



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 532 final

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

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

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

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

1. EINLEITUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit („Defizitverfahren“) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörende Verordnung (EG) Nr. 1467/97 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 und b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % überschreitet, es sei denn, es ist hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert.³

Nach 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 im Jahr 2018 erfüllt hat, wobei

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. In diesem 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 15. Mai 2017 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ angenommen wurden und auf folgender Website einzusehen sind: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

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).

³ Die Konzepte „hinreichend rückläufig“ und „rasch genug“ gelten nach Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als erfüllt, wenn sich als Richtwert der Abstand [der Schuldenquote] zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat. Nach der Verordnung gilt die Anforderung des Schuldenstandskriteriums ebenfalls als erfüllt, „wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands im Zeitraum von drei Jahren einschließlich der zwei Jahre eintritt, die auf das letzte Jahr, für das die Daten verfügbar sind, folgen.“ Überdies ist in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vorgesehen, dass „der Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenquotenabbaus“ berücksichtigt werden sollte. Diese Elemente haben ihren Niederschlag in einem Richtwert für den Schuldenabbau gefunden, der im Einklang mit dem vom Rat gebilligten Verhaltenskodex für den Stabilitäts- und Wachstumspakt steht. Die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau wird anhand von drei Werten analysiert: mittels eines vergangenheitsorientierten, eines zukunftsorientierten und eines konjunkturbereinigten Richtwerts.

den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Am 23. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV⁴, da Italien 2017 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums erzielt hatte. Der Bericht legte nahe, dass das Kriterium zum damaligen Zeitpunkt als erfüllt betrachtet werden sollte, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Italien die präventive Komponente im Jahr 2017 nachträglich eingehalten hatte. In dem Bericht wurde ferner festgestellt, dass – sowohl auf der Grundlage der Pläne der Regierung als auch ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission – das Risiko einer erheblichen Abweichung von dem vom Rat für 2018 empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bestand. In dem Bericht wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission auf Basis der Ex-post-Daten für 2018, die im Frühjahr 2019 zu übermitteln waren, erneut prüfen würde, ob die Vorgaben erfüllt sind.

Die Kommission veröffentlichte im November 2018 einen weiteren Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV⁵, da sie in Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung für 2019 einen „besonders schwerwiegenden Verstoß“ gegen die an Italien gerichtete haushaltspolitische Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 festgestellt hatte, und begründete damit die Neubewertung, mit der festgestellt werden sollte, ob Italien 2017 den Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten hatte. Im Dezember 2018 änderte Italien jedoch seinen Haushaltsplan für 2019 und stellte damit den „besonders schwerwiegenden Verstoß“ im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der die Neubewertung erforderlich gemacht hatte, ab.

Aus den Daten, die von den Behörden im April 2019 gemeldet⁶ und anschließend von Eurostat validiert wurden⁷, geht hervor, dass sich das gesamtstaatliche Defizit Italiens 2018 auf 2,1 % des BIP verringert hat (von 2,4 % des BIP im Jahr 2017), während der gesamtstaatliche Schuldenstand auf 132,2 % des BIP angestiegen ist (gegenüber 131,4 % des BIP 2017) und somit über dem Referenzwert von 60 % des BIP liegt. Dem Stabilitätsprogramm Italiens 2019 zufolge soll die Schuldenquote im Jahr 2019 weiterhin nur leicht steigen und 132,6 % erreichen. Für 2020 wird ein Rückgang der Schuldenquote (um 1,3 Prozentpunkte) auf 131,3 % des BIP projiziert. Nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission dürfte sich der Schuldenstand Italiens deutlicher nach oben bewegen und 2019 bei 133,7 % und 2020 bei 135,2 % liegen.

Legt man die gemeldeten Daten und die Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zugrunde, hat Italien den Richtwert für den Schuldenabbau 2018 nicht eingehalten (Lücke von etwa 7 ½ % des BIP) (siehe Tabelle 1). Dass Italien den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2018 nicht eingehalten hat, belegt in der Gesamtbetrachtung, dass vor Berücksichtigung der

⁴ Bericht der Kommission vom 23.5.2018 (COM(2018) 428 final): „Italien – Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“.

⁵ Siehe Bericht der Kommission vom 21.11.2018 (COM(2018) 809 final): „Italien – Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“.

⁶ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des geplanten und des tatsächlichen öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Meldung Italiens ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁷ Siehe Eurostat-Pressemitteilung Nr. 67/2019 vom 23. April 2019 unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

nachfolgend aufgeführten Faktoren allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des SWP besteht. Außerdem wird Italien sowohl nach den Plänen der Regierung als auch nach der Frühlingsprognose 2019 der Kommission den Richtwert für den Schuldenabbau voraussichtlich weder 2019 (Lücke von ca. 5 % bzw. 9 % des BIP) noch 2020 (Lücke von rund 4 ½ % bzw. 9 ¼ % des BIP) einhalten.

Die Kommission hat somit den vorliegenden Bericht erstellt, um die Abweichung vom Richtwert für den Schuldenabbau umfassend zu bewerten und zu prüfen, ob – nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – die Einleitung eines Defizitverfahrens angebracht ist. In Abschnitt 2 wird das Defizitkriterium geprüft, in Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 behandelt die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren, wobei auch die Einhaltung des erforderlichen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bewertet wird. Insbesondere wird in diesem Abschnitt anhand von Ex-post-Daten darauf eingegangen, dass Italien den empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 nicht eingehalten hat (Abschnitt 4.1). Der Bericht stützt sich auf die am 7. Mai 2019 veröffentlichte Frühjahrsprognose 2019 der Kommission, die dem Stabilitätsprogramm Italiens 2019, das der Kommission und dem Rat am 19. April 2019 vorgelegt wurde, Rechnung trägt.

Tabelle 1: Gesamtstaatliches Defizit und gesamtstaatlicher Schuldenstand (in % des BIP) ^a

		2016	2017	2018	2019		2020	
					KOM	SP	KOM	SP
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Schuldenstandskriterium	Anpassungslücke gegenüber dem Richtwert für den Schuldenabbau	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Veränderung des strukturellen Haushaltssaldos	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	0,2
	Erforderliche MLSA	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Hinweis:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben; "n. r." steht für "nicht relevant"

Quelle: Kommissionsdienststellen, Stabilitätsprogramm Italiens 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission

2. DEFIZITKRITERIUM

Italien hat zwischen 2010 und 2013 eine beachtliche Konsolidierungsanstrengung unternommen und seinen Primärüberschuss auf über 2 % des BIP erhöht, sodass 2013 der Ausstieg aus dem Defizitverfahren gelang, nachdem das Land sein Gesamtdefizit ab 2012 unter der Defizitschwelle von 3 % des BIP gehalten hatte. Der haushaltspolitische Kurs wurde jedoch seit 2014 schrittweise gelockert, wodurch sich der strukturelle Primärsaldo erheblich verschlechterte. Im Jahr 2018 stabilisierte sich Italiens Primärüberschuss bei 1,6 % des BIP, während das Gesamtdefizit bei 2,1 % des BIP lag, dem niedrigsten Stand seit 2007. Allerdings dürften sowohl der Gesamtsaldo als auch der Primärsaldo 2019 in erster Linie aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Abschwungs und der im Haushalt 2019 enthaltenen Maßnahmen sinken und sich 2020 unter Annahme einer unveränderten Politik weiter verschlechtern.

Für 2018 wurde das gesamtstaatliche Defizit Italiens mit 2,1 % des BIP angegeben. Sowohl nach dem Stabilitätsprogramm 2019 als auch nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission ist davon auszugehen, dass das Defizit 2019 unter dem im Vertrag festgesetzten

Referenzwert von 3 % des BIP bleiben wird. Im Jahr 2020 dürfte der Referenzwert jedoch bei unveränderter Politik nach der Prognose der Kommission überschritten werden.⁸ Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit 2019 bei 2,4 % des BIP und im Jahr 2020 bei 2,1 % des BIP liegen, bevor es 2021 weiter auf 1,8 % des BIP und auf 1,5 % im Jahr 2022 zurückgeht. Die für 2019 erwartete Zunahme des gesamtstaatlichen Defizits ergibt sich weitgehend aus dem gesamtwirtschaftlichen Abschwung und den im Haushalt 2019 vorgesehenen haushaltspolitischen Maßnahmen mit einer defizitsteigernden Wirkung von rund 0,5 % des BIP (netto).⁹ Die für 2020 angestrebte Senkung des gesamtstaatlichen Defizits ist in erster Linie auf die Wirkung der als Sicherheitsmaßnahme erlassenen MwSt-Erhöhung für 2020 (etwa 1,3 % des BIP) zurückzuführen.

Nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission wird mit einem gesamtstaatlichen Defizit Italiens von 2,5 % des BIP für 2019 und einem Anstieg auf 3,5 % für 2020 gerechnet. Wenngleich die defizitsteigernde Wirkung (netto) der im Haushalt 2019 vorgesehenen Maßnahmen im Einklang mit den im Stabilitätsprogramm enthaltenen Projektionen steht, dürfte das gesamtstaatliche Defizit nach der Prognose der Kommission 2019 etwas darüber liegen; dies ist in erster Linie einem vorsichtigeren zugrunde liegenden Trend bei den öffentlichen Ausgaben geschuldet. Dass die unter Annahme einer unveränderten Politik getroffene Defizitprognose der Kommission für 2020 höher als die Prognosen der Regierung ausfällt, ist allerdings hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Kommission die für 2020 als Sicherheitsmaßnahme erlassenen höheren MwSt-Sätze nicht berücksichtigt, da solche Ansätze in der Vergangenheit systematisch zurückgenommen wurden und keine Einzelheiten zu möglichen alternativen Maßnahmen vorliegen.

Infolgedessen erfüllt Italien derzeit das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, auch wenn der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zufolge bei unveränderter Politik ein Risiko besteht, dass das Defizitkriterium 2020 nicht eingehalten wird.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Nachdem die Schuldenquote Italiens während der Doppelrezession im Zeitraum 2008-2013 jährlich um 5 Prozentpunkte gestiegen war, verblieb sie im Zeitraum 2014-2017 bei einem Niveau von rund 131,5 %, bevor sie 2018 auf 132,2 % anstieg. Ausgehend vom Stabilitätsprogramm dürfte sie 2019 nur geringfügig steigen und 132,6 % erreichen und 2020 getragen von einem recht soliden nominalen Wachstum, einem aufgrund der Erhöhung der MwSt-Sätze geringeren gesamtstaatlichen Defizit sowie ehrgeizigen Privatisierungserlösen auf 131,3 % zurückgehen. Die Kommission geht hingegen davon aus, dass der Schuldenstand sowohl 2019 als auch 2020 zulegen und auf über 135 % klettern wird, was das Ergebnis eines erheblichen schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekts“, eines rückläufigen

⁸ „Unter Annahme einer unveränderten Politik“ bedeutet, dass von der Hypothese einer unveränderten Gesetzeslage ausgegangen wird, etwa hinsichtlich politischer Maßnahmen, die formell verabschiedet worden sind, aber insoweit nicht in der Prognose der Kommission berücksichtigt werden, wie sie als nicht glaubwürdig genug oder hinreichend detailliert betrachtet werden. So berücksichtigt die Kommission seit ihrer Herbstprognose 2016 nicht die als „Sicherheitsmaßnahme“ verabschiedete Erhöhung der MwSt-Sätze, mit der die Einhaltung künftiger haushaltspolitischer Ziele gewährleistet werden soll, da derartige MwSt-Erhöhlungen für kommende Jahre in Italien durch Haushaltsgesetze systematisch aufgehoben worden sind, meist ohne dass angemessene alternative Finanzierungsmaßnahmen spezifiziert worden wären.

⁹ Hierzu zählen die Aufhebung der als Sicherheitsmaßnahme für 2019 verabschiedeten MwSt-Erhöhung (im Umfang von 0,7 % des BIP) und die Aktivierung des Mechanismus für eine Ausgabenperre (im Umfang von 2 Mrd. EUR bzw. 0,11 % des BIP 2019), die im Stabilitätsprogramm Italiens für 2019 berücksichtigt wurden.

Primärüberschusses und hinter den Erwartungen zurückbleibender Privatisierungserlöse ist. Auch wenn sich die Refinanzierungsrisiken auf kurze Sicht weiterhin in Grenzen halten, macht der hohe öffentliche Schuldenstand die italienische Wirtschaft doch nach wie vor anfällig.

Nachdem das Defizitverfahren im Juni 2013 eingestellt worden war, galt für Italien im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau ein Übergangszeitraum von drei Jahren (von 2013 bis 2015). Nach Ablauf des Übergangszeitraums wurde 2016 der Richtwert für den Schuldenabbau anwendbar. Ausgehend von den gemeldeten Daten und der Prognose der Kommission belief sich die Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau 2018 auf 7,6 %. Legt man das Stabilitätsprogramm zugrunde, strebt Italien zudem weder 2019 (Lücke zum Richtwert für den Schuldenstand 5,1 % des BIP) noch 2020 (Lücke zum Richtwert für den Schuldenstand 4,5 % des BIP) an, den Richtwert für den Schuldenabbau einzuhalten. Diese Schlussfolgerung bestätigt sich – mit größeren Lücken – in der Prognose der Kommission (Lücke zum Richtwert für den Schuldenstand 9,0 % bzw. 9,2 % des BIP).

Im Einzelnen lag die Schuldenquote Italiens im Jahr 2018 bei 132,2 % des BIP und damit 0,8 Prozentpunkte über ihrem Wert von 2017. Wie in Tabelle 2 zusammengefasst, war diese Entwicklung nach oben in erster Linie auf eine erhebliche schuldenstandserhöhende Bestandsanpassung (0,9 % des BIP) zurückzuführen, die auch im Zusammenhang mit einem merklichen Anstieg der Liquiditätsreserven des Finanzministeriums stand. Die schuldenstandsenkende Wirkung des höheren Primärüberschusses (2018: 1,6 % des BIP; 2017: 1,4 %) konnte einen schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekt“ beinahe vollständig ausgleichen (1,5 %). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, blieben die realen impliziten Schuldendienstkosten¹⁰ – wenngleich sie leicht rückläufig waren (2018: 2 %; 2017: 2,4 %) – im Jahr 2018 über dem Wachstum des realen BIP in Italien (0,9 %), was darauf zurückzuführen war, dass die höheren Renditen am Kassamarkt bei der Emission (2018: 1,1 %; 2017: 0,7 %)¹¹ erst nach und nach auf die Schuldendienstkosten für Umlaufmittel¹² durchschlugen und die Inflation moderat anstieg (Wachstum des BIP-Deflators von 0,8 %). Der Anstieg der Renditen am Kassamarkt bei der Emission 2018 (und Anfang 2019) spiegelt die höheren Risikoprämien auf italienische staatliche Schuldtitel wider; so haben sich die Spreads von Staatsanleihen seit Mai 2018 um rund 100 Basispunkte nach oben entwickelt. Damit sind die Zinsausgaben 2018 um etwa 2,2 Mrd. EUR höher ausgefallen als nach den Projektionen in der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission veranschlagt (65 Mrd. EUR anstatt 62,8 Mrd. EUR).

2019 soll die Schuldenquote dem Stabilitätsprogramm zufolge weiter auf 132,6 % des BIP steigen und damit gegenüber 2018 um 0,4 Prozentpunkte zulegen. Diese projizierte Dynamik ist vor allem das Ergebnis eines schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekts“ (2 % des BIP), der auf ungünstigere makroökonomische Bedingungen (das nominale BIP-Wachstum sank von 1,7 % im Jahr 2018 auf 1,2 %) zurückzuführen ist, wenngleich der

¹⁰ Die realen impliziten Schuldendienstkosten zum Zeitpunkt t können definiert werden als die Nominalrendite, die ein Staat zahlen muss, um die ausstehenden Schulden zum Zeitpunkt $t-1$ ohne die Auswirkungen der Inflation zum Zeitpunkt t zu bedienen. Anhand von Tabelle 2 lässt sich ermitteln, wie sich die Schuldenquote infolge der realen impliziten Schuldendienstkosten jährlich ändert, indem die entsprechenden Beiträge der Zinsausgaben (die zu einem Anstieg der Schulden führen) und des BIP-Deflators (der zu einem Rückgang der Schulden führt) addiert werden.

¹¹ Im Zeitraum von Januar bis April 2019 lag der Wert bei durchschnittlich 1,33 %.

¹² Dies steht im Zusammenhang mit der durchschnittlichen Duration der italienischen Staatstitel und deren Prolongationsphase.

Primärüberschuss (1,2 % des BIP) und ehrgeizige Privatisierungserlöse (1 % des BIP) die Wirkung größtenteils ausgeglichen haben. Die Kommission geht allerdings davon aus, dass sich der Schuldenstand Italiens viel deutlicher nach oben bewegen und 2019 bei 133,7 % liegen wird. Die Differenz ist teilweise einem stärkeren schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekt“ (2,6 %), der im Zusammenhang mit vorsichtigeren Annahmen hinsichtlich des nominalen BIP-Wachstums (0,8 % anstatt 1,2 %) steht, und teilweise einer schuldenstandserhöhenden Bestandsanpassung zuzuschreiben, die sich größtenteils dadurch erklärt, dass die Regierung zu hohe Privatisierungserlöse veranschlagt hatte (0,1 % des BIP anstatt 1 %).

2020 soll die Schuldenquote dem Stabilitätsprogramm zufolge auf 131,3 % des BIP und damit gegenüber 2019 um 1,3 Prozentpunkte sinken. Diese erwartete Dynamik ist vor allem einem hohen projizierten Primärüberschuss (1,6 % des BIP) und einem neutralen „Schneeballeffekt“ geschuldet, die von der Annahme getragen werden, dass das nominale BIP-Wachstum trotz einer leicht schuldenstandserhöhenden Bestandsanpassung (0,3 %) deutlich steigen wird (2,8 %). Die Kommission geht hingegen davon aus, dass sich die Entwicklung des italienischen Schuldenstands nach oben fortsetzen und 2020 ein Wert von 135,2 % erreicht wird. Die Abweichung ist auf einen deutlichen niedrigeren Primärsaldo (Primärdefizit von 0,2 % des BIP) zurückzuführen, da die Kommission in ihrer Prognose nicht die als Sicherheitsmaßnahme verabschiedete Erhöhung der MwSt-Sätze berücksichtigt, sowie auf einen merklich größeren schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekt“ (1,4 %), der im Zusammenhang mit vorsichtigeren Annahmen hinsichtlich des nominalen BIP-Wachstums (1,8 % anstatt 2,8 %) steht. Darüber hinaus geht die Kommission davon aus, dass die Regierung zu hohe Privatisierungserlöse projiziert hat (null anstatt 0,3 % des BIP). Die Risiken für die in der Kommissionsprognose und im Stabilitätsprogramm enthaltenen Schuldenprojektionen könnten in einem schlechteren makroökonomischen Ausblick, einer ausgeprägteren Verschlechterung des Primärsaldos, einer niedrigeren Inflation und/oder niedrigeren Privatisierungserlösen sowie höher als erwarteten Zinsausgaben bestehen.

Wie Abbildung 1 zeigt, war insgesamt trotz des sich verlangsamenden Wachstums des realen BIP 2018 (durchgezogene blaue Linie) der weitere Rückgang der realen impliziten Schuldendienstkosten (gestrichelte schwarze Linie) ausreichend, um den schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekt“ (gelb unterlegte Fläche) 2018 auf 1,2 % (2017: 0,7 %) und somit ungefähr auf den Durchschnittswert vor der Krise (1,2 % im Zeitraum 2000-2007) zu begrenzen, nachdem er mehrere Jahre unter diesem Wert gelegen hatte (¾ % im Zeitraum 2016-2017). Das positive Zins-Wachstums-Differential, das zu einem schuldenstandserhöhenden „Schneeballeffekt“ führt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Union einzigartig und erklärt somit nur zum Teil, weshalb Italien den Richtwert für den Schuldenabbau 2018 nicht eingehalten hat, vor allem als zukunftsorientierter Wert. Der „Schneeballeffekt“ dürfte sich 2019 auf 2 % erhöhen und damit deutlich über dem historischen Durchschnitt liegen, was in erster Linie auf die schwächelnden makroökonomischen Bedingungen zurückzuführen ist. Er zählt somit zu den wesentlichen Faktoren, die der prognostizierten Nichteinhaltung des zukunftsorientierten Richtwerts für den Schuldenabbau durch Italien zugrunde liegen.

Alles in allem legt diese Analyse nahe, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vor Berücksichtigung aller nachfolgend aufgeführten Faktoren allem Anschein nach in den Jahren 2018, 2019 und 2020 weder auf Basis des Stabilitätsprogramms noch auf Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission erfüllt ist.

Tabelle 2: Schuldendynamik^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	SP	KOM	SP
Öffentliche Bruttoschuldenquote	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Veränderung der Schuldenquote ^b (1=2+3+4)	-0,2	0,0	0,8	1,6	0,4	1,5	-1,3
<i>Beiträge:</i>							
• Primärsaldo (2)	-1,4	-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,2	-1,6
• Schneeballeffekt (3)	1,0	0,9	1,5	2,6	2,0	1,4	0,0
<i>davon</i>							
Zinsausgaben	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
reales BIP-Wachstum	-1,5	-2,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0
Inflation (BIP-Deflator)	-1,5	-0,7	-1,1	-0,9	-1,3	-1,4	-2,6
• Bestandsanpassung (4)	0,3	0,4	0,9	0,1	-0,3	0,3	0,3
<i>davon</i>							
Differenz Kassen-/Periodenabgrenzung	-0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
Nettovermögensbildung	0,5	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	0,0
davon Privatisierungserlöse	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,3
Bewertungseffekt und Restposten	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,2

Fußnoten:

^a in % des BIP, wenn nicht anders angegeben

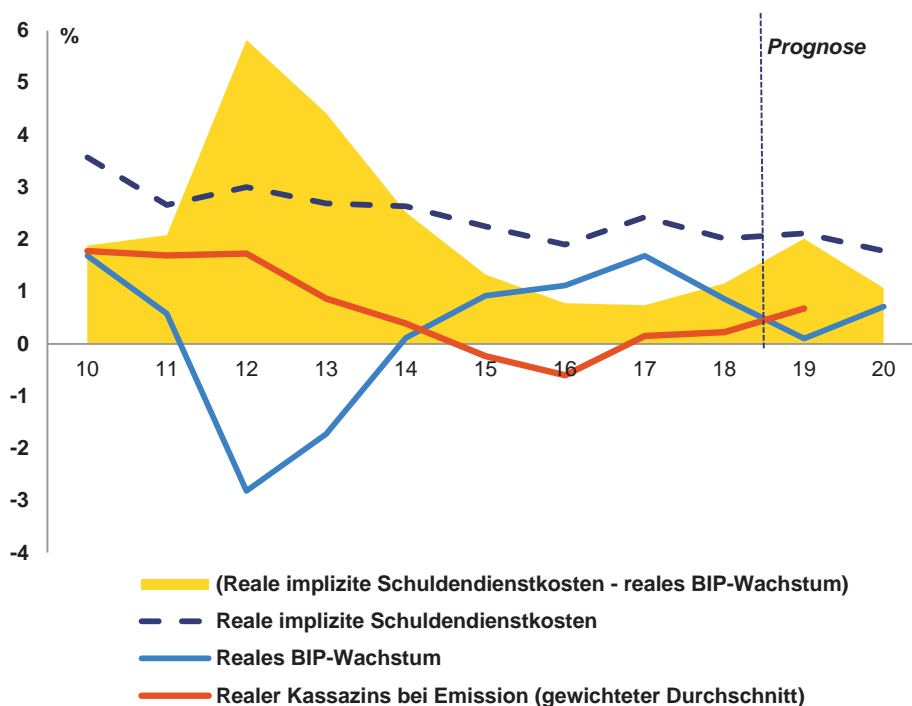
^b Die Veränderung der Bruttoschuldenquote lässt sich wie folgt aufschlüsseln:

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

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 Schuldendienstkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Term in Klammern entspricht dem „Schneeballeffekt“, der die kombinierte Auswirkung von Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum auf die Schuldenquote wiedergibt.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Stabilitätsprogramm Italiens 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission (KOM)

Abbildung 1: Treiber des „Schneeballeffekts“ beim öffentlichen Schuldenstand



Quelle: Frühjahrsprognose 2019 der Kommission und Daten des Finanzministeriums. Die reale Rendite am Kassamarkt bei der Emission für das Jahr 2019 umfasst lediglich Daten bis April 2019.

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 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 einer offensichtlichen Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren in besonderem Maße angezeigt, da die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst wird, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entziehen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anerkannt, wonach bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums die einschlägigen Faktoren ungeachtet des Umfangs der Nichteinhaltung zu berücksichtigen sind. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Dynamik und die Tragfähigkeit der Verschuldung sind bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums zumindest die folgenden drei zentralen Faktoren zu berücksichtigen (die auch in früheren Berichten berücksichtigt worden sind):

1. Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads, was unter normalen makroökonomischen Bedingungen Tragfähigkeit gewährleisten oder zu raschen Fortschritten in Richtung Tragfähigkeit führen soll. Das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel ist so konzipiert, dass es dem Schuldenstand sowie impliziten Verbindlichkeiten Rechnung trägt. Die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels bzw. des dorthin führenden Anpassungspfads sollte zumindest mittelfristig gewährleisten, dass sich die Schuldenquote auf ein vertretbares Niveau zubewegt;
2. Strukturreformen, die bereits durchgeführt wurden oder in einem Strukturreformplan vorgesehen sind und von denen erwartet wird, dass sie dank ihrer Wachstumswirkung die Tragfähigkeit der Verschuldung mittelfristig stärken und dazu beitragen, die Schuldenquote auf einen zufriedenstellenden Abwärtskurs zu bringen. Unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen dürften die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (oder des dorthin führenden Anpassungspfads) und die Durchführung von Strukturreformen (im Rahmen des Europäischen Semesters) die Verschuldungsdynamik auf einen tragfähigen 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. ungünstige makroökonomische Bedingungen und insbesondere eine niedrige Inflation, die die Rückführung der Schuldenquote und die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) stark erschweren können. Bei niedriger Inflation ist der Richtwert für den Schuldenabbau für einen Mitgliedstaat schwieriger einzuhalten. Unter solchen Bedingungen stellt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels bzw. des dorthin führenden Anpassungspfads bei der Bewertung der

Einhaltung des Schuldenstandskriteriums einen wesentlichen einschlägigen Faktor dar.

Im Lichte dieser Bestimmungen werden in den folgenden Abschnitten bewertet: 1) die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel und der öffentlichen Investitionen; 2) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, einschließlich der Aussichten für ihre Tragfähigkeit; 3) die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung, einschließlich des Stands der Umsetzung von Strukturreformen; 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind; und 5) sonstige Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind.

4.1. Mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Eine nachträgliche Bewertung deutet darauf hin, dass Italien den empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 – auch bei Berücksichtigung des „Ermessensspielraums“ – nicht eingehalten hat. Für 2019 besteht zudem die Gefahr, dass Italien die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts – auch bei Berücksichtigung der für „außergewöhnliche Ereignisse“ zugestandenen vorläufigen Abweichung – nicht einhält. Bei unveränderter Politik dürfte der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zufolge die Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel 2020 noch größer werden. Dies stellt einen erschwerenden Faktor dar.

Struktureller Saldo und Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Italien für **2018** in Anbetracht der Tatsache, dass die laufende Erholung gestärkt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet werden muss, im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des SWP weiter substanzielle Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Gemäß der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix im Rahmen der präventiven Komponente des SWP erfordert eine solche Anpassung einen nominalen Rückgang der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von mindestens 0,2 %, was einer jährlichen strukturellen Anstrengung von mindestens 0,6 % des BIP entspricht. Gleichzeitig hielt der Rat fest, dass bei der Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 das Ziel berücksichtigt werden müsse, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt. Im Anschluss an die Bewertung der wirtschaftlichen Erholung in Italien, die die Kommission im November 2017 – unter gebührender Berücksichtigung der Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit – im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens 2018 vornahm, legte der Rat am 13. Juli 2018 fest, dass Italien 2018 eine strukturelle Anstrengung im Umfang von mindestens 0,3 % des BIP ohne jeglichen zusätzlichen Abweichungsspielraum über ein Jahr unternehmen müsse, was einem nominalen Anstieg der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 0,5 % entspricht.

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten deutet der Ausgabenrichtwert auf eine unzulängliche Haushaltsanpassung im Jahr 2018 hin, da die Wachstumsrate der Staatsausgaben Italiens ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen mit einem Wert von 2 % den vom Rat empfohlenen Anstieg von 0,5 % überstiegen haben dürfte. Darüber hinaus hat sich der strukturelle Saldo Italiens im Jahr 2018 gemäß den gemeldeten Daten und der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission

um 0,1 % des BIP verschlechtert, sodass die Vorgabe einer angemessenen strukturellen Anstrengung von 0,3 % des BIP offenbar nicht erfüllt wurde. Genauer ausgedrückt, war der Anstieg der strukturellen Primärausgaben Italiens von 0,45 % des BIP-Potenzials gegenüber 2017 weitgehend auf Arbeitnehmerentgelte und bar ausgezahlte Sozialtransfers zurückzuführen. Dieser Anstieg wurde nur teilweise durch um 0,1 % des BIP niedrigere Zinszahlungen¹³ ausgeglichen, sodass sich die strukturellen Ausgaben unterm Strich um etwa 0,35 % des BIP-Potenzials erhöhten. Auf der anderen Seite haben sich die strukturellen Einnahmen Italiens nur um rund 0,25 % des BIP-Potenzials verbessert, wobei der Anstieg vor allem auf die Einnahmen aus indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zurückzuführen war. Folglich deutet eine Gesamtbewertung auf einen Verstoß Italiens gegen den vom Rat für 2018 empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hin.

Für **2019** empfahl der Rat Italien sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 0,1 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht.

Auf der Grundlage des Stabilitätsprogramms deutet der Ausgabenrichtwert auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin – sowohl im Jahr 2019 (Lücke von 0,7 % des BIP) als auch im Gesamtzeitraum 2018-2019 (Lücke von durchschnittlich 0,7 % des BIP pro Jahr unter Berücksichtigung des für 2018 eingeräumten Ermessensspielraums¹⁴) –, da die Wachstumsrate der Staatsausgaben (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen) bei 1,8 % und damit über dem vom Rat empfohlenen Wert liegt. Diese Einschätzung wird durch den strukturellen Saldo bestätigt. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich der (neu berechnete) strukturelle Saldo Italiens im Jahr 2019 um 0,2 % des BIP verschlechtern. Dies deutet sowohl in der Einjahresbetrachtung (Lücke von 0,8 % des BIP im Jahr 2019) als auch im Gesamtzeitraum 2018 und 2019 (Lücke von durchschnittlich 0,6 % des BIP pro Jahr unter Berücksichtigung des für 2018 eingeräumten Ermessensspielraums) auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin. Eine Gesamtbewertung aufgrund der Planung der Regierung deutet auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem vom Rat für 2019 empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hin. An dieser Feststellung würde sich auch dann nichts ändern, wenn die Auswirkungen (etwa 0,18 % des BIP) des außerordentlichen Instandhaltungsprogramms für das Straßennetz und Verbindungen nach dem Einsturz der Morandi-Brücke in Genua und eines Vorsorgeplans zur Begrenzung der hydrogeologischen Risiken aufgrund widriger Witterungsverhältnisse auf den Haushalt im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 als außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht, eingestuft und bei der Betrachtung der Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgenommen würden.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission wird die Gesamtbewertung auf Basis der neu berechneten Regierungspläne bestätigt. Der Ausgabenrichtwert deutet auf die

¹³ Allerdings fielen die Zinsausgaben 2018, wie bereits erwähnt, höher aus als in der auf dem Stabilitätsprogramm 2018 beruhenden Frühjahrsprognose 2018 der Kommission erwartet, da sich die Zinsaufschläge der Staatsanleihen ab Mai 2018 erhöhten.

¹⁴ Die Anpassungslücke für ein Jahr wird in Bezug auf die Vorgabe von 0,6 % des BIP im Jahr 2019 berechnet und die Anpassungslücke für den Zweijahreszeitraum (2018 und 2019) auf der Grundlage der unter Berücksichtigung des eingeräumten Ermessensspielraums „angepassten“ Vorgabe von 0,3 % des BIP für 2018 sowie der Vorgabe von 0,6 % des BIP für 2019.

Gefahr einer erheblichen Abweichung hin – sowohl im Jahr 2019 (Lücke von 0,9 % des BIP) als auch im Gesamtzeitraum 2018-2019 (Lücke von durchschnittlich 0,8 % des BIP pro Jahr unter Berücksichtigung des für 2018 eingeräumten Ermessensspielraums) –, da die Wachstumsrate der Staatsausgaben (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen) bei 2,0 % und damit über dem vom Rat empfohlenen Wert liegt. Diese Einschätzung wird durch den strukturellen Saldo bestätigt. Nach den Schätzungen der Kommission wird sich der strukturelle Saldo Italiens im Jahr 2019 um 0,2 % des BIP auf -2,4 % des BIP verschlechtern. Somit deutet der strukturelle Saldo sowohl in der Einjahresbetrachtung (Lücke von 0,8 % des BIP im Jahr 2019) als auch im Gesamtzeitraum 2018 und 2019 (Lücke von durchschnittlich 0,6 % des BIP pro Jahr unter Berücksichtigung des für 2018 eingeräumten Ermessensspielraums) auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin. An dieser Schlussfolgerung würde sich auch bei Berücksichtigung der für außergewöhnliche Ereignisse im Jahr 2019 vorläufig zugestandenen Abweichung nichts ändern. Die italienischen Behörden weisen jedoch darauf hin, dass der Haushaltssaldo 2019 Aufwärtsrisiken berge, da die Einnahmen höher und die öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen im Haushaltsplan 2019 niedriger ausfallen könnten als erwartet (Abschnitt 4.5).

Für **2020** wird Italien empfohlen sicherzustellen, dass die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben um 0,1 % gesenkt werden, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht.

Auf der Grundlage des Stabilitätsprogramms deutet der Ausgabenrichtwert auf die Gefahr einer gewissen Abweichung im Jahr 2020 (Lücke von 0,3 % des BIP) und einer erheblichen Abweichung im Gesamtzeitraum 2019-2020 (Lücke von durchschnittlich 0,5 % des BIP pro Jahr) hin, da die Wachstumsrate der Staatsausgaben (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen) bei 0,6 % und damit über dem vom Rat empfohlenen Wert liegt. Diese Einschätzung wird durch den strukturellen Saldo bestätigt. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich der (neu berechnete) strukturelle Saldo Italiens im Jahr 2020 um 0,2 % des BIP verbessern. Dies deutet auf die Gefahr einer gewissen Abweichung in der Einjahresbetrachtung (Lücke von 0,4 % des BIP im Jahr 2020) und einer erheblichen Abweichung in den Jahren 2019 und 2020 zusammengenommen (Lücke von durchschnittlich 0,6 % des BIP pro Jahr) hin. Die Bewertungen in Bezug auf den Ausgabenrichtwert und den strukturellen Saldo deuten darauf hin, dass die im Stabilitätsprogramm für 2020 zugrunde gelegten positiveren haushaltspolitischen Entwicklungen, die in erster Linie auf der Annahme einer vollständigen Umsetzung der geplanten Mehrwertsteuererhöhung beruhen, nicht ausreichen werden, um die vorgesehene erhebliche Abweichung von der Anforderung der präventiven Komponente im Jahr 2019 auszugleichen. Eine Gesamtbewertung aufgrund der Planung der Regierung deutet auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dem vom Rat für 2020 empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hin. An dieser Schlussfolgerung würde sich auch bei Berücksichtigung der für außergewöhnliche Ereignisse im Jahr 2019 vorläufig zugestandenen Abweichung nichts ändern.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission wird die Gesamtbewertung auf Basis der neu berechneten Regierungspläne bestätigt. Der Ausgabenrichtwert deutet auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin – sowohl im Jahr 2020 (Lücke von 1,5 % des BIP) als auch im Gesamtzeitraum 2019-2020 (Lücke von durchschnittlich 1,2 % des BIP pro Jahr) –, da die Wachstumsrate der Staatsausgaben (ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen und einmaliger Maßnahmen) bei 3,3 % und damit über dem

vom Rat empfohlenen Wert liegt. Diese Einschätzung wird durch den strukturellen Saldo bestätigt. Nach den Schätzungen der Kommission wird sich der strukturelle Saldo Italiens im Jahr 2020 um 1,2 % des BIP verschlechtern. Dies deutet sowohl in der Einjahresbetrachtung (Lücke von 1,8 % des BIP im Jahr 2019) als auch im Gesamtzeitraum 2019 und 2020 (Lücke von durchschnittlich 1,3 % des BIP pro Jahr) auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung hin. An dieser Schlussfolgerung würde sich auch bei Berücksichtigung der für außergewöhnliche Ereignisse im Jahr 2019 vorläufig zugestandenen Abweichung nichts ändern. In beiden Bereichen (Ausgabenrichtwert und strukturellen Saldo) rechnet die Kommission in ihrer Prognose für das Jahr 2020 mit einer erheblich größeren Anpassungslücke als im Stabilitätsprogramm veranschlagt, da in der Prognose die Sicherheitsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden und für 2020 eine schlechtere Finanzlage erwartet wird.

Das im Stabilitätsprogramm 2019 festgelegte mittelfristige Ziel, d. h. ein struktureller Haushaltsüberschuss von 0,5 % des BIP, steht mit den Zielen des SWP im Einklang, dessen Erreichung ist jedoch innerhalb des Programmzeitraums nicht vorgesehen. Demnach dürfte sich der strukturelle Saldo nach dem im Jahr 2018 unveränderten Stand im Jahr 2019 um 0,1 % des BIP verschlechtern und anschließend im Jahr 2020 um 0,2 % des BIP und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 0,3 % des BIP verbessern und somit im Jahr 2022 bei - 0,8 % des BIP liegen.

Kasten 1: Flexibilität im Rahmen der präventiven Komponente

Italien konnte im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung durch die Kommission in den vergangenen Jahren verschiedene im SWP vorgesehene Flexibilitätsklauseln und Abweichungen in Anspruch nehmen. Im Einzelnen hat Italien im Zeitraum 2015-2018 von einer kumulierten Abweichung von rund 30 Mrd. EUR bzw. 1,8 % des BIP profitiert, und zudem wurde dem Land für 2019 vorläufig eine Abweichung von rund 3 Mrd. EUR bzw. 0,18 % des BIP zugestanden. Die Italien gewährte Flexibilität war von entscheidender Bedeutung, um die (weitgehende) Einhaltung der präventiven Komponente des SWP auf der Grundlage von Ist-Daten zu gewährleisten, und zwar insbesondere in den Jahren 2015, 2016 und 2017. Die Einhaltung der präventiven Komponente wurde von der Kommission als wichtiger erleichternder Faktor betrachtet, um kein Defizitverfahren einzuleiten, obwohl der Richtwert für den Schuldenabbau allem Anschein nach nicht eingehalten wurde.

Im Anschluss an die „Flexibilitätsmitteilung“ vom Januar 2015 empfahl der Rat Italien für 2015 eine Konsolidierungsanstrengung von 0,25 % des BIP anstatt von 0,5 %, da den konjunkturellen Umständen („*sehr schlechte Wirtschaftslage*“) stärker Rechnung getragen wurde. Darüber hinaus wurde Italien für zusätzliche flüchtlingsbezogene Ausgaben eine Abweichung von 0,03 % des BIP eingeräumt.

Für das Jahr 2016 wurde Italien Flexibilität gewährt für Maßnahmen im Umfang von 0,5 % des BIP nach der Strukturreformklausel, von 0,21 % des BIP nach der Investitionsklausel, von 0,06 % des BIP für zusätzliche flüchtlingsbezogene Ausgaben und von 0,06 % des BIP für außergewöhnliche Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit der terroristischen Bedrohung.

Für das Jahr 2017 belief sich die Italien gewährte Flexibilität auf 0,35 % des BIP, wovon 0,18 Prozentpunkte auf einen Plan für präventive Investitionen zum Erdbebenschutz und

0,17 Prozentpunkte auf Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise entfielen.

In Bezug auf das Jahr 2018 machte die Kommission in ihrer Stellungnahme zum Haushaltsplan Italiens für 2018 von ihrem „Ermessensspielraum“ Gebrauch, indem sie Italiens strukturelle Anstrengung von 0,3 % des BIP (anstelle von 0,6 %) für angemessen erachtete – jedoch ohne jeglichen zusätzlichen Abweichungsspielraum über ein Jahr –, da das Ziel, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt, zu berücksichtigen war.

Im Rahmen des Dialogs zwischen den italienischen Behörden und der Kommission in Bezug auf den Haushaltsplan 2019 gelangte die Kommission zu der Ansicht, dass Italien für 2019 wegen „außergewöhnlicher Ereignisse“ vorläufig Anspruch auf eine Abweichung von rund 0,18 % des BIP für das besondere Straßeninstandhaltungsprogramm sowie einen Präventionsplan für hydrogeologische Risiken habe. Diese zugestandenen Abweichungen werden anhand der Ist-Daten zu überprüfen sein.

Öffentliche Investitionen

Die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand lagen in Italien im Zeitraum 1999-2010 bei durchschnittlich etwa 3 % des BIP. Anschließend erforderte jedoch die Staatsschuldenkrise ein rasches Umsteuern, sodass die öffentlichen Investitionen deutlich auf rund 2,4 % des BIP im Durchschnitt der Jahre 2011-2016 zurückgingen. Im Jahr 2018 erreichten die öffentlichen Investitionen mit 2,1 % des BIP einen neuen Tiefstand (nominale Wachstumsrate von -4,3 % gegenüber dem Vorjahr). Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll die Investitionsquote dank zusätzlicher Mittelzuweisungen und Maßnahmen zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren im Jahr 2019 auf 2,2 % des BIP ansteigen (nominal +5,2 % gegenüber dem Vorjahr) und im Jahr 2020 auf 2,4 %. Die Kommission geht hingegen davon aus, dass die Investitionen im Jahr 2019 mit einer Quote von 2,1 % des BIP weitgehend stabil bleiben (nominales Wachstum von +1,9 % gegenüber dem Vorjahr) und im Jahr 2020 leicht anziehen auf 2,3 %.

Insgesamt scheinen die öffentlichen Investitionen angesichts ihres allgemeinen Rückgangs im Zeitverlauf keinen Faktor darzustellen, der Italiens Verstoß gegen die Schuldenregel rechtfertigen könnte.

4.2. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Die öffentliche Verschuldung macht die italienische Wirtschaft nach wie vor sehr anfällig. In jüngster Zeit verabschiedete Maßnahmen und ungünstige demografische Entwicklungen kehren die positiven Wirkungen der früheren Rentenreformen zum Teil wieder um und schwächen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wurde auch durch die Aufwärtsentwicklung der Zinsen auf Staatsanleihen beeinträchtigt, die 2018 und Anfang 2019 festzustellen war.

Von 132,2 % des BIP im Jahr 2018 dürfte die italienische Schuldenquote nach der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission weiter auf etwa 135 % im Jahr 2020 steigen. Im Zeitraum 2019-2020 dürften eine deutliche Verschlechterung des Primärüberschusses, weitgehend stabile Zinszahlungen und Privatisierungserlöse nahe Null vor dem Hintergrund

eines schwachen nominalen BIP-Wachstums die Hauptgründe für den erwarteten Anstieg der öffentlichen Schuldenquote sein.

Nach dem „S0-Indikator“ der Europäischen Kommission, der das kurzfristige Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen abbildet, scheinen für Italien keine solchen akuten Herausforderungen zu bestehen, auch wenn gewisse fiskalische Anfälligkeiten vorhanden scheinen.¹⁵ So halten die Risiken aus dem makrofinanziellen Kontext sich insgesamt weiter in Grenzen, was auch der akkommodierenden Geldpolitik der EZB zu verdanken ist. Gleichwohl ist Italien nach wie vor aufgrund des noch immer hohen Prolongationsbedarfs (etwa 17 % des BIP im Jahr 2019) im Zusammenhang mit seinem hohen öffentlichen Schuldenstand für eine plötzliche Zunahme der Risikoscheu am Finanzmarkt anfällig. Wie seit Mai 2018 zu beobachten ist, können solche Zunahmen zu einer hohen Volatilität auf den Märkten für Staatsanleihen und erheblich höheren Kosten für den Schuldendienst führen, woraus sich wiederum ein Risiko negativer Ansteckungseffekte auf den Bankensektor und die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen und Haushalte ergibt.

Mittelfristig steht Italien in Bezug auf die Tragfähigkeit vor großen Herausforderungen. Sein struktureller Primärüberschuss dürfte sich von 3,5 % des BIP im Jahr 2015 weiter auf 1,2 % bzw. 0,2 % in den Jahren 2019 und 2020 verschlechtern. Dadurch könnten sich die Tragfähigkeitsrisiken mittelfristig erhöhen, da eine schwache Haushaltslage noch höhere Risikoprämien mit sich bringen könnte. Dies wird in der mittelfristigen Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission und im S1-Indikator¹⁶ für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erfasst, die beide auf ein „hohes Risiko“ hinweisen.¹⁷ Der dem Basisszenario zufolge weiter ansteigende, hohe Schuldenstand im Jahr 2029 und die Anfälligkeit Italiens gegenüber makroökonomischen Schocks und Fiskalschocks untermauern diese Einschätzung. Will Italien seine Schuldenquote bis 2033 auf 60 % des BIP zurückführen, müsste es somit im Zeitraum 2021-2025 eine große kumulierte Konsolidierungsanstrengung von insgesamt 10,2 % des BIP bewerkstelligen.

Auch langfristig dürfte Italien in Bezug auf die Tragfähigkeit vor großen Herausforderungen stehen, die sich sowohl aus der erheblichen Haushaltsanpassung, die zur Stabilisierung der Schuldenquote insbesondere angesichts zukünftiger Alterungskosten notwendig ist, als auch aus Schwachstellen im Zusammenhang mit der hohen Schuldenlast ergeben. Der S2-

¹⁵ Der „S0-Indikator“ für die kurzfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (ein „Frühwarn“-Indikator für kurzfristige haushaltspolitische Risiken, die sich aus den fiskalischen, makrofinanziellen und wettbewerbsbezogenen Merkmalen einer Volkswirtschaft bezogen auf einen Zeithorizont von einem Jahr ergeben, und der sich auf 25 haushaltspolitische und makrofinanziellen Variablen stützt) dürfte zwar im Jahr 2018 unter dem Hochrisiko-Schwellenwert liegen, bleibt aber mit einem Wert von 0,36 im EU-Vergleich immer noch einer der höchsten, was vor allem auf den überaus hohen öffentlichen Schuldenstand Italiens zurückzuführen ist. Überdies liegt der fiskalische Teilindex, mit dessen Hilfe Anfälligkeiten rein fiskalischer Natur erfasst werden können, über seiner kritischen Schwelle und deutet somit darauf hin, dass die entsprechenden Anfälligkeiten in Italien vorhanden sind, insbesondere angesichts des umfassenden staatlichen Finanzierungsbedarfs.

¹⁶ Der S1-Indikator für die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zeigt, dass zusätzliche Anpassungsanstrengungen erforderlich sind. Nötig ist eine schrittweise Verbesserung des strukturellen Primärsaldos über einen Zeitraum von fünf Jahren (ab 2021), damit die Schuldenquote bis 2033 auf 60 % des BIP zurückgeführt werden kann, wobei auch die künftigen zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Bevölkerungsalterung zu berücksichtigen sind.

¹⁷ Siehe den anstehenden Bericht der Europäischen Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2019. Weitere Erläuterungen zur Methodik finden sich im Überwachungsinstrument für die Schuldentragfähigkeit (Debt Sustainability Monitor) 2018.

Indikator¹⁸, der das Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen anzeigt, weist auf ein mittleres Risiko hin, da, auch wegen der Alterungskosten, eine dauerhafte Erhöhung von Italiens strukturellem Primärüberschuss um rund 3,2 BIP-Prozentpunkte nötig wäre, um die Schuldenquote langfristig stabil zu halten. Angesichts der mit der hohen Schuldenlast verbundenen Anfälligkeiten, die in der Risikobewertung im Rahmen der Schuldentragfähigkeitsanalyse erfasst werden, deutet dies auf lange Sicht auf ein hohes Risiko hin. Die langfristige Tragfähigkeit, welche durch die Verringerung impliziter Verbindlichkeiten aufgrund der Alterung der Bevölkerung im Rahmen der früheren Rentenreformen sichergestellt wurde, verschlechtert sich; hierfür sind sowohl die laut Eurostat zu erwartende ungünstige demografische Entwicklung als auch kürzlich verabschiedete Reformen verantwortlich. Insbesondere im Haushalt 2019 weitete die Regierung die Möglichkeiten zur Frühverrentung aus und erhöhte damit die öffentlichen Rentenausgaben erheblich. Durch die zusätzlichen Kosten, etwa 0,3 % des BIP im Jahr 2019, würden die italienischen Ausgaben für Altersrenten, die mit ungefähr 15 % des potenziellen BIP im Jahr 2017 bereits zu den höchsten in der Union und der OECD gehören, weiter steigen. Die größere Flexibilität bei der Frühpensionierung in Italien, das beim Anteil der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte (in der Altersgruppe 55-64) ohnehin bereits unter dem EU-Durchschnitt liegt, könnte sich zudem negativ auf das Angebot an Arbeitskräften auswirken und folglich das Potenzialwachstum hemmen. Alles in allem könnten weitere Rückzieher bei der Umsetzung früherer Rentenreformen die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens beträchtlich erhöhen und so einen geeigneten Pfad zur Verringerung der äußerst hohen Schuldenquote des Landes gefährden.

Überdies betrug die Privatisierungserlöse im Jahr 2018 nahezu Null; das von der Regierung für dieses Jahr festgesetzte Ziel von 0,3 % des BIP wurde somit deutlich verfehlt. Für die Zukunft sieht das Stabilitätsprogramm das ehrgeizige Ziel von Privatisierungserlösen in Höhe von 1 % des BIP im Jahr 2019 und 0,3 % im Jahr 2020 vor. Angesichts der bislang schwachen Erfolgsbilanz bei den Privatisierungen sowie der glaubhaften und konkreten Vorschläge, die derzeit erörtert werden, sind in der Kommissionsprognose Privatisierungserlöse für das Jahr 2019 nur in Höhe von rund 0,1 % des BIP und für das Jahr 2020 vorsichtshalber gar nicht berücksichtigt.

4.3. Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Der gesamtwirtschaftliche Abschwung ab der zweiten Jahreshälfte 2018 – im Zuge dessen das nominale BIP-Wachstum der Prognose der Kommission zufolge 2018 und im Zeitraum 2019-2020 unter 2 % fällt – kann als Teilerklärung dafür angeführt werden, warum Italien den zukunftsorientierten Richtwert für den Schuldenabbau deutlich verfehlt. Gleichwohl könnten politische Entscheidungen zum gesamtwirtschaftlichen Abschwung beigetragen haben, indem sie das Vertrauen beeinträchtigt und den Kreditkanal verengt haben. Überdies hat Italien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2018 nur begrenzte Fortschritte erzielt, und in seinem nationalen Reformprogramm finden sich kaum genaue Ausführungen zu den wenigen neuen Zusagen, die darin enthalten sind. Das geringe Produktivitätswachstum wirkt insgesamt weiter als Hemmschuh für das italienische Wachstumspotenzial und verhindert einen rascheren Rückgang der Schuldenquote.

¹⁸ Der S2-Indikator für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gibt Aufschluss über die vorab erforderliche Anpassung des strukturellen Primärsaldos (der anschließend definitiv konstant auf dem angepassten Wert gehalten werden muss), die nötig ist, um die Schuldenquote über einen infiniten Horizont hinweg zu stabilisieren, wobei auch die künftigen zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Bevölkerungsalterung zu berücksichtigen sind.

Konjunkturlage, Potenzialwachstum und Inflation

Italiens Wirtschaft geriet in der zweiten Jahreshälfte 2018 in einen leichten Abschwung, als der Rückgang des Welthandels auf Italien übergriff und durch eine geringe Binnennachfrage verstärkt wurde. So schlugen sich die im Vergleich zu Anfang 2018 höhere Renditen für Staatsanleihen, wengleich mit Verzögerung, in ungünstigeren Kreditbedingungen nieder, während die Ungewissheit hinsichtlich der Politik und der Richtung der Reformen die Investitionen belastete. Insgesamt lag das reale BIP-Wachstum Italiens 2018 bei 0,9 %. Für 2019 ist laut Schnellschätzungen von ISTAT im ersten Quartal eine Belebung der Wirtschaftstätigkeit zu erwarten, obwohl die schwache Binnennachfrage und das gedämpfte Geschäfts- und Konsumklima darauf hindeuten, dass es erst in der zweiten Jahreshälfte zu einem kräftigeren Anstieg der Wirtschaftsleistung (gegenüber den letzten beiden Quartalen des Jahres 2018) kommen wird. Infolgedessen wird in der Kommissionprognose für 2019 mit einem weiter schleppenden realen BIP-Wachstum von 0,1 % gerechnet, das 2020 0,7% erreichen dürfte. Die Wachstumsprojektionen im Rahmen des Stabilitätsprogramms sind mit einem Wachstum der realen Wirtschaftsleistung um 0,2 % bzw. 0,8 % in den Jahren 2019 und 2020 nur geringfügig optimistischer als die Kommissionprognose, wobei allerdings die von der Regierung für 2020 als Sicherheitsmaßnahme verabschiedete MwSt-Erhöhung berücksichtigt wird.

Im Hinblick auf das Wachstum des BIP-Deflators sind die Regierungsprojektionen mit einem nominalen BIP-Wachstum von 1,2 % statt 0,8 % im Jahr 2019 ebenfalls optimistischer als die der Kommission (für 2020 werden 2,8 % anstatt 1,8 % erwartet; dies beruht allerdings zu einem großen Teil auf dem im Stabilitätsprogramm angenommenen Wirksamwerden der MwSt-Erhöhung). Nach einer Zunahme um 1,2 % im Jahr 2017 blieb die Inflation des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI-Inflation) 2018 weitgehend stabil; die Kommission erwartet für 2019, zum Teil aufgrund niedrigerer Energiepreise, einen Rückgang auf nur 0,9 %, anschließend einen leichten Anstieg auf 1,1 % im Jahr 2020. Die Kerninflation, die im April 2019 bei 0,6 % lag, dürfte bis Ende 2020 entsprechend dem mäßigen Lohnwachstum auf über 1 % steigen.

Das Potenzialwachstum Italiens ist Schätzungen zufolge 2018 auf 0,5 % (von 0,2 % im Jahr 2017) gestiegen, dürfte 2019 aber wieder auf 0,3 % zurückgehen und 2020 erneut 0,5 % erreichen. Insgesamt blieb es sehr niedrig. Infolgedessen schätzt die Kommission, dass Italien im Jahr 2018 seine negative Produktionslücke geschlossen hat (-0,1 % des potenziellen BIP gegenüber -0,5 % im Jahr 2017), diese jedoch 2019 aufgrund des stärkeren Rückgangs des tatsächlichen BIP-Wachstums wieder auf -0,3 % anwachsen und sich 2020 erneut schließen wird. Obwohl in einigen Reformbereichen (z. B. Reform des Arbeitsmarktes und der öffentlichen Verwaltung, Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Sanierung der Bankbilanzen) Fortschritte erzielt wurden, wird das italienische Wachstumspotenzial weiterhin durch die Nachwirkungen der Krise und die verbleibenden Strukturschwächen belastet.¹⁹ Das reale BIP hat in Italien kaum seinen Stand von vor der Krise wieder erreicht, während es im übrigen Euro-Währungsgebiet derzeit um 21 % höher liegt als 2004. Genauer gesagt betrug Italiens durchschnittliche Wachstumsrate im Zeitraum 2004-2018 0,1 % gegenüber 1,5 % im Euro-Währungsgebiet ohne Italien.

¹⁹ Siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 1011 final vom 27.2.2019 „Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Italien 2019 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

Dies liegt vor allem an strukturellen Faktoren, die eine effiziente Ressourcenallokation erschweren und die Produktivität bremsen. Der noch immer hohe Anteil, den Renten und Schuldendienstkosten an den öffentlichen Ausgaben Italiens ausmachen, schränkt den Spielraum für wachstumsfördernde Ausgaben in Bereichen wie Bildung und Infrastruktur ein. Eine hohe steuerliche Belastung der Produktionsfaktoren und eine noch immer geringe Steuerehrlichkeit hemmen das Wirtschaftswachstum nach wie vor. Das Beschäftigungswachstum wurde zwar durch Arbeitsmarktreformen und Einstellungsanreize gestützt, ging jedoch vor allem auf Zeitverträge zurück, während die noch immer hohe Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit die künftigen Wachstumsaussichten trübt. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen sind der unternehmerischen Initiative nach wie vor nicht förderlich, was auch an Schwachstellen in der öffentlichen Verwaltung und den überaus langwierigen Zivil- und Strafverfahren liegt. Schließlich wird nach wie vor wenig investiert, vor allem in immaterielle Vermögenswerte. Vor diesem Hintergrund wäre es für Italien wichtig gewesen, erneut Reformanstrengungen zu unternehmen, um die mittelfristigen Wachstumsaussichten zu verbessern und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern.

Insgesamt kann argumentiert werden, dass der andauernde Konjunkturrückgang in Italien nach der Krisenzeit ein weiteres Mal eine sorgfältige Abstimmung der Haushaltsanpassung erfordert, damit großangelegte Konsolidierungsanstrengungen vor dem Hintergrund eines schwachen nominalen BIP-Wachstums nicht möglicherweise das Gegenteil des Gewünschten bewirken. Die niedrige Inflation erschwert es Italien, die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum BIP durch ein nominales Einfrieren der Löhne und Rentenansprüche zu senken, und bringt zudem niedrigere Steuereinnahmen als üblich mit sich. Gleichzeitig führen ungünstige makroökonomischen Bedingungen im Allgemeinen zu einer überdurchschnittlichen Wirkung der Fiskalmultiplikatoren, die durch die eingeschränkte Geldpolitik an der Nullzinsgrenze noch verstärkt wurde.²⁰ Allerdings hat die Zusammensetzung der Konsolidierungsanstrengungen ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Multiplikatoren, besonders in hoch verschuldeten Ländern.²¹ Der gesamtwirtschaftliche Abschwung ab der zweiten Jahreshälfte 2018 – im Zuge dessen das nominale BIP-Wachstum der Prognose der Kommission zufolge 2018 auf unter 2 % fiel und im Zeitraum 2019-2020 auf diesem Niveau verharren dürfte – kann als mäßig erleichternder Faktor geltend gemacht werden, der jedoch nur teilweise erklärt, warum Italien den zukunftsorientierten Richtwert für den Schuldenabbau deutlich verfehlt. Blickt man weiter in die Zukunft, ist der Wachstumsausblick nach wie vor überwiegend negativ: Handelsstreitigkeiten trüben weiter die globalen Aussichten, unerwartet hohe Ölpreise könnten die Kaufkraft der Verbraucher drücken, und jeder mögliche Anstieg der Renditen von Staatsanleihen könnte die Stimmung sowie die Finanzierungsbedingungen der Privatwirtschaft beeinträchtigen und die Tragfähigkeitsrisiken Italiens erhöhen.

Tabelle 3: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen ^a

²⁰ Siehe etwa Blanchard, O. und D. Leigh (2013) unter www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

²¹ Siehe etwa Blanchard, O. und J. Zettlemeyer (2018): „The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?“

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	SP	COM	SP
Reales BIP (Veränderung in %)	1,1	1,7	0,9	0,1	0,2	0,7	0,8
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,2	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0	2,0
Potenzielles BIP (Veränderung in %)	-0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Produktionslücke (in % des potenziellen BIP)	-2,0	-0,5	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2
Saldo Gesamtstaat	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Primärsaldo	1,4	1,4	1,6	1,2	1,2	0,2	1,5
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4
Konjunkturbereinigter Saldo	-1,5	-2,1	-2,1	-2,3	-2,2	-3,4	-2,0
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	2,5	1,7	1,6	1,3	1,4	0,3	1,6
Struktureller Saldo ^b	-1,7	-2,1	-2,2	-2,4	-2,3	-3,6	-2,1
Struktureller Primärsaldo	2,3	1,7	1,5	1,2	1,3	0,2	1,5

Anmerkungen:

^a In % des BIP soweit nicht anders angegeben.

^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Italiens Stabilitätsprogramm 2019 und Frühjahrsprognose 2019 der Kommission.

Strukturreformen

In ihrem Länderbericht 2019²² kam die Kommission zu dem Schluss, dass Italien bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlungen für 2018 begrenzte Fortschritte erzielt hatte. Es waren insbesondere einige Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung, bei der Verringerung des Bestandes notleidender Kredite im Bankensektor und bei der Durchführung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik erzielt worden. Begrenzte Fortschritte wurden bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, bei der Erleichterung des Zugangs von Unternehmen zu den Finanzmärkten, bei der Durchsetzung des Rechtsrahmens für staatseigene Unternehmen, bei der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie bei der Unterstützung von Forschung, Innovation, digitalen Kompetenzen und Infrastrukturen sowie berufsbildenden Tertiärbildungsangeboten erzielt. Dagegen gab es keine Fortschritte bei der Verlagerung der Besteuerung weg von den Produktionsfaktoren, bei der Reduktion des Anteils der Altersrenten an den öffentlichen Ausgaben (hier gab es sogar einige Rückschritte), bei der Verkürzung der Dauer von Zivilverfahren und bei der Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen.

In der im Rahmen des Länderbericht 2019 veröffentlichten eingehenden Überprüfung wurde Italien auch zusammen mit Griechenland und Zypern²³ im sechsten Jahr in Folge in die Kategorie der Länder mit übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten eingestuft. Die makroökonomischen Ungleichgewichte Italiens hängen vor allem mit dem hohen öffentlichen Schuldenstand und dem langsamen Wachstum der Produktivität zusammen, während die Arbeitslosigkeit und der Gesamtbestand an notleidenden Krediten in den Bilanzen italienischer Banken hoch bleiben.

In den ersten Monaten des Jahres 2019 billigte die Regierung zwei Gesetzesdekrete zur Investitionsförderung (bekannt als „Crescita“ und „Sblocca Cantieri“). Das Dekret

²² Siehe den Länderbericht Italien 2019. Ebendort.

²³ Siehe die Mitteilung der Kommission COM(2019) 150 final, „Europäisches Semester 2019 Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011“, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-communication-country-reports_de_0.pdf.

„Crescita“ zielt auf die Stärkung der für öffentliche Arbeiten zuständigen regionalen Stellen durch Zuweisung spezialisierter Arbeitskräfte ab, um Investitionen in Infrastrukturen zu unterstützen. Durch das Dekret wird die staatliche Unterstützung für die Unternehmensfinanzierung (z. B. „Fondo di Garanzia“, „Nuova Sabatini“), insbesondere für Bankkredite, aufgestockt und ein neues Instrument zur Unterstützung von Risikokapital eingeführt. Das Dekret „Sblocca Cantieri“ zielt darauf ab, die Schwierigkeiten von Unternehmen, besonders kleinerer Unternehmen, bei der Teilnahme am öffentlichen Auftragswesen durch Anwendung vereinfachter Verfahren zu beseitigen und so öffentliche Investitionen zu ermöglichen. Im nationalen Reformprogramm 2019 wird auch eine Reform des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen angeführt, die binnen zwei Jahren verwirklicht werden soll.

Der Haushaltsplan 2019 und das Gesetzesdekret vom Januar 2019 zur Umsetzung der neuen Frühpensionsregelung bewirken Rückschritte gegenüber Elementen früherer Rentenreformen, was mittelfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen schmälern wird. Diese neuen Bestimmungen werden mittelfristig zu einem weiteren Anstieg der Rentenausgaben führen. Die neue Frühpensionsregelung („*quota 100*“) wird es den Menschen zwischen 2019 und 2021 ermöglichen, im Alter von 62 Jahren in Rente zu gehen, sofern sie 38 Beitragsjahre vorweisen können. Darüber hinaus wurde der Anwendungsbereich der bestehenden Bestimmungen in Bezug auf die Frühpensionierung ausgeweitet, indem unter anderem die im Zuge vergangener Rentenreformen eingeführte Indexierung des erforderlichen Mindestbeitrags auf der Grundlage der Lebenserwartung bis 2026 ausgesetzt wurde. Im Hinblick auf diese Bestimmungen wurden im Haushaltsplan 2019 Mittel in Höhe von 0,2 % des BIP für 2019 und 0,5 % des BIP für 2020 und 2021 veranschlagt; allerdings werden auch für die darauffolgenden Jahre zusätzliche Kosten erwartet. Die hohen öffentlichen Ausgaben für Altersrenten schränken andere soziale und wachstumsfördernde Ausgaben in Bereichen wie Bildung und Investitionen ein und verringern die Möglichkeiten zur Reduzierung der insgesamt hohen steuerlichen Belastung sowie des hohen öffentlichen Schuldenstands. Die erweiterten Möglichkeiten einer Frühpensionierung in Italien, das beim Anteil der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte (Altersgruppe 55-64) ohnehin bereits unter dem EU-Durchschnitt liegt, könnten sich zudem negativ auf das Angebot an Arbeitskräften auswirken und auf diese Weise das Potenzialwachstum hemmen und die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung verringern.

Italiens nationales Reformprogramm 2019²⁴ baut auf dem von den Koalitionsparteien 2018 geschlossenen „Regierungsvertrag“ auf, und die darin dargelegte Strategie zur Förderung von Wachstum stützt sich im Wesentlichen nach wie vor auf Sozialtransfers (z. B. das Grundeinkommen) und in geringerem Maße auf Steuersenkungen und eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen. Den strukturellen Problemen, die in den länderspezifischen Empfehlungen von 2018 angeführt wurden, begegnet das nationale Reformprogramm Italiens hingegen nur teilweise. Insbesondere ist zu erwähnen: i) Es fehlen relevante neue Maßnahmen, die für eine steuerliche Entlastung der Produktionsfaktoren sorgen würden; stattdessen sieht das nationale Reformprogramm eine neue Möglichkeit für Unternehmen vor, in der Vergangenheit aufgelaufene Steuerschulden zu begleichen, ohne dass ihnen Geldbußen auferlegt würden, was sich negativ auf die Steuerdisziplin auswirken könnte; ii) das nationale Reformprogramm enthält keine wesentlichen neuen Reformprojekte für den Justizbereich, sondern bekräftigt im Wesentlichen nur bereits zuvor in Aussicht gestellte Vorhaben wie die

²⁴ www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf

ausstehende Reform der zivil- und strafrechtlichen Verfahren; iii) das nationale Reformprogramm sieht keine weiteren Maßnahmen im Wettbewerbsbereich und im Bankensektor vor, außer dass die Förderung des Abbaus notleidender Kredite fortgeführt und laufende Reformen (z. B. bezüglich kleiner Genossenschaftsbanken) abgeschlossen werden sollen; iv) das nationale Reformprogramm ist vor allem darauf ausgerichtet, die Umsetzung des Grundeinkommens und die Einführung eines Mindestlohns abzuschließen, während auf Maßnahmen zugunsten der Erwerbsbeteiligung von Frauen kaum eingegangen wird und nähere Angaben über Maßnahmen zur Förderung der Berufsbildung fehlen.

Insgesamt wird in Italiens nationalem Reformprogramm 2019 nur teilweise auf die in den länderspezifischen Empfehlungen für 2018 angeführten strukturellen Probleme eingegangen, und es fehlen häufig nähere Angaben zu den wenigen darin enthaltenen neuen Reformvorhaben sowie zum Zeitplan für deren Verabschiedung und Umsetzung. Insgesamt baut Italiens Reformstrategie jedoch weitgehend auf größeren, bereits in Vorbereitung befindlichen Reformen in verschiedenen Bereichen auf, was im Vergleich zu früheren nationalen Reformprogrammen von einer größeren Kontinuität zeugt.

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

Unter den sonstigen Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind, kommt folgenden besonderes Gewicht zu: den finanziellen Beiträgen zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union, den Schulden, die aus der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten zwecks Wahrung der Finanzstabilität resultieren, 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 der Finanzinstitute Ende 2018 auf rund 0,9 % des BIP (bei einem Gesamtbestand an Eventualverbindlichkeiten von 4,2 % des BIP) gegenüber 1,3 % des BIP Ende 2017.

Die schuldenstandrelevante Unterstützung von Finanzinstituten war 2018 gleich Null (gegenüber 1 % des BIP Ende 2017²⁵). Ein zusätzliches Risiko für die öffentlichen Finanzen erwächst aus der etwaigen (einmaligen) Wirkung der Unterstützung für Finanzinstitute auch auf das Defizit 2019 und 2020 und aus dem beträchtlichen Bestand an Zahlungsrückständen der öffentlichen Verwaltung für Lieferungen und Leistungen.

Berücksichtigt werden muss im vorliegenden Bericht gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 „das Maß, in dem die Stellungnahme der Kommission [zur Übersicht über die Haushaltsplanung] nach Artikel 7 Absatz 1 der genannten Verordnung berücksichtigt wird“. Im Jahr 2018 wurde in der Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens 2019 ein „besonders schwerwiegender Verstoß“ gegen die an Italien gerichtete Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 festgestellt und die Aufforderung an Italien gerichtet, eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen. Am 13. November 2018 legte Italien eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vor, in der die für 2019 geplanten haushaltspolitischen Ziele bestätigt wurden. Im Dezember 2018 änderte Italien den Haushaltsplan für 2019, womit kein

²⁵ Die Unterstützung (insgesamt 16,6 Mrd. EUR) diente vor allem der Abwicklung zweier italienischer Regionalbanken (Banca Popolare di Vicenza und Veneto Banca) sowie der vorsorglichen Rekapitalisierung der Banca Monte dei Paschi di Siena. Die damit verbundenen Auswirkungen auf das Defizit beliefen sich im Jahr 2017 auf etwa 0,33 % des BIP.

„besonders schwerwiegender Verstoß“ gegen den SWP mehr bestand. Trotz dieser Änderungen deuten die haushaltspolitischen Ziele Italiens – sowohl auf der Grundlage der Regierungspläne als auch der Kommissionsprognose – nach wie vor darauf hin, dass 2019 die Gefahr einer erheblichen Abweichung von den Anforderungen der präventiven Komponente besteht.

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

Am 31. Mai 2019 übermittelten die italienischen Behörden Unterlagen zu den einschlägigen Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (im Folgenden „Bemerkungen Italiens“). Die meisten dieser Faktoren wurden bereits in den anderen Abschnitten dieses Berichts analysiert.

In Bezug auf Italiens Stand der Einhaltung der präventiven Komponente des SWP werden in den Bemerkungen Italiens folgende einschlägige Faktoren hervorgehoben:

i) In Bezug auf das Jahr 2018 machen die Behörden geltend, dass die Nichterbringung der erforderlichen Konsolidierungsanstrengung nicht der amtierenden Regierung anzulasten sei, die nur die Haushaltsverpflichtungen der Vorgängerregierung erfüllt und von einer weitergehenden expansiven Finanzpolitik abgesehen habe. Die Kommission hatte jedoch bereits auf der Grundlage ihrer Frühjahrsprognose 2018 festgestellt, dass die Gefahr besteht, dass Italiens Stabilitätsprogramm 2018 den SWP im Jahr 2018 nicht einhalten würde, und die Regierung aufgefordert, die Einhaltung des Paktes zu gewährleisten. Zudem war die Verminderung der strukturellen Anstrengung Italiens auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission – gegenüber der Frühjahrsprognose 2018 – weitgehend auf die höher als erwartet ausgefallenen Zinsausgaben zurückzuführen, die wiederum Folge des seit dem Amtsantritt der neuen Regierung im Mai 2018 zu verzeichnenden Zinsaufschlags auf Staatsanleihen waren;

ii) in Bezug auf das Jahr 2019 wird in den Bemerkungen Italiens auf Aufwärtsrisiken für den Vollzug des Haushaltsplans hingewiesen, die zu einem niedrigeren Gesamtdefizit (in Höhe von rund 2,3 % des BIP) als erwartet führen könnten (gegenüber 2,4 % in Italiens Stabilitätsprogramm 2019 und 2,5 % auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission). Dies sei vor allem auf höher als erwartet ausfallende Einnahmen und hinter den Projektionen zurückbleibende öffentliche Ausgaben für das Grundeinkommen und die neue Frühverrentungsregelung zurückzuführen, die bisher nur wenig in Anspruch genommen werde. Diese Aufwärtsrisiken für Italiens Haushaltssaldo 2019 erscheinen insgesamt plausibel, können jedoch erst später im Jahr verifiziert werden, wenn genauere Daten vorliegen;

iii) in Bezug auf das Jahr 2020 sind in den Bemerkungen Italiens keine neuen Zusagen enthalten; es werden lediglich das in Italiens Stabilitätsprogramm 2019 festgelegte Defizitziel von 2,1 % des BIP und die Zusage bestätigt, dieses Ziel mit anderen Finanzierungsmaßnahmen als der als Sicherheitsmaßnahme verabschiedeten Mehrwertsteuererhöhung zu erreichen. Nähere Angaben zu diesen „anderen Maßnahmen“ stehen jedoch – mit Ausnahme eines allgemeinen Verweises auf eine Ausgabenüberprüfung – nach wie vor aus.

Abgesehen von der bloßen Einhaltung des SWP haben die Behörden folgende einschlägige Faktoren geltend gemacht:

i) die Erfolgsbilanz Italiens in Bezug auf beträchtliche Primärüberschüsse in Verbindung mit soliden Fundamentaldaten und einer starken Finanzposition. Dies zeige sich insbesondere an

dem hohen Leistungsbilanzüberschuss, dem positiven Nettoauslandsvermögensstatus, der Zusammensetzung der öffentlichen Verschuldung mit langen Laufzeiten und festen Zinssätzen, der geringen Verschuldung des privaten Sektors sowie der wiederhergestellten Stärke des italienischen Bankensektors mit einer insgesamt robusten Liquiditätsposition, wiedererlangter Rentabilität und dem weiteren Abbau notleidender Kredite. Vor diesem Hintergrund verweisen die Behörden als Hauptgrund für Italiens mangelnde Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau im Jahr 2018 auf ungünstige gesamtwirtschaftliche Bedingungen und insbesondere die nach wie vor hohe Differenz zwischen den durchschnittlichen Fremdfinanzierungskosten und dem nominalen BIP-Wachstum. Dass der gesamtwirtschaftliche Abschwung als erleichternder Faktor zu werten sei, werde dadurch gestützt, dass der deflationäre Druck und die Konjunkturabschwächung im verarbeitenden Gewerbe in Italien Berichten zufolge weitgehend auf externe Faktoren zurückzuführen seien. Die Kommission erinnert im vorliegenden Bericht jedoch daran, dass möglicherweise politische Entscheidungen zu dem gesamtwirtschaftlichen Abschwung beigetragen haben, weil sie zu einem negativen Vertrauenseffekt und einem angespannteren Kreditumfeld – nicht zuletzt aufgrund höherer Zinsaufschläge auf Staatsanleihen seit Mai 2018 – geführt haben.

ii) Italiens Zusage zur Haushaltskonsolidierung und zur Verringerung der Schuldenquote in den kommenden Jahren – wobei den Projektionen zufolge das Gesamtdefizit auf 1,5 % im Jahr 2022 fallen und dementsprechend Italiens struktureller Saldo auf -0,8 % des BIP im Jahr 2022 sinken soll („auf dem Weg zu einem Nullsaldo in den nächsten zwei bis drei Jahren“). Dieses Argument zeigt jedoch, dass Italien beschlossen hat, die Erreichung seines mittelfristigen Haushaltsziels, d. h. eines strukturellen Überschusses von 0,5 % des BIP, aufzuschieben;

iii) die unvollständige Erfassung des gesamtwirtschaftlichen Abschwungs in Italien durch die gemeinsame Methodik. Italien zufolge steht die Tatsache, dass Italiens Produktionslücke auf der Basis der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission als gering – nämlich mit -0,1 % des potenziellen BIP im Jahr 2018, -0,3 % im Jahr 2019 und -0,1 % im Jahr 2020 – veranschlagt werde, nicht mit gesamtwirtschaftlichen Daten wie der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit und der sehr niedrigen Inflation in Einklang und sei daher fragwürdig. Auf dieser Grundlage legen die italienischen Behörden alternative Schätzungen für die Produktionslücke Italiens vor, nämlich -1,5 % des potenziellen BIP im Jahr 2018, -1,7 % im Jahr 2019 und -1,6 % im Jahr 2020. Ferner machen sie geltend, dass Italien die Anforderung der präventiven Komponente im Jahr 2019 auf dieser Basis weitgehend erfüllen würde – da die Matrix der präventiven Komponente aufgrund dieser als größer veranschlagten negativen Produktionslücke eine um 0,25 % des BIP verminderte Anstrengung erforderlich machen würde, weil Italien als „in Zeiten schlechter wirtschaftlicher Entwicklung“ gelten würde, sowie aufgrund des Wachstumspotenzials, wonach Italiens Wachstum 2019 hinter dem Potenzial zurückbleibe. Zudem machen die Behörden geltend, dass Italien bei einer als größer veranschlagten Produktionslücke auch der Einhaltung der Schuldenregel in ihrer konjunkturbereinigten Konfiguration näher gekommen wäre;

iv) die Erfolgsbilanz Italiens in Bezug auf wachstumsfördernde Strukturreformen im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen 2018, beginnend bei den beträchtlichen Mitteln, die für die Förderung der sozialen Inklusion und die Erhöhung der öffentlichen Investitionen eingesetzt würden. Das neue Grundeinkommen stehe insofern mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang, als es die Einkommensunterstützung für unterhalb der Armutsgrenze angesiedelte Einzelpersonen und Haushalte erhöhe und zusätzliche personelle, finanzielle und technische Ressourcen für eine aktive

Arbeitsmarktpolitik bereitstelle. Zudem beabsichtige die Regierung, die öffentlichen Investitionen bis 2021 um 0,6 BIP-Prozentpunkte gegenüber 2018 zu erhöhen, während das nationale Reformprogramm 2019 Reformen in der Justiz, der Korruptionsprävention, im öffentlichen Sektor und im Steuervollzug vorsehe. In den Bemerkungen Italiens wird ferner hervorgehoben, dass sich die geplanten Maßnahmen zur Stützung der Gesamtnachfrage und damit des BIP-Wachstums positiv auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken würden;

v) die Tatsache, dass die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Italiens unter Berücksichtigung der nationalen Schätzungen für altersbedingte Ausgaben in Verbindung mit einem – im unionsinternen Vergleich – niedrigen Bestand an Eventualverbindlichkeiten langfristig nach wie vor gering seien.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Italiens öffentliche Schuldenquote war 2018 mit 132,2 % die zweithöchste in der Union und eine der höchsten der Welt. Dies entsprach 2018 einer durchschnittlichen Belastung von 38 400 EUR pro Einwohner zuzüglich durchschnittlicher jährlicher Kosten für den Schuldendienst von rund 1000 EUR pro Einwohner. Aufgrund seines hohen Schuldenstands fehlt es Italien an haushaltspolitischem Spielraum, um seine Wirtschaft im Falle makroökonomischer Schocks stabilisieren zu können. Zudem stellen die Schulden eine generationenübergreifende Belastung dar, die den Lebensstandard der künftigen Generationen in Italien beeinträchtigen wird. Die Tatsache, dass der Schuldendienst in Italien einen erheblich größeren Teil der öffentlichen Mittel in Anspruch nimmt als in den anderen Staaten des Euro-Währungsgebiets, schmälert außerdem die produktiven Ausgaben des Landes. Die Zinsausgaben Italiens beliefen sich im Jahr 2018 auf rund 65 Mrd. EUR bzw. 3,7 % des BIP und waren damit in etwa so hoch wie die öffentlichen Ausgaben für Bildung. Darüber hinaus ist das Land durch die hohe öffentliche Verschuldung, verbunden mit dem Fehlen einer umsichtigen Haushaltspolitik, dem Risiko eines Einbrechens des Marktvertrauens und dessen Auswirkungen auf die Renditen der Staatsanleihen ausgesetzt – mit nachteiligen Folgen für die Zinsbelastung des Staates und die allgemeinen Finanzierungskosten für die Realwirtschaft, wodurch wiederum das Wachstum beeinträchtigt würde. Aufgrund der hohen öffentlichen Schulden ist die italienische Wirtschaft sehr anfällig, weshalb ein entschlossener Schuldenabbau im besten Interesse Italiens weiterhin eine Priorität darstellen sollte.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand Italiens lag 2018 mit 132,2 % des BIP weit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP, und der Richtwert für den Schuldenabbau wurde von Italien 2018 – basierend auf den Ist-Daten – nicht eingehalten. Zudem wird Italien auf Basis der Pläne der Regierung und der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission den Richtwert für den Schuldenabbau voraussichtlich weder 2019 noch 2020 einhalten. So geht die Kommission davon aus, dass sich die öffentliche Schuldenquote Italiens im Prognosezeitraum aufgrund des schwachen nominalen BIP-Wachstums, eines niedrigeren Primärüberschusses und der hinter den Erwartungen zurückbleibenden Privatisierungserlöse deutlich erhöhen wird, und zwar auf 133,7 % im Jahr 2019 und auf 135,2 % im Jahr 2020. Diese Feststellungen legen nahe, dass Italien das im Vertrag festgelegte Schuldenstandskriterium – vor Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – dem Anschein nach nicht erfüllt. Gemäß dem Vertrag werden in diesem Bericht jedoch auch die einschlägigen Faktoren geprüft.

So kann der gesamtwirtschaftliche Abschwung in Italien ab der zweiten Jahreshälfte 2018 – im Zuge dessen das nominale BIP-Wachstum der Frühjahrsprognose 2019 der Kommission zufolge sowohl 2018 als auch im Zeitraum 2019-2020 unter 2 % fällt – in gewissen Maße als erleichternder Faktor anerkannt werden, der erklären würde, warum Italien den zukunftsorientierten Richtwert für den Schuldenabbau deutlich verfehlt. Hinzu kommt, dass das geringe Produktivitätswachstum nach wie vor das italienische Wachstumspotenzial hemmt und eine raschere Senkung der öffentlichen Schuldenquote verhindert.

Allerdings hat Italien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2018 nur begrenzte Fortschritte erzielt, und die im nationalen Reformprogramm 2019 enthaltene Agenda für Strukturreformen sieht nur vereinzelt Maßnahmen vor, die auf früheren Reformen in verschiedenen Bereichen aufbauen, und macht bestimmte Aspekte wichtiger in der Vergangenheit verabschiedeter Reformen rückgängig. Während der Rat z. B. empfohlen

hatte, dass Italien den Anteil der Altersrenten an seinen öffentlichen Ausgaben senken sollte, um Spielraum für andere Sozialausgaben zu schaffen, läuft die unlängst eingeführte Möglichkeit zur Frühverrentung früheren Rentenreformen zuwider, durch die die langfristige Tragfähigkeit der hohen öffentlichen Verschuldung Italiens gewährleistet werden sollte, und kann sich negativ auf Italiens Wachstumspotenzial auswirken.

Zudem deutet eine nachträgliche Bewertung darauf hin, dass Italien den empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 – selbst bei Berücksichtigung des „Ermessensspielraums“ – nicht eingehalten hat. Für 2019 wiederum besteht die Gefahr, dass Italien die Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts – selbst bei Berücksichtigung der für „außergewöhnliche Ereignisse“ zugestandenen vorläufigen Abweichung – nicht einhält, wobei die italienischen Behörden auf mögliche Aufwärtsrisiken für den Haushaltssaldo 2019 hinweisen, da die Einnahmen höher als erwartet und die öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen im Haushalt 2019 niedriger als erwartet ausfallen könnten. Bei unveränderter Politik dürfte auf der Grundlage der Kommissionsprognose die Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2020 weiter zunehmen und Italiens Gesamtdefizit über der Defizit-Obergrenze von 3 % liegen. Dies stellt einen erschwerenden Faktor dar.

Im Zuge der in diesem Bericht präsentierten Analyse wurden alle einschlägigen Faktoren bewertet, insbesondere i) die Nichteinhaltung des empfohlenen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018, die anhand von Ex-post-Daten festgestellt wurde, in Kombination mit der Gefahr einer erheblichen Abweichung von der Anforderung der präventiven Komponente im Jahr 2019 und eines Gesamtdefizits von über 3 % des BIP im Jahr 2020 auf der Basis der Kommissionsprognose; ii) der gesamtwirtschaftliche Abschwung in Italien ab der zweiten Jahreshälfte 2018, der jedoch nur zum Teil erklären kann, warum Italien den zukunftsorientierten Richtwert für den Schuldenabbau deutlich verfehlt; und iii) die Tatsache, dass Italien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 nur begrenzte Fortschritte erzielt hat, einschließlich der Rückabwicklung bestimmter Aspekte früherer wachstumsfördernder Reformen und des Fehlens näherer Angaben zu den in Italiens nationalem Reformprogramm 2019 enthaltenen Zusagen. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 als nicht erfüllt betrachtet werden sollte und ein Defizitverfahren auf der Grundlage des Schuldenstands daher angebracht ist.