

Matthes, Jürgen

Working Paper

Italien vor den Parlamentswahlen: Was kommt nach Monti? Eine kurze Bestandsaufnahme wichtiger Produkt- und Arbeitsmarktreformen

IW Policy Paper, No. 2/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Matthes, Jürgen (2013) : Italien vor den Parlamentswahlen: Was kommt nach Monti? Eine kurze Bestandsaufnahme wichtiger Produkt- und Arbeitsmarktreformen, IW Policy Paper, No. 2/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70101>

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.

Italien vor den Parlamentswahlen: Was kommt nach Monti?

Eine kurze Bestandsaufnahme wichtiger
Produkt- und Arbeitsmarktreformen

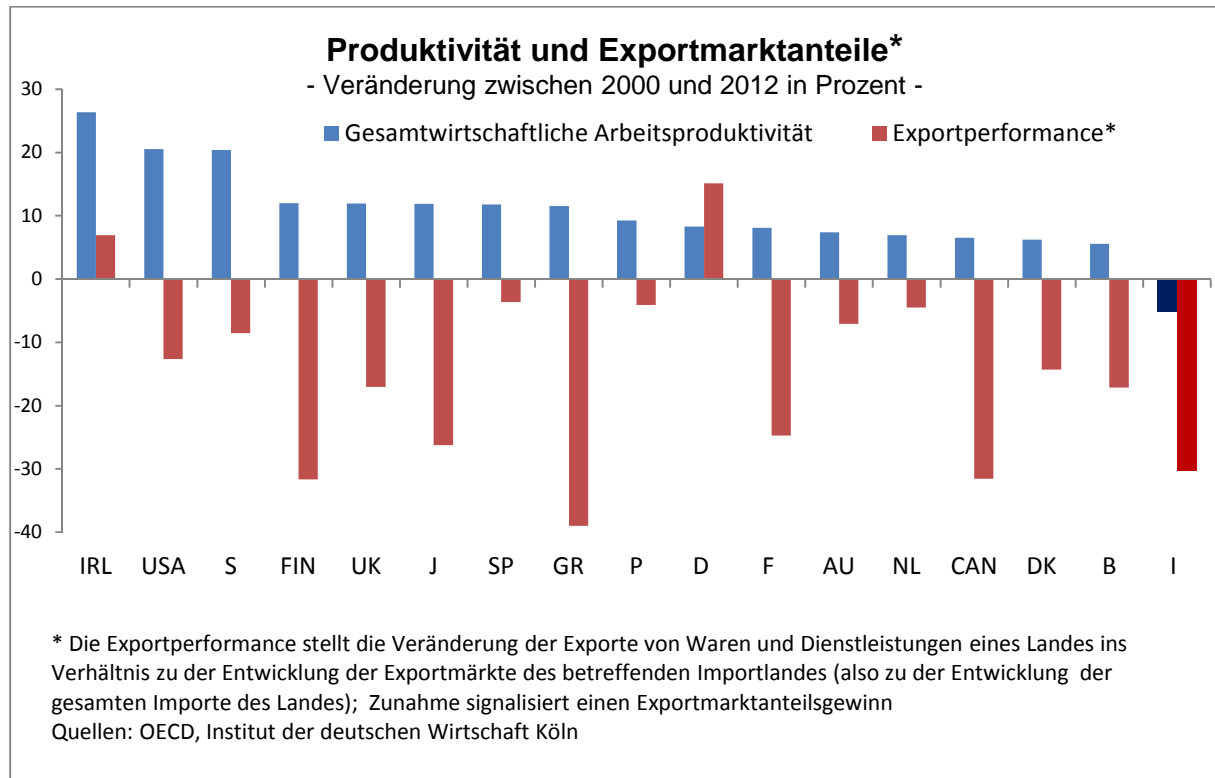
Autor: Jürgen Matthes
Telefon: 0221 4981-754
matthes@iwkoeln.de

1. Großer Reformbedarf in Italien

Italien steht mit Blick auf die anstehenden Parlamentswahlen vor enorm wichtigen Weichenstellungen – sowohl für das eigene Land, als auch für die Eurozone. Es geht um die Frage, ob die nächste Regierung den eingeschlagenen Reformkurs beibehält, oder ob sie das gerade erst mühsam zurückgewonnene Vertrauen wieder verspielt – und sich die Euro-Schuldenkrise deshalb womöglich wieder zuspitzt.

Seit der frühere Ministerpräsident Silvio Berlusconi Mitte November 2011 seinen Rücktritt einreichte, hat eine technokratische Übergangsregierung unter Mario Monti die Amtsgeschäfte geführt. Der ehemalige EU-Wettbewerbskommissar war angetreten, um Italien fit für die Zukunft zu machen. Er wollte es zudem mit ersten, aber entscheidenden Schritten aus der Euro-Schuldenkrise herausführen. Dazu hat die Expertenregierung unter Monti ein umfangreiches Reformprogramm aufgelegt, das zahlreiche lange bekannte Schwächen der italienischen Wirtschaft endlich angeht: das chronisch schwache Wachstum, die geringe Beschäftigungsquote und den erheblichen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 1



Tatsächlich schneidet Italien im internationalen Vergleich beim Produktivitätswachstum nur sehr schwach ab und hat zudem besonders stark an Exportmarktanteilen

verloren (Abbildung 1). An die nötigen Reformen hatte sich zuvor kaum einer der etablierten Politiker so richtig herangetraut. Die Widerstände wichtiger Interessengruppen schienen zu groß zu sein. Auch wenn die Regierung unter Mario Monti nicht alle Probleme anging, manches zu zaghaft anpackte und einige Reformen erst noch bis zum Ende umgesetzt werden müssen – die Experten sind sich einig: So lobte etwa die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Reformen im September 2012 als mutig, ehrgeizig und weitreichend. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Europäische Union (EU) stimmen ähnliche Töne an.

Die Reformagenda ist auch deshalb so breit, weil die Erfahrung Deutschlands und auch anderer Länder gezeigt haben, dass nur entschiedenes und umfassendes Vorgehen neues Vertrauen schafft. Zudem können auf diese Weise viele Korrekturen ineinandergreifen und sich gegenseitig verstärken. Staatshaushalt und Verwaltung sind dabei ebenso im Fokus (vgl. iwd 2012, Nr. 14, S. 4) wie Produkt- und Arbeitsmärkte, die hier genauer betrachtet werden.

2. Mehr Wettbewerb auf Produktmärkten

Ein umfangreiches Reformpaket für die Produktmärkte hat das italienische Parlament im März 2012 in seinen Grundzügen beschlossen. Es hat zum Ziel, den in vielen Bereichen der Wirtschaft Italiens sehr eingeschränkten Wettbewerbsdruck zu steigern, wobei für die Änderungen teilweise längere Übergangsfristen vorgesehen sind. Mit seinen Reformen will Monti nicht nur die oftmals überhöhten Preise zum Nutzen der Verbraucher senken, wie der Ministerpräsident werbewirksam verkündete. Weil Konkurrenz das Geschäft belebt, hofft er zudem, so die Produktivität anzukurbeln – und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit.

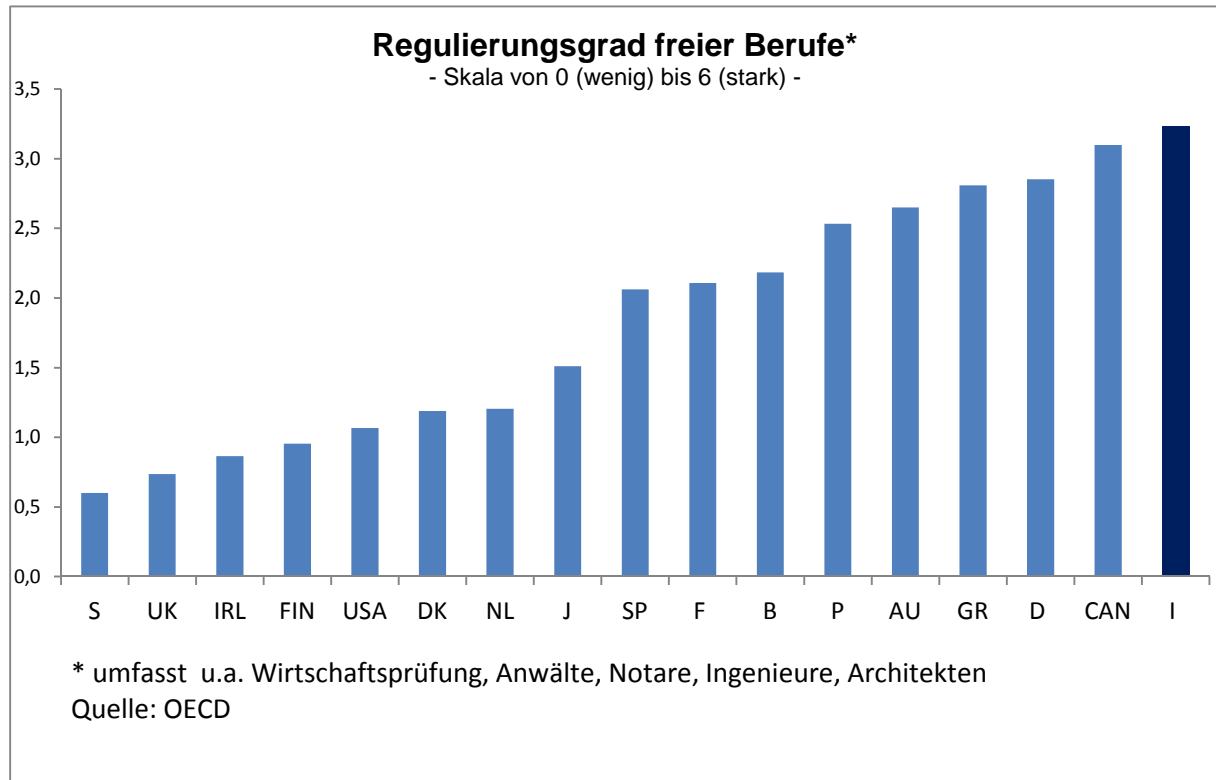
Montis Reformen setzen nach Angaben des IWF an der Energieversorgung und vielen privaten und öffentlichen Dienstleistungen an. Insgesamt liefern diese Branchen rund 40 Prozent der Vorleistungen für die Wirtschaft. Günstigere Zulieferprodukte könnten also die gesamte italienische Ökonomie wettbewerbsfähiger machen.

Liberalisierungen bei den freien Berufen

In den freien Berufen mangelt es besonders an Wettbewerb. So ist die Regulierung nach Angaben der OECD hier so stark wie in kaum einem anderen Industrieland (Abbildung 2). Zugangsbeschränkungen und Mindestpreise sorgen hier seit langem dafür, dass Notare, Apotheker und andere freie Berufsgruppen überhöhte Preise und

Einkommen auf Kosten der Allgemeinheit erzielen können. Gerade junge, gut ausgebildete Menschen bleiben oft von den Berufen ausgeschlossen.

Abbildung 2



Hier setzen nun zahlreiche Reformen an. Mindestgebühren sollen weitgehend abgeschafft und der Zugang zu den freien Berufen durch Veränderung der Qualifikationsanforderungen erleichtert werden. Zudem wird, ebenfalls um mehr Konkurrenz zu erzeugen, die Zahl der Notare und Apotheker erhöht, etwa indem die Voraussetzungen für die Gründung neuer Apotheken erleichtert werden. Zudem können mehr Arzneien von Drogerien verkauft werden statt wie bisher nur von Apotheken.

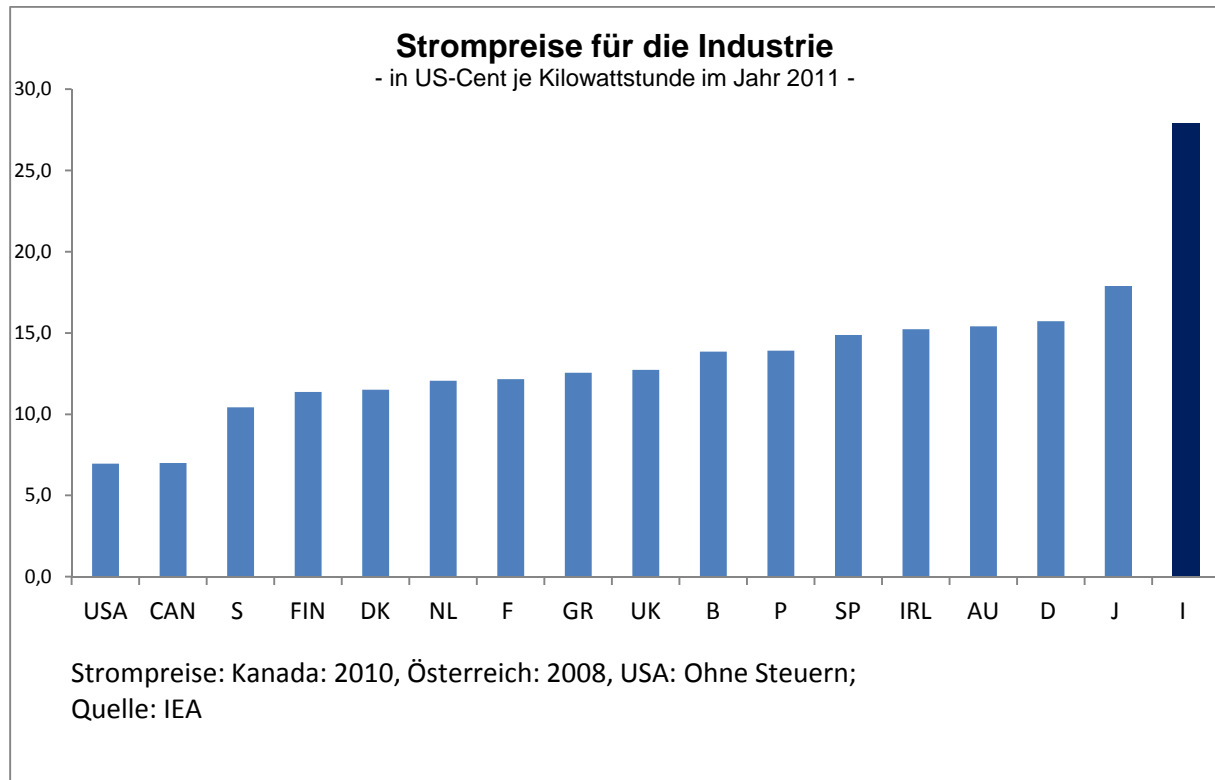
Liberalisierungen im Energie- und Transportwesen

In Italien ist Strom aufgrund von Monopolstrukturen und ineffizienter Produktionsweisen sehr teuer. So zahlt die Industrie in Italien für Strom sehr viel mehr als in anderen Industriestaaten (Abbildung 3). Das ist eine weitere Bürde für die Wettbewerbsfähigkeit.

Daher soll auch im Energiemarkt mehr Wettbewerb entstehen, etwa indem die Regulierungsbehörden gegenüber dem Monopolanbieter ENI gestärkt werden. Auch soll ENI bis Mai 2013 das Gasnetz abgeben, damit andere Gaswettbewerber mit ihren Konkurrenzangeboten nicht so leicht behindert werden können. Weil in Italien viel

Elektrizität aus Gas hergestellt wird, hofft man so auch auf niedrigere Strompreise – und mehr Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 3



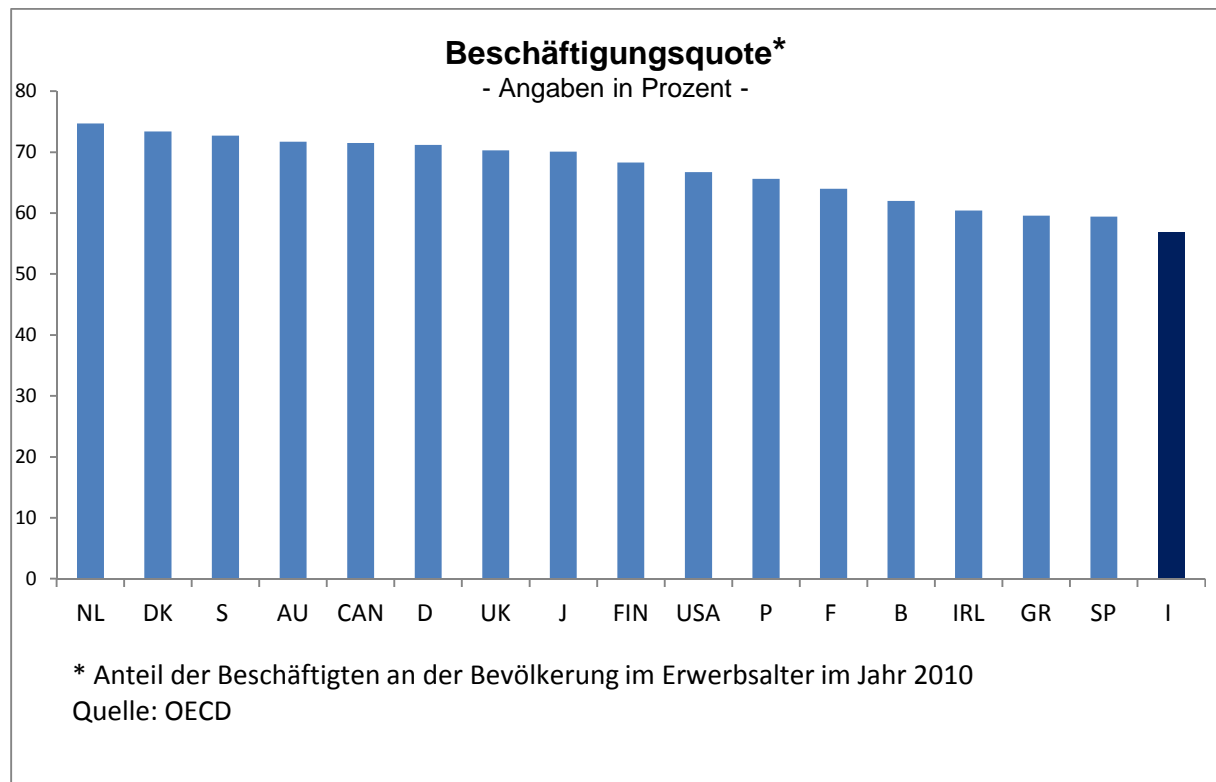
Im Transportwesen bestehen bei der Eisenbahn ähnliche netzbezogene Probleme. Hier geht es beispielsweise darum, dass andere Anbieter das Highspeed-Bahnnetz zu gleichen Bedingungen wie der frühere Staatsanbieter Trenitalia nutzen können. Nicht nur, um dies sicherzustellen, wurde eine neue unabhängige Regulierungsbehörde für den Transportbereich gegründet. Sie soll für mehr Wettbewerb und Effizienz sorgen – und damit wiederum auch für einen Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit. Denn beim Export von Industriegütern fallen natürlich auch im Inland zunächst Transportkosten an.

3. Reformen der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Die Arbeitslosigkeit in Italien war zwar lange relativ niedrig, aber die Beschäftigungsquote ist im internationalen Vergleich mit 57 Prozent sehr gering (Abbildung 4) – vor allem die der Frauen sowie der jungen und älteren Arbeitnehmer. Zudem herrscht

eine tiefe Spaltung zwischen festen und atypisch beschäftigten Arbeitnehmern. Schuld daran ist unter anderem ein umfassender Kündigungsschutz, der Unternehmen vor Neueinstellungen zurückschrecken lässt.

Abbildung 4



So greifen relativ strikte Regeln für größere Entlassungen von fünf oder mehr Mitarbeitern in Italien schon für Unternehmen ab 15 Beschäftigten – in vielen anderen Industrieländern gelten hier höhere Schwellenwerte. Zudem stufen Arbeitsgerichte Entlassungen häufig als ungerechtfertigt ein und verlangen nach dem (oft zeitverzögerten) Richterspruch in der Regel eine volle Lohnnachzahlung für die Zeit nach der Entlassung. Wohl auch deshalb enden rund 60 Prozent der Kündigungen vor dem Arbeitsgericht, in Deutschland liegt diese Quote nur bei drei Prozent. Das macht Entlassungen – und damit indirekt auch Einstellungen – für Unternehmen zu einem risikoreichen Unterfangen.

Eine Arbeitsmarktreform, die am Kündigungsschutz ansetzt, ist im politischen Prozess leider ziemlich verwässert worden. Hier wird man erst abwarten müssen, ob sich in der Praxis wirklich etwas zum Besseren wendet. Aber es gibt noch einige weitere Maßnahmen, die an der Spaltung des Arbeitsmarktes und der geringen Beschäftigungsquote einiger Berufsgruppen ansetzen. So soll die relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit mittelfristig dadurch bekämpft werden, dass in Anlehnung an Vorbilder in Deutschland und Österreich Ausbildungsprogramme geschaffen werden, mit denen

jungen Menschen der Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden soll. Darüber hinaus wurden die Anreize reduziert, atypische Stellen zu schaffen.

Einen wichtigen und bemerkenswerten Durchbruch gab es daneben vor allem bei der Lohnfindung zwischen den Tarifpartnern. Denn ein Hauptgrund für die verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit Italiens liegt darin, dass sich die Löhne bislang zu wenig nach der Produktivitätsentwicklung richten und teils auch noch an die Inflation (ohne Energiepreise) gekoppelt sind.

Hier haben Gewerkschaften und Arbeitgeber in einer Art Bündnis für Arbeit nun beschlossen, dass die Inflationsbindung aufgegeben und die Lohnfindung stärker auf die Betriebsebene verlagert wird. Öffnungsklauseln sollen zudem (ähnlich wie in Deutschland) Firmen mit Problemen ermöglichen, Arbeitszeiten flexibler zu gestalten und von Lohnvereinbarungen abzuweichen, die auf nationaler Ebene getroffen wurden. Damit diese neuen Regeln auch genutzt werden, will der Staat Steuererleichterungen für Lohnzahlungen gewähren, die in dieser Weise produktivitätsorientiert abgeschlossen wurden.

4. Ausblick

Gegenwärtig zeigt der Reformaufbruch in der italienischen Wirtschaft noch keine rechte Wirkung, wohl weil die Konjunkturkrise derzeit zu tief ist. Doch mittelfristig dürfte das Vertrauen wiederkehren, und es dann auch mit dem Wachstum wieder deutlich aufwärts gehen. So schätzt die OECD, dass die eingeleiteten Reformen Italien über zehn Jahre einen Wachstumsschub von insgesamt zusätzlichen vier Prozent des BIP bringen dürften. Auch ein anderer Punkt spricht mittelfristig für einen verhaltenen Optimismus. Denn anders als etwa in Griechenland, Portugal und vor allem Spanien ist die private Verschuldung in Italien nicht besonders hoch und dürfte damit die Wirtschaftsentwicklung in den nächsten Jahren nicht bremsen.

Doch damit die Reformdividende auch wirklich eingefahren werden kann, darf die nächste Regierung die weitere Umsetzung nicht verwässern oder gar den Kurs wieder umkehren. Dazu müssen zu viele Reformbaustellen erst noch endgültig geschlossen werden. Im Bildungs- und Innovationssystem, das noch viele Mängel aufweist, hat Italien zudem noch einen längeren Weg vor sich.

Fazit: Die Herausforderungen für die neue italienische Regierung sind enorm – und auch die Verantwortung für das Land wie für ganz Europa. Denn wenn Italien fällt, wird es auch für die Eurozone kaum noch ein Halten geben.