



Flossbach von Storch
RESEARCH INSTITUTE

MAKROANALYSE 18/02/2019

Der Trick mit dem italienischen Haushaltsetat

von AGNIESZKA GEHRINGER

Zusammenfassung

Italien ist dem EU-Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorerst entkommen, weil die italienische Regierung die drei wichtigsten Wahlversprechen durch Unterschätzung der Kosten der geplanten Maßnahmen eingedämmt hat.

Abstract

Italy escaped the EU excessive deficit procedure for now because the Italian government has curbed the three main electoral promises by underestimating the costs of the planned measures.



Ein perfekter Ausweg?

Das vereinbarte Defizit von 2,04 % liegt weit über den Grenzen, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbar sind.

Laut dem ersten Entwurf des italienischen Staatshaushalts vom Oktober 2018 würde sich das Haushaltsdefizit 2019 auf 2,4 % belaufen. Nach einem intensiven Meinungsaustausch mit der Europäischen Kommission wurde jedoch ein Defizit von 2,04 % vereinbart (**Tabelle 1**). Dieser Kompromiss ermöglicht es Italien, das EU-Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorübergehend abzuwenden, obwohl damit die vom Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehene Reduktion der Schuldenquote nicht mehr möglich wäre.¹

Der Kompromiss wurde schließlich erreicht, weil die italienische Regierung die drei wichtigsten Wahlversprechen - Bürgereinkommen, Abschaffung der Rentenreform und (für 2020 und 2021) „Sicherheitsmaßnahme“ für die Mehrwertsteuer - eingedämmt hat.

Insbesondere besteht trotz der staatlichen Zusicherungen eine große Lücke zwischen den vereinbarten und potenziell erforderlichen Mitteln zur Deckung der potenziellen Ansprüche von sieben Millionen Italiener auf das Bürgereinkommen. Das Haushaltsgesetz sieht dafür 7,1 Milliarden Euro vor - zwei Milliarden Euro weniger als der bereits knapp geplante Haushaltsentwurf vom Oktober 2018. Darüber hinaus würden von diesen sieben Milliarden Euro eine Milliarde Euro für die Stärkung der Jobcenter und 2,5 Milliarden Euro für die Erneuerung des vorangegangenen Systems der so genannten Eingliederungseinnahmen (REI, oder reddito di inclusione) verwendet. Das bedeutet, dass nur 3,6 Milliarden Euro effektiv für das Bürgergeld zur Verfügung stünden, was viel zu wenig ist, um alle möglichen Begünstigten zu erreichen.² Analog gilt für die Jahre 2020 und 2021: Nach dem Haushaltsplan würden die Mittel für das Bürgereinkommen leicht auf 8,1 Milliarden Euro im Jahr 2020 und 8,3 Milliarden Euro im Jahr 2021 steigen, aber nur, weil die Mittel für den Zeitraum 2020-2021 das ganze Jahr statt wie 2019 neun Monate umfassen sollen.

¹ Siehe hierzu Tofall, N.F. (2019), „Regelbruch mit Segen der EU-Kommission“, Flossbach von Storch Research Institute, Kommentar vom 4. Januar 2019, verfügbar unter <https://www.flossbachvonstorch-researchinstitute.com/de/kommentare/regelbruch-mit-segen-der-eu-kommission/>.

² In einer früheren Studie schätzen wir den Gesamtbedarf eines Bürgereinkommens für ca. 17 Milliarden Euro. Dazu kommen zwei Milliarden Euro zur Stärkung der Jobcenter. Siehe Gehringer, A. (2018), "Italiens 'Regierung des Wandels' und die Staatsfinanzen aus dem Gleichgewicht", Flossbach von Storch Research Institute, Makroanalyse 8/6/2018, verfügbar unter: https://www.flossbachvonstorch-researchinstitute.com/fileadmin/user_upload/RI/Studien/files/studie-180604-italiens-regierung-des-wandels.pdf.



Tabelle 1. Wirtschaftsrechnungen der öffentlichen Verwaltung in Italien, basierend auf dem verabschiedeten Haushaltsgesetz vom Dezember 2018.

	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
AUSGABEN	In Mrd. Euro				Als % des nominalen BIP			
Konsumausgaben	312,031	316,159	319,315	318,030	17.7%	17.5%	17.2%	16.7%
Sozialausgaben, wovon:	349,780	365,181	379,758	389,393	19.9%	20.3%	20.5%	20.5%
Renten	269,230	278,137	290,362	289,302	15.3%	15.4%	15.6%	15.2%
Andere Sozialausgaben	80,550	87,044	89,396	91,091	4.6%	4.8%	4.8%	4.8%
Andere Ausgaben	65,630	67,662	67,638	68,055	3.7%	3.8%	3.6%	3.6%
Laufende Ausgaben insgesamt	727,440	749,002	766,711	775,477	41.3%	41.6%	41.3%	40.7%
Zinszahlungen	64,476	66,019	69,292	72,924	3.7%	3.7%	3.7%	3.8%
Kapitalausgaben	54,910	54,331	62,907	63,289	3.1%	3.0%	3.4%	3.3%
Ausgaben insgesamt	846,826	869,352	898,909	911,690	48.1%	48.2%	48.4%	47.9%
EINNAHMEN								
Steuereinnahmen, wovon:	503,177	515,046	543,188	556,148	28.6%	28.6%	29.3%	29.2%
Einkommenssteuer	248,960	255,083	256,277	260,042	14.1%	14.2%	13.8%	13.7%
Indirekte Steuer	252,848	258,929	285,867	295,050	14.4%	14.4%	15.4%	15.5%
Kapitalsteuer	1,369	1,034	1,045	1,056	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Soziale Beiträge	234,161	241,426	245,866	249,844	13.3%	13.4%	13.3%	13.1%
Andere laufende Einnahmen	73,139	72,801	72,207	73,093	4.2%	4.0%	3.9%	3.8%
Einnahmen auf dem Kapitalkonto	2,181	3,324	3,627	3,635	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Einnahmen insgesamt	812,659	832,597	864,889	882,719	46.1%	46.2%	46.6%	46.4%
Saldo	-34,167	-36,755	-34,021	-28,970	-1.94%	-2.04%	-1.83%	-1.52%
Nominales BIP	1,761,208	1,802,525	1,855,483	1,903,388				
<i>Wachstum des nominalen BIP</i>	2.1%	2.3%	2.9%	2.6%				

Quelle: "Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Gesamte Veröffentlichung ist verfügbar unter:
http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2019-2021/LB/LB/NotaTecnico-Illustrativa_LB-2019-2021.pdf.



Auch die Mittel für die Zurücknahme der so genannten „Fornero“-Rentenreform werden um fast drei Milliarden Euro auf 3,97 Milliarden Euro im Jahr 2019 gekürzt (oder "eingespart", da die Maßnahme höchstwahrscheinlich erst in der zweiten Jahreshälfte beginnen kann). Diese Mittel sollen bis 2020 auf 8,3 Milliarden Euro und bis 2021 auf 8,7 Milliarden Euro steigen, aber immer noch weit unter den geschätzten 13 Milliarden Euro liegen, die zur Rückführung der Rentenreform benötigt werden.

Was schließlich die Sicherheitsmaßnahmen zur Mehrwertsteuer betrifft, so werden sie 2019 nicht eingeführt (was 12,5 Milliarden Euro weniger Einnahmen bedeutet), sondern könnten 2020 und 2021 wieder eingeführt werden - entgegen den vorherigen Zusagen der Regierung.

Diese Schätzungen sollten jedoch als das behandelt werden, was sie sind - nämlich eine ferne Zukunftsmusik - aus zwei Hauptgründen. Erstens müssen die Ausführungserlasse für die geplanten Maßnahmen noch in den kommenden Monaten bekannt gegeben werden. Und da diese Maßnahmen das Symbol des Joint Ventures zwischen den Regierungsparteien *Lega* und *Cinque Stelle* sind, ist es plausibel, dass die Regierung darauf drängen wird, sie früher als später zu liefern. Zweitens trat Italien Ende 2018 in eine Rezession ein, was die Haushaltsplanung der gesamten Regierung wesentlich komplizierter und unberechenbarer macht.

Es ist plausibel zu erwarten, dass die Regierung darauf drängen wird, ihre Wahlversprechen früher als später einzuhalten.

Szenarioanalyse

Unter Berücksichtigung dieser Unsicherheiten und basierend auf den verfügbaren Informationen führen wir drei Szenarien - 1) "gutartig", 2) "Regierung +" und 3) "negativ" - zur Entwicklung des italienischen Staatshaushalts über den Dreijahreszeitraum der Regierungsprojektionen zwischen 2019 und 2021 durch.

Szenario 1: Im "gutartigen" Szenario gehen wir davon aus, dass die Regierung in der Lage ist, die im aktuellen Haushaltsgesetz enthaltenen formalen Verpflichtungen zu erfüllen, aber nicht in der Lage ist, ihre Wahlversprechen aus dem "Vertrag der 'Regierung des Wandels'" einzuhalten.³ Wir nehmen jedoch die nach unten korrigierten Schätzungen des realen BIP-Wachstums und der Verbraucherpreisinflation der Europäischen Kommission (EK) von Anfang Februar 2019.

³ Ebd.



Szenario 2: Unter "Regierung +" übernehmen wir die Wachstumsprognosen der Europäischen Kommission aus dem gutartigen Szenario, gehen aber davon aus, dass die Kosten sowohl für das Bürgereinkommen als auch für die Rentenreform unterschätzt sind.⁴ Wir stellen auch die plausible Hypothese auf, dass die Regierung die Mehrwertsteuer nicht erhöhen wird, was zu 12,5 Milliarden Euro weniger Einnahmen in den Jahren 2020 und 2021 führt. Zu berücksichtigen ist, dass wir hier konservative Annahmen treffen, da wir nur minimale Anpassungen betrachten, um den Regierungsplan stärker mit den Wahlversprechen in Einklang zu bringen. Dementsprechend würde eine weitere Ausweitung auf dieses Minimum eine noch höhere Defizitquote bedeuten.

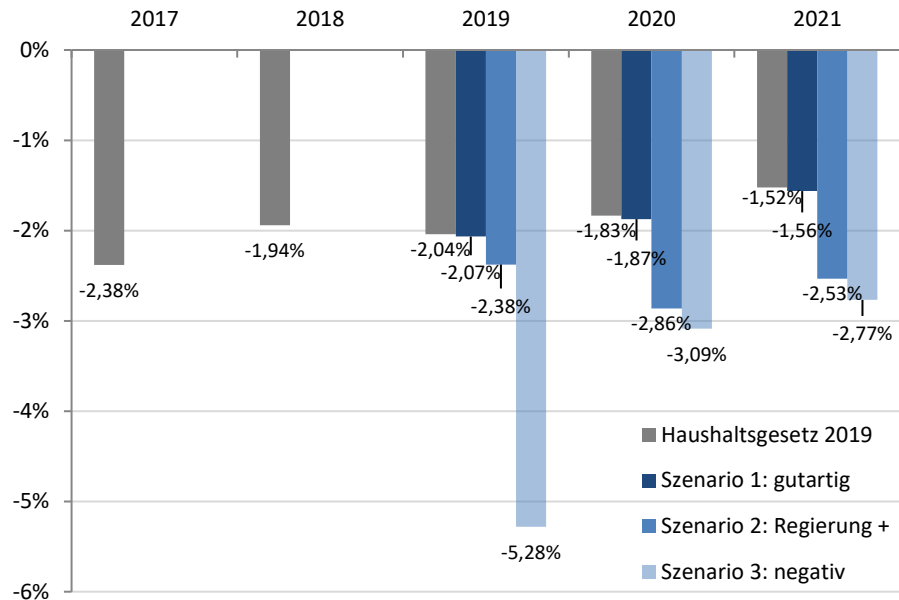
Szenario 3: Im „negativen“ Szenario würde die italienische Wirtschaft 2019 in eine Rezession geraten (mit einem nominalen BIP-Wachstum von -1,5 %, was der Hälfte der 2009 beobachteten Rezession entspricht) und danach wieder moderat wachsen, im Einklang mit den Prognosen der EK. Wir gehen auch nach den Erfahrungen der vergangenen Krisen davon aus, dass die Ausgaben (als prozentualer BIP-Anteil) im Zeitraum 2019-2021 gegenüber dem im Vorkrisenjahr beobachteten Verhältnis um jeweils drei Prozentpunkte steigen werden.

Grafik 1 veranschaulicht die drei Szenarien und vergleicht sie mit dem Plan der italienischen Regierung aus dem Haushaltsgesetz. Die bloße Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, wie sie derzeit von der EK prognostiziert wird, hätte keine nennenswerten Auswirkungen auf den Verlauf der Defizitquote, sofern die italienische Regierung an den der EK zugesagten Etatwerten festhält.

⁴ Wir addieren sowohl für das Bürgereinkommen als auch für die Rentenreform die Hälfte der Lücke zwischen unseren bisherigen Schätzungen (siehe Fußnote 1 zur Referenz) und den staatlichen Prognosen ab dem Haushaltsgesetz 2019. Daraus resultieren zwischen 2019 und 2021 jährlich 5,5 Milliarden Euro Mehrausgaben (3,5 Milliarden Euro für Bürgereinnahmen und zwei Milliarden Euro für die Rentenreform).



Grafik 1. Drei verschiedenen Szenarien bezüglich des Saldos des italienischen Staatshaushaltes als prozentualer Anteil des nominalen BIP, gemäß dem Haushaltsgesetz vom Dezember 2018



Quelle: "Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Gesamte Veröffentlichung verfügbar unter: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2019-2021/LB/LB/NotaTecnico-Illustrativa_LB-2019-2021.pdf.

Für die drei Szenarien: eigene Berechnungen (Flossbach von Storch Research Institute) basierend auf Informationen aus "Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021", Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Wie bereits erwähnt, ist dies jedoch ein eher unwahrscheinliches Szenario, verglichen mit den beiden anderen Szenarien. Sollte die "Regierung des Wandels" ihre wichtigsten Wahlversprechen einhalten, würde die Defizitquote 2019 2,38 %, 2020 2,89 % und 2021 2,53 % erreichen.

Im Falle der angenommenen wirtschaftlichen Rezession würde die Defizitquote im Jahr 2019 auf 5,28 % steigen, bevor sie in den folgenden zwei Jahren auf 3,09 % bzw. 2,77 % sinken würde.



Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Rom es bisher geschafft hat, drei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen. Die Regierung hat 1) mit Brüssel einen Kompromiss über den Haushalt erzielt, 2) ein Haushaltsdefizit ausgehandelt, das bereits über der mit den Steuervorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur vereinbarenden Grenze liegt, und 3) alle versprochenen Maßnahmen in ihr Haushaltsgesetz aufgenommen, wenn auch in homöopathischer Dosierung. Der Weg der minimalen Konfrontation mit Brüssel hilft Rom, das Gesicht vor den Europawahlen im Mai 2019 zu wahren. Aber nach den Wahlen könnte die italienische Regierung die Gunst der Stunde nutzen und in die nächste Runde ihres Haushaltsspiels gehen. Die bisherigen Erfahrungen deuten jedoch darauf hin.



RECHTLICHE HINWEISE

Die in diesem Dokument enthaltenen Informationen und zum Ausdruck gebrachten Meinungen geben die Einschätzungen des Verfassers zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wieder und können sich jederzeit ohne vorherige Ankündigung ändern. Angaben zu in die Zukunft gerichteten Aussagen spiegeln die Ansicht und die Zukunftserwartung des Verfassers wider. Die Meinungen und Erwartungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen Dokumenten der Flossbach von Storch AG dargestellt werden. Die Beiträge werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. (Mit diesem Dokument wird kein Angebot zum Verkauf, Kauf oder zur Zeichnung von Wertpapieren oder sonstigen Titeln unterbreitet). Die enthaltenen Informationen und Einschätzungen stellen keine Anlageberatung oder sonstige Empfehlung dar. Eine Haftung für die Vollständigkeit, Aktualität und Richtigkeit der gemachten Angaben und Einschätzungen ist ausgeschlossen. **Die historische Entwicklung ist kein verlässlicher Indikator für die zukünftige Entwicklung.** Sämtliche Urheberrechte und sonstige Rechte, Titel und Ansprüche (einschließlich Copyrights, Marken, Patente und anderer Rechte an geistigem Eigentum sowie sonstiger Rechte) an, für und aus allen Informationen dieser Veröffentlichung unterliegen uneingeschränkt den jeweils gültigen Bestimmungen und den Besitzrechten der jeweiligen eingetragenen Eigentümer. Sie erlangen keine Rechte an dem Inhalt. Das Copyright für veröffentlichte, von der Flossbach von Storch AG selbst erstellte Inhalte bleibt allein bei der Flossbach von Storch AG. Eine Vervielfältigung oder Verwendung solcher Inhalte, ganz oder in Teilen, ist ohne schriftliche Zustimmung der Flossbach von Storch AG nicht gestattet.

Nachdrucke dieser Veröffentlichung sowie öffentliches Zugänglichmachen – insbesondere durch Aufnahme in fremde Internetauftritte – und Vervielfältigungen auf Datenträger aller Art bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung durch die Flossbach von Storch AG

© 2018 Flossbach von Storch. Alle Rechte vorbehalten.

IMPRESSUM

Herausgeber Flossbach von Storch AG, Research Institute, Ottoplatz 1, 50679 Köln, Telefon +49. 221. 33 88-291, research@fvsag.com; *Vorstand* Dr. Bert Flossbach, Kurt von Storch, Dirk von Velsen; *Umsatzsteuer-ID* DE 200 075 205; *Handelsregister* HRB 30 768 (Amtsgericht Köln); *Zuständige Aufsichtsbehörde* Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Marie-Curie-Straße 24 – 28, 60439 Frankfurt / Graurheindorfer Str. 108, 53117 Bonn, www.bafin.de; *Autor* Dr. habil. Agnieszka Gehringer; *Redaktionsschluss* 18. Februar 2019