



Der italienische Haushaltsentwurf 2019

Erste Analysen und Bewertungen

GIANFRANCO VIESTI
November 2018

- Die in Rom regierende Koalition aus Movimento5Stelle (M5S) und Lega hat einen Haushaltsentwurf vorgelegt, der in Widerspruch zu den Vorgaben der EU-Kommission steht. Der Entwurf zielt darauf, einige Wahlversprechen der beiden Koalitionspartner zu realisieren, auch um eine günstige Ausgangsbasis für die Europawahlen 2019 zu schaffen.
- Der vorgelegte Haushaltentwurf steigert die Neuverschuldung für 2019 auf 2,4 %. Als Grund wird die Notwendigkeit angegeben, mit expansiver Politik das italienische Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Allerdings können die Prognosen der Regierung durch den Anstieg der Zinsen auf italienische Bonds durchkreuzt werden.
- Einer der größten Ausgabenposten ist mit ca. zehn Milliarden Euro das »Bürgerinnen- und -männern«-Einkommen, bei dem es sich um eine Grundsicherung handelt. Es würde sicher den Konsum ankurbeln, Zweifel sind jedoch an seiner technischen Umsetzbarkeit erlaubt, da die italienischen Behörden in keiner Weise vorbereitet sind.
- Kaum konjunkturelle Effekte dürfte dagegen die Einführung einer Flat tax für einen Großteil der Selbständigen haben, während die Amnestie für Steuersünder falsche Signale aussendet.
- Es sind Zweifel daran angebracht, ob der vorgelegte Haushaltsentwurf die versprochenen Wachstumseffekte auslösen kann. Zudem werden erneut wichtige strukturelle Probleme des Landes nicht angegangen.



Inhalt

VORBEMERKUNG	3
ÜBERBLICK	3
GESAMTVOLUMEN	3
SCHWERPUNKTE DES HAUSHALTSENTWURFS	4
Bürger Einkommen	4
Erste Maßnahmen zur Einführung der Flat Tax	5
Steuererlass	6
Rentenreform	6
Erhöhung öffentlicher Investitionen	6
Kürzung der Ausgaben für Ministerien und Gebietskörperschaften sowie Maßnahmen bezüglich Banken und Versicherungen	6
AUSWIRKUNGEN DES HAUSHALTSENTWURFS AUF DAS WACHSTUM	7

Bericht für die Friedrich-Ebert-Stiftung

Der Bericht basiert auf den zur Verfügung stehenden Informationen bis zum 18. Oktober 2018.

VORBEMERKUNG

Der vom Ministerrat verabschiedete *Draft Budgetary Plan 2019* wurde am 15.10.2018 an die Europäische Kommission weitergeleitet. Selbstverständlich könnte es darin bis zur endgültigen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2019 noch zu erheblichen Abweichungen kommen – einerseits aufgrund von Änderungen bzw. Ergänzungen seitens der italienischen Regierung bzw. des Parlaments, andererseits aufgrund der Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission.

ÜBERBLICK

Prima facie entsprechen Umfang und Inhalte des Haushaltsentwurfs den Wahlkampfbedürfnissen der Regierungspartner, also der Lega und der Fünf-Sterne-Bewegung (M5S). Am 4.3.2018 traten die zwei Regierungsparteien getrennt voneinander zu den Parlamentswahlen an: Sie lagen heftig im Streit und hatten sehr unterschiedliche Programme. Keines der politischen Lager schaffte es jedoch, die parlamentarische Mehrheit zu erreichen, sodass nach den Wahlen langwierige, verwirrende und komplizierte Verhandlungen begannen, bis Lega und M5S am 18.5.2018 nach der Unterzeichnung eines »Regierungsvertrages«¹, der den Versuch darstellt, ihre unterschiedlichen Vorschläge und Ansichten miteinander zu verbinden, letztlich ein Regierungsbündnis schlossen.

Der Haushaltsentwurf bietet der Regierung nun eine ausgezeichnete Gelegenheit, um den Wähler_innen zu zeigen, dass sie einige der darin gesetzten Ziele auch tatsächlich verwirklichen will. Besonders wichtig ist dies mit Blick auf die bevorstehenden Europawahlen 2019, von denen sich die beiden Regierungspartner die Bestätigung ihrer Wahlerfolge erwarten. Laut Umfragen hat die Lega in den letzten Monaten stark zugelegt: Dies könnte zu einem erheblichen Wahlerfolg führen. Dem Haushaltsentwurf liegen somit ausgewählte politische Über-

legungen zugrunde, deren Zweck es ist, noch weiter an Zustimmung zu gewinnen. Dem Entwurf ist jedoch nicht zu entnehmen, wie sich das Land mittel- bzw. langfristig entwickeln soll, da keiner der beiden Partner diesbezüglich eine klare Vorstellung zu haben scheint.

GESAMTVOLUMEN

Der wohl wichtigste Aspekt des Haushaltsentwurfs ist sein Volumen, oder anders ausgedrückt der Haushalts-saldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Dadurch steigen nämlich die jährlich vorgesehenen Defizite an: im Jahr 2019 von 1,2 auf 2,4 Prozent des BIP; im Jahr 2020 von 0,7 auf 2,1 Prozent und im Jahr 2021 von 0,5 auf 1,8 Prozent.

Begründet wird diese Entscheidung mit der tendenziell ungenügenden, rückläufigen Entwicklung der italienischen Wirtschaft: Laut Prognosen soll das BIP 2018 nur um 1,2 Prozent wachsen und die Wachstumsrate zwischen 2019 und 2020 weiter sinken. Zudem soll der Haushaltsentwurf zu einem stärkeren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts führen (1,5 Prozent im Jahre 2019 und in derselben Größenordnung in den Jahren 2020–2021); hinzu käme noch ein jährlicher Anstieg der Beschäftigungsquote von 1,1 Prozent. Dabei wird erwartet, dass die Staatsschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt leicht zurückgehen werden (von 131,2 Prozent im Jahre 2017 auf 126,7 Prozent im Jahre 2021).

Dieses Argument findet einen bemerkenswerten Anklang in der Öffentlichkeit. Aufgrund der Höhe der Staatsschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird seit mehreren Jahren eine restriktive Haushaltspolitik betrieben, die zur rückläufigen Wirtschaftsentwicklung beitrug. Das sehr geringe Wachstum Italiens im Vergleich zu den anderen europäischen Volkswirtschaften ist jedoch auch stark strukturbedingt; insbesondere hängt es von einer äußerst geringen Leistungsfähigkeit ab, die bereits vor dem Beginn der Eurokrise spürbar wurde und sich in jüngster Zeit trotz des leichten Wirtschaftsaufschwungs erneut zeigte.

Allerdings lassen die ersten Bewertungen starke Zweifel darüber aufkommen, ob der Aufbau des Haushaltsentwurfs (siehe unten) tatsächlich eine den optimistischen Erwartungen der Regierung entsprechende expansive Wirkung zeigen wird. Auch das parlamentarische

1. Zusammenfassung unter: https://www.ilblogdellestelle.it/2018/05/ecco_la_sintesi_del_contratto_per_il_governo_del_cambiamento.html.

Haushaltsbüro – das in Italien unabhängig und fachlich hochqualifiziert ist – hat die Wachstumsprognosen der Regierung nicht bestätigt. Dies könnte den Zustand der Staatsfinanzen und insbesondere der Staatsschulden in Relation zum BIP erheblich verschlechtern.

Der in den Regierungsprognosen unterschätzte Anstieg der Zinsen der in diesem Zeitraum neu auszugebenden Staatsanleihen könnte ebenfalls zu einer Verschlechterung beitragen. Die geringe Glaubwürdigkeit des Haushaltsentwurfs führte bereits Anfang Oktober zu einem Zinsanstieg, der sich seinerseits negativ auf die Prognosen zur italienischen Wirtschaftslage auswirkte, wodurch das Risiko und demzufolge wiederum die Zinsen anstiegen. Möglicherweise rechneten Lega und M5S sogar mit dieser Entwicklung, um sie mit Blick auf den Wahlkonsens zu nutzen und die Ereignisse so darzustellen, als handle es sich um eine Auseinandersetzung zwischen der souveränen italienischen Regierung und dem spekulierenden Markt.

Ferner ist der im Haushaltsgesetz vorgesehene Saldo in Relation zum BIP unvereinbar mit den Verpflichtungen Italiens gegenüber den europäischen Partnern. Dies ist ebenfalls ein besonders wichtiges Argument. Einerseits könnte es die Regierung stärken, da das Einhalten dieser Verpflichtungen – vor allem der Kriterien des Europäischen Fiskalpakts, die aufgrund der hohen Verschuldung eine zusätzliche Konsolidierung der Staatsfinanzen Italiens vorschreiben –, nach Ansicht vieler unabhängiger Ökonom_innen und vieler Politiker_innen der italienischen Linken, voraussichtlich zu einem zusätzlichen BIP-Rückgang sowie zu einer weiteren Zuspitzung der Sparpolitik und der Rezession führen. Andererseits haben beide Regierungspartner und insbesondere die Lega stark euroskeptische, wenn nicht gar offen europafeindliche Ansichten, sodass sie eventuell gar nicht erst versuchen werden, mit der Europäischen Kommission bezüglich flexiblerer Budgetregeln zu verhandeln, sondern den Zusammenstoß mit den europäischen Institutionen dezidiert suchen, um an Zustimmung im Land zu gewinnen.

SCHWERPUNKTE DES HAUSHALTSENTWURFS

Zuallererst muss berücksichtigt werden, dass die vorangegangenen Regierungen für 2019 »Schutzklauseln« in Höhe von 12,5 Milliarden Euro bzw. 0,68 Prozent des BIP vorsahen,² wonach die Mehrwertsteuer automatisch erhöht wird, wenn entsprechende alternative Haushaltsmaßnahmen ausbleiben. Um eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu verhindern, die den Rückgang des Binnenkonsums und starke politische Reaktionen der mächtigen Handelsverbände zur Folge hätte, musste die jetzige Regierung die Klauseln für 2019 aufheben (eine Teilaufhebung ist auch für die Jahre 2020–2021 vorgesehen).

Politisch stehen im Haushaltsentwurf folgende Themen im Mittelpunkt: a) Einführung des »Bürger Einkommens«; b) erste Maßnahmen zur Einführung der Flat Tax; c) Steuererlass; d) Rentenreform; e) Erhöhung der öffentlichen Investitionen; f) Kürzung der Ausgaben der Ministerien und Gebietskörperschaften sowie Maßnahmen bezüglich Banken und Versicherungen.

Punkt A, das Bürger Einkommen, ist der wichtigste politische Vorschlag des M5S; Punkt B, die Flat Tax, die auch zum Wahlprogramm des Mitte-rechts-Bündnisses gehörte, ist zusammen mit Punkt C (Steuererlass) der wichtigste politische Vorschlag der Lega. Die Rentenreform wurde von beiden Partnern befürwortet. Diese Punkte gehören zum »Regierungsvertrag«. Bezüglich der öffentlichen Investitionen war die jeweilige Position der Partner nicht ganz so eindeutig; die Ausgabenkürzungen werden hingegen so selten wie möglich erwähnt.

Bürger Einkommen

Das Bürger Einkommen ist ein Eckpfeiler des Programms der M5S und brachte das Mitte-links-Lager während der Wahlkampagne in große Schwierigkeiten. Italien verfügte nämlich bis vor kurzem über keinerlei Universalmaßnahmen zur Armutsbekämpfung. Dann setzte die Regierung von Matteo Renzi eine weitreichende Umverteilungsmaßnahme um, deren Wert jährlich etwa neun Milliarden betragen sollte: der sogenannte »80-Euro-

2. Die Maßnahmen werden in Prozent des BIP ausgedrückt, so wie sie offiziell im Haushaltsplan erscheinen.

Bonus« (im Monat). Die Zielgruppe bestand jedoch aus unselbstständigen Arbeitnehmer_innen mit geringem Einkommen, sodass die Maßnahme die wirklich Bedürftigen (d. h. die Arbeitslosen sowie die unregelmäßig bzw. irregulär Beschäftigten) überhaupt nicht erreichte. Erst gegen Ende der Legislaturperiode wurde das im Laufe des Jahres 2018 schrittweise in Kraft getretene sogenannte Inklusionseinkommen (*reddito di inserimento*, REI) verabschiedet, für das jedoch nur ziemlich geringe Summen bereitgestellt wurden – insgesamt soll es sich um bis zu zwei Milliarden Euro handeln. Geringfügig sind demzufolge sowohl die Chancen, alle Leistungsberechtigten unterstützen zu können, als auch die jeweils ausgezahlten Beträge.

Im Laufe der Zeit änderten sich die Eigenschaften des »Bürgerinkommens« mehrmals; seine endgültige Struktur steht immer noch nicht genau fest. Hält man sich an die Pressemitteilung des Ministerrates vom 15.10.2018, so wird »eine Universalmaßnahme zur Einkommensunterstützung eingeführt, um allen Bürger_innen monatlich voraussichtlich ein Mindesteinkommen von 780 Euro zu sichern, das entsprechend der Anzahl der Familienmitglieder ansteigt«. Dies betrifft auch die Erhöhung der Mindestrente auf 780 Euro im Monat.

Insgesamt würde dies etwa zehn Milliarden Euro kosten; das entspricht 0,37 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Diese Maßnahme ersetzt in jeder Hinsicht das Inklusionseinkommen und hätte mit Sicherheit einen Anstieg des Konsums zur Folge. Doch stellen sich hier einige Probleme: Die Armutsbekämpfung erfolgt ausschließlich durch finanzielle Transferleistungen, ohne dabei das Problem der Bildungsarmut und des mangelnden Dienstleistungsnetzes anzugehen; die Ziele der Armutsbekämpfung werden mit den Zielen der Arbeitslosigkeitsbekämpfung verwechselt, die in den benachteiligten Gebieten des Landes nur schwer zu erreichen sind; die Maßnahme soll von den *Centri per l'impiego* (einer Art Jobcenter) umgesetzt werden, die in Italien jedoch nicht sehr zahlreich und insbesondere im Süden nicht sehr wirksam sind; die Leistungsempfänger_innen sollen angeblich zur vollständigen Ausgabe der erhaltenen Geldleistungen verpflichtet sein, sodass Sparen unmöglich wird; es besteht die Gefahr, »Schwarzarbeit« zu fördern; und Nichtitaliener_innen sind tendenziell von der Maßnahme ausgeschlossen.

Erste Maßnahmen zur Einführung der Flat Tax

Zum »Regierungsvertrag« gehört der Vorschlag der Lega, Änderungen an der Progression der Einkommenssteuer vorzunehmen, d. h. den Steuersatz bei höheren Einkommen erheblich zu senken. Wenn die Maßnahme einmal voll umgesetzt ist, könnte sie weitreichende Folgen haben, da sie einerseits eine starke Umverteilung des Einkommens zugunsten der Wohlhabenderen und andererseits eine erhebliche Abnahme der Steuereinnahmen bewirken wird.

Der Haushaltsentwurf 2019 geht den ersten, bescheidenen Schritt in diese Richtung: Der Anwendungsbereich für die Pauschalbesteuerung soll erweitert werden, sodass dann der einheitliche Einkommenssteuersatz von 15 Prozent für Personen, die einer unternehmerischen Tätigkeit nachgehen (Scheinselbstständige, Selbstständige und Unternehmer), auf Einkünfte bis zu 65.000 Euro gelten soll. Laut Prognosen wird der Staat somit jährlich etwa zwei Milliarden weniger an Steuern einnehmen. In Bälde soll diese Schwelle dann auf 100.000 Euro erhöht werden. Sogar die Regierung erklärt, dass die expansiven Auswirkungen dieser Maßnahme sehr gering sein werden; sicherlich bewirkt sie aber eine ungleiche Behandlung von selbstständiger und unselbstständiger Arbeit und könnte zudem Steuerumgehungsphänomene zur Folge haben.

Ferner ist bei neu vereinbarten Mietverträgen (auch zu gewerblichen Zwecken) ein einheitlicher Steuersatz von 21 Prozent vorgesehen; wie immer bei festen Steuersätzen wird auch hier die Gültigkeit des Prinzips der Steuerprogression eingeschränkt.

Der Haushaltsentwurf beinhaltet auch einige Neuigkeiten bezüglich der Unternehmensbesteuerung: Die Körperschaftsteuer (IRES) sinkt erheblich – von 24 auf 15 Prozent für den Teil des Gewinns, den Kapitalgesellschaften in Forschung und Entwicklung sowie in Ausrüstungsgüter und Neueinstellungen auf unbefristete Zeit rückinvestieren. Zugleich wird jedoch das Förderprogramm für Investitionen *Impresa 4.0* erheblich geschwächt, da die sogenannte »Superabschreibung« gestrichen und die sogenannte »Hyperabschreibung« (Steuerbegünstigung für Investitionen) eingeschränkt wird. Ferner wird der Steuerbonus zur Eigenkapitalförderung (ACE) gestrichen, eine weitreichende Maßnahme, die den Zuwachs des Eigenkapitals der Unternehmen fördert. Auch die für 2019 vorgesehene Unternehmenseinkommenssteuer

(IRI), die die Besteuerung aller Unternehmen jener der Kapitalunternehmen (24 %) gleichsetzen sollte, wird abgeschafft. Alles in allem bewerten Unternehmerverbände diesen Teil des Haushaltsentwurfs als negativ.

Steuererlass

Der Haushaltsentwurf sieht unterschiedliche Maßnahmen zum Erlass der Steuerschulden vor, die bereits in der Vergangenheit von Mitte-rechts-Regierungen ergriffen wurden und dem Staat zwar gewisse zusätzliche Steuereinnahmen ermöglichen, sich aber sehr negativ auf die Bereitschaft der Bürger_innen und Unternehmen auswirken werden, in Zukunft Steuern zu zahlen bzw. diese nicht zu hinterziehen.

Insgesamt sind die Maßnahmen sehr vielfältig: Zum einen werden Zahlungsfristen für Steuerschuldner_innen verlängert, indem Sanktionen und Verzugszinsen verringert werden. Bei Steuerschuldenbegleichung wird ein besonders günstiger Steuersatz angewendet. Kleinere Schuldenbeträge (unter 1.000 Euro) aus den Jahren zwischen 2000 und 2010 werden zur Gänze erlassen. Zuletzt wird eine besonders negativ ausgestaltete Maßnahme eingeführt, um nicht deklarierte Einkommen ans Licht zu bringen. Die tatsächlichen Auswirkungen der genannten Maßnahmen stehen noch zur Debatte. Da sie ziemlich weitreichend sind, könnten sie dem Staat erhebliche Summen einbringen.

Rentenreform

Die von der Regierung Monti 2012 eingeführte »Fornero-Reform« wird folgendermaßen verändert: Ein früherer Renteneintritt wird möglich bzw. eine Mindestschwelle eingeführt, wonach man im Alter von 62 Jahren in Rente gehen kann, wenn 38 Beitragsjahre vorliegen (die sogenannte Quote 100 = 62 + 38). Auch in diesem Fall stehen noch nicht alle Einzelheiten bezüglich der tatsächlichen Umsetzung fest. So ist unter anderem noch nicht bekannt, ob die Rentenhöhe bei frühzeitigem Renteneintritt geschmälert wird. Fest steht aber, dass die Rentenausgaben, die man bisher zu senken versuchte, wieder in die Höhe gehen werden. Parallel dazu werden Einschnitte (eventuell in Form von »Solidaritätsbeiträgen«) bei bereits bestehenden Renten über 4.500 Euro netto im Monat eingeführt.

Hält man sich an die ersten Schätzungen des Präsidenten der INPS (Nationale Italienische Versicherungsanstalt) könnten die vorgesehenen Änderungen im Jahr 2019 zu zusätzlichen Ausgaben in Höhe von sieben Milliarden Euro führen sowie zu einem weiteren Anstieg in den Folgejahren (11,5 Milliarden im Jahre 2020, 17 Milliarden im Jahre 2021). Da die Maßnahme zudem einer Bevölkerungsgruppe in relativ hohem Alter zugute kommt, ist noch ungewiß, welche Auswirkungen sie auf den Konsum haben wird. Die Regierung versichert, dass die Neueinstellungen von jungen Menschen spürbar zunehmen werden; Wirtschaftsexpert_innen sind jedoch eher skeptisch, da private Unternehmen es vorziehen könnten, ihre Belegschaft nach den Renteneintritten zu reduzieren, während im öffentlichen Sektor immer noch Maßnahmen in Kraft sind, die einen Einstellungsstopp bzw. eine Fluktuationseinschränkung vorsehen. 500 Millionen Euro sollten für Neueinstellungen bei den Polizeikräften bereitgestellt werden.

Erhöhung öffentlicher Investitionen

Vorgesehen sind ein Anstieg der öffentlichen Investitionen sowie zugleich Vorkehrungen, um die Verwendung der Mittel zügiger zu gestalten. Zum Teil sollen die bereitgestellten Mittel den Investitionsbedarf im Verkehrsbereich decken, auch in Bezug auf den Brückeneinsturz in Genua. Die zu investierenden Summen betragen 3,4 Milliarden Euro im Jahre 2019, 5,6 Milliarden im Jahr 2020 und 6,4 Milliarden im Jahr 2021.

Kürzung der Ausgaben für Ministerien und Gebietskörperschaften sowie Maßnahmen bezüglich Banken und Versicherungen

Im Haushaltsentwurf ist eine öffentliche Ausgabenkürzung von 0,2 Prozent des BIP auf lokaler und nationaler Ebene »versteckt«. Dazu stehen keine weiteren Informationen zur Verfügung. Einige Expert_innen glauben, dass zur Fertigstellung des Haushaltsgesetzes noch ein weiterer Deckungsbedarf für noch vorgesehene zusätzliche Ausgaben an den Tag treten könnte.

Ferner sind Steuermaßnahmen vorgesehen, die die Banken und insbesondere die Besteuerung der Kreditwertberichtigungen betreffen und sich negativ auf die Bankenbilanzen auswirken werden. Ähnlich negativ



werden sich die erhöhten Steuersätze bei Steuervorauszahlungen für Versicherungsprämien auf die Versicherungsbilanzen auswirken.

AUSWIRKUNGEN DES HAUSHALTSENTWURFS AUF DAS WACHSTUM

Insgesamt bestehen Zweifel darüber, ob der Haushaltsentwurf die von der Regierung gesetzten Wachstumsziele tatsächlich erreichen kann. Weder beseitigt er die Haupthindernisse für die Produktivitätssteigerung (Unternehmensgröße, Forschung und Bildung, Infrastrukturen, städtische Systeme) noch setzt er wichtige industriepolitische Maßnahmen bzw. Maßnahmen zur tatsächlichen Förderung von öffentlichen Investitionen um.

Darüber hinaus funktionieren die Maßnahmen kaum als Wirtschaftsmultiplikatoren, wie selbst die Schätzungen der Regierung zeigen. Die Auswirkung der Aufhebung der automatischen Mehrwertsteuererhöhung könnte beispielsweise 0,2 Prozent des BIP entsprechen (obwohl diesbezüglich bereits Zweifel laut wurden, u. a. seitens der Banca d'Italia, der italienischen Zentralbank), während die Einkommen der Bürger_innen und die Rentenreform (16 Milliarden; etwa ein Prozent des BIP) im Jahr 2019 einen Anstieg von lediglich 0,3 Prozent des BIP bewirken sollen. Die ersten Maßnahmen zur Einführung der Flat Tax dürften hingegen überhaupt keine expansiven Auswirkungen haben. Nur der leichte Anstieg der öffentlichen Investitionen ist ein wirklicher Wirtschaftsmultiplikator und könnte zu einem zusätzlichen Wachstum des BIP in Höhe von 0,2 Prozent führen.



Über den Autor

Gianfranco Viesti ist Professor der Ökonomie. Er lehrt an der Universität Bari.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Piazza Capranica 95 | 00186 Rom | Italien

Tel.: ++39 06 82 09 77 90
www.fes-italia.org

Bestellungen/Kontakt hier:
info@fes-italia.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.