

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Die globale Krise in Italien

Entstehung, Eigenart, Gefahren

PAOLO BORIONI, RONNY MAZZOCCHI

Dezember 2012

- Italiens relativ stark exportorientierte Wirtschaft konnte sich bis zur weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise nur mit Hilfe von Niedriglöhnen behaupten. Fehlende Investitionen in Innovationen, eine unzulängliche Wirtschaftspolitik sowie eine fehlende Gemeinschaftspolitik, die verschiedene Wettbewerbsniveaus in der EU hätte ausbalancieren können, verhinderten eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung Italiens.
- Diese Fragilität der italienischen Wirtschaftsstrukturen wurde erst mit dem Einsetzen der Rezession 2008/2009 deutlich. Die negativen wirtschaftlichen Aussichten für Italien in den kommenden Jahren werden für eine anhaltende skeptische Bewertung an den Finanzmärkten sorgen und die Verschlechterung der Konjunkturdaten wird auch 2013 zu einem Rückgang der Investitionen führen.
- Der von der technokratischen Regierung unter Mario Monti seit November 2011 eingeschlagene rigide Sparkurs führt das Land nicht aus der Rezession und trifft in erster Linie die unteren Einkommensschichten. Die massiven sozialen Folgen dieser Sparpolitik sowie einseitige Schuldzuweisungen der italienischen Finanzelite in Richtung politischer Entscheidungsträger könnten das demokratische System delegitimieren.
- Bei den Parlamentsneuwahlen in 2013 hat das Mitte-Links-Bündnis unter dem Spitzenkandidaten Pierluigi Bersani gute Chancen an die Regierung zu kommen.

Die politische Lage von Berlusconi bis Monti

In den vergangenen zwanzig Jahren versuchten einflussreiche italienische Akteure im Medien- und Finanzbereich, die politisch organisierten Kräfte und damit die erstmals starken Parteien sowie die auch heute noch sehr präsenten Gewerkschaften auszuweichen. Dies ist in gefestigten Demokratien ein bekanntes Phänomen. In Italien aber spitzte sich diese Entwicklung zu, als 1993/94 die traditionellen Parteien verschwanden. Seither füllte Silvio Berlusconi das Vakuum im Mitte-Rechts-Lager aus, und die Linke unterstützte, wie in anderen Notlagen auch, fortan gemäßigte parteiunabhängige Kandidaten wie Azeglio Ciampi, Lamberto Dini und Romano Prodi. Auch Mario Monti, der vorerst Letzte in dieser Reihe, erfuhr diese Unterstützung, wenn auch in Form einer »Großen Koalition«. Montis Verdienst war es zunächst, Berlusconi im November 2011 als Ministerpräsidenten abzulösen, um dem Land wieder Glaubwürdigkeit zu verschaffen.

Gegenwärtig liegt die Partito Democratico (PD/Demokratische Partei) laut Umfragen bei ca. 34 Prozent und wird hauptsächlich von ehemaligen Kommunisten, progressiven Katholiken und in einigen Fällen von sehr moderaten Liberaldemokraten gewählt: Sie wird jedoch bald ihre eigenen Ambivalenzen und Widersprüche klären müssen. Die von Monti ergriffenen Maßnahmen, die einem zu rezessiven Fiscal Compact unterliegen, werden das Land nicht aus der Krise herausführen und tiefgreifende Folgen für die linkswählenden Schichten der Gesellschaft nach sich ziehen. Daher sprechen sich viele führende Parteimitglieder mit Blick auf die Zeit nach Montis Mandat für einen kräftigen Linksruck aus, der in einer Politik der Krisenbewältigung mit moderateren Kürzungen, gezielteren Investitionen sowie wachstumsfördernden Impulsen Gestalt annehmen soll. Nur so könne auch die Verschuldung zurückgehen. Auf der anderen Seite gibt es führende Politiker wie die früheren Parteichefs Massimo D'Alema und Walter Veltroni, die Monti und seine grundlegende politische Linie weiterhin unterstützen wollen. Der PD-Parteichef und Spitzenkandidat des Mitte-Links-Bündnisses für die kommende Parlamentswahl Pierluigi Bersani tendiert zu einem, wenn auch vorsichtigen Bruch mit der Linie Monti: Er ist für ein Abkommen auch mit Kräften links der PD, um anschließend eine Regierung mit der zuverlässigsten Partei der Mitte, der christlich-demokratischen Unione di Centro (UdC/Union der Mitte), zu bilden, die laut Umfragen

einen Anteil von ca. acht Prozent hält. Die Idee ist jedenfalls, die politische Kräfte zu bündeln, die gewillt sind, eine Epoche hinter sich zu lassen, in der die Linke als Alternative zu Berlusconi zusammen mit gemäßigten parteiunabhängigen und von Finanzzeitungen unterstützten Technokraten regierte. Angestrebt wird eine fortschrittliche und zugleich zuverlässige Koalition, die sich vorsichtig von Monti distanziert; eine Koalition mit der rotgrünen Partei Sinistra-Ecologia-Libertà (SEL/Linke-Ökologie-Freiheit), die laut Umfragen Aussicht auf ca. sieben Prozent Stimmanteile hat, aber ohne die Kommunisten und Anti-Berlusconi-Populisten wie den ehemaligen Staatsanwalt Antonio Di Pietro.

Berlusconi hat nach dem angekündigten Rücktritt Mario Montis seine Rückkehr bei den anstehenden Neuwahlen im Februar 2013 bekanntgegeben. Umfragen zufolge ist er von einem Sieg weit entfernt, aber gewiss könnte er die Gefahr des Untergangs seiner Partei vermindern, und so dafür sorgen, dass diese weiterhin eine bedeutende Rolle spielen kann.

Die von Skandalen erschütterte Lega Nord hat ihren Gründer Umberto Bossi in den Ruhestand geschickt; dessen Nachfolger Roberto Maroni ist nicht gewillt, sich erneut mit Berlusconi zu verbünden. Wenn es bis zu den Neuwahlen bei dieser Konstellation bleibt, sind die Chancen auf einen Sieg der progressiven Koalition groß.

Historisch-wirtschaftliche Prämisse

Italien beschritt erst relativ spät, zwischen 1950 und 1980, seinen Weg aus der Armut. Viele Aspekte lassen diesen Weg außergewöhnlich positiv erscheinen, allerdings ist er auch von Widersprüchen geprägt. Seinen Newcomer-Status eines Landes, das sich zum großen Teil auf un stabile Arbeitsverhältnisse und auf die Schattenwirtschaft stützte, hatte Italien noch nicht überwunden, als es zu zwei Umbrüchen kam:

1. Nach der Periode von 1980 bis 1990 ging das Weltwirtschaftswachstum zurück; dies begünstigte eine ideologische Diskreditierung des Sozialstaates, die dessen vollständigen Ausbau verhinderte. Besonders die Arbeitslosenversicherung und die Beschäftigungspolitik standen und stehen in Italien nicht auf dem Niveau eines nunmehr reichen Landes.

2. Der Euro wurde im Rahmen eines sehr straffen Währungssystems und unter Geringschätzung jeglicher Ausgaben- und Industriepolitik eingeführt, was die Ausdehnung von Produktionskapazitäten in noch unzureichend entwickelten Teilen des Landes unmöglich machte.

Italiens Lage zum Zeitpunkt der Einführung des Euro lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die sozialstaatlichen Einrichtungen und der Wettbewerb ermöglichten es noch nicht, eine Struktur zu schaffen, die Niedriglöhnen und unstabilen Arbeitsverhältnissen Einhalt hätte gebieten können.
- Die Staatsunternehmen, die sehr viel effizienter produzierten, als gemeinhin behauptet wird, konnten nicht mehr langfristig in Innovationen investieren. So mangelte es an sozialen Strukturen (dem »Boden«) und an langfristigen Investitionen (dem »Aufzug«) für höhere Produktionskapazitäten, die insbesondere in den südlichen Regionen erforderlich waren. Auch die Möglichkeit einer Abwertung der Währung war nicht mehr gegeben.

Dennoch hatte Italien in den zwanzig Jahren von 1980 bis 2000 eine nunmehr sehr stark verbreitete Unternehmens- und Industriekultur erworben, die in hohem Maße wettbewerbsfähig war.¹ Auf die neuen Herausforderungen, die sich mit dem Ende von Bretton Woods und dem Monetarismus des Euro ergaben, reagierte das Land mit dem sogenannten »Dritten Italien« (Terza Italia): nämlich mit 800 000 Kleinunternehmen neben der privaten und der staatlichen Großindustrie. Davon sollten fast 5 000 derart stark wachsen, dass sie in die Nähe der deutschen mittelständischen Industrie gelangten und die dynamische Komponente der nationalen Privatindustrie bildeten. Allerdings erfolgte mit der neuen neoliberalen Vorherrschaft die Auswahl der Besten auf schizophrene Weise. Was blieb, war das Nebeneinander von Exzellenz und Ausbeutung, Innovation und zugleich niedriger Anfangskapitalisierung sowie Schwarzarbeit. Unter diesen Rahmenbedingungen blieben der nachlässige Steuereinzug und die regelmäßig vorgenommene Abwertung der Währung weniger landesübliche Unsitten als zwei notgedrungen fortwährende Wettbewerbsfaktoren. Auch die Staatsverschuldung kann in großen Teilen in diesem Kontext erklärt werden.

1. Laut der offiziellen Daten der Wirtschaftszeitung *Il Sole-24 Ore* ist die Anzahl der Unternehmen pro Einwohner in Italien die höchste in den Industrieländern.

Die Maastricht-Kriterien anzunehmen, ohne starke Investitionen in Innovation folgen zu lassen, und das Fehlen einer Gemeinschaftspolitik, die Innovationskapazitäten und die unterschiedlichen Wettbewerbsniveaus innerhalb der EU hätte ausbalancieren können, verhinderten den Fortgang der italienischen Entwicklung.

Dies führt uns zur heutigen Situation. Italien konnte bis über das Jahr 2005 hinaus seine Anteile am Weltexport halten, wenn auch nur dank der niedrigen Löhne, der enorm angestiegenen Flexibilität des Arbeitsmarktes und in gewisser Weise auch dank der tolerierten Steuerhinterziehung. Dies erklärt die extrem niedrige Binnennachfrage ebenso wie das Weiterbestehen einer zu hohen Staatsverschuldung. Während Deutschland mit den Hartz-IV-Reformen die Binnennachfrage und die Löhne senkte, haben sich die Nachteile für eine so bedeutende Industrie wie die Italiens (noch 2008 erzielte Italien den weltweit vierthöchsten Exportüberschuss von Industriegütern)² in katastrophaler Weise verstärkt. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum sich die weltweite Krise so dramatisch auf die italienischen Staatsfinanzen ausgewirkt hat.

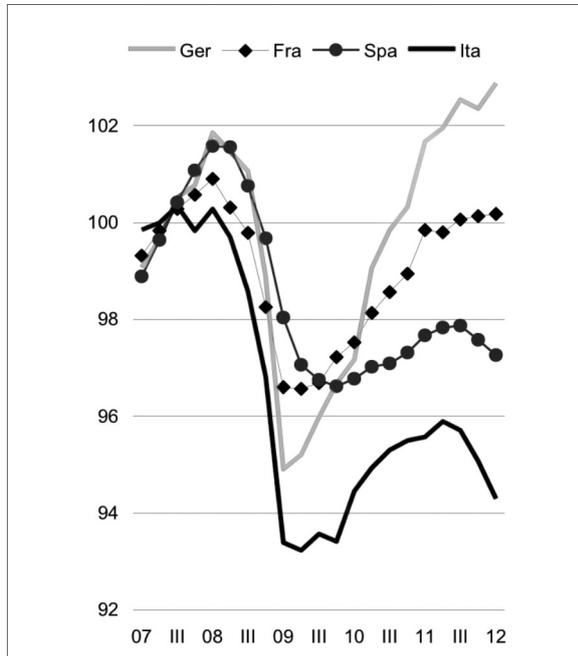
Allgemeine Wirtschaftslage

In den letzten zwanzig Jahren ist das Wachstum Italiens zurückgegangen. Bereits vor der Rezession lag das Jahreswachstumspotenzial unter zwei Prozent. Heute liegt dieses Potenzial nicht zuletzt deshalb, weil erst mit dem Einsetzen der Rezession die Fragilität der italienischen Wirtschaftsstrukturen ins allgemeine Bewusstsein rückte, noch niedriger. Was in der Tat beeindruckt, ist weniger das Schrumpfen des Bruttoinlandsproduktes im Zeitraum 2008/09, das zwar beträchtlich war, sich aber nicht besonders von den Entwicklungen in anderen Ländern abhob. Vielmehr erstaunt die ausgebliebene Wiederbelebung im darauf folgenden Zeitraum 2010/11, als die Wirtschaft erneut stagnierte und die Beschäftigungsquote auf dem während der Krise erreichten niedrigen Niveau verharrte (vgl. Abbildung 1). Das Wachstumsgefälle – zum Beispiel im Vergleich zu Frankreich und Deutschland –, das sich während der Rezession gebildet hatte, addierte sich zu dem in den Jahren vor der Krise. Derart unterschiedliche Entwicklungen gefährden den Zusammenhalt der EU.

2. Es wird Bezug genommen auf die offiziellen Daten des Nationalen Italienischen Statistikinstituts (Istat) von 2009.



Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt 2007-2012 (2007 = 100)



Quelle: Eurostat

Die wirtschaftliche Stagnation in den 2000er Jahren hing hauptsächlich von der Stagnation der Totalen Faktorproduktivität (TFP) ab und nicht von einem Rückgang der Einsatzfaktoren beziehungsweise nicht von der knappen Verfügbarkeit oder von den Kosten der Produktivitätsfaktoren (angefangen bei den Gesamtlohnkosten und der Arbeitsmarktflexibilität, die bereits weitgehend mit den Reformen nach 1996 erreicht wurde, auch wenn man in der europäischen Diskussion anderes hört). Im Gegenteil: Zahlreiche Growth-Accounting-Agenturen zeigen, dass in den 2000er Jahren eine vor dem Hintergrund des niedrigen Wachstums relativ starke Beschäftigungsdynamik zu verzeichnen war. Diese starke Beschäftigungsdynamik resultierte daraus, dass die gemäßigte Lohnentwicklung und die Reformen zugunsten der Arbeitsflexibilität im Laufe der letzten 15 Jahre der Nutzung des Faktors Arbeit entgegenkamen – nicht immer zu günstigen Bedingungen für die Arbeitnehmer. Trotz des begrenzten Bedarfs an Zusatzkapital seitens des italienischen Produktionssystems setzte sich die Akkumulation von Kapital im gesamten letzten Jahrzehnt kräftig fort, dank der sehr vorteilhaften Bedingungen für Kreditgewährungen, die die Kapitalkosten für Unternehmen senkten.

Der Stillstand bei der Totalen Faktorproduktivität hatte folglich andere Gründe:

1. Die zunehmende globale Konkurrenz im Kostenbereich benachteiligte jene Industriesparten, die ähnliche Spezialisierungen aufweisen wie die in den Schwellenländern. Dadurch wurden Standortverlagerungen oder sogar das Ausscheiden aus dem Markt beschleunigt.

Die internationale Organisation der Produktion hätte verlangt, auf internationaler Ebene führende Positionen in den Herstellungsphasen mit der höchsten Wertschöpfung zu erobern; dies aber hätte größere Unternehmensdimensionen vorausgesetzt, als sie gemeinhin in Italien vorhanden waren. Dieses Problem wurde in der Vergangenheit teilweise durch die Vernetzung in regionalen Wirtschaftsklustern gelöst: Die Unternehmen überwinden mit Hilfe von Kooperationsbereitschaft die Hürden der Marktpräsenz, die durch ihre geringe Dimension entstanden waren.

2. Die Wirtschaftspolitik agierte unzulänglich; es wurde fast nichts unternommen, um die Hersteller in dem sich verschärfenden internationalen Wettbewerb zu unterstützen. Zu den schon lange bestehenden Problemen mit ständig zunehmenden gesetzlichen Regelungen, den Kosten der Bürokratie und den Mängeln im Rechtssystem kam in den letzten Jahren noch hinzu, dass die innovativen Chancen, die die Informations- und Kommunikationstechnik bot, in Italien nicht genutzt wurden, während andere Konkurrenzländer stark davon profitierten. Es muss daran erinnert werden, dass das Wachstum des Kapitalstocks, wenn auch weniger als in Ländern wie Spanien, zu einem guten Teil in den Bausektor gelenkt wurde, der keine technologischen Fortschritte mit sich bringt.

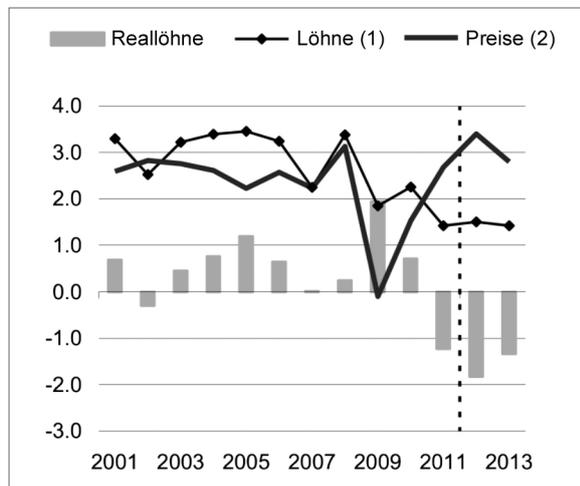
Das Ansteigen der Reallöhne war in der letzten Dekade bescheiden und wurde durch die Steuererhöhungen auf die Arbeitseinkommen aufgehoben. (vgl. Abbildung 2) Vor der Krise wurde die schwache Lohnentwicklung teilweise dadurch ausgeglichen, dass sich dank der Arbeitsmarktreformen die Gehaltssumme auf eine größere Anzahl von flexibel Beschäftigten verteilte. Aber auch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Sektor der geringfügigen Beschäftigung war ab 2008 rückläufig, als zusätzlich zu den im Vergleich zur Produktivität schwach ansteigenden Löhnen auch die Beschäftigungskurve in die Gegenrichtung fiel. Insgesamt hat die



Kaufkraft der italienischen Familien von 2007 bis 2011 um fast fünf Prozent abgenommen (vgl. Abbildung 3). Das Konsumverhalten zeigte nur deshalb eine leichte Aufwärtsbewegung, weil in den 2000er Jahren wie in beinahe allen Industrieländern die Sparquote sank (von 17 Prozent des BIP im Jahre 1995 auf 8,6 Prozent im Jahre 2008) und weil gleichzeitig das Verschuldungsniveau der privaten Haushalte anstieg. Das Absinken der lohngebundenen Konsumnachfrage wurde in den letzten Jahrzehnten durch den Zuwachs der privaten ebenso wie der öffentlichen Schuldenaufnahme kompensiert.

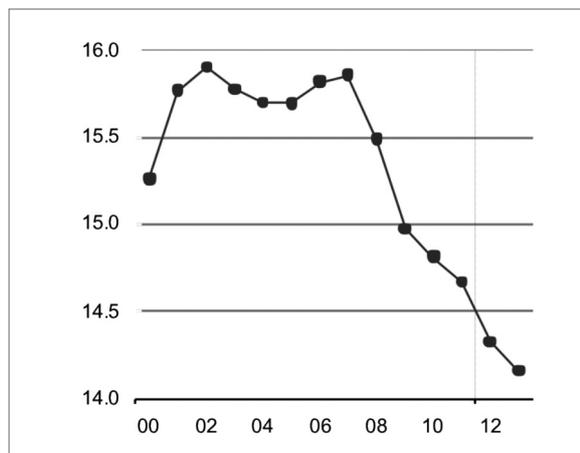
Abb. 2: Löhne und Preise

(1) Effektivlohn, (2) Deflator der Verbraucherpreise



Quelle: Zentralbank Italien (Banca d'Italia)

Abb. 3: Italien – Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen Inflationbereinigt (in Tausend Euro)



Quelle: ISTAT

Die Summe des Gesamtschuldenaufkommens in Italien ist vergleichsweise niedrig, da den hohen Staatschulden die im internationalen Vergleich relativ geringen Privatschulden gegenüberstehen. Jedoch ist die Verschuldung der Familien im letzten Jahrzehnt von 32 Prozent auf 50 Prozent des verfügbaren Einkommens angestiegen, vorrangig bestehend aus Immobiliendarlehen. Dabei fällt vor allem die Ungleichheit der Verteilung ins Gewicht: Die Gruppe, in der die stärkste Verschuldung zu verzeichnen ist, findet sich im unteren Viertel der Einkommensskala.³ Dies kann zusätzlich zu den Kredit- und Steuerrestriktionen in den kommenden Jahren eine weitere Verminderung der Kaufkraft und der Binnennachfrage hervorrufen und einen Abstieg in die Armut für immer mehr Menschen bedeuten.

Die Stagnation der TFP führte auch zu einer Minderung der Wettbewerbsfähigkeit Italiens. Auch wenn die Nominallöhne zumindest im Vergleich zu den anderen vier Krisenstaaten der Eurozone (PIIGS/Portugal, Italien, Irland, Griechenland, Spanien) nur geringfügig anstiegen, machten es die in Ländern wie Deutschland ergriffenen Maßnahmen unmöglich, die Produktivitätskluft zu füllen (vgl. Tabelle 1). Erstens dehnte sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach den Hartz-IV-Reformen der Bereich der Niedriglöhne aus. Hinzu kam die Auslagerung von Teilen der deutschen Produktion nach Osteuropa (Ungarn, Tschechische Republik usw.), was zu einer Produktionssteigerung sowohl in den Tochterunternehmen als auch in den Mutterunternehmen in Deutschland von über 20 Prozent führte.⁴ Zweitens fungierte die Ausdehnung des Niedriglohnsektors in Deutschland zusammen mit der schwachen Entwicklung im Bereich der hohen Löhne als impliziter deutscher Protektionsfaktor innerhalb der EU. Gleichzeitig hinderten ein starker, nicht abwertbarer Euro und die intensive Globalisierung die italienische Produktion daran, Marktanteile außerhalb der EU zu gewinnen. Der Verlust von Marktanteilen fand seine Bestätigung in der Entwicklung der Zahlungsbilanz, die noch 2011 einen starken Negativsaldo aufwies.

3. Banca d'Italia: L'indebitamento delle famiglie italiane (Die Verschuldung der italienischen Familien), in: Bollettino Economico, 52/2008, 23-25.

4. T. Hansen: Tariff Rates, Offshoring and Productivity: Evidence from German and Austrian Firm-level data, in: Munich Discussion paper, Universität München, 21/2010.



Tab. 1: Entwicklung der Nominallöhne, Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten in der Eurozone (1999-2010)

	Nominallöhne 2009 in Euro	Nominallöhne 2010 1999 = 100	Produktivität 2010 1999 = 100	Lohnstückkosten 2010 1999 = 100	Reallöhne 2010 1999 = 100
Österreich	32 076	124,43	115,05	111,44	99,80
Belgien	36 932	130,60	105,58	123,70	102,64
Finnland	29 843	139,06	110,91	125,19	114,69
Frankreich	33 690	128,96	113,19	118,46	106,62
Deutschland	30 690	111,37	112,89	105,99	93,54
Griechenland	16 479	173,93	129,43	137,88	118,65
Irland	28 085	164,63	132,57	132,77	120,24
Italien	27 076	126,59	100,68	131,44	98,00
Luxemburg	39 465	135,83	100,62	134,99	104,24
Niederlande	28 978	137,64	112,66	127,28	107,73
Portugal	14 096	142,29	109,98	129,39	105,89
Spanien	21 982	141,96	110,05	134,58	101,89

Quelle: OECD

Dieses Ergebnis ist umso beunruhigender, wenn man die Rezessionsphase berücksichtigt, die den strukturellen Überschuss an Produktionskapazitäten noch zusätzlich erweitert hat. Die Nichtausschöpfung des Kapitalstocks droht die beginnende Entindustrialisierung weiter zu beschleunigen und sich auf die Fähigkeit Italiens auszuwirken, seine Staatsschulden tragen zu können.⁵ Die negativen Aussichten für die kommenden Jahre können zudem Investitionen in den Wiederaufbau behindern, während dieser Prozess der Wiederbelebung in den anderen europäischen Ländern bereits begonnen hat. Es besteht somit die Gefahr, dass das technologische Gefälle gegenüber internationalen Konkurrenten eher zu- statt abnimmt. Hierzu hat sich die Verlangsamung staatlicher Investitionen gesellt. Die Sparmaßnahmen können in diesem Sinne verhängnisvolle Auswirkungen haben, sei es hinsichtlich ausbleibender positiver Wachstumseffekte, sei es mit Blick auf jene Teile des Landes, in denen die Infrastrukturen große Defizite aufweisen.

Die dramatische Verlangsamung des Wachstums, nicht das Klischee eines wenig tugendhaften Italiens, erklärt die Schwierigkeiten der Staatsfinanzen: Italien erreichte de facto bis zum Jahr 2009 gemessen am BIP eine Reduzierung seiner Gesamtschulden; in jenem Jahr 2009 gelang es dem Land dann zum ersten Mal seit 1991 nicht, einen positiven Primärsaldo zu erreichen. Das Ausmaß der Schulden benachteiligte Italien im Verlauf der Krise stark und verhinderte, dass in der akutesten Phase des Nachfrageeinbruchs durch konjunkturfördernde Maßnahmen gegengesteuert werden konnte. Der Rückgang der Sparquote bei den Familien, die in der Vergangenheit ein Gegengewicht zur hohen Staatsverschuldung gebildet hatte, sowie die Verschlechterung der Außenhandelsbilanz haben das Misstrauen der Finanzmärkte verstärkt und Italien in eine Phase äußerst restriktiver Steuerpolitik gedrängt.

Sparpolitik und Strukturreformen

Im Laufe des Jahres 2011 verabschiedeten die Regierungen Berlusconi und Monti Korrekturen des Haushalts in Höhe von über 200 Milliarden Euro für den Zeitraum 2012 bis 2014. Das Volumen der staatlichen Sparmaß-

5. Die Tragfähigkeit des Staatshauhaltes scheiterte im Jahre 2011 nicht aufgrund der Höhe der Verschuldung, die vor der Krise in Spanien, Portugal und Irland de facto niedriger war als in Deutschland, sondern aufgrund der Irrationalität, mit der von Beginn an die griechische Krise und dann die Krisen in der Peripherie Europas angegangen wurden.

nahmen beläuft sich auf 4,5 Prozent des BIP im Jahr 2012, auf 6,1 Prozent im Jahr 2013 und auf 6,3 Prozent im Jahr 2014. Die Reduzierung der Nettoverschuldung wird sich auf 81 Milliarden Euro belaufen; 67 Prozent davon entfallen auf Einnahmeerhöhungen, 33 Prozent auf Ausgabenkürzungen.

Zu den Maßnahmen mit direkter Wirkung gehören Rentenkürzungen, Verzögerungen bei der Entrichtung der Abfindung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, drastische Begrenzung der Neueinstellungen im öffentlichen Dienst, Gehaltsstopp für Staatsbedienstete und einschneidende Kürzungen bei den Gebietskörperschaften.

Indirekt wirken sich eine wieder eingeführte Grundsteuer auf selbst bewohntes Eigentum, die Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Steuern auf Wertpapierdepots und die Anhebung der Mineralölsteuer, der Steuern auf Glücksspiele, der Tabaksteuer sowie der Abgaben im Energiesektor aus.

Dabei wurde stärker von Einnahmeerhöhungen Gebrauch gemacht als von Ausgabenkürzungen. Wichtig ist jedoch auch ein Blick auf die Art der verabschiedeten Maßnahmen: Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen den beiden, 2011 aufeinander folgenden Regierungen zu verzeichnen. Die Korrekturen der Regierung Berlusconi sahen Ausgabenkürzungen in den Haushalten der Ministerien und bei den Gebietskörperschaften vor. Die Regierung Monti setzte hingegen fast ausschließlich auf Kürzungen bei den Rentenausgaben, weil sie glaubt, dass weitere Schnitte bei den Gebietskörperschaften negative Effekte hätten. Damit hat sie zwar Recht, jedoch übersieht sie, dass dies auch für Rentenkürzungen gilt, die ebenfalls negative Auswirkungen auf den Konsum und damit auf das Wachstum des BIP mit sich bringen. Auch hinsichtlich der Staatseinnahmen unterscheiden sich die beiden Regierungen deutlich: Monti richtete den Großteil der höheren Besteuerung auf Konsumgüter sowie zum Teil auf Immobilien und Geldvermögen. Parallel senkte er die Einkommens- und Unternehmensteuer im Vergleich zur Situation vor 2011.

Im Grunde genommen ist es gerecht und als positiv zu werten, dass die Regierung Monti eine höhere Besteuerung der Vermögen zugunsten der Einkommen einführte. Immobilienbesitz und Geldvermögen sind aber nicht gleichzusetzen, insbesondere nicht in einem Land

wie Italien, in dem 80 Prozent der Bevölkerung in Eigentumswohnungen leben. Ein beachtlicher Teil der Steuerlast traf fast ausschließlich den Immobilienbesitz (man rechnet hier mit gut elf Milliarden Euro Einnahmen jährlich), während die Geldvermögen fast gänzlich verschont blieben.

Die italienische Wirtschaft kann keine weiteren Steuerrestriktionen ertragen, die die Einkommen schmälern. Die Sparpolitik hat im Gegensatz zu den Prognosen zahlreicher Kommentatoren die Konjunkturerwartungen verschlechtert und die Wirkung der Steuersenkungen für Unternehmen sowie die Effekte der anderen von der Regierung Monti eingeleiteten Reformen für einen wirtschaftlichen Aufschwung aufgehoben.

Rechtfertigungen seitens der Politik

Es waren die EU-Institutionen und die Europäische Zentralbank (EZB), die diese Maßnahmenpakete verlangt hatten. Die Einführung neuer und strafferer Regeln in der Haushaltspolitik (Reform des Stabilitätspaktes, Fiscal Compact) zwang die italienischen Regierungen, den Prozess der Haushaltssanierung zu beschleunigen. Nach den neuen europäischen Regeln wird Italien seine Neuverschuldung stark senken müssen, bis im Jahr 2013 der Haushalt ausgeglichen ist. Außerdem muss das Verhältnis zwischen Staatsschulden und BIP, das noch weit über dem Maastrichter Schwellenwert von 60 Prozent liegt, jährlich um 5 Prozent reduziert werden. Mit einer Gesamtverschuldung von gegenwärtig über 120 Prozent hieße dies für Italien pro Jahr eine Rückführung der Schulden um mehr als 3 Prozent des BIP. Damit dies gelingt, muss das Niveau des Primärüberschusses umso höher sein, je niedriger das Wirtschaftswachstum und je höher die Zinsen sein werden. Die Spannweite der Höhe des Primärsaldos, der erforderlich ist, um das Ziel eines Schuldenabbaus zu erreichen, liegt, wenn man von realistischen Werten ausgeht, zwischen drei und sechs Prozent des BIP. Diese Auflagen sind noch härter, wenn man die im Fiscal Compact vorgegebenen Ziele für einen ausgeglichenen Haushalt einhalten möchte. Mit einem Zuwachs des BIP von mittelfristig zwei Prozent und durchschnittlichen Zinsen für die Staatsschulden von 4,5 Prozent läge der für den Ausgleich des Haushaltes erforderliche Primärsaldo bei über vier Prozent jährlich. Eine Zuwachsrate von zwei Prozent ist jedoch nicht realistisch, es sei denn, es käme zu einem gegenwärtig

nicht absehbaren deutlichen Nachkrisen-Aufschwung und einer positiven Auswirkung der Reformen auf die TFP. Bei weiterer Stagnation dagegen müsste ein konstant über sechs Prozent des BIP liegender Primärüberschuss erreicht werden. Ein derartiges Ziel hat es in der Geschichte nie gegeben; die zu erwartenden großen sozialen Schäden (Arbeitslosigkeit, Absinken der Kaufkraft, Ansteigen der Armut) lassen diese Korrektur wenig glaubwürdig erscheinen. Zudem müsste man damit rechnen, dass ein rigider Sparkurs auch ökonomisch in eine Abwärtsspirale führt, statt neues Wachstum in Gang zu bringen.

Für ein Gelingen bedarf es politischer Maßnahmen, die auf die TFP einwirken, unterstützt von einer stärkeren Koordinierung der EU-Politik sowie einer günstigen Entwicklung der Weltwirtschaft nach 2015. Es käme zu einem virtuous circle: Niedrigere Zinssätze würden hohe Primärüberschüsse im Staatshaushalt überflüssig machen, das Wachstum wäre in der Folge weniger gehemmt, die Haushaltssanierung würde glaubwürdiger und die Zinssätze würden weiter sinken.

Kräfteverhältnis während der Erstellung des Sparprogramms

Die innenpolitische Debatte konzentrierte sich stark auf die Arbeitsmarktreformen, die einen weiteren Abbau der Arbeitnehmersicherheiten und damit erneut größere Flexibilität für die Arbeitgeber mit sich brachten. Die Reformen wurden weitgehend durchgesetzt, die Regierung versäumte es jedoch, politische Maßnahmen in den Bereichen Innovation und Infrastruktur zu ergreifen. Es ist überdies mehr als fraglich, wie mit einem weiteren Absenken des ohnehin niedrigen Lohnniveaus die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden kann. Arbeitnehmer, Rentner, Jugendliche und Kleinunternehmer zahlen in der Folge die Kosten dieser Reformen, während Großunternehmen sowie einflussreiche und einkommensstarke Berufsgruppen (Anwälte, Notare, Apotheker etc.) verschont wurden. Die Banken haben sich zum überwiegenden Teil gerettet, denn sie profitierten von der Liquiditätsspritze der EZB, die sie zur Rekapitalisierung und für den Erwerb von Staatsschulden zu günstigen Bedingungen nutzen, anstatt der Wirtschaft benötigte Kredite zu gewähren.

Ausländische Banken zeigen großes Interesse an der Möglichkeit, zu günstigen Konditionen einige italienische Staatsunternehmen zu erwerben. Unterstützung erfahren sie von denjenigen, die sich auch im Mitte-Links-Lager für die Privatisierung der übrig gebliebenen Staatsindustrie aussprechen, um die Staatsverschuldung abzubauen. So wird von dieser Seite zum Beispiel die Zerlegung des Petrochemie-Konzerns ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) befürwortet. Hinzu kommt die Tatsache, dass praktisch alle Medien für die Sparmaßnahmen der Regierung Monti eintreten.

Eine solche Politik nimmt jedoch dem italienischen Produktionssystem seine Innovationsmöglichkeiten, die indirekt auch den kleinen und mittleren Unternehmen zum Wachstum verhelfen können, so wie es in den ersten Nachkriegsjahren und bis Ende der 1980er Jahre geschah. Die Politik der Kostensenkung des Faktors Arbeit hingegen geht in die entgegengesetzte Richtung. Sie reduziert in der Konsequenz auch die lohnabhängige Binnennachfrage – ein negatives Phänomen auch für die gesamte EU, wenn man das Gewicht Italiens im EU-Binnenmarkt berücksichtigt.

Konsequenzen der restriktiven Politik

Mit dem Sparprogramm von Monti dürfte das BIP, das sich in den Jahren 2010-2011 nach dem Absturz im Vorjahr teilweise wieder erholt hatte, nicht nur im laufenden Jahr (-1,6 Prozent) sondern auch im Jahr 2013 (-0,3 Prozent) erneut sinken. Negativen Einfluss wird die in fast allen Bereichen stark zurückgehende Binnennachfrage haben (vgl. Tabelle 2). Neben der sinkenden Beschäftigungsquote, der abnehmenden Kaufkraft der Einkommen und der zunehmenden Steuerlast wird es zu einer ausgeprägten Vermögensreduzierung der Familien kommen (Wertverlust der Staatsanleihen, Schrumpfung des Aktienmarktes, Gefahren für den Immobilienmarkt usw.). Dies bewirkt einen starken Konsumrückgang, der für das Jahr 2012 auf zwei Prozent und für das Jahr 2013 auf 1,3 Prozent geschätzt wird. Die Unternehmen werden weiterhin Schwierigkeiten bei der Kreditgewährung haben. Wie bereits erwähnt betreiben die Banken – auch aufgrund der von der European Banking Association vorgesehenen strengen Kriterien – die Konsolidierung ihrer eigenen Bilanzen, hinter der die Kreditvergabe an Unternehmen zurücktreten muss. Dieser Kurs der Banken wird angesichts der derzeitigen ungünstigen

Tab. 2: Zusammenfassende Übersicht

Veränderungen in Prozent, wenn nicht anders angegeben; (1) Index Italien insgesamt

Erwartungen	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinlandsprodukt	- 5,5	1,8	0,4	- 1,6	- 0,3
Import	- 13,4	12,7	0,4	- 3,3	0,1
Finale italienische Nachfrage	- 3,2	1,0	- 0,4	- 2,8	- 1,4
Finaler italienischer Verbrauch	- 1,0	0,7	0,0	- 2,0	- 1,3
- Ausgaben der ansässigen Familien	- 1,6	1,2	0,2	- 2,1	- 0,7
- Ausgaben der öffentlichen Verwaltung und ISP	0,8	- 0,6	- 0,9	- 1,7	- 2,9
Bruttoanlageinvestitionen	- 11,7	2,1	- 1,9	- 6,2	- 1,7
- Maschinen, Transportmittel	- 14,9	10,3	- 0,9	- 9,0	- 2,8
- Gebäude	- 8,8	- 4,8	- 2,8	- 3,5	- 0,5
Bestand (Beitrag)	- 1,2	1,1	- 0,5	- 0,6	0,3
Export	- 17,5	11,6	5,6	3,3	2,6
Verbraucherpreise (1)	0,8	1,5	2,8	3,2	3,0
Arbeitslosenquote	7,8	8,4	8,4	9,5	9,9
Arbeitskräfte insgesamt	- 2,9	- 0,9	0,1	- 1,0	- 0,8
Wertschöpfung verarbeitende Industrie	- 15,0	10,7	1,3	- 2,1	- 0,8

Daten in % des Bruttoinlandsprodukts					
Saldo laufende Posten	- 2,0	- 3,5	- 3,3	- 2,5	- 1,8
Nettoverschuldung	- 5,4	- 4,6	- 3,9	- 2,2	- 0,8
Primärer Überschuss	- 0,8	0,0	1,0	3,4	4,8
Verschuldung der öffentlichen Verwaltungen	116,1	118,7	120,1	123,4	121,4

Quelle: REF, online

Wachstumsaussichten eher noch restriktiver werden. Ebenso wird die Verschlechterung der internationalen Konjunktur zu einem erneuten Einbruch der Investitionen führen: Für 2012 wird ein Rückgang um 6,2 Prozent, für 2013 um 1,7 Prozent erwartet.

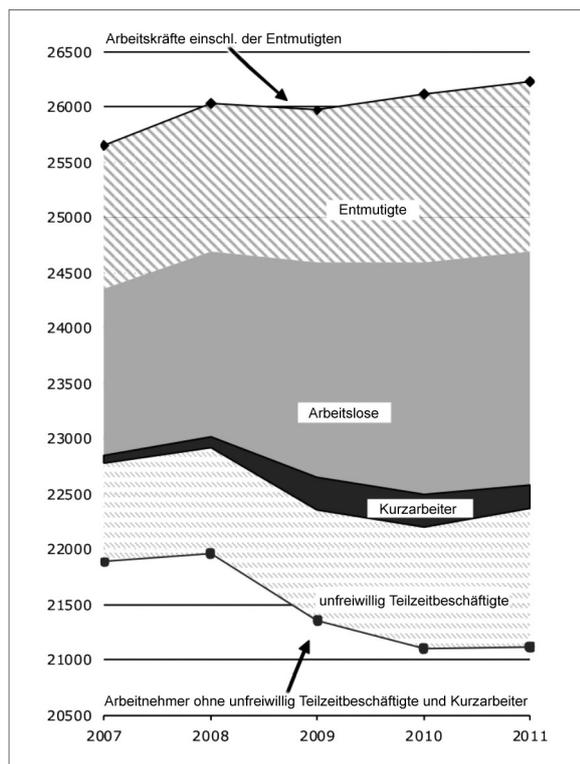
Die einzige Hoffnung für Italien bleibt der Export, der leicht ansteigt, auch wenn der zu hohe Wechselkurs des Euro entsprechende Nachteile mit sich bringt. Liberalisierungen und Privatisierungen wirken sich nur minimal – wenn nicht sogar kontraproduktiv – auf die

Steigerung des Wachstumspotenzials aus. Der Rückgang der öffentlichen ebenso wie der privaten Investitionen und die Tatsache, dass die Unternehmen einen Überschuss an Produktionskapazitäten aufweisen, könnte dazu führen, dass Italien den nächsten Zyklus der Erneuerung des Kapitalstocks weitgehend verpassen könnte; die damit eintretenden negativen Folgen für die TFP liegen auf der Hand. Als potenzieller Wachstumsmotor bliebe dann nur noch der Faktor Arbeit, auf dem aber zwei Negativelemente lasten: einerseits in der kurzfristigen Perspektive die Entmu-



tigungseffekte auf die Arbeitnehmer, denen es nicht gelingt, eine Anstellung zu finden; andererseits, mittel- und langfristig gesehen, die negative demografische Entwicklung, die nur zum Teil durch steigende Einwanderung kompensiert wird (vgl. Abbildung 4).

Abb. 4: Arbeitslose, Entmutigte, Kurzarbeiter und unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren



Quelle: REF-Untersuchungen auf der Basis von ISTAT-Daten

Auswirkungen auf das politische System

Die italienische Demokratie wird seit Jahrzehnten als instabil und gefährdet beschrieben. In Wirklichkeit aber hielt sich in Italien die demokratische Partizipation bei Wahlen ebenso wie das Engagement in den Parteien auf überdurchschnittlich hohem Niveau und das demokratische System wies von 1945 bis in die 1990er Jahre große Stabilität auf. Es prosperierte, obwohl es über Jahrzehnte mit großen Schwierigkeiten konfrontiert war und in besonderer Weise unter dem Kalten Krieg, dem Terrorismus und – aufgrund der Präsenz der äußerst starken Kommunistischen Partei – unter dem Fehlen einer Alternative zur Dauerregierung der Democrazia Cristiana

(DC/Christdemokratische Partei) litt. Das System hielt sich nicht zuletzt durch seine Leistungsfähigkeit: Es generierte starkes wirtschaftliches Wachstum, eine hohe Sparquote, ein weit verbreitetes Unternehmertum und eine massive Verbesserung des Bildungsstandes und ermöglichte es schließlich, einen respektablen Weg aus der Armut zu finden.⁶ Natürlich hat diese Wachstumskonzentration große soziale und regionale Ungleichgewichte mit sich gebracht, die heute wirklich gefährlich werden. Der Wachstumsstillstand, die Verlangsamung der Dynamik im italienischen Unternehmertum, das Abschmelzen der in jahrzehntelanger Arbeit akkumulierten Ersparnisse gepaart mit einem tiefen Pessimismus hinsichtlich italienischer Zukunftsszenarien drohen der Demokratie ihre Legitimation zu entziehen. Die Wirtschaftskrise lässt die Ungleichheiten ähnlich schnell und drastisch wachsen wie in den Jahren 1992-94 und führt zu einem Stillstand der sozialen Mobilität. In einer demokratischen Gesellschaft führt mangelnde soziale Mobilität unweigerlich zu einer Delegitimierung der Führungsklassen, die als »Kaste« betrachtet werden. Einen nicht unwesentlichen Beitrag dazu leisten die großen Tageszeitungen der nationalen Finanzelite (La Stampa, Corriere della Sera, La Repubblica), die ihr Eigentum schützen und sämtliche Schuld auf die Politik abwälzen. Sie untergraben damit die Glaubwürdigkeit der Demokratie selbst. Dies mag eine historische Angewohnheit der italienischen Finanzeliten sein; angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage ist dieses Verhalten jedoch sehr gefährlich. Gewiss müssen die politischen Entscheidungsträger in Italien und auch in anderen Ländern einen Teil der Verantwortung für die gegenwärtige Lage übernehmen, aber in dieser Krise haben sie sicher weniger Schuld auf sich geladen als das nationale und globale Wirtschafts- und Finanzwesen.

Wenn es darum geht, eine nicht nur ökonomische, sondern auch demokratische Krise zu überwinden, können Sparprogramme tödlich sein. Stattdessen müssen die strukturellen Probleme des Euro verstanden werden, angefangen bei den makroökonomischen Ungleichgewichten in Europa bis hin zur Rolle der EZB. Nur so

6. Zwischen 1950 und 1990 wuchs das italienische Pro-Kopf-BIP von 3 573 US-Dollar (inflationsbereinigt bei Preisen von 1990) auf 16 054 an: es vervielfachte sich 4,49-mal. Deutschland vervielfachte sein Pro-Kopf-BIP im selben Zeitraum 4,19-mal. Alle anderen europäischen und industrialisierten Länder lagen darunter. S. Bradberry, A. Klein: Aggregate and per capita GDP in Europe, 1870-2000: continental, regional and national data with changing boundaries, in: Scandinavian Economic History Review, Vol. 60, 1, 2012, 79-107.



wird die Staatsverschuldung gesenkt werden können und nur ein in diese Richtung weisendes Vorgehen wird schrittweise die Planungsrolle der Politik stärken. So können die staatlichen, demokratischen Kräfte wieder in den Mittelpunkt des Handelns gerückt werden, um einen Ausweg aus dem großen neoliberalen Scheitern der Märkte zu finden. Reine Sparprogramme hingegen werden gemeinsame demokratische Entscheidungen verhindern, das aktuelle technokratische Interim perpetuieren und einem post-demokratischen Elitedenken weiteren Raum schaffen. Die Gefahr ist groß, dass dies populistische Tendenzen verstärkt, die sich bereits seit Jahren in Europa abzeichnen. Sie könnten politische Spaltungen hervorrufen, wie sie Europa in den letzten 70 Jahren nicht gesehen hat.



Über die Autoren

Paolo Borioni ist Historiker bei der Fondazione Giacomo Brodolini und dem Center for Nordic Studies der Universität Helsinki. Er ist Autor zahlreicher Bücher und Artikel über die nordischen Länder, den Wohlfahrtsstaat und die Sozialdemokratie.

Ronny Mazzocchi ist Wirtschaftswissenschaftler an der Universität Trento und bei der Fondazione Italiani Europei. Zudem schreibt er für die Tageszeitung l'Unità.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationaler Dialog | Referat Westeuropa/Nordamerika
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth | Leiterin Referat Westeuropa/Nordamerika
Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>

Bestellungen/Kontakt:
ID-INFO-WENA@fes.de

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



ISBN 978-3-86498-436-5