

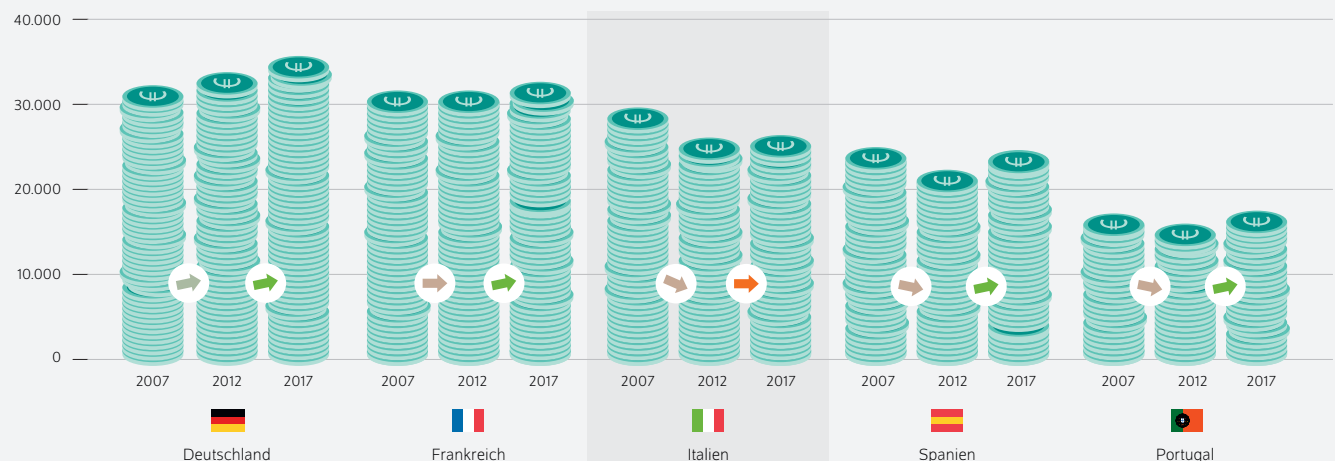
Italien braucht neue Impulse für Wachstumsbranchen

Von Stefan Gebauer, Alexander S. Kritikos, Alexander Kriwoluzky, Anselm Mattes und Malte Rieth

- Trotz Primärüberschüssen steigt Staatsschuldenquote in Italien aufgrund schwacher Wirtschaftsleistung und hoher Zinsen
- Wirtschaftsstruktur bleibt kleinteilig, Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe und im Bauwesen geht zurück, Zukunftsbranchen stagnieren
- Statt Renteneintrittsalter abzusenken, sollten staatliche Investitionen in Infrastruktur und F&E erhöht werden
- Berechnungen zeigen, dass eine solche Erhöhung der Staatsausgaben Italiens Konjunktur deutlich ankurbeln könnte
- Gleichzeitig sollten Reformen zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen von Unternehmen fortgesetzt werden

Das Wohlstandsniveau von Italien nähert sich dem von Spanien an

Reales Pro-Kopf-Einkommen 2007, 2012 und 2017 in Euro



Quelle: Eurostat

ZITAT

„Italien braucht Strukturreformen, die das Innovations- und Justizsystem verbessern, flankiert von wachstumsorientierten Maßnahmen wie Investitionen in die Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung“

— Alexander Kriwoluzky —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Alexander Kritikos
www.diw.de/mediathek

Italien braucht neue Impulse für Wachstumsbranchen

Von Stefan Gebauer, Alexander S. Kritikos, Alexander Kriwoluzky, Anselm Mattes und Malte Rieth

ABSTRACT

Italien hat sich gut zehn Jahre nach der Finanz- und Staatsschuldenkrise nicht von deren wirtschaftlichen Folgen erholt. Verantwortlich sind zum einen die traditionellen Wachstumstreiber Italiens, nämlich das verarbeitende Gewerbe und der Bausektor, die beide einen Rückgang von jeweils 700 000 Beschäftigten zu verzeichnen haben. Zum anderen stagnieren in Italien im Unterschied zu vielen anderen EU-Ländern die neuen Wachstumsbranchen etwa in den wissensintensiven Dienstleistungen. Die parallel durchgeführten Strukturreformen haben sich auf die Deregulierung von Arbeitsmärkten und die Sanierung des Staatshaushalts konzentriert. Andere Rahmenbedingungen wie etwa ein gut funktionierendes Innovationssystem oder substantielle Investitionen in Forschung und Entwicklung wurden allerdings außer Acht gelassen. Diesen Reformen sollte die Regierung künftig Priorität einräumen, um mittelfristig die Unternehmen in den neuen Wachstumsbranchen zu stimulieren. Wie Berechnungen zeigen, können höhere Staatsausgaben im Rahmen der im jüngsten Haushaltsentwurf vorgesehenen Mittel prinzipiell kurzfristig durchaus einen positiven Effekt auf die Wertschöpfung entfalten und die Anpassungskosten noch ausstehender Reformen mildern. Die vorliegenden Pläne der aktuellen Regierung erfüllen diese Kriterien jedoch kaum.

Auch mehr als zehn Jahre nach der im Jahr 2007 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise sind deren Folgen in Europa immer noch deutlich zu spüren. Während die mit europäischen Finanzhilfen unterstützten Länder Spanien, Portugal, Zypern und kürzlich sogar Griechenland aus dem Fokus von Politik und Medien gerückt sind, erhält Italien, das seit geraumer Zeit als potentieller Krisenkandidat gilt, immer mehr Aufmerksamkeit. Vordergründig mag das öffentliche Interesse der Konfliktsituation mit Brüssel geschuldet sein. Die derzeitige italienische Regierung hatte ein die EU-Vorgaben sprengendes Haushaltsdefizit von 2,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angepeilt. Auch wenn nach Androhung eines Defizitverfahrens durch Brüssel das Defizitziel leicht nach unten korrigiert wurde, ist das eigentliche Problem damit nicht ausgeräumt: Die wirtschaftliche Gesamtsituation Italiens bleibt angespannt. Auch deshalb wird die Kreditwürdigkeit des italienischen Staates an den Finanzmärkten kritisch beäugt und droht weiter herabgestuft zu werden.

Italien ist eines der wenigen Länder Europas, dessen Wirtschaftsleistung trotz seiner ausgeprägten Wirtschaftskraft in den nördlichen Landesteilen immer noch nicht das Vorkrisenniveau erreicht hat. Unterdessen darf nicht in Vergessenheit geraten, dass Italien viertgrößter Nettozahler innerhalb der EU ist. Mithin stellt es also eine wesentliche Stütze für die zukünftige Entwicklung Europas dar, die angesichts des anstehenden Brexits umso wichtiger werden dürfte.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Wochenbericht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Italiens seit der Finanzkrise und setzt diese in Relation zu den südeuropäischen Ländern. Nach den Erläuterungen zu den makroökonomischen Rahmenbedingungen und den bisherigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen nimmt der Wochenbericht im zweiten Teil die Struktur der italienischen Privatwirtschaft in den Blick und zeichnet ihre Entwicklung während der letzten zehn Jahre nach. Basierend auf diesen Daten zur italienischen Wirtschaftsstruktur analysiert der dritte Teil des Wochenberichts die Wirkung von Staatsausgabenerhöhungen auf die sektorale Wertschöpfung.

Zehn schwache Jahre seit der Finanzkrise

Verglichen mit anderen Mitgliedstaaten des Euroraums ist die wirtschaftliche Entwicklung Italiens seit der Finanzkrise unterdurchschnittlich (Abbildung 1). Während die Produktion in Spanien und Portugal ihr Vorkrisenniveau bereits überschritten hat, verharrt das Bruttoinlandsprodukt in Italien weiterhin unter dem Niveau des Jahres 2007. Vor allem seit dem Höhepunkt der europäischen Schuldenkrise im Jahr 2012 wuchs die Wirtschaft in Italien deutlich schwächer als auf der iberischen Halbinsel. Auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich seit der Krise nur geringfügig verbessert. So weist Italien seit 2012 eine Arbeitslosenquote oberhalb von zehn Prozent aus, sie liegt damit erheblich über der durchschnittlichen Rate des Währungsraums. Die Arbeitslosenquote ist nur noch in Spanien und Griechenland höher als in Italien (Abbildung 2). Selbst wenn sich die Beschäftigungslage in Italien seit dem Jahr 2014 etwas entspannt hat, ist das Vorkrisenniveau von weniger als sieben Prozent bei weitem nicht erreicht. Auch zeichnet sich – im Gegensatz etwa zu Spanien oder Portugal – keine nennenswerte Dynamik in der Beschäftigungsentwicklung ab.

Das niedrige Wirtschaftswachstum ist insbesondere auf eine schwache Binnennachfrage zurückzuführen. Weder der private Verbrauch noch die gesamtwirtschaftlichen Investitionen haben ihr Vorkrisenniveau wieder erreicht. Gleichzeitig bremst die staatliche Sparpolitik die Konjunktur. Der Staatskonsum hatte sich in den ersten Jahren nach Ausbruch der Finanzkrise zwar etwas erhöht. Seit Anfang 2011 liegt er jedoch dauerhaft unterhalb seines Wertes von 2007. Dabei fällt auf, dass die italienische Leistungsbilanz seit 2012 positiv ist. Dies liegt allerdings weniger an einer starken Exporttätigkeit als vielmehr an einer schwachen Entwicklung der Importe.

Die Wettbewerbsfähigkeit stellt ebenso ein Problem in Italien dar; die Produktivität liegt unter dem ohnehin schon niedrigen Vorkrisenniveau. Während sich zum Beispiel in Spanien und Griechenland die Lohnstückkosten seit dem Jahr 2009 deutlich verringerten, sind diese in Italien sogar angestiegen.

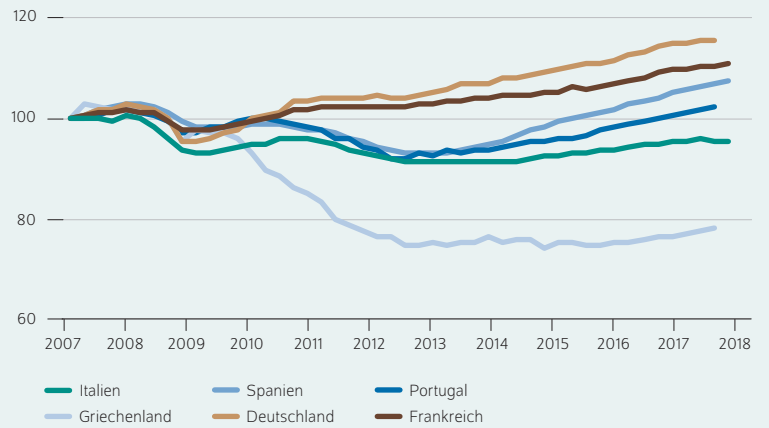
Sparpolitik trägt keine Früchte

Aufgrund der hohen Staatsverschuldung dominierte innerhalb der wechselnden Regierungskoalitionen in den Jahren nach 2007 eine überwiegend auf die Reduzierung der Staatsausgaben ausgerichtete Finanzpolitik. Mehrere Sparpakete wurden verabschiedet, die zu Kürzungen im öffentlichen Dienst und in den Sozialsystemen führten. Daneben beinhalteten diese Programme aber auch mehrere Steuererhöhungen und -einführungen sowie die Abschaffung diverser Steuervergünstigungen. Insgesamt haben diese Maßnahmen dazu beigetragen, dass in Italien seit 2010 durchweg Primärüberschüsse erzielt wurden – ein Ergebnis, das im selben Zeitraum keiner anderen Regierung in der Währungsunion gelang (Abbildung 3).

Obwohl also die Staatseinnahmen dauerhaft oberhalb der Staatsausgaben abzüglich der Verpflichtungen aus Zinszahlungen lagen, wurden diese Anstrengungen von den

Abbildung 1

Reales Bruttoinlandsprodukt einzelner Euroländer Veränderung in Prozent, 1. Quartal 2007=100



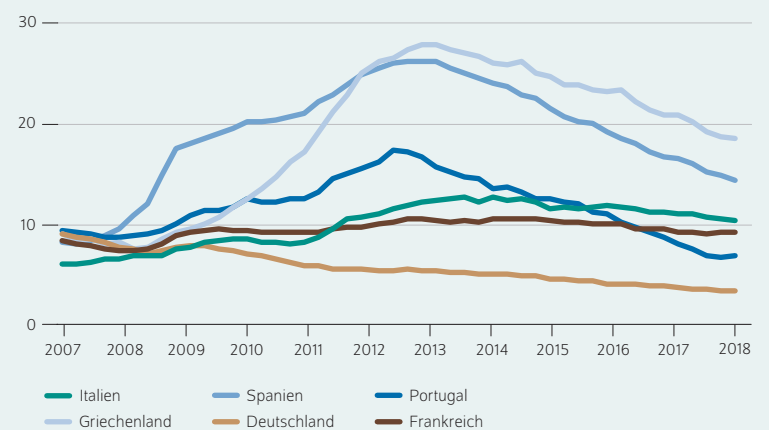
Quelle: Bloomberg; Eurostat

© DIW Berlin 2019

Die wirtschaftliche Entwicklung in Italien war unterdurchschnittlich.

Abbildung 2

Arbeitslosenquoten einzelner Euroländer In Prozent



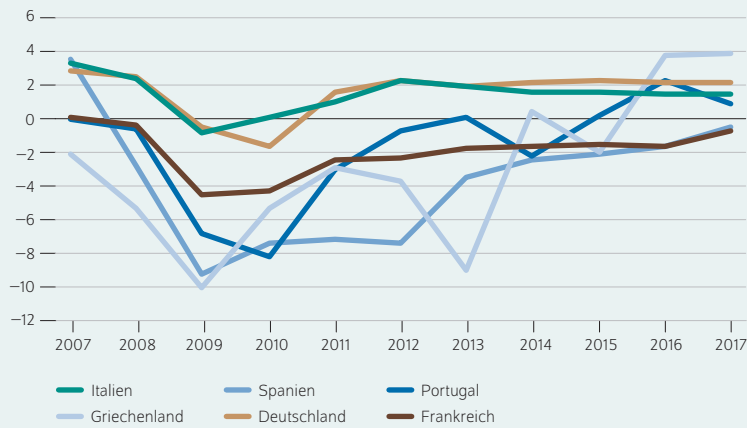
Quelle: Bloomberg; Eurostat

© DIW Berlin 2019

Die Arbeitslosigkeit geht in Italien nur langsam zurück.

Abbildung 3

Primärüberschüsse einzelner Euroländer
Relativ zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Europäische Zentralbank

© DIW Berlin 2019

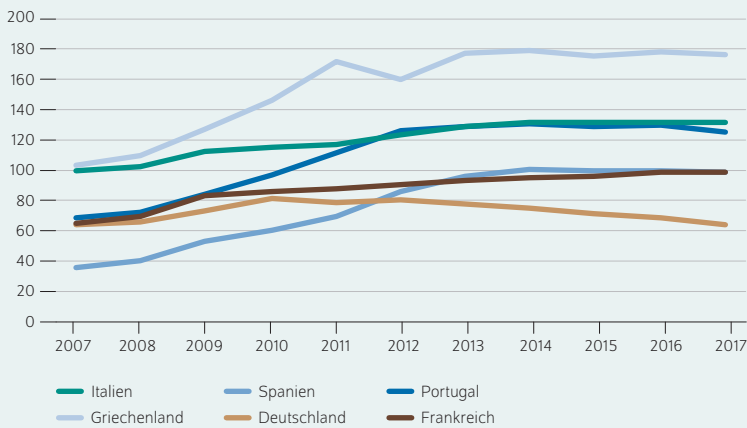
Die italienischen Staatseinnahmen liegen seit 2010 dauerhaft über den zinsbereinigten Ausgaben.

Märkten nicht honoriert. Vielmehr verzeichneten die Schuldscheine des italienischen Staates deutlich gestiegene Risikoaufschläge. So stieg die Differenz zwischen den Renditen auf zehnjährige italienische und deutsche Staatsanleihen vor allem auf dem Höhepunkt der Schuldenkrise im Jahr 2012 zwischenzeitlich auf fünf Prozent. In der Folge der gestiegenen Zinsen, aber auch in Folge der negativen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Italien erhöhte sich die Staatsverschuldung von 102 Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 2007 auf rund 130 Prozent im Jahr 2018 (Abbildung 4).

Die trotz dieser Bemühungen ansteigende Staatsschuldenquote stellt ein zusätzliches Risiko für den italienischen Bankensektor dar. Vor allem italienische Geldhäuser sind in italienischen Staatsanleihen engagiert. Dadurch ergibt sich eine besonders ausgeprägte wechselseitige Abhängigkeit zwischen Banken und Staat.¹ Daneben ist der Anteil ausfallgefährdeter Kredite in den Büchern italienischer Finanzinstitute im europäischen Vergleich weiterhin hoch, was diese Abhängigkeit zusätzlich verstärkt. Werden diese Kredite nicht bedient, droht eine systemische Krise im Bankensektor, und der italienische Staat müsste wohl erneut zur Hilfe kommen. Zwar wurde der Anteil fauler Kredite in den Bilanzen durch regulatorische Maßnahmen in den Jahren seit der Finanzkrise reduziert², dennoch ist sowohl das Risiko in den Bilanzen der Banken als auch die Verflechtung zwischen Finanzsektor und Staat weiterhin hoch.

Abbildung 4

Öffentliche Schuldenquote einzelner Euroländer
Relativ zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Bloomberg; Eurostat

© DIW Berlin 2019

Hohe Zinsen und ein schwaches Wachstum ließen die Staatsverschuldung in Italien auf Rekordniveau steigen.

Strukturenreformen seit der Finanzkrise

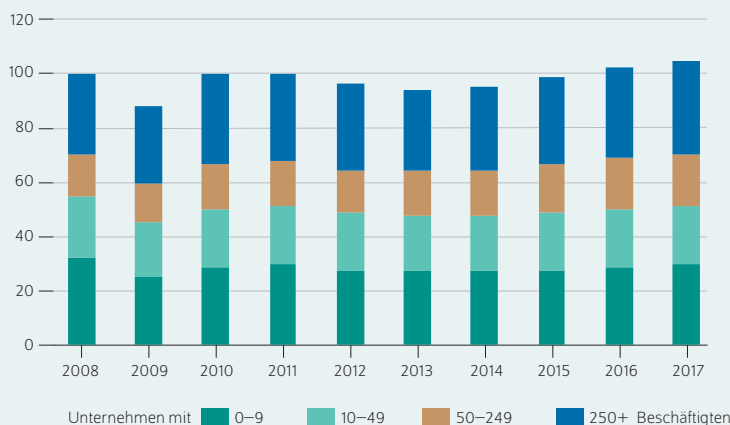
In den vergangenen Jahren wurde in Italien eine Reihe von Strukturreformen, vor allem mit Blick auf den Arbeitsmarkt und das Rentensystem verabschiedet. Ziel dieser Reformen war es unter anderem, mithilfe eines flexibleren Arbeitsmarkts und einer nachhaltigeren Gestaltung des Rentensystems Wachstumsimpulse zu setzen und das nach Ausbruch der Finanzkrise verloren gegangene Vertrauen internationaler Investoren zurückzugewinnen.³ So setzte etwa die Regierung unter der Führung von Mario Monti im Jahr 2012 Strukturreformen um, die vor allem den Wettbewerb in Wirtschaftszweigen mit hohen Eintrittshürden fördern sollten. Daneben wurde das Renteneintrittsalter – nach einer ersten Erhöhung auf 65 Jahre im Jahr 2009 – weiter auf 66 Jahre aufgestockt und der Kündigungsschutz deutlich gelockert. Die Regierung unter Ministerpräsident Matteo Renzi konzentrierte sich ab 2014 ebenso auf umfassende Arbeitsmarktreformen, welche unter anderem weitere Lockerungen des Kündigungsschutzes sowie Steuererleichterungen bei Festeinstellungen für Unternehmen beinhalteten.⁴

¹ Vgl. Dominik Meyland und Dorothea Schäfer (2018): EU-Staatsanleihen in Bankbüchern: Home Bias allgegenwärtig, aber Eigenkapitalbedarf sehr unterschiedlich. DIW Wochenbericht Nr. 49.
² Vgl. Europäische Kommission (2018): Third progress report on the reduction of non-performing loans (NPLs) and further risk reduction in the Banking Union. Progress-Report (online verfügbar, abgerufen am 13. 02. 2019. Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben).
³ Für einen umfassenden Überblick über die umgesetzten Reformen vgl. Beyhan Durusoy (2015): Italy's Recipe for Coming out of Debt Crisis: Reform Packages. Research in World Economy 6(4).
⁴ Für eine Analyse dieser Reformen vgl. etwa Valeria Cirillo, Marta Fana und Dario Guarascio (2017): Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. Economia Politica 34(2) (online verfügbar) oder Sestito, Viviano (2016): Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market. Bank of Italy Occasional Paper No. 325 (online verfügbar).

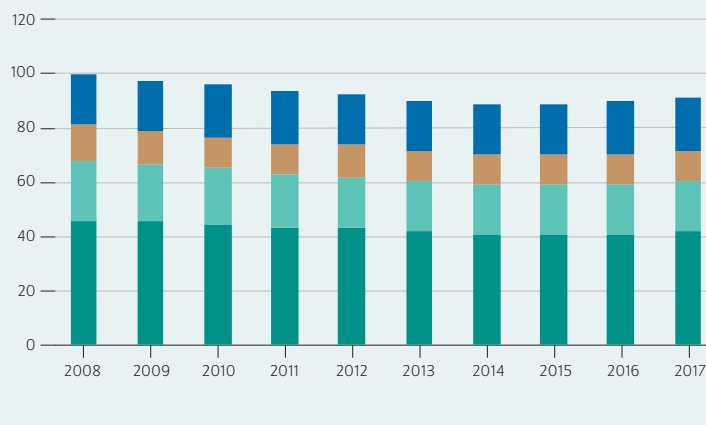
Abbildung 5

Wirtschaftsstruktur nach Unternehmensgrößenklassen in der gewerblichen Wirtschaft Italiens

Bruttowertschöpfung, Anteile in Prozent (2008=100)



Beschäftigte, Anteile in Prozent (2008=100)



Quelle: DIW Econ; SME Performance Review 2017/2018.

© DIW Berlin 2019

Die Beschäftigung hat noch nicht wieder das Vorkrisenniveau erreicht, während die Wertschöpfung seit 2016 wieder leicht über dem Niveau von 2008 liegt.

Die Wirtschaftsstruktur: kaum Wachstumsbranchen

Vor dem Hintergrund dieser Reformanstrengungen stellt sich die Frage, wie sich die private Wirtschaft in Italien entwickelt hat. Die nominale Bruttowertschöpfung aller Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in Italien – das heißt im Wesentlichen der Privatwirtschaft ohne Finanzsektor (Kasten 1) – überstieg erst im Jahre 2016 das Niveau des Jahres 2008, wenn auch nur geringfügig. In der gesamten EU ist im gleichen Zeitraum die Wertschöpfung dieser Unternehmen um rund zehn Prozent gestiegen. In Italien kam es zu einem besonders ausgeprägten doppelten Einbruch: Nach dem Rückgang als Folge der Finanzkrise und einer leichten Erholung ging die Wertschöpfung im Jahr 2012 ein zweites Mal zurück. Dieser doppelte Rückgang traf die Beschäftigten in der gewerblichen Wirtschaft – ihre Zahl sank im gleichen Zeitraum um zehn Prozent von knapp 16 Millionen auf gut 14,5 Millionen.

Die Wirtschaftsstruktur ist sehr kleinteilig

Es sind vor allem die kleinen und kleinsten Unternehmen, die sich bis heute nicht von der Krise erholt haben, während die großen und mittleren Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten nach einem kurzen Absturz seit 2010 wieder mehr produzieren als vor der Krise (Abbildung 5).

Dass der Produktionseinbruch der kleinsten Unternehmen das ganze Land so stark treffen kann, ergibt sich aus der Analyse der Größenstruktur der italienischen Wirtschaft. Im Kontrast zur gesamten EU sind in Italien auch aktuell noch 46 Prozent aller Beschäftigten in Unternehmen mit weniger

Kasten 1

Datengrundlage für die Analyse der italienischen Wirtschaftsstruktur

Die Datengrundlage für die Analyse der italienischen Wirtschaftsstruktur besteht aus einem Datensatz, den DIW Econ im Auftrag der Europäischen Kommission (DG Grow) im Rahmen des jährlichen SME Performance Review erstellt. Er basiert auf Daten der Strukturellen Unternehmensstatistik von Eurostat. Diese Daten wurden um zusätzliche Daten des italienischen statistischen Amtes (Istat) sowie Schätzungen auf Basis aktueller Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von Eurostat ergänzt.¹

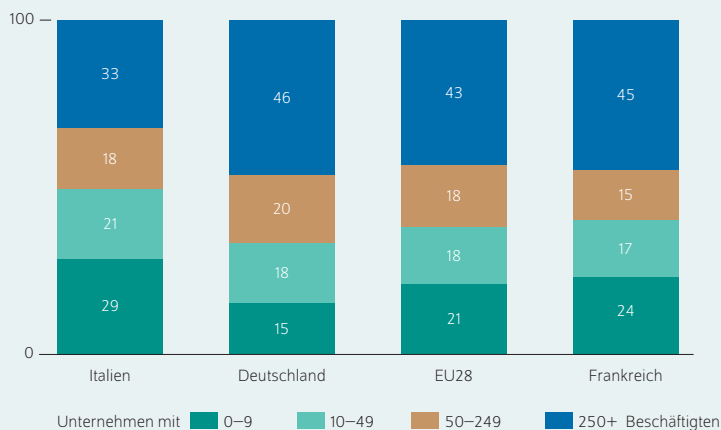
Die in diesem Wochenbericht untersuchte gewerbliche Wirtschaft umfasst die Abteilungen B-J sowie L-N der Wirtschaftszweige nach NACE rev.2 und bildet somit die wesentlichen Teile des privatwirtschaftlichen Sektors ab, mit der Ausnahme des Finanzsektors sowie der Landwirtschaft. Nicht eingeschlossen sind weitgehend staatliche oder staatlich regulierte Bereiche wie Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, Kultur und Verteidigung.²

¹ Auf der Website der Europäischen Kommission zum SME Performance Review findet sich auch eine ausführliche Beschreibung der verwendeten Daten und Methoden (online verfügbar).
² Eurostat (2008): NACE Rev. 2: Statistical classification of economic activities in the European Community (online verfügbar)

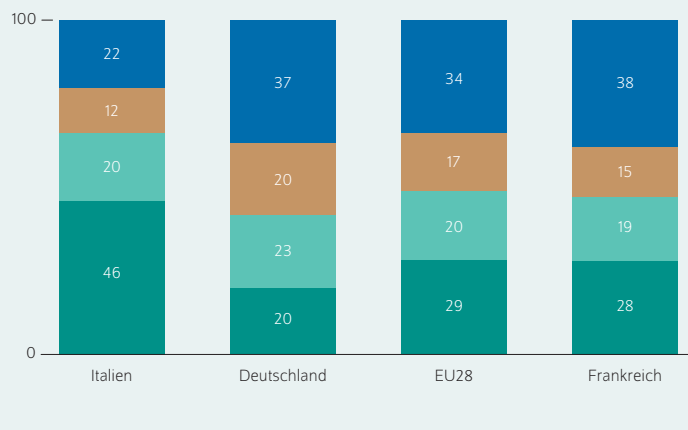
Abbildung 6

Wirtschaftsstruktur nach Unternehmensgrößenklassen in einzelnen Euroländern

Bruttowertschöpfung 2017 in Prozent



Beschäftigte 2017 in Prozent



Quelle: DIW Econ; SME Performance Review 2017/2018.

© DIW Berlin 2019

Die Bedeutung der Kleinst- und Kleinbetriebe in Italien ist im europäischen Vergleich sehr hoch.

als zehn Personen angestellt, mithin mehr als doppelt so viele wie in Großunternehmen. In der gesamten EU sind hingegen mehr Menschen in Groß- als in Kleinunternehmen beschäftigt (Abbildung 6), in Deutschland etwa ist das Verhältnis der Zahl der Beschäftigten in Kleinst- zu Großunternehmen nahezu umgekehrt.

Die damit einhergehenden Veränderungen bei der Beschäftigung ergeben ein eindeutiges Bild. Während Großunternehmen immerhin wieder mit der gleichen Zahl an Beschäftigten produzieren, ist die Beschäftigung in allen drei anderen Größenklassen bis 2014 rückläufig und hat sich seitdem auf einem niedrigen Niveau stabilisiert (Abbildung 5). Besonders auffallend ist dabei die Entwicklung der mittleren Unternehmen, die zuletzt einen ähnlichen Anstieg in der Wertschöpfung wie Großunternehmen zu verzeichnen hatten, allerdings bei einem gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigung um zehn Prozent. Beide Größenklassen können somit Produktivitätszuwächse verzeichnen, die schwache gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung geht damit vor allem auf die Kleinst- und Kleinunternehmen zurück.

Die ausgeprägte Kleinteiligkeit ist insofern problematisch, als große Unternehmen für die wirtschaftliche Entwicklung eine bedeutende Rolle spielen. Diese sind oftmals überdurchschnittlich produktiv, wichtig für die Innovationsleistung einer Region, zahlen überdurchschnittlich hohe Löhne und sind deutlich besser als kleine Unternehmen in der Lage, internationale Märkte zu erschließen. Mithin erweist sich die Kleinteiligkeit der italienischen Wirtschaftsstruktur zunehmend als Belastung im internationalen Wettbewerb.

Produzierender Sektor mit hohem Beschäftigungsrückgang

Italien ist stark von der Industrie geprägt: Auch im Jahr 2017 arbeitet noch jeder vierte privatwirtschaftlich Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe. Der Wirtschaftszweig produziert 31 Prozent der italienischen Wertschöpfung der gewerblichen Wirtschaft und liegt damit oberhalb der Anteile im EU-Durchschnitt. Der Bereich hat eine ähnlich wichtige Bedeutung wie in Deutschland, wobei in Italien die mittelständische Struktur noch ausgeprägter ist: Hier werden 65 Prozent der Wertschöpfung in Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) produziert, in Deutschland sind es nur 32 Prozent.⁵ Im Jahr 2015 erreichte der Sektor, bezogen auf die Wertschöpfung in nominalen Werten, wieder das Vorkrisenniveau und steigt seitdem leicht an (Abbildung 7), wobei sich die Lebensmittelindustrie, die Pharma- und Chemieindustrie, zuletzt auch der Maschinenbau und die Automobilindustrie relativ positiv entwickeln.⁶

Der zwischenzeitliche Einbruch hat jedoch – im Unterschied zu Deutschland – zu einem Beschäftigungsabbau geführt: Während 2008 noch 4,4 Millionen Menschen im verarbeitenden Gewerbe eine Arbeit fanden, waren es 2017 nur noch 3,7 Millionen. Der Rückgang traf überproportional häufig Beschäftigte in kleinen Unternehmen; in diesem Segment wurden auch überproportional viele Betriebe geschlossen. Dieser Wirtschaftszweig allein erklärt die eine Hälfte des gesamten Beschäftigungsrückgangs zwischen 2008 und 2017 in Höhe von knapp 1,5 Millionen Erwerbstätigen.

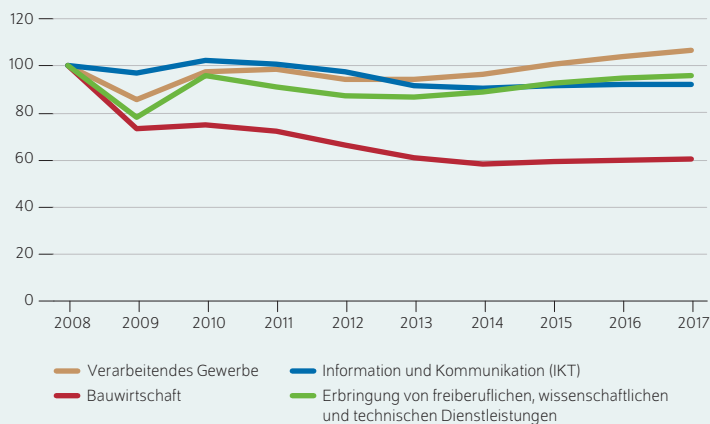
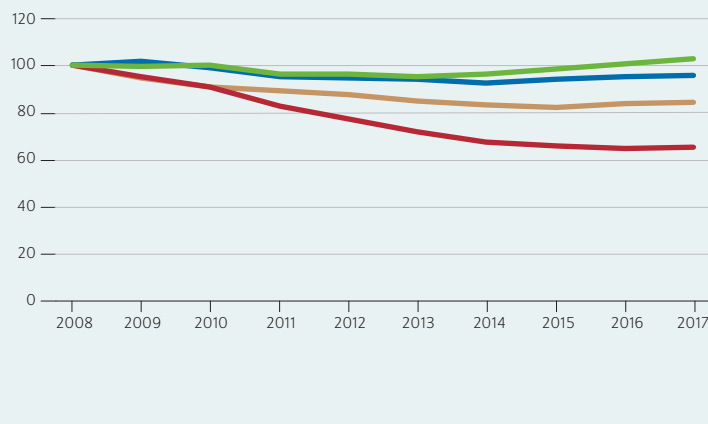
⁵ Siehe „List of country SME key figures 2018“ auf der Website der Europäischen Kommission (online verfügbar).

⁶ Website der Europäischen Kommission, a. a. O.

Abbildung 7

Wertschöpfung und Beschäftigung nach Sektoren

Entwicklung in Italien seit 2008 (2008=100)

Bruttowertschöpfung**Beschäftigte**

Quelle: DIW Econ; SME Performance Review 2017/2018.

© DIW Berlin 2019

Insbesondere die Bauwirtschaft hat in Italien unter der Krise gelitten.

Die andere Hälfte des Beschäftigungsrückgangs ist dem Baugewerbe geschuldet, das in Italien relativ betrachtet einen noch stärkeren Einbruch erlitten hat als das verarbeitende Gewerbe. Die Wertschöpfung in diesem Wirtschaftszweig liegt noch immer bei nur etwa 60 Prozent des Vorkrisenniveaus. Die Beschäftigung in der Bauindustrie ging von etwas über zwei Millionen auf 1,3 Millionen Beschäftigte zurück. Sie liegt bei 65 Prozent des Vorkrisenniveaus. Man kann also von einer veritablen Baukrise in Italien sprechen (Abbildung 7).

Verhaltene Entwicklung in den Zukunftsbranchen

In vielen modernen Industrienationen stellen die forschungsintensiven Hightech-Branchen der Industrie sowie die wissensintensiven Wirtschaftszweige des Dienstleistungssektors die Wachstumsmotoren einer Volkswirtschaft dar. Im Bereich der Dienstleistungen verdienen drei Bereiche besonderes Augenmerk: Information und Kommunikation (IKT), Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Die ersten beiden Bereiche sind in großen Teilen wissensintensive Dienstleistungen, die sich durch ein höheres Innovationspotential und Wertschöpfungstiefe auszeichnen. Deutschland zum Beispiel verbuchte in jedem dieser drei Bereiche über die letzten zehn Jahre hinweg insgesamt Wachstumsraten zwischen 45 und 50 Prozent in der Bruttowertschöpfung und auch einen ausgeprägten Beschäftigungsanstieg. Auch in Spanien lässt sich zumindest für den Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen ein Wachstumsschub beobachten, selbst wenn hier der IKT-Bereich leicht rückläufig ist. Ganz anders aber in Italien:

Beide wissensintensiven Wirtschaftszweige stagnieren bei 92 beziehungsweise 96 Prozent des Vorkrisenniveaus (Abbildung 7), wobei vor allem der Rückgang im IKT-Bereich bei den Großunternehmen auf 82 Prozent auffällt.

Einzig die weniger wissensintensiven Dienstleistungen sind im gleichen Zeitraum um 24 Prozent gewachsen, so dass auch nur dort (in erster Linie dank einer Beschäftigungszunahme in den Großunternehmen) ein Beschäftigungsanstieg um sieben Prozent zu verzeichnen ist. Wichtigste Wachstumstreiber waren in Italien zuletzt der Handel mit einem Anstieg von insgesamt 18 Prozent bei der Wertschöpfung und der verhältnismäßig kleine Wirtschaftszweig Gastgewerbe (mithin also der Tourismus) sowie der Transportsektor mit jeweils einem Anstieg von gut 20 Prozent. Aber auch hier war mit Ausnahme des Tourismussektors die Beschäftigungsentwicklung in der Tendenz eher negativ.

Ein weiterer Indikator für die strukturellen Wachstumsaussichten ist die Zahl der Unternehmensgründungen und insbesondere die Zahl der so genannten „Gazellen“, der schnell wachsenden jungen Unternehmen, von denen ein besonderes Wachstumspotential ausgeht.⁷ Die Anzahl und der Beschäftigungsanteil schnell wachsender junger Unternehmen liegt in Italien unter dem EU-Durchschnitt.⁸ Dies gilt auch insbesondere für wichtige Wirtschaftszweige wie die Industrie, die IKT-Branche und die unternehmensnahen Dienstleistungen.

⁷ Alex Coad et al. (2014): High-growth firms: introduction to the special section. *Industrial and Corporate Change*, 23(1), 91–112.

⁸ Website der Europäischen Kommission, a. a. O.

Tabelle 1

Verschiedene Innovationsrankings für unternehmerische Rahmenbedingungen

Die Programmländer im Vergleich zu Deutschland und Frankreich

| | European Innovation Scoreboard 2018 | Global Innovation Index 2018 | | | | F&E-Ausgaben (Eurostat) | | Ease-of-Doing-Business-Index (Weltbank) | | | | |
|--------------|---|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|---|--|---|----------------|--------------------------|--------------|----------------------|
| | Im Verhältnis zu EU-Durchschnitt (=100) | Gesamt-ranking | Innovation Efficiency Ratio | Innovation Input Sub-index | Innovation Output Sub-index | Gesamtausgaben für F&E in Prozent des BIP, 2017 | Privatwirtschaftl. Ausgaben für F&E in Prozent des BIP, 2017 | Gesamt-ranking | Firmengründung | Finanzierungsbedingungen | Steuersystem | Vertragsdurchsetzung |
| Italien | 73,6 | 31 | 35 | 29 | 32 | 1,35 | 0,83 | 51 | 67 | 112 | 118 | 111 |
| Spanien | 79,3 | 28 | 36 | 23 | 27 | 1,2 | 0,66 | 30 | 86 | 73 | 34 | 23 |
| Portugal | 80,5 | 32 | 34 | 32 | 33 | 1,32 | 0,67 | 34 | 57 | 112 | 39 | 35 |
| Griechenland | 65 | 42 | 74 | 40 | 52 | 1,13 | 0,55 | 72 | 44 | 99 | 65 | 132 |
| Zypern | 76,5 | 29 | 18 | 33 | 22 | 0,56 | 0,2 | 57 | 52 | 73 | 47 | 138 |
| Frankreich | 109,2 | 16 | 32 | 16 | 16 | 2,25 ¹ | 1,43 ¹ | 32 | 30 | 99 | 55 | 12 |
| Deutschland | 119,6 | 9 | 9 | 17 | 5 | 3,02 | 2,09 | 24 | 114 | 44 | 43 | 26 |

¹ Werte für 2016.

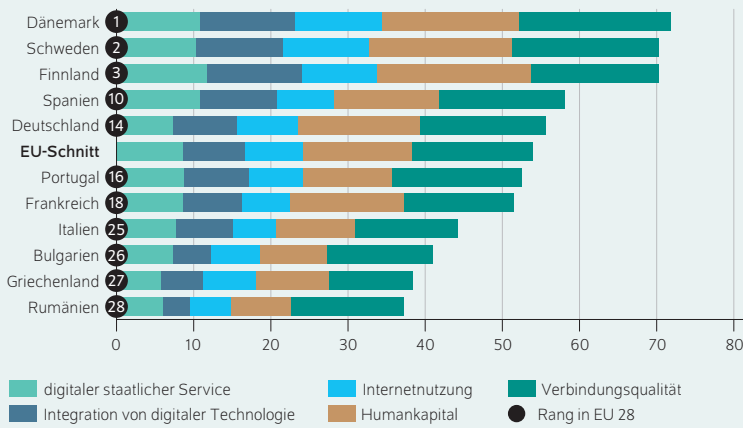
Quelle: Weltbank; Eurostat; EU-Kommission; eigene Zusammenstellung.

© DIW Berlin 2019

Abbildung 8

Der Digital-Economy-and-Society-Index

Anteile in Prozent*



Quelle: Europäische Kommission, Digital Scoreboard.

* Die verschiedenen Indikatoren werden in der Bewertung unterschiedlich gewichtet: Verbindungsqualität 25 Prozent, Humankapital 25 Prozent, Internetnutzung 15 Prozent, Integration 20 Prozent und digitaler Service 15 Prozent.

© DIW Berlin 2019

Italien belegt bei der Digitalisierung einen der hintersten Ränge im EU-Vergleich.

Rahmenbedingungen für Wachstum und Innovation eher schwach

Italien zeigt also gerade in denjenigen Branchen eine Wachstumsschwäche, die als Wachstumskerne einer modernen Wirtschaftsstruktur gelten. Ein Blick auf verschiedene Indikatoren macht deutlich, dass die Voraussetzungen für wissensintensive Dienstleistungsunternehmen in Italien eher schlecht sind.

Die Rahmenbedingungen für die Gründung, den Betrieb und das Schließen eines Unternehmens sind in Italien gemäß dem Ease-of-Doing-Business-Index der Weltbank im internationalen Vergleich wenig vorteilhaft. Ähnlich ungünstig schneidet Italien bezüglich der Finanzierungsbedingungen, des Steuersystems sowie der Durchsetzung von rechtlichen Ansprüchen ab (Tabelle 1).

Über die konkrete (Über-)Regulierung des alltäglichen unternehmerischen Handelns hinaus spielen die Rahmenbedingungen für die Innovationsaktivitäten von Unternehmen eine entscheidende Rolle für die Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft. Auch in dieser Hinsicht stellt sich die Situation in Italien ungünstig dar, was sich exemplarisch in drei Bereichen zeigen lässt: Hinsichtlich des Anteils der gesamten (staatlichen und privatwirtschaftlichen) Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) am BIP liegt Italien näher dem Niveau wirtschaftlich schwächerer Länder wie Spanien und Portugal als dem Niveau von Frankreich, Deutschland oder etwa auch Schweden. Gleiches gilt für die F&E-Ausgaben der Unternehmen.

Neben den reinen F&E-Ausgaben spielen auch andere Rahmenbedingungen für Innovationen eine Rolle, die häufig in verschiedenen Innovationsindikatoren zusammengefasst werden. Hier belegen ebenfalls verschiedene Indikatorenkonzepte, dass Italien nur Mittelmaß ist.

Tabelle 2

Effekt einer exogenen Erhöhung des italienischen Staatskonsums um ein Prozent auf die Wertschöpfung
 Basisspezifikation (Spalte 1) und alternative Schätzmethoden (Spalten 2 bis 4)

| Abhängige Variable | Wachstumsrate der realen Wertschöpfung (Prozent) | | | |
|---|--|----------------|----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Modell | | | | |
| Schätzer | Fixed-effects | Random-effects | FGLS | PooledOLS |
| Unerwartete Erhöhung des Staatskonsums (um ein Prozent) | 1,791** | 1,594** | 2,471*** | 1,490** |
| p-Wert | 0,029 | 0,011 | 0,004 | 0,031 |
| Beobachtungen | 108 | 108 | 108 | 108 |
| R-Quadrat | 0,08 | 0,08 | – | 0,21 |

Anmerkung: p-Werte für heteroskedastische und autokorrelierte Fehlerterme. Alle Modelle enthalten eine Konstante und eine Indikatorvariable für die Jahre der Eurokrise. Signifikanzniveau: * p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01; Stichprobe für die Jahre 2008 bis 2017.

Lesebeispiel: Die Erhöhung des Staatskonsums um ein Prozent steigert die Wertschöpfung um 1,8 Prozent (Spalte 1).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Weiteren Aufschluss liefern Kennzahlen zum Stand der Digitalisierung, wie der digitalen Infrastruktur oder der Verbreitung von digitalen Kompetenzen in Italien, auf die die wissensintensiven Bereiche des Dienstleistungssektors in besonderem Maße angewiesen sind. Im Digital-Economy-and-Society-Index der Europäischen Kommission gibt es nur drei EU-Mitgliedsländer, die einen schlechteren Gesamtwert aufweisen: Rumänien, Griechenland und Bulgarien (Abbildung 8).

In der Zusammenschau dieser Kennzahlen zeigt sich, dass das Innovationssystem in Italien nicht dazu geeignet ist, den anstehenden Strukturwandel ausreichend zu unterstützen. Während Italien in der Vergangenheit gerade aufgrund seines ausgeprägt starken verarbeitenden Gewerbes im Vergleich etwa zu Spanien oder Portugal ein signifikant höheres Wohlstandsniveau (gemessen am BIP pro Kopf) erreicht hatte, hat das Land zuletzt an Dynamik verloren und kann den notwendigen ökonomischen Transformationsprozess in Richtung zukünftiger Wachstumsbereiche (wie den wissensintensiven Dienstleistungen) zu wenig vollziehen.

Expansive Finanzpolitik kann Raum für Strukturreformen schaffen

Vieles spricht dafür, dass weitere Strukturreformen und Investitionen zur Erhöhung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der italienischen Unternehmen unausweichlich sind. Allerdings gehen Reformen in der Regel mit vorübergehenden Wachstumseinbußen und Belastungen einzelner Wirtschaftszweige, Berufs- oder Bevölkerungsgruppen einher.⁹ Das gegenwärtig schwache konjunkturelle Umfeld dürfte die dringend benötigte Fortsetzung des in den Krisenjahren begonnenen, aber zuletzt eingeschlafenen Reformprozesses daher erheblich erschweren. Allerdings finden diese Überlegungen in den aktuellen Vorschlägen der

Regierung auch kaum Berücksichtigung (Kasten 2); diese sehen vor allem Transfers vor.

Wie gezeigt, mangelt es in Italien zum einen an Bauinvestitionen, zum anderen sind die F&E-Ausgaben niedrig und der Aufbau der IKT-Infrastruktur unzureichend. Höhere Staatsausgaben könnten diese Defizite ausgleichen, gleichzeitig die Nachfrage stimulieren und so die konjunkturellen Kosten von Reformen abmildern.¹⁰ Um die konjunkturellen Effekte von Staatsausgaben auf die italienischen Wirtschaftszweige abzuschätzen, wird auf den hier genutzten Datensatz zur italienischen Wirtschaftsstruktur zurückgegriffen. Anhand eines Panelmodells wird nun der Effekt auf die Wertschöpfung der italienischen Unternehmen geschätzt, wenn sich der Staatskonsum unerwartet verändert.¹¹ Es zeigt sich, dass höhere Staatsausgaben in der Tat zu einer statistisch signifikanten Steigerung der Wertschöpfung führen (Tabelle 2). Ein unerwarteter Anstieg des öffentlichen Konsums um ein Prozent würde in Italien zu einer Erhöhung der Produktion um rund 1,8 Prozent innerhalb desselben Jahres führen. Der Staatsausgabenmultiplikator auf Ebene der Wirtschaftszweige liegt damit deutlich oberhalb von eins. Jeder nachfragewirksame staatliche Euro führt also zu einem überproportionalen Anstieg der Wertschöpfung. Dieser Effekt bleibt von der Größe und statistischen Signifikanz ähnlich, wenn man alternative Schätzverfahren verwendet (Tabelle 2, Spalten 2–4).

Die Ergebnisse legen nahe, dass die durch eine expansive Finanzpolitik gewonnenen gesamtwirtschaftlichen Spielräume genutzt werden könnten, um den in den Krisenjahren begonnenen Reformprozess fortzusetzen, statt von ihm abzuweichen. Strukturreformen flankiert von wachstumsorientierten Maßnahmen würden auch von Investoren

⁹ Vgl. etwa Gaulti Eggertsson, Andrea Ferrero und Andrea Raffo (2014): Can structural reforms help Europe?, Journal of Monetary Economics, vol. 61, 2-22 oder Nauro F. Campos, Paul De Grauwe und Yuemei Ji (2017): Structural Reforms, Growth and Inequality: An Overview of Theory, Measurement and Evidence, IZA Bonn.

¹⁰ Vgl. Romain Duval (2008): Is there a role for macroeconomic policy in fostering structural reforms? Panel evidence from OECD countries over the past two decades, European Journal of Political Economy 24(2), 491-502.

¹¹ Die Daten zur exogenen Veränderung von Staatskonsum stammen aus Benjamin Born, Gernot Müller und Johannes Pfeifer (2019): Does austerity pay off?, mimeo, Universität Bonn, und berechnen sich als Differenz aus dem tatsächlichen und dem erwarteten Wachstum des Staatskonsums.

Kasten 2

Aktuelle Reformpläne der italienischen Regierung

Die aktuelle Regierung möchte in weiten Teilen vom reform- und finanzpolitischen Kurs der vorherigen Regierungen abkehren. So sieht der aktuelle Haushaltsentwurf vor, die unter der Vorgängerregierung mit der Europäischen Union vereinbarte Neuverschuldung von 0,8 Prozent für das Jahr 2019 auf 2,04 Prozent zu erhöhen, nachdem zuvor sogar eine Erhöhung auf 2,4 Prozent geplant war. Neben der Rücknahme geplanter Steuererhöhungen bilden vor allem die Einführung eines Bürgereinkommens und eine Absenkung des Renteneintrittsalters Kernpunkte des Haushaltsentwurfs. Aufgrund des reduzierten finanziellen Spielraums dürfte der ursprünglich angekündigte jährliche Umfang des geplanten Bürgergeldes von etwa 17 Milliarden Euro für 2019 auf lediglich sechs Milliarden Euro sinken. Daneben wurde bereits beschlossen, den Beginn der Auszahlung auf das Frühjahr 2019 zu verschieben. Auch die Hürden für den Zugang zu dieser sozialen Absicherung wurden erhöht. Damit dürften zusätzliche Nachfrageeffekte aus der Einführung des Bürgergeldes nahezu verpuffen.

Zudem bleibt unklar, inwiefern die Regierung ihre Ankündigung durchführen wird, die unter den Vorgängerregierungen geplanten und bereits umgesetzten Strukturreformen rückgängig zu machen. Sie beabsichtigt weiterhin, die Rentenreform von 2012 weitestgehend zurückzuführen und das Renteneintrittsalter wieder herabzusetzen. Die dadurch steigenden Staatsausgaben würden laut Regierung durch die Vermittlung der freiwerdenden Arbeitsplätze an junge Arbeitssuchende gerechtfertigt. Verschiedene Studien zeigen jedoch, dass jüngere und ältere Beschäftigten gar nicht um die gleichen Arbeitsplätze im Wettbewerb stehen. Außerdem verringert das Absenken des Renteneintrittsalters eher die Investitionstätigkeit von Unternehmen und kann so zu geringerem Wirtschaftswachstum führen.¹ Daher dürfte sich das Ziel der Vermittlung der in Folge des niedrigeren Eintrittsalters „freiwerdenden Arbeitsplätze“ an junge Arbeitssuchende als Illusion erweisen.

¹ Siehe etwa René Böheim (2014): The effect of early retirement schemes on youth employment, IZA World of Labor 70, wo ein Überblick über die Wirkungsweise des Absenkens des Renteneintrittsalters auf die Beschäftigung in verschiedenen Ländern gegeben wird.

honoriert werden. Denn die Reaktion der Finanzmärkte auf geplante Erhöhungen der Staatsausgaben darf nicht unterschätzt werden. Gerade in der jüngeren Vergangenheit wurde deutlich, wie sensibel Investoren mittlerweile auf Ankündigungen der italienischen Regierung reagieren.

Fazit: Strukturreformen fortsetzen und F&E-Ausgaben erhöhen

Italien ist spätestens seit dem Konfrontationskurs mit Brüssel über die Neuverschuldung im Herbst 2018 wieder in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Das Land wurde von der Finanzkrise hart getroffen, und sein Wohlstandsniveau gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und den Beschäftigtenzahlen hat den Zustand vor der Finanzkrise noch immer nicht erreicht. Eine positivere ökonomische Zukunft Italiens als Nettozahler in der EU ist aber für den Fortbestand der EU und des Euroraums von essentieller Bedeutung.

Die vergangenen italienischen Regierungen waren indes nicht untätig. Die Wirtschaftspolitik hat sich in den letzten zehn Jahren vor allem auf zwei Kernbereiche konzentriert: die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und den Abbau der Staatsausgaben. Aber die Strategie hat ihr Ziel verfehlt. Trotz dauerhafter Primärüberschüsse ist die Staatsschuldenquote angestiegen. Zum einen führten Sorgen um die Tragfähigkeit der italienischen Staatsschuld an den Märkten zu höheren Zinsen, zum anderen schrumpfte das BIP. Ein solcher Rückgang erhöht „automatisch“ die Staatsschuldenquote, ohne dass die Staatsausgaben steigen müssen.

Zudem hatte die italienische Wirtschaft starke Beschäftigungseinbrüche in ihren traditionellen Wirtschaftsbereichen, im Bau und im verarbeitenden Gewerbe, zu verzeichnen. Gleichzeitig haben sich keine neuen Wachstumsbranchen wie etwa in den wissensintensiven Dienstleistungen entwickelt, die in anderen Ländern Europas für Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum gesorgt haben. Geringe F&E-Investitionen, ein unzureichendes Innovationssystem sowie investitionshemmende regulatorische Rahmenbedingungen dürften den notwendigen ökonomischen Transformationsprozess behindert haben.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen der derzeitigen Regierung wie die Absenkung des Rentenalters und das Bürgereinkommen lösen diese Probleme ebenso wenig wie der diskutierte Austritt aus dem Euroraum. Stattdessen sollte der Staat die im jüngsten Haushaltsentwurf vorgesehenen Mittel vermehrt für Investitionen einsetzen, etwa um der brachliegenden Baubranche aufzuhelfen, die Defizite in der IKT-Infrastruktur auszugleichen und F&E-Ausgaben zu erhöhen. Dies würde auch die Konjunktur kurzfristig ankurbeln, wie die Berechnungen zeigen. Gleichzeitig müsste seitens der Regierung glaubhaft sichergestellt werden, dass die dadurch entstehenden Spielräume für die Fortsetzung des noch ausstehenden Reformprozesses zusätzlich zur bereits erfolgten Flexibilisierung der Arbeitsmärkte genutzt werden; dies dürfte das Vertrauen an den Finanzmärkten steigern

ITALIEN

und die Refinanzierungskosten für den italienischen Staat nicht weiter erhöhen. Im Mittelpunkt des weiteren Reformprozesses sollte dabei eine Verbesserung des Regulierungs-

Innovations- und des Justizsystems stehen, um so die Wachstumsbedingungen von Unternehmen zu verbessern und damit das Produktionspotential zu erhöhen.

Stefan Gebauer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | sgebauer@diw.de

Alexander S. Kritikos ist Forschungsdirektor am DIW Berlin und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Potsdam | akritikos@diw.de

Alexander Kriwoluzky ist Abteilungsleiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg | akriwoluzky@diw.de

Anselm Mattes ist Manager der DIW Econ | amattes@diw-econ.de

Malte Rieth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | mrieth@diw.de

JEL: L2, O3, O4

Keywords: Italy, economic structure, growth sectors, innovation, manufacturing, SME, regulatory environment, knowledge-intensive services

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 7-8-9/2019:

www.diw.de/diw_weekly



IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

86. Jahrgang 27. Februar 2019

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.;
Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Marius Clemens

Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;
Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter