

Busch, Berthold

Research Report

Die italienische Misere: Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftspolitische Herausforderungen

IW-Analysen, No. 131

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2019) : Die italienische Misere: Ökonomische Strukturprobleme und wirtschaftspolitische Herausforderungen, IW-Analysen, No. 131, ISBN 978-3-602-45625-3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/201761>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Analysen 131

Die italienische Misere

Ökonomische Strukturprobleme und
wirtschaftspolitische Herausforderungen

Berthold Busch

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft

IW-Analysen 131

Die italienische Misere

Ökonomische Strukturprobleme und
wirtschaftspolitische Herausforderungen

Berthold Busch

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15009-0 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45625-3 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Grafik: Dorothe Harren

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



Inhalt

Zusammenfassung	4
Einleitung	5
2 Italiens Beziehungen zur EU und zu Deutschland	6
2.1 Italien und die EU	6
2.2 Italien und Deutschland	11
3 Die wirtschaftliche Situation Italiens	12
3.1 Wachstum	12
3.2 Wirtschaftliche Spaltung	13
3.3 Arbeitsmarkt	15
4 Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit	18
4.1 Indikatorik	19
4.2 Das italienische Produktivitätsproblem	25
4.3 Ursachen der Produktivitätsschwäche	27
5 Wirtschaftspolitik in Italien	29
5.1 Das Programm der Regierung Conte	32
5.2 Arbeitsmarktpolitik	36
5.3 Fiskalpolitik	41
6 Der italienische Bankensektor	58
7 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	60
Literatur	63
Abstract	71
Autor	72

Zusammenfassung

Italien ist über seine Mitgliedschaft in der Eurozone schicksalhaft mit den übrigen Ländern der Währungsunion verbunden – und umgekehrt. Es verwundert daher nicht, dass die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der drittgrößten Euro-Volkswirtschaft in den europäischen Hauptstädten genau beobachtet werden. Sorgen bereitet vor allem die hohe Staatsverschuldung des Landes: Ende 2018 lag sie bei 132,2 Prozent des italienischen Bruttoinlandsprodukts und wird voraussichtlich in den kommenden Jahren weiter steigen. Italien hat zwar in den vergangenen Jahren einen Primärüberschuss im Staatshaushalt erzielt; da das wirtschaftliche Wachstum jedoch geringer war als die Zinsen, die das Land für seine Staatsschulden zu zahlen hatte (positives Zins-Wachstums-Differenzial), gelang es ihm nicht, die Schuldenquote zu verringern. Das könnte dann problematisch werden, wenn die Finanzmärkte die italienische Situation kritischer beurteilen als bisher und die Zinsbelastung für den Staat zunimmt. Bedauerlicherweise sind die finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Koalitionsregierung aus Lega und Fünf-Sterne-Bewegung nicht geeignet, die Angebotsbedingungen nachhaltig zu verbessern und auf diese Weise das Wachstumspotenzial der italienischen Volkswirtschaft zu erhöhen. Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine Verbesserung der Situation gibt es viele, allein die Regierung in Rom verfolgt einen anderen Kurs.

1 Einleitung

Italien bereitet der Europäischen Union (EU) Sorgen und beschert ihren Institutionen Kopfzerbrechen. Die „schlafende Schönheit“ (Hassan/Ottaviano, 2018) wird wohl von selbst erwachen müssen; mit einem Märchenprinzen, der sie wachküst, ist nicht zu rechnen. Die italienische Volkswirtschaft ist zu groß, um im Fall einer Finanzkrise durch Finanzhilfen der anderen Mitgliedstaaten oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gerettet werden zu können.

Italien nahm in den Jahren nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise eine Reihe von Reformen vor, unter anderem auf dem Arbeitsmarkt und im Rentensystem, die sich positiv auf die wirtschaftliche Situation ausgewirkt haben. Die Reformbemühungen sind allerdings mit der Bildung einer neuen Regierung aus Links- und Rechtspopulisten im Jahr 2018 nicht nur zum Stillstand gekommen. Sie wurden teilweise sogar wieder rückgängig gemacht. Da Italien über die Währungsunion schicksalhaft mit den übrigen Eurostaaten verbunden ist, sind die Entwicklungen in diesem Land aufgrund möglicher Spillover-Effekte für den Rest des Euroraums von großer Bedeutung. Am Beispiel Italiens wird das Grundproblem der Währungsunion deutlich: Die in nationaler Souveränität verbliebene Verantwortung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik wird zu einem Risiko, wenn sich ein Land nicht an die gemeinsamen Regeln halten will.

Die vorliegende IW-Analyse geht zunächst auf die ökonomischen Beziehungen Italiens mit der EU (Kapitel 2.1) und mit Deutschland (Kapitel 2.2) ein. Um später verschiedene wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen Italiens besser einordnen zu können, befasst sich Kapitel 3 mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. Als Schwachpunkte der italienischen Volkswirtschaft werden dabei das geringe Wirtschaftswachstum (Kapitel 3.1), die ökonomische Spaltung des Landes (Kapitel 3.2) und die hohe Arbeitslosigkeit (Kapitel 3.3) ausgemacht.

Kapitel 4 widmet sich anschließend Italiens schwindender internationaler Wettbewerbsfähigkeit und den Ursachen der Produktivitätsschwäche seiner

Unternehmen. Darauf folgt eine Darstellung der Politik der Regierung Conte im Allgemeinen (Kapitel 5.1) sowie der italienischen Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 5.2) und Fiskalpolitik im Besonderen (Kapitel 5.3). Auf die Streitpunkte der Regierung in Rom mit der EU über die Ausrichtung der italienischen Fiskalpolitik wird ebenfalls eingegangen.

Einige dieser Probleme adressiert auch das wirtschaftspolitische Überwachungsverfahren der Europäischen Union: In Italien wurde seit dem Jahr 2014 ein übermäßiges makroökonomisches Ungleichgewicht festgestellt (Zoppè, 2018). Das sogenannte Scoreboard im Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU) weist für Italien zwei von insgesamt 14 Indikatoren aus, deren jeweiliger Schwellenwert überschritten wird: der öffentliche Schuldenstand und die Arbeitslosenquote (Eurostat, 2018). Ferner bremsen die Langzeitarbeitslosigkeit und die hohe Jugendarbeitslosigkeit die Wachstumsaussichten. Strukturelle Unzulänglichkeiten behindern Investitionen, Innovationen und die rasche Erneuerung der italienischen Produktionsstruktur (European Commission, 2018a, 20; Europäische Kommission, 2018a, 27).

Kapitel 6 skizziert kurz Probleme des italienischen Bankensektors bevor in Kapitel 7 wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen werden.

2 Italiens Beziehungen zur EU und zu Deutschland

2.1 Italien und die EU

Italien ist eines der sechs Länder, die den europäischen Einigungsprozess einleiteten. Dieser begann 1952 mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder Montanunion). Einige Jahre später wurden dann in der Hauptstadt des Landes der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) unterzeichnet, woran die Bezeichnung „Römische Verträge“ erinnert. Italien war Mitglied im Europäischen Währungssystem (Übersicht 1) und auch unter den ersten elf Ländern, die am 1. Januar 1999 den Euro als gemeinsame Währung einführten.

Nach der Einschätzung politikwissenschaftlicher Beobachter (Grasse, 2018, 388) gingen von der europäischen Integration wichtige Modernisierungsimpulse auf Italien aus. Die EU wurde überdies als Vehikel zur Durchsetzung nationaler Reformen genutzt (Grasse, 2018, 422). Durch die Teilnahme am Euro sowie die externe Bindung durch die Maastricht-Kriterien und die Regeln der Währungsunion – so die Hoffnung – sollte Italien zu notwendigen „ethisch-politischen Reformen“ (Bolaffi, 2019, 50) veranlasst werden.

Italien im EWS

Übersicht 1

Italien war Mitglied des 1979 in Kraft getretenen Europäischen Währungssystems (EWS). Die Wechselkurse zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft(en), EG, sollten mittels eines Wechselkursmechanismus innerhalb festgelegter Bandbreiten gehalten werden, um so einen stabilen Währungsraum in Europa zu schaffen (Deutsche Bundesbank, 1997, 110). Mithilfe von Devisenmarktinterventionen sollten die Notenbanken der teilnehmenden Länder die bilateralen Leitkurse innerhalb einer Schwankungsmarge halten (Deutsche Bundesbank, 1997, 117).

Das EWS war ein System fester Wechselkurse, das allerdings die Möglichkeit zu Anpassungen der Leitkurse zuließ. Italien wertete zwischen 1981 und 1992 in sieben Schritten die Lira gegenüber den übrigen Teilnehmerwährungen um insgesamt rund 25 Prozent ab (Deutsche Bundesbank, 1997, 121). Am 17. September 1992 wurde die italienische Teilnahme am Wechselkursmechanismus ausgesetzt, nachdem es zu spekulativen Attacken gegen die Lira gekommen war. In der folgenden Zeit wertete die Lira nochmals um etwa 27 Prozent ab, bevor es Ende 1996 zu einer Aufwertung um gut 11 Prozent kam und Italien wieder in den Wechselkursmechanismus aufgenommen wurde.

Als Grund für die Mitgliedschaft im EWS und für die spätere Teilnahme am Euro wird die These vertreten, dass damit externe Disziplin importiert werden sollte (Cesaratto, 2018, 294) – eine Annahme, die sich nur eingeschränkt bewahrheitet hat.

Eigene Darstellung

Die Haltung der Italiener gegenüber der EU ist nicht eindeutig, wie die letzte Eurobarometerumfrage gezeigt hat (Eurobarometer, 2018). Einerseits sprachen sich 63 Prozent der Italiener für die Währungsunion und den Euro aus. Andererseits fiel der Anteil der Befragten, die ein negatives Bild von der EU haben, mit 27 Prozent im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten recht hoch aus.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von 1.753 Milliarden Euro im Jahr 2018 ist Italien die viertgrößte Volkswirtschaft in der EU und die drittgrößte im Euroraum nach Deutschland und Frankreich. Sie hat einen Anteil von 15,2 Prozent des BIP des Euroraums. Beim Außenhandel hat Italien einen leichten Überschuss sowohl gegenüber den übrigen EU-Staaten als auch gegen-

Handelsverflechtungen Italiens

in Milliarden Euro

Tabelle 1

	2000	2010	2018
Warenausfuhr insgesamt	260,4	337,4	462,9
Intra EU	161,6	195,5	260,6
Extra EU	98,8	141,9	202,3
Wareneinfuhr insgesamt	258,5	367,4	424,0
Intra EU	158,5	202,9	250,3
Extra EU	100,0	164,5	173,7
Saldo Intra EU	3,1	-7,3	10,4
Saldo Extra EU	-1,2	-22,6	28,5
Saldo insgesamt	1,9	-30,0	38,9

Quelle: Eurostat, 2019a

über dem Rest der Welt (Tabelle 1). Exporte von Waren und Dienstleistungen aus Italien in den übrigen Euroraum entsprechen etwa 13 Prozent des italienischen BIP (European Commission, 2019a, 22).

Italiens Außenhandel mit den übrigen Mitgliedstaaten machte zuletzt 56,3 Prozent seiner Exporte und 59 Prozent seiner Importe aus. Im Jahr 2000 lagen die Exporte noch bei 62 Prozent und die Importe bei 61,3 Prozent. Blickt man auf die Entwicklung der Handelsströme, zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Seit Anfang der 2000er Jahre nahm auf der Export- und auf der Importseite der innergemeinschaftliche Warenaustausch relativ ab und spiegelbildlich der Handel mit Drittländern zu. Diese Schere hat sich seit 2012 wieder geschlossen. Seitdem nimmt der Anteil des innergemeinschaftlichen Warenhandels wieder zu, deutlicher auf der Importseite. 2018 war Deutschland größter Abnehmer italienischer Erzeugnisse mit 58,1 Milliarden Euro, gefolgt von Frankreich (48,4 Milliarden Euro) und den USA (42,4 Milliarden Euro). Bei den Einfuhren Italiens steht Deutschland mit 70,3 Milliarden Euro ebenfalls an erster Stelle vor Frankreich (36,5 Milliarden Euro) und China (30,8 Milliarden Euro).

Die italienischen Direktinvestitionsbestände in den anderen EU-Staaten beliefen sich 2017 auf 278,3 Milliarden Euro. Das waren knapp 60 Prozent aller italienischen Direktinvestitionen im Ausland. Bei den Zielländern stehen die Niederlande mit 53 Milliarden Euro an erster Stelle, gefolgt von Luxemburg (39 Milliarden Euro) und Deutschland (36 Milliarden Euro). Die hohen Werte

für die Niederlande und Luxemburg könnten auch auf steuerliche Regelungen zurückzuführen sein. Umgekehrt kommen mit 310 Milliarden Euro gut 88 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Italien aus der EU. Hier führt Luxemburg mit 74 Milliarden Euro vor den Niederlanden (67 Milliarden Euro) und Frankreich (59 Milliarden Euro).

Bei den sonstigen Kapitalverflechtungen Italiens (unter anderem Portfolioinvestitionen und Bankkredite) mit den übrigen Ländern des Euroraums sind Luxemburg und Irland besonders exponiert, gefolgt von Frankreich. Negative Spill-over-Effekte sind bislang allerdings begrenzt geblieben (European Commission, 2019a, 23).

Italien ist nach Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich viertgrößter Nettozahler zum EU-Haushalt. Der von der EU-Kommission ausgewiesene Saldo aus Beiträgen zum EU-Haushalt und den Rückflüssen nach Italien lag 2017 bei 3,6 Milliarden Euro, was 0,21 Prozent des italienischen Bruttonationaleinkommens (BNE) entsprach (European Commission, 2018b). Da die von der EU-Kommission veröffentlichten Budgetsalden die Ausgaben für Drittländer nicht einbeziehen und die Verwaltungskosten außer Acht lassen sowie bei den Einnahmen des EU-Haushalts die von den Mitgliedstaaten erhobenen Zölle ebenfalls nicht berücksichtigen, wird im Folgenden der aus Sicht eines Mitgliedslandes interessantere Wert herangezogen. Dazu werden die Beiträge und die Rückflüsse saldiert (Abbildung 1a). Es wird deutlich, dass der jährliche Nettobeitrag beträchtlichen Schwankungen unterworfen ist. Besonders hoch war er in den Jahren 2010 und 2011.

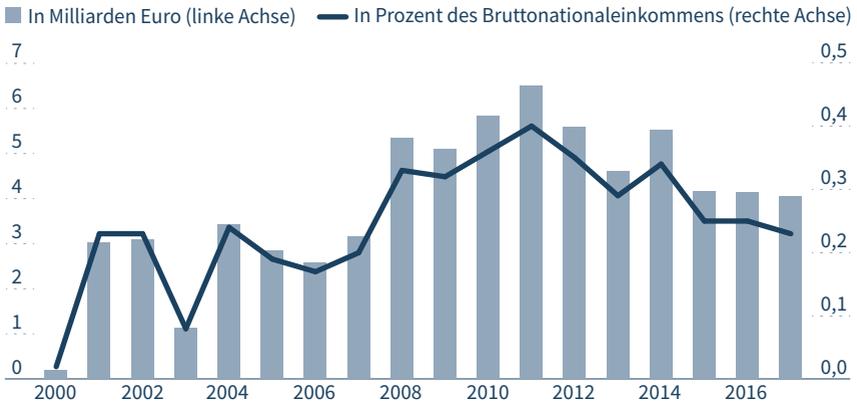
Gliedert man die Rückflüsse in die beiden Hauptbestandteile Ausgaben für die Agrarpolitik und für die Strukturpolitik auf, zeigt sich, dass das Land von 2000 bis 2017 insgesamt fast 100 Milliarden Euro für die Landwirtschaftspolitik erhielt. Knapp 67 Milliarden Euro flossen in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsionspolitik) und trugen damit unter anderem zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung des Landes bei.

Die Rückflüsse nach Italien sind deutlichen Schwankungen ausgesetzt (Abbildung 1b). Dies liegt besonders an der Kohäsionspolitik und kann auch damit erklärt werden, dass die EU Höhe und Struktur der Ausgaben in größeren Ab-

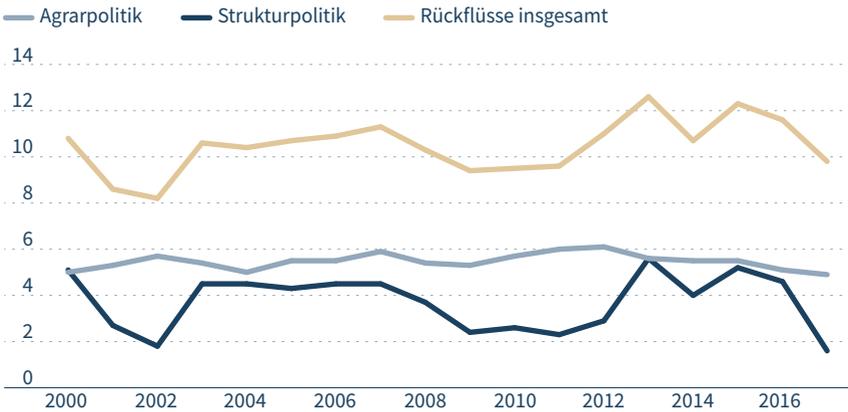
Italien und der EU-Haushalt

Abbildung 1

a) Nettobeiträge zum EU-Haushalt



b) Rückflüsse aus dem EU-Haushalt, in Milliarden Euro



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/8Absk3aSchB6PPg>

Quellen: European Commission, 2018b; eigene Berechnungen

ständen jeweils für einen Siebenjahreszeitraum plant – im sogenannten Mehr-jährigen Finanzrahmen (MFR). Abbildung 1 umfasst die beiden Förderperioden des MFR 2000 bis 2006 und des MFR 2007 bis 2013. Vom aktuellen MFR (2014 bis 2017) sind die ersten vier Jahre erfasst.

Zu Beginn eines neuen MFR dauert es einige Zeit, bis die Ausgaben für die Strukturpolitik fließen können, denn die Mitgliedstaaten müssen ihre Förder-

programme aufstellen und von der Kommission genehmigen lassen. Das erklärt die beiden Einbrüche um die Jahre 2002 und 2009 (Abbildung 1b). Die höheren Rückflüsse in den Jahren 2000 und 2001 sowie in den Jahren 2007 und 2008 können mit Zahlungen aus dem jeweils vorhergehenden MFR erklärt werden. Werden Fördermittel zugesagt, können sie auch noch in späteren Jahren zu Auszahlungen führen. Für die aktuelle Förderperiode gilt, dass die Programme erst recht spät starten konnten. Ende 2018 lag Italien bei der Mittelbindung in der Kohäsionspolitik mit 56 Prozent unter dem Durchschnitt der EU mit 63 Prozent – gemessen als Anteil der Implementation für spezifische Projekte an der gesamten Mittelzuteilung für Italien (European Commission, 2019a, 20). Die Ausgaben für die Agrarpolitik sind dagegen in den betrachteten 18 Jahren vergleichsweise konstant geblieben, nach einem (vorläufigen) Hoch im Jahr 2012 inzwischen aber wieder rückläufig.

2.2 Italien und Deutschland

2018 betrug das deutsch-italienische Handelsvolumen 130,2 Milliarden Euro. Deutschland importierte Waren im Wert von 60,3 Milliarden Euro und exportierte Waren im Wert von 69,9 Milliarden Euro über die Alpen. Italien steht damit an sechster Stelle der deutschen Handelspartner – mit einem Anteil von gut 5 Prozent am Handelsvolumen Deutschlands. Gegenüber dem Jahr 2008, als es noch den vierten Platz belegte, ist Italien um zwei Plätze nach hinten gefallen. Als Handelspartner sind China und das Vereinigte Königreich für Deutschland in diesem Zeitraum wichtiger geworden.

Das Hauptexportprodukt Deutschlands nach Italien sind Kraftwagen und -teile mit einem Anteil von 16,4 Prozent, gefolgt von Maschinen (13,3 Prozent) und chemischen Erzeugnissen (11,3 Prozent). Auf der Importseite dominieren Maschinen mit 12,2 Prozent. Kraftwagen und -teile kommen auf 11,4 Prozent und pharmazeutische Erzeugnisse auf 9,3 Prozent.

Im Warenhandel hat Deutschland gegenüber Italien einen Exportüberschuss. Seit 1998 ist auch der bilaterale Leistungsbilanzsaldo Deutschlands gegenüber Italien im Plus, nachdem der durch die Wiedervereinigung bedingte hohe Bedarf an ausländischem Kapital abgeklungen war. Das Defizit, das Deutschland beim Dienstleistungsverkehr aufweist, kann den Überschuss beim Außenhan-

del nicht kompensieren. 2018 betrug der deutsche Leistungsbilanzüberschuss 12,5 Milliarden Euro; 2006 vor der Krise waren es noch fast 22 Milliarden Euro.

Deutschland ist für Italien ein wichtiger Markt. Die nachlassende Konjunktur in Deutschland in der zweiten Jahreshälfte 2018 hat auch in Italien eine dämpfende Wirkung entfaltet und wird als eine Ursache der technischen Rezession in Italien ausgemacht.

3 Die wirtschaftliche Situation Italiens

3.1 Wachstum

Italien wurde sowohl infolge der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise als auch der Euroschuldenkrise von zwei kurz aufeinanderfolgenden Rezessionen getroffen. Mitursächlich waren Sorgen über die Nachhaltigkeit der italienischen Staatsfinanzen (IMF, 2019a, 4). Der doppelte wirtschaftliche Einbruch („double dip“) wirkte wie ein K.-o.-Schlag für die italienische Wirtschaft, weil die Substanz vieler kleinerer Unternehmen und zahlreicher Banken stark geschwächt wurde (Busch/Matthes, 2019).

Vom zweiten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2009 ging das BIP um real 8 Prozent zurück. Nach einem Wiederanstieg um 3,5 Prozent vom dritten Quartal 2009 bis zum zweiten Quartal 2011 kam es zu einem erneuten Rückgang um 5,3 Prozent bis zum ersten Quartal 2013. Die höchsten Wachstumsraten gegenüber der Vorperiode wurden im vierten Quartal 2016 und im ersten Quartal 2017 mit jeweils 0,5 Prozent erzielt. 2018 stieg das BIP in realer Rechnung um 0,9 Prozent. Für das laufende Jahr (2019) erwartet die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose nur noch ein Plus von 0,1 Prozent. Gemessen am BIP hat sich Italien noch nicht wieder von den Folgen der beiden Krisen erholt. In realer Rechnung lag es im Jahr 2018 um gut 4 Prozent unter dem Wert von 2007. Je Einwohner gerechnet lag das reale BIP Ende 2018 sogar noch unter dem Wert von 2000.

Die globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wie die Euroschuldenkrise haben in der Realwirtschaft ihre Spuren hinterlassen. Etwa ein Viertel der

Unternehmen musste aufgeben, die verbleibenden Firmen konnten in einem schwachen Wachstumsumfeld die frei werdenden Ressourcen nicht ausreichend nutzen (Bastasin, 2018). Das Verarbeitende Gewerbe im Süden des Landes hat besonders gelitten. Langfristige Entwicklungsperspektiven werden dadurch behindert (Grasse et al., 2018a, 535).

3.2 Wirtschaftliche Spaltung

In der schlechten wirtschaftlichen Performance des Südens manifestiert sich die wirtschaftliche Spaltung Italiens. Das Pro-Kopf-BIP ist im Norden des Landes deutlich höher als im Süden. Das Land weist dabei ein markantes Nord-Süd-Gefälle auf. Die regionalen Disparitäten in Italien äußern sich unter anderem am Pro-Kopf-BIP. Setzt man den Durchschnitt für Italien gleich 100, dann gelangen der Nordwesten auf 124, der Nordosten auf 120, das Zentrum

Die Regionen Italiens

Übersicht 2

nach der europäischen Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)

NUTS 1	NUTS 2
Nordwest	Piemont
	Aostatal
	Ligurien
	Lombardei
Nordost	Autonome Provinz Bozen – Südtirol
	Autonome Provinz Trient – Trentino
	Venetien
	Friaul-Julisch Venetien
	Emilia-Romagna
Zentrum	Toskana
	Umbrien
	Marken
	Latium
Süden	Abruzzen
	Molise
	Kampanien
	Apulien
	Basilikata
	Kalabrien
Inseln	Sizilien
	Sardinien

Quelle: Eurostat, 2019a

auf 108, Süditalien auf 66 und die Inseln (also Sardinien und Sizilien) auf 64 (Angaben jeweils für 2017, BIP pro Kopf gemessen in Kaufkraftparitäten; vgl. Übersicht 2 zur allgemeinen Einteilung der Regionen Italiens).

Die Region mit der höchsten Wirtschaftskraft ist die autonome Provinz Bozen im Nordosten des Landes. Gemessen in Kaufkraftparitäten liegt ihr BIP je Einwohner bei 148 Prozent des italienischen Durchschnitts, gefolgt von der Lombardei mit 133 Prozent und dem Trentino mit 127 Prozent. Ärmste Region ist Kalabrien im Süden mit 60 Prozent des italienischen Durchschnitts hinter Sizilien mit 61 Prozent.

Die wirtschaftlichen Disparitäten in Italien haben von 2000 bis 2017 insgesamt zugenommen (Abbildung 2). Beginnend mit dem Jahr 2000 (Datenverfügbarkeit) gingen die Disparitäten, gemessen am Variationskoeffizient zwischen den auf der NUTS-2-Ebene abgegrenzten italienischen Regionen, zunächst im Trend bis 2006 zurück. Danach entwickelten sich die Regionen wieder auseinander. Aktuell ist die regionale Ungleichheit in Italien größer als im Jahr 2000.¹

Regionale Ungleichheit in Italien

Abbildung 2

Variationskoeffizient des BIP pro Kopf auf NUTS-2-Ebene, in Euro



Lesehilfe: Steigt der Variationskoeffizient, steigt die Ungleichheit.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/oJ7nzAm4tE87Hii>

Quellen: Eurostat 2019a; eigene Berechnungen

1 Vernichtende Kritik übte Lucrezia Reichlin von der London Business School, die mit den Worten zitiert wird: „Der Süden Italiens ist im Grunde tot [...] Sowohl demografisch als auch ökonomisch“ (Die Zeit, 2018).

Ausgaben für die Kohäsionspolitik in den italienischen Regionen Tabelle 2

Region ¹⁾	2000 bis 2006		2007 bis 2013	
	in Millionen Euro	Euro je Einwohner ²⁾	in Millionen Euro	Euro je Einwohner ²⁾
Nordwest	963,1	64,0	506,7	32,4
Nordost	762,2	70,6	292,5	25,8
Zentrum	818,3	74,4	570,3	49,7
Süden	10.295,3	738,8	6.129,8	438,9
Inseln	5.467,2	827,8	2.722,9	410,6

1) NUTS-1-Ebene.

2) Berechnet mit dem Bevölkerungsdurchschnitt der Förderperiode.

Quellen: European Commission, 2019b; Eurostat 2019a; eigene Berechnungen

Berechnet man diesen Koeffizienten für die 110 italienischen Regionen in der NUTS-3-Abgrenzung, ergibt sich im Verlauf kein anderes Bild. Allerdings liegen die Werte etwas über denen in der NUTS-2-Abgrenzung.

Die Kohäsionspolitik der EU hat (bislang) das Nord-Süd-Gefälle nicht verringern können, obwohl die Ausgaben dafür vorrangig in die ärmeren Regionen im Süden des Landes geflossen sind (Tabelle 2). Die Korrelation der Kohäsionsausgaben mit dem Pro-Kopf-BIP auf Basis dieser fünf Regionen ist hoch und liegt nahe bei eins.

Dass keine nachhaltige Lösung für den italienischen Süden gefunden werden konnte, hängt mit institutionellen, kulturellen und sozialen Pfadabhängigkeiten zusammen (Jansen, 2012; Hüther, 2019). Klientelstrukturen, mangelnder Bürgersinn und Latifundien-Landwirtschaft stehen der Modernisierung und dem ökonomischen Fortschritt weiterhin entgegen (Piller, 2015; Hüther, 2019).

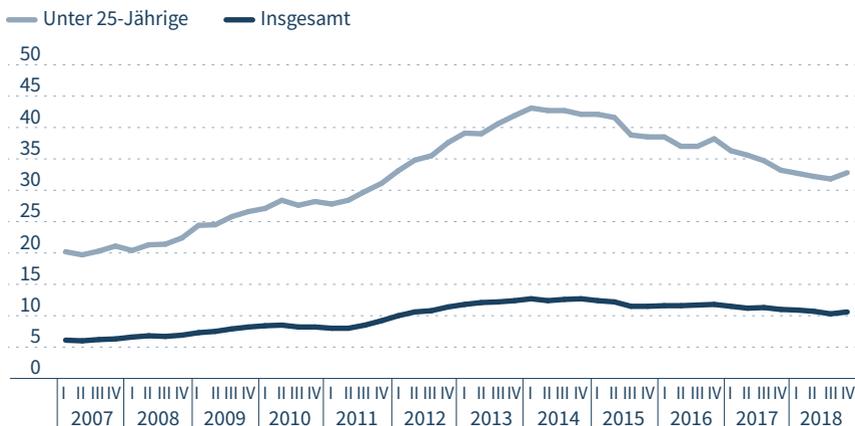
3.3 Arbeitsmarkt

Vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise lag die Arbeitslosigkeit in Italien bei etwa 6 Prozent, gemessen am Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen. Sie stieg bis zum ersten Quartal 2010 auf 8,5 Prozent und fiel dann leicht auf 8 Prozent. Danach kam es zu einem erneuten Anstieg, der erst bei 12,8 Prozent im vierten Quartal 2014 seinen Höchstwert erreichte. Die Double-Dip-Rezession macht sich auch hier bemerkbar. Seither ging die Arbeitslosigkeit zwar

Arbeitslosigkeit in Italien

Abbildung 3

Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Arbeitslosenquote), in Prozent



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/9o6XagWtbyExERo>

Quellen: Eurostat 2019a; eigene Berechnungen

wieder zurück, liegt aktuell aber immer noch um fast 5 Prozentpunkte über dem Vorkrisenwert (Abbildung 3). Im Scoreboard der makroökonomischen Überwachung ist Italiens hohe Arbeitslosigkeit auch einer von zwei Indikatoren, deren Werte über dem Schwellenwert liegen.

Die ökonomische Spaltung Italiens manifestiert sich ebenfalls am Arbeitsmarkt. Sie hat neben der regionalen Dimension – die Arbeitslosigkeit in Süditalien ist deutlich höher als im Norden des Landes – noch weitere Ausprägungen. Es existiert eine Spaltung zwischen unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen und einer zunehmenden Anzahl von befristeten Arbeitsverhältnissen, was als Insider-Outsider-Problem bezeichnet werden kann. Schließlich ist die Arbeitssituation der jüngeren Arbeitnehmer schwieriger als die der älteren. Dies hängt damit zusammen, dass jüngere Arbeitnehmer weniger Chancen auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben. Die unbefristet Beschäftigten profitierten viele Jahre von Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts, der ihnen einen hohen Schutz vor Entlassungen bietet (Labitzke, 2018, 337; vgl. dazu auch Kapitel 5.2).

Das zeigt sich an der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen (Abbildung 3). Sie war schon vor der Krise mit 20 Prozent mehr als dreimal so hoch wie die

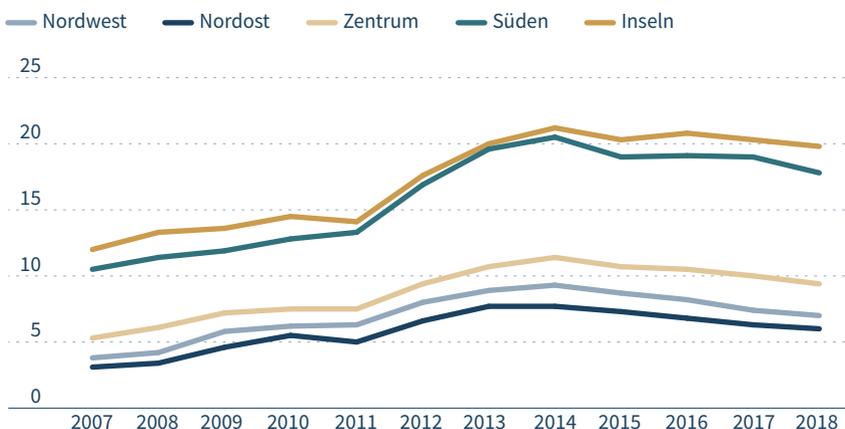
für alle Arbeitnehmer. In der Spitze erreichte die Jugendarbeitslosigkeit einen Wert von über 43 Prozent im ersten Quartal 2014. Ende 2018 lag der Wert mit über 32 Prozent immer noch mehr als 10 Prozentpunkte über dem Stand von 2007. Hinzu kommt: Der Anteil der 15- bis 24-Jährigen mit einem befristeten Arbeitsverhältnis (Zeitvertrag) belief sich im ersten Halbjahr 2018 auf rund 56 Prozent. Auffällig ist, dass es gegenüber dem ersten Halbjahr 2016 zu einem Anstieg um 9 Prozentpunkte gekommen ist. Insgesamt beträgt der Anteil der befristet Beschäftigten etwas über 13 Prozent (15 bis 64 Jahre). Der Anteil der Jugendlichen, die weder eine Beschäftigung haben noch in einer Ausbildung sind, machte 2017 gut 20 Prozent aus (European Commission, 2019a, 70).

Auch die regionalen Ungleichgewichte auf dem italienischen Arbeitsmarkt sind markant (Abbildung 4). Im industriell geprägten Norden des Landes lag die Arbeitslosenquote 2018 bei 7 Prozent im Nordwesten und 6 Prozent im Nordosten – und damit deutlich unter dem Landesdurchschnitt von 10,6 Prozent. In den südlichen Landesteilen einschließlich der Inseln war die Arbeitslosenquote fast dreimal so hoch wie im Norden – sie belief sich auf knapp 18 Prozent im Süden und auf knapp 20 Prozent auf den Inseln Sardinien und Sizilien.

Regionale Arbeitslosigkeit

Abbildung 4

Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen in den italienischen NUTS-1-Regionen, in Prozent



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/aWGAMCRb9XyfSKy>

Quellen: Eurostat 2019a; eigene Berechnungen

Ein ungünstiges Bild zeigt sich auch bei der Erwerbsbeteiligung. Der Quotient aus den Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren und der Bevölkerung in dieser Altersgruppe liegt in Italien bei 65,6 Prozent (2018); dies ist der niedrigste Wert unter allen 28 EU-Staaten. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen war in Italien mit gut 56 Prozent im Jahr 2018 ebenfalls die niedrigste im EU-Vergleich, obwohl sie in den letzten 25 Jahren gestiegen ist. 1993 lag die Quote noch bei 42 Prozent. Der Abstand zum EU-Durchschnitt, der gut 68 Prozent beträgt, ist deutlich. Das mangelnde Vermögen, die Erwerbsbeteiligung der Frauen stärker zu steigern, ist umso problematischer, als die demografische Entwicklung in Italien ungünstig ist. Der Anteil der Lebendgeborenen an der Summe aus Geburten und Sterbefällen beläuft sich in Italien auf 41,4 Prozent. Niedriger fällt diese Quote nur in Kroatien und Bulgarien aus. Der EU-Durchschnitt beträgt 49 Prozent.

Die Werte dieser Indikatoren sind Ausdruck der strukturellen Probleme am italienischen Arbeitsmarkt. Dies bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit auch bei einer wieder anziehenden Konjunktur nur in begrenztem Ausmaß zurückgehen dürfte. Das bedeutet aber auch, dass es dem Land nicht gelingt, sein Arbeitskräftepotenzial effizient zu nutzen, um wirtschaftliches Wachstum zu generieren. Strukturreformen am Arbeitsmarkt sind daher wirtschaftspolitisch geboten.

4 Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Die Ergebnisse aus Kapitel 3 legen den Schluss nahe, dass die italienische Politik nicht imstande ist, die wirtschaftlichen Stärken, die das Land unzweifelhaft aufweist, in Wirtschaftswachstum, höheren Lebensstandard und mehr Beschäftigung umzumünzen. Bevor auf die Ursachen für diese Entwicklung näher eingegangen wird, erfolgt zunächst ein Blick auf die Aktivseite der italienischen Volkswirtschaft.

Ein Aktivposten Italiens ist sicherlich die Wirtschaftsstruktur, zumindest in den nördlichen Teilen des Landes. Italiens Industrieanteil – gemessen am Verarbeitenden Gewerbe – liegt mit 16,6 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen Wert-

schöpfung leicht über dem Durchschnitt der EU-28 und deutlich über dem in Griechenland, aber auch über den industriellen Wertschöpfungsanteilen in Frankreich und Spanien.

Italien erzielt seit 2013 Leistungsbilanzüberschüsse. Daher ist das Land nicht auf Netto-Kapitalimporte angewiesen. Die Auslandsverschuldung ist gering, der Nettoauslandsvermögensstatus ist mit -5,3 Prozent des BIP nur leicht negativ (Eurostat, 2018).

Zu den exportorientierten Branchen zählen die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Pharmaindustrie, aber auch die Möbel-, Mode- und die Luxusgüterindustrie (Bläske, 2018a, 46). „Italian exports are among the most diversified in the world, with high-quality products that have served as a comparative advantage“ (Kangur, 2018, 11). Gerade die Luxusgüterhersteller erfreuen sich großer Nachfrage aus dem Ausland; sie sind auch attraktiv für Übernahmen durch ausländische Unternehmen (Bläske, 2018b, 6).

Hinter diesem positiven Bild verbergen sich jedoch bei genauerem Hinsehen erhebliche Schwächen. Diese führen dazu, dass Italien ein Problem mit seiner Wettbewerbsfähigkeit hat (Kangur, 2018).

4.1 Indikatorik

Im Vorfeld der beiden Krisen verschlechterte sich die italienische Leistungsbilanz ständig. Vom ersten Quartal 1995 bis zum ersten Quartal 2011 wuchsen die Importe in realer Rechnung um 75 Prozent, die Exporte dagegen nur um rund 40 Prozent (Kangur, 2018, 6). Zum Teil kann der zunehmende Import mit der wachsenden Inlandsnachfrage erklärt werden, besonders nach Investitionsgütern, zum Teil aber auch damit, dass heimische Produkte durch ausländische Erzeugnisse ersetzt wurden, weil Erstere zu teuer geworden waren (ebd., 7).

In den Jahren seit 2013 wurde die Importnachfrage gedämpft, weil sich der Investitionsrückgang aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs bemerkbar machte. Hinzu kam eine Verbesserung der Terms of Trade (Andrle et al., 2018, 3), also des Verhältnisses von Export- zu Importpreisen. Dies trug zum Überschuss in der Leistungsbilanz bei.

Italiens Wirtschaft wird durch viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geprägt. Der Anteil der KMU – definiert als Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigten – an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt bei 67,1 Prozent, im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 56,8 Prozent (European Commission, 2018c; Schätzung für 2017). 95 Prozent der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft haben weniger als zehn Beschäftigte (sogenannte Mikrounternehmen). Zum Vergleich: In Deutschland beträgt dieser Anteil gut 82 Prozent. Als eine Ursache für die große Anzahl kleiner Unternehmen in Italien wird die Regelung genannt, dass die Übertragung von Betrieben und Betriebsteilen sowie Beteiligungen an ansässigen Kapitalgesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen von der Erbschaftsteuer ausgenommen sind (Deutscher Bundestag, 2019, 5), was den Anreiz zum Verkauf von Beteiligungen mindert. Auf diese Weise werde zwar der Familienbesitz gewahrt, aber auch verhindert, dass externe Anteilseigner mit neuen Managementmethoden in die Unternehmen gelangen (OECD, 2017, 40). Die Dominanz besonders der Mikrounternehmen wirkt sich ungünstig auf die italienische Exportperformance aus, da diese erfahrungsgemäß eher auf dem Inlandsmarkt als im Ausland aktiv sind. Es fehlt an großen Unternehmen.

Die polarisierte Unternehmensstruktur hat auch negative Einflüsse auf die Neuerungstätigkeit. Viele kleine Firmen haben eine eher geringe Neigung zu Innovationen und es gibt nur eine kleine Anzahl von mittelgroßen bis großen Unternehmen, die den erfolgreichsten europäischen Konkurrenten ebenbürtig sind (Bugamelli/Lotti, 2018, 5). Manche Großkonzerne wie der Energie- und Mineralölkonzern ENI, der Stromversorger Enel, das Telekommunikationsunternehmen TIM und die Post werden direkt oder indirekt durch den Staat kontrolliert, wobei die Staatsbank Cassa Depositi e Prestiti (CDP) eine Rolle spielt (Bläske, 2018c, 8).

Dem italienischen Ökonomen Marcello Messeri von der School of European Political Economy in Rom (LUISS) zufolge hat die Dominanz der kleinen Unternehmen das Land bei der Modernisierung der Wirtschaft behindert (Johnson, 2018). In den 1960er Jahren konnten die kleinen Unternehmen noch mit den globalen Innovationen mithalten, da diese sich in physischen Anlagen niederschlugen. In den 1990er Jahren gelang das nicht mehr. Denn die Innovationen erfolgten vorrangig in Form von intangiblen Werten. Der Anstieg des Populismus

in Italien wurde begünstigt durch das jahrzehntelange Unvermögen der Wirtschaft zur Modernisierung (Johnson, 2018).

Eichengreen (2019) weist auf ein institutionelles Arrangement aus staatlichen Unternehmen, staatlich kontrolliertem Bankensystem sowie kleinen, familiengeführten Unternehmen hin, das bis Mitte der 1990er Jahre in der Lage war, den Aufholprozess des Landes zu unterstützen. Dann kamen neue Herausforderungen durch den verschärften Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt, durch den Wegfall der Möglichkeit zur Währungsabwertung infolge der Währungsunion und das Aufkommen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Diesen Herausforderungen zeigten sich viele italienische Unternehmen nicht gewachsen. Sie zögerten mit Reorganisationen und passten sich nicht an diese Neuerungen an. Staatliche Unternehmen empfanden wenig Wettbewerbsdruck und staatlich beeinflusste Banken hielten sich bei der Finanzierung radikal neuer Projekte zurück.

Ein weiterer Hinweis auf Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit ist der Verlust an Marktanteilen auf den Exportmärkten, den das Land hinnehmen musste (Kangur, 2018, 12). Zwar ist das auch bei anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften zu beobachten, diese konnten aber nicht zuletzt infolge des schwachen Euro diesen Trend umkehren. Italien ist dies hingegen nicht gelungen.

Die italienische Volkswirtschaft hat sich auf den Export von arbeitsintensiven Gütern und Produkten mit niedriger Technologie spezialisiert und weniger auf die Produkte wissensintensiver Sektoren. Dies zeigt sich an den RCA-Werten (Revealed Comparative Advantage – RCA). Sie sind für Italien mit am höchsten bei Textilien und mit am niedrigsten bei bestimmten Maschinen und Ausrüstungen (Kangur, 2018, 12).

Ein ähnliches Bild liefern die Daten der OECD-STAN-Datenbank (OECD, 2019). Hierbei werden die Exporte eines Landes nach dem Grad der Forschungs- und Entwicklungsintensität der ausgeführten Güter unterschieden. Italien exportiert im Vergleich mit anderen großen europäischen Ländern in geringerem Maß Produkte mit hoher Forschungsintensität. Der Anteil liegt derzeit bei 10 Prozent und hat sich in den letzten zehn Jahren leicht verbessert (Tabelle 3). Selbst wenn man die Produkte mit mittelhoher Forschungsintensität hinzunimmt,

liegt das Land immer noch deutlich hinter den ausgewählten Vergleichsländern Deutschland, Frankreich, Spanien und Vereinigtes Königreich. Italien ist bei diesem Indikator am ehesten mit Spanien zu vergleichen, dessen Exportanteil bei Produkten mit hoher Forschungsintensität aktuell ebenfalls etwa knapp 10 Prozent beträgt.

Zu dem beschriebenen Bild passt, dass die Produktstruktur Italiens im Lauf der Zeit weniger komplex wurde. Gemessen am Komplexitätsindex (Hidalgo/Hausmann, 2009) verlor Italien gegenüber 1990 rund 30 Prozent. Für Frankreich

Exporte nach Forschungs- und Entwicklungsintensität

Tabelle 3

So viel Prozent der Exporte eines Landes hatten die entsprechende FuE-Intensität

Land	FuE-Intensität	2005	2010	2017
Italien	hoch	9,3	9,0	10,0
	mittelhoch	40,4	39,9	41,1
	mittel	15,9	16,6	15,4
	mittelniedrig	32,9	32,4	31,5
	niedrig	1,6	2,2	2,0
Deutschland	hoch	18,3	17,5	18,9
	mittelhoch	52,4	50,9	51,5
	mittel	10,9	12,2	10,9
	mittelniedrig	16,8	17,2	16,8
	niedrig	1,6	2,3	1,8
Frankreich	hoch	20,8	25,2	25,0
	mittelhoch	41,0	36,4	36,7
	mittel	11,5	10,9	11,2
	mittelniedrig	21,9	22,1	22,4
	niedrig	4,9	5,4	4,7
Spanien	hoch	9,9	9,8	9,1
	mittelhoch	42,9	40,0	40,3
	mittel	14,6	14,6	12,3
	mittelniedrig	26,1	28,5	31,3
	niedrig	6,4	7,1	6,9
Vereinigtes Königreich	hoch	26,5	25,0	26,2
	mittelhoch	36,2	34,7	35,6
	mittel	10,5	10,4	13,7
	mittelniedrig	24,8	26,8	21,7
	niedrig	2,0	3,1	2,8

Abweichungen zu 100 rundungsbedingt.

Quellen: OECD, 2019; eigene Berechnungen

wird ein Rückgang von 15 Prozent und für Deutschland ein Minus von 11 Prozent gemessen (OEC, 2019). Bei diesem Index wird jedem Gut aus der Produktpalette eines Landes anhand der Exportstruktur ein Wert für die Komplexität zugewiesen. Dieser güterspezifische Komplexitätswert bildet die Menge an Wissen ab, die in Entwicklung und Produktion dieses Gutes eingegangen ist (Lichtblau et al., 2018, 128). „Ein Land gilt als besonders komplex, wenn es eine hohe Diversifizierung besitzt und die von ihm exportierten Produkte gleichzeitig eine geringe weltweite Verfügbarkeit besitzen“ (Bähr et al., 2015, 111).

Während nicht nur Italien, sondern auch Deutschland und Frankreich einen Rückgang beim Komplexitätsgrad zu verzeichnen haben, hat China vor allem seit dem Jahr 2000 deutlich zugelegt. Der Wert für die Volksrepublik liegt aktuell in der Nähe des Wertes von Italien. Hierzu passt, dass Italien die höchste Exportähnlichkeit mit China aufweist (Kangur, 2018, 13). Es wird der Anteil verglichen, den einzelne Güter an den gesamten Ausfuhren eines Landes aufweisen. Daraus folgt auch, dass die italienische Exportstruktur im Vergleich mit anderen EU-Ländern am meisten der chinesischen Konkurrenz ausgesetzt ist (Kangur, 2018, 13 f.).

Italiens Integration in die globalen Wertschöpfungsketten ist niedrig. Dies zeigt ein Vergleich mit anderen großen EU-Ländern. Dadurch fallen für Italien die Vorteile geringer aus, die sich aus der Handelsliberalisierung, der Spezialisierung auf komparative Vorteile, der Ausnutzung von Skalenerträgen (Economies of Scale), aus verbesserter Ressourcenallokation, aus dem Transfer von Technologien und Wissen sowie aus positiven Wirkungen auf die Produktivität ergeben (Kangur, 2018, 13).

Italien ist sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen schwächer in die Vorleistungsverflechtungen eingebunden als vergleichbar große europäische Volkswirtschaften (Tabelle 4). Auswirkungen auf die inländische Produktivität sind besonders von Vorleistungsimporten zu erwarten, da sie den heimischen Wettbewerb erhöhen. Italien ist hier vergleichsweise schlecht aufgestellt – sowohl gesamtwirtschaftlich als auch beim Verarbeitenden Gewerbe.

Zwischenfazit: Für die eher schwache Position Italiens im globalen Wettbewerb werden besonders die schwache Produktivitätsentwicklung und das im Ver-

Einbindung in Wertschöpfungsketten gemessen an den Vorleistungsverflechtungen

Tabelle 4

Vorleistungslieferungen und -bezüge eines Landes mit dem Rest der Welt, in Prozent der gesamten Vorleistungslieferungen und -bezüge des jeweiligen Landes, Angaben für 2014

	Italien	Deutschland	Frankreich	Spanien	Vereinigtes Königreich
Vorleistungslieferungen					
Gesamtwirtschaft	15,8	26,9	19,1	17,3	19,2
Verarbeitendes Gewerbe	33,7	52,5	40,9	31,4	32,7
Vorleistungsbezüge					
Gesamtwirtschaft	16,6	24,0	21,0	19,7	17,9
Verarbeitendes Gewerbe	25,4	36,7	34,8	31,6	30,9

Quellen: WIOD, 2016; eigene Berechnungen

gleich dazu zu schnelle Lohn- und Preiswachstum verantwortlich gemacht (Kangur, 2018). Hierauf wird in Kapitel 4.2 näher eingegangen. Hinzu kommt ein weiterhin schwieriges unternehmerisches Umfeld:

- Beim Doing-Business-Index der Weltbank werden 190 Länder nach Maßgabe ihrer Position bei zehn Indikatoren zur unternehmensbezogenen Regulierung in eine Rangfolge gebracht (Worldbank, 2019). Hier nimmt Italien den 51. Platz ein. Das Land liegt damit hinter dem Vereinigten Königreich (Platz 9), Deutschland (24), Spanien (30) und Frankreich (32). Besonders schlecht schneidet Italien beim Steuersystem (Platz 118), den Finanzierungsbedingungen (112), der Durchsetzung von Verträgen (111) und dem Erwerb einer Baugenehmigung (104) ab. Ergänzend weist die EU-Kommission auf die Komplexität administrativer Verfahren und auf die Verschärfung der Situation durch ständige Gesetzesänderungen hin (European Commission, 2018a, 51 f.).
- Beim Standortvergleich der Stiftung Familienunternehmen werden die Standortqualitäten von 21 Ländern speziell aus der Sicht größerer Familienunternehmen untersucht und bewertet (Stiftung Familienunternehmen, 2018). Es werden sechs Indikatoren herangezogen: „Steuern“, „Arbeitskosten, Produktivität, Humankapital“, „Regulierung“, „Finanzierung“, „Infrastruktur und Institutionen“ sowie „Energie“. Italien kommt in der jüngsten Ausgabe dieses Vergleichs, wie schon in der Vorgängerauflage 2016, auf den letzten Platz. Den Ergebnissen der Untersuchung zufolge schneidet Italien

besonders schlecht bei den Indikatoren „Infrastruktur und Institutionen“, „Finanzierung“ sowie „Arbeitskosten, Produktivität, Humankapital“ ab. Bei „Regulierung“ und „Energie“ erzielt Italien unterdurchschnittliche Werte. Bei der Rechtssicherheit, einer Teilkategorie von „Infrastruktur und Institutionen“ erreicht Italien lediglich den vorletzten Platz. Bei dem Indikator „Finanzierung“ waren die Ergebnisse im Bereich Kreditmärkte besonders negativ. Die Strompreise in Italien sind im Vergleich der 21 Länder am höchsten. Schlusslicht ist Italien auch beim Teilindikator „Bildung“, da nur 17,7 Prozent der Erwerbsfähigen einen tertiären Bildungsabschluss haben.

Eine weitere Belastung für das Funktionieren der italienischen Volkswirtschaft ist die Schattenwirtschaft. Letztere wird in Italien für das Jahr 2016 auf eine Größenordnung von 12,4 Prozent des BIP geschätzt. Das entspricht mehr als 200 Milliarden Euro. 37,2 Prozent davon entfallen auf die Schwarzarbeit. Haushaltsnahe Dienstleistungen, die Bauwirtschaft und die Landwirtschaft sind davon besonders betroffen (European Commission, 2019a, 39). Befürchtet wird, dass das neu geschaffene Bürgereinkommen (vgl. Kapitel 5.1) der illegalen Beschäftigung weiteren Auftrieb gibt (Sauer, 2019).

Lange Gerichtsverfahren in Strafprozessen behindern die Bekämpfung der Korruption. Beim Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (2018) belegt Italien mit einer Punktzahl von 52 (100: keine wahrgenommene Korruption; 0: hohes Maß an wahrgenommener Korruption) den 53. Platz. Insgesamt wurden 180 Länder untersucht. Italien liegt bei diesem Indikator hinter anderen großen europäischen Ländern wie Deutschland und dem Vereinigten Königreich (jeweils Platz 11), Frankreich (21), Portugal (28) und Spanien (41). Allerdings konnte Italien seine relative Position gegenüber den Vorjahren verbessern: von 44 Punkten im Jahr 2015 auf 47 Punkte (2016) und 50 Punkte (2017).

4.2 Das italienische Produktivitätsproblem

Das schwache Produktivitätswachstum bremst die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Italiens. Seit dem Jahr 2000 ist die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität (auf Basis der EU-KLEMS-Datenbank) mit kumuliert gut 1 Prozent kaum gestiegen, während sie im Euroraum mit knapp 9 Prozent und in Deutsch-

land mit 17 Prozent sehr viel deutlicher zugelegt hat (Busch/Matthes, 2019). Vielfältige Strukturreformen konnten das nicht ändern, da sie weder umfassend noch nachhaltig waren (IMF, 2019a, 21).

Als wichtige Einflussgröße für die schwache Produktivitätsentwicklung wird die ineffiziente Allokation der Produktionsfaktoren zwischen den Unternehmen identifiziert. Diese wird mithilfe des Produkts aus physischer Produktivität (Totale Faktorproduktivität – TFP²) und den Outputpreisen gemessen (Total Factor Productivity Revenue – TFPR) (Hsieh/Klenow, 2009, 1404; Hassan/Ottaviano, 2018). Ohne Friktionen würde sich das Wertgrenzprodukt zwischen den Unternehmen angleichen, weil die Faktoren von Unternehmen mit niedrigem Wertgrenzprodukt zu Unternehmen mit höheren Erträgen wandern würden (Hassan/Ottaviano, 2018, 3 f.). Damit wären auch die Erträge aus dem kombinierten Einsatz der Produktionsfaktoren identisch. Fehlallokationen können danach mithilfe der Varianz der Erträge aus der TFP zwischen Unternehmen gemessen werden – je größer die Varianz, desto größer die Fehlallokation.

Empirische Studien kommen zu den folgenden Ergebnissen:

- Das Ausmaß der Fehlallokation von Produktionsfaktoren hat in Italien seit 1995 deutlich zugenommen. Die Globalisierung hat sich seither beschleunigt. Zudem gab es Umbrüche durch die Informations- und Kommunikationstechnik, was die optimale Produktionsstruktur und die Allokation der Ressourcen änderte. Dem Anschein nach konnte Italien sich nur ungenügend an diese Veränderungen anpassen (Calligaris et al., 2016, 43).
- Unterschiede beim Produkt aus TFP und den Outputpreisen wurden vor allem innerhalb von Sektoren und Regionen und nicht zwischen diesen Einheiten festgestellt. Hieraus folgt, dass es nicht deshalb zu Fehlallokationen gekommen ist, weil Produktionsfaktoren von Sektoren mit hoher TFP

2 Die TFP misst, wie effizient ein gegebener Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital genutzt wird. Auf Ebene der Unternehmen steigt die TFP, wenn bessere Technologien oder Managementpraktiken genutzt werden (Hassan/Ottaviano, 2018). Da die Veränderung der TFP definitionsgemäß nicht auf den vermehrten Faktoreinsatz zurückgeführt werden kann, wird sie als ein Maß für den technischen Fortschritt interpretiert.

zu Sektoren mit niedriger TFP gewandert sind. Die intrasektorale Heterogenität wird vielmehr mit der polarisierten Unternehmensstruktur erklärt. Auf der einen Seite existieren viele kleine und kleinste, im Durchschnitt alte Unternehmen, die nur begrenzte Neigung zu Innovationen haben, wenig neuerungs- und internationalisierungsaffin sind, eine fragile Finanzierungsstruktur haben und ein ineffizientes Management aufweisen. Auf der anderen Seite gibt es nur wenige meist mittelgroße bis große Unternehmen, die mit ihren erfolgreichen europäischen Konkurrenten vergleichbar sind und mit ihnen mithalten können (Bugamelli/Lotti, 2018, 5).

- Auch Unternehmen, die traditionell zur Speerspitze der italienischen Volkswirtschaft zählen und in Sektoren mit schnellem technischem Fortschritt tätig sind, etwa im Nordwesten Italiens, sind von der Fehlallokation betroffen. Die Gründe hierfür bleiben den Autoren der Studie zufolge im Dunkeln (Calligaris et al., 2016, 43 f.).
- Trotz niedriger Produktivität verschwindet nur ein unzureichender Teil von Unternehmen vom Markt. Als Grund werden unter anderem Mängel in Insolvenz- und Gerichtsverfahren genannt. Insolvenzverfahren in Italien dauern im Durchschnitt sechs Jahre (IMF, 2019a, 14). Die Insolvenzkosten in Prozent des Vermögens eines Unternehmens sind mit am höchsten und die Verwertungsquote liegt unter dem OECD-Mittelwert (OECD, 2017, 47).
- Außerdem spielt das sogenannte Zombi-Banking eine Rolle: Banken gewähren Kredite an schlecht aufgestellte Unternehmen und lassen sie trotz der Schwächen bestehen, um sie vor der Insolvenz zu schützen (Calligaris et al., 2016, 44). Eine Abschwächung dieser Aussage gilt zumindest für das Verarbeitende Gewerbe bis 2013. Hier ist ein gewisser Bereinigungseffekt durch Kreditverknappung festzustellen (Calligaris et al., 2016, 43).

4.3 Ursachen der Produktivitätsschwäche

Für die schwache Produktivitätsentwicklung in Italien werden verschiedene Ursachen verantwortlich gemacht. Hierzu zählt besonders der Lohnfindungsprozess, bei dem die Produktivität auf Unternehmensebene nicht genügend berücksichtigt wird. Die Lohnfindung erfolgt in Italien in einem System mit

zentralisierten Verhandlungen auf sektoraler Ebene, deren Ergebnisse sektorweit für das gesamte Land übernommen werden (Kangur, 2018, 16). Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene werden dabei den landesweiten sektoralen Verträgen untergeordnet. Seit 2009 gibt es zwar begrenzte Anstrengungen in Italien für Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene. Sie haben jedoch unter anderem wegen rechtlicher Unsicherheiten keine große Bedeutung (Kangur, 2018, 16). Die institutionelle Struktur der Lohnverhandlungen bewirkt damit starke Lohnrigiditäten (Kangur, 2018, 16). Das System begünstigt zudem regionale wirtschaftliche Ungleichgewichte (Ichino et al., 2019).

In dem vom World Economic Forum (WEF) erhobenen World Competitiveness Index schneidet Italien bei der Kooperation der Tarifpartner mit Platz 114 von 140 Ländern und bei der Flexibilität der Lohnfindung mit Rang 135 sehr schlecht ab. Hinsichtlich der Einschätzung, inwieweit die Entlohnung mit der Produktivität übereinstimmt, nimmt Italien in diesem Ranking nur den 127. Platz von 140 ein (WEF, 2018, 301).

Tarifabkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sehen eine Bindung der Lohnentwicklung an den Verbraucherpreisindex (ohne Energie) innerhalb von drei Jahren nach dem Tarifabschluss vor. Die Anpassung der Löhne an geänderte ökonomische Verhältnisse ist daher nur in größeren Zeitabständen möglich (Jin/Lenain, 2015, 25). Unternehmen passen sich in einer solchen Situation an adverse Schocks durch die Variation der Beschäftigung an (Kangur, 2018, 18). Das hat dazu geführt, dass die Löhne zwar nicht sehr schnell, aber persistent stärker gestiegen sind als die Arbeitsproduktivität (Kangur, 2018, 17).

Neben dem spezifischen Lohnfindungsprozess und der bereits beschriebenen Fehlallokation von Ressourcen werden weitere Faktoren für die schwache Produktivitätsentwicklung verantwortlich gemacht (OECD, 2017, 40): Hierzu zählen eine geringe Innovationstätigkeit, die ungenügende Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), inadäquate Managementpraktiken, Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung, Steuervermeidungsaktivitäten und eine mangelnde Investitionsbereitschaft, für die wiederum fehlendes Risikokapital und schwerer Zugang zu Krediten verantwortlich gemacht wird (Grasse, 2018, 411).

Die italienische Regierung hat sich mit einer strategischen Industriepolitik zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes über viele Jahre zurückgehalten, obwohl es nicht an partiellen Eingriffen in das Marktgeschehen – zum Beispiel bei der Fluggesellschaft Alitalia – gefehlt hat (Bellini, 2018). In der Regierungszeit von Matteo Renzi hat dann das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung unter der Leitung von Carlo Calenda eine industriepolitische Strategie unter dem Titel „Piano Nazionale Industria 4.0“ für die Jahre 2017 bis 2020 entwickelt (piano = Plan). Mit dieser Strategie sollten Anreize gesetzt werden, um Innovationen und Fähigkeiten in Bezug auf neue Technologien zu fördern. Hierzu zählten hohe Abschreibungen auf einschlägige Investitionen, Steuererleichterungen sowie die Förderung von Start-ups und innovativen kleinen und mittleren Unternehmen (OECD, 2017, 26).

Bellini (2018) spricht denn auch im Zusammenhang mit dieser industriepolitischen Strategie des „nationalen Plans für Industrie 4.0“ davon, dass Italien sich im Vergleich zu Deutschland und Frankreich relativ spät mit diesem Thema beschäftigt habe. Er erklärt dies mit einem spezifisch italienischen Modell, das gekennzeichnet ist durch die begrenzte Zahl der Big Player in der Industrie, die sehr begrenzte Fähigkeit des Landes zur Kontrolle globaler Wertschöpfungsketten und die Dominanz von kleinen und mittleren Unternehmen (Bellini, 2018, 308). Es bestätigt sich das Bild von der italienischen Wirtschaft, die unter zwei Hauptschwächen leidet: der relativ geringen Größe der Betriebe („dwarfism“) und der geringen technischen Spezialisierung (Bellini, 2018, 300).

5 Wirtschaftspolitik in Italien

Die aktuelle italienische Regierung unter Ministerpräsident Giuseppe Conte ist die 65. Regierung seit 1945. Conte ist der 28. Ministerpräsident in diesem Zeitraum. Der Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise fiel in die Zeit der vierten Regierung unter Silvio Berlusconi. Sein Kabinett wurde am 8. Mai 2008 vereidigt. Nachdem Berlusconi bei der Abstimmung über die Entlastung des Haushalts für 2010 am 8. November 2011 nicht mehr über die Regierungsmehrheit verfügte (Maruhn, 2012, 437), trat er am 12. November von seinem Amt als Ministerpräsident zurück. Er reagierte damit auf den Druck, der von den

Finanzmärkten ausging, die das Vertrauen in seine Regierung verloren hatten. Im Anstieg der Zinsen für italienische Staatsanleihen manifestierten sich drohende Refinanzierungsprobleme des Landes (Grasse/Labitzke, 2018, 99). Im November 2011 waren die italienischen Anleiherenditen auf durchschnittlich fast 7 Prozent gestiegen. Der Spread gegenüber Deutschland lag bei 550 Basispunkten (Maruhn, 2012, 442). Die italienische Staatsverschuldung betrug 116 Prozent des BIP.

Auf Berlusconi folgte Mario Monti an der Spitze einer sogenannten Technikerregierung (Maruhn, 2012, 438 f.) oder Technokratenregierung, also „einer nicht parteipolitischen Regierung“, die Reformen auf den Weg brachte, um die internationale Glaubwürdigkeit des Landes wiederherzustellen. 2011 ergab eine Umfrage, dass nur noch 4 Prozent der Befragten den Parteien vertrauten (Maruhn, 2012, 439). Die neue Regierung war von Staatspräsident Giorgio Napolitano mit der klaren Aufgabe berufen worden, das Land vor dem Staatsbankrott zu bewahren; bereits im Dezember 2011 legte sie ein Sparpaket in Höhe von 30 Milliarden Euro über drei Jahre vor (Maruhn, 2012, 440 f.).

Monti musste am 21. Dezember 2012 zurücktreten, nachdem er bei einer Abstimmung über zwei Gesetzesdekrete im Parlament die Unterstützung der Partei Berlusconis, des Popolo della Libertà (PDL), verloren hatte (Maruhn, 2013, 405). Nach den Wahlen am 24. und 25. Februar 2013 folgte ihm am 28. April 2013 Enrico Letta vom Partito Democratico (PD) als Ministerpräsident (Maruhn, 2013, 406 f.). Letta trat am 14. Februar 2014 zurück und am 25. Februar wurde das Amt von Matteo Renzi übernommen, der Ende 2013 zum Parteivorsitzenden des PD gewählt worden war (Maruhn, 2014, 449). Renzi scheiterte Ende 2016, als in einem Referendum die vorgeschlagene Verfassungsreform mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurde (Grasse et al., 2018a, 523). Dieses Ergebnis wurde entscheidend davon beeinflusst, dass die Verfassungsreform mit dem politischen Schicksal des Ministerpräsidenten in Verbindung gebracht wurde und es zu einem Plebiszit über den Regierungschef kam (Grasse et al., 2018a, 520 f.). Immerhin kam die Regierung Renzi auf eine der längsten Amtsperioden des Landes (ebd., 547).

Ein Ziel der Verfassungsreform war es, den sogenannten perfekten Bikameralismus in Italien zu beenden. Die Regierung sollte nur noch auf das Vertrauen

in der Abgeordnetenkommission, nicht aber auch zusätzlich auf das Vertrauen im Senat angewiesen sein. Außerdem sollten die Mitwirkungsrechte des Senats bei der Gesetzgebung weitgehend eingeschränkt werden. Dies sollte Regierungsbildungen vereinfachen und zu stabileren Regierungen führen (Grasse/Labitzke, 2016, 519). In Italien wird der Ministerpräsident vom Staatspräsidenten ernannt (Fella et al., 2019) und er muss sich ständig einer Regierungsmehrheit in den beiden Parlamentskammern versichern (Maruhn, 2012, 439). Von diesem Instrument wird nach politikwissenschaftlicher Einschätzung überreichlich Gebrauch gemacht, so auch von der Regierung Monti (Maruhn, 2012, 439; Grasse et al., 2018a, 567).

Nach dem Rücktritt Renzi wurde sein vormaliger Außenminister Paolo Gentiloni am 12. Dezember 2016 Ministerpräsident, der personell und programmatisch auf Kontinuität setzte (Grasse et al., 2018b, 13). Dessen Amtszeit endete am 1. Juni 2018, als sich die neue Regierung konstituierte. Die Ergebnisse der Parlamentswahlen vom 4. März 2018 machten die Bildung einer Koalitionsregierung sehr schwierig (Ignazi, 2018). Letztlich kam es zu einer Regierung unter dem parteilosen Ministerpräsidenten Conte, die von zwei sogenannten Anti-Establishment-Parteien, dem linksgerichteten Movimento 5 Stelle (M5S) unter der Führung von Luigi Di Maio und der rechtsgerichteten Lega unter Matteo Salvini, gebildet wurde. Beide Parteichefs üben jeweils das Amt eines Vizepremiers aus.

Die Regierung wird damit von zwei populistischen Parteien getragen. Der M5S ist vornehmlich im Süden Italiens verankert, steht dem Unternehmertum ablehnend gegenüber und hat Umverteilung auf seine politische Agenda gesetzt (Bordignon/Baglioni, 2019, 14). Die Lega, ehemals Lega Nord, gilt als rechtspopulistisch und fremdenfeindlich und ist wie auch der M5S kritisch bis skeptisch gegenüber der EU (Grasse/Labitzke, 2018, 97, 117). Außerdem vertritt sie ein wirtschaftspolitisches Programm, das auf niedrigere Steuern, weniger Regulierung und weniger Umverteilung setzt (Bordignon/Baglioni, 2019, 14).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird dem Wahlprogramm des M5S bescheinigt, klassische sozialdemokratische, linke Themen zu enthalten. Mit der Koalitionsvereinbarung wurde der M5S allerdings „weit ins rechte politische Spektrum“ gezogen (Grasse/Labitzke, 2018, 116). Wie gegensätzlich die beiden

Parteien sind, zeigt sich an dem Neubauprojekt eines Bahntunnels zwischen Lyon und Turin. Während der M5S den Bau ablehnt – die Bewegung hat eine ihrer Wurzeln im Widerstand gegen große Infrastrukturprojekte –, befürwortet ihn die Lega, weil er die Anbindung der norditalienischen Unternehmen mit Frankreich und den europäischen Märkten verbessert (FAZ, 2019a). Damit birgt der Bahntunnel politische Sprengkraft.

5.1 Das Programm der Regierung Conte

Die seit Juni 2018 amtierende Regierung setzt wirtschaftspolitisch vorrangig auf eine Strategie zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. In der Koalitionsvereinbarung einigten sich die beiden Regierungsparteien Lega und M5S auf eine Reihe von Maßnahmen, mit denen sie die Wirtschaft in Italien auf einen höheren Wachstumskurs bringen wollen. Diese Maßnahmen wurden und werden aufgrund ihrer negativen Wirkungen auf die fiskalische Situation Italiens sowie auf das Arbeitsangebot und das Produktionspotenzial des Landes kritisch gesehen. Hinzu kamen Äußerungen einzelner italienischer Politiker, die ein Ausscheiden aus der Währungsunion in die Diskussion brachten. Nicht nur die EU-Kommission hielt diesen Kurs für bedenklich, auch die Finanzmärkte reagierten mit einem Anstieg des Risikoaufschlags auf italienische Staatsanleihen – nicht zuletzt wegen des möglichen Denominationsrisikos.

Ein wichtiges Element der Regierungsstrategie ist ein sogenanntes Grundeinkommen oder Bürgereinkommen („reddito di cittadinanza“) von maximal 780 Euro im Monat (500 Euro Bürgereinkommen plus 280 Euro Wohngeld) oder 9.360 Euro im Jahr für Arbeitslose, die auf Jobsuche sind (Grundsicherung für Arbeitslose), für Arbeitnehmer mit geringem Einkommen (die sogenannten Working Poor) sowie für bedürftige Rentner. Eine Familie mit zwei Kindern bekommt etwa 1.300 Euro im Monat (Blanchard et al., 2018; FAZ, 2019b; Sauer, 2019; Spalinger, 2019; Stirati, 2019).

Das Grundeinkommen für Arbeitslose ist an Bedingungen geknüpft: Empfangsberechtigte müssen sich aktiv um Arbeit bemühen. Wenn zumutbare Arbeitsangebote dreimal abgelehnt werden, geht der Anspruch auf Unterstützung verloren (Spalinger, 2018a). Allerdings müssen nur Jobs angenommen werden, die mit mindestens etwa 850 Euro im Monat entlohnt werden (Sauer, 2019;

Stirati, 2019, 3). Die Einkommensunterstützung ist befristet (European Commission, 2019a, 44; Stirati, 2019, 2). Die Maßnahme ersetzt das von einer vorherigen Regierung eingeführte Inklusionseinkommen, das aber als weniger großzügig bezeichnet wird (Blanchard et al., 2018, 4; Viesti, 2018, 5). Zur Finanzierung sind 7,1 Milliarden Euro für 2019 und über 8 Milliarden Euro im Jahr 2020 vorgesehen (European Commission, 2019a, 44).

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Politikpakets der neuen Regierung ist die Reduzierung des Renteneintrittsalters. Mit der sogenannten Schwelle 100 wird der Beginn für den Renteneintritt auf ein Lebensalter von 62 Jahren bei einer Dauer von mindestens 38 Beitragsjahren festgelegt (Blanchard et al., 2018; Europäische Kommission, 2018b, 14, 20). Damit wird die Rentenreform von 2012 wieder zurückgenommen, die als besonders unpopulär und als von der EU oktroyiert empfunden wurde (Bordignon/Baglioni, 2019, 14). Für die Rentenreformpläne hat die Regierung Ausgaben in Höhe von 0,2 Prozent des BIP für das Jahr 2019, 0,4 Prozent für 2020 und 0,5 Prozent für 2021 vorgesehen (European Commission, 2019a, 30).

Des Weiteren plant die Regierung, auf die beabsichtigte Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahr 2019 und teilweise in den Jahren 2020 und 2021 zu verzichten. Vorhergehende Regierungen hatten für 2019 eine sogenannte Schutzklausel vorgesehen, wonach die Mehrwertsteuer erhöht wird, wenn andere Haushaltsmaßnahmen ausbleiben (Viesti, 2018, 4). Nach Ansicht der EU-Kommission ist es eine gängige Praxis der italienischen Regierung, kräftige Erhöhungen der Mehrwertsteuer in die Haushaltsplanung einzustellen, um die fiskalischen Ziele in den folgenden Jahren einzuhalten. Die angestrebten Erhöhungen werden dann aber im weiteren Verlauf nicht umgesetzt (European Commission, 2018a, 210, 25; IMF, 2019a, 7).

Ein weiteres steuerpolitisches Vorhaben ist die Pauschalbesteuerung für Einkünfte bis 65.000 Euro mit einem Satz von 15 Prozent für Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit. Im Jahr 2020 soll für Einkommen zwischen 65.000 und 100.000 Euro ein Steuersatz von 20 Prozent erhoben werden (Blanchard et al., 2018, 4; Viesti, 2018, 5; European Commission, 2019a, 31). Überdies sind steuerliche Erleichterungen für Investitionen in Forschung und Entwicklung, für Ausrüstungsinvestitionen und für unbefristete Neueinstellungen vorgesehen.

Schließlich sollen öffentliche Investitionen auf nationaler und lokaler Ebene zusätzlich unterstützt werden – in einer Größenordnung von 0,2 bis 0,3 Prozent des BIP (Blanchard et al., 2018, 4; Viesti, 2018, 6).

Das sogenannte Grund- oder Bürgereinkommen ist in erster Linie ein sozialpolitisches Instrument und dient der Armutsbekämpfung durch finanzielle Transferleistungen. Die Wirksamkeit wird von Beobachtern kritisch hinterfragt, weil nicht auf Armutursachen wie die mangelnde Bildung eingegangen werde (Viesti, 2018, 5). Überdies werden Zweifel an der praktischen Umsetzung geäußert – wegen fehlender Eignung der für die Arbeitsvermittlung zuständigen Arbeitsämter oder Jobcenter (Piller, 2018).

Aber nicht nur die genuine Zielsetzung dieser Maßnahme ist mit einem Fragezeichen zu versehen. Zur Verbesserung der Bedingungen für Beschäftigung und Wachstum ist dieses sozialpolitisch intendierte Instrument noch weniger geeignet. Die expansiven Effekte durch das Grundeinkommen stimulieren zwar die Nachfrage. Dem steht aber ein kontraktiver Effekt durch höhere Zinsen gegenüber, wenn aus Sorge um die Tragfähigkeit der italienischen Staatsfinanzen die Risikoprämien steigen (Blanchard et al., 2018; IMF, 2019a): Die Zinsaufschläge und Zinsrisiken für die Banken erhöhen die Finanzierungskosten für die Realwirtschaft. Das schwächt die Investitionsausgaben der Unternehmen und bremst ihre Innovationsaktivitäten. Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) kommen zu dem Ergebnis, dass Stimulierungsmaßnahmen in einer Größenordnung von 1,1 bis 1,3 Prozent des BIP bereits bei einem Zinsanstieg in Höhe von 50 Basispunkten (gegenüber den Projektionen vom Oktober 2018) zu einer Kontraktion von bis zu 2 Prozent des BIP gegenüber dem Basisszenario führen können (IMF, 2019a, 25). Die Deutsche Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom Februar 2019 bereits eine Straffung der Kreditbedingungen in Italien festgestellt (Deutsche Bundesbank, 2019, 29). Überdies veranschlagen unabhängige Schätzungen in Italien die Kosten des Grundeinkommens deutlich höher (Blanchard et al., 2018, 11).

Die Schwelle 100 wird die Ausgaben für die Renten weiter steigen lassen. Auch wenn dieses Programm nicht verlängert wird, erhöht es die Rentenausgaben über viele Jahre (European Commission, 2019a, 30). Schon heute fallen sie mit einem Anteil von 16 Prozent am BIP vergleichsweise hoch aus (Eurostat, 2019b).

Der EU-Durchschnitt liegt bei 11,4 Prozent. Zudem ist es keineswegs sicher, dass verrentete Arbeitnehmer im gleichen Ausmaß durch Neueinstellungen ersetzt werden. Mit einem nennenswerten Beschäftigungseffekt ist also nicht unbedingt zu rechnen. Frühverrentungen können auch als Mittel zur Produktivitätssteigerung eingesetzt werden. Medienberichten zufolge würden 400.000 Frührentner von der Absenkung des Rentenzugangsalters profitieren (Börsen-Zeitung, 2018a). Schätzungen durch die italienische Rentenversicherung gehen davon aus, dass die jährlichen Kosten deutlich höher liegen dürften als die geplanten 7 Milliarden Euro (Piller, 2018).

Mit der Schwelle 100 wird überdies die Nachhaltigkeit des Rentensystems geschwächt. Sie geht zudem auf Kosten jüngerer Arbeitnehmer. Weil deren Abgabenlasten steigen, sinken ihre Arbeitsanreize, und weil sich ihre Arbeitskosten erhöhen, verringern sich tendenziell ihre Beschäftigungschancen (Busch/Mattes, 2019).

Hinzu kommt, dass bereits durch die Budgets für die Jahre 2017 und 2018 teilweise frühere Reformen im Bereich der Rentenversicherung (Übersicht 3) rückgängig gemacht wurden, was mittelfristig ebenfalls zu einer Erhöhung der Rentenausgaben führt.

Rentenreformen in Italien

Übersicht 3

Italien hat seit den 1990er Jahren drei Rentenreformen durchgeführt (Brugiavini/Peracchi, 2007, 254 ff.; Peters et al., 2017, 14): die Amato-Reform von 1992, die Dini-Reform von 1995 und die Reform unter Ministerpräsident Monti im Jahr 2011. Die Änderungen betrafen neben der Erhöhung des Renteneintrittsalters die Erhöhung der Anzahl der Mindestbeitragsjahre, des Beitragssatzes und die Kürzung des Rentenniveaus.

Mit der Amato-Reform wurde das Renteneintrittsalter für Frauen von 55 auf 60 und für Männer von 60 auf 65 Jahre angehoben. Mit der letzten Reform unter Monti wurde eine schrittweise Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen und Männer auf einheitlich 67 Jahre festgelegt. Frühverrentungen sind möglich, wenn Beiträge für mindestens 42 Jahre plus einen Monat gezahlt wurden; für Frauen gilt eine Mindestbeitragszeit von 41 Jahren und einem Monat (Kochskämper/Pimpertz, 2015, 62 ff.). Die Rentenreformen waren in unterschiedlichem Ausmaß mit längeren Übergangsfristen verbunden.

Eigene Darstellung

Mit der Rücknahme früherer Rentenreformen riskiert Italien, dass seine im internationalen Vergleich gute Position bei der impliziten Staatsverschuldung erodiert – zusätzlich zu der bereits hohen expliziten Staatsverschuldung in

einer Größenordnung von über 130 Prozent des BIP. Die implizite Staatsverschuldung ergibt sich aus den zukünftigen altersabhängigen staatlichen Leistungen für Renten, Pensionen, Gesundheit und Pflege unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung (Peters et al., 2017). Nach Einschätzung der EU-Kommission im Rahmen des Fiscal Sustainability Report 2018 bestehen für Italien sowohl mittel- als auch langfristig hohe Risiken für die fiskalische Nachhaltigkeit (European Commission, 2019a, 68).

Italien müsste, um sein Wachstumspotenzial zu steigern, die Erwerbsbeteiligung erhöhen. Der Quotient aus Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren und Erwerbsbevölkerung, das heißt der ökonomisch aktiven Bevölkerung in dieser Altersgruppe liegt in Italien bei 65,6 Prozent; dies ist der niedrigste Wert unter allen 28 EU-Staaten. Wenn es Italien gelänge, dieses Verhältnis auf einen Anteil zu erhöhen, der anderen europäischen Staaten nahekäme, könnte es seine Potenzialwachstumsrate um 1 Prozentpunkt erhöhen (Bastasin, 2018, 3). Nach einer Studie der Europäischen Zentralbank (EZB) würde eine Erhöhung des Renteneintrittsalters zu einer Zunahme des Arbeitsangebots, der Investitionen und der Kapitalbildung führen (Masuch et al., 2018, 139). Grundeinkommen und Rückkehr zur Frühverrentung bewirken indes das Gegenteil.

5.2 Arbeitsmarktpolitik

Während die Regierung Conte wirtschaftspolitisch in erster Linie auf die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage setzt, haben verschiedene Regierungen in den letzten 20 Jahren versucht, mithilfe von strukturpolitischen Reformen die Angebotsbedingungen zu verbessern. Hierzu gehören unter anderem mehrere Ansätze, den Arbeitsmarkt zu reformieren – sowohl was Änderungen beim Arbeitsrecht als auch bei der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit betrifft (Labitzke, 2018, 323 ff.). Diese Reformanstrengungen waren nicht immer kohärent, mitunter widersprüchlich – die Echternacher Springprozeession in der italienischen Politik am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. Sie haben nach Einschätzung mancher Experten überdies dazu beigetragen, die Segmentierung am Arbeitsmarkt noch zu verstärken (Labitzke, 2018, 325).

Der sogenannte Jobs Act der Regierung Renzi aus den Jahren 2014 und 2015 gilt als eine der wichtigsten Reformen, um die wirtschaftlichen Rahmenbedin-

gungen in Italien zu verbessern (Labitzke, 2018, 313 f.). Der Jobs Act umfasste neben arbeitsrechtlichen Maßnahmen zur Reform des Beschäftigungsschutzes auch die passive und die aktive Arbeitsmarktpolitik (Pinelli et al., 2017). Ein wichtiges Ziel war es, die Spaltung am Arbeitsmarkt zu überwinden, die sich aus dem umfassenden Kündigungsschutz für unbefristete Beschäftigte auf der einen Seite und der durch verschiedene Reformmaßnahmen auf der anderen Seite ermöglichten sogenannten atypischen Arbeitsverhältnisse ergeben hatte (Grasse et al., 2018b, 23). Beispielsweise wurden unter der Regierung von Romano Prodi Regeln zur Einführung der Zeitarbeit und zur Förderung der Teilzeitarbeit erlassen, um unter anderem die Schwarzarbeit in Italien zu bekämpfen (Labitzke, 2018, 323).

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ab dem Jahr 2015 wird denn auch auf die Maßnahmen im Rahmen des Jobs Act zurückgeführt (Tokarski, 2018, 23). Freilich haben sich Einstellungssubventionen ebenfalls positiv auf die Beschäftigung ausgewirkt (Masuch et al., 2018, 92). Auch nach Einschätzung der OECD (2017, 10) hat der Jobs Act als Teil eines ambitionierten Programms von Strukturreformen zu Verbesserungen am Arbeitsmarkt beigetragen und die Beschäftigung erhöht. 36 Prozent der im Jahr 2015 neu geschaffenen Arbeitsplätze waren nicht befristet. Das war ein Anstieg um 12 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr und ein Beitrag zum Abbau des Dualismus am Arbeitsmarkt. Hier wirkte sich besonders eine (befristete) Ausnahme von der Pflicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen aus. Nachdem die Ausnahmen im ersten Halbjahr 2016 verringert wurden, nahm die Anzahl der neuen unbefristeten Arbeitsplätze wieder ab (OECD, 2017, 18 f.). Das Beschäftigungswachstum wurde nur noch von den Zeitverträgen getrieben, die zwischen dem dritten Quartal 2017 und dem dritten Quartal 2018 um 11,6 Prozent zulegten (European Commission, 2019a, 37). Dies ist ein Hinweis darauf, dass Italien unter zu hohen Arbeitskosten leidet.

Der Jobs Act besteht aus mehreren Teilen: (1) die Änderung der Schutzvorschriften bei einem unbefristet abgeschlossenen Arbeitsvertrag, vor allem durch die Neufassung des Artikels 18 des Arbeitnehmerstatuts – verbunden mit (2) Regelungen für einen anwachsenden Kündigungsschutz, (3) die Reform der Arbeitslosenversicherung und (4) eine aktive Arbeitsmarktpolitik (Labitzke, 2018, 329) sowie die Beschränkung der Nutzung atypischer Beschäftigungs-

verhältnisse (Ba et al., 2018, 5) wie einer bestimmten Form von Werkverträgen („contratto di collaborazione a progetto“ – co.co.pro).

(1) Änderung der Schutzvorschriften: Abfindungen ersetzen in vielen Fällen den Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei ungerechtfertigten Kündigungen, allerdings gilt dies nicht für die 14,5 Millionen Arbeitsverträge, die vor dem 7. März 2015 geschlossen wurden (Ba et al., 2018, 5). Anders als vormals in Artikel 18³ des Arbeitnehmerstatuts geregelt, hat ein Arbeitnehmer im Fall einer (ungerechtfertigten) Kündigung nur noch in wenigen Fällen Anspruch darauf, wieder eingestellt zu werden (zum Beispiel bei Diskriminierungen). Zuvor musste ein Arbeitnehmer, dessen Kündigung von einem Gericht aufgehoben wurde, wiederingestellt werden, und er hatte Anspruch auf die Zahlung des entgangenen Arbeitsentgelts (Ba et al., 2018, 4). Dies gilt als großes Hemmnis für Kündigungen und damit für eine produktivitätsfördernde Reallokation des Faktors Arbeit.

Erfolgen Kündigungen nach der Neuregelung aus betriebsbedingten Gründen, so ist eine Wiederbeschäftigung auch dann nicht geboten, wenn ein Gericht die objektiven Kündigungsgründe nicht anerkennt. In diesen Fällen muss der Arbeitgeber aber eine Abfindung zahlen. Auch bei verhaltensbedingten Kündigungen kann ein Gericht unter Umständen für eine Abfindung entscheiden (Labitzke, 2018, 329 f.).

(2) Regelungen für einen anwachsenden Kündigungsschutz: Der Jobs Act enthielt eine weitere Neuerung im Hinblick auf die Abfindungen bei der Beendigung unbefristeter Arbeitsverträge. Zuvor war die Höhe der Abfindungen auf zwölf bis 24 Monatsgehälter festgelegt, unabhängig von der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses. Mit der Reform wurde hier das Senioritätsprinzip eingeführt. Die Höhe der Abfindung steigt mit der Zeit der Beschäftigung auf bis zu maximal 24 Monatsgehälter. Es gilt zudem eine untere Schwelle von vier Monatsgehältern (Ba et al., 2018). Im August 2018 setzte die Regierung Conte die Höhe der Abfindungen mit dem „Decreto Dignità“ auf 36 Monate herauf.

3 Bereits in der Regierungszeit von Monti wurden mit der sogenannten Fornero-Reform die Schutzvorschriften des Artikels 18 Arbeitnehmerstatut geändert und der Kündigungsschutz zugunsten von Abfindungen etwas gelockert (Grasse et al., 2018a, 540).

Damit wurde eine weitere wichtige Reform partiell konterkariert und so die Dualität des Arbeitsmarktes weiter zementiert.

(3) Ein weiterer Bestandteil des Jobs Act der Regierung Renzi war die **Reform der Arbeitslosenversicherung** (Übersicht 4) mit der Schaffung der Neuen Leistung der Sozialversicherung für Beschäftigung (NASpl). Voraussetzung für den Leistungsbezug ist, dass in den letzten vier Jahren vor dem Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens für 13 Wochen Versicherungsbeiträge gezahlt und während der letzten zwölf Monate vor der Kündigung für mindestens 30 Tage Beiträge geleistet wurden (Missoc, 2018).

Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Italien

Übersicht 4

Jahrzehntelang unterstützte der Staat im Krisenfall mithilfe der „cassa integrazione“ gefährdete Arbeitsplätze finanziell mit Lohnsubventionen, um Entlassungen zu verhindern. Dieses Instrument wurde exzessiv unter der Regierung Berlusconi im Jahr 2009 eingesetzt und trug dazu bei, die Staatsverschuldung in die Höhe zu treiben.

Die Unterstützung von Arbeitslosen mittels einer Arbeitslosenversicherung ist in Italien eine relativ neue Errungenschaft. Die Regierung Monti führte 2012 mit der sogenannten Fornero-Reform erstmals eine allgemeine Arbeitslosenunterstützung ein, die sogenannte Assicurazione Sociale per l'Impiego – ASpl. Später wurde diese zur NASpl – Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego – ausgebaut (Ba et al., 2018; Labitzke, 2018, 327, 331; Spalinger, 2018a).

Eigene Darstellung

Die Höhe des Arbeitslosengelds beträgt 75 Prozent der monatlichen Bemessungsgrenze von 1.195 Euro plus 25 Prozent des Teils des tatsächlichen monatlichen Arbeitnehmergehalts, das die genannte Bemessungsgrenze übersteigt. Maximal werden monatlich 1.314 Euro gezahlt. Nach drei Monaten wird das Arbeitslosengeld monatlich um 3 Prozent reduziert (Missoc, 2018). „Die gesetzlich festgelegte Dauer entspricht der Hälfte der Anzahl der wöchentlich gezahlten Beiträge der letzten vier Jahre vor der Entlassung“ (Missoc, 2018). Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate (Labitzke, 2018, 331).

Die Nettoersatzleistungsquote liegt nach Angaben der OECD in Italien im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit im Durchschnitt bei 66,2 Prozent und ist ebenso hoch wie in Deutschland. Dabei werden die Nettozahlungen bei Arbeitslosigkeit in das Verhältnis zum Nettoeinkommen aus Arbeit gesetzt (OECD, 2018a). Im Fünfjahresdurchschnitt sinkt dieses Verhältnis auf 22,6 Prozent. In Deutschland liegt es noch bei 41 Prozent.

Mit dem Jobs Act wurde auch eine Arbeitslosenbeihilfe eingeführt (Labitzke, 2018, 332), die im Januar 2018 wieder abgeschafft und durch eine staatliche Sozialhilfeleistung („assegno sociale“) ersetzt wurde, die als Inklusionseinkommen (Reddito d’Inclusione Attiva – Rel) gezahlt wird. Die Leistungen richten sich nach den familiären Verhältnissen des Antragstellers, dem Einkommen und der aktiven Teilnahme an Programmen zur beruflichen Eingliederung (Missoc, 2018,). Das Inklusionseinkommen können Personen beanspruchen, die weniger als 6.000 Euro im Jahr verdienen. Die Leistungen reichen von 188 Euro im Monat für Alleinstehende bis zu 540 Euro für Familien mit sechs und mehr Mitgliedern (Spalinger, 2018a). Die Unterstützung ist auf 18 Monate beschränkt. Sie wurde im März 2019 durch das Bürgereinkommen abgelöst.

Gemessen am BIP beliefen sich die Zahlungen für Arbeitslosigkeit im Jahr 2017 auf 1,1 Prozent. Das ist im Vergleich mit anderen großen Euroländern ein unterdurchschnittlicher Wert. Deutschland wendet dafür 1,6 Prozent des BIP auf. Der Durchschnitt im Euroraum beträgt 1,5 Prozent (Eurostat, 2019b).

(4) Schließlich umfasst der Jobs Act auch eine **aktive Arbeitsmarktpolitik**. Dazu wurde eine nationale Agentur für aktive Arbeitsmarktpolitik geschaffen, die mit regionalen Agenturen, Sozialversicherungen, Handelskammern, Universitäten und weiterführenden Schulen Bestandteil eines Netzes von Dienstleistungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik sein soll und dabei eine Koordinationsrolle übernimmt (Labitzke, 2018, 332). Allerdings beschäftigen die Arbeitsagenturen in Italien nur rund 9.000 Mitarbeiter (Piller, 2018). Das ist sehr wenig im Vergleich zu den 97.000 Beschäftigten der deutschen Bundesagentur für Arbeit. Hinzu kommt, dass die geplante Verfassungsreform die Rolle der Zentralregierung bei der Arbeitsmarktpolitik aufwerten sollte. Dies gelang aber nicht in dem gewünschten Umfang, da die Verfassungsreform in der Volksabstimmung abgelehnt wurde (Ba et al., 2018, 7).

Weitere Elemente der Renzi-Reformen betrafen die Zeitarbeit und die Regelung zu den befristeten Verträgen (Labitzke, 2018, 328): Für befristete Verträge entfiel die sachliche Begründungspflicht. Die Dauer wurde aber auf 36 Monate begrenzt und die Anzahl der Verlängerungen der Befristungen in dieser Zeit von acht auf fünf Monate gesenkt. Der Decreto Dignità der neuen Regierung von 2018 hat die maximale Befristungsdauer auf 24 Monate und die Anzahl der

Verlängerungsmöglichkeiten weiter reduziert, und zwar auf vier (Ba et al., 2018, 11; Merler, 2018). Außerdem muss die Ausdehnung der Befristung über einen Zeitraum von zwölf Monaten hinaus formal begründet werden. Anderenfalls wird die Befristung automatisch aufgehoben (European Commission, 2019a, 38). Erklärtes Ziel dieses Gesetzes ist es, befristete Beschäftigung zu verringern, indem man sie für die Arbeitgeber erschwert und verteuert (Blanchard et al., 2018, 5). Ob dadurch mehr unbefristete Beschäftigungsverhältnisse mit einem höheren Kündigungsschutz geschaffen werden, ist mehr als fraglich. Es könnten auch illegale Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

Nach Einschätzung des IWF hat der Decreto Dignità zusammen mit einer höchst-richterlichen Entscheidung, der zufolge die Höhe der Entlassungskosten von der Beschäftigungsdauer entkoppelt wurde, die Unsicherheit über Entlassungen und die damit verbundenen Kosten erhöht, wobei Letztere im internationalen Vergleich bereits hoch waren (IMF, 2018; 2019a, 12). Nach Einschätzung des World Economic Forum belegt Italien bei der Arbeitsmarktflexibilität, gemessen an den Vorschriften zur Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern, Platz 125 von 140 (WEF, 2018, 301, 639). Zum Vergleich: Deutschland kommt auf Platz 11 und Frankreich auf Platz 130. Beim Arbeitsmarktindikator insgesamt rangiert Italien auf Platz 79, Frankreich auf Platz 53 und Deutschland auf Platz 12.

5.3 Fiskalpolitik

Eine erhebliche Belastung für die italienische Volkswirtschaft, aber auch für die Reaktionsfähigkeit der Finanz- und Wirtschaftspolitik ist der schlechte Zustand der Staatsfinanzen. Im Rahmen des makroökonomischen Überwachungsverfahrens der EU wird die hohe Staatsverschuldung – gemessen als Anteil am BIP – als die wichtigste Ursache für die Verwundbarkeit der italienischen Volkswirtschaft gesehen (European Commission, 2018a, 21; Europäische Kommission, 2018a, 27).

Die hohe Staatsverschuldung in Italien könnte sich negativ auf die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums auswirken, etwa wenn Ratingagenturen die Anleihen des italienischen Staates auf Ramschniveau herunterstufen. In der Folge wäre mit einer Verkaufswelle von italienischen Staatspapieren und fal-

lenden Kursen sowie einem deutlichen Anstieg der Zinsen für diese Papiere am Sekundärmarkt zu rechnen. Nicht nur italienische Banken, sondern auch Finanzinstitute in anderen Eurostaaten würden in Mitleidenschaft gezogen, da sie Abschreibungen auf ihren Bestand italienischer Anleihen vornehmen müssten. Das europäische Regelwerk, das zu soliden öffentlichen Finanzen beitragen und verhindern soll, dass Staatsdefizit und Staatsschulden aus dem Ruder laufen, hat im Fall von Italien (bisher) versagt.

Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Rahmen für die Fiskalpolitik

Von 2009 bis 2013 befand sich Italien in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Es wurde vom Rat im Juni 2013 eingestellt, nachdem 2012 das Budgetdefizit auf 3 Prozent des BIP zurückgeführt worden war (Rat der Europäischen Union, 2013). Danach galt nach der Richtlinie 1467/97 für das Land ein Übergangszeitraum von drei Jahren im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau – bis einschließlich 2015. Dieser Übergangszeitraum ist abgelaufen, sodass die Regeln zum Schuldenstand nun auch von Italien einzuhalten sind.

Schuldenstandskriterium

Neben dem 3-Prozent-Defizitkriterium ist das Verhältnis der öffentlichen Schulden zum BIP ein wichtiger Indikator, der anzeigt, ob ein Land gegen seine Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt verstößt. Den Regeln zufolge soll der öffentliche Schuldenstand 60 Prozent des BIP nicht übersteigen. Artikel 126 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) bestimmt als Ausnahme, dass das Verschuldungskriterium als erfüllt gilt, wenn es zwar über dem Referenzwert liegt, aber „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“. Dies ist erstens nach der novellierten Verordnung 1467/97 dann der Fall, wenn sich als „Richtwert der Abstand zum Referenzwert in den letzten drei Jahren jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert hat“ (Rat der Europäischen Union, 2011a). Zweitens gilt das Schuldenstandskriterium ebenfalls als erfüllt, wenn die Haushaltsprognosen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands im Zeitraum von drei Jahren eintritt. Schließlich wird drittens der Einfluss der Konjunktur berücksichtigt. Die Kommission muss nur dann einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV abgeben, mit dem ein Verfahren wegen

eines übermäßigen Defizits eingeleitet werden kann, wenn alle drei Bedingungen nicht erfüllt sind (European Commission, 2018d, 71).

Für die Jahre 2017 und 2018 ergibt sich nach der Berechnungsmethode der Europäischen Kommission (2018b, 3) beim Schuldenstand eine Anpassungslücke gegenüber dem Referenzwert von 6,7 und 7,6 Prozentpunkten. Für das Jahr 2019 ist der Frühjahrsprognose der Kommission zufolge mit einer Abweichung von 9,0 Prozentpunkten zu rechnen. Die Anpassungslücke hatte sich angesichts der verschlechterten italienischen Wirtschaftslage vergrößert. Auch die künftige Entwicklung lässt nicht erkennen, dass die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden.

In Anbetracht des hohen Schuldenstands müsste Italien nach den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts seine Verschuldung reduzieren, wenn es ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits vermeiden will. Die erforderliche Reduzierung gemäß den oben beschriebenen Regeln hat das Land nicht geleistet.

Mittelfristiges Haushaltsziel

Neben der Begrenzung der Neuverschuldung und des Schuldenstands müssen die Mitgliedstaaten der Währungsunion auch ihr mittelfristiges Haushaltsziel einhalten. Die mittelfristigen Haushaltsziele werden als Eckpfeiler der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bezeichnet (EZB, 2015, 62 ff.; European Commission, 2018d, 26). Sie haben gemäß der Verordnung 1466/97 folgende Zwecke: Sie sollen eine Sicherheitsmarge zum 3-Prozent-Defizitkriterium vorsehen, tragfähige öffentliche Finanzen oder einen raschen Fortschritt auf dem Weg dorthin gewährleisten und einen haushaltspolitischen Spielraum für künftige Krisen eröffnen.

Beim mittelfristigen Haushaltsziel wird der öffentliche Haushaltssaldo um konjunkturelle Einflüsse sowie um einmalige und befristete Maßnahmen bereinigt. Er wird damit auch als struktureller Haushaltssaldo bezeichnet. Für die Euroländer (und die Mitgliedstaaten im Wechselkursmechanismus ERM2) gilt eine Untergrenze von minus 1 Prozent des BIP. Für die Unterzeichnerstaaten des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) – auch als Fiskalpakt bezeichnet – gilt ein

strengerer Wert von minus 0,5 Prozent des BIP, wenn der Schuldenstand mehr als 60 Prozent des BIP beträgt. Das mittelfristige Haushaltsziel wird alle drei Jahre überprüft. Für Italien liegt es derzeit bei 0,0 Prozent des BIP (Bundesregierung, 2018, 3).

Für die Anpassung auf dem Weg zum mittelfristigen Haushaltsziel gilt gemäß Artikel 5 der Verordnung 1466/97 in der durch die Verordnung 1175/2011 novellierten Fassung (Rat der Europäischen Union, 2011b) ein Richtwert für die Verringerung des strukturellen Defizits in Höhe von 0,5 Prozent des BIP, der in guten wirtschaftlichen Zeiten überschritten werden soll und in schlechten wirtschaftlichen Zeiten unterschritten werden kann. Erlaubt ist eine Abweichung vom Anpassungspfad, wenn ein Land größere Strukturreformen umsetzt, die „direkte langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt“ haben (Rat der Europäischen Union, 2011b).

Die Kommission hat in einer Mitteilung zu einer flexibleren Interpretation des Pakts eine „Matrix für die Festlegung der jährlichen Haushaltsanpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel“ vorgestellt, in der für die erforderliche jährliche Haushaltsanpassung numerische Vorgaben in Abhängigkeit von fünf verschiedenen wirtschaftlichen Situationen gemacht werden, die über die Höhe der Produktionslücke definiert werden. Darin wird ferner zwischen einem Schuldenstand von unter 60 Prozent und über 60 Prozent des BIP unterschieden sowie das Wachstum mit dem Produktionspotenzial verglichen, so dass sich insgesamt neun verschiedene Anpassungssituationen ergeben (Europäische Kommission, 2015, 23). Generell gilt, dass in besseren wirtschaftlichen Zeiten stärkere Konsolidierungsanstrengungen verlangt werden und geringere Anstrengungen bei schlechten Rahmenbedingungen (ebd., 17). Sehr kritisch dazu hat sich die Deutsche Bundesbank geäußert. Die Anwendung der Haushaltsregeln sei wegen der zunehmenden Komplexität, häufiger Änderungen und zahlreicher, nicht abschließend definierter Ausnahmen kaum noch nachvollziehbar (Deutsche Bundesbank, 2015, 77).

Nach Einschätzung des Europäischen Rechnungshofs (2018, Tz. 89) ist die Situation in Italien (sowie in Frankreich und Spanien) vor dem Hintergrund dieses Regelwerks besorgniserregend: Die Anpassungen blieben nicht nur deutlich hinter den Vorgaben aus der Matrix zurück, es werde auch schwierig

sein, bei diesem Tempo „die mittelfristigen Haushaltsziele innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erreichen“ (ebd., Tz. 89). In Italien betrage der Abstand des strukturellen Haushaltssaldos vom mittelfristigen Ziel 2 Prozentpunkte (ebd., Tz. 91).

Fiskalische Performance

Die öffentlichen Haushalte in Italien sind aktuell in Höhe von 2.322 Milliarden Euro verschuldet. Das entspricht einem Anteil am BIP von 132,2 Prozent (Eurostat, 2019c). Italien ist damit nicht nur weit von dem 60-Prozent-Grenzwert des Vertrags von Maastricht entfernt, es weist auch nach Griechenland relativ die höchste Staatsverschuldung in der EU auf.

Das Land wurde 1999 mit einem Schuldenstand von 110 Prozent des BIP in die Währungsunion aufgenommen – eine rein politische Entscheidung. Sie fiel 1998 auf der Basis der fiskalischen Kennziffern des Jahres 1997. Die Kommission begründete ihre Empfehlung, Italien in die Währungsunion aufzunehmen, folgendermaßen: Seit dem Höchststand der italienischen Verschuldung von 124,9 Prozent des BIP im Jahr 1994 sei die Schuldenquote Jahr für Jahr gesunken. Es werde erwartet, dass sie 1998 und in den folgenden Jahren rascher sinken werde. Die italienische Regierung habe „ihre feste Absicht bekannt, den Primärüberschuss mittelfristig auf dem erforderlichen Stand zu halten“ (Europäische Kommission, 1998, 62). Die Kommission nutzte dabei die Ausnahmeregel des Artikels 126 Absatz 2 AEUV. Danach gilt, wie bereits oben erwähnt, das Schuldenstandskriterium ebenfalls als erfüllt, wenn „das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert“. In den folgenden Jahren verringerte sich der Schuldenstand jedoch weniger schnell als erwartet (Bastasin/Mischitelli, 2019, 2). Lediglich im Jahr 2007 kam Italien auf eine Quote von knapp unter 100 Prozent.

Seit 1996 waren die Zinsen für den italienischen Staat höher als die Wachstumsraten. Entsprechend war das Zins-Wachstums-Differenzial positiv (Abbildung 5), was sich ceteris paribus negativ auf die Entwicklung des Schuldenstands auswirkte. Die entlastenden Wirkungen durch den positiven Primärsaldo, besonders in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, wurden davon nicht unterstützt. Allerdings hat sich dieser sogenannte Schneeballeffekt (Übersicht 5) in den letzten Jahren verringert (European Commission, 2019a, 28).

Die Schuldenquote (b_t) bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zum nominalen BIP. Die Veränderung der Schuldenquote (Δb_t) wird von drei Faktoren bestimmt, und zwar von:

- (1) dem Primärsaldo (pb_t), das ist der Budgetsaldo ohne Zinsausgaben;
- (2) den Strom-Bestandsanpassungen (sf_t ; Deficit-Debt-Adjustments – auch als Stock-Flow-Adjustments bezeichnet), das sind Transaktionen, die den Schuldenstand, nicht aber den Primärsaldo beeinflussen, zum Beispiel Erlöse aus Privatisierungen;
- (3) dem sogenannten Schneeballeffekt. Damit wird das Zins-Wachstums-Differenzial bezeichnet, also die Differenz zwischen dem (durchschnittlichen) nominalen Zinssatz (i_t) und der nominalen Wachstumsrate des BIP (g_t). Ist diese Differenz positiv, erhöht sich ceteris paribus die Schuldenquote. Ein entsprechend hoher Primärüberschuss kann den negativen Schneeballeffekt ausgleichen.

Als Formel:

$$\Delta b_t = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} b_{t-1} - pb_t + sf_t$$

Ein numerisches Beispiel für Italien

im Jahr 2017

	In Prozent des BIP
Veränderung der Bruttoschuldenquote Δb_t	-0,1
Primärsaldo (Überschuss) pb_t	1,4
Schneeballeffekt	1,1
Zinsausgaben	3,8
Wachstumseffekt	-2,0
Inflationseffekt	-0,7
Deficit-Debt-Adjustments sf_t	0,2

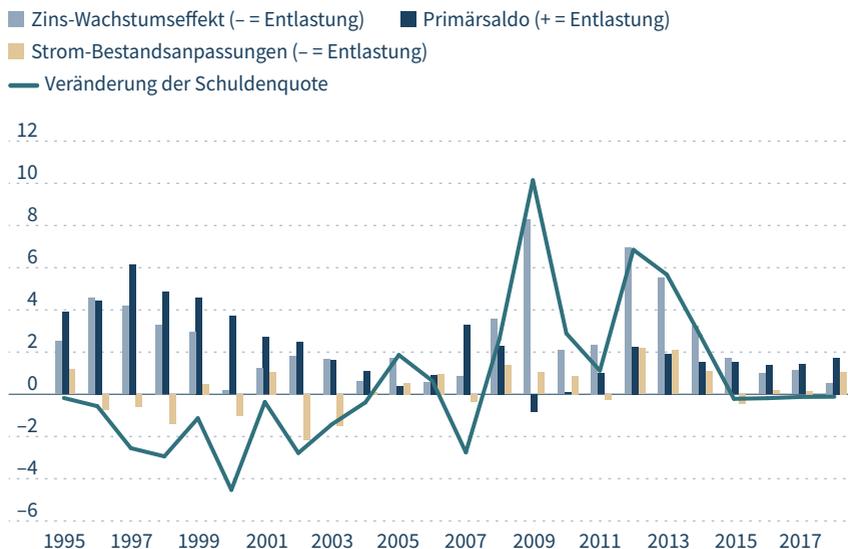
Quellen: Deutsche Bundesbank, 2010; European Commission, 2019a, 68; EZB, 2011

Eigene Darstellung

Der Primärüberschuss ging in den Jahren nach 2000 deutlich zurück. Lag er im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2000 noch bei beachtlichen 4,6 Prozent des BIP, waren es von 2001 bis 2007 nur noch 1,8 Prozent (Sapir, 2018, 7). Der Schuldenabbau vollzog sich daher zu langsam. Trotz des Rückgangs der Bruttoschuldenquote in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre belief sich ihr Wert zu Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise noch auf rund 100 Prozent des BIP. Belgien, das 1999 mit einer höheren Schuldenquote (114 Prozent) als Italien in die Währungsunion eingetreten war, hatte seine Bruttoverschuldung zu Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf einen Wert von 87 Prozent seines BIP gesenkt (Sapir, 2018, 3).

Veränderung der Staatsschuldenquote Italiens und ihrer Komponenten, jeweils in Prozent des BIP

Abbildung 5



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/2oeECKSyCFHD33C>

Quellen: AMECO, 2018; eigene Berechnungen

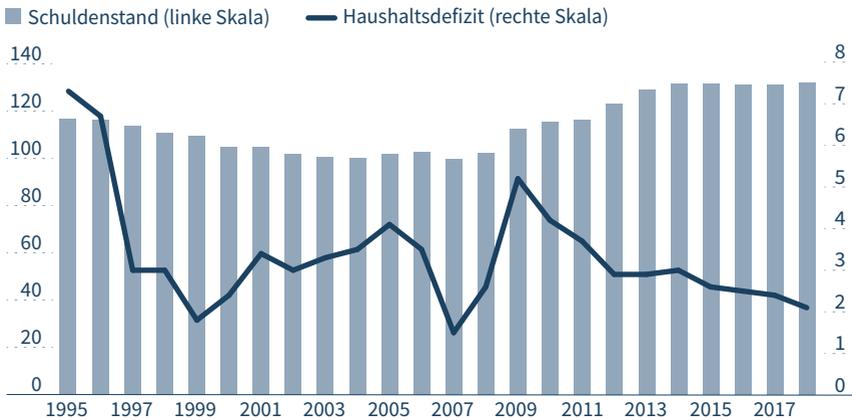
2009 kam noch hinzu, dass der italienische Primärsaldo negativ wurde, sodass beide Einflussfaktoren – das Zins-Wachstums-Differenzial und der Primärsaldo – die Schuldenstandsquote nach oben trieben. Zusätzlich negativ wirkten sich die Strom-Bestandsanpassungen auf die Veränderung des Schuldenstands aus: Die Bruttoverschuldung stieg um über 10 Prozentpunkte. Hätte Italien die Höhe des Primärüberschusses, die es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erreichte, beibehalten, wäre es zu Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 beim Schuldenstand in einer ähnlich komfortablen Lage gewesen wie Deutschland (Bastasin/Mischitelli, 2019, 5).

Der Abbau der Schuldenstandsquote zwischen 1999 und 2007 wurde überdies durch Einmaleffekte wie Erlöse aus Privatisierungen gefördert (Bastasin/Mischitelli, 2019, 4), was sich in der Entwicklung der Strom-Bestandsanpassungen in Abbildung 5 zeigt. Umgekehrt ist der Anstieg der öffentlichen Verschuldung Italiens auch eine Folge höherer Zinsunterschiede (Bastasin/Messori, 2018, 9).

Bruttoverschuldung und Haushaltsdefizit Italiens

Abbildung 6

in Prozent des BIP



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/j8emKKNiePx3tpc>

Quellen: AMECO, 2018; Eurostat, 2019c; eigene Berechnungen

2009 erreichte das italienische Haushaltsdefizit mit 5,2 Prozent einen neuen Höchstwert, seither konnte dieser Wert deutlich zurückgeführt werden (Abbildung 6). Begleitend wurde ab 2015 auch der Schuldenstand im Verhältnis zum BIP leicht reduziert. Vor allem der 2014 zum Ministerpräsidenten gewählte Matteo Renzi setzte auf eine Doppelstrategie des Sparens und des wirtschaftlichen Wachstums, mit der eine langsamere, aber nachhaltige Reduzierung der Verschuldung erreicht werden sollte (Grasse/Labitzke, 2018, 100).

Die schlechte Bilanz beim Schuldenabbau wird – abgesehen von den oben erwähnten Sondereffekten durch Privatisierungserlöse – noch bedenklicher, wenn man die Entwicklung der Zinsen berücksichtigt, die der italienische Staat auf seine Verbindlichkeiten zahlen muss. Dabei sind zwei Effekte von Bedeutung: Erstens, als feststand, dass Italien von Beginn der Währungsunion an an dieser teilnehmen würde, sanken die Zinsen für italienische Staatsschulden im langfristigen Vergleich. Zweitens hat die Geldpolitik der EZB ab 2012 die Zinslast deutlich vermindert. Aktuell beträgt der staatliche Zinsaufwand 3,7 Prozent des BIP, der niedrigste Wert seit Eintritt in die Währungsunion. 1999 musste Italien noch 6,4 Prozent des BIP für den Zinsendienst aufwenden und 1995 waren es sogar noch 11 Prozent. Nach Berechnungen der Deutschen

Bundesbank (2017, 67) sparte Italien durch den Rückgang der Renditen für Staatsanleihen allein von 2008 bis 2016 kumuliert 175 Milliarden Euro ein. Wären mit diesem Geld Staatsschulden getilgt worden, läge der Schuldenstand in Prozent des BIP aktuell um rund 10 Prozentpunkte niedriger.

Die entlastende Wirkung der EZB-Politik auf die italienische Staatsverschuldung wird sich in dem Maß in ihr Gegenteil umkehren, wie die europäische Notenbank die Geldpolitik weniger expansiv gestaltet. Bereits zum Jahreswechsel 2018/2019 hat sie das Anleihekaufprogramm eingestellt und kauft seitdem nur noch für die Bestandserhaltung nach. Überdies hatten die Kapitalmärkte auf die Regierungsbildung von M5S und Lega schon mit Zinsaufschlägen reagiert. Einen nochmaligen Zinsaufschlag gab es im Herbst 2018, als die Regierung ihren Haushaltsplan für 2019 vorstellte, der erheblich von den Vereinbarungen der Vorgängerregierung mit Brüssel abwich.

Schätzungen der italienischen Zentralbank vom November 2018 belegen das Risiko steigender Zinsen für den Staatshaushalt. Danach hat der Zinsanstieg im Jahr 2018 zu einem Mehraufwand von 1,5 Milliarden Euro geführt. Wenn die Zinsentwicklung mit den Markterwartungen vom November 2018 übereinstimmt, rechnet die Bank mit einem Mehraufwand von 5 Milliarden Euro im Jahr 2019 und rund 9 Milliarden Euro im Jahr 2020 (Banca d'Italia, 2018a, 14 f.). Damit würde sich die Zinsausgabenquote im Jahr 2020 gegenüber heute um knapp 0,5 Prozentpunkte erhöhen. Zurzeit (Stand: April 2019) kommt es durch die Konjunkturschwäche wieder zu ein wenig Entlastung.

Das Unvermögen der italienischen Regierungen in den Jahren von der Euroeinführung bis zum Beginn der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, den Schuldenstand deutlich und nachhaltig zu senken, hatte zur Folge, dass Italien nicht über genügend fiskalischen Spielraum verfügte, um antizyklisch auf die Krisenauswirkungen zu reagieren und in Bedrängnis geratene Banken zu rekapitalisieren. Kreditfinanzierte Staatsausgaben hätten nur mit hohen Zinsen finanziert werden können (Bastasin, 2018).

Italienische Beobachter führen die mangelhafte fiskalische Konsolidierung auf eine systematische Überschätzung der künftigen Wachstumsraten des Landes bei der jeweiligen Aufstellung des Haushaltsplans für das kommende Jahr

zurück – zumindest in der Zeit vor der Einführung des Europäischen Semesters, mit dem die fiskalische und wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU stärker formalisiert werden soll (Bastasin/Mischitelli, 2019, 7 f.). Dadurch wurden die fiskalischen Ziele zu positiv gesetzt. Nach Berechnungen des IMF (2019a, 4) haben italienische Regierungen seit der Euroeinführung nur fünfmal fiskalisch gebremst.

Mitunter wird einerseits argumentiert, die Höhe der italienischen Staatsverschuldung gebe keinen Anlass zur Sorge, da sie zu einem großen Teil von Inländern gehalten werde. Darin ist implizit das Argument enthalten, dass ausländische Investoren als eine weniger stabile Nachfragequelle für Staatsanleihen gelten (Mazza, 2018, 6). Andererseits kann argumentiert werden, dass der Fiskalmultiplikator, also das Ausmaß der Veränderung des BIP, wenn die staatlichen Ausgaben verändert werden, niedriger ist, wenn staatliche Schulden in höherem Maß von Inländern finanziert werden, weil es dann eher zum Crowding-out, also zur Verdrängung anderer Kreditnehmer, kommt (Mazza, 2018, 7). Ein Blick in die Schuldenstrukturstatistik der italienischen Zentralbank gibt Anlass, dieses Argument kritisch zu hinterfragen (Tabelle 5; Abbildung 7).

Bei inländischen Kreditinstituten (monetäre Finanzinstitute – MFI, dazu zählen auch Bausparkassen und Geldmarktfonds) war der italienische Staat am Jahresende 2018 mit 654 Milliarden Euro verschuldet. Das entspricht einem Anteil von gut 28 Prozent der italienischen Staatsschulden – darunter befinden sich 384 Milliarden Euro in Form von Anleihen (Securities). Auf andere heimische

Staatsverschuldung nach Haltergruppen

Tabelle 5

in Milliarden Euro

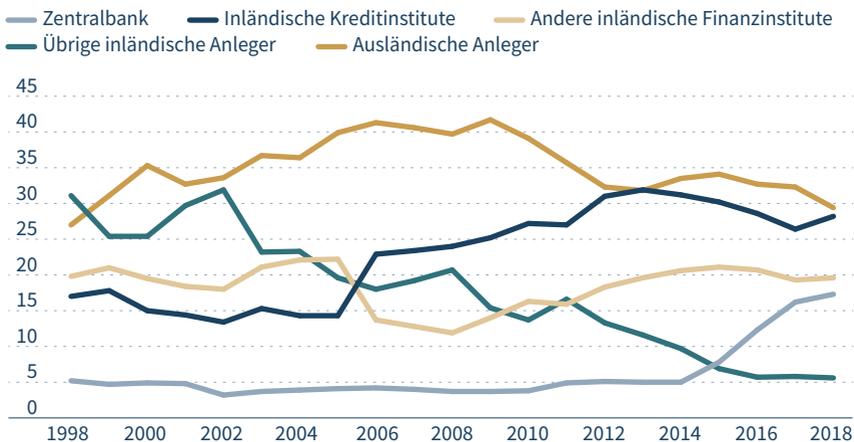
	Zentralbank	Inländische Kreditinstitute	Andere inländische Finanzinstitute	Übrige inländische Anleger	Ausländische Anleger	Insgesamt
1998	65,0	213,6	249,1	390,7	339,8	1.258,2
2000	63,8	195,2	254,1	330,3	459,2	1.302,7
2005	62,0	216,7	336,4	296,9	606,6	1.581,7
2010	69,9	502,8	301,1	254,3	723,7	1.851,8
2016	272,5	635,9	459,3	125,9	726,7	2.220,4
2017	367,8	600,0	437,8	130,9	732,4	2.269,0
2018	401,5	654,0	455,2	129,4	681,9	2.322,0

Quelle: Banca d'Italia, 2019

Struktur der italienischen Staatsverschuldung

Abbildung 7

Anteile der Haltergruppen, in Prozent



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/3LwLwSkE2t7E58s>

Quelle: Banca d'Italia, 2019

Finanzinstitute, etwa Pensionsfonds und Versicherungen, entfallen mit gut 455 Milliarden Euro knapp 20 Prozent der italienischen Staatsschulden. Die italienische Zentralbank hält rund 402 Milliarden Euro (17,3 Prozent), auf das Auslandskonto gehen knapp 682 Milliarden Euro (29,4 Prozent).

Interessant sind einige Veränderungen (Abbildung 7): Der Anteil der von der italienischen Zentralbank gehaltenen Staatsschuldenpapiere lag im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2010 in einer Größenordnung von 4 Prozent. In der zweiten Jahreshälfte 2011 änderte sich das. Der Anteil der italienischen Zentralbank stieg zunächst auf etwa 5 Prozent an und verharrte dann dort einige Jahre, bis beginnend im zweiten Quartal 2015 der Anteil kontinuierlich auf seinen aktuellen Wert anzog (17 Prozent). Im März 2015 hatte die EZB das Programm zum Ankauf von staatlichen Wertpapieren (Public Sector Purchase Programme – PSPP) begonnen.

Aktuell liegt der Anteil der italienischen Staatsschuld, der von Ausländern gehalten wird, bei 29,4 Prozent. Im Jahr 1998, als der Teilnehmerkreis der Währungsunion feststand, waren es 27 Prozent. Danach stieg der von Ausländern gehaltene Anteil an den italienischen Staatspapieren und erreichte im Jahr

2009 mit 41,7 Prozent seinen (bisherigen) Höchststand. Hier zeigt sich, dass die Kapitalmärkte in den ersten Jahren der Währungsunion italienische Papiere für wenig riskant hielten. Die Anleger differenzierten kaum zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion, was sich vor allem in der Zinskonvergenz in dieser Zeit niederschlug. Das änderte sich bald nach dem Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise von 2008/2009. Der von Ausländern gehaltene Anteil ging bis zum Jahr 2013 um rund 10 Prozentpunkte auf 31,8 Prozent zurück. Italienische Staatspapiere wurden von ausländischen Anlegern zunehmend kritisch gesehen.

Bemerkenswert ist ferner, dass der Anteil der italienischen Staatsschuld, der auf den nichtfinanziellen Inlandssektor entfällt, wozu auch die privaten Haushalte zählen, aktuell nur noch bei 5,6 Prozent liegt. 1998 waren es noch über 31 Prozent. Dieser Anteil lässt sich auf nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und private Haushalte (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) aufspalten (Eurostat, 2019a): Etwa sieben Zehntel entfallen auf die privaten Haushalte, der Rest auf nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften.

Im internationalen Vergleich liegt Italien mit einem Auslandsanteil von etwa 30 Prozent an der gesamten Staatsverschuldung durchaus im unteren Bereich. Lediglich in drei anderen EU-Staaten ist dieser Anteil noch niedriger. In Deutschland und Frankreich entfällt jeweils etwa die Hälfte der Staatsverschuldung auf ausländische Gläubiger. Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass eine Staatsschuldenkrise in Italien weniger problematisch wäre. Der hohe Anteil, der auf die Banken und andere Finanzinstitutionen entfällt, verhindert, dass eine Staatsschuldenkrise eine rein nationale Angelegenheit bleibt. Italienische Banken sind mit Banken in anderen EU-Staaten finanziell verflochten, sodass Notlagen eines italienischen Finanzinstituts negative Auswirkungen auf Banken in anderen EU-Ländern zur Folge hätten. Zu berücksichtigen ist, dass die Streuung von Staatsanleihen über den gesamten Euroraum auch politisch gewollt ist. Zum einen soll der enge Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und heimischen Banken aufgelöst werden, zum anderen ist es das erklärte Ziel einer Kapitalmarktunion, Risiken besser zu verteilen. Selbst eine radikale Maßnahme wie die Enteignung von privaten Anlegern hätte bei dem Anteil, der auf diese Haltergruppe entfällt, nur einen geringen Einfluss auf die Sanierung des italienischen Staatshaushalts.

Einem anderen Vorschlag zufolge (Wendorff, 2018) könnte sich der italienische Staat entlasten, indem er das hohe private Vermögen seiner Bürger in Anspruch nimmt. So könnte ein nationaler italienischer Fonds die Schulden des Staates kaufen und sich über die Ausgabe einer Zwangsanleihe refinanzieren, die als nationale Solidaritätsanleihe beschrieben wird und die von den italienischen Bürgern in Abhängigkeit von ihrem Nettovermögen gezeichnet werden müsste. 2016 betrug das durchschnittliche Nettovermögen eines italienischen Haushalts 206.000 Euro. Es besteht jedoch zum weit überwiegenden Teil aus Realvermögen. Gegenüber dem Jahr 2010 ist das Nettovermögen der italienischen Haushalte zudem um 20 Prozent zurückgegangen. Im Zeitraum 1991 bis 2010 war es dagegen stets gestiegen (Banca d'Italia, 2018b). Allein schon Gerüchte über eine Zwangsanleihe dürften dazu angetan sein, die Kapitalflucht aus Italien zu fördern. Offensichtlich erinnert man sich in Italien noch an die Steuer auf Bankguthaben, die 1992 von der Regierung Amato rückwirkend erhoben wurde, um eine Liquiditätskrise abzuwenden. Schweizer Banken berichten, dass bereits jetzt viele Italiener Geld im nördlichen Nachbarland anlegen wollen, um es vor dem Zugriff der Regierung zu schützen (Spalinger, 2018b, 28). Es ist daher fraglich, ob bei einem freien Kapitalverkehr eine Zwangsanleihe realisiert werden kann (Mazza/Merler, 2018, 8 f.).

Der Streit um den Haushalt 2019

Italien hatte gemäß den Vorgaben des Europäischen Semesters, des Rahmens für die Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik (Verordnung 473/2013, Artikel 6), Mitte Oktober 2018 den Entwurf seines Haushaltsplans für 2019 an die EU-Kommission übermittelt (MEF, 2018a). Darin hatte das Land für das Jahr 2019 ein Haushaltsdefizit in Höhe von 2,4 Prozent des BIP vorgesehen. Damit wich die neue Regierung erheblich von dem von der Vorgängerregierung Ende April 2018 vorgelegten Stabilitätsprogramm ab, das auch Gegenstand der Stellungnahme und Empfehlung des Rates vom Juli 2018 war und dazu beitrug, dass die Kommission im Mai 2018 zu dem Ergebnis kam, dass gegen Italien kein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet werden sollte (Europäische Kommission, 2018d, 428).

Diesem Stabilitätsprogramm zufolge sollte das staatliche Gesamtdefizit von 1,6 Prozent im Jahr 2018 auf 0,8 Prozent im Jahr 2019 sinken und 2020 weitgehend abgebaut sein (Rat der Europäischen Union, 2018, 49). 2021 hätte

Italien dann zum ersten Mal seit 1926 einen ausgeglichenen Staatshaushalt ausgewiesen (Blanchard et al., 2018, 2). Das strukturelle Defizit, also der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Haushaltssaldo, sollte diesem Programm zufolge im Jahr 2019 um 0,6 Prozentpunkte auf 0,8 Prozent des BIP zurückgehen (Blanchard et al., 2018, 2).

Italien begründete seine im Haushaltsplan sich manifestierende Finanz- und Wirtschaftspolitik damit, auf diese Weise das Wachstum im Land ankurbeln zu wollen. Ein kräftig steigendes BIP würde auch die Schuldenquote senken: auf 128,2 Prozent im Jahr 2021. Hier hat die italienische Regierung offenbar 18 Milliarden Euro aus der geplanten Privatisierung von Staatsvermögen eingepreist, denn Wirtschafts- und Finanzminister Giovanni Tria erklärte in einem Schreiben an die EU-Kommission, die Regierung werde das angestrebte Ziel von Erlösen aus dem Verkauf von Staatsbesitz auf 1 Prozent des BIP anheben (Tria, 2018). Viele Beobachter zweifeln jedoch daran, dass dieses Ziel erreicht wird, da es Italien schon in der Vergangenheit kaum gelungen war, nennenswerte Privatisierungserlöse zu erzielen, und die beiden Regierungsparteien Lega und M5S nicht gerade als privatisierungsfreundlich gelten (European Commission, 2019a, 14; Sauer, 2018; Börsen-Zeitung, 2018b).

Bei dem geplanten Schuldenabbau unterstellte Italien für das Jahr 2019 zunächst einen Anstieg des realen BIP von 1,5 Prozent sowie für die Jahre 2020 und 2021 von 1,6 und 1,4 Prozent. Diese Wachstumsannahmen waren optimistischer im Vergleich zu den Prognosen anderer internationaler Institutionen und sind inzwischen Makulatur. Beispielsweise hat das italienische Finanzministerium die Wachstumsprognose für 2019 mittlerweile auf 0,2 Prozent BIP-Zunahme gesenkt (Börsen-Zeitung, 2019a).

Die regierungsamtlichen italienischen Prognosen waren auch nicht von der dafür zuständigen unabhängigen Stelle, dem Ufficio Parlamentare di Bilancio, bestätigt worden (Europäische Kommission, 2018b, Tz. 8; Viesti, 2018, 3 f.). Im Dezember 2018 legte Italien eine leicht veränderte Fassung vor, in der die Eckwerte ein wenig korrigiert wurden (Tabelle 6).

Die italienische Regierung räumte ausdrücklich ein, dass ihre Haushaltsplanung nicht den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprach. Sie folgte

	2019	2020	2021
Italienische Regierung			
Entwurf des Haushaltsplans für 2019 – Fassung vom 18. Dezember 2018			
Reales BIP, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent	1,0	1,1	1,0
Haushaltssaldo, in Prozent des BIP	-2,0	-1,8	-1,5
Struktureller Haushaltssaldo, in Prozent des BIP	-1,3	-1,2	-1,0
Bruttoschulden, in Prozent des BIP	130,7	129,2	128,2
Internationaler Währungsfonds			
World Economic Outlook – April 2019			
Reales BIP, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent	0,1	0,9	0,7
Haushaltssaldo, in Prozent des BIP	-2,7	-3,4	-3,7
Struktureller Haushaltssaldo, in Prozent des BIP	-2,1	-3,1	-3,6
Bruttoschulden, in Prozent des BIP	133,4	134,1	135,3

Quellen: Italy letter to Commission, 2018; IMF, 2019b

damit der ablehnenden Haltung gegenüber dem Regelwerk des Euroraums, die schon 2002 in einer Äußerung des damaligen Präsidenten der EU-Kommission, Romano Prodi, zum Ausdruck kam. Prodi bezeichnete die Rigidität des Stabilitäts- und Wachstumspakts als dumm und forderte mehr Flexibilität (Labitzke, 2016, 355).

Die EU-Kommission wies am 23. Oktober 2018 den Haushaltsplanentwurf zurück und forderte Italien auf, innerhalb von drei Wochen einen überarbeiteten Plan vorzulegen, der die Einhaltung der Ratsempfehlung vom 13. Juli 2018 gewährleisten (Europäische Kommission, 2018b, Tz. 19). Dies war ein Novum in der Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Kommission orientierte sich dabei an Artikel 7 der Verordnung 473/2013, wonach sie „in Ausnahmefällen, in denen die Kommission nach Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates [...] einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen feststellt“, den betreffenden Mitgliedstaat zu einer Korrektur auffordern muss. Die am 13. November 2018 von Italien präsentierte revidierte Fassung (MEF, 2018b) hielt jedoch an den Defizitziele fest und korrigierte auch nicht die Wachstumsprognose.

Bei der Bewertung der Haushaltsplanung Italiens durch die Kommission wurde explizit berücksichtigt, dass die EU dem Land gegenüber die Regeln des

Stabilitäts- und Wachstumspakts bislang flexibel ausgelegt hatte – in einer Größenordnung von 30 Milliarden Euro oder 1,8 Prozent des BIP (Europäische Kommission, 2018b, Tz. 6). Zu den berücksichtigten Sonderfaktoren zählten schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Strukturreformen und Investitionen, Sicherheitsbedrohungen, die Flüchtlingskrise und Erdbeben. Diese Ausnahmen haben dazu beigetragen, dass das Land sein strukturelles Defizit in den letzten Jahren ausgeweitet hat. Die konjunkturbereinigte Neuverschuldung stieg gemäß Herbstprognose von 0,6 Prozent im Jahr 2014 auf geschätzte 1,8 Prozent im Jahr 2018.

Auch in den Jahren 2019 bis 2021 wird Italien, so die Kritik der Kommission, das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts nicht erreichen. 2019 wird das Land gemäß seiner Haushaltsplanung das strukturelle Defizit auf 1,3 Prozent des BIP erhöhen. Der Rat hatte in seiner Empfehlung dagegen eine strukturelle Verbesserung um 0,6 Prozent des BIP vorgeschlagen, sodass sich gegenüber der revidierten Haushaltsplanung vom Dezember 2018 eine erhebliche Abweichung ergibt (Europäische Kommission, 2018b, Tz. 11).

Als Reaktion auf das Beharren der italienischen Regierung auf den Eckdaten des Mitte Oktober vorgelegten Haushaltsplans für 2019 hatte die Kommission am 21. November 2018 einen (neuen) Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV erstellt (Europäische Kommission, 2018c). Darin kommt sie zu dem Ergebnis, „dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) 1467/1997 als nicht erfüllt betrachtet werden sollte und demzufolge ein Defizitverfahren gerechtfertigt ist“ (ebd., 26). Im Vorgängerbericht vom 23. Mai 2018 war sie noch zu dem Ergebnis gekommen, dass das Schuldenstandskriterium als erfüllt betrachtet werden sollte (Europäische Kommission, 2018d). Zudem verweist die Kommission in ihrem neueren Bericht darauf, dass 2020 gemäß der Herbstprognose auch das Defizitkriterium mit einem Wert von 3,1 Prozent des BIP nicht erfüllt werden dürfte.

Die Kommission gelangte zu dem folgenden Fazit: „Insgesamt scheint der Ansatz der überarbeiteten Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 der Steigerung des Potenzialwachstums nicht förderlich zu sein, da er sich von früheren Strukturreformen löst, das Risiko einer Beeinträchtigung der Steuerdisziplin

birgt, die Steuerbelastung der Unternehmen auf der gesamten Ebene erhöht und zu einer geringeren Kreditversorgung durch schlechtere Finanzierungsbedingungen der Banken aufgrund von höheren Staatsanleiherenditen führen könnte“ (Europäische Kommission, 2018b, 15).

Am 19. Dezember 2018 einigte sich die Kommission mit Italien auf einen Kompromiss:⁴ Das Haushaltsdefizit für 2019 soll 2,04 Prozent des nominalen BIP betragen; die Ausgaben werden gegenüber der alten Planung leicht gekürzt. Die Wachstumsprognose für 2019 wird auf 1 Prozent gesenkt. Hinzu kommt eine Verringerung der Investitionsausgaben um 2,2 Milliarden Euro und die Einnahmen aus Immobilienverkäufen sollen 1 Milliarde Euro betragen. Im Jahr 2019 wird auf eine Mehrwertsteuererhöhung verzichtet. Allerdings sind höhere Sätze in den folgenden Jahren vorgesehen, wenn die Haushaltsplanung nicht aufgeht. Aktuell liegt der Mehrwertsteuersatz bei 22 Prozent mit der Aussicht auf einen Anstieg auf 25,2 Prozent im Jahr 2020 und 26,5 Prozent im Jahr 2021.

Die hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte eher als kosmetisch zu bezeichnenden Änderungen, von denen überdies einige mit einem großen Fragezeichen zu versehen sind, reichten der EU-Kommission offensichtlich aus, um auf die Einleitung eines Defizitverfahrens gegenüber Italien zunächst zu verzichten (Juncker et al., 2018), obwohl sie in ihrem Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 einen solchen Schritt angekündigt hatte. Dabei dürften die Ereignisse in Frankreich, also die Proteste der Gelbwesten-Bewegung und die Reaktionen des französischen Präsidenten Emmanuel Macron darauf in Form von Mehrausgaben und Defiziterhöhung, das Verhalten der EU-Kommission ebenso beeinflusst haben wie die Wahlen zum Europäischen Parlament Ende Mai 2019 und die Sorge vor einem Erstarken populistischer Parteien.

Im Verlauf des ersten Halbjahrs 2019 zeichnete sich ab, dass Italien die selbst gesteckten fiskalischen Ziele nicht einhalten würde. Die Regierung korrigierte in ihrem Stabilitätsprogramm vom April 2019 die Prognosen für die Staatsverschuldung 2019 und 2020 gegenüber der Planung vom Dezember 2018 nach

4 Zusammengestellt nach aktueller Presseberichterstattung.

oben. Die EU-Kommission reagierte auf die verschlechterte Entwicklung Anfang Juni 2019 mit einem weiteren Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV und hielt darin die Eröffnung eines Defizitverfahrens für angebracht (Europäische Kommission, 2019). Sorgen bereitet nicht nur der weitere Anstieg der Staatsverschuldung, die der Frühjahrsprognose der EU zufolge auf über 135 Prozent des BIP im Jahr 2020 klettern könnte. Auch die Neuverschuldung könnte sich dieser Prognose nach im kommenden Jahr auf 3,5 Prozent erhöhen.

6 Der italienische Bankensektor

Der italienische Bankensektor ist wegen seines großen Engagements in Staatsanleihen des Landes stark vom finanzpolitischen Kurs der Regierung abhängig. Ende Dezember 2018 hielten die italienischen Banken Anleihen ihres Staates in Höhe von 384 Milliarden Euro. Insgesamt schuldete der Staat den italienischen Banken 654 Milliarden Euro. Das sind gut 28 Prozent der gesamten Staatsschulden des Landes. Meyland/Schäfer (2018, 1047 f.) zeigen für Italien (und Spanien) einen besonders hohen Home Bias.

Wie in Kapitel 5.3 erläutert, würde ein Anstieg der Zinsen auf Staatsanleihen und die damit verbundenen Kursverluste den Abschreibungsbedarf in den Bilanzen der Banken erhöhen. Damit würden sich deren Kreditvergabemöglichkeiten verringern, was sich wiederum dämpfend auf die Investitionsmöglichkeiten der nichtfinanziellen Unternehmen und damit kontraktiv auf die Realwirtschaft auswirken würde. Infolge einer zunehmenden wirtschaftlichen Abkühlung würden die Banken zudem risikoaverser bei der Vergabe von Krediten. Die Möglichkeiten der Banken zur Erhöhung ihres Eigenkapitals sind in der aktuellen Situation gering, wie auch der Vorgang um die Banca Carige zeigt.

Hinzu kommt, dass sich der italienische Bankensektor noch nicht von der letzten Krise erholt hat. Das Land hat die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation nicht ausreichend zur Konsolidierung der Bankbilanzen genutzt. Der Bestand der ausfallgefährdeten Kredite (Non Performing Loans – NPL) ist zwar von 16,5 Prozent im Jahr 2015 auf etwa 10 Prozent Mitte des Jahres 2018 gefallen – dies ist eine bemerkenswerte Verringerung. Der Anteil liegt aber immer

noch deutlich über der Quote von 3,6 Prozent, die die wichtigsten europäischen Banken ausweisen (IMF, 2019a, 9). „Gerade in Italien rächt sich [...], dass die Altlasten im Bankensystem aus der vorherigen Krise vor dem Start der Bankenunion nicht beseitigt worden waren“ (Schnabel, 2019).

Erst danach begannen Aufräumarbeiten im Bankensektor: 2017 unterstützte der italienische Staat finanziell die Bank Monte dei Paschi di Siena mit Hinweis auf ihre Systemrelevanz über den Bankenrettungsfonds (Schnabel, 2019). Die italienische Regierung erwarb damals mit 5,4 Milliarden Euro 68 Prozent des Instituts. Seither haben die Aktien der Bank 70 Prozent ihres Kurses verloren (Bläske, 2019; Börsen-Zeitung, 2019b).

Für den Marktaustritt und die Abwicklung der Banca Popolare di Vicenza und der Veneto Banca im Jahr 2017 genehmigte die EU-Kommission Hilfen des italienischen Staates in Form von Barzuschüssen in Höhe von rund 4,8 Milliarden Euro sowie staatliche Garantien in Höhe von bis zu 12 Milliarden Euro (Europäische Kommission, 2017). Bei der Banca Carige, einer mittelgroßen Regionalbank, wurden Schwierigkeiten offenkundig, als sich der Haupteigner im Dezember 2018 weigerte, einer Kapitalerhöhung zuzustimmen, und der Verwaltungsrat zurücktrat (Schnabel, 2019). Die bei der EZB ansässige Bankenaufsicht stellte die Banca Carige daraufhin Anfang 2019 unter Zwangsaufsicht, ein bis dato einmaliger Vorgang (Dias et al., 2019; Schnabel, 2019). Eine Rekapitalisierung der Bank durch staatliche Finanzhilfen ist nicht ausgeschlossen. Die Regierung in Rom hat bereits mittels eines Dekrets eine Garantie für die Ausgabe neuer Anleihen durch die Bank abgegeben (Dias et al., 2019, 3).

Die Situation der Banken hat sich überdies durch die Vergrößerung des Spreads im Anschluss an die Regierungsbildung 2018 verschlechtert. Hierzu haben das Regierungsprogramm der Koalition, aber auch manche Aussagen italienischer Politiker zumindest mit beigetragen. Zwischen Januar und April 2018 war der Zinsabstand zwischen italienischen und deutschen Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit bis zu zehn Jahren ziemlich stabil bei durchschnittlich 1,3 Prozentpunkten. Am 18. Mai 2018 kam es zu einem scharfen Anstieg, als die Regierungsvereinbarung unterzeichnet wurde (Wollmershäuser, 2019). Der Druck auf das italienische Bankensystem dürfte noch zunehmen, wenn die EZB an der begonnenen geldpolitischen Normalisierung festhält.

Für Aufregung und Kritik sorgte Anfang 2019 die Forderung der EZB an die Banken – nicht nur in Italien –, die Abschreibungen für notleidende Kredite zu beschleunigen, um so die Bankbilanzen früher zu bereinigen (Bläske, 2019; Osman, 2019). Kritik daran übte der italienische Vizeministerpräsident Salvini, der die Notenbank bezichtigte, das italienische Bankensystem zu attackieren (Stierle, 2019).

7 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Aus der vorangegangenen Diagnose der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Italien lässt sich eine Reihe von wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen ableiten. Internationale Organisationen wie die EU-Kommission, der IWF und die OECD kommen in ihren wiederkehrenden Berichten zu ziemlich einhelligen Empfehlungen. Bedeutsamer als die Vorschläge an sich ist jedoch, dass die entsprechende Therapie auch von der Politik und den Menschen akzeptiert, angenommen und umgesetzt wird. Es bestehen allerdings erhebliche Zweifel daran, dass italienische Politiker dazu willens und in der Lage sind und dass die italienischen Wähler ihre Regierung bei solchen Maßnahmen unterstützen.

Das Hauptproblem in Italien ist das zu geringe Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig hoher Staatsverschuldung. Mehr Wachstum würde nicht nur den Lebensstandard im Land erhöhen, sondern es wäre zudem hilfreich bei der Reduzierung der Staatsschulden, wenn die Zinsen niedriger als das Wachstum sind (negatives Zins-Wachstums-Differenzial). Italien muss mehr Wachstum generieren. Hierzu gibt es zwei – zumindest analytisch voneinander trennbare – Ansatzpunkte: zum einen die Steigerung des Produktionspotenzials, zum anderen die bessere Ausnutzung des vorhandenen Produktionspotenzials. Um diese Ziele zu erreichen, sind folgende Maßnahmen empfehlenswert:

- Für die Steigerung des Produktionspotenzials muss die **Frühverrentung zurückgenommen** oder zumindest schnell beendet werden. Dies ist notwendig, weil die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2050 Projektionen zufolge um 19 Prozent zurückgehen wird (European Commission, 2018a, 40).

Frühere Rentenreformen mit einer Anhebung des Renteneintrittsalters waren die richtige Konsequenz aus dieser demografischen Entwicklung.

- Zu der Erhöhung des Produktionspotenzials dürfte eine **stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen** beitragen. Hier könnten staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen sowie eine Verbesserung der Bedingungen für den Elternurlaub hilfreich sein, um Frauen eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt zu erleichtern (European Commission, 2019a, 5, 38).
- Eine **effizientere Arbeitsvermittlung** könnte zu einem besseren Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage führen. Gerade der aktiven Arbeitsmarktpolitik Italiens werden Mängel nachgesagt (European Commission, 2019a, 18, 39).
- Auch die **stärkere Erwerbsbeteiligung anderer Gruppen, besonders der Jugendlichen**, die weder in Ausbildung noch in Beschäftigung sind (Neither in employment nor in education and training – NEETs), könnte bei einer Steigerung des italienischen Produktionspotenzials mitwirken. Die gleiche Wirkung ist von mehr Bildungsbemühungen zu erwarten. Der Anteil der Hochschulabsolventen an den 30- bis 34-Jährigen liegt bei 26,9 Prozent, im EU-Durchschnitt sind es 39,9 Prozent (European Commission, 2019a, 40).
- **Vermehrte Bildungsanstrengungen** könnten zudem den Anteil der NEETs verringern. Hier gibt es auch erhebliche regionale Unterschiede. Die Schulabbrecherquote liegt im Süden des Landes und auf den Inseln bei gut 17 beziehungsweise 21 Prozent – im Vergleich zum Landesdurchschnitt in Höhe von 14 Prozent und dem EU-Durchschnitt von 10,6 Prozent (European Commission, 2019a, 40). Schüler aus den Regionen im Nordosten des Landes schnitten bei den Pisa-Tests der OECD besser ab als die aus dem Süden (European Commission, 2018a, 38).
- Zu den wichtigsten Maßnahmen, die vornehmlich das vorhandene Produktionspotenzial besser nutzen und von denen auch potenzialsteigernde Effekte ausgehen können, gehört die **Dezentralisierung der Lohnverhandlungen** mit dem Ziel, Löhne und Produktivität auf regionaler und auf Unter-

nehmensebene zusammenzuführen und die Lohnentwicklung mit der Produktivitätsentwicklung in Einklang zu bringen. Dies würde die strukturelle Arbeitslosigkeit verringern (Andrle et al., 2018; IMF, 2019a).

- Auch **Strukturreformen auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten** könnten dazu beitragen, das Produktionspotenzial besser auszunutzen. Studien zeigen, dass der Abbau von Regulierungen bei unternehmerischen Dienstleistungen und im Einzelhandel einen positiven Einfluss auf die Totale Faktorproduktivität haben (European Commission, 2019a, 52). Gerade Unternehmensdienstleistungen und der Einzelhandel sind in Italien stark reguliert. Beim Einzelhandel betrifft dies vor allem die Zulassung neuer Läden. Einer Studie der italienischen Zentralbank zufolge würde eine Reduzierung regulatorischer Restriktionen in der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft, bei Post und Telekommunikation, im Verkehrswesen, im Einzelhandel und bei unternehmensnahen Dienstleistungen Produktivitätsfortschritte in einem Ausmaß von 25 bis 29 Prozent zur Folge haben (Bugamelli/Lotti, 2018, 51). Im Einzelhandel könnte es jedoch neue Restriktionen geben, wenn – wie angekündigt – die Ladenöffnungszeiten wieder eingeschränkt werden (European Commission, 2019a, 52 f.).
- **Kommunale Dienstleistungen** sind auch ein Bereich, in dem wenig Wettbewerb herrscht. Hier besteht ebenfalls noch Potenzial für Reformen zu mehr Wettbewerb, um die Unternehmensdynamik zu steigern und die Leistungen für die Nutzer zu verbessern (OECD, 2018b, 84). Dies wäre auch ein Beitrag zur Reform des öffentlichen Sektors. Hierzu zählen ferner die Reform kommunaler Staatsunternehmen, die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten (European Commission, 2019a, 5) und Vereinfachungen beim öffentlichen Beschaffungswesen (IMF, 2019a, 22). Bei Letzterem sorgen die Fragmentierung des Rechtsrahmens und die geringe Verwaltungskapazität für geringe Effizienz (European Commission, 2019a, 61).
- Ebenfalls auf der Agenda sollten **Reformen im Bereich der Justiz** stehen, vor allem eine Verkürzung der Prozessdauer in Zivilverfahren und bei Insolvenzverfahren (European Commission, 2019a, 17); eine Forderung, die auch bei den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters erhoben wird.

Literatur

- AMECO-Datenbank, 2018, Europäische Kommission, Generaldirektion ECFIN; https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en [verschiedene Abrufdaten]
- Andrle, Michal / Kangur, Alvar / Raissi, Mehdi, 2018, Italy: Quantifying the Benefits of a Comprehensive Reform Package, IMF Working Paper, Nr. 18/60, Washington D. C.
- Ba, Haroun / Brunetto, Axel / Guigné, Arnaud, 2018, Labour market reforms in Italy, Trésor-economics, Nr. 228, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/12/11/tresor-economics-no-228-labour-market-reforms-in-italy> [15.4.2019]
- Bähr, Cornelius et al., 2015, Strukturbericht für die M+E-Industrie in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall, Berlin
- Banca d'Italia, 2018a, Financial Stability Report, Nr. 2/2018, November, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2018-2/en_FSR_2_2018.pdf?language_id=1 [15.4.2019]
- Banca d'Italia, 2018b, Survey on Household Income and Wealth, Historical Database version 10.0 (letzte Aktualisierung: 12.3.2018), <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1> [15.4.2019]
- Banca d'Italia, 2019, The Public Finances: Borrowing Requirement and Debt, 15.3.2019, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/finanza-pubblica/2019-finanza-pubblica/en_statistiche_FPI_20190315.pdf?language_id=1 [15.4.2019]
- Bastasin, Carlo, 2018, The Problem Is Not EU's Fiscal Rules, But Italy's Economic Strategy, Policy Brief, LUISS School of European Political Economy, <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/PB-Carlo%20Bastasin-31.10.18.pdf> [15.4.2019]
- Bastasin, Carlo / Messori, Marcello, 2018, And If Juncker Was Italy's Best Ally?, Policy Brief, LUISS School of European Political Economy, <http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/And%20if%20Juncker%20was%20Italys%20best%20ally%20-%20finale1.pdf> [15.4.2019]
- Bastasin, Carlo / Mischitelli, Manuela, 2019, The Imaginary Growth. The hidden illness of Italian economic policy, Policy Brief, LUISS School of European Political Economy, <http://sep.luiss.it/brief/2019/01/09/c-bastasin-m-mischitelli-imaginary-growth-hidden-illness-italian-economic-policy> [15.4.2019]
- Bellini, Nicola, 2018, Industry Modernisation and Beyond. Visions and Pragmatism in Italian Industrial Policy, in: Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan (Hrsg.), Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 297-312
- Blanchard, Olivier / Leandro, Álvaro / Merler, Silvia / Zettelmeyer, Jeromin, 2018, Impact of Italy's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, Nr. 18-24, Washington D. C.

- Bläske, Gerhard, 2018a, Italiens Regierung wird für Exportnation zur Belastung, in: Börsen-Zeitung, Nr. 249, 29.12.2018, S. 46
- Bläske, Gerhard, 2018b, Luxus „Made in Italy“ ist weltweit gefragt, in: Börsen-Zeitung, Nr. 166, 30.8.2018, S. 6
- Bläske, Gerhard, 2018c, Staatskapitalismus nach italienischer Art, in: Börsen-Zeitung, Nr. 215, 8.11.2018, S. 8
- Bläske, Gerhard, 2019, Bankenkrise in Italien verschärft sich, in: Neue Zürcher Zeitung, internationale Ausgabe, 16.1.2019, S. 7
- Bolaffi, Angelo, 2019, „La Lunga Notte dell’Italia“. Groll gegenüber Europa und Deutschland, in: Die Politische Meinung, 64. Jg., Nr. 554, S. 47–52
- Bordignon, Massimo / Baglioni, Angelo, 2019, Which Future for Italy in Europe?, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 1, S. 13–15
- Börsen-Zeitung, 2018a, Italien steuert auf eine Rezession zu, Nr. 232, 1.12.2018, S. 5
- Börsen-Zeitung, 2018b, Italien hegt große Verkaufserwartungen, Nr. 221, 16.11.2018, S. 5
- Börsen-Zeitung, 2019a, Banca d’Italia schlägt Alarm, Nr. 75, 17.4.2019, S. 4
- Börsen-Zeitung, 2019b, Milliardenschwere Hilfen, milliardenschwere Verluste, Nr. 13, 19.1.2019, S. 3
- Brugiavini, Agar / Peracchi, Franco, 2007, Fiscal Implications of Pension Reforms in Italy, in: Gruber, Jonathan / Wise, David A. (Hrsg.), Social Security Programs and Retirement Around the World. Fiscal Implications of Reform, Chicago, S. 253–294
- Bugamelli, Matteo / Lotti, Francesca (Hrsg.), 2018, Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change, Banca d’Italia Occasional Papers, Nr. 422, Rom
- Bundesregierung, 2018, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Einhaltung des Fiskalvertrags durch Italien, Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 19/6180, 29.11.2018, Berlin
- Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2019, Der Kurs der Regierung schadet Italien, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 1, S. 6–9
- Calligaris, Sara et al., 2016, Italy’s Productivity Conundrum. A Study on Resource Misallocation in Italy, European Economy Discussion Paper, Nr. 030, Luxemburg
- Cesaratto, Sergio, 2018, Italy: A Question of Interest Rates and Trust, in: Intereconomics, 53. Jg., Nr. 6, S. 294–295
- Deutsche Bundesbank, 1997, Europäische Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt am Main
- Deutsche Bundesbank, 2010, Monatsbericht April 2010, 62. Jg., Nr. 4
- Deutsche Bundesbank, 2015, Monatsbericht Mai 2015, 67. Jg., Nr. 5
- Deutsche Bundesbank, 2017, Monatsbericht Juli 2017, 69. Jg., Nr. 7
- Deutsche Bundesbank, 2019, Monatsbericht Februar 2019, 71. Jg., Nr. 2
- Deutscher Bundestag, 2019, ZEW-Studie: Vorletzter Platz für Deutschland im Bereich Steuern beim Länderindex Familienunternehmen 2018, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage, Drucksache, Nr. 19/7614, 11.2.2019, Berlin

- Dias, Cristina S. / Deslandes, Jerome J. Ph. / Magnus, Marcel, 2019, Recent measures for Banca Carige from a BRRD and State Aid perspective, European Parliament Briefing, Economic Support Unit, PE 624.413, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624413/IPOL_BRI\(2019\)624413_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624413/IPOL_BRI(2019)624413_EN.pdf) [15.4.2019]
- Die Zeit, 2018, Drei Männer, eine Gefahr, in: Die Zeit, Nr. 44, 25.10.2018, S. 27
- Eichengreen, Barry, 2019, Convergence and Divergence in the EU. Lessons from Italy, in: Intereconomics, 54. Jg., Nr. 1, S. 31–34
- Eurobarometer, 2018, Standard-Eurobarometer 90, Herbst 2018, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, <http://ec.europa.eu/commfront-office/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84932> [15.4.2019]
- Europäische Kommission, 1998, Bericht der Kommission über den Konvergenzstand 1998, in: Deutscher Bundestag, Drucksache, Nr. 13/10250, 27.3.1998, Bonn, S. 39–239
- Europäische Kommission, 2015, Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 12 final, Straßburg
- Europäische Kommission, 2017, Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Beihilfe für den Marktaustritt der Banca Popolare di Vicenza und der Veneto Banca gemäß dem italienischen Insolvenzrecht, einschließlich des Verkaufs einiger Teile von Intesa Sanpaolo, Pressemitteilung, 25.6.2017, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018a, Europäisches Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, Mitteilung der Kommission, COM(2018) 120 final, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018b, Italien, Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2018) 809 final, 21.11.2018, Brüssel
- Europäische Kommission, 2018c, Stellungnahme vom 23.10.2018 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens mit der Aufforderung an Italien, eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen, C(2018) 7510 final, Straßburg
- Europäische Kommission, 2018d, Italien, Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2018) 428 final, 23.5.2018, Brüssel
- Europäische Kommission, 2019, Italien, Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2019) 532 final, 5.6.2019, Brüssel
- Europäischer Rechnungshof, 2018, Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?, Sonderbericht, Nr. 18, Luxemburg
- European Commission, 2018a, Country Report Italy, Commission Staff Working Paper, SWD(2018) 210 final, Brüssel

- European Commission, 2018b, EU expenditure and revenue 2014–2020, <http://ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all-revised.xls> [15.4.2019]
- European Commission, 2018c, Small Business Act Review, Fact Sheet on Italy, <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/> [15.4.2019]
- European Commission, 2018d, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy Institutional Paper, Nr. 75, Luxemburg
- European Commission, 2019a, Country Report Italy 2019, Commission Staff Working Document, SWD(2019) 1011 final, Brüssel
- European Commission, 2019b, EU regional and urban development; Regional Policy, Policy, Evaluation, Data for Research, Integrated database of allocations and expenditure for 2000–2006/2007–2013, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp13_db_nuts2_cs_v1.xlsx [15.4.2019]
- Eurostat, 2018, Scoreboard für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, Pressemitteilung, Nr. 181, 21.11.2018, Luxemburg
- Eurostat, 2019a, Datenbank, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [verschiedene Abrufdaten]
- Eurostat, 2019b, Ausgaben des Staatssektors in der EU im Jahr 2017, Pressemitteilung, Nr. 48, 15.3.2019, Luxemburg
- Eurostat, 2019c, Öffentliches Defizit im Euroraum und in der EU bei 0,5 % bzw. 0,6 % des BIP, Pressemitteilung, Nr. 67, 23.4.2019, Luxemburg
- EZB – Europäische Zentralbank, 2011, Monatsbericht April, Nr. 4
- EZB, 2015, Wirkung des mittelfristigen Haushaltsziels als Anker der Finanzpolitik, in: Wirtschaftsbericht, Nr. 4, S. 62–65
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2019a, Ein Bahntunnel mit politischer Sprengkraft, Nr. 30, 5.2.2019, S. 17
- FAZ, 2019b, Italiens Bürgergeld steht auf wackligen Füßen, Nr. 18, 22.1.2019, S. 18
- Fella, Stefano / Miller, Vaughne / Walker, Nigel, 2019, The EU27: Internal Politics and Views on Brexit, House of Commons Library, Briefing Paper, Nr. 8362, London
- Grasse, Alexander, 2018, Italienische Europapolitik inmitten multipler Krisen. Die Wege der Regierung Renzi in der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, in: Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan (Hrsg.), Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 387–434
- Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan, 2018a, Zwischen Krisenbewältigungspolitik, Novitismus und Italia 3.0. Eine vorläufige Bilanz der „Ära Renzi“, in: Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan (Hrsg.), Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 519–546
- Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan, 2018b, Krise, Aufbruch und Krise. Eine Skizze zur Situation Italiens seit dem Jahr 2008, in: Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan (Hrsg.), Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 3–28

- Grasse, Alexander / Labitzke, Jan, 2016, Italien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden, S. 519–528
- Grasse, Alexander / Labitzke, Jan, 2018, Aus Krisen geboren – die neue italienische Regierung aus Lega und MoVimento 5 Stelle und die Folgen für Europa, in: Integration, 41. Jg., Nr. 2, S. 97–127
- Hassan, Fadi / Ottaviano, Gianmarco, 2018, Poor Productivity: an Italian perspective, CentrePiece, Spring 2018, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp521.pdf> [20.4.2019]
- Hidalgo, Cesar A. / Hausmann, Ricardo, 2009, The building blocks of economic complexity, in: PNAS – Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 106. Jg., Nr. 26, S. 10570–10575
- Hsieh, Chang-Tai / Klenow, Peter J., 2009, Misallocation and Manufacturing TFP in China and India, in: Quarterly Journal of Economics, 124. Jg., Nr. 4, S. 1403–1448
- Hüther, Michael, 2019, Das Europa der Regionen: Wie weit trägt das Versprechen auf Konvergenz?, Referat beim Verein für Socialpolitik, im Erscheinen
- Ichino, Andrea / Boeri, Tito / Moretti, Enrico / Posch, Johanna, 2019, Wage equalization and regional misallocation: evidence from Italian and German provinces, CEPR Discussion Paper, Nr. 13545, London
- Ignazi, Piero, 2018, Italien steht vor einem heißen Herbst. Die politische Lage Italiens nach den Wahlen vom 4. März 2018, Friedrich-Ebert-Stiftung Italien, Rom
- IMF – International Monetary Fund, 2018, Italy: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Consultation, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/11/13/ms111318-italy-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-consultation> [15.4.2019]
- IMF, 2019a, Italy. 2018 Article IV Consultation, IMF Country Report, Nr. 19/40, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/cr1940.ashx> [20.4.2019]
- IMF, 2019b, World Economic Outlook Database, April 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> [24.4.2019]
- Italy letter to Commission, 2018, Annex, 19.12.2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/20181219_italy_letter_to_commission_-_annex.pdf [14.5.2019]
- Jansen, Christian, 2012, Uneiniges Italien. Die „Südfrage“ als Strukturproblem vom Risorgimento bis heute, in: Minelli, Massimo / Schlösser, Rainer (Hrsg.), 150 Jahre einiges Italien, München, S. 179–202
- Jin, Yosuke / Lenain, Patrick, 2015, Labour market reform for more and better quality jobs in Italy, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1266, Paris
- Johnson, Miles, 2018, Italy: pinning the blame on Brussels, Financial Times Collections, 16.12.2018, <https://www.ft.com/content/1920a116-fd3b-11e8-ac00-57a2a826423e> [15.4.2019]

- Juncker, Jean-Claude / Dombrovskis, Valdis / Moscovici, Pierre, 2018, Letter to Prime Minister Conte and Minister Tria, 19.12.2018, Ares(2018) 7351969, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969_letter_to_prime_minister_cont_e_and_minister_tria.pdf [13.5.2019]
- Kangur, Alvar, 2018, Competitiveness and Wage Bargaining Reform in Italy, IMF Working Paper, Nr. 18/61, Washington D. C.
- Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2015, Live Long and Prosper? Demographic Change and the Implications of Europe's Pensions Crisis, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brüssel
- Labitzke, Jan, 2016, Euro, in: Brütting, Richard / Rauen, Birgid (Hrsg.), Italien-Lexikon, Berlin, S. 355–356
- Labitzke, Jan, 2018, JobsAct all'italiana. Die Arbeitsmarktreformen der Regierung Renzi, in: Grasse, Alexander / Grimm, Markus / Labitzke, Jan (Hrsg.), Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden, S. 313–341
- Lichtblau, Karl et al., 2018, Fünfter Strukturbericht für die M+E-Industrie in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall, Köln
- Maruhn, Roman, 2012, Italien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden, S. 437–444
- Maruhn, Roman, 2013, Italien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden, S. 405–412
- Maruhn, Roman, 2014, Italien, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden, S. 449–456
- Masuch, Klaus / Anderton, Robert / Setzer, Ralph / Benalal, Nicholai, 2018, Structural policies in the euro area, ECB Occasional Paper Series, Nr. 210, Frankfurt am Main
- Mazza, Jan, 2018, Wem Italiens Staatsschulden gehören – und warum das wichtig ist, <https://makronom.de/wem-italiens-staatsschulden-gehoeeren-und-warum-das-wichtig-ist-28569#close-mobile-menu> [20.4.2019]
- Mazza, Jan / Merler, Silvia, 2018, Could Italian private wealth compensate for flight of foreign bond-holders?, Bruegel Blog Post, http://bruegel.org/2018/11/could-italian-private-wealth-compensate-for-flight-of-foreign-bond-holders/#_ftn3 [24.4.2019]
- MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2018a, Italy's draft budgetary plan 2019, 16. Oktober 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_it_en_1.pdf [14.5.2019]
- MEF, 2018b, Italy's draft budgetary plan 2019, revised, 13. November 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_bp_2019.pdf [14.5.2019]
- Merler, Silvia, 2018, Italy's "Dignity Decree", Bruegel Blog Post, 23.7.2018, <http://bruegel.org/2018/07/italys-dignity-decree/> [15.4.2019]
- Meyland, Dominik / Schäfer, Dorothea, 2018, EU-Staatsanleihen in Bankbüchern. Home Bias allgegenwärtig, aber Eigenkapitalbedarf sehr unterschiedlich, in: DIW Wochenbericht, 85. Jg., Nr. 49, S. 1044–1051

- Missoc – Gegenseitiges Informationssystem für soziale Sicherheit, 2018, Datenbank, Vergleichende Tabellen, 1.1.2018, <https://www.missoc.org/missoc-information/missoc-vergleichende-tabellen-datenbank/?lang=de> [11.12.2018]
- OECD – Observatory of Economic Complexity, 2019, <https://atlas.media.mit.edu/en/rankings/country/eci/> [20.4.2019]
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017, Economic Surveys: Italy, Paris
- OECD, 2018a, Employment Outlook, Paris
- OECD, 2018b, Wirtschaftsausblick, Nr. 2, Paris
- OECD, 2019, STAN-Datenbank, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STANI4#> [18.6.2019]
- Osman, Yasmin, 2019, Immer auf die Starken, in: Handelsblatt, Nr. 22, 31.1.2019, S. 28
- Peters, Fabian / Raffelhüschen, Bernd / Reeker, Gerrit, 2017, Ehrbare Staaten? Update 2016. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 137, Berlin
- Piller, Tobias, 2015, Europa und der Mezzogiorno, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.8.2015, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sizilien-ist-italiens-griechenland-regierung-ist-ratlos-13743548.html> [2.2.2019]
- Piller, Tobias, 2018, Viele Versprechen – wenig Wachstum, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 284, 6.12.2018, S. 19
- Pinelli, Dino et al., 2017, The Recent Reform of the Labour Market in Italy. A Review, European Economy Discussion Paper, Nr. 72, Luxemburg
- Rat der Europäischen Union, 2011a, Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem öffentlichen Defizit, in: Amtsblatt der EU, L 306, 23.11.2011, S. 33–40
- Rat der Europäischen Union, 2011b, Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Rates vom 16. November zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: Amtsblatt der EU, L 306, 23.11.2011, S. 12–24
- Rat der Europäischen Union, 2013, Beschluss 2013/314/EU des Rates vom 21. Juni, in: Amtsblatt der EU, L 173, 26.6.2013, S. 41–42
- Rat der Europäischen Union, 2018, Empfehlung vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018 (2018/C 320/11), in: Amtsblatt der EU, C 320/48, 10.9.2018, S. 48–54
- Sapir, André, 2018, High public debt in euro-area countries: comparing Belgium and Italy, Bruegel Policy Contribution, Nr. 35, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/09/PC-15_20183.pdf [15.4.2019]
- Sauer, Ulrike, 2018, „Auf geht’s“, in: Süddeutsche Zeitung, 20.11.2018, S. 15

- Sauer, Ulrike, 2019, Das italienische Bürgergeld ist da, in: Neue Zürcher Zeitung, internationale Ausgabe, 9.3.2019, S. 15
- Schnabel, Isabel, 2019, Bankenpolitik im Glashaus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 21, 25.1.2019, S. 18
- Spalinger, Andrea, 2018a, Italiens Sozialsystem muss nicht neu erfunden werden, in: Neue Zürcher Zeitung, internationale Ausgabe, 3.11.2018, S. 29
- Spalinger, Andrea, 2018b, Italienische Sparer zieht es wieder ins Tessin, in: Neue Zürcher Zeitung, internationale Ausgabe, 14.11.2018, S. 25
- Spalinger, Andrea, 2019, Italiens Populisten einigen sich – und streiten weiter, in: Neue Zürcher Zeitung, internationale Ausgabe, 21.1.2019, S. 3
- Stierle, Steffen, 2019, Streit zwischen Italien und der EZB, in: euractiv, 16.1.2019, <https://www.euractiv.de/section/finanzdienstleistungen/news/streit-zwischen-italien-und-der-ezb/> [20.4.2019]
- Stiftung Familienunternehmen, 2018, Länderindex Familienunternehmen, München
- Stirati, Antonella, 2019, Italiens neues Bürgereinkommen. Zuschnitt und Effekte einer einschneidenden Sozialstaatsreform, Friedrich-Ebert-Stiftung Italien, Rom
- Tokarski, Pawel, 2018, Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum, SWP-Studie, Nr. 25, Berlin
- Transparency International, 2018, Tabellarisches Ranking, <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2018/cpi-ranking-2018/> [20.4.2019]
- Tria, Giovanni, 2018, Minister of economy and finance, Letter to the European Commission, 13.11.2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/tria_letter_to_ec_13_nov_2018_en.pdf [20.11.2018]
- Viesti, Gianfranco, 2018, Der italienische Haushaltsentwurf 2019. Erste Analysen und Bewertungen, Friedrich-Ebert-Stiftung Italien, Rom
- WEF – World Economic Forum, 2018, The Global Competitiveness Report 2018, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> [14.5.2019]
- Wendorff, Karsten, 2018, Rom sollte Italiener zur Solidarität verpflichten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 250, 27.10.2018, S. 4
- WIOD – World Input-Output Database, 2016, Release 2016, www.wiod.org/
- Wollmershäuser, Timo, 2019, The death of the European Banking Union, http://www.econpol.eu/opinion_15 [15.4.2019]
- Worldbank, 2019, Doing Business Report, Washington D. C.
- Zoppè, Alice, 2018, Member States with Excessive Macroeconomic Imbalances, European Parliament, Briefing, PE 602.083, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/602083/IPOL_BRI\(2018\)602083_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/602083/IPOL_BRI(2018)602083_EN.pdf) [15.4.2019]

Abstract

Italy's Economic Plight

Structural Problems and Policy Challenges

Through its membership of the Eurozone Italy's fate is inextricably linked to that of the other countries in the monetary union – and vice versa. It is therefore unsurprising that political and economic developments in the third-largest euro-economy are being closely monitored in Europe's capitals. Standing at 132.2 percent of Italy's GDP at the end of 2018 and expected to rise further over the next few years, the country's high national debt is a particular cause for concern. Although Italy has achieved a primary budget surplus in recent years, with economic growth lower than the interest payable on government debt (positive interest-growth differential), it has proved impossible to reduce the debt ratio. This could cause problems if the financial markets begin to view Italy's situation more critically and increase its interest burden. Regrettably, the fiscal and economic policies of the Lega and Five Star Movement coalition government are unlikely to create a sustained improvement in supply-side conditions and thus increase the economy's growth potential. A wealth of economic policy improvements have been proposed, but the government in Rome is pursuing a different course.

Autor

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Kompetenzfeld „Internationale Wirtschaftsordnung und Konjunktur“.