

KIEL POLICY BRIEF

**Italien am Scheideweg:
Wachstumsschwäche
erfordert weitere
Reformen**



Nr. 102 Dezember 2016

Klaus-Jürgen Gern und Ulrich Stolzenburg

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Die Wirtschaft Italiens befindet sich in einer langjährigen Schwächephase. Das niedrige Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist umso problematischer, als es die Finanzierung der hohen Staatsschulden erschwert und so Zweifel an der Solvenz des Staates nährt. Die von der Regierung Renzi vorgeschlagene Verfassungsreform soll dazu führen, dass notwendige Reformen zukünftig leichter umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund erfolgt in diesem Beitrag eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation Italiens aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Zudem werden die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Strukturreformen skizziert und Ergebnisse von Modellrechnungen sowie ersten empirischen Untersuchungen über die zu erwartenden Effekte vorgestellt. Alles in allem sind die bislang eingeleiteten Reformen offenbar durchaus geeignet, zu einer Revitalisierung der italienischen Wirtschaft beizutragen. Allerdings sind die zu erwartenden Effekte nicht so groß, dass sie das Bild einer nur schwachen wirtschaftlichen Dynamik in Italien grundsätzlich ändern würden.

The Italian economy has experienced a prolonged period of economic weakness which is especially problematic given the high level of public. The constitutional reform proposed by the Renzi government is meant to reduce the institutional barriers to the implementation of structural reforms necessary to reinvigorate the economy. Against this background, this note gives an overview of the economic situation in Italy from a macroeconomic perspective and evaluates recent reform initiatives. All in all, the reform packages introduced since 2011 move in the right direction, although model-based assessments and first empirical evidence suggest that they will not fundamentally change the overall picture of relatively low potential growth.

Klaus-Jürgen Gern

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-262
E-Mail: klaus-juergen.gern@ifw-kiel.de

**Ulrich Stolzenburg**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-605
E-Mail: ulrich.stolzenburg@ifw-kiel.de



The responsibility for the contents of this publication rests with the authors, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the author.

ITALIEN AM SCHEIDEWEG: WACHSTUMSSCHWÄCHE ERFORDERT WEITERE REFORMEN

von Klaus-Jürgen Gern und Ulrich Stolzenburg

1 EINLEITUNG

Die Wirtschaft Italiens befindet sich in einer langjährigen Schwächephase. Das niedrige Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist umso problematischer, als es die Finanzierung der hohen Staatsschulden erschwert und so Zweifel an der Solvenz des Staates nährt. Diese Zweifel wiederum erhöhen die Risikoprämien an den Finanzmärkten und erschweren eine wirtschaftliche Belebung. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts Italien zu steigern und das Wachstum von Produktivität und Beschäftigung zu erhöhen, sind weitreichende institutionelle Reformen notwendig. In den vergangenen Jahren wurden – zum Teil unter dem akuten Druck der Finanzmärkte – zwar eine Reihe von Strukturreformen beschlossen. Die Verabschiedung und Umsetzung von Reformen wird allerdings durch das komplizierte politische System erschwert, in dem die zweite Kammer des Parlaments (Senat) selbst eine von einer deutlichen Mehrheit in der ersten Kammer getragene Regierung in ihren politischen Gestaltungsmöglichkeiten stark einengen und sogar zu Fall bringen kann. Die von der Regierung Renzi vorgeschlagene Verfassungsreform, über die in dem Referendum am 4. Dezember 2016 abgestimmt wird, zielt darauf ab, die Bedeutung und politische Gestaltungsmacht des Senats erheblich zu reduzieren. Im Fall eines zustimmenden Votums könnte die jeweilige Regierung zukünftig notwendige Reformen leichter durchsetzen und rascher umsetzen.

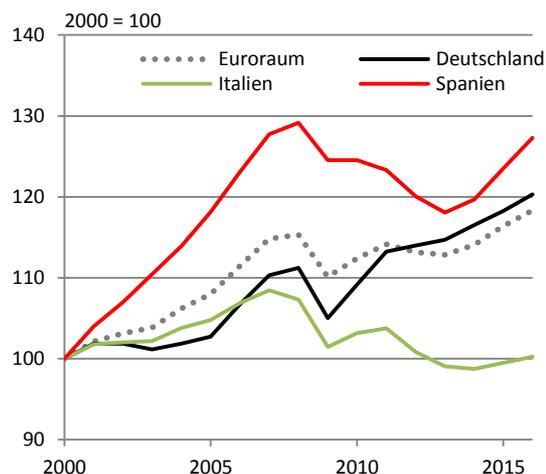
Vor diesem Hintergrund erfolgt in diesem Beitrag eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Situation Italiens aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Zudem werden die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Strukturreformen skizziert und Ergebnisse von Modellrechnungen sowie ersten empirischen Untersuchungen über die zu erwartenden Effekte vorgestellt.

2 ITALIENS WIRTSCHAFT IN DEN JAHREN DER STAGNATION 2000–2015

Die wirtschaftliche Entwicklung in Italien hinkt bereits seit vielen Jahren der des Euroraums hinterher. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dürfte im laufenden Jahr 2016 auf demselben Niveau liegen wie im Jahr 2000, während in diesem Zeitraum das BIP im Euroraum insgesamt um 18 Prozent, in Deutschland um 20 Prozent und in Spanien sogar um 25 Prozent zugelegt hat (Abbildung 1). In Deutschland war zwar in den ersten Jahren des vergangenen Jahrzehnts ebenfalls eine ausgeprägte Wachstumsschwäche zu verzeichnen („der kranke Mann Europas“), sie wurde aber Mitte der 2000er Jahre überwunden und insbesondere in den Jahren nach der globalen Finanzkrise expandierte das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland rascher als im Durchschnitt des Euroraums. In Spanien war die Krise zwischen 2008 und 2014 besonders lang und tief, zuvor war die Wirtschaft jedoch sehr rasch gewachsen, und auch in jüngster Zeit legte die gesamtwirtschaftliche Produktion dort wieder stärker zu als im Euroraum insgesamt. In Italien hingegen ist das Bruttoinlandsprodukt sowohl in der Krise besonders deutlich gesunken als auch vor und nach der Krise vergleichsweise schwach gestiegen. Das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Produktion am Hochpunkt im ersten Quartal 2008 wurde zuletzt noch um 8 Prozent unterschritten.

Eine nähere Betrachtung von der Verwendungsseite her zeigt, dass über den gesamten Zeitraum hinweg der private Verbrauch eine geringe Dynamik aufwies (Abbildung 2). Im Zusammenhang mit der globalen Finanzkrise und der Konsolidierung in der akuten Phase der Euro-Schuldenkrise ging er sogar spürbar

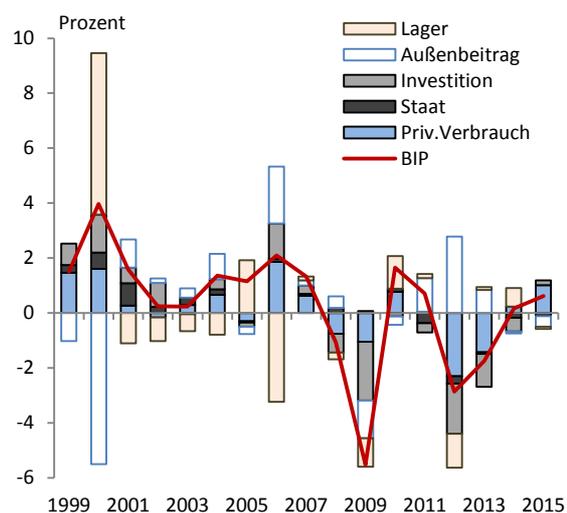
Abbildung 1:
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten Ländern des Euroraums 2000–2016^a



^aJahresdaten, preis- und kalenderbereinigt. Werte für 2016: Prognose des Ifw.

Quelle: Internationaler Währungsfonds, WEO; eigene Darstellung.

Abbildung 2:
Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts nach Verwendungskomponenten 1999–2015^a

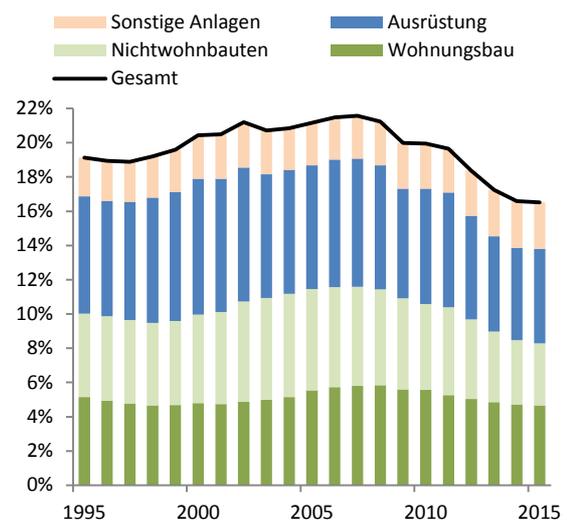


^aJahresdaten, preis- und kalenderbereinigt.

Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; eigene Berechnung und Darstellung.

zurück. In den vergangenen Jahren kam eine ausgeprägte Schwäche der Investitionen hinzu, die in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts noch merkliche Expansionsbeiträge geliefert hatten. Seit 2006 ist die Investitionsquote in der italienischen Wirtschaft von knapp 22 Prozent auf unter 17 Prozent gesunken (Abbildung 3). Zu dem Rückgang trugen die Ausrüstungsinvestitionen 2 Prozentpunkte bei, der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt sank sogar um 3 Prozentpunkte, wobei die Investitionen in Nichtwohnbauten überproportional betroffen waren. Der Rückgang der gesamten Investitionsquote ist zwar zum größten Teil auf gesunkene private Investitionen zurückzuführen, die öffentlichen Investitionen wurden jedoch sogar überproportional verringert und trugen stärker zum Rückgang der Gesamtinvestitionen bei, als es ihrem Anteil von rund 15 Prozent entsprochen hätte.

Abbildung 3:
Italienische Investitionsquote nach Investitionskategorien 1995–2015^a



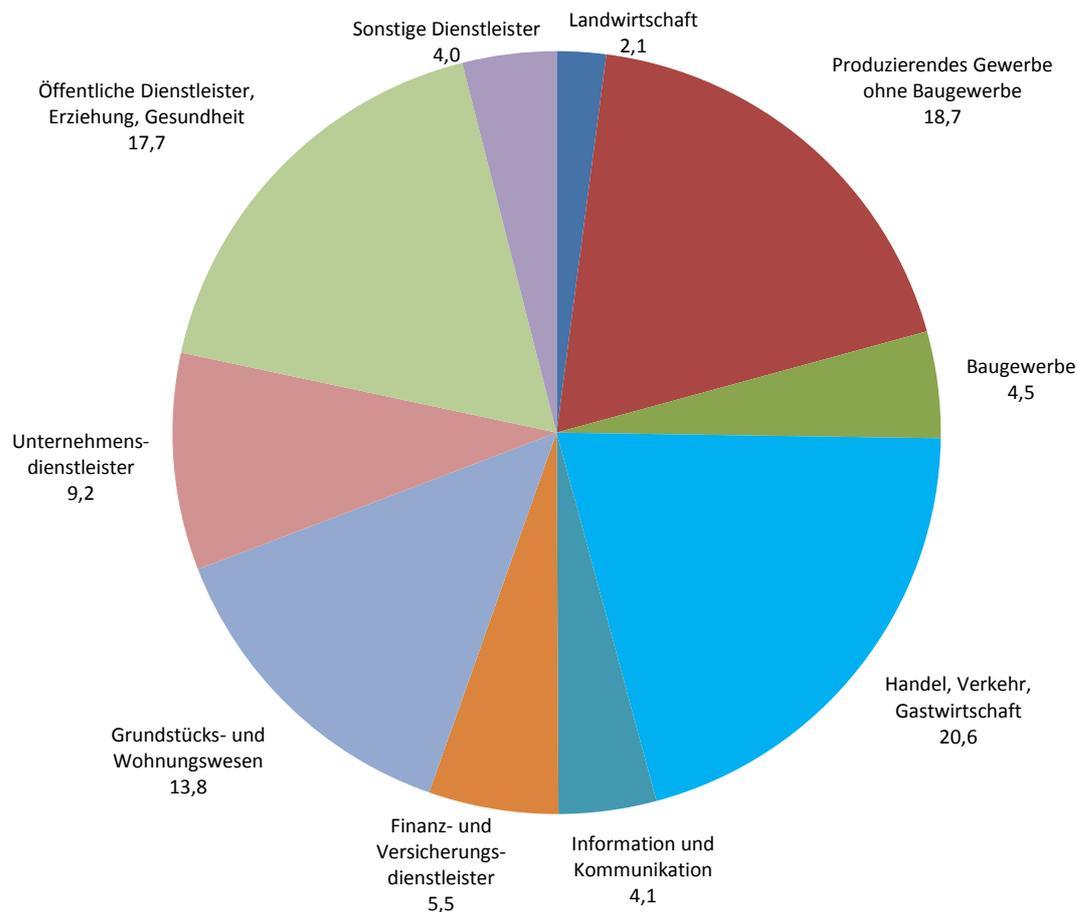
^aJahresdaten, in Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu laufenden Preisen.

Quelle: Europäische Kommission, AMECO; eigene Berechnung und Darstellung.

3 ITALIENS WIRTSCHAFTSSTRUKTUR SEIT BEGINN DER WÄHRUNGSUNION

Die Wirtschaftsstruktur Italiens ist durch einen relativ großen industriellen Sektor gekennzeichnet (Abbildung 4). Italien hat nach Deutschland den höchsten Anteil des Verarbeitenden Gewerbes unter den großen EU-Ländern und ist gemessen an der Industrieproduktion weltweit die fünftgrößte Volkswirtschaft. Allerdings ist die Wertschöpfung insbesondere in der Industrie (d.h. im Produzierenden Gewerbe) seit Ausbruch der globalen Finanzkrise bis zum zweiten Quartal des Jahres 2016 besonders deutlich um etwa 20 Prozent eingebrochen – bei einem Rückgang der Wertschöpfung insgesamt um knapp 8 Prozent. Dabei liegt das Produzierende Gewerbe ohne Bau 16 Prozent unter dem Vorkrisenniveau, während der Bausektor sogar um ein Drittel darunter liegt. Als Folge trägt die Bauindustrie mit 4,5 Prozent im EU-Vergleich inzwischen eher unterdurchschnittlich zur gesamtwirtschaftlichen Produktion bei, im Gegensatz dazu ist der Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft mit 2,1 Prozent relativ hoch (EU-Durchschnitt 1,5 Prozent).

Abbildung 4:
Italiens Wertschöpfung nach Sektoren 2015^a

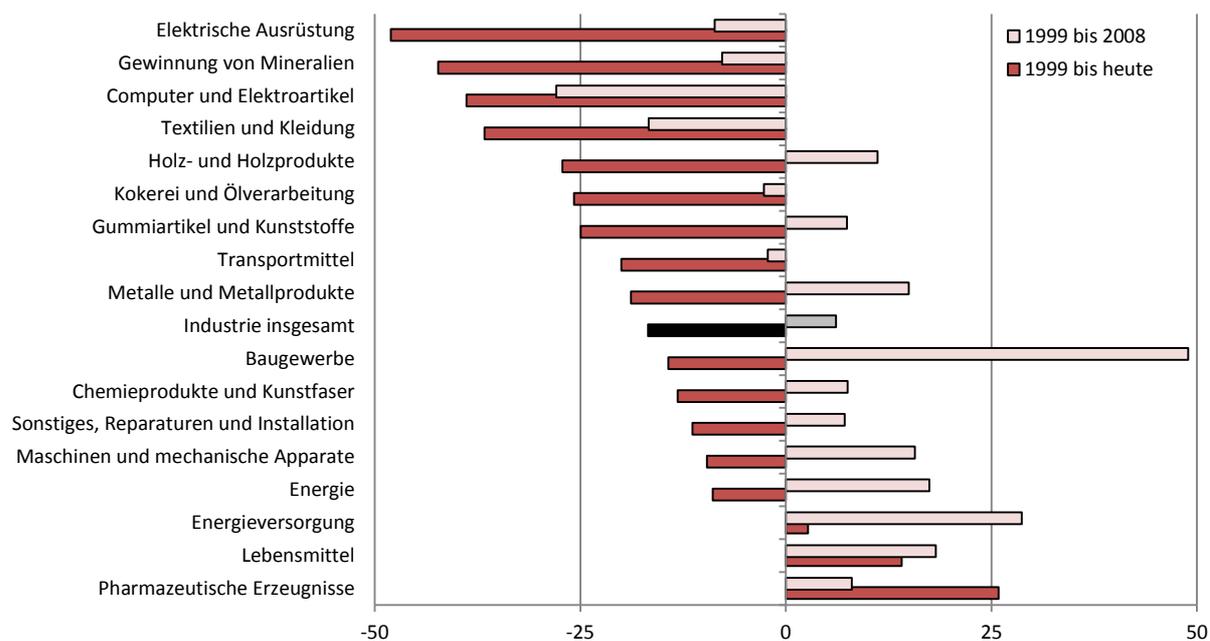


^aJahresdaten, preisbereinigt. In Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung.

Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; eigene Berechnung und Darstellung.

Betrachtet man die Entwicklung in der Industrie über die vergangenen 17 Jahre genauer, zeigt sich, dass in nahezu allen Branchen Rückgänge zu verzeichnen waren, die zum Teil beträchtlich waren. So schrumpfte die Erzeugung von Elektrogeräten um fast die Hälfte und die von Computern und Elektronikprodukten ebenso wie die von Bekleidung und Textilien um mehr als ein Drittel. Lediglich die Nahrungsmittel- und die Pharmaindustrie konnten ihre Erzeugung erheblich steigern (Abbildung 5). Die Rückgänge waren vor allem in den Jahren seit der weltweiten Finanzkrise massiv. Hingegen konnten in den vorangegangenen Jahren in einer Reihe von Branchen sogar Produktionszuwächse realisiert werden. Dies gilt insbesondere für die Bauindustrie, die ihre Erzeugung zwischen 1999 und 2008 um knapp 50 Prozent gesteigert hatte, sich seither aber in einer tiefen Rezession befindet, so dass das Produktionsniveau im zweiten Quartal des Jahres 2016 um fast 15 Prozent unter dem Niveau von 1999 liegt.

Abbildung 5:
Industrieproduktion nach Sektoren 1999–2016^a

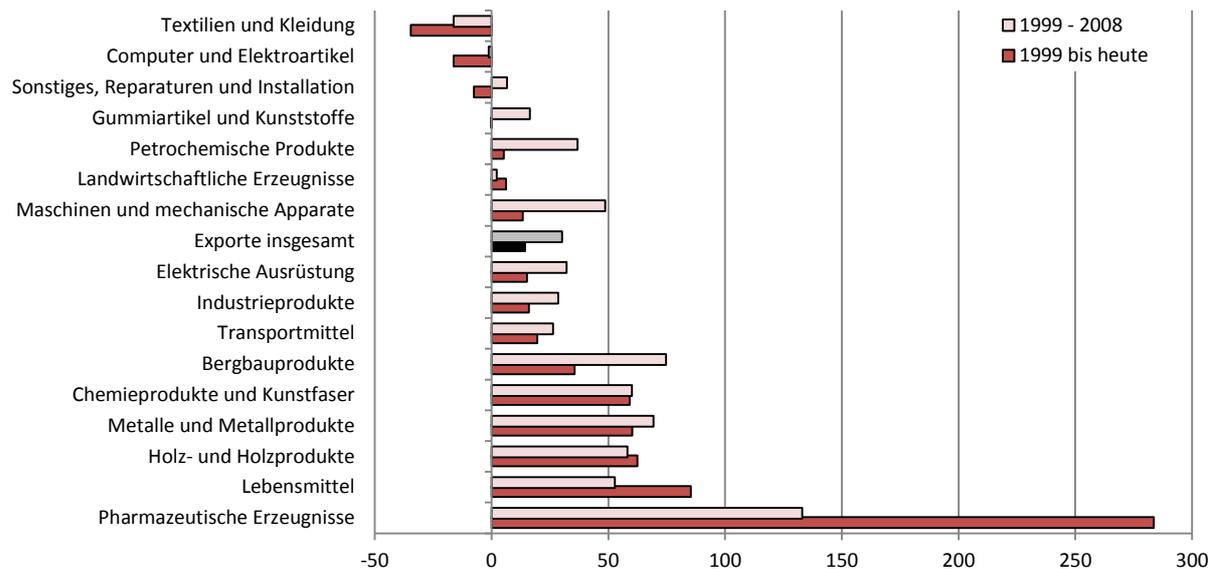


^aMonatsdaten, preis- und saisonbereinigt. Angaben in Prozent, Veränderung zum Ausgangswert im Januar 1999.

Quelle: Istat; eigene Berechnung und Darstellung.

Die Warenexporte waren in den Jahren nach der Euroeinführung trotz einer kontinuierlichen Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (gemessen an den relativen Lohnstückkosten) deutlich aufwärts gerichtet (Abbildung 6). Anders als etwa in Deutschland konnte jedoch der im Zuge der globalen Finanzkrise erlittene Absatzeinbruch in den Folgejahren nicht vollständig wieder wettgemacht werden. Zuletzt waren die Exporte des Verarbeitenden Gewerbes noch um 10 Prozent niedriger als vor der Krise. Besonders deutlich ist der Abstand zum Höchststand mit 24 Prozent im Maschinenbau. Hier wie in der metallverarbeitenden Industrie waren die Exporte auch in den vergangenen Jahren wieder deutlich rückläufig, während sie in der Chemieindustrie und in der Holz- und Papierindustrie zuletzt deutlich zulegen konnten.

Abbildung 6:
Italiens Exporte nach Sektoren 1999–2016^a



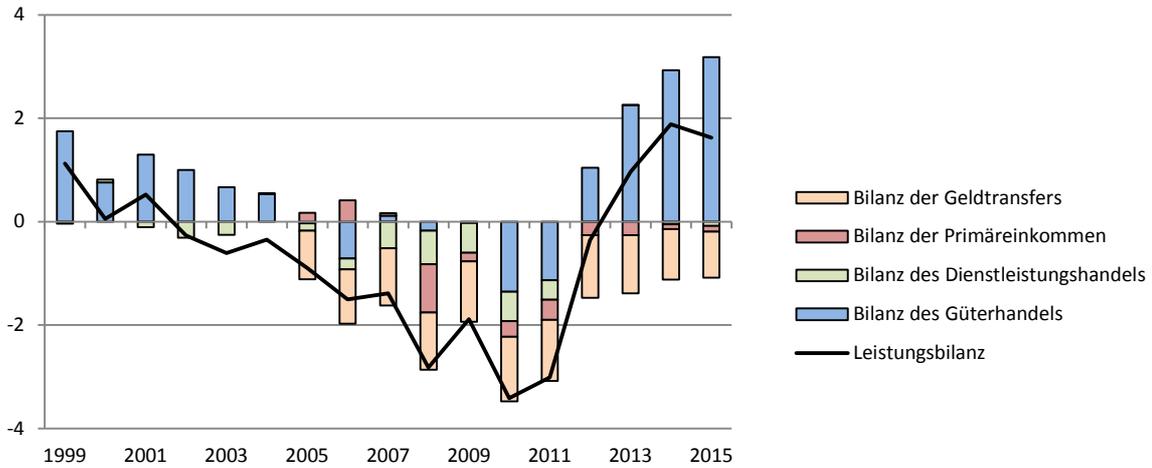
^aMonatsdaten, preis- und saisonbereinigte Exportmengen. Angaben in Prozent, Veränderung zum Ausgangswert Januar 1999.

Quelle: Istat; eigene Berechnung und Darstellung.

4 LEISTUNGSBILANZ

Die Handelsbilanz aus Warenex- und -importen hat sich in den letzten Jahren deutlich ins Plus gedreht, und daraus resultierend liegt inzwischen auch die Leistungsbilanz im Überschussbereich, zuletzt mit knapp 2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Abbildung 7). Im Hinblick auf mögliche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte gibt es gemessen an diesem Indikator somit keinen akuten Anpassungsbedarf. Auch die Netto-Auslandsverschuldung Italiens bewegt sich mit gut 20 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in einem unbedenklichen Bereich und liegt deutlich unterhalb derjenigen von beispielsweise Portugal, Spanien, Griechenland und Irland.

Abbildung 7:
Italiens Leistungsbilanz und ihre Determinanten 1999–2015^a



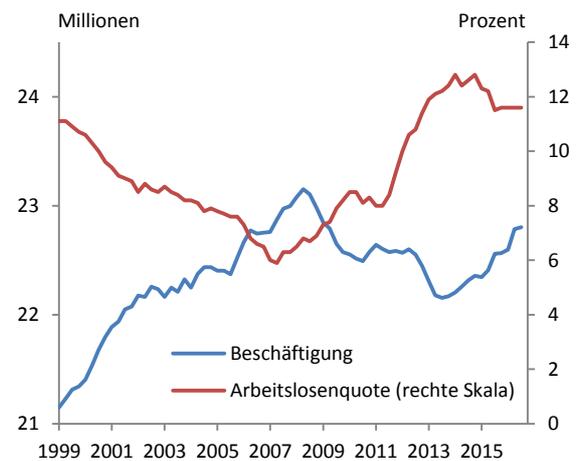
^aJahresdaten, Bilanz Italiens gegenüber dem Rest der Welt, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu laufenden Preisen. Daten zu Primäreinkommen und Transfers sind erst ab 2005 verfügbar.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*; eigene Berechnung und Darstellung.

5 ARBEITSMARKT UND PRODUKTIVITÄT

Gemessen an der Produktionsentwicklung stellt sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt verhältnismäßig günstig dar. Zwar ist die Arbeitslosigkeit insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 kräftig gestiegen, sie liegt mit 11,6 Prozent aber nur wenig höher als zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts (Abbildung 8). Die Zahl der Beschäftigten war trotz der nur schwachen Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den Jahren bis zur Finanzkrise deutlich gestiegen. Auch in den vergangenen drei Jahren legte sie merklich zu, so dass die im Zuge von Finanzkrise und Schuldenkrise entstandenen Beschäftigungsverluste zu einem guten Teil wieder wettgemacht wurden. Die Zahl der Beschäftigten lag zuletzt nur wenig mehr als 1 Prozent unter ihrem Höchststand im Jahr 2008 (verglichen mit einem Rückgang von 8 Prozent beim Bruttoinlandsprodukt im selben Zeitraum).

Abbildung 8:
Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Italien 1999–2016^a

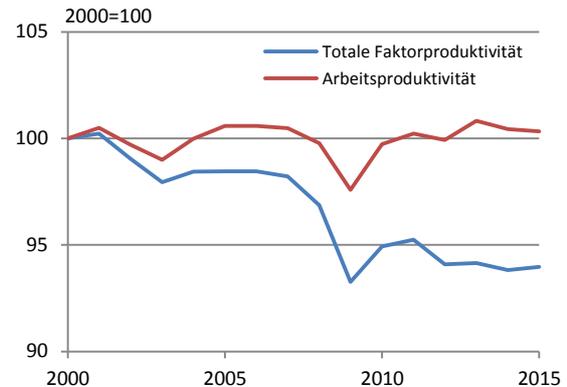


^aQuartalsdaten; Arbeitslosigkeit in Prozent der Erwerbsbevölkerung.

Quelle: Eurostat, *Arbeitskräftebefragung*; Istat; eigene Darstellung.

Entsprechend ungünstig entwickelte sich freilich die Produktivität. Die totale Faktorproduktivität, ein Maß für die Entwicklung der Effizienz der Produktion, war über den gesamten Beobachtungszeitraum in der Tendenz rückläufig und lag zuletzt um 6 Prozent unter ihrem Stand im Jahr 2000 (Abbildung 9). Die Produktivität je Arbeitsstunde hat sich seit 15 Jahren kaum verändert. Schwache Produktivitätszuwächse werden insbesondere in den letzten Jahren in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften beobachtet, die Entwicklung in Italien ist aber besonders ungünstig und wird allgemein als Kern des italienischen Wachstumsproblems angesehen (EU-Kommission 2015).

Abbildung 9:
Gesamtwirtschaftliche Produktivitätsindikatoren für Italien 2000–2015^a



^aJahresdaten. Arbeitsproduktivität: BIP je Arbeitsstunde; Totale Faktorproduktivität: berechnet auf Basis einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion.

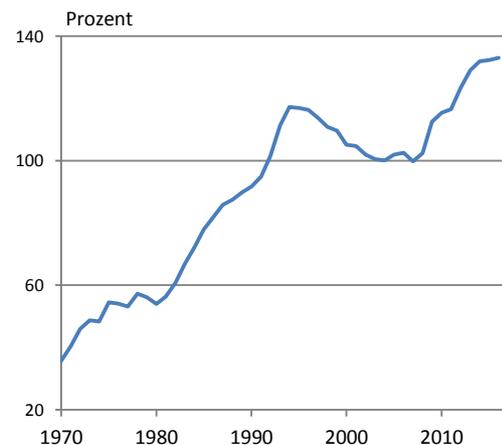
Quelle: Europäische Kommission, AMECO; eigene Darstellung.

6 ÖFFENTLICHE FINANZEN

Der Bruttoschuldenstand des italienischen Staates liegt derzeit bei 133 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Abbildung 10). Aufgrund dieser hohen Staatsverschuldung ist Italien besonders verwundbar, wenn die staatlichen Finanzierungskosten im Zuge einer Zinswende wieder steigen sollten. Die Risikoaufschläge bei italienischen Anleihen könnten dann wieder bedenklich zulegen und in den Teufelskreis aus steigenden Finanzierungslasten und steigendem Ausfallrisiko für italienische Staatsanleihen münden, der auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise die Solvenz des Staates bedrohte und den Konsolidierungsdruck für die öffentlichen Haushalte stark erhöhte.

Die problematische Lage der öffentlichen Finanzen in Italien ist vor allem das Erbe einer unsoliden Wirtschaftspolitik, die bis in die 1980er Jahre hinein betrieben wurde (Gern und Boysen-Hogrefe 2012). In den 1980er Jahren stiegen die Realzinsen auf die italienische Staatsschuld massiv an, als die hohen Inflationsraten der 1970er Jahre – bis zu 25 Prozent in Italien – mit einer restriktiven Geldpolitik zu-

Abbildung 10:
Bruttoschuldenstand Italiens 1970–2015^a



^aJahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

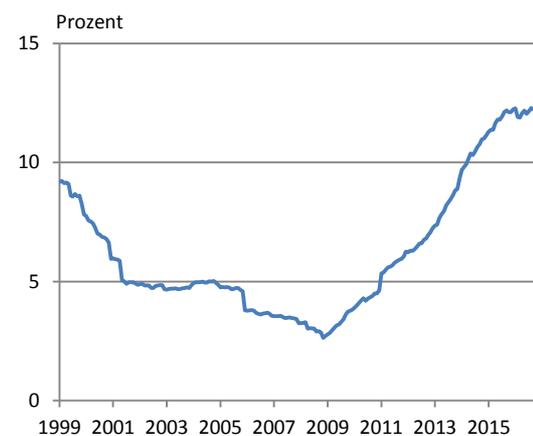
Quelle: Europäische Kommission, AMECO; eigene Darstellung.

rückgeführt wurden, was maßgeblich zu der massiven Zunahme der Staatsschuld im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (von rund 60 auf 120 Prozent) beitrug. In den 1990er Jahren wurden dann erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine Wende in der Schuldenentwicklung herbeizuführen und dem Euro beitreten zu können. Als Folge deutlicher Abgabenerhöhungen und einer starken Dämpfung des Ausgabenanstiegs (nicht zuletzt die Reform des im internationalen Vergleich sehr großzügigen Rentensystems) wurden hohe Primärüberschüsse erzielt. Gleichzeitig sank die Schuldenlast, weil das Realzinsniveau im Vorfeld der Europäischen Währungsunion und in Folge der italienischen Stabilitätspolitik erheblich zurückging. So gelang es, die Schuldenstandsquote über einen längeren Zeitraum (von 1994 bis 2007) von 120 bis auf gut 100 Prozent zurückzuführen, bevor sie im Zuge der globalen Finanzkrise und der Euro-Schuldenkrise sowie dem geringen nominalen Wirtschaftswachstum wieder kräftig stieg. Die laufenden öffentlichen Defizite lagen zwar zuletzt Jahr für Jahr unterhalb der Maastricht-Grenze von drei Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung, ein spürbarer Rückgang der Schuldenquote ist angesichts des schwachen Wirtschaftswachstums allerdings nicht in Sicht.

7 DIE BANKENKRISE

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrisen der vergangenen entstanden auch die aktuellen Probleme im italienischen Bankensektor. In einem anhaltend schwachen wirtschaftlichen Umfeld hat offenbar eine wachsende Zahl von Kreditnehmern Probleme, den vertragsgemäßen Schuldendienst zu leisten. Der Bestand notleidender Kredite ist seit 2009 stetig angestiegen und liegt nach Angaben der italienischen Notenbank bei dem im europäischen Vergleich hohen Wert von etwa 12 Prozent der insgesamt ausstehenden Kredite im gesamten Bankensystem (Abbildung 11). Für das Jahr 2015 wird von insgesamt 360 Milliarden Euro an faulen Krediten berichtet, die sich auf verschiedene Kategorien aufteilen: „Substandard Loans“, „Loans Overdue“, „Restructured Loans“ und „Bad debt“. Die letztgenannte Kategorie ist mit 210 Milliarden Euro die größte und zugleich die problematischste Kategorie notleidender Kredite, da es sich dabei um Forderungen handelt, die sich wohl überwiegend als uneinbringlich erweisen werden.

Abbildung 11:
Notleidende Kredite im italienischen Bankensystem
1999–2015^a



^aMonatsdaten; Faule Kredite (Kategorie "bad debt") in Relation zu gesamten Kreditforderungen.

Quelle: Bank of Italy; eigene Darstellung.

Laut Analysen von Wall (2016) liegt der Marktwert dieser Kreditforderungen nur bei etwa 20 Prozent des Nennwerts. Gleichzeitig sind diese faulen Kredite bereits zu etwa 60 Prozent abgeschrieben, so dass sie lediglich noch mit etwa 40 Prozent des Nennwerts in den Bilanzen geführt sind. Daraus ergibt sich ein Rekapitalisierungsbedarf für das italienische Bankensystem in Höhe der Differenz zwischen Markt- und Buchwert von etwa 20 Prozent des Nennwerts bzw. von gut 40 Milliarden Euro. Die notleidenden Kredite liegen damit in einer Größenordnung von etwa 2-3 Prozent des italienischen Bruttoinlandsprodukts. Dies erscheint aus makroökonomischer Perspektive zwar überschaubar. Für die Banken ergibt sich daraus freilich zusätzlicher Kapitalbedarf, der angesichts der stark gesunkenen Börsenwerte nur schwer am Finanzmarkt zu beschaffen ist. Gleichzeitig darf der italienische Staat aufgrund der europäischen Bankenabwicklungs- und Restrukturierungsregeln (BRRD-Richtlinie) die betroffenen Banken nicht einfach mit öffentlichen Mitteln rekapitalisieren, ohne vorher Bankgläubiger und Einleger durch einen sogenannten „Bail-In“ an den aufgelaufenen Verlusten zu beteiligen. Offenbar schreckt die Politik davor zurück, eine solche Verlustbeteiligung von Bankgläubigern zuzulassen, zu denen auch viele Kleinsparer gehören sollen.

Die ungelöste Bankenproblematik belastet das wirtschaftliche Klima in Italien, da sie die Kreditvergabebereitschaft der Banken reduziert und die Finanzierung von Investitionen insbesondere für die in Italien besonders wichtigen kleinen Unternehmen erschwert. Die Risiken, die von den notleidenden Krediten in den italienischen Bankbilanzen für das Finanzsystem des Euroraums insgesamt ausgehen, sind hingegen wohl begrenzt, zumal eine Ausnahmeregelung von der Bail-In-Regel dem Staat erlaubt, den Banken im Notfall doch direkt Kapital bereitzustellen, wenn ansonsten die Finanzstabilität gefährdet wäre (Artikel 56 BRRD-Richtlinie).

8 AUSWIRKUNGEN DER BISHER EINGELEITETEN STRUKTUREREFORMEN

Die Notwendigkeit von Strukturreformen als Mittel zur Beendigung der langjährigen Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion wurde zwar bereits frühzeitig gesehen, die ergriffenen Maßnahmen waren aber zumeist nicht umfassend genug, und sie wurden in der Regel auch nicht vollständig umgesetzt. Unter dem Druck der Staatsschuldenkrise wurden in den Jahren 2012 und 2013 eine Reihe von Reformen verabschiedet, denen unter der Regierung Renzi weitere, umfassendere Maßnahmen folgten. Die Reformen umfassten:

- Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten: Eine Verringerung der Marktzutrittsschranken insbesondere in einer Reihe von freien Berufen und im Einzelhandel sowie in den Telekommunikationsmärkten und bei der Energieversorgung sowie die Ausweitung der Kompetenzen der Kartellbehörden sollen den Wettbewerb erhöhen und zu Produktivitätssteigerungen führen, die Gewinnmargen reduzieren und in der Folge Kaufkraft freisetzen.

- **Arbeitsmarktreformen:** Das Ziel der Reformen ist es, durch eine Kombination von weniger restriktiven Kündigungsbestimmungen, Lohnsubventionen für Einstellungen auf der Basis unbefristeter Arbeitsverträge sowie einer aktiven Arbeitsmarktpolitik den dualen Arbeitsmarkt aufzubrechen, den „Matching-Prozess“ zwischen Arbeitgebern und Arbeitssuchenden zu verbessern und damit den Beschäftigungsstand zu steigern sowie die Produktivität zu erhöhen.
- **Steuerreform:** Durch eine Umschichtung von direkten Steuern (auf Produktionsfaktoren) hin zu indirekten Steuern (auf verbrauchte Güter) sollen Unternehmen entlastet und die Anreize für die Arbeitnehmer verbessert werden. Während die Mehrwertsteuer im Jahr 2013 erhöht worden war, wurden im Jahr 2014 die regionale Körperschaftsteuer gesenkt, die Lohnsteuer für Bezieher niedriger Einkommen reduziert (bzw. ihre Belastung durch eine Steuergutschrift verringert) sowie die Möglichkeit des Abzugs von Kosten des Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer geschaffen.
- **Verwaltungs- und Justizreform:** Durch eine Vielzahl von Maßnahmen sollen Verwaltungsprozeduren vereinfacht und die enorm lange Dauer von Gerichtsverfahren reduziert werden. Dies dürfte die Gründung von Unternehmen ebenso vereinfachen wie die Umsetzung von Infrastrukturvorhaben.

Die Wirkungen der Reformen auf Produktivität, Beschäftigung, Bruttoinlandsprodukt und Inflation werden sich über einen längeren Zeitraum einstellen. Empirische Untersuchungen sind so kurze Zeit nach ihrer Einführung kaum verfügbar, zumal die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen in den vergangenen Jahren nach und nach erfolgte. Eine Quantifizierung auf der Basis von Modellrechnungen ist zwar durch die Europäische Kommission (2016), sowie durch die OECD (2015) erfolgt. Allerdings sind die Ergebnisse zum einen in erheblichem Maß durch Annahmen und Setzungen getrieben, welche die Effekte der Reformen auf Größen wie etwa die Produktivität beziffern. Sie unterstellen zudem, dass die Reformen in vollem Umfang umgesetzt werden, was nach den Erfahrungen der Vergangenheit als optimistische Annahme gelten muss. Zum anderen können die Wirkungen einer Reihe von Reformen (z.B. Justiz, Erziehungssystem) in den Modellen nicht adäquat abgebildet und daher nicht quantifiziert werden. Die Europäische Kommission kommt zu moderaten positiven Effekten auf das Bruttoinlandsprodukt, das demnach bis zum Jahr 2020 durch die Maßnahmen um 1,3 Prozent steigen wird. Die Beschäftigung dürfte um 1,5 Prozent zulegen, verglichen mit einer Entwicklung, wie sie ohne die Reformen zu erwarten gewesen wäre. Spürbar stärker fallen die Wirkungen der Reformen in den Modellrechnungen der OECD aus, wobei der Unterschied in einem stärkeren Anstieg der Produktivität liegt: Das Bruttoinlandsprodukt wird demnach innerhalb von fünf Jahren um 3,4 Prozent wachsen, während die Beschäftigung mit einem Anstieg um 1 Prozent gegenüber dem Basisszenario ohne Reformen sogar etwas schwächer steigt als in den Simulationen der Kommission.

Eine empirische Untersuchung über die Auswirkungen zweier im Jahr 2014 im Rahmen des „Job Acts“ der Regierung Renzi beschlossenen Arbeitsmarktreformen lässt darauf schließen,

dass sie erhebliche Wirkung zeigten. Bei den beiden Regelungen handelt es sich zum einen um eine beträchtliche Erstattung von Sozialbeiträgen für Arbeitnehmer, die einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhielten und im Halbjahr zuvor keine unbefristete Stelle hatten; zum anderen um die Inkraftsetzung neuer Bestimmungen zum Kündigungsschutz, welche die zuvor sehr hohe Unsicherheit über die Höhe von Abfindungszahlungen im Fall einer Kündigung von unbefristeten Verträgen stark reduzierte. Zusammen führten beide Reformen dazu, dass sich die Zahl der Umwandlungen von Zeitarbeitsverträgen in unbefristete Verträge verdoppelt hat (Sestito und Viviano 2016).

9 RÉSUMÉ

Alles in allem sind die bislang eingeleiteten Reformen offenbar durchaus geeignet, zu einer Revitalisierung der italienischen Wirtschaft beizutragen. Allerdings sind die zu erwartenden Effekte nicht so groß, dass sie das Bild einer nur schwachen wirtschaftlichen Dynamik in Italien grundsätzlich ändern würden. Hierzu wären wohl tiefgreifende Reformen in den administrativen Strukturen sowie auch im Justizsystem notwendig, die ohne eine Reform der politischen Verfassung kaum zu erwarten sind. Ob sie unter den Bedingungen der von Renzi eingebrachten neuen parlamentarischen Strukturen umgesetzt würden, ist freilich ebenfalls offen. Zudem erscheint es erforderlich, die Probleme im italienischen Bankensektor zu bereinigen, um die vom Finanzsektor ausgehenden Bremswirkungen auf die Konjunktur zu verringern und eine nachhaltige Belebung der italienischen Wirtschaft zu fördern.

LITERATUR

- Bank of Italy, Notleidende Kredite, via Thomson Reuters Datastream.
- Boysen-Hogrefe, J., und K.-J. Gern (2012). Der italienische Schuldenberg – Ursachen und Schlussfolgerungen. Kiel Policy Brief 45. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- European Commission (2015). Country Report Italy. Commission Staff Working Document SWD(2015) 31. Brüssel.
- European Commission (2016). The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal. Institutional Paper 023. Brüssel.
- Europäische Kommission, AMECO, Bruttoinvestitionen, via Thomson Reuters Datastream.
- Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Verwendungsrechnung bzw. Entstehungsrechnung, via Thomson Reuters Datastream.
- Internationaler Währungsfonds, WEO, Bruttoinlandsprodukt – preisbereinigt.
- Istat, Industrieproduktion nach Sektoren bzw. Exporte nach Sektoren, via Thomson Reuters Datastream.
- OECD (2015). *Italy – Structural Reforms: Impact on Growth and Employment*. Paris.
- OECD, Main Economic Indicators, Leistungsbilanz, via Thomson Reuters Datastream.
- Sestito, P., und E. Viviano (2016). Hiring Incentives and/or Firing cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market. Banca d'Italia, Occasional Papers 325. Rom.
- Wall, M. (2016). Focus Europe: Thinking about contagion channels. Deutsche Bank Research Special Report. Juli. Frankfurt am Main.

IMPRESSUM

PROF. DR. HENNING KLODT

Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Head Economic Policy Center

> henning.klodt@ifw-kiel.de

DR. KLAUS SCHRADER

Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Deputy Head Economic Policy Center

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for
content, pursuant to § 6 MDStV),
Dr. Klaus Schrader, Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a
foundation under public law of the State of
Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorised Representative:

Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Social Affairs, Health, Science and
Equality of Land Schleswig-Holstein



© 2016 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>