



Eine progressive Wachstumsstrategie für Italien

PAOLO GUERRIERI
Oktober 2013

Einleitung

Italien muss einen Weg zurück zu wirtschaftlichem Wachstum finden. Nur ein nachhaltiges Wachstum wird das Land in die Lage versetzen, die über viele Jahre hinweg entstandene und stetig gewachsene Staatsverschuldung zu beseitigen, die im Jahr 2013 bereits 130 Prozent des italienischen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Dafür müssen wichtige innenpolitische Reformen durchgesetzt werden. Es gilt, strukturelle Barrieren auszuräumen, die bislang die Wirtschaft behindern – und zwar in Italien stärker als in anderen europäischen Ländern. Diese Barrieren verhindern bereits seit den späten 1990er Jahren, dass sich Italien positiv auf wichtige Veränderungen einstellt: auf die ebenso dynamischen wie revolutionären neuen Informationstechnologien sowie auf die durch die Entwicklung in den Schwellenländern bedingten Verschiebungen des globalen Gleichgewichts.

Zudem muss sich die wirtschaftliche Gesamtsituation in Europa und weltweit deutlich verbessern, damit Italiens Exportwirtschaft, die traditionell einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet hat, wieder prosperieren kann. Es braucht eine Wachstumsstrategie für die gesamte Eurozone: Innerstaatliche Maßnahmen und wichtige Reformen in einzelnen Ländern reichen in einer von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägten Wirtschaftsregion nicht aus. Jeder europäische Staat muss Maßnahmen ergreifen, um den wirtschaftlichen Wiederaufbau voranzutreiben, aber das allein wird für eine echte ökonomische Erholung nicht genügen. Ohne aufeinander abgestimmte Anstrengungen für mehr Wachstum werden Länder, die sich in Schwierigkeiten befinden, keine Chance haben, ihre Volkswirtschaften wirksam auf die Höhe der Zeit zu bringen und zugleich dem Zustand fortgesetzter Austerität zu entkommen.

Herausforderungen für die italienische Wirtschaft

Seit dem Beginn der Eurozonen-Krise, die inzwischen zu einem immer tieferen wirtschaftlichen Niedergang geführt hat, zählt Italien zu den am heftigsten betroffenen Volkswirtschaften in Europa. Schwer angeschlagen war Italiens Wirtschaft allerdings bereits vor dieser Krise; sie hatte – bereits seit Mitte der 1990er Jahre – bei den Wachstumsraten gegenüber weiterentwickelten Ländern an Boden verloren. Selbst die kurzzeitige wirtschaftliche Erholung in den Jahren 2010 und 2011 fiel in Italien nur gering und – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – unterdurchschnittlich aus. Seither steckt die italienische Wirtschaft in einer Rezession, deren Dauer und Schärfe alles seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Erlebte in den Schatten stellt. Als Beweis dafür kann der nicht abreißende Strom von Unternehmen gelten, die sich zur Aufgabe gezwungen sehen – unter anderem aufgrund einer heftigen Kreditklemme, für die ein Ende gegenwärtig nicht abzusehen ist. Dies hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die aktuelle Erwerbslosenquote beträgt in Italien über 12 Prozent, die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen liegt sogar bei rund 40 Prozent.

Allerdings sind seit November 2011, als sich die Finanzkrise verschärfte, einschneidende steuerpolitische Maßnahmen ergriffen worden. Diese haben zu einer deutlichen Verringerung des strukturellen Defizits in den öffentlichen Haushalten geführt. Aufgrund der positiven Ergebnisse beendete die Europäische Kommission im Juni 2013 ihr Defizitverfahren gegen Italien, das unmittelbar nach dem Beginn der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 aufgenommen worden war.

Einige der Faktoren, die zur schweren und langanhaltenden Rezession in Italien beitragen, beruhen auf strukturellen Problemen, die der italienischen Wirtschaft schon seit vielen Jahren zu schaffen machen. Die wichtigsten dieser strukturellen Probleme sind Schwächen im Produktionssystem sowie bei Forschung und Entwicklung, die mangelhafte Infrastruktur, die Ineffizienz der sozialstaatlichen Systeme und der öffentlichen Verwaltung sowie die regionalen Rivalitäten zwischen Nord- und Süditalien. In gewisser Weise tragen alle diese Schwachpunkte zum zentralen Problem des Landes bei, nämlich zur Stagnation der Produktivität in Italien, vor allem zur Stagnation der sogenannten Gesamtfaktorproduktivität. Dieser enorm bedeutsame Indikator drückt die Fähigkeit einer Volkswirtschaft aus, die vorhandene Ausstattung an Kapital und Arbeit auf effiziente Weise miteinander zu kombinieren. Eine günstige Gesamtfaktorproduktivität stellt die wichtigste Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum einer Nation dar. In Italien hat sich dieser Indikator vor allem im vergangenen Jahrzehnt besonders negativ entwickelt.

Zwar wuchsen die Nominallöhne nur wenig, doch da die Produktivität in den vergangenen zehn Jahren stagnierte, ist die Lücke bei der Wettbewerbsfähigkeit immer größer geworden und wirft die italienische Wirtschaft weiter zurück. Obgleich die Exportwirtschaft gelitten hat, ist es Italien – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Frankreich und Spanien – wenigstens auf diesem Gebiet gelungen, die eigene Position etwas zu stabilisieren, indem die Defizite in der Handels- und Leistungsbilanz in Grenzen gehalten wurden. In den vergangenen zwei Jahren hat sich der negative Trend erstmals teilweise umgekehrt: Die italienische Handelsbilanz hat wieder einen Überschuss ausgewiesen, der freilich vor allem darauf beruht, dass in der Rezession seit Ende des Jahres 2011 die Binnennachfrage und die Einfuhren zurückgegangen sind.

Maßnahmen zur Förderung von Wachstum

Die italienische Wirtschaft muss wieder auf einen Wachstumskurs gebracht werden. Bekanntlich besteht eine sehr enge positive Korrelation zwischen dem Wachstum der Produktivität und der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts. Im Vergleich zum vergangenen Jahrzehnt ist diese Korrelation in den Jahren der Wirtschaftskrise noch stärker geworden. Nur mit Hilfe einer deutlichen Steigerung

seiner Produktivität in den kommenden Jahren kann Italien daher seinen zukünftigen Wachstumstrend verbessern.

Ob dieses Ziel zu erreichen ist, wird von zwei Faktoren abhängen: von wichtigen innenpolitischen Reformen, mit denen die oben genannten strukturellen Barrieren beseitigt werden, sowie von einer deutlichen Verbesserung der internationalen Wirtschaftslage sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene. Dies würde die Exportwirtschaft begünstigen, die in Italien traditionell zu den Motoren des Wirtschaftswachstums zählt. Auf nationaler Ebene wiederum sind harte Maßnahmen und Interventionen erforderlich, um der aktuellen rezessiven Spirale entgegenzuwirken und der italienischen Wirtschaft den Anschluss an die Erholung der Weltwirtschaft zu ermöglichen, die sich für Ende dieses Jahres abzeichnet. Dafür müssen drei grundlegende makroökonomische Bereiche berücksichtigt werden:

Zunächst ist da die Frage der öffentlichen Finanzen. Hier kommt es darauf an, die Haushalte weiterhin im Griff zu behalten. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Haushaltsdefizit und Bruttoinlandsprodukt gehört Italien inzwischen zwar wieder zu den tugendhafteren Ländern, doch es führt weiterhin die Liste der Staaten mit dem höchsten Schuldenstand an. Um den Sanktionen zu entgehen, die der neue Fiskalpakt vorsieht, muss die Regierung in ihrer Haushaltspolitik einen ausgewogenen mittelfristigen Pfad einschlagen, welcher der Wirtschaft Luft zum Atmen lässt und mehr Gelegenheit für öffentliche Investitionen schafft, nachdem dies über Jahre schwer vernachlässigt wurde. Dazu gehören Maßnahmen wie die kontinuierliche Überprüfung aller Ausgaben und der Verkauf von staatseigenen Vermögenswerten.

Wenn dem starken Rückgang der Binnennachfrage begegnet werden soll, der in den vergangenen zwei Jahren den positiven Beitrag des Exportwachstums mehr als aufgefressen hat, ist eine umfassende Betrachtungsweise unumgänglich. Die wichtigsten Probleme sind: Auf welche Weise können eine größere Liquidität und mehr Kredite für Unternehmen bereitgestellt werden, die zu den Opfern der Kreditkrise zählen? Und wie können die Belastungen durch Steuern und Abgaben (also Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) deutlich gesenkt werden, was sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen zugutekäme?

Hinsichtlich des zuletzt genannten Problems ist das Haupthindernis, dass die Höhe der nationalen Ausgaben beschränkt ist, während für die zuerst genannte Herausforderung zwei effektive Lösungen möglich erscheinen: erstens nicht nur alle bereits zugesagten Zahlungen schnell auszuführen, sondern darüber hinaus alle Zahlungsrückstände der öffentlichen Verwaltung gegenüber Unternehmen – die derzeit auf insgesamt 100 bis 120 Milliarden Euro geschätzt werden – umgehend zu begleichen. Dies kann durch das sorgfältige Management der staatlichen Sicherungssysteme und eine daraus resultierende Zunahme der Staatsverschuldung umgesetzt werden. Die zweite Lösung bestünde darin, Kredite an Unternehmen (und Familien) wieder einzuführen, indem man frühere Wege der Bankenfinanzierung reaktiviert oder alternative Formen der finanziellen Unterstützung erschließt.

Klar ist: Es gilt, keine Zeit zu verlieren. Das industrielle Fundament Italiens zerbröselt immer mehr. Der dritte wesentliche Schritt besteht deshalb darin, diese Erosion von Italiens Industrie aufzuhalten, damit das Land wieder Anschluss an die wirtschaftliche Erholung in Europa findet. Zwar haben einige italienische Unternehmen gut auf den wirtschaftlichen Abschwung reagiert, indem sie sich modernisiert und zunehmend auch internationalisiert haben. Doch die Zahl dieser Unternehmen ist aufs Ganze gesehen eher klein und betrifft bei optimistischer Schätzung nicht mehr als ein Viertel des gesamten Produktionssystems. Die restlichen Unternehmen – also die Mehrheit – stecken weiter in großen Schwierigkeiten. Italien hat seit dem Beginn der Rezession 15 Prozent seines verarbeitenden Gewerbes und 25 Prozent seiner industriellen Produktion eingebüßt. Deswegen ist eine weitreichende Umstellung sowie eine großangelegte Neuordnung der Produktion erforderlich. Es gibt zweifellos zahlreiche Möglichkeiten, diese Veränderungen auf den Weg zu bringen. Entscheidend wird es dabei aber sein, genau solche industriepolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die auf die Stärkung von Produktion und Forschung ausgerichtet sind, die Kooperation und Innovationsfähigkeit von Unternehmen verbessern und diesen dabei helfen, sich zu internationalisieren.

Die Notwendigkeit einer europäischen Perspektive

Obwohl Italien für seine Rückkehr zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum einen Reformkurs einschlagen muss, der langfristige Anstrengungen mit sich bringen wird, ist es klar, dass positive Maßnahmen auf der Ebene der italienischen Volkswirtschaft allein nicht ausreichen werden. Italien muss mit der Europäischen Union und insbesondere mit der Eurozone zusammenarbeiten, um wieder auf einen Pfad nachhaltigen und dauerhaften Wirtschaftswachstums zu gelangen. Dieses Europa wird jedoch ein anderes sein als dasjenige, das wir in der jüngeren Zeit erlebt haben: Das Europa der Gegenwart ist der Schauplatz einer tiefen Wirtschaftskrise und spaltet sich immer stärker in Gläubigerstaaten einerseits und verschuldete Nationen andererseits, während zugleich Arbeitslosigkeit, Ungleichheit und Armut auf dem Vormarsch sind.

Die Krise Europas ist Teil einer viel umfassenderen globalen Misere. Sie ist aber vor allem auch das Ergebnis davon, dass als Therapie für die »Krankheit« der fiskalischen Verantwortungslosigkeit den verschuldeten Nationen die falschen Rezepte verschrieben worden sind, nämlich Austerität und Sparpakete. Die verschuldeten Länder – Italien inbegriffen – sind durch eine solche Politik in einen Teufelskreis geraten: Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen drücken das Niveau der Einkommen und verhindern, dass sich das Verhältnis von Haushaltsverschuldung zu Bruttoinlandsprodukt verbessert. Wachstum ist in dieser Lage völlig unmöglich. Wenn es der Europäischen Zentralbank gelingt, ein katastrophales Ende des Euro abzuwenden, ist die wahrscheinlichste Perspektive eine lange Periode der Stagnation – mit sofortigen Auswirkungen auf die italienische Wirtschaft. Hält diese Situation weiter an, dann dürfte sich die gegenwärtige Stagnation noch bis tief in die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts fortsetzen.

Abzeichnen könnte sich indes auch ein anderes Szenario, wenngleich dessen Verwirklichung derzeit noch auf heftigen politischen Widerstand stößt. Niemand besitzt eine magische Formel für die Herstellung von Wirtschaftswachstum, aber es liegt auf der Hand, dass eine Strategie gebraucht wird, die sich auf die ganze Eurozone erstreckt.

Eine Rückkehr zum Wirtschaftswachstum in Europa wird nicht nur davon abhängen, ob die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und in jedem Land die notwendigen Struktur-reformen vollständig umgesetzt werden. Es wird auch auf die Fähigkeit ankommen, den europäischen Binnenmarkt zu nutzen und ihn zum neuen Dreh- und Angelpunkt für die europäische Entwicklung zu machen. Die Eurozone ist nicht bloß irgendeine kleine offene Volkswirtschaft; mit Blick auf Einkommen und Vermögen handelt es sich bei ihr vielmehr um den zweitgrößten Wirtschaftsraum und Binnenmarkt der Welt. Daher lässt sich Deutschlands exportgetriebene Wachstumsformel nicht auf die gesamte europäische Wirtschaftszone ausdehnen. Die Auslandsnachfrage und die Exporte in den Rest der Welt können eine dauerhafte Schwäche innerhalb des europäischen Binnenmarktes nicht wettmachen. Dieser ist einfach zu groß und zu wohlhabend, als dass ihn die Verbraucher in den Vereinigten Staaten oder China mit ihrer Nachfrage aufrechterhalten könnten.

Bei der Rückkehr zum Wachstum wird es darauf ankommen, passgenaue Methoden und Maßnahmen anzuwenden. Zwei davon sind besonders erwähnenswert: Zum einen symmetrische Anpassungsmechanismen für verschuldete Länder und ihre Gläubiger, die – im Gegensatz zum bisher Geschehenen – sowohl Länder mit einem Defizit als auch diejenigen mit einem Überschuss dazu verpflichten, miteinander verträgliche Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, die von einer neuen Form europäischer Governance vorgeschrieben werden. Zum anderen muss der Binnenmarkt gefördert werden. Dies bedeutet, dass Liberalisierungsmaßnahmen innerhalb Europas erforderlich sind und außerdem ein gemeinsamer Raum der Forschung, der Innovation und der europäischen Investitionen geschaffen werden muss, um Dienstleistungen und strategische Sektoren gemeinsam zu finanzieren. Dabei sollte das Schwergewicht auf Forschung, alternativen Energieformen, umweltfreundlichen Technologien, Bildung sowie Kommunikation liegen.

Wenn ein Wachstum in der gesamten Eurozone sichergestellt ist, wird es leichter, einen Pfad verstärkter wirtschaftlicher Integration zu verfolgen, was wiederum eine Voraussetzung für die Stabilität der gemeinsamen Währung ist. Ein wichtiger Schritt, den die europäischen Regierungen in diese Richtung unternehmen sollten, ist zum Beispiel eine Bankenunion unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank. Dies würde den Teufelskreis unterbrechen, der zwischen Bankensektor und Staatsschul-

denkrise entstanden ist; diese ungute Wechselwirkung hat die Wirtschaftskrise in den vergangenen zwei Jahren maßgeblich in Gang gehalten. Ein weiterer Schritt wäre eine Regulierung der Finanzmärkte mit dem Ziel, die Unterstützung der Realwirtschaft zu gewährleisten. Schließlich sind Interventionen nötig, um Kreditausfallrisiken zu teilen und endlich eine Fiskalunion aufzubauen, die zur Verteilung der europäischen Schulden und zur Ausgabe von Eurobonds führen würde.

Neue Wachstumsmotoren

Die in Europa bislang hauptsächlich von Mitte-rechts-Regierungen unter der Führung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel ergriffenen Maßnahmen funktionieren nicht: die sogenannten Struktur-reformen, die auf einer strengen Sparpolitik und Austerität beruhen, sowie eine Umstrukturierung des Angebots. Diese Maßnahmen sollen Märkte öffnen und wettbewerbsfähiger machen. Allerdings sind sie – aufgrund des Teufelskreises, in den die europäischen Länder geraten sind und aus dem sie nicht entkommen können, – nicht geeignet, um einen neuen und dauerhaften Wachstumszyklus auszulösen. Was wir brauchen, sind strukturelle Reformen in den einzelnen Staaten, die begleitet werden von mittel- und langfristigen öffentlichen sowie privaten Investitionen in die oben genannten Sektoren, weil diese zu neuen Wachstumsmotoren werden können.

Zum Beispiel könnte auf Vereinbarungen zu einer strikteren Haushaltspolitik wie den Fiskalpakt die goldene Regel angewendet werden. Außerdem könnten europäische und internationale Finanzregeln geändert werden, die mittel- und langfristige Investitionen unterdrücken und stattdessen kurzfristige Finanzspekulationen belohnen. Darüber hinaus könnten Maßnahmen ergriffen werden, um die nationalen Haushalte auf der Ausgabenseite neu zu strukturieren. Dies müsste zur Verringerung der laufenden Ausgaben und zu höheren Aufwendungen für Investitionen führen.

Diese Vorschläge laufen auf die Wiederherstellung eines sorgfältig austarierten Gleichgewichts zwischen den Märkten einerseits und den staatlich gewährleisteten öffentlichen Gütern andererseits hinaus – eine entscheidende Voraussetzung für das effiziente Funktionieren einer wachstumsorientierten Marktwirtschaft. In den vergangenen Jahrzehnten ist dieses Gleichgewicht aufgrund



der ideologischen Vorherrschaft von Freihandel und un-
disziplinierter Globalisierung verloren gegangen. Dies hat
zu einer wachsenden Instabilität und Ungleichheit sowie
zu einer übermäßigen Konzentration von wirtschaftlicher
und finanzieller Macht in den Händen einer Elite geführt.
Es ist wichtig, dieses Gleichgewicht wiederherzustellen –
nicht etwa durch die Rückkehr zu einem staatlichen Ak-
tivismus, wie er für die 1960er und 1970er Jahre typisch
war, sondern durch die Förderung neuer Methoden, wie
der oben bereits erwähnten. Nur wenn wir diese neuen
Strategien anwenden, können wir die Ungleichheit wie-
der verringern, weltweit zum Wachstum beitragen und
dabei gleichzeitig der zunehmenden Notwendigkeit ge-
recht werden, die öffentlichen Schulden in den Griff zu
bekommen.

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

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung
(FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustim-
mung durch die FES nicht gestattet.

Über den Autor

Paolo Guerrieri lehrt Ökonomie an der Universität »La
Sapienza« in Rom und am College of Europe in Brügge.

ISBN 978-3-86498-692-5