



Brüssel, den 20.5.2020  
COM(2020) 535 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. EINFÜHRUNG

Am 20. März 2020 hat die Kommission eine Mitteilung über die Aktivierung der Allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts angenommen. Die in Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 enthaltene Klausel erleichtert die Koordinierung der Haushaltspolitik in Zeiten eines schweren Konjunkturabschwungs. In ihrer Mitteilung legte die Kommission dem Rat dar, dass die Bedingungen für die Aktivierung der Klausel angesichts des schweren Konjunkturabschwungs, der infolge des Ausbruchs von COVID-19 zu erwarten ist, ihrer Auffassung nach erfüllt seien. Am 23. März 2020 schlossen sich die Finanzminister der Mitgliedstaaten dieser Einschätzung der Kommission an. Die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel ermöglicht eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter der Voraussetzung, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dadurch nicht gefährdet wird. Für Mitgliedstaaten, die der korrektiven Komponente unterliegen, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission zudem einen überarbeiteten haushaltspolitischen Kurs festlegen. Die Verfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel nicht ausgesetzt. Die Klausel gestattet es den Mitgliedstaaten, von den normalerweise geltenden Haushaltsvorgaben abzuweichen, ermöglicht der Kommission und dem Rat aber zugleich die erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen im Rahmen des Pakts.

Nach den von den italienischen Behörden am 22. April 2020 gemeldeten und anschließend von Eurostat<sup>1</sup> validierten Daten belief sich das gesamtstaatliche Defizit Italiens 2019 auf 1,6 % des BIP, während der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 134,8 % des BIP betrug. Dem Stabilitätsprogramm 2020 zufolge plant Italien für 2020 ein Defizit von 10,4 % des BIP und eine Schuldenquote von 155,7 % des BIP.

Angesichts des für 2020 geplanten Defizits ist davon auszugehen, dass allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Aus den Daten für 2019 geht zudem hervor, dass Italien keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau macht, was ebenfalls darauf hindeutet, dass Italien allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufweist.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-DE.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission den vorliegenden Bericht erstellt, in dem analysiert wird, ob Italien die im Vertrag festgelegten Kriterien für Defizit und Schuldenstand erfüllt. Bei dieser Analyse werden nicht nur alle einschlägigen Faktoren, sondern auch der schwere wirtschaftliche Schock im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gebührend berücksichtigt.

**Tabelle 1. Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (% des BIP)**

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
<b>Defizitkriterium</b>	<b>Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo</b>	-2,4 %	-2,4 %	-2,2 %	-1,6 %	- 11,1 %	-5,6 %
<b>Schuldenstandskriterium</b>	<b>Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand</b>	134,8 %	134,1 %	134,8 %	134,8 %	158,9 %	153,6 %
	<b>Abstand zum Richtwert für den Schuldenabbau</b>	5,8 %	6,3 %	7,3 %	7,4 %	1290 %	5,7 %

Quelle: Eurostat, Frühjahrsprognose 2020 der Kommission.

## 2. DEFIZITKRITERIUM

Laut Stabilitätsprogramm 2020 plant Italien für 2020 ein gesamtstaatliches Defizit von 10,4 % des BIP, das über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegt. Die geplante Überschreitung des Referenzwerts entsteht im Jahr 2020 ausnahmsweise, da sie auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2020 von einem Rückgang des realen BIP um 9,5 % im Jahr 2020 aus. Durch den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit dürften die Staatseinnahmen zurückgehen, wohingegen die Staatsausgaben aufgrund der Kosten automatischer Stabilisatoren und der politischen Reaktionsmaßnahmen steigen dürften. Letztere dürften sich im Jahr 2020 mit etwa 4,5 % des BIP auf den Haushalt niederschlagen.

Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission, der zufolge das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2021 weiterhin über 3 % des BIP liegen wird, würde der im Vertrag vorgesehene Referenzwert nicht nur vorübergehend überschritten.

Im Ergebnis liegt das für 2020 geplante Defizit über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe. Mit der geplanten Überschreitung kann der Referenzwert im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts als ausnahmsweise überschritten aber nicht als vorübergehend überschritten angesehen werden. Folglich legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

## 3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

In den Jahren 2018 und 2019 hat sich die gesamtstaatliche Schuldenquote Italiens bei 134,8 % des BIP eingependelt. So wurde der schuldenstandserhöhende „Schneeballeffekt“ (1,8 % des BIP im Jahr 2019, bedingt durch Zinsausgaben von rund 3,4 % des BIP und ein nominales BIP-Wachstum von 1,2 %) durch den gesamtstaatlichen Primärüberschuss (1,7 % des BIP) und die sehr marginale schuldenstandssenkende Wirkung der Bestandsanpassungen ausgeglichen.

Den übermittelten Daten zufolge hat Italien 2019 den Richtwert für den Schuldenabbau verfehlt, wobei der Abstand zum Richtwert 7,4 % des BIP betrug (siehe Tabelle 1). Die Analyse legt daher nahe, dass das Schuldenstandskriterium – ausgehend von den Ist-Daten für 2019 – allem Anschein nach nicht erfüllt ist.

#### **4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN**

Laut Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch „berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“.

Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 näher erläutert, wonach „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 dem Anschein nach bestehenden 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 der Regierung 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: i) die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads, ii) die Umsetzung von Strukturreformen und iii) die vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen.

Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Italiens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden.

Unter den gegenwärtigen Umständen sind als weiterer wichtiger Faktor für 2020 die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu berücksichtigen, die überaus erhebliche Budgetauswirkungen haben und den Ausblick höchst unsicher werden lassen. Die Pandemie hat auch dazu geführt, dass die allgemeine Ausweichklausel aktiviert wurde.

##### **4.1 COVID-19-Pandemie**

Die COVID-19-Pandemie hat einen schweren wirtschaftlichen Schock verursacht, dessen Folgen überall in der Europäischen Union stark spürbar sind. Die Folgen für das BIP-Wachstum werden sowohl von der Dauer der Pandemie als auch von den Maßnahmen abhängen, die von den nationalen Behörden sowie auf europäischer und globaler Ebene ergriffen werden, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen, die

Produktionskapazitäten zu bewahren und die Gesamtnachfrage zu stützen. Die Mitgliedstaaten haben bereits Haushaltsmaßnahmen beschlossen oder auf den Weg gebracht, um die Kapazitäten ihrer Gesundheitssysteme auszubauen und die am stärksten betroffenen Menschen und Wirtschaftszweige zu entlasten. Außerdem wurden umfangreiche Liquiditätsstützungsmaßnahmen und sonstige Garantien beschlossen. Vorbehaltlich detaillierterer Angaben ist von den zuständigen Statistikbehörden zu prüfen, ob diese Maßnahmen unmittelbare Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo haben. Zusammen mit dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit werden diese Maßnahmen zu erheblich höheren öffentlichen Defiziten und Schuldenständen beitragen.

#### **4.2 Mittelfristige Wirtschaftslage einschließlich Strukturreformen**

Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen werden die italienische Wirtschaft im Jahr 2020 voraussichtlich in eine tiefe Rezession treiben. Dies wird bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums durch Italien im Jahr 2020 als mildernder Faktor berücksichtigt. In ihrer Frühjahrsprognose 2020 geht die Kommission insbesondere davon aus, dass das BIP im laufenden Jahr um 9,5 % zurückgehen wird, da insbesondere die Ausgangsbeschränkungen zu einem plötzlichen Einbruch des privaten Verbrauchs geführt haben und die Exportmärkte stark schrumpfen, wobei die Tourismusbranche zu den am stärksten betroffenen Wirtschaftszweigen zählt. Außerdem wird erwartet, dass Unternehmen angesichts des Einbruchs der Nachfrage, eines geringeren Cashflows und der hohen Ungewissheit ihre Investitionsausgaben senken werden. Für die zweite Jahreshälfte 2020 wird mit einer – durch politische Maßnahmen gestützten – technischen Erholung gerechnet, die sich im Jahr 2021 teilweise fortsetzen dürfte. Der makroökonomische Ausblick ist mit außergewöhnlich hoher Unsicherheit hinsichtlich der Dauer der Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen behaftet.

Darüber hinaus erlebte Italien bereits vor der derzeitigen Krise einen makroökonomischen Abschwung, wobei sowohl das reale BIP-Wachstum als auch der BIP-Deflator seit 2018 unter 1 % lagen. Nachdem sich das reale BIP-Wachstum zunächst von 1,7 % im Jahr 2017 auf 0,8 % im Jahr 2018 verlangsamt hatte, fiel es im Jahr 2019 auf 0,3 % und damit unter das Potenzialwachstum für jenes Jahr (0,6 %), da sich die Auswirkungen des Rückgangs des Welthandels auf die Wirtschaft niederschlugen und durch die verhaltene Binnennachfrage zusätzlich verstärkt wurden. Der BIP-Deflator wiederum war von 0,7 % im Jahr 2017 auf 0,9 % im Jahr 2018 gestiegen und blieb auch im Jahr 2019 stabil. Insgesamt lässt sich Italiens lang anhaltender gesamtwirtschaftlicher Abschwung – mit einem nominalen BIP-Wachstum, das seit 2018 unter 2 % liegt – als teilweise Erklärung für seinen großen Abstand vom Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2019 anführen.

In ihrem Länderbericht 2020<sup>2</sup> kam die Kommission zu dem Schluss, dass Italien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2019 einige Fortschritte erzielt hat, was als zusätzlicher mildernder Faktor betrachtet werden kann. Insbesondere bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung hat Italien – unter anderem durch die Ausweitung der obligatorischen Nutzung des elektronischen Zahlungsverkehrs – substanzielle Fortschritte erzielt. Einige

---

<sup>2</sup> Siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 511 final vom 26.2.2020, „Country Report Italy 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Italien 2020 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

Fortschritte erzielte Italien bei der wirksamen Abstimmung sozialer Maßnahmen und der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie ihrer Ausrichtung auf schutzbedürftige Gruppen, der Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf Forschung und Innovation sowie auf die Qualität der Infrastruktur, der Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, der Förderung der Umstrukturierung der Bankbilanzen und der Verbesserung des Zugangs zu bankenunabhängiger Finanzierung für kleinere und innovative Unternehmen. Nur begrenzte Fortschritte erzielte Italien hingegen dabei, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, Steuervergünstigungen abzubauen und das Katastersystems anzupassen, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu fördern, die Bildungsergebnisse unter anderem durch angemessene und gezielte Investitionen zu verbessern und die Weiterqualifizierung zu fördern, zivilrechtliche Gerichtsverfahren durch die Durchsetzung und Straffung von Verfahrensvorschriften zu verkürzen und Korruption durch eine Reform der Verfahrensregeln zur Verkürzung strafrechtlicher Gerichtsverfahren wirkungsvoller zu bekämpfen. Keine Fortschritte erzielt wurden schließlich bei der Verringerung des Anteils der Rentenausgaben an den öffentlichen Ausgaben, um Raum für andere soziale und wachstumsfördernde Ausgaben zu schaffen, sowie bei der Inangriffnahme von Wettbewerbsbeschränkungen, unter anderem durch ein neues jährliches Wettbewerbsrecht.

#### **4.3 Mittelfristige Haushaltslage einschließlich öffentlicher Investitionen**

Italiens Gesamtdefizit ist von 2,2 % des BIP im Jahr 2018 auf 1,6 % im Jahr 2019 gesunken und erreichte somit einen historischen Tiefstand. Dieser Rückgang ist auf positive Einnahmenentwicklungen zurückzuführen und wurde zudem durch politische Maßnahmen der Regierung, beispielsweise zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung, und einen widerstandsfähigen Arbeitsmarkt gestützt. Schätzungen zufolge sind die öffentlichen Investitionen von etwa 2,1 % des BIP im Jahr 2018 geringfügig auf etwa 2,3 % im Jahr 2019 gestiegen und liegen damit über dem im Jahr 2019 verzeichneten gesamtstaatlichen Defizit.

Am 13. Juli 2018 wurde Italien empfohlen sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Primärausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger sowie einmaliger Maßnahmen im Jahr 2019 0,1 % nicht überschreitet (im Folgenden „Ausgabenrichtwert“), was einer strukturellen Anpassung von 0,6 % des BIP entspricht.<sup>3</sup> Den Ist-Daten und der Prognose der Kommission zufolge lag die Wachstumsrate über dem Ausgabenrichtwert. Bei Abzug der im Rahmen der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse gewährten Abweichung um 0,18 % des BIP von dem gemäß der präventiven Komponente geforderten Wert<sup>4</sup> kommt es zu einer Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel von 0,4 % des BIP, was auf eine gewisse Abweichung im Jahr 2019 und auf eine *erhebliche* Abweichung in den Jahren 2018 und 2019

<sup>3</sup> Siehe ABl. C 301 vom 5.9.2019 S. 69, „Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2019“.

<sup>4</sup> In seinem Stabilitätsprogramm 2019 hatte Italien angesichts der Haushaltsauswirkungen eines außerordentlichen Instandhaltungsprogramms für das Straßennetz nach dem Einsturz der Morandi-Brücke in Genua sowie eines Vorsorgeplans zur Begrenzung der hydrogeologischen Risiken aufgrund außergewöhnlich ungünstiger Witterungsverhältnisse unter Berufung auf die Klausel für außergewöhnliche Ereignisse für das Jahr 2019 eine Abweichung von 0,2 % des BIP beantragt. In seiner Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 hat Italien diesen Betrag auf 0,18 % des BIP korrigiert. Im Stabilitätsprogramm 2020 wird der Betrag von 0,18 % des BIP für 2019 bestätigt (wobei 1,9 Mrd. EUR auf die Instandhaltung des Straßennetzes und 1,3 Mrd. EUR auf die Begrenzung hydrogeologischer Risiken entfielen).

zusammengenommen hindeutet. Der strukturelle Saldo verbesserte sich 2019 um 0,8 BIP-Prozentpunkte, was (nach Berücksichtigung der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse) darauf hindeutet, dass der empfohlene Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel sowohl im Jahr 2019 als auch in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen *eingehalten* wurde.

Die Differenz zwischen den beiden Indikatoren ist in erster Linie auf unerwartete Mehreinnahmen (0,5 BIP-Prozentpunkte) sowie die Veränderungen bei den Zinsausgaben (0,3 BIP-Prozentpunkte) zurückzuführen. Die Mehreinnahmen ergeben sich daraus, dass bei den öffentlichen Einnahmen trotz des schwachen realen BIP-Wachstums eine starke Zunahme verzeichnet wurde, was sich durch positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Zusammenhang mit unbefristeten Arbeitsverträgen<sup>5</sup>, sowie – in geringerem Maße – durch wichtige politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung (z. B. elektronische Rechnungsstellung, elektronische Übermittlung von Belegen und die überarbeitete Methode zur Schätzung des Einkommens von Steuerzahlern) erklären lässt, deren genaue diskretionäre Auswirkungen noch schwer zu bewerten sind. Die Veränderungen bei den Zinsausgaben hingegen beruhen auf – im Vergleich zu 2018 – niedrigeren durchschnittlichen Staatsanleiherenditen im Jahr 2019, die auch auf die positive Marktwahrnehmung der von Italien im Dezember 2018 sowie im Juli 2019 im Anschluss an einen Dialog mit der Kommission beschlossenen haushaltspolitischen Maßnahmen zurückzuführen sind. Angesichts des strukturellen Charakters der – gegenüber den Schätzungen auf der Grundlage der realen BIP-Dynamik – positiveren Einnahmenentwicklungen führt die Gesamtbewertung somit zu dem Schluss, dass keine soliden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass in Italien im Jahr 2019 bzw. in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen eine erhebliche Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel vorlag.

Das Stabilitätsprogramm enthält Angaben zu wesentlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und zur Unterstützung der Wirtschaft. Es wird davon ausgegangen, dass sich die direkten Auswirkungen dieser Unterstützungsmaßnahmen auf den Haushalt im Jahr 2020 auf etwa 4,5 % des BIP belaufen werden. Trotz der anhaltenden Ungewissheit hinsichtlich der mittelfristigen Haushaltsaussichten werden im Stabilitätsprogramm schließlich die wichtigsten Elemente einer längerfristigen Strategie dargelegt, mit der der öffentliche Schuldenstand – nach dem für 2020 projizierten historischen Höchststand von 155,7 % des BIP – abgebaut werden soll. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass die Schuldenquote im Wege „mehrfähriger Anstrengungen zur Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen einer Strategie für eine gerechte und unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten nachhaltige Entwicklung“ bereits im Jahr 2021 auf 152,7 % des BIP zurückgehen wird. In diesem Zusammenhang betonen die Behörden, dass die italienische Wirtschaft nach dem derzeitigen Schock eine gewisse Zeit benötigen werde, in der das Wachstum angekurbelt werden könne, ohne dabei kontraproduktive Haushaltskonsolidierungsvorgaben berücksichtigen zu müssen, wobei eine nachhaltige Strategie für den Schuldenabbau auf einem positiven Primärsaldo sowie auf der Stärkung des

---

<sup>5</sup> Im Jahr 2019 stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten um 0,9 %, wobei unbefristete Arbeitsverträge rund 90 % dieses Anstiegs ausmachten. Diese Entwicklung lässt sich zum Teil durch das im November 2018 erlassene Regierungsdekret erklären, mit dem strengere Bedingungen für befristete Arbeitsverträge eingeführt wurden. Gleichzeitig stiegen die inländischen Löhne im Jahr 2019 um durchschnittlich 1,3 %.

Potenzialwachstums Italiens durch umfangreiche öffentliche und private Investitionen beruhen müsse.

#### 4.4 Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Der gesamtstaatliche Schuldenstand blieb zwischen 2016 und 2019 mit rund 134,8 % des BIP weitgehend stabil, da die schuldenstandserhöhende Wirkung der Zinsausgaben (wenngleich sich diese rückläufig entwickelt) und Bestandsanpassungen weitgehend durch konstante positive Entwicklungen in Form von Primärüberschüssen sowie eines – wenn auch schwachen – positiven nominalen BIP-Wachstums ausgeglichen wurden. Der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission zufolge dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand Italiens von 134,8 % des BIP im Jahr 2019 auf 158,9 % im Jahr 2020 steigen, was in erster Linie auf die BIP-Dynamik und einen Primärsaldo zurückzuführen ist, der erst zum zweiten Mal seit Einführung des Euro negativ ausfallen dürfte.

Die im Rahmen der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission aktualisierte Schuldentragfähigkeitsanalyse bestätigt, dass Italiens Schuldenstand trotz gewisser Risiken mittelfristig tragfähig bleibt, wobei die Struktur des gesamtstaatlichen Schuldenstands und die außenwirtschaftliche Position Italiens als wichtige mildernde Faktoren berücksichtigt wurden.<sup>6</sup> Insbesondere dürfte sich die Schuldenquote im Basisszenario – trotz einer Verschlechterung des gesamtstaatlichen Schuldenstands infolge der COVID-19-Krise – mittelfristig rückläufig, d. h. in Richtung einer guten Tragfähigkeit entwickeln (siehe Abbildung 1).<sup>7</sup>

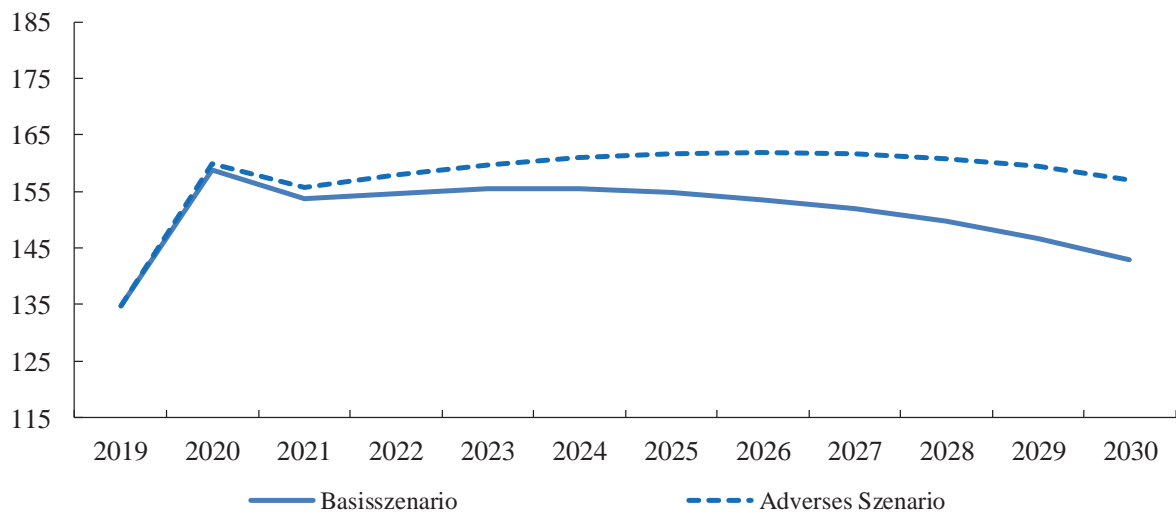
---

<sup>6</sup> So wird ein großer Teil der italienischen Schuldtitel zu festen Zinssätzen begeben, und ihre durchschnittliche Laufzeit ist in den letzten Jahren auf etwa acht Jahre angestiegen, wodurch die Auswirkungen eines möglichen Anstiegs der Finanzierungskosten abgefedert und Anschlussrisiken verringert werden. Der hohe Anteil der von Gebietsansässigen gehaltenen staatlichen Schuldtitel und eine stabile Entwicklung der Liquiditätspuffer tragen ebenfalls zur Widerstandsfähigkeit des Schuldenstands gegenüber Schwankungen auf den Weltmärkten bei. Auch Italiens Nettoauslandsvermögensstatus, der sich in den letzten Jahren an einen nahezu ausgeglichenen Saldo angenähert hat, stellt einen erleichternden Faktor dar. Da vom Privatsektor allerdings gewisse Risiken im Zusammenhang mit Eventualverbindlichkeiten ausgehen, darunter der mögliche Abruf von staatlichen Garantien für Unternehmen und Selbstständige während der derzeitigen COVID-19-Krise, besteht ein gewisses Maß an Unsicherheit.

<sup>7</sup> Das Basisszenario beruht auf der Frühjahrsprognose 2020 der Kommission. Für die Zeit nach 2021 wird von einer schrittweisen Anpassung der Haushaltspolitik ausgegangen, die mit den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsrahmen der EU im Einklang steht. Das reale BIP-Wachstum wird nach der sogenannten T+10-Methode des Ausschusses für Wirtschaftspolitik/der Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ (EPC/OGWG T+10 methodology) projiziert. Nach dieser Methode wird das (reale) tatsächliche BIP-Wachstum durch das Potenzialwachstum angetrieben und von sämtlichen zusätzlich in Betracht gezogenen Haushaltsanpassungen (durch den Fiskalmultiplikator) beeinflusst. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Inflation allmählich 2 % annähert. Annahmen für Zinssätze werden gemäß den Erwartungen an den Finanzmärkten festgesetzt. Beim adversen Szenario wird von (um 500 Basispunkte) höheren Zinssätzen und einem (um 0,5 Prozentpunkte) geringeren BIP-Wachstum im Vergleich zum Basisszenario ausgegangen (während des gesamten Projektionszeitraums).



**Abbildung 1: Öffentliche Schuldenquote, Italien, % des BIP**



Quelle: Kommissionsdienststellen.

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

Am 15. Mai 2020 übermittelten die italienischen Behörden ein Schreiben, in dem sie einschlägige Faktoren im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 geltend machten. Den wichtigsten davon wurden bei der Analyse in den vorstehenden Abschnitten bereits weitgehend Rechnung getragen. Darüber hinaus wurden folgende, bislang nicht erwähnte Faktoren angeführt:

- (i) Der strukturelle Saldo habe sich im Jahr 2019 über das vom Rat geforderte Maß hinaus verbessert, was durch politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung unterstützt worden und mit erheblichen Fortschritten bei der sozialen Inklusion und steigenden öffentlichen Investitionen einhergegangen sei. Diese positive Entwicklung der Haushaltslage habe sich auch in den ersten beiden Monaten des Jahres 2020 fortgesetzt.
- (ii) Das nominale BIP-Wachstum sei im Jahr 2019 schwach gewesen und habe die Bemühungen um einen Abbau des Schuldenstands beeinträchtigt. Den Behörden zufolge sei die schwache makroökonomische Entwicklung Italiens auch auf externe Faktoren und deflationäre Mechanismen innerhalb des Euro-Währungsgebiets zurückzuführen.
- (iii) Der gesamtwirtschaftliche Abschwung in Italien sei durch die gemeinsame Methodik nur unvollständig erfasst worden, wobei die entsprechenden Ergebnisse im Hinblick auf Italien im Vergleich fragwürdig seien.
- (iv) Die Staatsanleiherenditen seien – im Vergleich zu anderen großen Ländern des Euro-Währungsgebiets – relativ hoch, was den Behörden zufolge im Widerspruch zur Haushaltsentwicklung Italiens stehe und zum Teil auf eine pessimistische Bewertung des italienischen Wachstumspotenzials durch internationale Organisationen zurückzuführen sei.

- (v) Der sozialen Inklusion sei im Rahmen der Reformagenda Italiens 2018-2019 Priorität eingeräumt worden, was unter anderem durch die von produktivitätssteigernden Reformen ausgehenden Risiken für den sozialen Zusammenhalt begründet gewesen sei.
- (vi) Die Regierung beabsichtige, das Gesamtdefizit ab dem Haushalt 2022 in Abhängigkeit von den sich bis Mitte 2021 ergebenden makroökonomischen Entwicklungen zu verringern. Die Strategie zum Abbau des Schuldenstands werde auf Strukturreformen, Investitionen und innovationsfördernden Maßnahmen gründen, mit denen das Wachstumspotenzial der Wirtschaft gesteigert und ein angemessener fiskalischer Kurs erreicht werden solle.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Laut Stabilitätsprogramm wird sich das gesamtstaatliche Defizit Italiens 2020 auf 10,4 % des BIP erhöhen und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP und nicht in dessen Nähe liegen. Mit der geplanten Überschreitung kann der Referenzwert als ausnahmsweise überschritten aber nicht als vorübergehend überschritten angesehen werden.

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand Italiens lag mit 134,8 % des BIP Ende 2019 über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP. Italien hat den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2019 nicht eingehalten.

Gemäß dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurden in diesem Bericht auch einschlägige Faktoren geprüft. Da jedoch die öffentliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigt und die doppelte Bedingung – d. h. dass das Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – nicht erfüllt ist, können diese einschlägigen Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, gemäß Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 im Falle Italiens bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums im Jahr 2020 nicht berücksichtigt werden. Insgesamt legt die Analyse nahe, dass das Defizitkriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 nicht erfüllt ist.

Bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums im Jahr 2019 finden folgende einschlägige Faktoren Berücksichtigung: i) die festgestellten makroökonomischen Bedingungen, da der seit 2018 verzeichnete gesamtwirtschaftliche Abschwung als Teilerklärung für die großen Abstände Italiens vom Richtwert für den Schuldenabbau angeführt werden kann; ii) einige Fortschritte bei der Umsetzung von wachstumsfördernden Strukturreformen in den letzten Jahren; iii) die Tatsache, dass keine soliden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im Jahr 2019 bzw. in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen eine erhebliche Abweichung von den Anforderungen der präventiven Komponente vorlag.

Insgesamt gehen aus der Analyse keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür hervor, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 erfüllt bzw. nicht erfüllt wäre.