

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 57, 26. Mai 2014

Italien ist anders: Jenseits von Arbeitsmarktreformen

Autor: Christian Hornberg, Telefon 069 7431-3770, research@kfw.de

Die deutsche Diskussion um die süd-europäischen Volkswirtschaften leidet an vorschneellen Analogieschlüssen, die die deutschen Erfahrungen nach der Wiedervereinigung und in den 2000er-Jahren zum Maßstab nehmen.

Die tatsächlichen Gründe für Italiens Wachstumsschwäche unterscheiden sich jedoch sowohl von der Situation Deutschlands Anfang des letzten Jahrzehnts, als auch von den Schwierigkeiten, mit denen andere Peripherieländer sich konfrontiert sehen. Die wichtigste Bremse für ein schnelleres Wachstum scheinen spezifische Schwächen in der Organisation des öffentlichen Sektors zu sein.

Ein weiterer zentraler und zumeist unterschätzter Faktor in der Krise besteht in systemischen Effekten, die von der Währungsunion herrühren. Besonders Italien ist einer Kreditklemme ausgesetzt, die durch negative Rückkopplungseffekte in einer Währungsunion entstanden und verstärkt worden ist.

Liegt es am Arbeitsmarkt?

Italiens Wirtschaft leidet in den letzten Jahren unter schwachem Wachstum und hohen Arbeitslosenquoten. Was sind die Gründe hierfür? Was wäre eine angemessene wirtschaftspolitische Strategie für die neue italienische Regierung?

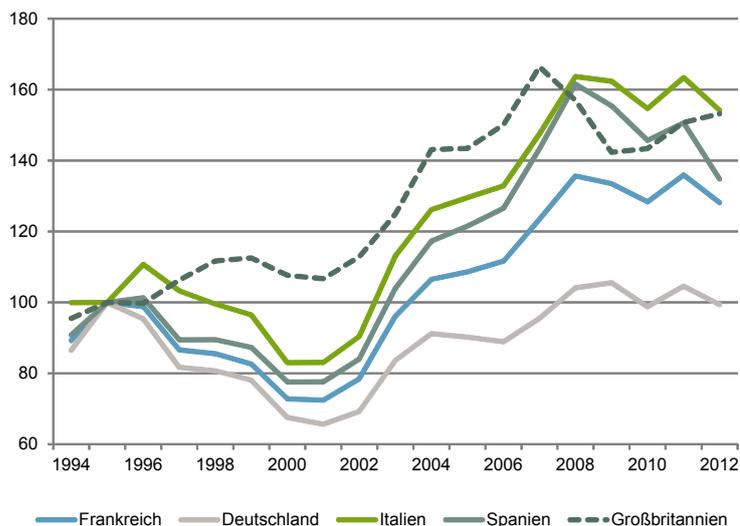
Betrachtet man Italien durch die Brille der deutschen Diskussion, sind die Antworten eindeutig: Eines der wichtigsten Instrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Italiens soll eine Arbeitsmarktreform sein, mit der die Arbeitskosten gesenkt und die Wettbe-

werbsfähigkeit erhöht würde. Diese Sicht spiegelt Erfahrungen aus den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten deutschen

Wirtschaftsgeschehens wider. Dementsprechend optimistisch wurde auch die von der neuen Regierung Renzi geplante Lockerung des Kündigungsschutzes aufgenommen. Ein erster Blick auf die Entwicklung der Lohnstückkosten verschiedener Mitglieder der Eurozone – die Italien anführt –, scheint diese Einschätzung zu bestätigen (Grafik 1).

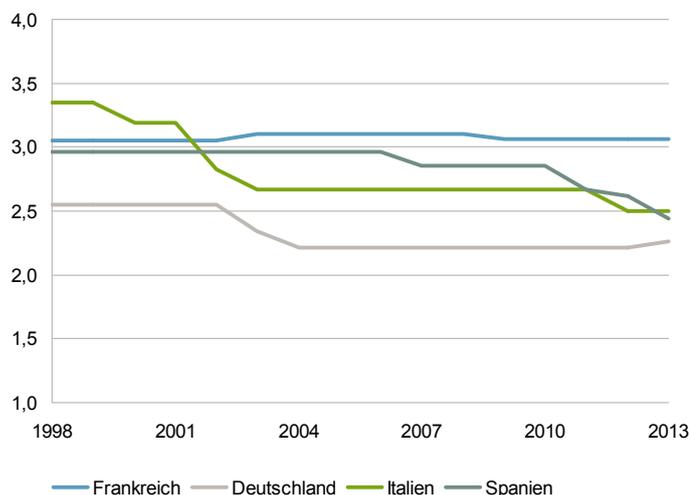
Zwar haben Arbeitsmarktreformen durchaus ihre Berechtigung, für Italien

Grafik 1: Entwicklung der relativen Lohnstückkosten, 1995–2012, 1995=100



Quelle: OECD.

Grafik 2: OECD Indikator zum Kündigungsschutzrecht, (je höher, desto strenger die Regulierung, Indexwerte von 0 bis 6)



Quelle: OECD, eigene Berechnungen. Der Indikator ist ein gewichteter Mittelwert der drei OECD-Indikatoren zum individuellen Kündigungsschutz (zu 5/12), zusätzlicher Regelungen bei Massenentlassungen (2/12) und befristeter Beschäftigung (5/12).

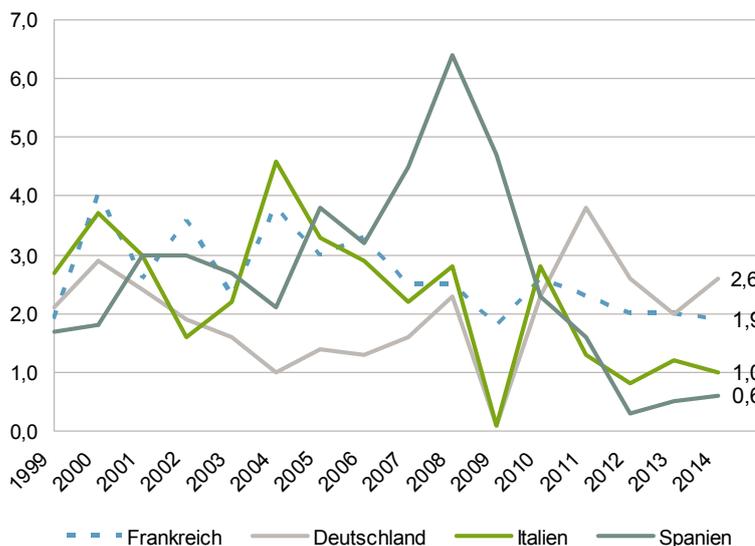
sind sie allerdings weniger aussichtsreich als andernorts:

Arbeitsmärkte werden durch zwei verschiedene Arten von Regelungen und Institutionen gesteuert. Während das Individualarbeitsrecht unter anderem die Zulässigkeit von Kündigungen, befristeten Arbeitsverträgen und Abfindungsrichtlinien regelt, bestimmt das kollektive Arbeitsrecht über das Streikrecht, über Tarifverträge und den Rahmen, in dem sie verhandelt werden.

- Italiens Individualarbeitsrecht ist nicht wesentlich strenger als das anderer europäischer Volkswirtschaften, unabhängig von ihren jeweiligen Beschäftigungsniveaus (Grafik 2). Deutschland erreicht bei ähnlichem Niveau und ähnlicher Ausprägung¹ des Kündigungsschutzes hohe Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Diese Beobachtung passt auch zu den Ergebnissen empirischer Forschung: Die Mehrheit der Studien stellt keinen signifikanten Einfluss des Kündigungsschutzes auf das gesamte Beschäftigungsniveau fest.² Maßnahmen wie der geplante „Single Labour Contract“³ in Italien sind trotzdem begrüßenswert, weil sie insbesondere jungen Menschen den Übergang zwischen Ausbildung und Beruf erleichtern.

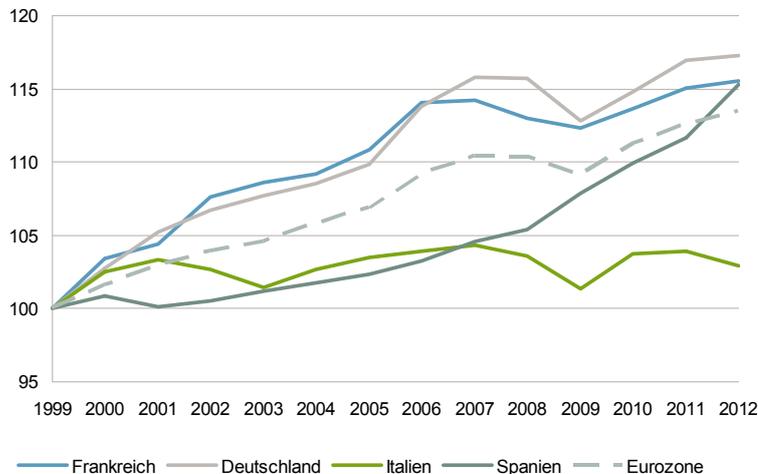
- Besonders dem Tarifvertragssystem wird die derzeit gute Situation des deutschen Arbeitsmarktes zugeschrieben.⁴ Es kombiniert regionale Tarifverträge, die von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden für jede Branche ausgehandelt werden, mit Spielräumen für Unternehmen, Tarifverträge nicht anzuerkennen oder über Öffnungsklauseln punktuell zu ändern – Zustimmung lokaler Arbeitnehmervertreter vorausgesetzt. In Italien dagegen werden Tarifverträge auf nationaler Ebene ausgehandelt und gelten für alle Firmen bei vergleichsweise geringerem Spielraum für lokale Arbeitnehmer und Arbeitgeber.⁵ Es lässt sich argumentieren, dass Länder mit eher zentralisierten Lohnfestsetzungsmechanismen von mehr Flexibilität profitieren würden, da diese eine leichtere Anpassung der Nominallöhne an die (lokale) Produktivität in Ab- und Aufschwüngen erlaube.⁶ Allerdings schlagen sich weniger flexible Systeme der Lohnfindung empirisch nicht allzu schlecht,

Grafik 3: Nominallohnwachstum ggü. Vj. (Durchschnittliches Jahreseinkommen von abhängig Vollzeitbeschäftigten ggü. Vj., Gesamtwirtschaft)



Quelle: OECD. Schätzung 2013 / Prognose 2014; Eigene Schätzungen auf Basis der OECD-Economic Outlook Prognose für die Gesamtvergütung (inkl. Nebenkosten) pro Vollzeitbeschäftigtem.

Grafik 4: Reale Arbeitsproduktivität je geleistete Erwerbstätigenstunde, 1999=100



Quelle: Eurostat.

vermutlich, weil alle Teilnehmer ihr Verhandlungsverhalten und die Umsetzung an das System anpassen. Empirisch sind „recht verschiedene institutionelle Arrangements dazu in der Lage, ein ähnliches Niveau makroökonomischen Beschäftigungserfolgs zu erreichen“⁷. Das italienische Tarifsystem hat sich jedenfalls tatsächlich dem Umfeld der Eurozone angepasst. Während es in den ersten Jahren Lohnabschlüsse am oberen Rand der europäischen Vergleichsländer und – besonders wichtig – oberhalb der Produktivitätsentwicklung hervorgebracht hat, ist die aktuelle Lohnentwicklung sehr schwach (Grafik 3). Noch niedrigere Löhne sind wegen der Rückwirkungen

auf die ohnehin schwache Kapazitätsauslastung und wegen des Deflationsrisikos nicht wünschenswert.

Zudem hat mit dem von Arbeitgebern, Regierung und den drei größten Gewerkschaften vereinbarten Rahmentarifvertrag vom Juni 2011 ein Wandel hin zu mehr Entscheidungsfreiheit auf lokaler Ebene stattgefunden. Die Regierung unterstützt die Umsetzung der Vereinbarung durch steuerliche Anreize. In Anbetracht der Notwendigkeit, die fehlende Möglichkeit der Abwertung innerhalb einer Währungsunion durch andere Formen preislicher Flexibilität auszugleichen, ist damit ein wichtiger Fortschritt

bereits erreicht.

Woran liegt es dann?

Wenn es nicht vorrangig am Arbeitsmarkt liegt, woran liegt es dann? Was kann die enttäuschend langsam verlaufende Anpassung der Lohnstückkosten aus Grafik 1 erklären?

Es liegt am langsamen Produktivitätszuwachs, der in Grafik 4 zu sehen ist. Keiner anderen großen Volkswirtschaft fällt es so schwer, ihre Produktivität zu steigern. Dies ist nicht in erster Linie auf einen Mangel an Investitionen zurückzuführen, die italienischen Bruttoanlageinvestitionen sind nicht auffallend schlecht. Die genauen Ursachen sind weithin strittig.

Gliedert man die Produktivitätsentwicklung nach Sektoren auf, zeigt sich allerdings, dass der geringe Produktivitätszuwachs zu einem guten Teil mit geringen Zuwächsen im Dienstleistungssektor erklärt werden kann.⁸ Dies weist auf einen wesentlichen ursächlichen Beitrag durch Italiens schon fast notorisch ineffizienten öffentlichen Sektor hin. Der Staat ist nicht nur Teil des Dienstleistungssektors; durch Regulierung und das Bildungssystem hat er zudem einen größeren Einfluss auf den Produktivitätsfortschritt in Dienstleistungsbranchen als auf den technischen Fortschritt im Verarbeitenden Gewerbe. Mit Staatsausgaben über 50 % des BIP (2013: 51,4 %) liegt Italien über dem Durchschnitt in OECD (41,7 %) und Eurozone (49,5 %). Während Größe an sich kein Hindernis für die Produktivitätsentwicklung sein muss (wie etwa die skandinavischen Staaten zeigen), wirken sich Mängel im öffentlichen Sektor umso stärker aus, je größer dieser ist. Die Mängel des öffentlichen Sektors in Italien beeinflussen das Produktivitätswachstum auf mehrere Arten:

- Das Justizsystem weist mit Abstand die längsten Verfahrensdauern der westlichen Welt auf. Mit einer durchschnittlichen Dauer von 1.200 Tagen nimmt ein normales Zivilverfahren mehr als doppelt so viel Zeit in Anspruch wie im OECD-Durchschnitt.⁹ Das bleibt nicht ohne Folgen: Verträge durchzusetzen ist kompliziert und langwierig. Dasselbe gilt für ein Insolvenzverfahren. Weil Banken für eine Insolvenzabwicklung durchschnittlich

sieben Jahre (!) brauchen, ist der Kreditzugang in Italien schon unter normalen Konjunkturbedingungen vergleichsweise schwierig und erfordert umfangreiche Kreditsicherheiten.

- Da Kredite die Hauptquelle zur Finanzierung von KMU sind, ist der schlechte Kreditzugang ein Grund für kleine Unternehmensgrößen in Italien und langsames Wachstum der KMU. Dies führt zu geringeren Skalenerträgen und entgangenem Produktivitätswachstum.

- Unter den von Investoren meistgenannten Gründen, nicht in Italien zu investieren, stehen Schwierigkeiten mit dem Rechtssystem an oberster Stelle. Im „Ease of doing business“-Ranking der Weltbank stehen vier von acht Indikatoren, in denen Italien im internationalen Vergleich als unterdurchschnittlich eingeschätzt wird, in direkter Verbindung zum Rechtssystem; alle acht hängen mit dem Staat zusammen.¹⁰ Geringe ausländische Direktinvestitionen (FDI) sind jedoch eine mögliche Ursache für geringe Produktivitätssteigerungen, da FDI den internationalen Austausch von Technologie erleichtern und oft mit Skaleneffekten verbunden sind. Soweit ausländische Direktinvestitionen zu gesteigerter Konkurrenz und geringeren Gewinnaufschlägen führen, wären Italienische Unternehmen darüber hinaus gezwungen, in höhere Produktivität zu investieren.

- Eine weitere Schwäche des öffentlichen Sektors ist die schlechte Umsetzung großer Infrastrukturprojekte, die die (in Süditalien) vorherrschenden Defizite bei der öffentlichen Infrastruktur verstärkt. Physische und technische Infrastruktur ist ein komplementärer Produktivitätsfaktor und trägt zum Produktivitätswachstum bei.¹¹

onsfaktor und trägt zum Produktivitätswachstum bei.¹¹

- Das Bildungssystem ist zwar bekannt für sehr hoch qualifizierte Universitätsabsolventen, andererseits aber von einem hohen Anteil an Schulabbrechern gekennzeichnet (17,6 %; EU-Durchschnitt: 12,7 %). Zudem ist der Anteil der Universitätsabgänger innerhalb einer Altersgruppe eher gering.

- Auch Versorgungsunternehmen und wissensintensive Dienstleistungen sind von ungünstiger staatlicher Regulierung gekennzeichnet, die zu einem schwach ausgeprägten Wettbewerb und schwachem Produktivitätswachstum führt. Insbesondere der Energiesektor ist davon betroffen; die Stromkosten pro kWh liegen fast 50 % über dem Durchschnitt der Eurozone. Sowohl Versorger als auch die wissensintensive Dienstleistungen sind auf staatliche Regulierung zwingend angewiesen, aus ökonomischen (weil Stromnetze beispielsweise natürliche Monopole sind) wie normativen Gründen (Anwaltsberufe müssen reguliert werden, um Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten). Die Regulierung dieser Branchen gilt jedoch als wenig durchsetzungsfähig und von den Lobbygruppen vereinbart.¹²

Insgesamt halten wir eine Reform des öffentlichen Sektors für wichtiger als jeden anderen Bereich der Reformpolitik – in Übereinstimmung mit dem neuen Premierminister, der die Bürokratie als „die Mutter aller Schlachten“¹³ bezeichnet hat. Das ist nicht nur wegen des höheren Verbesserungspotenzials plausibel, sondern auch wegen des wesentlich günstigeren Verhältnisses aus gesell-

Tabelle: Durchschnittliches BIP-Wachstum pro Kopf im Vergleich

G7 und Westeuropa, durchschn. Real-Wachstum pro Kopf	1985 bis 1998	Rang	1999 bis 2012	Rang
Vereinigtes Königreich	2,9 %	1	1,2 %	4
Spanien	2,8 %	2	1,0 %	5
Japan	2,5 %	3	0,8 %	8
USA*	2,2 %	4	1,3 %	2
Italien	2,1 %	5	0,1 %	9
OECD Westeuropa**	2,0 %	6	0,9 %	6
Deutschland*	1,9 %	7	1,3 %	3
Frankreich	1,7 %	8	0,8 %	7
Kanada	1,5 %	9	1,4 %	1

* 1999–2013

** OECD Westeuropa=Belgien, Dänemark Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich.

Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

schaftlichem Nutzen und sozialen Kosten.

Allerdings hat Italien mit dem Umbau des öffentlichen Sektors bereits begonnen. In den Bereichen Energie, wissensbasierte und lokale öffentliche Dienstleistungen wurden schon eine Reihe von Reformen implementiert. Zudem wurde die Anzahl der Handelsgerichte erhöht. Diese Reformen sind jedoch komplex und erfordern Zeit, bis sie wirken. Zudem erfordern Verbesserungen des Rechts- und Bildungssystems fast immer zusätzliche Mittel und zusätzliches Personal, selbst wenn ein Teil oder sogar ein Großteil der Probleme allein durch strukturellen, institutionellen oder gesetzgeberischen Wandel gelöst werden könnte. Wirksame Reformen erfordern zumeist auch zumindest moderate fiskalische Spielräume.

Die Eurokrise als externer Schock – es liegt nicht nur an der Angebotsseite

Trotz aller – tatsächlichen oder vermeintlichen – Schwächen kam Italien noch in den 90er-Jahren gut voran. Wie die Tabelle auf Seite 3 zeigt, lag Italiens Pro-Kopf-Wachstum in den 15 Jahren vor Einführung des Euro über dem westeuropäischen Durchschnitt, über dem deutschen Wert und auf dem Niveau vergleichsweise erfolgreicher Industrieländer. Die Probleme begannen nach dem Start der Eurozone, insbesondere mit der Eurokrise – ein Hinweis, dass jenseits struktureller Schwächen starke makroökonomische Einflüsse eine Rolle spielen.

Die wichtigsten Einflüsse sind mehrere Rückkopplungsschleifen in der Krise, die zu einer Kreditklemme auf dem italienischen Bankenmarkt geführt haben:

Die Rezession in Italien begann gegen Ende 2011 mit einer raschen Flucht von Liquidität aus dem italienischen Bankenmarkt, die wiederum die Rezession deutlich verstärkte. Dies konnte sich jedoch nicht in einer Abwertung der Währung entladen, die die Rezession gemildert hätte. Weil ein europäisches Krisenmanagement- und Liquiditätsunterstützungssystem fehlte, war die Rezession stärker.

Zudem war bis zur Ankündigung von

OMT auch für den Staat Finanzierung nur zu sehr hohen Kosten möglich. Die dadurch erzwungene, überzogene Sparpolitik hat die aktuelle Rezession zur längsten Rezession der italienischen Nachkriegsgeschichte gemacht.

Die tiefe Rezession wiederum hat zu einer drastischen Zunahme fauler Kredite in den Bilanzen italienischer Banken und zu einer Entwertung von Sicherheiten geführt. Der Anteil der *non-performing loans* am Kreditportfolio hat sich von 5,1 % Ende 2008 auf 16,0 % im September 2013 mehr als verdreifacht. Die für faule Kredite notwendigen Rückstellungen belasten Eigenkapital und Risikoreserven der Banken und beeinträchtigen ihre Kreditvergabe im Aufschwung.

Zwar haben die dreijährigen Refinanzierungsgeschäfte der EZB und die Ankündigung des OMT-Programms die Liquiditätslage italienischer Banken entschärft, langfristige Refinanzierung auf dem Kapitalmarkt ist jedoch immer noch sehr schwierig, wie die fortgesetzte Inanspruchnahme der EZB-Liquiditätslinien beweist: Rund ein Viertel des gesamten Volumens wird von italienischen Banken in Anspruch genommen. Auch die CDS-Spreads für italienische Banken sind die höchsten unter den großen Ländern der Eurozone. Zudem wird das Auslaufen staatlich garantierter Anleihen im März 2015 die Banken zusätzlich belasten und

ihre Fähigkeit zur Vergabe langfristiger Kreditvergabe vermindern.¹⁴

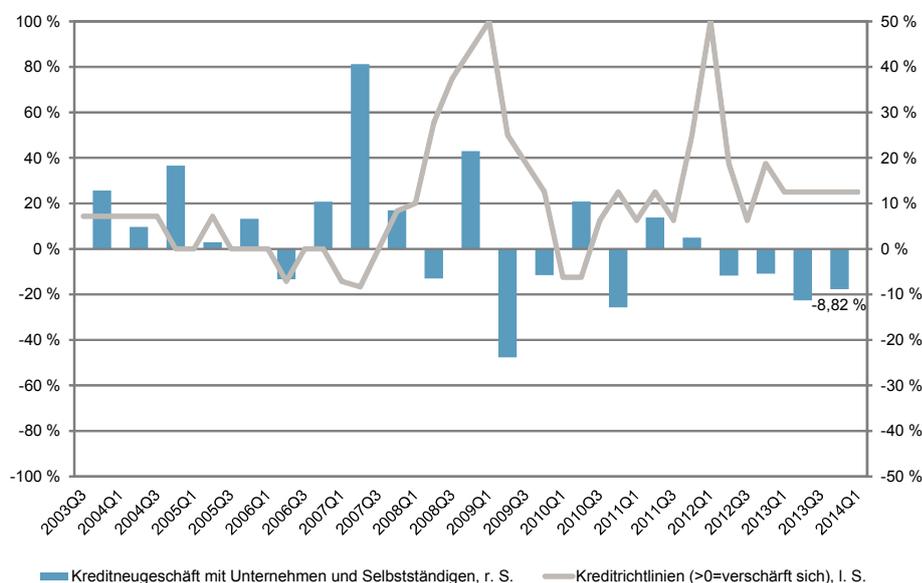
Grafik 5 zeigt die Konsequenzen: Sichtbar ist sowohl die anfängliche Verschärfung der Kreditrichtlinien zu Beginn der Eurokrise als auch ein zweiter Zyklus seit Mitte 2012, unterbrochen nur von einer kurzen Erholung im Frühjahr 2010. Wenig überraschend schrumpft das Kreditneugeschäft seit nunmehr zwei Jahren, vor allem aufgrund von Restriktionen beim Kreditangebot.¹⁵

Was sollte Italien dagegen tun?

Um den Teufelskreis aus faulen Krediten, unzureichendem Kreditangebot, schwachem Wachstum und zunehmenden Zahlungsschwierigkeiten bei Unternehmen zu unterbrechen, wäre eine öffentliche Bad Bank hilfreich. Da Italien zu den großen Industrieländern mit eher unterdurchschnittlichem Aufkommen aus Vermögensteuern (Grundsteuer, Erbschaftsteuer und Vermögensteuer i. e. S.) zählt, könnte das Land zum Beispiel die Grundsteuer erhöhen und das Aufkommen zur Finanzierung der Bad Bank nutzen. Um eine hinreichend große Wirkung zu erreichen, wäre jedoch finanzielle Unterstützung aus der Eurozone hilfreich. Zudem könnte Italien die Etablierung eines leistungsfähigen Sekundärmarkts für faule Kredite fördern.

Alternativ könnte die Erholung durch ein

Grafik 5: Kreditkonditionen und Neuvergabe an Unternehmen außerhalb des Finanzsektors



Quelle: Banca d'Italia.

Konjunkturpaket unterstützt werden. Das bessere konjunkturelle Umfeld würde bei einem Teil der faulen Kredite zu Wertzuschreibungen führen. Vor allem aber würde es Banken erlauben, schlechte Kredite über einen längeren Zeitraum allmählich abzuschreiben.

Fazit

Italiens aktuelle Probleme unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht vom Deutschland Anfang des letzten Jahrzehnts. Es wäre falsch, deutsche Erfahrungen kurzschlüssig als Patentrezept auf andere Länder übertragen zu wollen. Jenseits notwendiger Strukturreformen im öffent-

lichen Sektor würde Italien sehr von makroökonomischer Unterstützung profitieren. Diese könnte in europäischer Unterstützung für den Bankenmarkt ebenso bestehen wie in der Bereitschaft, höhere Defizite und einen langsameren Defizitabbau in Italien hinzunehmen. ■

¹ Selbst für den berüchtigten 'Artikel 18' besteht ein deutsches Äquivalent: § 23 KSchG, die Schwelle liegt bei 10 Arbeitnehmern.

² Vgl. OECD Employment Outlook 2013, S. 71.

³ "Single labour contract" bezieht sich allein auf das – mit Seniorität steigenden – Niveau des Arbeitnehmerschutzes.

⁴ Vgl. Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. und A. Spitz-Oener (2014): *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, Journal of Economic Perspectives, Volume 28, S. 167–188.

⁵ Vgl. Dustmann et al., a. a. O., S. 183.

⁶ Vgl. Dustmann et al., a. a. O., S. 183f.

⁷ Vgl. OECD Employment Outlook 2004, S.130.

⁸ Vgl. Fois, F. (2012, April): *Italy: Searching for growth*, Barclays Economic Research, S. 2.

⁹ Vgl. IMF Country Report 13/298 (September 2013), S. 17.

¹⁰ Vgl. IMF Country Report 13/298 (September 2013), S. 15.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Sondergutachten, Kasten 4, S. 50–52.

¹² Vgl. IMF Country Report 13/298 (September 2013), S. 16.

¹³ Vgl. http://www.agi.it/politica/notizie/201402231033-pol-rt10007-renzi_burocrazia_madre_tutte_battaglie

¹⁴ Vgl. IMF Country Report 13/298 (September 2013), S. 25.

¹⁵ Vgl. European Commission Occasional Paper 182 (March 2014): *Macroeconomic Imbalances Italy 2014*, S. 16; IMF Country Report 13/298 (September 2013), S. 5.