



Brüssel, den 22.2.2017
COM(2017) 106 final

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Italien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. EINLEITUNG

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

Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Referenzwert von 3 % überschreitet 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).

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

Am 18. Mai 2016 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV³, da Italien 2015 keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenregel erzielt hatte. Die Kommission kam darin zu dem Schluss, dass nach Bewertung aller einschlägigen Faktoren, die die dem Anschein nach mangelnde Einhaltung

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den *„Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes“* (Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme) Rechnung getragen, die am 5. Juli 2016 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt wurden und auf folgender Website einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_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 Siehe COM(2016) 305 final vom 18.5.2016.

der Schuldenregel rechtfertigen könnten, insbesondere i) der ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vor allem der niedrigen Inflation), die die Einhaltung der Schuldenregel erheblich erschwerten, ii) der Erwartung, dass die Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel weitgehend sichergestellt sei, und iii) der erwarteten Umsetzung der von den Behörden zugesagten ehrgeizigen wachstumsfördernden Strukturreformen, die voraussichtlich mittel- und langfristig zur Senkung des Schuldenstands beitragen würden, die Schuldenregel im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EU) Nr. 1467/1997 als eingehalten angesehen werden sollte. In dem Bericht von Mai 2016 kündigte die Kommission an, sie werde „ihre Bewertung der einschlägigen Faktoren in einem neuen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV überprüfen, wenn weitere Informationen zur Glaubwürdigkeit und Angemessenheit der Rückkehr Italiens auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für das Jahr 2017 zur Verfügung stehen“, und zwar insbesondere in Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung (Draft Budgetary Plan – DBP) 2017. Dies wurde in den Empfehlungen des Rates vom Juli 2016⁴ ausdrücklich als Voraussetzung dafür genannt, Italien im Rahmen der Strukturreformklausel und der Investitionsklausel für 2016 die höchstmögliche Abweichung zuzugestehen. Mit dem vorliegenden Bericht entspricht die Kommission ihrer Ankündigung vom Mai 2016.

Aus den Daten, die von den Behörden am 1. Oktober 2016⁵ gemeldet und anschließend von Eurostat⁶ validiert wurden, geht hervor, dass sich das gesamtstaatliche Defizit Italiens 2015 auf 2,6 % des BIP verringert hatte (gegenüber 3 % des BIP im Jahr 2014), während der Schuldenstand mit 132,3 % des BIP (gegenüber 131,9 % des BIP 2014) weiter gestiegen war und also über dem Referenzwert von 60 % des BIP lag. Für 2016 wird in Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2017⁷ davon ausgegangen, dass die Schuldenquote mit 132,8 % des BIP ihren Höchstwert erreicht und um 0,5 Prozentpunkte über dem Stand von 2015 liegt. Für 2017 wird in der Haushaltsplanung ein leichter Rückgang der Schuldenquote (um 0,2 Prozentpunkte) auf 132,6 % des BIP erwartet.

Nach den übermittelten Daten und der Winterprognose 2017 der Kommission hat Italien 2015 keine ausreichenden Fortschritte in Richtung auf den Richtwert für den Schuldenabbau erzielt (siehe Tabelle 1), da die Änderung des strukturellen Saldos⁸ (0,2 Prozentpunkte des BIP) deutlich hinter der erforderlichen minimalen linearen strukturellen Anpassung (MLSA)⁹

⁴ Siehe die Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2016 (2016/C 299/01).

⁵ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und des geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Meldung Italiens ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁶ Siehe die Eurostat-Pressemitteilung Nr. 04/2016 vom 21. Oktober 2016: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7704449/2-21102016-AP-EN.pdf/f113daf6-9f48-4bb1-832d-e3a71e5ef009>

⁷ Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/draft-budgetary-plan-italy-2017_en

⁸ Im gesamten Dokument beziehen sich die Bezugnahmen auf Änderungen im Haushaltssaldo auf den konjunkturbereinigten Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen, der von der Kommission entweder projiziert oder unter Anwendung der gemeinsamen Methodik auf der Grundlage der in der Übersicht über die Haushaltsplanung übermittelten Informationen neu berechnet wurde.

⁹ Für Länder, die sich am Tag der Verabschiedung des Sixpacks und seiner Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (8. November 2011) in einem Defizitverfahren befanden, gilt nach Korrektur des übermäßigen Defizits eine dreijährige Übergangsregelung; auf diese Weise wird ihnen Zeit gegeben, ihre

von 3,4 Prozentpunkten des BIP zurückgeblieben ist. Die für 2015 erforderliche MLSA ist aufgrund der deutlich hinter den Anforderungen zurückgebliebenen strukturellen Anpassungen der Jahre 2013 und 2014 sowie der unerwartet negativen Inflationsentwicklung¹⁰ wesentlich (um 1 Prozentpunkt des BIP) höher als die MLSA für 2013. Nach der Winterprognose 2017 der Kommission wird Italiens Schuldenquote sowohl 2016 als auch 2017 erheblich über dem Richtwert für den Schuldenabbau liegen (Lücke zum Richtwert von 7,4 % bzw. 7,1 % des BIP). Zudem sehen die italienischen Behörden in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 eine Einhaltung der Schuldenregel (in ihrer zukunftsorientierten Dimension) weder für 2016 noch für 2017 vor (Lücke von 4,6 % bzw. 1,9 % des BIP), womit die Einhaltung der Schuldenregel – gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2016 – aufgeschoben wird. Nach den Regierungsplänen ist die (zukunftsorientierte) Lücke zum Richtwert für den Schuldenstand im Jahr 2017 jedoch kleiner als nach der Prognose der Kommission, da die Behörden ab 2018 beträchtliche strukturelle Anpassungen erwarten¹¹ (während die Kommission unter Annahme einer unveränderten Politik von einer Verschlechterung im Jahr 2018 ausgeht).

Die insgesamt unzureichenden Fortschritte Italiens in Richtung auf den Richtwert für den Schuldenabbau im Jahr 2015 belegen, dass ein übermäßiges Defizit im Sinne des SWP dem Anschein nach vorliegt; dabei sind die im Folgenden aufgeführten Faktoren jedoch noch nicht berücksichtigt.

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht deswegen erstellt, um die Abweichung von der Schuldenregel umfassend zu bewerten und zu prüfen, ob – nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – die Einleitung eines Defizitverfahrens angebracht ist. Abschnitt 2 des Berichts hat das Defizitkriterium zum Gegenstand, Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 behandelt die öffentlichen Investitionen und sonstige einschlägige Faktoren, wobei auch die Einhaltung des erforderlichen Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bewertet wird. Der Bericht trägt der am 13. Februar 2017 veröffentlichten Winterprognose 2017 der Kommission sowie ihrer Bewertung der weiteren makroökonomischen und haushaltspolitischen Entwicklungen Rechnung. Alle Schlussfolgerungen für das Jahr 2016 beruhen derzeit – vor der Meldung an Eurostat im April 2017 – auf Projektionen.

strukturellen Anpassungen an das zur Einhaltung der Schuldenregel erforderliche Maß anzupassen. Während dieser drei Jahre werden Fortschritte in Richtung auf die Einhaltung der Schuldenregel anhand einer jährlichen minimalen linearen strukturellen Anpassung (MLSA) des strukturellen Saldos bewertet, die – sofern befolgt – sicherstellt, dass der betreffende Mitgliedstaat nach Ablauf der Übergangszeit die Schuldenregel einhält.

¹⁰ Zum Vergleich wurde die erforderliche MLSA auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission, auf der die haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates an Italien zu dieser Zeit fußen, (unter Berücksichtigung der für 2014 prognostizierten strukturellen Anpassung) auf 0,7 % des BIP für 2014 und auf 1,4 % des BIP für 2015 festgelegt. Nach der Neuberechnung auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission war die erforderliche MLSA wesentlich höher: 1,2 % des BIP für 2014 und, aufgrund der Verschlechterung von 0,2 Prozentpunkten im Jahr 2014, 2,6 % des BIP für 2015.

¹¹ Im Einzelnen: eine strukturelle Anstrengung von 0,9 Prozentpunkten des BIP im Jahr 2018 und eine strukturelle Anstrengung von 0,6 Prozentpunkten des BIP im Jahr 2019, gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017.

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

		2013	2014	2015	2016		2017	
					KOMM	DBP	KOMM	DBP
Defizitkriterium	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	-2,7	-3,0	-2,6	-2,3	-2,4	-2,4	-2,3
Schuldenstandskriterium	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	129,0	131,9	132,3	132,8	132,8	133,3	132,6
	Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau	entf.	entf.	entf.	7,4	4,6	7,1	1,9
	Änderung des strukturellen Saldos	0,6	-0,2	0,2	-0,6	-0,6	-0,4	-0,5
	Erforderliche MLSA	1,0	1,4	3,4	entf.	entf.	entf.	entf..

Anmerkung:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben; „entf.“ bedeutet „entfällt“.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 und Winterprognose 2017 der Kommission.

2. DEFIZITKRITERIUM

Italien hat zwischen 2010 und 2013 eine beträchtliche Haushaltsanpassung vorgenommen, dank deren es das Defizitverfahren 2013 verlassen konnte, indem das Land das Gesamtdefizit ab 2012 auf einem Niveau von maximal 3 % des BIP (nach über 5 % im Jahr 2009) gehalten und den Primärüberschuss auf über 2 % des BIP gesteigert hat. Der fiskalische Kurs ist jedoch in den letzten Jahren gelockert worden, vor allem indem die Steuern gesenkt wurden und der haushaltspolitische Spielraum, der sich aus den geringeren Zinsausgaben ergab, genutzt wurde; die Zinsausgaben sind von ihrem Höchststand bei 5,2 % des BIP im Jahr 2012 auf 3,9 % im Jahr 2016 zurückgegangen. Das Gesamtdefizit hat sich daher bei rund 2,5 % des BIP stabilisiert, während der Primärüberschuss im Jahr 2015 auf 1,5 % zurückgegangen ist, ohne seither wieder zu steigen. Es wird davon ausgegangen, dass sich der strukturelle Primärsaldo zwischen 2013 und 2016 um etwa 1,6 Prozentpunkte des BIP (von 3,9 % auf 2,3 % des BIP) verschlechtert hat und im Zeitraum 2017-2018 weiter schrumpfen wird. Diese Lockerung des fiskalischen Kurses wurde teilweise zur Förderung privater Investitionen und zur Erleichterung der Annahme bzw. Umsetzung von Strukturreformen (z. B. durch Steueranreize)¹² genutzt und verringerte zugleich die Gefahr eines Abrutschens in die Falle von Niedriginflation und Wachstumsschwäche. Die mit der Schuldenrefinanzierung verknüpften Risiken werden auf kurze Sicht durch die von der EZB bereitgestellte Liquidität und die verbesserte Außenposition Italiens gedämpft; das Land ist weniger von externen Kapitalflüssen abhängig.

2015 verzeichnete Italien ein gesamtstaatliches Defizit von 2,6 % des BIP. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 und der Winterprognose 2017 der Kommission bleibt das Defizit voraussichtlich auch im Zeitraum 2016-2017 unter dem im Vertrag festgesetzten Referenzwert von 3 % des BIP. Den Projektionen der Kommission zufolge geht das Defizit im Jahr 2016 mit 2,3 % des BIP weiter zurück, um im Jahr 2017 mit 2,4 % des BIP leicht anzusteigen, wobei die im Haushaltsplan 2017 verabschiedeten Maßnahmen bereits berücksichtigt sind, darunter insbesondere die Tatsache, dass die im Stabilitätsgesetz

¹² Für Beispiele für diese Steueranreize siehe „Country Report Italy 2017 – Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Italien 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte), Abschnitte 4.1 und 4.4.

2016 festgelegte Mehrwertsteuererhöhung für 2017 vollständig zurückgenommen wurde und dafür ein nur geringfügiger Ausgleich vorgesehen ist. Angemerkt sei, dass die Regierung im vorangegangenen öffentlichen Austausch mit der Kommission zugesagt hatte, die Mehrwertsteuererhöhung nur dann rückgängig zu machen, wenn alternative defizitsenkende Maßnahmen gewährleisten, dass das Defizitziel von 1,8 % des BIP erreicht wird; dazu ist es letztlich nicht gekommen. Der Haushaltsplan sieht ferner höhere Rentenausgaben, die Förderung öffentlicher Investitionen sowie eine Verringerung der Gesamtsteuerlast durch niedrigere Körperschaftsteuersätze vor.

Zudem hat die Regierung infolge des Schriftwechsels mit der Kommission über die einschlägigen Faktoren¹³ zugesagt, spätestens im April 2017 weitere Maßnahmen im Umfang von 0,2 % des BIP zu ergreifen. So sehr die Kommission diese öffentliche Zusage der Regierung begrüßt, wird sie die zusätzlichen Haushaltsmaßnahmen erst dann berücksichtigen, wenn ausreichende Einzelheiten zu deren Bewertung vorgelegt werden.

In Bezug auf das für 2017 erwartete Defizit unterscheidet sich die Übersicht über die Haushaltsplanung (2,3 % des BIP) nur geringfügig von der Prognose der Kommission, in der von einem leicht schwächeren nominalen BIP-Wachstum (1,9 % gegenüber 2 %) ausgegangen wird und einige Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin vorsichtiger bewertet werden. Für 2018 wird in der Prognose der Kommission unter Annahme einer unveränderten Politik von einem erneuten Anstieg des Defizits auf 2,6 % des BIP ausgegangen. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung wird hingegen das Defizit weiter auf 1,2 % des BIP zurückgehen, auch weil in dieser eine Mehrwertsteuererhöhung im Umfang von 19,6 Mrd. EUR (oder 1,1 % des BIP) berücksichtigt ist. Die Kommission hat beschlossen, die Mehrwertsteuererhöhung nicht zu berücksichtigen, da die Regierung öffentlich die Absicht bekundet hat, sie zurückzunehmen.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Nachdem der Schuldenstand Italiens während der Rezession mit zwei Talsohlen in den Jahren 2008-2013 um durchschnittlich rund fünf Prozentpunkte pro Jahr gestiegen ist, hat er sich im Zeitraum 2014-2015 weiter erhöht, allerdings in langsamerem Tempo (um durchschnittlich 1,6 Prozentpunkte pro Jahr). Für die Jahre 2016-2018 wird von einer Schuldenquote um rund 133 % des BIP ausgegangen, wobei der akkommodierende geldpolitische Ansatz der EZB wesentlich zur Verringerung der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Schuldzinssatz und der Wachstumsrate des BIP beiträgt. Insgesamt bleibt

¹³ Das Schreiben der Kommission an die italienischen Behörden ist abrufbar unter: www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Letter_17012017.pdf. Die Antwort der Behörden an die Kommission vom 1. Februar 2017, in der die Zusage enthalten ist, spätestens im April 2017 zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, ist abrufbar unter: www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Letter_to_Dombrovskis_and_Moscovici_-_1_Feb._2017.pdf. Weitere Einzelheiten zu diesen Maßnahmen, darunter die Absicht Italiens, die Kommission um einen Vorschlag zur Verlängerung der bestehenden Ausnahmeregelung im Bereich der Mehrwertsteuerrichtlinie zu ersuchen, wodurch der Rat Italien ermächtigt, den Mechanismus der Aufsplittung von Zahlungen für Käufe der italienischen Behörden bis Ende 2017 anzuwenden, sind abrufbar unter: www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Letter_to_Dombrovskis_x_Moscovici_-_7_Feb._2017.pdf. Eine ausführlichere Analyse der Zusage der Regierung enthält folgender Bericht der parlamentarischen Haushaltsstelle: www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/02/FLASH-1_2017.pdf. Der Bericht enthält eine Simulation der Auswirkungen der Maßnahmen auf das Wachstum, die als marginal und auf 2017 begrenzt eingestuft werden.

die italienische Wirtschaft aufgrund der hohen öffentlichen Verschuldung zwar anfällig, doch das Niedrigzinsumfeld hat einen starken Milderungseffekt, auch indem es eine allmähliche wirtschaftliche Erholung fördert. Andererseits erschwert der geringere Primärüberschuss zusammen mit dem niedrigen realen BIP-Wachstum und der niedrigen Inflation die Verringerung der hohen öffentlichen Schuldenquote, während die Privatisierungserlöse hinter den Erwartungen der Regierung zurückbleiben.

Im Jahr 2015 erreichte die gesamtstaatliche Schuldenquote 132,3 % des BIP und lag damit um 0,4 Prozentpunkte über dem Stand von 2014. Dieser Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass der rechnerische reale Schuldzinssatz¹⁴, der zwar allmählich sank (auf 2,6 % gegenüber 2,7 % im Jahr 2014), insbesondere aufgrund der niedrigen Inflation (Wachstum des BIP-Deflators von 0,6 %) weiter deutlich über dem positiven realen BIP-Wachstum (0,7 %, d. h. 0,6 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2014) lag. Tatsächlich schlugen die 2015 nahe Null liegenden (und 2016 sogar leicht negativen) realen Kassazinssätze auf neu begebene Staatsanleihen nur allmählich auf die Kosten für den Schuldendienst des ausstehenden Schuldenbestands durch, was auf die Laufzeit der Schulden Italiens und die Verlängerungsperiode zurückzuführen ist (siehe auch Kasten 1 und Abbildung 1). Aufgrund der immer noch beträchtlichen Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate (1,8 Prozentpunkte gegenüber 2,6 Prozentpunkten im Jahr 2014) hatte der „Schnellballeffekt“ (siehe Tabelle 2) weiter eine deutlich schuldensteigernde Wirkung (mit 2,4 % des BIP gegenüber 3,3 % des BIP im Jahr 2014). Andererseits haben ein weitgehend stabiler Primärüberschuss (1,5 % des BIP gegenüber 1,6 % des BIP im Jahr 2014) und eine schuldenenkende Bestandsanpassung (0,4 % des BIP) dazu beigetragen, die Dynamik der Staatsverschuldung im Jahr 2015 einzudämmen. Positiv beeinflusst wurde die Bestandsanpassung insbesondere durch die schuldenenkende Wirkung der Privatisierungserlöse (0,4 % des BIP) und die Verringerung des in den Vorjahren aufgelaufenen Liquiditätspuffers (0,7 % des BIP), negativ jedoch durch die schuldensteigernde Wirkung von Derivatekontrakten (0,4 % des BIP), die vor der Krise insbesondere deswegen abgeschlossen wurden, um für einen Teil der Schulden die Zinssätze (durchschnittlich etwa 4,4 %) festzulegen und damit mögliche Risiken im Zusammenhang mit höheren Refinanzierungskosten einzudämmen.¹⁵

Für 2016 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 davon ausgegangen, dass die Schuldenquote mit 132,8 % ihren Höchststand erreicht, was einem Anstieg um 0,5 Prozentpunkte gegenüber 2015 entspricht. Ausschlaggebend für diesen Anstieg der Schuldenquote sind vor allem ein geringer werdender, aber immer noch beträchtlicher schuldensteigernder „Schneeballeffekt“ (1,7 % des BIP) und eine Bestandsanpassung (0,5 % des BIP), die nur teilweise durch einen geringfügig höheren Primärüberschuss (1,7 % des

¹⁴ Die rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes zum Zeitpunkt t können als Nominalrendite definiert werden, die die Regierung zahlen muss, um die offenen Schulden zum Zeitpunkt $t-1$ zu bedienen (vor den Auswirkungen der Inflation zum Zeitpunkt t). Anhand von Tabelle 2 lässt sich ermitteln, wie sich die Schuldenquote infolge der rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes jährlich ändert, indem die entsprechenden Zusatzkosten durch Zinsausgaben (die zu einem Anstieg der Schulden führen) und der BIP-Deflator (der zu einem Rückgang der Schulden führt) berücksichtigt werden.

¹⁵ Sonstige geringfügige Transaktionen, die die Bestandsanpassung (-0,4 %) im Jahr 2015 beeinflussen, sind nicht verzeichnet. Siehe auch den *Public Debt Report 2015* des italienischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen, www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/debito_publico/presentazioni_studi_relazioni/Public_Debt_Report_2015.pdf

BIP) ausgeglichen werden. Der „Schneeballeffekt“ wird durch ein leicht höheres reales BIP-Wachstum und eine geringere schuldensteigernde Wirkung der rechnerischen realen Zinssätze vermindert. Die schuldensteigernde Bestandsanpassung im Jahr 2016 ist auf die geringen erwarteten Privatisierungserlöse (0,1 % des BIP) zurückzuführen, die durch schuldensteigernde Transaktionen „unter dem Strich“ (z. B. Swaps und Swaptions sowie Änderungen beim Liquiditätspuffer) mehr als ausgeglichen werden. Insgesamt wird nach der Übersicht über die Haushaltsplanung die Schuldenregel (in ihrer zukunftsorientierten Dimension) bis 2016 voraussichtlich nicht eingehalten.

Für 2017 wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung trotz des schrumpfenden Primärüberschusses von einem leichten Rückgang der Schuldenquote auf 132,6 % des BIP ausgegangen, und zwar vor allem aufgrund eines geringer werdenden (schuldensteigernden) „Schneeballeffekts“, da die Zinsausgaben sinken, das nominale BIP-Wachstum leicht steigen und ehrgeizige Privatisierungserlöse (0,5 % des BIP) zur Eindämmung der schuldensteigernden Bestandsanpassung beitragen dürften. Insgesamt wird nach der Übersicht über die Haushaltsplanung die Schuldenregel (in ihrer zukunftsorientierten Dimension) bis 2017 voraussichtlich nicht eingehalten.

Nach der Winterprognose 2017 der Kommission entwickeln sich die Schulden im Jahr 2017 voraussichtlich etwas weniger positiv als nach der Übersicht über die Haushaltsplanung. Es wird davon ausgegangen, dass die Schuldenquote im Jahr 2017 mit 133,3 % des BIP ihren Höchststand erreicht (gegenüber 132,8 % im Jahr 2016), vor allem aufgrund eines niedrigeren nominalen Wachstums (und somit eines größeren „Schneeballeffekts“) und geringerer Privatisierungserlöse als in den Projektionen der Regierung. Zudem ist in der Prognose die Entscheidung der Regierung vom Dezember 2016 berücksichtigt, bis zu 20 Mrd. EUR (oder 1,2 % des BIP) zur Stützung der Banken und Kleinanleger bereitzustellen. Daher wird auch in der Prognose der Kommission nicht davon ausgegangen, dass die Schuldenregel im Jahr 2017 eingehalten wird.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, bedeuten sowohl die erwartete langsame Erholung des realen BIP-Wachstums (durchgehende blaue Linie) als auch der nur allmähliche Rückgang der rechnerischen realen Kosten des Schuldendienstes (gestrichelte schwarze Linie), in denen sich der geringere reale Kassazins bei Ausgabe (rote Linie) widerzuspiegeln beginnt, einen schrumpfenden „Schneeballeffekt“ (gelbe Schattierung) in den Jahren 2016 und 2017. Da jedoch die tatsächlichen Refinanzierungskosten weiter über dem realen BIP-Wachstum liegen, ist der „Schneeballeffekt“, der auf 1,1 Prozentpunkte im Jahr 2017 (gegenüber 1,3 Prozentpunkten im Jahr 2016) veranschlagt wird, insgesamt nach wie vor schuldensteigernd (siehe Kasten 1). Da dieser Wert nur geringfügig unter dem vor der Krise (in den Jahren 1999-2007) verzeichneten Durchschnitt von 1,2 Prozentpunkten liegt, erscheint der vorhergesagte „Schneeballeffekt“ – anders als in der Vergangenheit – nicht mehr auszureichen, um Italiens mangelnde Einhaltung der Schuldenregel in den kommenden Jahren zu erklären. Auf mittlere Sicht könnte sich die Verbesserung bei der Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate jedoch umkehren, wenn sich die Geldpolitik normalisiert.

Nach der Einstellung des Defizitverfahrens im Juni 2013 hatte Italien einen Übergangszeitraum von drei Jahren (2013-2015), um den Richtwert für den Schuldenabbau einzuhalten. Um sicherzustellen, dass in der Übergangsphase kontinuierlich wirksame Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung des Richtwerts erzielt werden, sollten die Mitgliedstaaten gleichzeitig die beiden folgenden Bedingungen erfüllen:

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

Nach der Winterprognose 2017 der Kommission wäre angesichts einer jährlichen MLSA von 3,4 Prozentpunkten im Jahr 2015 zur Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau 2015 ein Überschuss des strukturellen Saldos von rund 2,2 % des BIP erforderlich gewesen, was deutlich über dem mittelfristigen Haushaltsziel Italiens eines strukturell ausgeglichenen Haushalts liegt. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass sich der strukturelle Saldo im Jahr 2015 um 0,2 Prozentpunkte auf -1,0 % des BIP verbessert hat und damit deutlich hinter den für die Übergangsphase geltenden Anforderungen für den Richtwert für den Schuldenabbau zurückgeblieben ist (siehe Tabelle 1).

Nach Ablauf des Übergangszeitraums wurde 2016 die normale Schuldenregel anwendbar. Die Einhaltung der Schuldenregel wird jedoch weder in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 noch in der Winterprognose 2017 der Kommission erwartet, da eine deutliche Lücke zum Richtwert für den Schuldenabbau (in seiner zukunftsorientierten Dimension) von 4,6 % des BIP (nach der Übersicht über die Haushaltsplanung) bzw. 7,4 % des BIP (nach der Kommissionsprognose) klafft. Dasselbe gilt für 2017. Aus der Analyse ergibt sich, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates dem Anschein nach weder nach der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 noch nach der Winterprognose 2017 der Kommission erfüllt ist; dabei sind die im Folgenden aufgeführten einschlägigen Faktoren jedoch noch nicht berücksichtigt.

Kasten 1: Auswirkungen unerwartet günstiger Zinssätze auf die öffentlichen Finanzen

Die Renditen für Staatsanleihen sind seit Ende 2013 stark zurückgegangen und die nominalen Renditen in Italien liegen deutlich unter ihrem langfristigen Durchschnitt von rund 4,9 % (von der Regierung im Zeitraum 2000-2010 gezahlt). 2016 rentierten Anleihen mit durchschnittlich rund 0,55 % (die Rendite für 10-jährige Anleihen lag Ende Januar 2017 bei 2,4 %). Infolge der niedrigeren Zinssätze sind die Zinsausgaben des Gesamtstaats entsprechend gesunken. Nach Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 gehen die Zinsausgaben von ihrem Höchststand von 5,2 % des BIP im Jahr 2012 voraussichtlich auf 4 % im Jahr 2016 und auf 3,7 % im Jahr 2017 zurück. In der Winterprognose 2017 der Kommission wird davon ausgegangen, dass sie mit rund 3,9 % des BIP im Zeitraum 2016-2017 stabil bleiben. Da für den Zeitraum 2016-2017 eine nur geringfügig höhere Inflation (Anstieg des BIP-Deflators im Vorjahresvergleich um 0,9 % gegenüber 0,6 % im Jahr 2015) und ein Rückgang der rechnerischen nominalen Kosten des Schuldendienstes (3,0 % gegenüber 3,2 % im Jahr 2015) erwartet werden, geht der rechnerische durchschnittliche Zinssatz (unter Verwendung des BIP-Deflators) voraussichtlich allmählich auf 2,2 % im Jahr 2016 und auf 2,1 % im Jahr 2017 zurück (gegenüber einem Zinssatz von 2,6 % im Jahr 2015, der weitgehend dem im Zeitraum 2007-2014 verzeichneten Durchschnitt von 2,7 % entsprach).

Die Auswirkungen der geringeren Renditen auf die Zinsausgaben sind im ersten Jahr beträchtlich, da sie die Kosten kurzfristiger Schuldverschreibungen und Kupons auf (mit Zinsen und Inflation) gekoppelte Anleihen positiv beeinflussen. Da jedoch ein großer Teil (rund 70 %) der italienischen Staatsverschuldung aus festverzinslichen Anleihen besteht, braucht es Zeit (etwa fünf Jahre), bis niedrigere Renditen voll auf die Zinsausgaben durchschlagen (die durchschnittliche Laufzeit staatlicher Schuldpapiere liegt derzeit bei rund sechseinhalb Jahren). Zusammen mit der Tatsache, dass die nominalen Zinssätze auf neu begebene Anleihen voraussichtlich denen auf fällig werdende Papiere entsprechen, erklärt dies, warum im Prognosezeitraum von keiner bedeutenden Änderung des rechnerischen durchschnittlichen Zinssatzes auszugehen ist.

Während niedrigere Renditen zwar die Zinsausgaben positiv beeinflussen, sind die Auswirkungen der niedrigen Inflation auf die öffentlichen Finanzen insgesamt weniger günstig. Ein Niedriginflationsumfeld macht es schwieriger, die Ausgaben durch Begrenzung des nominalen Ausgabenanstiegs (z. B. Einfrieren der Nominallöhne oder Einführung nominaler Obergrenzen für andere Ausgabenposten wie das Gesundheitswesen) zu senken. Zugleich gehen niedrige Zinssätze und Inflationsraten oft mit einer schwachen Inlandsnachfrage und einer gedämpften Lohnentwicklung einher, was wiederum eine wenig steuerergiebige Zusammensetzung des Wachstums zur Folge hat. Daher kann erwartet werden, dass sich ein Niedriginflationsumfeld negativ auf die Primärsalden auswirkt und damit die Defizit- und Schuldendynamik verschärft. Zudem kommt es für die Entwicklung der Schuldenquote auf die Differenz zwischen dem realen BIP-Wachstum und den realen rechnerischen Kosten des Schuldendienstes (über den sogenannten „Schneeballeffekt“) an. Wie erwähnt, fallen diese voraussichtlich nur allmählich ab 2016 hinter ihren langfristigen Durchschnitt zurück, während sich das reale BIP Italiens nach einer langen und tiefen Rezession, die sich negativ auf das Potenzialwachstum des Landes ausgewirkt hat, erst seit 2015 erholt.

Vor diesem Hintergrund werden niedrige reale Renditen und ein steigendes Potenzialwachstum mit hohen Primärüberschüssen wesentlich sein, um die hohe Schuldenquote über die nächsten Jahre auf einen tragfähigen Abwärtspfad zu bringen.

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

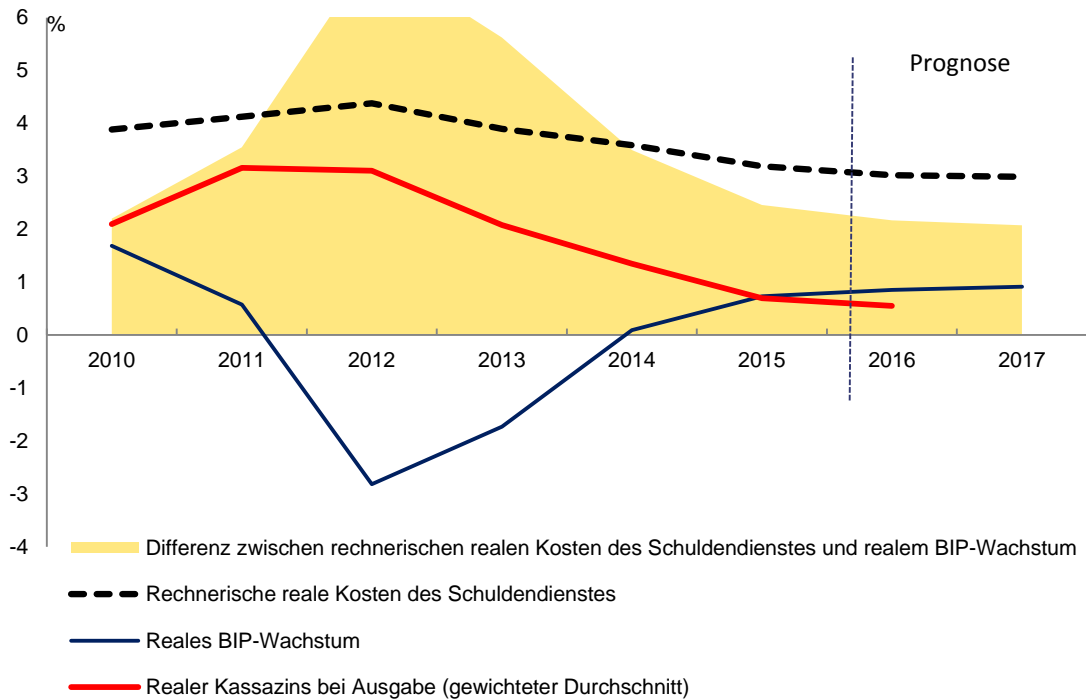


Tabelle 2: Schuldendynamik ^a

	2013	2014	2015	2016		2017	
				KOMM	DBP	KOMM	DBP
Gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote	129,0	131,9	132,3	132,8	132,8	133,3	132,6
Änderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4)	5,7	2,9	0,4	0,5	0,5	0,5	-0,2
<i>Maßgebliche Faktoren:</i>							
• Primärsaldo (2)	-2,1	-1,6	-1,5	-1,7	-1,6	-1,5	-1,4
• „Schneeballeffekt“ (3)	5,5	3,3	2,4	1,7	1,6	1,5	1,1
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	4,8	4,6	4,2	3,9	4,0	3,9	3,7
reales BIP-Wachstum	2,2	-0,1	-1,0	-1,1	-1,0	-1,2	-1,3
Inflation (BIP-Deflator)	-1,5	-1,1	-0,8	-1,1	-1,4	-1,2	-1,3
• Bestandsanpassung (4)	2,3	1,1	-0,4	0,5	0,5	0,5	0,1
<i>davon:</i>							
Differenz Kassenbasis/Periodenabgrenzungsbasis	1,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,4
Nettovermögensbildung	1,2	1,1	-0,5	0,5	0,2	0,5	-0,2
darunter Privatisierungserlöse	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,2	-0,5
Bewertungseffekt & Sonstiges	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,2

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben.

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

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

wobei t der Zeitindex ist. D , PD , Y und SF den gesamtstaatlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und i und y den durchschnittlichen Kosten des Schuldendienstes 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: Dienststellen der Kommission, Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 und Winterprognose 2017 der Kommission.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV wird im Bericht der Kommission *„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“*. Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates näher erläutert, in dem es heißt es, dass *„allen sonstigen Faktoren gebührende ... Beachtung [zu schenken ist], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission vorgelegt hat“*.

Bei offensichtlicher Nichteinhaltung des Schuldenstandskriteriums ist eine Analyse der einschlägigen Faktoren umso mehr gerechtfertigt, als die Schuldendynamik stärker als das Defizit durch Faktoren beeinflusst wird, die außerhalb der Kontrolle der Regierung liegen. Dies wird in Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates anerkannt, 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 (und in der Vergangenheit auch berücksichtigt worden¹⁶):

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. Seiner Konzeption nach trägt das länderspezifische mittelfristige Haushaltsziel dem Schuldenstand sowie impliziten Verbindlichkeiten Rechnung. 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 Verschuldung 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);

¹⁶ Siehe die folgenden Berichte nach Artikel 126 Absatz 3: COM(2015) 113 final vom 27.2.2015 und COM(2016) 305 final vom 18.5.2016.

3. ungünstige makroökonomische Bedingungen und insbesondere niedrige Inflation, die die Verringerung der Schuldenquote und die Einhaltung der Bedingungen des SWP stark erschweren können. Im derzeitigen Niedriginflationsumfeld muss ein Mitgliedstaat eine anspruchsvollere strukturelle Anpassung vornehmen, um die MLSA im Rahmen der Übergangsregelung für den Schuldenabbau einzuhalten, während eine unerwartet negative Inflationsentwicklung im Laufe der Zeit zusätzlich zu einer Aufwärtskorrektur der erforderlichen MLSA beigetragen kann. Zudem wird bei der Übergangsregelung für den Schuldenabbau der Konzeption nach davon ausgegangen, dass das Wachstum des BIP-Deflators erst 2021 wieder den langfristigen Durchschnittswert von 2 % erreicht, was die Einhaltung der zukunftsorientierten Schuldenregel zu einer besonderen Herausforderung macht. Unter solchen Bedingungen stellt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder des dorthin führenden Anpassungspfads einen wesentlichen einschlägigen Faktor für die Bewertung der Einhaltung der Schuldenregel dar.

Im Lichte dieser Bestimmungen werden in den nächsten Teilabschnitten folgende Faktoren bewertet: 1) mittelfristige Wirtschaftslage, einschließlich des Stands der Umsetzung der Strukturreformen; 2) mittelfristige Haushaltslage, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel und der öffentlichen Investitionen; 3) mittelfristige Entwicklung der Schuldenquote, einschließlich der Aussichten bezüglich ihrer Tragfähigkeit; 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 Wirtschaftslage

Die makroökonomischen Bedingungen, die zwar – vor allem aufgrund der niedrigeren Inflation – nach wie vor ungünstig sind, werden sich voraussichtlich ab 2016 verbessert haben und können nicht mehr als wichtiger mildernder Umstand für Italiens mangelnde Haushaltskonsolidierung und die für die kommenden Jahre prognostizierten deutlichen Lücken zur (zukunftsorientierten) Schuldenregel gelten. Hinzu kommt, dass Italiens tragem Potenzialwachstum strukturelle Schwächen zugrunde zu liegen scheinen und nach der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen 2016 inländische Entwicklungen die Verabschiedung neuer Reformen in Italien verlangsamt haben. Die Verfolgung einer ehrgeizigen Reformagenda hätte sich positiv auf die mittelfristigen Wachstumsaussichten Italiens niederschlagen und damit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes stärken können.

Konjunkturlage, Potenzialwachstum und Inflation

Im Jahr 2015 betrug das reale BIP-Wachstum Italiens 0,7 %. In der Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 wird davon ausgegangen, dass es im Jahr 2016 bei 0,8 % und damit geringfügig unter der Winterprognose 2017 der Kommission (0,9 %) liegt¹⁷. Das voraussichtlich negative Potenzialwachstum im Jahr 2016 (-0,3 %, unverändert gegenüber 2015) lässt auf eine deutliche Verringerung der negativen Produktionslücke Italiens schließen (von -3,8 % des potenziellen BIP im Jahr 2014 auf -2,8 % im Jahr 2015 und -1,6 % im Jahr

¹⁷ Die vorläufigen Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das vierte Quartal 2016 deuten – im Einklang mit der Winterprognose 2017 der Kommission – auf ein reales BIP-Wachstum von 0,9 % für das Gesamtjahr 2016 hin.

2016 auf der Grundlage der Kommissionsprognose). Insgesamt hatte Italien während der Übergangszeit für den Schuldenabbau 2013-2015 sowohl eine negative Produktionslücke (durchschnittlich rund -3,6 % des potenziellen BIP) als auch ein negatives Potenzialwachstum (durchschnittlich -0,4 % des potenziellen BIP) zu verzeichnen. Die etwas höhere Prognose für das reale BIP-Wachstum im Jahr 2017 (0,9 %), oberhalb der Schätzung für das potenzielle BIP-Wachstum (0,1 %), würde die negative Produktionslücke auf -0,8 % des potenziellen BIP auf der Grundlage der Kommissionsprognose halbieren.

Die am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gemessene Inflation lag 2016 – nach einem jeweils sehr geringen Anstieg in den Jahren 2014 und 2015 (0,2 % bzw. 0,1 %) – bei -0,1 %. Auch die Kerninflation war weiter gedämpft (bei 0,5 % im Jahr 2016 nach 0,7 % in den Jahren 2014 und 2015), was hauptsächlich auf die geringe Gesamtnachfrage, den verhaltenen Lohndruck und den deutlichen Rückgang der Energiepreise zurückzuführen ist. Für 2017 wird jedoch davon ausgegangen, dass die HVPI-Inflation – vor allem aufgrund höherer Energiepreise – auf 1,4 % und die Kerninflation auf 0,8 % steigt. Zudem dürfte sich das in den vergangenen Jahren träge Wachstum des BIP-Deflators von 0,6 % im Jahr 2015 auf 0,9 % in den Jahren 2016 und 2017 beschleunigen. Die niedrige Inflation hat es bisher erschwert, den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP zu senken, indem die Löhne und Renten auf ihrem Nominalniveau eingefroren werden (statt sie an den Inflationsindex zu koppeln). Diese von Italien in den letzten Jahren verfolgte Politik hat es ermöglicht, den Anstieg der Primärausgaben sowohl nominal als auch real zu begrenzen. Auf der Einnahmenseite führte die niedrige Inflation zu einem geringeren Steueraufkommen als unter üblichen Umständen. Zudem führten die ungünstigen makroökonomischen Bedingungen, einschließlich der schwierigen Finanzierungsbedingungen in den vergangenen Jahren, zu relativ hohen Fiskalmultiplikatoren, und die Beengung der Geldpolitik aufgrund der Null-Prozent-Untergrenze hat die Lage noch verschärft¹⁸. Daher lässt sich der Standpunkt vertreten, dass Italiens Möglichkeiten, größere Haushaltsanpassungen vorzunehmen, bisher aufgrund der makroökonomischen Bedingungen etwas eingeschränkt waren, da ein allzu restriktiver finanzpolitischer Kurs kontraproduktiv hätte sein können; zugleich hat sich die gemäßigte Preisentwicklung negativ auf die Schuldenquote und den Primärsaldo ausgewirkt. Die in den kommenden Jahren erwartete Verbesserung der makroökonomischen Bedingungen, einschließlich einer höheren Inflation, bedeutet jedoch, dass diese nicht mehr als wichtiger mildernder Umstand für Italiens mangelnde haushaltspolitische Anstrengung im Sinne der Empfehlungen des Rates für 2017 und die deutlichen Lücken zur zukunftsorientierten Schuldenregel (etwa 7,1 % im Jahr 2017 bei Annahme einer unveränderten Politik) gelten können.

Insgesamt hemmen seit Langem bestehende strukturelle Schwächen und die Folgen der Krise weiter die wirtschaftliche Erholung Italiens; sie sind die Ursache des trägen Potenzialwachstums.¹⁹ Das BIP Italiens ist auf demselben Stand wie vor 15 Jahren, während in den übrigen Ländern des Euro-Währungsgebiets durchschnittlich ein Wachstum von 1,2 % jährlich zu verzeichnen war. Dies lässt sich weitgehend durch strukturelle Faktoren erklären,

¹⁸ Siehe beispielsweise O. Blanchard und D. Leigh (2013), unter: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

¹⁹ Siehe „Country Report Italy 2017 – Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Italien 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

die eine effiziente Ressourcenallokation erschweren. Infolge der langwierigen Krise lastet auf den Banken nun ein großer Bestand an notleidenden Krediten, weswegen sie die wirtschaftliche Erholung möglicherweise nicht in vollem Umfang unterstützen können. Die Beschäftigung wächst, auch aufgrund der Arbeitsmarktreformen und der Einstellungsanreize, aber zugleich ist die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit weiter hoch und trübt künftige Wachstumsaussichten. Auch wenn Mängel in der öffentlichen Verwaltung, die äußerst langwierigen Gerichtsverfahren und die schwierigen Rahmenbedingungen für Unternehmen allmählich angegangen werden, stellen sie nach wie vor Investitionshindernisse dar. Nicht zuletzt sind insbesondere kleinere Unternehmen aufgrund der gegenüber anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften nur gering entwickelten Kapitalmärkte für Finanzierungen vor allem auf Bankdarlehen angewiesen. Strukturreformen, mit denen diese Schwächen angegangen werden und die damit die mittelfristigen Wachstumsaussichten Italiens verbessern könnten, sind für eine Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entscheidend.

Tabelle 3: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen ^a

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

Anmerkungen:

^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders

^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle: Dienststellen der Kommission, Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 und Winterprognose 2017 der Kommission.

Strukturreformen

In ihrer Mitteilung vom 13. Januar 2015 sprach sich die Kommission für eine stärkere Verknüpfung von Strukturreformen, Investitionen und verantwortungsvoller Haushaltspolitik zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung im Rahmen des SWP aus. Sowohl im nationalen Reformprogramm 2016²⁰ als auch im überarbeiteten Zeitplan der „Nota di Aggiornamento del DEF“²¹ bestätigte die italienische Regierung ihre Zusage, bei der Annahme und Umsetzung eines ehrgeizigen Aktionsplans für Strukturreformen in einer Reihe von Bereichen wie öffentliche Verwaltung und Justiz, Wettbewerbsfähigkeit und Produktmärkte, Arbeitsmarkt und Bildung sowie Besteuerung nicht nachzulassen.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/files/2016-national-reform-programme-italy_en

²¹ <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/>

Im Dezember 2016 wurden im vierten spezifischen Überwachungsbericht im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht²² die jüngsten Entwicklungen und politischen Initiativen zur Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte in Italien, d. h. hohe Staatsverschuldung und schwache Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund eines gedämpften Produktivitätswachstums, und zur Unterstützung der Anpassungsprozesse (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und im Bankensystem) im Einklang mit den länderspezifischen Empfehlungen 2016 überprüft.

Im Länderbericht 2017 wird anerkannt, dass Italien bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2016 einige Fortschritte erzielt hat, doch es wird auch festgestellt, dass sich die Reformdynamik deutlich abgeschwächt hat und dass in mehreren Reformbereichen immer noch erhebliche Herausforderungen zu bewältigen sind. Insgesamt sind die makroökonomischen Ungleichgewichte in Italien nach wie vor groß, und es gibt keine Anzeichen für eine deutliche Korrektur.²³ Daher kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass in Italien immer noch übermäßige Ungleichgewichte bestehen.²⁴

In dem Bericht wird darauf verwiesen, dass es bei der Annahme neuer (teilweise lang erwarteter) Reformen zu erheblichen Verzögerungen kommt; bereits beschlossene Reformen werden hingegen weitgehend umgesetzt. Im Bereich der öffentlichen Finanzen hat die Regierung eine umfassende Reform des Haushaltsverfahrens beschlossen, sodass Ausgabenüberprüfungen nun ein fester Bestandteil des Verfahrens sind; allerdings wurde die Umsetzung de facto auf das Haushaltsjahr 2018 verschoben. Darüber hinaus sind die Fortschritte im Bereich der Besteuerung sehr gering: Die Privatisierungsziele für das Jahr 2016 wurden nicht erreicht, und Teile der Rentenreform von 2012 werden durch einige Bestimmungen des Haushaltsplans 2017 wieder zurückgenommen.

Was den Arbeitsmarkt betrifft, wurde mit der Umsetzung der Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik begonnen, allerdings gilt es noch mehrere Hindernisse zu überwinden, und die geplanten Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen erscheinen unzureichend. Derzeit läuft die parlamentarische Debatte über ein wichtiges Ermächtigungsgesetz zur Einrichtung eines umfassenden Armutsbekämpfungsprogramms.

Im Bankensektor verläuft die Umsetzung der verschiedenen Reformen der Corporate Governance weitgehend planmäßig. Zudem wurden einige Maßnahmen ergriffen, um – auch mit Unterstützung aus privaten Mitteln – marktbasierende Mechanismen zu fördern und so die Belastung durch notleidende Kredite zu verringern. Einige Banken bereiten sich gerade darauf vor, die neuen Instrumente in den kommenden Wochen einzuführen. Allerdings könnte eine umfassendere und ehrgeizigere Strategie zum Abbau notleidender Kredite erforderlich werden.

Im Hinblick auf das Geschäftsumfeld und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verläuft die Umsetzung der Vereinfachungsagenda 2015-2017 planmäßig, und es wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Unternehmen in den Bereichen Investitionen,

²² Erscheint in Kürze.

²³ Siehe „Country Report Italy 2017 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Länderbericht Italien 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte).

²⁴ Siehe Mitteilung der Kommission „Europäisches Semester 2017: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen und bei der Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte sowie Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011“.

Innovation und Internationalisierung zu unterstützen. Die im Haushaltsplan 2017 vorgesehene Verringerung des Eigenkapitalzinsabzugs (Allowance for Corporate Equity) steht jedoch nicht im Einklang mit dem Ziel, die Unternehmen unabhängiger von einer Kreditfinanzierung zu machen. Bei der Stärkung des Wettbewerbs wurden keine weiteren Fortschritte erzielt: Das jährliche Wettbewerbsgesetz von 2015 wurde vom Parlament immer noch nicht endgültig ratifiziert.

Zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten setzt die Regierung eine ehrgeizige Reform der öffentlichen Verwaltung um, die jedoch durch ein kürzlich ergangenes Urteil des Verfassungsgerichts teilweise wieder rückgängig gemacht wurde, und eine umfassende Verfassungsreform wurde bei einer Volksabstimmung am 4. Dezember 2016 abgelehnt. Die bisherigen Reformen der Zivilgerichtsbarkeit, u. a. mit dem Ziel, das hohe Maß an Klagemissbrauch einzudämmen, zeigen nur sehr zaghafte erste Ergebnisse, und bei zivil- und handelsrechtlichen Verfahren weist Italien in allen Instanzen unionsweit die längste Bearbeitungsdauer auf. Ein wichtiges Ermächtigungsgesetz zur Reform der Zivilverfahren wird immer noch im Parlament diskutiert. Schließlich steht auch die längst überfällige Reform der Verjährungsvorschriften noch aus, durch die die Korruption energischer bekämpft werden soll. Darüber hinaus ist der Rahmen für die Korruptionsprävention, der auch den Schutz von Hinweisgebern umfasst, nach wie vor sehr lückig.

4.2. Mittelfristige Haushaltsentwicklung

Die Bewertung, ob Italien die Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2016 erfüllt hat, hängt in großem Maße von der Entscheidung der Kommission ab, eine vorübergehende Abweichung in Höhe von 0,75 % des BIP vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zuzulassen, um Investitionen und Strukturreformen zu ermöglichen. Eine notwendige Voraussetzung dafür, dass diese Abweichung in vollem Umfang zugelassen wird, nämlich die Rückkehr zum Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017, ist jedoch gemäß der Prognose der Kommission offenbar nicht erfüllt. Somit besteht die Gefahr, dass Italien weder 2016 noch 2017 die Anforderungen des Anpassungspfads im Rahmen der präventiven Komponente erfüllt.

Gesamtsaldo, struktureller Saldo und Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel

Entsprechend der Mitteilung „*Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität*“²⁵ wurde Italien gemessen an den eigentlich im Rahmen der präventiven Komponente des SWP vorgeschriebenen strukturellen Anstrengungen für den Zeitraum 2015–2017 erhebliche Flexibilität eingeräumt. Die Elemente dieser Flexibilität im Vergleich zur Standardmatrix der Anforderungen sind in Tabelle 4 zusammengefasst und werden im Folgenden für jedes Jahr näher beschrieben.

Für das Jahr 2015 wurde Italien empfohlen, eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,25 % des BIP zu erreichen, um unter Berücksichtigung der Konjunkturbedingungen ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu erzielen. Mitgliedstaaten, für die die Bewertung „sehr schlechte Zeiten“ ergibt (wie es in Italien gemäß der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission²⁶ der Fall war) und in denen sich die gesamtstaatliche Schuldenquote auf mehr als 60 % beläuft, wird eine strukturelle Anpassung

²⁵ Siehe Mitteilung der Kommission COM(2015) 12 final/2 vom 13.1.2015.

²⁶ Siehe Stellungnahme der Kommission C(2015) 8105 final.

von 0,25 % des BIP anstelle von 0,5 % empfohlen. Entsprechend einer vorläufigen Bewertung hatte Italien zudem aufgrund der im Vergleich zum Jahr 2014 höheren flüchtlingsbedingten Kosten im Jahr 2015 Anspruch auf eine Abweichung in Höhe von 0,03 % des BIP²⁷. Dieser Betrag wurde durch die Ist-Daten bestätigt. Gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission und der im April 2016 vorgelegten Daten dürfte sich Italiens struktureller Saldo 2015 um 0,1 Prozentpunkte des BIP verbessert haben. Somit deutet die Prognose der Kommission sowohl für das Jahr 2015 allein als auch für die Jahre 2014 und 2015 zusammengenommen auf eine gewisse Abweichung beim strukturellen Saldo hin (Lücke von 0,1 Prozentpunkten des BIP), während der Ausgabenrichtwert auf die Einhaltung der Vorschriften schließen lässt. Der Prognose zufolge hat Italien insgesamt die präventive Komponente des SWP im Jahr 2015 weitgehend erfüllt, eine Schlussfolgerung, die unter Berücksichtigung der vorübergehenden Abweichung von 0,03 % des BIP aufgrund der flüchtlingsbedingten Kosten weiter untermauert wird.

Für das Jahr 2016 wurde Italien empfohlen, die vorübergehende Abweichung von der geforderten strukturellen Anpassung in Höhe von mindestens 0,5 % des BIP angesichts der nach den Strukturreform- und Investitionsklauseln gewährten Flexibilität auf maximal 0,75 % des BIP zu begrenzen²⁸. Italien profitierte insbesondere von

i) der Berücksichtigung der Konjunkturbedingungen, da Mitgliedstaaten, für die die Bewertung „schlechte Zeiten“ ergibt (wie es in Italien gemäß der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission²⁹ der Fall war) und in denen sich die gesamtstaatliche Schuldenquote auf mehr als 60 % beläuft, eine strukturelle Anpassung von 0,5 % des BIP anstelle einer Anpassung von 0,6 % des BIP oder mehr empfohlen wird;

ii) einer vorübergehenden Abweichung, die Italien im Stabilitätsprogramm 2015 und in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 im Hinblick auf die geplante Umsetzung größerer Strukturreformen sowie auf nationale Ausgaben für von der Union kofinanzierte Projekte beantragt hatte. Gemäß der vorläufigen Bewertung³⁰ hatte Italien insgesamt Anspruch auf die maximale Abweichung in Höhe von 0,75 % des BIP für 2016, davon 0,5 % des BIP gemäß der Strukturreformklausel und 0,25 % gemäß der Investitionsklausel. Diese Abweichung wurde in zwei Schritten zugestanden: 0,4 % des BIP wurden gemäß der Strukturreformklausel im Juli 2015 ohne Bedingungen gewährt; weitere 0,35 % des BIP (davon 0,1 % des BIP gemäß der Strukturreformklausel und 0,25 % des BIP gemäß der Investitionsklausel) wurden im Juli 2016 unter folgenden Bedingungen gewährt: i) Vorliegen glaubwürdiger Pläne für die Rückkehr zum Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ab dem Jahr 2017; ii) wirksame Nutzung einer Abweichung vom Anpassungspfad, um mehr Investitionen zu schaffen; iii) Fortschritte bei der Strukturreformagenda unter Beachtung der Empfehlungen des Rates;

iii) einer vorübergehenden Abweichung im Zusammenhang mit zusätzlichen Sicherheitskosten aufgrund der Bedrohung durch den Terrorismus und des

²⁷ Siehe Bewertung des Stabilitätsprogramms 2016 für Italien (von der GD ECFIN erarbeitete Stellungnahme) unter http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/12_it_scp_en.pdf

²⁸ Eine umfassende chronologische Darstellung der 2016 gewährten Flexibilität findet sich in der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2016 für Italien (von der GD ECFIN erarbeitete Stellungnahme) (S. 6-7) unter http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/12_it_scp_en.pdf

²⁹ Siehe Stellungnahme der Kommission C(2015) 8105 final.

³⁰ Siehe Bewertung des Stabilitätsprogramms 2016 für Italien (von der GD ECFIN erarbeitete Stellungnahme) unter http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/12_it_scp_en.pdf

außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen, der nach Auffassung der Behörden als „außergewöhnliches Ereignis“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 einzustufen sei. Konkret beantragte Italien unter Verweis auf die außergewöhnlichen Sicherheitsmaßnahmen eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel in Höhe von 0,2 % des BIP für 2016. Gemäß der vorläufigen Bewertung³¹ hatte Italien Anspruch auf eine Abweichung in Höhe von 0,06 % des BIP für die zusätzlichen, für das Jahr 2016 veranschlagten Ausgaben in direktem Zusammenhang mit der Sicherheit, was bei der 2017 vorzunehmenden Ex-post-Gesamtbewertung, ob Italien die präventive Komponente im Jahr 2016 erfüllt hat, zu berücksichtigen ist. Mit Blick auf die Auswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen beantragte Italien eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Ziel in Höhe von 0,2 % des BIP für 2016, was den im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise anfallenden jährlichen (um die Beiträge der Union bereinigten) Gesamtkosten entspricht. Gemäß der vorläufigen Bewertung hatte Italien für das Jahr 2016 Anspruch auf eine Abweichung in Höhe von 0,04 % des BIP für die zusätzlichen flüchtlingsbedingten Kosten im Jahr 2016, was bei der 2017 vorzunehmenden Ex-post-Gesamtbewertung, ob Italien die präventive Komponente im Jahr 2016 erfüllt hat, zu berücksichtigen ist.

Gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission dürfte sich Italiens struktureller Saldo 2016 um 0,6 Prozentpunkte des BIP verschlechtert haben. Daher deutet die Prognose der Kommission im Hinblick auf die zulässige strukturelle Verschlechterung von 0,25 % des BIP (nach Korrektur der Anforderung im Rahmen der präventiven Komponente für die gesamte Abweichung in Höhe von 0,75 % des BIP gemäß den Flexibilitätsklauseln) auf eine gewisse Abweichung vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (Lücke von -0,1 Prozentpunkten des BIP) und auf die Gefahr einer gewissen Abweichung (Lücke von -0,4 Prozentpunkten des BIP) vom strukturellen Saldo über ein Jahr im Jahr 2016 hin. In den Jahren 2015 und 2016 zusammengenommen deutet die Prognose der Kommission unter Berücksichtigung der korrigierten Anforderung der präventiven Komponente darauf hin, dass der Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen eingehalten wurde und eine gewisse Abweichung (Lücke von -0,2 Prozentpunkten des BIP) vom strukturellen Saldo besteht. Die Differenz zwischen diesen beiden Indikatoren ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Ausgabenrichtwert 2016 durch einen auch auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission herangezogenen BIP-Deflator begünstigt wird, der aufgrund einer bereits als Schutzklausel verabschiedeten Mehrwertsteuererhöhung, die letztlich aufgehoben wurde, aufgebläht war. Eine Gesamtbewertung führt zu dem Ergebnis, dass die Gefahr einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2016 besteht, sofern die vorstehend beschriebene Abweichung in Höhe von 0,75 % des BIP bestätigt wird. Diese Schlussfolgerung wird bestätigt, wenn die zusätzlichen finanziellen Auswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen (0,05 %) und der Sicherheitskosten (0,06 %) von der Anforderung im Jahr 2016 abgezogen werden.

Für das Jahr 2017 wurde Italien empfohlen, eine strukturelle Anpassung von 0,6 % des BIP zu erreichen, um ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu erzielen. Diese Empfehlung entspricht der Anpassung gemäß der Matrix der präventiven

³¹ Ebenda.

Komponente für Mitgliedstaaten mit einer gesamtstaatlichen Schuldenquote von mehr als 60 % des BIP, einem Wachstum über dem Potenzial und „normalen wirtschaftlichen Zeiten“.

Die Haushaltsprojektionen der Behörden für das Jahr 2017 weisen außergewöhnliche Ausgaben von rund 0,4 % des BIP aus, die jeweils zur Hälfte auf die andauernde Flüchtlingskrise und die damit verbundenen umfassenden Maßnahmen zur Migrationssteuerung und auf einen Plan für präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien entfallen. Die voraussichtlichen Nettoauswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen auf den Haushalt wurden durch den jüngsten Bericht über einschlägige Faktoren³² bestätigt, der hierfür 0,16 % des BIP im Jahr 2015, 0,21 % des BIP im Jahr 2016 und 0,22 % des BIP im Jahr 2017 ausweist. In diesem Zusammenhang beantragte Italien in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017 eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel von 0,16 % des BIP im Jahr 2017, was der Differenz zwischen den im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise im Jahr 2017 anfallenden Gesamtkosten und den Durchschnittskosten in dem vor Verschärfung der Krise gelegenen Zeitraum 2011–2013 (0,06 % des BIP) entspricht. Italien argumentierte, dass die Ausgaben für Migranten nicht nur als jährlicher Anstieg der Ausgaben aufgrund der jüngsten Krise gemessen werden dürfen, sondern dass die Gesamtanstrengungen Italiens im Vergleich zu der Situation vor der Krise berücksichtigt werden müssten. In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens für 2017³³ verwies die Kommission auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates³⁴, worin er den *„erheblichen, auch finanziellen Beitrag, den die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen in den letzten Jahren geleistet haben“*, würdigte, und erklärte die Bereitschaft der Kommission, eine zusätzliche Abweichung für 2017 zu erwägen, die den gesamten 2017 auftretenden Kosten, abzüglich der bereits in den Jahren 2015 und 2016 zugelassenen Abweichung, entspricht. Da die Kosten im Zusammenhang mit der Migration struktureller Art sind und eine Doppelanrechnung vermieden werden muss, kann diese zusätzliche Abweichung nur einmal zugelassen werden. Hinsichtlich der erdbebenbedingten Ausgaben wird in der Stellungnahme der Kommission anerkannt, dass Italien in den vergangenen Monaten mit beispielloser seismischer Aktivität konfrontiert war und dass die Ausgaben für Krisenmanagement und präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien eng miteinander verknüpft und daher schwer auseinanderzuhalten sind. Gemäß der Stellungnahme ist die Kommission daher bereit, einen umfassenderen Ansatz bei der Behandlung erdbebenbedingter Ausgaben in Betracht zu ziehen und zu akzeptieren, dass der Anteil von 0,18 % des BIP, den die italienischen Behörden 2017 für den Präventionsplan veranschlagt haben³⁵, unter die Klausel für außergewöhnliche Ereignisse fällt, sobald die italienischen Behörden die erforderlichen Ex-ante- und Ex-post-Daten bereitgestellt haben. In Italiens Bericht über einschlägige Faktoren (siehe Abschnitt 4.5) erklären die Behörden, dass sich die Steueranreize für Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen im Bereich des Erdbebenschutzes, insbesondere für den privaten

³² Siehe *„Relevant Factors Influencing Debt Developments in Italy“*, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Februar 2017: www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf

³³ Siehe Stellungnahme der Kommission C(2016) 8009 final.

³⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. Oktober 2016 unter www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/

³⁵ Siehe *„Il Ministro Padoan risponde alla Commissione europea sul DPB 2017“*: www.tesoro.it/opencms/754/opencms/inevidenza/documenti/Lettera_risposta_del_25_ottobre_2016_-_Dombrovskis_e_Moscovici.pdf

Wohnungsmarkt, auf 2 Mrd. EUR belaufen.³⁶ Darüber hinaus enthält der Haushaltsplan für 2017–2019 nach Angaben der italienischen Behörden i) einen speziellen mehrjährigen „Investitionsfonds“, von dem ein mit 0,5 Mrd. EUR veranschlagter Anteil 2017 für die Sicherung von Schulen und öffentlichen Einrichtungen sowie für Maßnahmen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes und zur Vermeidung hydrogeologischer Instabilität eingesetzt wird, und ii) mit 0,5 Mrd. EUR veranschlagte zusätzliche Investitionsspielräume für Regionen und Kommunen, wobei ein Teil der Mittel speziell für Schulen vorgesehen ist. Da sehr unsicher ist, wie sich die Steueranreize in Höhe von 2 Mrd. EUR auf den Erdbebenschutz von Gebäuden auswirken, sollten die Behörden dies im Hinblick auf die der Kommission vorzulegende Ex-post-Bewertung beobachten, damit der Umfang der vorübergehend gewährten Flexibilität bestätigt werden kann.

Gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission dürfte sich Italiens struktureller Saldo 2017 um weitere 0,4 Prozentpunkte des BIP verschlechtern und einen Wert von -2,0 % des BIP erreichen. Deshalb besteht gemäß der Prognose der Kommission die Gefahr einer erheblichen Abweichung sowohl vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (Lücke von -0,9 Prozentpunkten des BIP) als auch vom strukturellen Saldo (Lücke von -1,0 Prozentpunkten des BIP) über ein Jahr im Jahr 2017. In den Jahren 2016 und 2017 zusammengenommen besteht die Gefahr einer erheblichen Abweichung sowohl vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (im Durchschnitt eine Lücke von jährlich -0,5 Prozentpunkten des BIP) als auch vom strukturellen Saldo (im Durchschnitt eine Lücke von jährlich -0,7 Prozentpunkten des BIP). Die Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des Ausgabenrichtwerts wird durch einen (gegenüber der zugrunde liegenden bisherigen Schätzung des strukturellen Saldos) geringfügig höheren BIP-Deflator begünstigt, der auch auf der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission beruht, in der eine später wieder aufgehobene Mehrwertsteuererhöhung teilweise berücksichtigt war. Die Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen auf der Grundlage des strukturellen Saldos wiederum wird durch ein (gegenüber dem beim Ausgabenrichtwert zugrunde gelegten mittelfristigen potenziellen BIP-Wachstum) geringfügig höheres potenzielles BIP-Wachstum positiv beeinflusst, andererseits aber durch Mindereinnahmen negativ beeinflusst (da davon ausgegangen wird, dass die Einnahmenentwicklung gegenüber den aufgrund der Standardelastizitäten erwarteten Werten zurückgeblieben ist). Unter Berücksichtigung dieser Faktoren deutet eine auf der Grundlage der Winterprognose 2017 der Kommission durchgeführte Gesamtbewertung auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung von der empfohlenen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel 2017 hin.

Dieses Ergebnis bestätigt sich auch nach Einbeziehung der vorstehend genannten vorübergehenden Abweichung in Höhe von 0,32 % des BIP³⁷ im Zusammenhang mit den voraussichtlichen Auswirkungen des Zustroms von Flüchtlingen auf den Haushalt und mit dem Plan für präventive Investitionen zur Verbesserung des Erdbebenschutzes in Italien im

³⁶ Dabei wird ein Abzug in Höhe von 50 % der Kosten für Instandhaltungsarbeiten zur Sicherung von Gebäuden gewährt, die in erdbebengefährdeten Gebieten liegen und als Haupt- oder Zweitwohnungen, Eigentumswohnungen oder für Produktionstätigkeiten genutzt werden. Wird durch die Arbeiten die Gefahr einer erdbebenbedingten Beschädigung verringert und das Gebäude in eine niedrigere Gefahrenklasse eingestuft, könnte dieser Wert auf bis zu 85 % angehoben werden.

³⁷ Alle hier angegebenen Zahlen umfassen auch die zusätzliche Abweichung in Höhe von 0,11 % des BIP, die für 2016 vorübergehend zugelassen wurde.

Jahr 2017. Auch in diesem Fall würde die Prognose der Kommission immer noch auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung sowohl vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (Lücke von -0,6 Prozentpunkten des BIP) als auch vom strukturellen Saldo (Lücke von -0,7 Prozentpunkten des BIP) über ein Jahr im Jahr 2017 hindeuten. In den Jahren 2016 und 2017 zusammengenommen besteht die Gefahr einer erheblichen Abweichung sowohl vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (im Durchschnitt eine Lücke von jährlich -0,3 Prozentpunkten des BIP) als auch vom strukturellen Saldo (im Durchschnitt eine Lücke von jährlich -0,5 Prozentpunkten des BIP). Insgesamt besteht für 2017 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel.

Da gemäß der Prognose der Kommission im Jahr 2017 die Gefahr einer erheblichen Abweichung besteht, ist gegenwärtig offenbar nicht gewährleistet, dass Italien im Jahr 2016 die präventive Komponente erfüllt, sodass zum jetzigen Zeitpunkt nur ein Teil der für 2016 vorübergehend zugelassenen Abweichung berücksichtigt werden kann. Allerdings kann die Einhaltung des SWP erst im Frühjahr endgültig bewertet werden, wenn die von den italienischen Behörden eingegangenen Verpflichtungen, spätestens im April weitere strukturelle Maßnahmen im Umfang von 0,2 % des BIP im Jahr 2017 zu ergreifen, überprüft werden können, da die Bewertung dieser Maßnahmen maßgeblich dafür sein dürfte, ob davon ausgegangen werden kann, dass Italien auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel 2017 zurückgekehrt ist. Dies war eine der Grundvoraussetzungen für die im Jahr 2016 zugelassene Abweichung in Höhe von 0,35 % des BIP. Sollte diese Voraussetzung als erfüllt gelten, müsste auch untersucht werden, ob die gemäß der Investitionsklausel erfolgte Abweichung vom Anpassungspfad wirksam zur Investitionssteigerung genutzt wurde. Auf der Grundlage der vorliegenden Informationen rechnet die Kommission diesbezüglich mit einem leichten Rückgang der öffentlichen Investitionen im Jahr 2016, was im Nachhinein noch bestätigt werden muss. Folglich ist die genannte Grundvoraussetzung, wonach das Volumen der öffentlichen Investitionen in dem Jahr, in dem die Investitionsklausel gewährt wird, zumindest beizubehalten ist, offenbar zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erfüllt. Eine endgültige Schlussfolgerung wird als Teil der Gesamtbewertung auf der Grundlage der für 2016 gemeldeten Daten gezogen.

Ohne die Abweichung in Höhe von 0,35 % des BIP würde sich die geforderte Anpassung im Jahr 2016 auf 0,1 % des BIP belaufen³⁸. Vor diesem Hintergrund würde die Prognose der Kommission darauf hindeuten, dass die Gefahr einer gewissen Abweichung vom Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Maßnahmen (Lücke von -0,5 Prozentpunkten des BIP) und die Gefahr einer erheblichen Abweichung (Lücke von -0,7 Prozentpunkten des BIP) vom strukturellen Saldo über ein Jahr im Jahr 2016 besteht. In den Jahren 2015 und 2016 zusammengenommen deutet die Prognose der Kommission darauf hin, dass der Ausgabenrichtwert ohne Anrechnung einmaliger Ausgaben eingehalten wurde und dass die Gefahr einer erheblichen Abweichung (im Durchschnitt eine Lücke von jährlich -0,4 Prozentpunkten des BIP) vom strukturellen Saldo besteht. Entsprechend einer nach oben beschriebenen Grundsätzen durchgeführten Gesamtbewertung besteht die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige

³⁸ Berücksichtigt ist hier nur die Abweichung in Höhe von 0,4 % des BIP gemäß der Strukturreformklausel, für die nicht ausdrücklich die Bedingung gestellt wurde, dass Italien 2017 auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zurückkehrt, im Gegensatz zu den übrigen 0,35 %, die gemäß der Investitionsklausel (0,25 %) und der Strukturreformklausel (0,1 %) gewährt wurden.

Haushaltsziel im Jahr 2016. Auch wenn die zusätzlichen finanziellen Auswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen (0,05 %) und der Sicherheitskosten (0,06 %) von der Anforderung im Jahr 2016 abgezogen würden, würde dies am Ergebnis nichts ändern. Für Italien ist damit sowohl für 2016 als auch für 2017 von der Gefahr einer erheblichen Abweichung von den Anforderungen der präventiven Komponente in Bezug auf die Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel auszugehen, wodurch infrage gestellt ist, ob Italien seine Schuldendynamik auf einen nachhaltigen Weg bringen kann.

Öffentliche Investitionen

Die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand lagen in Italien im Zeitraum 1999-2010 bei durchschnittlich etwa 3 % des BIP, doch gingen die öffentlichen Investitionen wegen der Notwendigkeit, rasch Anpassungsmaßnahmen zur Reaktion auf die Staatsschuldenkrise zu treffen, deutlich zurück und beliefen sich im Zeitraum 2011-2014 auf 2,3 % des BIP. Im Jahr 2015 erreichten die öffentlichen Investitionen mit 2,2 % des BIP ihren bisherigen Tiefstand (nominal +0,2 % gegenüber dem Vorjahr). Die Kommission geht für 2016 von einem weiteren Rückgang um 1,8 % aus, bevor die öffentlichen Investitionen 2017 wieder geringfügig um 1,7 % steigen. Im Ergebnis dürfte der BIP-Anteil der öffentlichen Investitionen im Zeitraum 2015–2017 stabil bei 2,2 % bleiben. Insgesamt scheinen die Entwicklungen bei den öffentlichen Investitionen angesichts ihres allgemeinen Rückgangs im Laufe der Zeit kein mildernder Umstand zu sein, durch den Italiens Verstoß gegen die Schuldenregel gerechtfertigt werden könnte.

Tabelle 4: Übersicht über die Flexibilität

Im Rahmen des SWP gewährte Flexibilität für Italien (% des BIP)	2015	2016	2017
Konjunkturbedingungen	„sehr schlechte Zeiten“	„schlechte Zeiten“	„normale Zeiten“
Vorgabe der Richtwert-Matrix (unter Berücksichtigung der Konjunkturbedingungen und des Schuldenstands)	0,25%	0,5%	0,6%
Vorab gewährte Flexibilität	0,03%	0,86%	0,32%
davon für Flexibilitätsklauseln:	-	• 0,5% für die Strukturreformklausel • 0,25 % für die Investitionsklausel	-
davon wegen außergewöhnlicher Ereignisse:	• 0,03% für die Flüchtlingsklausel (nachträglich bestätigt)	• 0,05 % für die Flüchtlingsklausel • 0,06 % für die Sicherheitskosten	• 0,18 % für die durch Erdbeben verursachten Kosten • 0,14 % für die Flüchtlingsklausel
„Berichtigte“ Matrixvorgabe nach Flexibilitätsklauseln gemäß Empfehlung Nr. 1	0,25%	-0,25%	0,60%
Erforderliche strukturelle Anpassung nach Flexibilitätsklausel und Klausel für außergewöhnliche Ereignisse	0,22%	-0,36%	0,28%
Von Italien vorgenommene strukturelle Anpassung (Winterprognose 2017)	0,2%	-0,6%	-0,4%

4.3. Mittelfristiger Schuldenstand

Italiens Schuldenstand stellt auf mittlere Sicht nach wie vor eine wesentliche Schwachstelle dar, und kürzlich verabschiedete Maßnahmen stehen nicht mit der vollständigen Umsetzung der bisherigen Rentenreformen im Einklang, die jedoch ebenso erforderlich wären wie die

anderen Strukturreformen zur Förderung des mittel- und langfristigen Wachstumspotenzials und weitere Haushaltsanpassungen, um die Schuldenragfähigkeit zu verbessern.

Italiens Schuldenquote erreichte bereits 2015 einen sehr hohen Wert mit 132,3 % des BIP, und trotz einer prognostizierten allmählichen Erholung weist die Winterprognose 2017 der Kommission für das Jahr 2016 einen weiteren Anstieg (auf 132,8 %) und einen Höchststand von 133,3 % im Jahr 2017 aus, bevor sie sich 2018 stabilisieren dürfte. Dies ist im Wesentlichen auf die expansive Fiskalpolitik der Regierung in den Jahren 2016 und 2017 zurückzuführen, weshalb davon auszugehen ist, dass sich Italiens struktureller Saldo von -1,0 % des BIP-Potenzials im Jahr 2015 auf -2,5 % im Jahr 2018 verschlechtern wird (unter Annahme einer unveränderten Politik), d. h. dass er deutlich unter dem Mindesttrichtwert liegen wird, durch den eine ausreichende Sicherheitsmarge gewährleistet ist, die einen Verstoß Italiens gegen die Defizitgrenze von 3 % verhindert. Die Prognosen der Regierung sind etwas optimistischer, da in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017 davon ausgegangen wird, dass die Schuldenquote ab 2017 zurückgeht (auf 132,6 %). Es wird erwartet, dass sich dieser Abwärtstrend im Laufe des Programmzeitraums beschleunigt, da ab 2018 ehrgeizige Ziele für die Haushaltskonsolidierung bestehen und mit einem realen Wachstum von 1,2 % und einem allmählichen Anstieg der Inflationsrate auf 2 % gerechnet wird.

Auf kurze Sicht wird Italien aufgrund seiner hohen Staatsverschuldung und des niedrigen Wachstumspotenzials weiterhin für einen plötzlichen Anstieg der Risikoscheu am Finanzmarkt anfällig bleiben. Zudem könnte der von der Kommission für 2018 prognostizierte strukturelle Primärüberschuss Italiens von 1,3 % des BIP (gegenüber 3,2 % im Jahr 2015) mittelfristig erhöhte Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit sich bringen, da eine schlechte Haushaltslage künftig zu höheren Risikoprämien führen könnte.

Der Anteil der Rentenausgaben am BIP in Italien verzeichnete infolge der Krise und des damit einhergehenden Rückgangs des nominalen BIP einen deutlichen Anstieg³⁹ und ist nun der zweithöchste in der EU/OECD nach Griechenland. Positiv ist jedoch zu vermerken, dass die impliziten Verbindlichkeiten infolge der Bevölkerungsalterung u. a. durch die Fornero-Reform im Jahr 2012 eingedämmt wurden, sodass Italien in Bezug auf die langfristigen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen trotz der derzeit hohen Rentenausgaben relativ gut abschneidet. Gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission dürfte sich (unter Annahme einer unveränderten Politik) Italiens struktureller Primärüberschuss 2018 um rund 0,4 Prozentpunkte verbessern⁴⁰, sodass die Schuldenquote, auch unter Einbeziehung der Kosten der Bevölkerungsalterung, langfristig stabil bleiben sollte. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Haushaltsplan 2017 Maßnahmen enthält, durch die die Fornero-Reform von 2012 teilweise rückgängig gemacht wird und die Rentenausgaben mittelfristig leicht steigen werden, was in dem erwähnten Indikator für die langfristige Tragfähigkeit noch nicht enthalten ist. Die Rückführung der Schuldenquote auf 60 % des BIP bis 2031 würde ferner eine erhebliche Haushaltsanpassung (in Höhe von etwa

³⁹ Der Anstieg belief sich auf beinahe 2 Prozentpunkte im Jahr 2015, gestützt auf die Prognosen für die staatlichen Rentenzahlungen im *Bericht über die Bevölkerungsalterung 2009* und im *Bericht über die Bevölkerungsalterung 2015* der Europäischen Kommission.

⁴⁰ Quelle: „*Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016*“. Ein Wert von 0,4 beim S2-Indikator bedeutet „geringes Risiko“.

6,6 BIP-Prozentpunkten im Zeitraum 2019–2023⁴¹) erfordern. Eine weitere Haushaltsanpassung und eine energische Umsetzung von Strukturreformen mit dem Ziel, das Potenzialwachstum mittel-/langfristig zu fördern, sind in diesem Zusammenhang zur Erreichung einer zufriedenstellenden Schuldenrückführung von zentraler Bedeutung.

Die Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017 bestätigt, dass der ehrgeizige Privatisierungsplan der Regierung nicht wie geplant umgesetzt wird. Nachdem im Jahr 2015 Privatisierungserlöse in Höhe von 0,4 % des BIP verzeichnet wurden, werden für 2016 lediglich 0,1 % des BIP anstelle der gemäß dem Stabilitätsprogramm 2016 vorgesehenen 0,5 % erwartet. Dies ist in erster Linie auf Verzögerungen bei großen Privatisierungsvorhaben zurückzuführen, wie z. B. der ursprünglich für 2016 geplanten Teilprivatisierung der staatlichen Eisenbahngesellschaft *Ferrovie dello Stato*. Die größte 2016 durchgeführte Transaktion betraf das Flugsicherungsunternehmen ENAV (836 Mio. EUR bzw. 0,05 % des BIP). Für 2017 wird der angestrebte Wert von 0,5 % des BIP beibehalten, da die Regierung beabsichtigt, weitere Anteile (rund 30 %) der Post (*Poste Italiane*) zu verkaufen und den Börsengang von *Ferrovie dello Stato* einzuleiten. Die Regierung ist auch entschlossen, bei der Verwaltung des staatlichen Immobilienbesitzes einen höheren Wert zu erzielen und den Verkauf staatlicher Immobilien fortzusetzen: 2015 brachte der Verkauf staatlicher Realvermögenswerte Erlöse in Höhe von rund 1 Mrd. EUR. Ähnliche Beträge werden auch 2016 und 2017 erwartet. Allerdings bestehen bei all diesen Prognosen eindeutige Abwärtsrisiken.

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 den folgenden besondere Bedeutung zu: den finanziellen Beiträgen zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union, den Schulden infolge der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Wahrung der Finanzstabilität und den Schulden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen bei größeren finanziellen Störungen (Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97). Was die staatliche Unterstützung des Finanzsektors im Zuge der Finanzkrise angeht, so beliefen sich die Eventualverbindlichkeiten zur Unterstützung der Liquiditätsvorkehrungen von Finanzinstitutionen Ende 2015 auf rund 0,4 % des BIP (von insgesamt 2,2 % des BIP) und lagen damit erheblich niedriger als Ende 2014 mit 1,4 % des BIP. Die direkte finanzielle Unterstützung für Finanzinstitutionen (mit Auswirkungen auf den öffentlichen Schuldenstand) lag Ende 2015 bei etwa 0,1 % des BIP. Ein zusätzliches Risiko für die öffentlichen Finanzen bergen die Kosten, die die Regierung möglicherweise für die Rekapitalisierung schwacher italienischer Banken und die Entschädigung kleiner, nachrangiger Anleihehalter aufbringen muss, sowie die Ausstellung von Garantien für notleidende Kredite von Verbriefungsgesellschaften. So könnte es beispielsweise sein, dass 2017 sowohl die Defizit- als auch die Schuldenstandsdaten nach oben korrigiert werden müssen, nachdem die Regierung im Dezember 2016 ein Paket zur Bankenstützung in Höhe von 20 Mrd. EUR (oder 1,2 % des BIP) geschnürt hat.

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 muss dieser Bericht auch in Betracht ziehen, inwieweit der betroffene Mitgliedstaat die Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung

⁴¹ *Ebenda*. Ein Wert von 6,6 beim S1-Indikator bedeutet „hohes Risiko“.

berücksichtigt hat. In ihrer Stellungnahme zu Italiens Übersicht über die Haushaltsplanung 2016⁴² und zur Übersicht über die Haushaltsplanung 2017⁴³ wies die Kommission darauf hin, dass die Gefahr der Nichterfüllung der Bestimmungen des SWP für den Zeitraum 2016-2017 besteht, und forderte die Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass die Haushalte 2016 und 2017 den Vorgaben des SWP entsprechen. Trotz dieses ausdrücklichen Verweises auf die Gefahr der Nichterfüllung des SWP in den Jahren 2016 und 2017 wurde der Haushaltsplan 2017 am 7. Dezember 2016 ohne größere Änderungen gegenüber der Übersicht über die Haushaltsplanung verabschiedet.

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

Am 1. Februar 2017 übermittelten die italienischen Behörden Unterlagen zu einschlägigen Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates⁴⁴. Diese Faktoren wurden bereits in den anderen Abschnitten dieses Berichts größtenteils analysiert.

Der erste in dem Bericht angeführte einschlägige Faktor betrifft den anhaltenden deflationären Druck und das weiterhin schwache nominale BIP-Wachstum, woran sich kurz- bis mittelfristig voraussichtlich nichts ändern werde, sodass die öffentliche Schuldenquote nicht wesentlich verringert werden könne. Den italienischen Behörden zufolge werden weltweite Überkapazitäten und starker Wettbewerbsdruck die Preise künftig noch weiter drücken. Zwar hätten sich die Öl- und Rohstoffpreise etwas erholt, doch das Wachstum im Euro-Währungsgebiet liege nach wie vor auf einem historisch niedrigen Niveau, die Auswirkungen der Abwertung des Euro-Wechselkurses ebten allmählich ab, und die europäischen Exporte seien von protektionistischen Tendenzen bedroht. Unter diesen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen könne sich ein restriktiver finanzpolitischer Kurs als kontraproduktiv erweisen, wenn die Ausgaben für wachstumsfördernde produktive Investitionen gekürzt werden – eine Entwicklung, die durch die nach wie vor unbefriedigende Koordinierung der Haushaltspolitik der Staaten des Euro-Währungsgebiets noch weiter verschärft werde. Für Italien gelte dies in besonderem Maße, da beispiellose negative Konjunkturbedingungen von 2008 bis 2009 und 2011 bis 2014 die Fiskalmultiplikatoren signifikant erhöht, die zur Einhaltung der Schuldenregel erforderliche Anpassung erheblich erschwert und den Schuldenüberhang Italiens durch einen weitgehend negativen, durch die niedrige Inflation verstärkten Schneeballeffekt verschlimmert hätten. Aufgrund dieser Aussichten hält es die Regierung für angemessen, 2017 eine allmähliche Verringerung des Defizits anzustreben und dann in den Jahren 2018 bis 2020 die Konsolidierung zu beschleunigen.

Als zweiten wichtigen Faktor führen die italienischen Behörden an, dass Italiens Produktionslücke anhand „der vereinbarten gemeinsamen Methodik“ erheblich unterschätzt werde. Ihrer Ansicht nach entspricht die Einschätzung der Kommission, wonach Italiens Produktionslücke 2017 auf lediglich 0,8 Prozentpunkte des BIP zurückgehen und sich 2018 praktisch völlig schließen wird, nicht der wirtschaftlichen Intuition, da Italien erhebliche

⁴² Stellungnahme der Kommission C(2015) 8105 final vom 16.11.2015 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens.

⁴³ Stellungnahme der Kommission C(2016) 8009 final vom 16.11.2016 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens.

⁴⁴ Siehe „*Relevant Factors Influencing Debt Developments in Italy*“, Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Februar 2017 unter www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf

Produktionseinbußen im Vergleich zu 2008, eine Arbeitslosenquote von 11,6 Prozent und nahezu konstante Löhne und Preise zu verzeichnen habe. In diesem Zusammenhang präsentieren die italienischen Behörden in dem Bericht andere Schätzungen der Produktionslücke, die für 2017 von rund 3 Prozentpunkten des BIP und vor allem einer sich in den kommenden Jahren deutlich langsamer als in der Kommissionsschätzung schließenden Lücke ausgehen, was sich negativ auf die geforderten Konsolidierungsanstrengungen auswirkt. Es wird angeführt, dass eine realistischere Schätzung der Produktionslücke Italiens bedeuten würde, dass Italien die präventive Komponente des SWP erfüllt. Allerdings wurden in diesem Punkt im Auftrag des ECOFIN-Rates⁴⁵ bereits Verbesserungen bei der vereinbarten gemeinsamen Methode vorgenommen.

Die italienischen Behörden weisen außerdem auf das aktuelle Programm weitreichender Strukturreformen hin, deren Ziel es sei, tief verwurzelte strukturelle Schwächen zu beheben und das Wachstumspotenzial zumindest mittelfristig zu steigern. Die Behörden bekräftigen ihre Entschlossenheit zu ehrgeizigen Reformen, von denen positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und damit auch auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erwartet werden (siehe auch Abschnitt 4.1 dieses Berichts). Die italienischen Behörden schätzen die Auswirkungen der jüngsten Reformen bis 2020 auf 2,2 Prozentpunkte des BIP, bis 2025 auf 3,4 Prozentpunkte und langfristig auf 8,2 Prozentpunkte.

Als weitere von den Behörden angeführte mildernde Faktoren sollten zudem Italiens bisherige Haushaltsdisziplin und die finanziellen Auswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms sowie der Erdbeben gewertet werden. Die Behörden erinnern insbesondere daran, dass Italien das Defizitverfahren im Jahr 2012 wie empfohlen hinter sich lassen konnte und das Gesamtdefizit trotz der konjunkturellen Abschwächung den im Vertrag festgelegten Schwellenwert von 3 % des BIP seither nicht überschritten hat. Der unionsweit höchste Primärüberschuss im Zeitraum 2012 bis 2015 wird dem ehrgeizigen Plan einer wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung zugeschrieben, der die erhebliche Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ergänzt und die Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben auf allen Ebenen des Staates verbessert. Auch weisen die Behörden darauf hin, dass die Risiken für die langfristige Schuldentragfähigkeit seit 2012 kurzfristig zurückgegangen sind und mittelfristig begrenzt blieben, während Italiens Schuldenstand aufgrund der in den letzten 20 Jahren beschlossenen Rentenreformen langfristig zu den tragfähigsten in der Union zählt. Dazu trage auch eine der solidesten Fälligkeitsstrukturen in der Union bei.

⁴⁵ Der ECOFIN-Rat hatte auf seiner informellen Tagung in Amsterdam im April 2016 verlangt, die gemeinsam vereinbarte Methode zur Bemessung des Potenzialwachstums und der Produktionslücke zu verbessern. Um dieser Forderung nachzukommen, wurden im Oktober 2016 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zwei konkrete Beschlüsse gefasst. Zum einen wurde beschlossen, in die gemeinsam vereinbarte Methode eine überarbeitete Methode zur Berechnung des Niveaus der Arbeitslosenquote, bei der Lohnerhöhungen keinen Inflationsschub auslösen, einzuführen, was bei der Herbstprognose 2016 der Kommission bereits angewandt wurde. Zum anderen arbeitete die Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Einklang mit dem erneuerten Mandat des ECOFIN-Rates vom 11. Oktober 2016 an einer Regel der Expertenbeurteilung nach klar definierten Grundsätzen („constrained judgement“) für Fälle, in denen sich gezeigt hat, dass die gemeinsame Methode bei einzelnen Mitgliedstaaten zu realitätsfernen Ergebnissen bei der Produktionslücke führt. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „*Analysis of the draft budgetary plans of Italy*“ (SWD(2016) 509 final vom 16.11.2016) zeigt, dass sich die Anwendung einer alternativen Regel der Expertenbeurteilung nach klar definierten Grundsätzen zur Bestimmung der Produktionslücke im Fall Italiens nicht auf den Grad der Einhaltung des SWP auswirkt. Siehe: https://ec.europa.eu/info/files/staff-working-document-analysis-2017-draft-budgetary-plan-italy_en

In Bezug auf „außergewöhnliche Ereignisse“ wird in dem Bericht der italienischen Behörden als einschlägiger Faktor hervorgehoben, dass Italien seit 2014 mit einem außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen und Migranten konfrontiert ist, was mit erheblichen Kosten verbunden ist, die für 2017 auf 3,8 Mrd. EUR (bzw. 0,22 % des BIP) veranschlagt werden. Sollte der Zustrom jedoch weiterhin so anwachsen wie in den zurückliegenden Monaten, so würden sich die Ausgaben auf 4,2 Mrd. EUR (bzw. 0,24 % des BIP) belaufen. Die Differenz zwischen den für 2017 geschätzten Ausgaben (abzüglich der Beiträge der Union) und den durchschnittlichen Ausgaben in den Jahren 2011–2013, d. h. vor der derzeitigen akuten Phase, beläuft sich auf 3,2 Mrd. EUR (bzw. 0,19 % des BIP). Darüber hinaus kam es in Italien in den zurückliegenden Monaten zu besonders heftigen seismischen Aktivitäten, wodurch das Land stärker dafür sensibilisiert wurde, dass angesichts der menschlichen und wirtschaftlichen Kosten wiederholter Erdbeben eine systematische Risikominderungspolitik erforderlich ist. Hierzu bedarf es nicht nur entsprechender Vorschriften und der Durchsetzung dieser Vorschriften, sondern auch zusätzlicher öffentlicher Ausgaben. Neben einmaligen Ausgaben für Rettung, Hilfeleistung und Wiederaufbau in Höhe von rund 3 Mrd. EUR im Jahr 2017 enthält der Haushaltsplan 2017 auch Steueranreize für Investitionen in die Verbesserung des Erdbebenschutzes und erdbebensicherere bauliche Anlagen, insbesondere auf dem privaten Wohnungsmarkt. Dabei ist eine Steuervergünstigung vorgesehen, die in dem Maße steigt, in dem die Gefahr einer erdbebenbedingten Beschädigung gemindert wird. Weitere Mittel sind für öffentliche Investitionen in erdbebensichere Infrastruktur eingeplant; hierzu gibt es einen speziellen Fonds für Schulen, öffentliche Einrichtungen und Verkehrsinfrastruktur. Insgesamt werden für größere Steueranreize und öffentliche Investitionen im Bereich des Erdbebenschutzes Haushaltsmittel von beinahe 0,2 % des BIP veranschlagt, die zu den direkten, in der Regel als einmalige Ausgaben eingestufteten Kosten im Zusammenhang mit Erdbeben hinzukommen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

2015 lag der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand Italiens mit 132,3 % des BIP weit über dem Referenzwert von 60 % des BIP, und Italien erzielte keine ausreichenden Fortschritte bei der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau 2015. Darüber hinaus wird in der Prognose der Kommission davon ausgegangen, dass Italien die Schuldenregel weder 2016 noch 2017 einhalten wird. Die Lücke ist auch wegen der erheblichen Verschlechterung des strukturellen Saldos Italiens von -1,0 % des BIP-Potenzials im Jahr 2015 auf voraussichtlich -2,5 % im Jahr 2018 (unter Annahme einer unveränderten Politik) besonders groß. Dies deutet darauf hin, dass das im Vertrag festgelegte Schuldenstandskriterium ohne Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren offenbar nicht erfüllt wird. Im Einklang mit dem Vertrag wurden in diesem Bericht auch die einschlägigen Faktoren untersucht.

Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind zwar – vor allem aufgrund der niedrigen Inflation – nach wie vor ungünstig, haben sich aber gemäß den Prognosen 2016 leicht verbessert und können nicht als mildernder Umstand für Italiens mangelnde Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2016 und 2017 und die für die kommenden Jahre erwarteten deutlichen Verstöße gegen die Schuldenregel, insbesondere in der zukunftsorientierten Dimension, gelten.

Die Bewertung, ob Italien die Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2016 erfüllt hat, hängt in großem Maße davon ab, ob gemäß der Investitions- und

Strukturreformklausel eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zugelassen wird. Eine notwendige Voraussetzung für diese Bewertung, nämlich die Rückkehr zum Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017, ist jedoch gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission offenbar nicht erfüllt. Mit Schreiben vom 17. Januar 2017 teilte die Kommission der italienischen Regierung mit, dass eine zusätzliche strukturelle Anstrengung in Höhe von mindestens 0,2 % des BIP erforderlich wäre, um die Lücke zu schließen und die präventive Komponente 2017 weitgehend zu erfüllen. Zwei von der italienischen Regierung am 1. und 7. Februar 2017 übermittelte und öffentlich gemachte Schreiben enthalten eine Reihe von Verpflichtungen, die spätestens im April 2017 verabschiedet werden sollen, um eine zusätzliche strukturelle Anstrengung in Höhe von mindestens 0,2 % des BIP im Jahr 2017 zu erreichen. Die Kommission begrüßt diese politischen Zusagen. Allerdings enthielt das erste Schreiben nicht genügend Informationen über die von der Regierung geplanten konkreten Maßnahmen, sodass sie nicht in die Winterprognose 2017 der Kommission einbezogen werden konnten. Diese Maßnahmen werden berücksichtigt, sobald die in den genannten Schreiben eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt sind. Gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission besteht daher die Gefahr, dass Italien weder 2016 noch 2017 die Anforderungen des Anpassungspfads im Rahmen der präventiven Komponente erfüllt.

Zudem haben seit der Verabschiedung der länderspezifischen Empfehlungen 2016 nationale Entwicklungen zu Verzögerungen bei der Verabschiedung weiterer Reformen in Italien geführt. Durch die aktive Umsetzung einer ehrgeizigen Strukturreformagenda hätten sich die mittelfristigen Wachstumsaussichten Italiens positiv entwickeln können und hätte folglich auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes gestärkt werden können.

Schließlich stellt Italiens Schuldenstand auf mittlere Sicht nach wie vor eine wesentliche Schwachstelle dar und stehen kürzlich verabschiedete Maßnahmen nicht mit der vollständigen und energischen Umsetzung der bisherigen Rentenreformen im Einklang, die jedoch ebenso erforderlich wären wie die anderen Strukturreformen zur Förderung des mittel- und langfristigen Potenzialwachstums und weitere Haushaltsanpassungen, um die Schuldentragfähigkeit zu verbessern. Ein zusätzliches Risiko für die öffentlichen Finanzen bergen die Kosten, die die Regierung möglicherweise für die Rekapitalisierung schwacher italienischer Banken und die Entschädigung kleiner, nachrangiger Anleihehalter aufbringen muss, sowie die Ausstellung von Garantien für notleidende Kredite von Verbriefungsgesellschaften.

Insgesamt enthält die in diesem Bericht vorgelegte Analyse eine Bewertung aller einschlägigen Faktoren, darunter insbesondere i) die derzeit ungünstigen, sich aber allmählich verbessernden makroökonomischen Rahmenbedingungen, einschließlich der niedrigen Inflation; ii) die gemäß der Winterprognose 2017 der Kommission bestehende Gefahr der Nichterfüllung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel in den Jahren 2016 und 2017; iii) die festgestellte deutliche Verlangsamung bei der Umsetzung wachstumsfördernder Strukturreformen, zu denen sich die Behörden verpflichtet haben. Werden die zusätzlichen strukturellen Maßnahmen im Umfang von mindestens 0,2 % des BIP, zu deren Verabschiedung bis spätestens April 2017 sich die Regierung verpflichtet hat, bis zu diesem Zeitpunkt nicht glaubwürdig umgesetzt, um die Lücke zu schließen und die präventive Komponente 2017 (und damit auch 2016) weitgehend zu erfüllen, deutet die derzeitige Analyse darauf hin, dass das im Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 festgelegte Schuldenstandskriterium als derzeit nicht erfüllt angesehen werden sollte. Eine Entscheidung darüber, ob die Eröffnung eines Verfahrens bei einem übermäßigen

Defizit empfohlen wird, wird jedoch erst auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission getroffen werden, wobei die Ist-Daten für 2016 und die Umsetzung der von den italienischen Behörden im Februar 2017 eingegangenen haushaltspolitischen Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.