitt eine Gesamtbewertung der Einhaltung des erforderlichen Anpassungspfades in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel durch Italien vorgenommen. Wenn die beantragte Flexibilität in vollem Umfang gewährt wird, scheint Italien in den Jahren 2015 und 2016 die gemäß der präventiven Komponente erforderliche Anpassung weitgehend erreicht zu haben.

Bewertung von Anträgen auf Abweichung von den Anforderungen des SWP

Für das Jahr 2015 wurde Italien aufgrund der mit der Flexibilitätsmitteilung 2015 eingeführten verstärkten Berücksichtigung der Konjunkturlage eine vorübergehende Abweichung gewährt. Mitgliedstaaten, die sich nach Ansicht der Kommission „in sehr schwieriger Lage“ befinden (d. h. mit einer geschätzten Produktionslücke zwischen -4 % und -3 % des BIP-Potenzials), wie bei Italien laut Frühjahrsprognose 2015 der Kommission der Fall¹², und deren gesamtstaatliche Schuldenquote 60 %, des BIP überschreitet, wird eine strukturelle Anpassung von 0,25 % des BIP empfohlen, um ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu erzielen.

Für 2016 ersuchte Italien ergänzend zu der unter der Strukturreformklausel bereits gewährten Abweichung um 0,4 % des BIP von der Anforderung der präventiven Komponente des SWP¹³, aufgrund der dem Land im Juli 2015 anstelle des Richtwerts von 0,5 Prozentpunkten des BIP eine strukturelle Anstrengung von lediglich 0,1 Prozentpunkten des BIP im Jahr 2016 empfohlen wurde, um Gewährung einer zusätzlichen vorübergehenden Abweichung auf der Grundlage der Flexibilitätsmitteilung 2015. So wurde in der italienischen Haushaltsplanung 2016 eine zusätzliche Abweichung in Höhe von 0,4 % des BIP im Jahr 2016 beantragt, davon 0,3 % gemäß der Investitionsklausel und weitere 0,1 % auf der Grundlage der Strukturreformklausel. Italien begründete dies u. a. durch eine Abweichung bei den Staatsausgaben zur Bewältigung des Zustroms von Flüchtlingen im Zeitraum 2015-2016 und nahm in das Stabilitätsgesetz 2016 ein Paket außerordentlicher sicherheitsrelevanter Ausgaben in Höhe von rund 3 Mrd. EUR bzw. 0,2 % des BIP auf.

Die Kommission kündigte in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens für 2016¹⁴ an, bei der Bewertung einer möglichen Abweichung vom SWP die Frage zu berücksichtigen, i) ob es glaubwürdige Pläne für die Wiedererreichung des Anpassungspfades in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gibt, ii) ob eine Abweichung vom Anpassungspfad tatsächlich wirksam für die Zwecke der

¹² Siehe Stellungnahme der Kommission C(2015) 8105 final.

¹³ Zur Gewährung der Abweichung um 0,4 Prozentpunkte unter der Strukturreformklausel siehe Europäische Kommission (2015), „Assessment of the 2015 Stability Programme for ITALY“ - http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/12_it_scp_en.pdf

¹⁴ Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_de.pdf

Investitionssteigerung eingesetzt wird und iii) ob unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rates Fortschritte in Bezug auf die Strukturreformagenda erzielt wurden. Diese Voraussetzungen werden in der genannten Reihenfolge erörtert.

Bezüglich der Voraussetzung i) hat die italienische Regierung in einem Schreiben an die Kommission¹⁵ öffentlich ihre Absicht erklärt, nach 2016 wieder auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zurückzukehren, und sich zu diesem Zweck dazu verpflichtet, die gesetzliche Mehrwertsteuererhöhung 2017 zurückzunehmen und im Gegenzug defizitsenkende Maßnahmen zur Einhaltung der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 durchzuführen (siehe auch Abschnitt 4.3). Die italienische Regierung hat dies in einem weiteren Schreiben an die Kommission¹⁶ bestätigt. Dessen ungeachtet erscheint es im jetzigen Stadium aus zwei Gründen schwierig, die Pläne Italiens zur Wiedererreicherung des Anpassungspfades in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017 umfassend zu bewerten. Erstens wird das Stabilitätsgesetz 2017 erst im Herbst 2016 verabschiedet und basiert bis dahin die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission für das nächste Jahr auf der Annahme einer unveränderten Politik. Zweitens wird im Stabilitätsprogramm 2016 auf die kritischen Aspekte der derzeitigen Methodik zur Berechnung der Produktionslücke hingewiesen, die häufig zu Unterschätzungen oder Ergebnissen führt, die im Widerspruch zur makroökonomischen Logik stehen und die tatsächliche Einhaltung der Anforderungen der präventiven Komponente des SWP durch Italien verfälscht darstellen. Diese Aspekte werden unter den einschlägigen Faktoren genannt, auf die die Regierung ihre Einschätzung begründet, dass die gemäß der präventiven Komponente des SWP erforderliche haushaltspolitische Konsolidierung, der zufolge sich der strukturelle Saldo 2017 um mehr als 0,5 Prozentpunkte verbessern sollte, unangemessen und kontraproduktiv sei. Die EPC-OGWG wird sich nun mit einer Analyse der von Italien und anderen Mitgliedstaaten aufgeworfenen Fragen zur Methodik befassen. Die Kommission hat auf der Grundlage ihrer Frühjahrsprognose 2016 eine Bewertung der für 2017 geplanten haushaltspolitischen Anstrengungen vorgenommen und kam zu dem Ergebnis, dass mit Blick auf eine weitgehende Erfüllung der Vorgaben der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 eine Lücke zwischen 0,15 % und 0,2 % des BIP bestehe (abhängig von den genauen Parametern, die bei der Berechnung der Produktionslücke zugrunde gelegt werden). Da sich Italien öffentlich dazu verpflichtet hat, die Anforderungen der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 einzuhalten, kann die Voraussetzung i) dennoch als erfüllt betrachtet werden, wenngleich eine vollständige Bewertung der Pläne Italiens für 2017 erst im Herbst bei Vorliegen der Haushaltsplanung möglich sein wird. Die Kommission wird die einschlägigen Faktoren in einem neuen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV neu bewerten, wenn Informationen zur Glaubwürdigkeit und Eignung der Wiedererreicherung des Anpassungspfades in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für das Jahr 2017 zur Verfügung stehen.

¹⁵ Siehe Begleitschreiben zum Vermerk "*Relevant Factors Influencing Debt Developments in Italy*" (9. Mai 2016) - http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/lettera_2840_del_09.05.2016_-_Min_Padoan_-_Mr_Dombrovskis_-_Moscovicix1x.pdf

¹⁶ Die Schreiben des Briefwechsels zwischen der Europäischen Kommission und der italienischen Regierung können abgerufen werden unter: www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/20160516Letter_to_Padoan.pdf (Schreiben der Kommission an Italien) und www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Letter_to_Dombrovskis_x_Moscovici_-_17_May_2016.pdf (Italiens Antwort an die Kommission).

Bezüglich der Voraussetzung ii) dürften die Bruttoanlageinvestitionen Italiens nach Prognose der Kommission in den Jahren 2016 und 2017 nominal weiter steigen (0,9 % bzw. 0,6 %). Die öffentlichen Investitionen dürften – gemessen als Anteil am BIP – folglich weitgehend stabil bleiben (rund 2,3 %). Das Stabilitätsprogramm 2016 geht von einer ähnlichen Entwicklung der öffentlichen Investitionen im Zeitraum 2016-2017 aus. In diesem Zusammenhang werden die nationalen Ausgaben für von der EU kofinanzierte Investitionsprojekte im Stabilitätsprogramm 2016 auf rund 5 Mrd. EUR bzw. 0,3 % des BIP 2016 veranschlagt, was der im Rahmen der Investitionsklausel beantragten Abweichung entspricht. Die bereitgestellten Angaben scheinen zu bestätigen, dass Italiens Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel tatsächlich wirksam für die Zwecke der Investitionssteigerung eingesetzt wird, doch werden Zweifel hinsichtlich der Durchführbarkeit der kofinanzierten Investitionen im Jahr 2016 in der angegebenen Höhe, und damit eines wichtigen Faktors für die Höhe der beantragten Abweichung, nicht völlig ausgeräumt. So erscheinen von der 1 Mrd. EUR für Projekte im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) nur rund 0,35 Mrd. EUR im Verlauf des Jahres 2016 durchführbar, da für rund 0,65 Mrd. EUR bisher noch kein erfolgreicher Antrag auf Erhalt von EU-Fördermitteln im Rahmen einer CEF-Ausschreibung gestellt wurde und eine Durchführbarkeit im Jahr 2016 daher kaum möglich sein wird. Auf dieser Grundlage könnte im Jahr 2016 im Rahmen der Investitionsklausel eine Abweichung von maximal 0,25 % des BIP gewährt werden, allerdings unter dem Vorbehalt, dass erhebliche Abwärtsrisiken bestehen und die Kommission eine nachträgliche Bewertung vornehmen wird, um den tatsächlichen Betrag der nationalen Ausgaben für kofinanzierte Investitionsprojekte und die Höhe der damit verbundenen Abweichung, die Italien unter der sogenannten „Investitionsklausel“ gewährt werden kann, zu ermitteln.

Bezüglich der Voraussetzung iii) bestätigt das nationale Reformprogramm 2016 im Großen und Ganzen den Zeitplan für die Reform gemäß der Haushaltsplanung 2016, in der die zusätzliche Abweichung nach der Klausel beantragt wurde. Die ehrgeizige Reformagenda umfasst ein neues Wettbewerbsgesetz für das Jahr 2016, den Abschluss der Umsetzung der Reform des Arbeitsmarkts sowie die lange erwartete Revision der Verjährungsfristen und Maßnahmen für Tarifverhandlungen. Hinzu kommen Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln, die Umsetzung der Reformen des Bildungswesens und der öffentlichen Verwaltung innerhalb entsprechender Fristen und eine systematische Überarbeitung der Steueraufwendungen. In Bezug auf die spezifischen Reformen, für die die Abweichung beantragt wurde, d. h. Maßnahmen zur Reduzierung des Bestands an notleidenden Krediten und zur Reform der Insolvenzverfahren, scheinen sich angemessene Fortschritte zu bestätigen. Angesichts des Umfangs der von der Regierung im nationalen Reformprogramm 2016 angekündigten Strukturreformen, des Stands der Fortschritte hinsichtlich des Gesetzgebungsprozesses und der Umsetzung sowie der Methoden zur Simulation der Auswirkungen scheint Italien im Jahr 2016 die maximal zulässige vorübergehende Abweichung im Rahmen der Strukturreformklausel, d. h. 0,5 % des BIP, in Anspruch nehmen zu können.

Insgesamt erscheint Italien die vorgenannten Voraussetzungen für die Gewährung einer weiteren vorübergehenden Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Rahmen der Strukturreformklausel und der Investitionsklausel im Jahr 2016 zu erfüllen. Die Kommission wird ihre Bewertung der einschlägigen Faktoren in einem neuen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV auf der Grundlage der

Frühjahrsprognose 2016 der Kommission überprüfen, wenn weitere Informationen zur Glaubwürdigkeit und Eignung der Strategie Italiens zur Wiedererreichung des Anpassungspfades in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels für das Jahr 2017 zur Verfügung stehen.

Im Stabilitätsprogramm 2016 wird eine weitere Abweichung im Zusammenhang mit zwei „außergewöhnlichen Ereignissen“ beantragt. Die italienische Regierung geht davon aus, dass sich die Nettoausgaben für den außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen, insbesondere für Rettungsoperationen auf See sowie Unterbringung, Gesundheits- und Bildungsmaßnahmen, seit 2012 schrittweise erhöht und sich im Jahr 2014 auf 2 Mrd. EUR (0,13 % des BIP) und im Jahr 2015 auf 2,6 Mrd. EUR (0,16 % des BIP) belaufen haben. Für das Jahr 2016 werden die Ausgaben für Flüchtlinge auf 3,3 Mrd. EUR (0,2 % des BIP) veranschlagt. Die Kommission hat diesbezüglich geklärt, dass für die Zwecke der Haushaltsüberwachung vorübergehend (d. h. nur für 2015 und 2016) zusätzliche, von den einzelnen Ländern auf der Grundlage der beobachteten Daten tatsächlich getätigte Ausgaben für Flüchtlinge bei der Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt würden. Da im Rahmen des SWP verlangte haushaltspolitische Anstrengungen in Bezug auf Veränderungen des strukturellen Saldos festgelegt werden, sollten Abweichungen für „außergewöhnliche Ereignisse“ wie die Flüchtlingskrise nur Elemente widerspiegeln, die im betreffenden Jahr direkten Einfluss auf die Veränderung des strukturellen Saldos haben. Im Falle Italiens können für 2015 flüchtlingsbezogene Ausgaben in Höhe von 0,03 % des BIP *ex post* berücksichtigt werden. Für das Jahr 2016 geht die Kommission hinsichtlich der Auswirkung auf die strukturellen Anstrengungen Italiens derzeit von einem Betrag von 0,04 % des BIP aus. Eine endgültige Bewertung des Betrags für 2016 wird auf der Grundlage der beobachteten Daten, die Italien im Stabilitätsprogramm des nächsten Jahres vorlegen wird, erfolgen. Zudem wird im Stabilitätsgesetz 2016 Italiens explizit eine Reihe außergewöhnlicher sicherheitsrelevanter Maßnahmen in Höhe von insgesamt 0,2 % des BIP genannt, die die Kommission bei der Bewertung der Einhaltung der Anforderungen der präventiven Komponente berücksichtigen soll. Insgesamt besteht hier der Eindruck, dass einige der genannten Vorschriften nur mittelbar sicherheitsrelevant sein können, wie etwa die 1 Mrd. EUR für die Requalifizierung städtischer Gebiete und für Anreize zur Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen für junge Menschen. Eine erste Bewertung ergibt somit, dass zusätzliche unmittelbar sicherheitsrelevante Ausgaben mit Auswirkungen auf die strukturellen Anstrengungen im Jahr 2016 bei der 2017 vorzunehmenden Ex-post-Gesamtbewertung der Einhaltung der Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2016 nur in Höhe von 0,06 % des BIP berücksichtigt werden können.

Zusammenfassend ergibt die Bewertung der Kommission somit, dass Italien im jetzigen Stadium folgende Abweichungen gewährt werden können: i) 0,03 % des BIP im Jahr 2015 für zusätzliche im betreffenden Jahr angefallene Ausgaben für Flüchtlinge, was zu einer korrigierten Anforderung von 0,22 % des BIP im Jahr 2015 führt (anstelle der im Juli 2015 empfohlenen 0,25 %); ii) 0,35 % des BIP im Jahr 2016 gemäß Strukturreform- und Investitionsklausel (kombiniert), was zu einer korrigierten Anforderung von -0,25 % des BIP im Jahr 2016 führt. Die tatsächlichen zusätzlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise und direkt sicherheitsrelevanten Maßnahmen (derzeit auf 0,04 % bzw. 0,06 % des BIP veranschlagt) werden *ex post* berücksichtigt.

Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Die im Stabilitätsprogramm 2016 enthaltenen Pläne der Regierung implizieren eine Verbesserung des neu berechneten strukturellen Saldos¹⁷ um 0,2 Prozentpunkte des BIP im Jahr 2015, danach eine Verschlechterung um 0,6 Prozentpunkte des BIP im Jahr 2016 und eine strukturelle Haushaltslage, die im Jahr 2016 nach wie vor ein Defizit (1,6 % des BIP) aufweist. Dies bedeutet nur eine geringfügige Verbesserung gegenüber der auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission erwarteten strukturellen Anpassung für 2015 (0,1 Prozentpunkte des BIP) und 2016 (-0,7 Prozentpunkte des BIP). Für 2017 wird sowohl in den (neu berechneten) Plänen der Regierung als auch der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission von einem stabilen strukturellen Haushaltssaldo ausgegangen. Die italienische Regierung hat jedoch öffentlich ihre Absicht erklärt, nach 2016 die Anforderungen der präventiven Komponente des SWP einzuhalten, indem sie (siehe oben) sich dazu verpflichtet, eine bereits verabschiedete Mehrwertsteuererhöhung für 2017 zurückzunehmen und im Gegenzug defizitsenkende Maßnahmen zur Einhaltung der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 durchzuführen. Für die Zeit nach 2017 werden in den Plänen der Regierung das mittelfristige Ziel einer strukturell ausgeglichenen Haushaltsposition im Sinne der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Erreichung des mittelfristigen Ziels im Jahr 2019, d. h. ein Jahr später als im Stabilitätsprogramm 2015 vorgesehen, bestätigt. Nach den Neuberechnungen der Kommission würde die Haushaltsposition Italiens im Jahr 2019 jedoch immer noch ein strukturelles Defizit von ½ % des BIP aufweisen.

Für das Jahr 2015 wurde Italien zur Gewährleistung ausreichender Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,25 % des BIP empfohlen. Sowohl für das Jahr 2015 allein als auch für die Jahre 2014 und 2015 zusammengekommen deutet die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission auf eine gewisse Abweichung beim strukturellen Saldo hin (Lücke von 0,1 Prozentpunkten des BIP), während der Ausgabenrichtwert auf die Einhaltung der Vorschriften schließen lässt. Insgesamt wird Italien die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Ziel 2015 somit weitgehend erfüllen. Die Gewährung einer Abweichung nach der sogenannten „Flüchtlingsklausel“ (siehe oben) würde an dieser Schlussfolgerung nichts ändern.

Für das Jahr 2016 wird die (unter Diskontierung der maximalen Flexibilität, die nach der Strukturreform- und der Investitionsklausel zusammengekommen gewährt werden kann) korrigierte Anforderung der präventiven Komponente von -0,25 % des BIP bei der anschließenden Gesamtbeurteilung berücksichtigt, zusammen mit der gewährten weiteren Abweichung in Höhe von 0,1 % des BIP im Zusammenhang mit den zusätzlichen Ausgaben für Flüchtlinge und außerordentlichen direkt sicherheitsrelevanten Kosten, die derzeit für dieses Jahr erwartet werden. In der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird eine Verschlechterung des strukturellen Haushaltssaldos Italiens um 0,7 Prozentpunkte des BIP erwartet. Damit deuten sowohl die Pläne der Regierung als auch die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission unter Berücksichtigung der korrigierten Anforderung der präventiven Komponente auf das Risiko einer gewissen Abweichung (Lücke von -0,3 bzw. -0,4 Prozentpunkten des BIP) beim strukturellen Saldo über ein Jahr im Jahr 2016 hin, während der Ausgabenrichtwert auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission auf die Einhaltung der Vorgaben schließen lässt. Für 2015 und 2016 zusammengekommen besteht sowohl gemäß den Plänen der Regierung als auch der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission unter Berücksichtigung der korrigierten Anforderung der präventiven

¹⁷ Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen laut Neuberechnung der Kommission anhand der im Stabilitätsprogramm enthaltenen Daten nach der gemeinsamen Methodik.

Komponente das Risiko einer gewissen Abweichung (Lücke von -0,2 Prozentpunkten des BIP in beiden Jahren) beim strukturellen Saldo, während der Ausgabenrichtwert auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission auf die Einhaltung der Vorgaben schließen lässt. Dies erfordert eine Gesamtbewertung. Der Unterschied zwischen den beiden Indikatoren ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Ausgabenrichtwert 2016 sowohl von signifikanten einmaligen Maßnahmen profitiert als auch von einem höheren BIP-Deflator, der auch auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission eingefroren wurde, bei der eine Mehrwertsteuererhöhung, die von der Regierung erlassen, später jedoch wieder aufgehoben wurde, berücksichtigt wurde. Nach einer Gesamtbewertung wird für Italien vom Risiko einer gewissen Abweichung von der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2016 ausgegangen. An diesem Ergebnis würde sich nichts ändern, wenn die budgetären Auswirkungen (von 0,1 % des BIP) aufgrund des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen sowie der im Jahr 2016 entstandenen Kosten für sicherheitsrelevante Maßnahmen von der Bewertung ausgeschlossen würden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Italien sowohl auf der Grundlage der Pläne der Regierung als auch der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission die Anforderungen der präventiven Komponente in Bezug auf Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel 2015 und 2016 weitgehend erfüllt, wobei jedoch eine strikte Ausführung des Haushalts 2016 in dieser Hinsicht unabdingbare Voraussetzung ist und diese Schlussfolgerung entscheidend von der Gewährung einer Abweichung aufgrund der Flüchtlingsklausel im Jahr 2015 (mit Auswirkungen auf den Durchschnittswert des Zweijahreszeitraums) und der Gewährung der maximalen Abweichung von 0,75 % des BIP aufgrund der Strukturreform- und der Investitionsklausel im Jahr 2016 abhängt. Bei der Gewährung dieser Abweichung wird der öffentlichen Verpflichtung Italiens zur Einhaltung der Anforderungen der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 (siehe oben) sowie den tatsächlichen und erwarteten Fortschritten bei den Strukturreformen und kofinanzierten Investitionen Rechnung getragen. Angesichts der Unsicherheiten, die eine vollständige Bewertung der Pläne Italiens zur Wiedererreichung des Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nach 2016 im gegenwärtigen Stadium erschweren, wird die Kommission ihre Bewertung der einschlägigen Faktoren in einem neuen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission überprüfen, wenn weitere Informationen zur Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 zur Verfügung stehen.

4.2. Mittelfristige Wirtschaftslage

Ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, und insbesondere die überaus niedrige Inflation, haben es für Italien schwierig gemacht, höhere Primärüberschüsse beizubehalten, die Schuldendynamik über einen starken „Schneeballeffekt“ verschlechtert und dadurch eine Haushaltskonsolidierung in den vergangenen Jahren erschwert. Dennoch hat Italien einige Anstrengungen unternommen, sein Haushaltsdefizit seit 2012 unter der Schwelle von drei Prozent des BIP gehalten und im Zeitraum 2011-2015 einen der höchsten Primärüberschüsse in der EU erzielt. Zudem hat Italien seit der Verabschiedung der länderspezifischen Empfehlungen 2015 Fortschritte bei der Umsetzung einer ehrgeizigen Reformagenda erzielt, die sich positiv auf die mittelfristigen Wachstumsaussichten Italiens niederschlagen und damit auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes stärken dürfte. Allerdings bleibt ein starkes Engagement für die vollständige Umsetzung dieser Reform nach wie vor unerlässlich.

Makroökonomische Rahmenbedingungen und öffentliche Investitionen

Seit den 90er Jahren liegt das reale BIP-Wachstum in Italien unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Genauer gesagt belief sich Italiens durchschnittliches BIP-Wachstum zwischen 1999 und 2007 auf 1,5 %, verglichen mit 2,3 % im Euro-Währungsgebiet, und zwischen 2008 und 2015 ging das italienische BIP im Durchschnitt um 1,1 % zurück, während es im Euro-Währungsgebiet noch um 0,1 % zunahm. Im Vergleich zu seinem Höchststand vor der Krise im Jahr 2007 war das reale BIP 2015 um mehr als 8 % zurückgegangen. Im Jahr 2015 betrug das reale BIP-Wachstum Italiens 0,8 %. Gemäß dem Stabilitätsprogramm 2016 soll es 2016 auf 1,2 % ansteigen; damit läge es geringfügig über dem in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission projizierten Wert (1,1 %). Das Schätzungen zufolge negative Potenzialwachstum (-0,2 % im Jahr 2016, nach -0,3 % im Jahr 2015) deutet auf eine deutliche Schließung der negativen Produktionslücke Italiens hin (von -3,9 % des BIP-Potenzials im Jahr 2014 auf -2,9 % im Jahr 2015 und -1,6 % im Jahr 2016 auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission; im Stabilitätsprogramm wird eine ähnliche Schließung der Produktionslücke prognostiziert). Falls sich das reale BIP-Wachstum im Jahr 2017 beschleunigt und sich deutlich stärker entwickelt als das nach wie vor träge Potenzialwachstum (das 2017 auf etwa 0,1 % geschätzt wird), ließe sich die negative Produktionslücke 2017 fast vollständig schließen (auf -0,4 % des BIP-Potenzials, laut Frühjahrsprognose 2016 der Kommission). Insgesamt verzeichnet Italien seit 2009 sowohl eine negative Produktionslücke als auch ein negatives Potenzialwachstum (mit Ausnahme eines leicht positiven Werts im Jahr 2011).

Italiens Preisindikatoren folgen seit Ende 2012 einem Abwärtstrend: Die jährliche HVPI-Inflation lag 2015 bei 0,1 % und im April 2016 bei -0,3 %. Eine geringe Gesamtnachfrage, ein verhaltener Lohndruck und der deutliche Rückgang der Energiepreise sind die hauptverantwortlichen Faktoren. Aufgrund des Ölpreisverfalls dürften sich auch für das gesamte Jahr 2016 sinkende Energiepreise ergeben. Insgesamt wird in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission davon ausgegangen, dass die jährliche HVPI-Inflation 2016 im Wesentlichen unverändert bleibt (0,2 %) und sich die Kerninflation auf niedrigem Niveau stabilisiert (0,5 % gegenüber 0,7 % im Jahr 2015). 2017 soll sich die HVPI-Inflation auf 1,4 % erhöhen, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass sich die im Stabilitätsgesetz 2016 vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung von 0,9 % des BIP ungefähr zur Hälfte darauf auswirkt. In einem Schreiben an die Kommission (siehe Abschnitt 4.1) hat die italienische Regierung öffentlich erklärt, sie werde diese Mehrwertsteuererhöhung im Wege des nächsten Stabilitätsgesetzes rückgängig machen, dies aber an „die Durchführung defizitsenkender Maßnahmen knüpfen, damit die Anforderungen im Rahmen der präventiven Komponente des SWP im Jahr 2017 erfüllt werden“.

Die Schuldenquote und der strukturelle Primärsaldo werden in hohem Maße von dem moderaten BIP-Deflator-Wachstum (0,8 % im Jahr 2015) beeinflusst, das den Prognosen zufolge 2016 stabil bleiben und 2017 auf 1,2 % ansteigen soll. In der Tat wirkt sich die derzeitige Konjunkturlage, wie in Abschnitt 3 bereits dargelegt, durch ihre Auswirkungen auf den „Schneeballeffekt“ und weil sie es schwieriger macht, höhere Primärüberschüsse zu erzielen und aufrechtzuerhalten, negativ auf die Schuldendynamik aus. Es sei darauf hingewiesen, dass die erforderliche MLSA auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission, auf der die haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates an Italien zu dieser Zeit fußten, und unter Berücksichtigung der Schätzung für die strukturelle Anpassung

2014 für 2014 auf 0,7 % des BIP und für 2015 auf 1,4 % des BIP geschätzt wurde. Nach der Neuberechnung auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission, die für die aktuelle Bewertung heranzuziehen ist, wird eine wesentlich höhere MLSA erforderlich: 1,2 % des BIP für 2014 und – aufgrund der Verschlechterung um 0,2 % im Jahr 2014 – 2,6 % des BIP für 2015. Die Aufwärtskorrektur der MLSA seit 2014 erklärt sich durch die deutlich niedrigeren Schätzungen der Inflation und des Potenzialwachstums. Eine strukturelle Anpassung von rund 2,6 Prozentpunkten des BIP 2015 (d. h. die auf der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission basierende MLSA) hätte bei einem nominalen Potenzialwachstum von rund 0,4 % unter unveränderten Bedingungen eine Straffung der nominalen Primärausgaben um etwa -5,5 % gegenüber dem Vorjahr erfordert.

Darüber hinaus ist die anhaltend niedrige Inflation weniger geeignet, den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP zu senken, indem die (sonst inflationsgebundenen) Löhne und -renten auf ihrem Nominalniveau eingefroren werden. Diese Politik hat Italien in den vergangenen Jahren erfolgreich verfolgt und ermöglichte es dem Land, den Anstieg der Primärausgaben sowohl nominal als auch real zu begrenzen. Auf der Einnahmenseite ergeben sich aus der anhaltend niedrigen Inflation bei mittelfristiger Standard-Semielastizität geringere Steuereinnahmen als unter üblichen Bedingungen (auch bei einer Inflation von etwa 2 %). Daher kann argumentiert werden, dass Italiens Handlungsspielraum für Haushaltsanpassungen derzeit durch die makroökonomischen Bedingungen eingeschränkt wird. Da das Land sich offenbar in einer Zwickmühle von niedriger Inflation und niedrigem Produktivitätswachstum befindet, die Anpassungen über die Löhne und den Arbeitsmarkt verhindert, würde ein allzu restriktiver finanzpolitischer Kurs die Gefahr bergen, dass sich das Problem der niedrigen Inflation noch verschlimmert.

Nicht zuletzt haben die ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die ausgesprochen niedrige Inflationsrate und die angespannten Finanzierungsbedingungen über ihre Auswirkungen auf die Fiskalmultiplikatoren Italiens Konsolidierungsanstrengungen in den letzten Jahren zusätzlich belastet, und die begrenzten Möglichkeiten des Einsatzes von Wirtschaftsstabilisatoren hat die Lage noch verschärft. Einerseits könnte argumentiert werden, dass Italiens Fiskalmultiplikatoren in einer Zeit schwacher geldmarktpolitischer Impulse, deren Transmission aufgrund der Null-Prozent-Untergrenze und laufender Bankensanierungen nicht umfassend erfolgen kann, höher sind als unter normalen Bedingungen. Aus diesem Grund könnte die Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität in diesem Stadium dazu beitragen, das Risiko einer anhaltend niedrigen Inflation abzuwenden (wie die negative HVPI-Inflation seit Februar 2016 zeigt), was wiederum die notwendige geordnete Entschuldung des öffentlichen Sektors in Italien erschweren würde. Auf der anderen Seite wurde die Inanspruchnahme von Wirtschaftsstabilisatoren durch die angespannte Lage auf den italienischen Finanzmärkten seit der Staatsschuldenkrise im Jahr 2011 erschwert, da Italien in den Jahren 2011-2013 einen stark prozyklischen restriktiven finanzpolitischen Kurs verfolgen musste, um das Vertrauen der Finanzmärkte und anderer Interessenträger zurückzugewinnen. Dadurch ließ sich in diesen drei Jahren zwar der strukturelle Primärüberschuss um mehr als 3 Prozentpunkte steigern, doch wurden Italiens kurzfristige Wirtschaftsaussichten durch die hohe Konsolidierungsanstrengung in Zeiten einer negativen Produktionslücke, einer allgemein schwachen Nachfrage und einer mangelhaften geldpolitischen Transmission in Mitleidenschaft gezogen und gleichzeitig die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt und auf die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors verstärkt.

Trotz all dieser Schwierigkeiten gelang es Italien, im Zeitraum 2011 bis 2015 Primärüberschüsse von durchschnittlich 1,7 % des BIP zu erreichen und aufrechtzuerhalten, womit das Land EU-weit das zweithöchste Ergebnis erzielt, hinter Deutschland, obwohl eine deutliche Verschlechterung der strukturellen Primärüberschüsse von nahezu 4 % des BIP-Potenzials in den Jahren 2012 und 2013 auf rund 3,2 % im Jahr 2015 zu beobachten ist.

Die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand lagen in Italien im Zeitraum 1999-2010 bei durchschnittlich etwa 3 % des BIP, doch gingen die öffentlichen Investitionen wegen der Notwendigkeit, rasch Anpassungsmaßnahmen zur Reaktion auf die Staatsschuldenkrise zu treffen, deutlich zurück und beliefen sich im Zeitraum 2011-2014 auf 2,3 % des BIP. Im Jahr 2015 erreichten die öffentlichen Investitionen mit 2,3 % des BIP ihren Tiefstand (nominal +1 % gegenüber dem Vorjahr), und laut Vorausschätzung der Kommission dürften sie in den Jahren 2016 und 2017 wieder nominal steigen (um 0,9 % bzw. 0,6 %). Im Ergebnis dürfte der BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen weitgehend stabil (bei 2,3 %) bleiben. Im Stabilitätsprogramm 2016 werden für die öffentlichen Investitionen für den Zeitraum 2016-2017 ähnliche Entwicklungen prognostiziert. Insgesamt scheinen die Entwicklungen bei den öffentlichen Investitionen angesichts ihres allgemeinen Rückgangs im Laufe der Zeit nicht in erster Linie dafür verantwortlich zu sein, dass Italien die gemäß der Schuldenregel im Übergangszeitraum 2013-2015 erforderliche MLSA nicht einhielt.

Tabelle 3: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen ^a

	2013	2014	2015	2016		2017	
				KOM	MS	KOM	MS
Reales BIP (Veränderung in %)	-1,7	-0,3	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,2	0,8	0,8	0,8	1,0	1,2	1,1
BIP-Potenzial (Veränderung in %)	-0,8	-0,7	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	0,2
Produktionslücke (% des BIP-Potenzials)	-4,3	-3,9	-2,9	-1,6	-1,6	-0,4	-0,4
Gesamtstaatlicher Haushaltsaldo	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-2,4	-1,9	-1,8
Primärsaldo	1,9	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3
Konjunkturbereinigter Saldo	-0,6	-0,9	-1,1	-1,6	-1,5	-1,7	-1,6
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	4,2	3,7	3,1	2,4	2,5	2,1	2,2
Struktureller Saldo ^b	-0,9	-1,1	-1,0	-1,7	-1,6	-1,7	-1,6
Struktureller Primärsaldo	4,0	3,5	3,2	2,3	2,4	2,1	2,2

Anmerkung

^a In Prozent des BIP, soweit nicht anders angegeben

^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen

Quelle: Kommissionsdienststellen: Stabilitätsprogramm 2016 Italiens und Frühjahrsprognose 2016 der Kommission

Strukturreformen

In ihrer Mitteilung vom 13. Januar 2015 sprach sich die Kommission für eine stärkere Verknüpfung von Strukturreformen, Investitionen und verantwortungsvoller Haushaltspolitik zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung im Rahmen des SWP aus. In seinem nationalen Reformprogramm 2016 bestätigte die italienische Regierung ihre Zusage, die Dynamik bei der Annahme und Umsetzung eines ehrgeizigen Aktionsplans für strukturelle

Reformen in einer Reihe von Bereichen wie öffentliche Verwaltung und Justiz, Wettbewerbsfähigkeit und Produktmärkte, Arbeitsmarkt und Bildung sowie Besteuerung aufrechtzuerhalten.

Im Jahr 2015 unterstand Italien als Mitgliedstaat mit übermäßigem Ungleichgewicht einer spezifischen Überwachung durch die Kommission im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht. Im Zuge dieser spezifischen Überwachung werden die Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen zum Abbau dieses Ungleichgewichts bewertet. Im Länderbericht 2016 wird anerkannt, dass Italien gewisse Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2015 erzielt hat¹⁸. Jedoch wurde in Anbetracht der noch verbleibenden Herausforderungen in verschiedenen Reformbereichen und der Tatsache, dass nach wie vor erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren sind, womit bisher nicht merklich begonnen wurde, der Schluss gezogen, dass in Italien weiterhin übermäßige Ungleichgewichte bestehen¹⁹. Ein fortgesetztes Engagement für eine rasche Verabschiedung und vollständige Umsetzung von Strukturreformen für sämtliche länderspezifischen Empfehlungen ist unerlässlich und die Kommission wird dies auch weiterhin aufmerksam verfolgen.

Unter den Reformen mit potenziell positiven Auswirkungen auf die mittelfristigen Wachstumsaussichten Italiens sind die 2015 durchgeführte umfassende Arbeitsmarktreform sowie wichtige Maßnahmen zur Reformierung der Leitungsstrukturen im Bankensektor und zur Verringerung des Bestands an notleidenden Krediten zu nennen. Die Reform des Bildungssektors hatte das Ziel, die Leistungsorientierung zu stärken und das berufspraktische Lernen und die berufliche Weiterbildung auszubauen. Es wurden Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Bürger und Unternehmen ergriffen. Darüber hinaus erörtert das Parlament ein Wettbewerbsgesetz und ein Ermächtigungsgesetz zur Reformierung der öffentlichen Verwaltung. Diese Reformen sind zwar teilweise noch nicht abgeschlossen, sind aber wichtige Schritte zur Bewältigung Italiens langjähriger Schwachstellen. Diese Reformen werden möglicherweise erst im Laufe der Zeit ihre volle Wirkung entfalten, doch die ersten Anzeichen sind positiv.

Auf der anderen Seite gibt es in einigen zentralen Bereichen weiteren Handlungsbedarf: Die Zielmarken für die Einsparungen im Rahmen der Ausgabenüberprüfung wurden erneut gesenkt. Die 2016 erfolgte Senkung der Wohnimmobiliensteuer für den Hauptwohnsitz steht nicht in Einklang mit den wiederholten Empfehlungen des Rates, die Steuerlast von den Produktionsfaktoren auf Eigentum und Verbrauch zu verlagern, und zentrale Elemente der jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen wurden nicht umgesetzt (Einzelheiten siehe unten). Über die verzögerte Reform des Tarifverhandlungssystems haben die Sozialpartner noch keine Einigung erzielt. Das Gesetzgebungsverfahren zu der überfälligen systematischen Überarbeitung der Verjährungsfristen ist nicht abgeschlossen.

¹⁸ Einen umfassenden Überblick enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Country Report Italy 2016 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*“ (Länderbericht Italien 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte) — http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_en.pdf.

¹⁹ Siehe Mitteilung der Kommission COM(2016) 95 final/2 „Europäisches Semester 2016: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen und bei der Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sowie Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011“ - http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_comm_de.pdf.

Insgesamt konnte Italien bei der Umsetzung seiner umfassenden Reformagenda, die darauf abzielt, die Produktionsstruktur der Wirtschaft trotz nach wie vor ungünstigem wirtschaftlichem Umfeld umzugestalten, seit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen 2015 Fortschritte verzeichnen. Ein starkes Engagement und die vollständige Umsetzung der Strukturreformen sind nach wie vor unentbehrlich.

Im Zusammenhang mit wichtigen Reformvorhaben, die sich positiv auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken werden, ersuchte Italien um eine vorübergehende Abweichung in Höhe von insgesamt 0,5 % des BIP vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel im Jahr 2016. Davon entfallen 0,4 % auf Maßnahmen in seinem Stabilitätsprogramm 2015 und weitere 0,1 % auf Maßnahmen in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016. Die Einzelheiten dieser Reformen sind in den nationalen Reformprogrammen für 2015 und 2016 dargelegt, die im Wesentlichen die geplante Reformagenda bestätigen. Die von den italienischen Behörden vorgelegten Maßnahmen dürften eine positive Wirkung auf das Wachstum und damit auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben²⁰. Dem Programm zufolge sind die Reformen in den folgenden Bereichen dazu geeignet, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, und für Italiens Antrag auf Inanspruchnahme der Strukturreformklausel relevant: i) öffentliche Verwaltung und Vereinfachung, ii) Märkte für Waren und Dienstleistungen, iii) Arbeitsmarkt, iv) Ziviljustiz, v) Bildungswesen, vi) Verlagerung der Steuerlast, vii) Maßnahmen zum Abbau des Bestands an notleidenden Krediten und Reformen beim Insolvenzrecht, viii) Zugang zu Finanzmitteln, und ix) Ausgabenüberprüfung als Finanzierungsmaßnahme. Die Gesamtwirkung der Reformen auf das reale BIP wird ungeachtet des Stands ihrer Umsetzung bis 2020 auf 2,2 % geschätzt und verteilt sich wie folgt: +0,4 % öffentliche Verwaltung und Vereinfachung; +0,4 % Produktmärkte, +0,6 % Arbeitsmarkt, +0,1 % Ziviljustiz, +0,3 % Bildungswesen, +0,2 % Besteuerung, +0,2 % notleidende Kredite und Insolvenzrecht; +0,2 % Zugang zu Finanzmitteln; -0,2 % Ausgabenüberprüfung.

4.3. Sonstige Faktoren, die aus Sicht Italiens von Bedeutung sind

Am 9. Mai 2016 übermittelten die italienischen Behörden Unterlagen zu einschlägigen Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates²¹. Diese werden schon in den anderen Abschnitten dieses Berichts größtenteils analysiert.

Den italienischen Behörden zufolge besteht in Europa derzeit das Risiko einer anhaltend niedrigen Inflation und einer Stagnation, dem auch in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission Rechnung getragen wird. Unter solchen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

²⁰ Vgl. insbesondere Abschnitt 4.2 der „Bewertung des Stabilitätsprogramms 2015 für Italien“ („...in zweifacher Weise positive Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Zum einen führt ein Anstieg des BIP unter sonst unveränderten Bedingungen automatisch zu einem Rückgang der Schuldenquote. Zum anderen führt ein höheres BIP-Wachstum in der Regel zu einem höheren Steueraufkommen und zu einer Abnahme des nominalen Defizits sowie des Schuldenstands (gemäß dem Basisszenario um 0,8 bzw. 2 Prozentpunkte des BIP bis 2020 für das gesamte Reformpaket). Die auf die Reformen zurückgehende Verbesserung des Z Indikators wird bis 2025 auf 1,1 Prozentpunkte des BIP geschätzt...“) — http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/12_it_scp_en.pdf

²¹ „Relevant Factors Influencing Debt Developments in Italy“, Mai 2016 - http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf

könne sich ein restriktiver finanzpolitischer Kurs als kontraproduktiv erweisen und unter anderem dazu führen, dass die Ausgaben für wachstumsfördernde produktive Investitionen gekürzt werden – eine Entwicklung, die durch die nach wie vor unbefriedigende Koordinierung der Haushaltspolitik der Staaten des Euro-Währungsgebiets noch weiter verschärft werde. Für Italien gelte dies in besonderem Maße, da beispiellos negative konjunkturelle Bedingungen von 2008 bis 2009 und 2011 bis 2014 die Fiskalmultiplikatoren signifikant erhöht, die zur Einhaltung der Schuldenregel erforderliche Anpassung erheblich erschwert und den Schuldenüberhang Italiens durch einen weitgehend negativen, durch die niedrige Inflation verstärkten Schneeballeffekt verschlimmert haben. Vor diesem Hintergrund verweisen die italienischen Behörden auf eine Simulation, derzufolge die MLSA bei höherem realem Wachstum und einem in normalen Zeiten üblichen Deflator („*higher real growth and a normal times deflator*“) weitaus geringere, realistische Anpassungen erfordert hätte. Würde nämlich (anstelle eines Rückgangs) ab 2014 ein höheres BIP-Deflator-Wachstum von 2 % und im Jahr 2014 ein reales BIP-Wachstum von Null zugrunde gelegt, würde dies die strukturellen Anstrengungen, die Italien für eine Einhaltung der Schuldenregel im Zeitraum 2013-2015 unternehmen müsste, um fast die Hälfte verringern. In diesem Fall stünde die von Italien 2013 vollzogene strukturelle Anpassung mit der „um die niedrige Inflation und das niedrige Wachstum bereinigte“ MLSA in Einklang, während die Anpassung in den Jahren 2014 und 2015 aber weiterhin hinter den Anforderungen zurückgeblieben wäre. Die italienischen Behörden argumentieren ferner, dass bei Berücksichtigung der im Stabilitätsprogramm 2016 dargelegten alternativen Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials der aus der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission resultierende Abstand zum Richtwert für den Schuldenabbau 2016 merklich abnehmen würde und dass die Schuldenregel bereits 2016 eingehalten würde, wenn zusätzlich dazu auch noch von einem normalen BIP-Deflator-Wachstum von 2 % jährlich ab 2014 ausgegangen würde.

Die italienischen Behörden weisen außerdem auf das aktuelle Programm weitreichender Strukturreformen hin, deren Ziel es ist, tief verwurzelte strukturelle Schwächen anzugehen und das Wachstumspotenzial zumindest mittelfristig zu steigern. Die Behörden bekräftigen ihre Entschlossenheit zu ehrgeizigen Reformen, von denen positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und damit auch auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erwartet werden (siehe auch Abschnitt 4.1 dieses Berichts). Italien unterstreicht ferner, dass die zusätzlichen Kosten, die den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bei Reforminitiativen in diesem Rahmen (z. B. im Zusammenhang mit der Bankenunion) kurzfristig aufgebürdet werden, berücksichtigt werden müssen.

Auch weisen die italienischen Behörden auf eine Reihe von Schwächen bei der gemeinsamen Methodik zur Schätzung der Produktionslücke hin, nach der die Kommission die für die haushaltspolitische Überwachung maßgeblichen strukturellen Anstrengungen berechnet. Zu diesen Schwächen zähle, dass die Schätzungen nicht mit der makroökonomischen Logik in Einklang stünden, was die rasche Schließung der Produktionslücke im Zeitraum 2016-2017 belege. In diesem Zusammenhang werden alternative Schätzmethode als Argumentationsgrundlage dafür angeführt, dass Italien seine jüngsten Reformanstrengungen 2015 aus der Position eines strukturell ausgeglichenen Haushalts heraus unternommen habe und deshalb nicht aufgefordert werden dürfe, 2017 Anpassungen in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels vorzunehmen. In einem Begleitschreiben erklärt die italienische Regierung aber öffentlich ihre Absicht, die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts über 2016 hinaus einzuhalten (siehe auch Abschnitt 4.1).

Die Behörden erinnern ferner daran, dass Italien das Defizitverfahren im Jahr 2012 wie empfohlen hinter sich lassen konnte, und das Gesamtdefizit trotz der konjunkturellen Abschwächung den im Vertrag festgelegten Schwellenwert von 3 % des BIP seither nicht überschritten hat. Der höchste Primärüberschuss in der EU im Zeitraum 2012 bis 2015 wird dem ehrgeizigen Plan einer wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung zugeschrieben, der die erhebliche Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ergänzt und die Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben auf allen Ebenen des Staates verbessert.

Auch weisen die Behörden darauf hin, dass die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit des Schuldenstands seit 2012 kurzfristig abgenommen haben und mittelfristig weiterhin begrenzt bleiben, während Italiens Schulden aufgrund der in den letzten 20 Jahren beschlossenen Rentenreformen langfristig zu den tragfähigsten in der Union zählen. Zu diesen Ergebnissen trägt auch eine der solidesten Fälligkeitsstrukturen in der Union bei.

4.4. Mittelfristiger Schuldenstand

Trotz der für Italien prognostizierten schrittweisen Erholung wird der Schuldenabbau noch immer merklich durch die niedrige Inflation behindert (siehe Abschnitt 3). Aus diesem Grund wird die Schuldenquote der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge hauptsächlich bedingt durch ein höheres reales BIP-Wachstum und eine höhere Inflation erst beginnend mit 2017 abnehmen, nachdem sie 2015-2016 mit 132,7 % ihren Höchststand erreicht. Die Prognosen der Regierung sind etwas optimistischer, und im Stabilitätsprogramm 2016 wird davon ausgegangen, dass der Rückgang der Schuldenquote auf 132,4 % bereits 2016 einsetzt. Dank eines realen Wachstums von 1,4-1,5 % und einer allmählich auf 2 % ansteigenden Inflation wird erwartet, dass sich diese rückläufige Entwicklung im Programmzeitraum 2017-2019 beschleunigt.

Auf kurze Sicht wird Italien aufgrund seiner hohen Staatsverschuldung und des niedrigen Potenzialwachstums weiterhin für einen plötzlichen Anstieg der Risikoscheu am Finanzmarkt anfällig bleiben. Positiv zu vermerken ist, dass die impliziten Verbindlichkeiten, die sich aus der Bevölkerungsalterung ergeben, u. a. durch die Rentenreform von 2012 („*Fornero reform*“) eingedämmt wurden, so dass Italien trotz der derzeit hohen Rentenausgaben in Bezug auf die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit relativ gut abschneidet. Laut Frühjahrsprognose 2016 der Kommission würde insbesondere der für 2016 erwartete strukturelle Primärüberschuss mehr als ausreichen, um die Schuldenquote auf lange Sicht stabil zu halten. Die Rückführung der Schuldenquote auf 60 % des BIP bis 2030 würde allerdings eine weitere Haushaltsanpassung (in Höhe von etwa 4,8 BIP-Prozentpunkten im Zeitraum 2017-2021) erfordern. Eine weitere Haushaltsanpassung und eine energische Umsetzung von Strukturreformen mit dem Ziel, das Potenzialwachstum mittel-/langfristig zu fördern, sind in diesem Zusammenhang zur Erreichung einer zufriedenstellenden Schuldenrückführung von zentraler Bedeutung.

Der von der Regierung eingeleitete ehrgeizige Privatisierungsplan wird im Stabilitätsprogramm 2016 bestätigt. Nach Privatisierungserlösen von 0,4 % des BIP im Jahr 2015 werden im Stabilitätsprogramm 2016 für den Zeitraum 2016-2018 weitere 0,5 % des BIP jährlich und für 2019 dann 0,3 % des BIP anvisiert, ohne jedoch nähere Einzelheiten zu nennen. Da wichtige Privatisierungsvorhaben, unter anderem das ursprünglich für 2016

geplante Projekt mit Beteiligung des staatlichen Eisenbahnunternehmens *Ferrovie dello Stato*, jedoch verschoben wurden, sind diese Prognosen eindeutig mit Abwärtsrisiken behaftet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Schuldenstand Italiens das Land zwar anfällig macht, die vollständige und energische Umsetzung der bereits beschlossenen Rentenreformen sowie die anderen zur Förderung des mittel- und langfristigen Potenzialwachstums angekündigten Strukturreformen und eine weitere Haushaltsanpassung grundlegend dazu beitragen würden, die Schuldentragfähigkeit zu verbessern, sofern auch weiterhin hohe Primärüberschüsse erzielt und die Wachstumsaussichten wiederhergestellt werden.

4.5. Sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind

Unter den sonstigen Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind, kommt den folgenden besondere Bedeutung zu: den finanziellen Beiträgen zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union, den Schulden infolge der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Wahrung der Finanzstabilität und den Schulden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen bei größeren finanziellen Störungen (Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97).

Was die staatliche Unterstützung des Finanzsektors im Zuge der Finanzkrise anbelangt, so beliefen sich die Eventualverbindlichkeiten zur Unterstützung der Liquiditätsvorkehrungen von Finanzinstitutionen Ende 2015 auf rund 0,4 % des BIP (von insgesamt 2,3 % des BIP) und lagen damit erheblich niedriger als Ende 2014 mit rund 1,4 % des BIP. Die direkte finanzielle Unterstützung von Finanzinstitutionen (mit Auswirkungen auf den öffentlichen Schuldenstand) lag Ende 2015 fast bei Null, da im Laufe des Jahres 2015 rund 1 Mrd. EUR zurückgezahlt wurde.

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 muss dieser Bericht bei der Übersicht über die Haushaltsplanung des Landes auch „das Maß, in dem die Stellungnahme der Kommission nach Artikel 7 Absatz 1 von dem betroffenen Mitgliedstaat berücksichtigt wird“, berücksichtigen.

In ihrer Stellungnahme zur Übersicht Italiens über die Haushaltsplanung 2016²² wies die Kommission darauf hin, dass die Gefahr der Nichterfüllung der Bestimmungen des SWP für den Zeitraum 2015-2016 besteht, und fordert die italienischen Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2016 den Vorgaben des SWP entspricht. Seit der Annahme der Stellungnahme hat die Kommission Italiens Antrag, zusätzlich zu der bereits im Frühjahr 2015 gewährten Abweichung von 0,4 % des BIP für das Jahr 2016 eine weitere zulässige Abweichung von 0,35 % des BIP nach der Strukturreform- und Investitionsklausel in Anspruch nehmen zu können, positiv beurteilt. Darüber hinaus wurden 0,03 % zusätzliche Ausgaben in Zusammenhang mit Flüchtlingen im Jahr 2015 von

²² Stellungnahme der Kommission C(2015) 8105 final vom 16.11.2015 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens – http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_de.pdf

der Anforderung im Rahmen der präventiven Komponente abgezogen. Wie bereits erwähnt, wird Italien also den derzeitigen Prognosen zufolge die Anforderung im Rahmen der präventiven Komponente des SWP für den Zeitraum 2015 und 2016 weitgehend erfüllen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand in Italien lag im Jahr 2015 bei 132,7 % des BIP und damit deutlich über dem Referenzwert von 60 % des BIP; den Prognosen zufolge wird er im Jahr 2016 stabil bleiben, bevor im Jahr 2017 mit einem Rückgang auf 131,8 % zu rechnen ist. Im Übergangszeitraum 2013-2015 sind die strukturellen Anpassungen Italiens hinter der minimalen linearen strukturellen Anpassung, die zur Einhaltung der Schuldenregel erforderlich ist, zurückgeblieben. Daher geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2016 für die Jahre 2015 und 2016 nicht davon aus, dass Italien die Schuldenregel einhält. Dies legt den Schluss nahe, dass das im Vertrag festgelegte Schuldenstandskriterium allem Anschein nach – vor Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – nicht erfüllt wurde, während das Defizitkriterium von 3 % des BIP erfüllt scheint. Im Einklang mit dem Vertrag wurden in diesem Bericht auch die einschlägigen Faktoren untersucht.

Aufgrund der derzeit ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklungen, darunter das negative Potenzialwachstum und ein BIP-Deflator von deutlich unter 2 %, hätte die Einhaltung der gemäß der Schuldenregel erforderlichen minimalen linearen strukturellen Anpassung auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission eine Strukturanpassung von mehr als 2,5 Prozentpunkten des BIP im Jahr 2015 erfordert, d. h. das Erreichen eines strukturellen Überschusses von rund 1,5 % des BIP, was deutlich über dem mittelfristigen Haushaltsziel Italiens liegt. Angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage könnte zu erwarten sein, dass sich die erforderlichen zusätzlichen strukturellen Anstrengungen negativ auf das Wachstum auswirken und das derzeitige Niedriginflationsumfeld weiter verstärken und daher nicht dazu beitragen, die Schulden auf einen angemessenen Abwärtspfad zu bringen. Außerdem wird damit gerechnet, dass Italien den erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2015 weitgehend erfüllt hat. Auch für 2016 wird – unter Berücksichtigung der Abweichung von insgesamt 0,75 % des BIP, die Italien aufgrund seiner Fortschritte bei der Strukturreformagenda, der Investitionsvorhaben sowie der von den Behörden öffentlich bestätigten Zusage der italienischen Regierung, die präventive Komponente des SWP im Jahr 2017 zu erfüllen, für das Jahr 2016 gewährt wurde – eine weitgehende Erfüllung erwartet. Die Kommission wird diese Zusage jedoch erst auf Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens 2017 und ihrer eigenen Herbstprognose 2016 besser beurteilen können.

Darüber hinaus plant Italien im Stabilitätsprogramm 2016, die Schuldenregel (in ihrer zukunftsorientierten Dimension) auch mit Hilfe ehrgeiziger Privatisierungspläne über das Jahr 2017 hinaus vollständig einzuhalten – wenn auch mit einer kleinen Lücke im Jahr 2017 (das heißt 0,2 Prozentpunkte des BIP). Im nationalen Reformprogramm 2016 bekräftigt Italien seine Zusage, zusätzlich zu den bereits im Länderbericht Italien 2016 anerkannten Fortschritten eine ehrgeizige Strukturreformagenda gemäß den länderspezifischen Empfehlungen 2015 zu verabschieden/umzusetzen. In diesem Zusammenhang ersuchte Italien darum, nach der sogenannten Strukturreformklausel vorübergehend um insgesamt 0,5 Prozentpunkte des BIP von der im Rahmen der präventiven Komponente erforderlichen

Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel abweichen zu dürfen. Die Kommission hat dieses Ersuchen mit Blick auf die Plausibilität günstiger Auswirkungen auf Italiens Wachstumsaussichten und damit auch auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Zusammenhang mit den von der Regierung vorgeschlagenen ehrgeizigen Strukturreformen – sofern sie vollständig und rechtzeitig umgesetzt werden – positiv beurteilt.

Die in diesem Bericht vorgelegte Analyse enthält eine Bewertung aller einschlägigen Faktoren, darunter insbesondere i) der derzeitigen ungünstigen makroökonomischen Bedingungen, vor allem der weiterhin sehr niedrigen Inflation, die die Einhaltung der Schuldenregel besonders erschweren, ii) der Erwartung, dass die Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel weitgehend sichergestellt ist, wenn der von Italien für dieses Jahr beantragte haushaltspolitische Spielraum gewährt wird, und iii) der im Einklang mit der Zusage der Behörden erwarteten Umsetzung ehrgeiziger wachstumsfördernder Strukturreformen, die voraussichtlich mittel-/langfristig zur Senkung des Schuldenstands beitragen werden. Dies spricht dafür, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 derzeit als erfüllt gelten sollte. Die Kommission wird ihre Bewertung der einschlägigen Faktoren in einem neuen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV überprüfen, wenn weitere Informationen zur Glaubwürdigkeit und Angemessenheit der Rückkehr Italiens auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für das Jahr 2017 zur Verfügung stehen.