

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5767 –**

Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch Italien

Vorbemerkung der Fragesteller

Der nationale haushaltspolitische Rahmen der EU-Mitgliedstaaten wird insbesondere durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) sowie den Fiskalvertrag (SKS-Vertrag) abgebildet.

Im sog. korrektiven Arm des SWP werden die Obergrenzen für das nominale Defizit (3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – BIP) und den Schuldenstand (60 Prozent des BIP) kontrolliert. Wenn ein Mitgliedstaat der Europäischen Union den Grenzwert von 3 Prozent nominales Defizit überschreitet bzw. wenn ein Mitgliedstaat eine Schuldenstandsquote von über 60 Prozent aufweist und der Überschreibungsbetrag in den zurückliegenden drei Jahren nicht um durchschnittlich 1/20 pro Jahr reduziert wird, kann ein sog. Defizitverfahren eingeleitet werden. Innerhalb dieses Defizitverfahrens können Strafzahlungen verhängt werden, die im äußersten Fall bis zu 0,5 Prozent des BIP betragen.

Im sog. präventiven Arm des SWP wird die Einhaltung eines strukturell (d. h. um konjunkturelle und Einmaleffekte bereinigten) nahezu ausgeglichenen Haushalts überwacht. Ab einem strukturellen Defizit von nicht mehr als 1 Prozent des BIP gilt diese Maßgabe als erfüllt. Kommt es zu erheblichen Abweichungen von der Vorgabe, können auch im präventiven Arm Strafzahlungen von bis zu 0,2 Prozent des BIP verhängt werden.

Die italienische Regierung hat einen Haushaltsplan für 2019 vorgelegt, der laut der Europäischen Kommission nicht im Einklang mit diesen europäischen Stabilitätskriterien liegt. So plant Italien im nächsten Jahr ein strukturelles Haushaltsdefizit von 1,7 Prozent des BIP. Außerdem würde sich der Schuldenstand nicht um 1/20 reduzieren. Die italienische Regierung hat, trotz Kritik der Europäischen Kommission, angekündigt, keinen neuen Haushaltsentwurf vorzulegen.

1. Welche Länder haben aus Sicht der Bundesregierung seit Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999 gegen einzelne Vorschriften des SWP verstoßen?

Seit 1999 wurden mit Ausnahme Schwedens, Estlands und Luxemburgs Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. vormals Artikel 104 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gegen alle anderen Mitgliedstaaten der EU eröffnet. Derzeit befindet sich mit Spanien nur ein Mitgliedstaat im Defizitverfahren. Daneben befinden sich aktuell Rumänien und Ungarn in einem Verfahren aufgrund einer festgestellten erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nach Artikel 121 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

2. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung der öffentliche Schuldenstand in Italien in den letzten fünf Jahren (bitte nach Jahren aufschlüsseln und absolut wie relativ zum BIP angeben)?

	2013	2014	2015	2016	2017
in Mrd. Euro	2070,3	2137,3	2173,4	2219,6	2263,5
in Prozent des BIP	129,0	131,8	131,6	131,4	131,2

Quelle: Ameco-Datenbank der Europäischen Kommission

- a) Wie bewertet die Bundesregierung die Schuldentragfähigkeit Italiens?

Die Bundesregierung erstellt keine Bewertungen der Schuldentragfähigkeit Italiens.

- b) In welchem Umfang muss Italien nach Kenntnis der Bundesregierung monatlich Schulden refinanzieren (bitte für die letzten und nächsten zwölf Monate angeben)?

Nachfolgend aufgelistet die Fälligkeiten italienischer kurzfristiger sowie mittel- und langfristiger Anleihen in Mrd. Euro. Diese Angaben aus dem Quartalsbericht des italienischen Finanzministeriums beziehen sich auf Emissionen von Oktober 2017 bis Oktober 2018. Die nächste Ausgabe des Quartalsberichts, die den Zeitraum bis Dezember 2019 umfasst, wird voraussichtlich im Januar 2019 veröffentlicht.

	Kurzfristige Anleihen	Mittel- und lang- fristige Anleihen	Gesamt
Okt 17	12,9	13,1	25,9
Nov 17	12,0	33,8	45,8
Dez 17	11,5	0,2	11,7
Jan 18	14,2	15,9	30,1
Feb 18	12,5	21,9	34,5
Mrz 18	12,5	11,8	24,3
Apr 18	12,0	12,2	24,2
Mai 18	12,7	13,9	26,5
Jun 18	13,0	18,5	31,5
Jul 18	13,3	0,0	13,3
Aug 18	12,7	23,6	36,2
Sep 18	12,5	11,3	23,8
Okt 18	12,0	12,6	24,6
Nov 18	11,6	10,5	22,1
Dez 18	11,9	31,5	43,4
Jan 19	14,0	0,0	14,0
Feb 19	12,6	23,7	36,3
Mrz 19	12,6	23,9	36,4
Apr 19	6,0	10,9	16,9
Mai 19	6,5	28,7	35,2
Jun 19	6,6	0,0	6,6
Jul 19	6,6	1,2	7,8
Aug 19	6,0	15,6	21,6
Sep 19	6,6	43,2	49,8

Quelle: Dipartimento del Tesoro, Bolletino trimestrale.

- c) Zu welchen durchschnittlichen Zinsen refinanziert sich nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit die Italienische Republik?

Zu welchen durchschnittlichen Zinsen refinanziert sich derzeit die Bundesrepublik Deutschland?

Wie erklärt die Bundesregierung den „Spread“ zwischen den beiden Ländern?

Die Europäische Kommission schätzt in ihrer Herbstprognose von November 2018, dass Deutschland im Jahr 2018 eine durchschnittlich Verzinsung von rund 1,5 Prozent auf seine gesamte öffentliche Schuld bezahlen muss (so genannte implizite Zinsrate, Zinszahlungen im Verhältnis zum Schuldenstand des Vorjahres), für Italien rechnet sie mit einer durchschnittlichen Verzinsung von rund 2,9 Prozent. Die Rendite zehnjähriger deutscher Staatsanleihen beträgt aktuell rund 0,4 Prozent, die italienischen Pendanten rentieren bei rund 3,6 Prozent (Stand 21. November 2018). Unterschiede in den jeweiligen Zinssätzen werden durch

individuelle Verkauf- und Kaufgebote der Marktteilnehmer bestimmt, die wiederum unter anderem auf den Einschätzungen und Präferenzen der Investoren zu den einzelnen Emittenten beruhen.

- d) Welche Konsequenzen erwartet die Bundesregierung durch die Herabstufung italienischer Staatsanleihen durch die Ratingagentur Moody's auf „Baa3“?

Am 19. Oktober 2018 hat die Ratingagentur Moody's das Rating für Italien von „Baa2“ auf „Baa3“ bei stabilem Ratingausblick gesenkt. Direkte Konsequenzen waren nicht erkennbar, der Risikoaufschlag italienischer Staatsanleihen sank am folgenden Handelstag.

- e) Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahren für die europäische Finanzstabilität durch die italienische Staatsverschuldung?

Die Bundesregierung beurteilt die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als zentral für die Glaubwürdigkeit des Paktes und die Gewährleistung der Stabilität in der Eurozone. Im Hinblick auf den Schuldenstand ist hierbei festgehalten, dass dieser unter dem Referenzwert von 60 Prozent des BIP liegen oder hinreichend rückläufig sein muss. In den länderspezifischen Empfehlungen des ECOFIN vom Juli 2018 an Italien wurde festgehalten, dass unter anderem von dem erheblichen gesamtstaatlichen Schuldenstand Risiken von grenzübergreifender Bedeutung ausgehen. Es bestehe besonderer Handlungsbedarf, um das Risiko nachteiliger Auswirkungen auf die italienische Wirtschaft und – in Anbetracht ihrer Größe und grenzübergreifenden Bedeutung – auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu senken.

3. Hat Italien nach Auffassung der Bundesregierung in den letzten zehn Jahren gegen den korrektiven Arm des SWP verstoßen?

Wenn ja, hat sich die Bundesregierung für Bußgeldzahlungen Italiens eingesetzt?

Italien befand sich von 2005 bis 2008 sowie von 2009 bis 2013 in einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits und damit im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Nach Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union überwacht die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Im Rahmen dieser Verfahren wurden keine schwerwiegenden Verstöße gegen die Empfehlungen des Rates zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen zur Beseitigung des übermäßigen Defizits festgestellt und in der Folge keine Sanktionsbeschlüsse gefasst. Seit 2015 hat die Europäische Kommission jährlich Berichte nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union in Bezug auf Italien wegen eines „prima facie“-Verstoßes gegen das Schuldenstandskriterium des korrektiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erstellt. Nach einer Gesamtschau von relevanten Faktoren sah die Europäische Kommission bislang von dem Vorschlag der Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits ab. In einem weiteren Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweisen der Europäischen Union kommt die Europäische Kommission am 21. November 2018 zu dem Schluss, dass ihre Analyse nahelege, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 als nicht erfüllt angesehen werden sollte und ein Defizitverfahren

auf Grundlage des Schuldenstandes daher angebracht sei. Die Neubewertung sei notwendig, da die Haushaltsplanung Italiens für 2019 eine wesentliche Änderung der von der Kommission im Mai analysierten relevanten Faktoren bedeute.

4. Wie hoch war nach Kenntnis der Bundesregierung das strukturelle bzw. konjunkturelle Haushaltsdefizit in Italien in den letzten zehn Jahren (bitte nach Jahren aufschlüsseln und absolut wie relativ zum BIP angeben)?

Der Begriff „konjunktureller Finanzierungssaldo“ wird hier als nominaler, das heißt nicht konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo interpretiert. Dies entspricht der Unterscheidung zwischen strukturellem und nominalem Finanzierungssaldo im Europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren. Die Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo werden in Relation zum Potenzial-BIP ausgewiesen. Absolute Größen werden für diesen Wert nicht ausgewiesen.

	2008	2009	2010	2011	2012
Nominaler Finanzierungssaldo in % des BIP	-2,6	-5,2	-4,2	-3,7	-2,9
Nominaler Finanzierungssaldo in Mrd. Euro	-42,9	-82,5	-67,6	-60,2	-47,1
Struktureller Finanzierungssaldo in % des Potenzial-BIP	-3,6	-3,8	-3,4	-3,3	-1,3
	2013	2014	2015	2016	2017
Nominaler Finanzierungssaldo in % des BIP	-2,9	-3,0	-2,6	-2,5	-2,4
Nominaler Finanzierungssaldo in Mrd. Euro	-46,9	-49,3	-43,2	-42,9	-41,1
Struktureller Finanzierungssaldo in % des Potenzial-BIP	-0,6	-0,8	-0,5	-1,5	-1,8

Quelle: Ameco-Datenbank der Europäischen Kommission

5. Hat Italien nach Auffassung der Bundesregierung in den letzten zehn Jahren gegen den präventiven Arm des SWP verstoßen?

Wenn ja, hat sich die Bundesregierung für Bußgeldzahlungen Italiens eingesetzt?

In den in der Antwort zu Frage 3 genannten Zeiträumen befand sich Italien jeweils im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Das mittelfristige Haushaltsziel für Italien liegt aktuell bei 0,0 Prozent des BIP. Das Mittelfristige Haushaltsziel (MTO) ist der strukturelle Finanzierungssaldo, den ein Mitgliedstaat im Rahmen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einhalten muss. Mitgliedstaaten, die das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, müssen ihren strukturellen Finanzierungssaldo jährlich bis zum Erreichen des MTO zurückführen. Die Europäische Kommission stellte in den Phasen, in denen Italien im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes überwacht wurde, bislang keine signifikante Abweichung von den entsprechenden Vorgaben und dem entsprechenden Anpassungspfad hin zum MTO fest. Voraussetzungen für etwaige Sanktionen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind damit bislang nicht gegeben.

6. Verstößt Italien nach Ansicht der Bundesregierung mit dem vorgelegten Haushaltsplan, sofern er unverändert Gesetzeskraft erlangt, gegen den SWP (bitte begründen)?
- a) Glaubt die Bundesregierung, dass noch eine Änderung des Haushaltsplans seitens der italienischen Regierung erfolgt?
 - b) Welche Änderungen am Haushaltsplan müssten nach Ansicht der Bundesregierung mindestens vorgenommen werden, um die Eröffnung eines Defizitverfahrens gegen Italien abzuwenden?
 - c) Hielte die Bundesregierung Bußgeldzahlungen für angemessen, sollte Italien keinen neuen Entwurf vorlegen?
Wenn ja, in welcher Höhe?
 - d) Welche weiteren Sanktionen wären möglich bzw. werden von der Bundesregierung unterstützt?

Die Fragen 6 bis 6d werden zusammengefasst beantwortet.

Die Einschätzung zur Konformität der vorgelegten Übersichten über die Haushaltsplanung obliegt der Europäischen Kommission. Diese hatte in ihrer Stellungnahme vom 23. Oktober 2018 bei dem von Italien vorgelegten Haushaltsplan 2019 einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die Empfehlung festgestellt, die der Rat am 13. Juli 2018 an Italien gerichtet hatte. Dabei stellte die Europäische Kommission unter anderem fest, dass Italien die Anforderung nach Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 nicht erfüllt, da die makroökonomischen Prognosen, auf denen der Haushaltsplan 2019 beruht, nicht von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet wurden. Auf der Grundlage des Haushaltsplans 2019 würden zudem sowohl Ausgabenrichtwert als auch der strukturelle Saldo auf das Risiko einer erheblichen Abweichung von den Vorgaben des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts hindeuten. So prognostizierte Italien für 2019 eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,8 Prozent des BIP, während der Rat am 13. Juli 2018 eine strukturelle Verbesserung um 0,6 Prozent des BIP empfahl. Am 13. November 2018 hat Italien eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung erstellt und an die Europäische Kommission übermittelt. Die Europäische Kommission stellte in Bezug auf die überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung am 21. November 2018 fest, dass auch diese ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen die an Italien gerichtete Empfehlung des Rats vom 13. Juli 2018 sei. Im Rahmen des Verfahrens der Vorlage und der Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung sind keine Sanktionen geregelt. Sanktionen sind erst nach weiteren Verfahrensschritten im präventiven bzw. korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehen.

7. Welche Konsequenzen für zukünftige Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion, insbesondere des SWP und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), zieht die Bundesregierung daraus, dass die Regierung eines EU-Mitgliedstaats anscheinend bewusst gegen den SWP zu verstoßen plant?

Die Diskussionen und Verhandlungen zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion konzentrieren sich der Erklärung des Eurogipfels vom 29. Juni 2018 folgend vor allem auf die Bankenunion und die Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Konkrete Vorschläge für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden derzeit in den Europäischen Gremien nicht diskutiert. Aus Sicht der Bundesregierung ist von zentraler Bedeutung, dass insbesondere die Elemente zur Reform des ESM (Letztsicherung für den Einheitli-

chen Abwicklungsfonds, Verbesserung des Rahmens zur Förderung der Schuldentragfähigkeit, Beitrag des ESM zur Krisenprävention, stärkere Rolle des ESM im Bereich des Krisenmanagements, effektivere Gestaltung der vorsorglichen Instrumente) ein Gesamtpaket bleiben, das bezüglich des Verhältnisses zwischen Risikoreduktion und Risikoteilung ausgewogen bleibt und die Rechte der nationalen Parlamente wahrt.

