

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

DIE UMSETZUNG DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS

Gianfranco Viesti
Dezember 2021



Der italienische Aufbau- und Resilienzplan ist besonders umfangreich und deckt alle Bereiche der öffentlichen Politik ab.



Die Umsetzung hat bereits begonnen und erfordert wichtige organisatorische sowie inhaltliche Entscheidungen, auch um die europäischen Fristen einzuhalten.



Die Fähigkeit der lokalen Behörden, die Arbeiten zu planen und auszuführen, wird entscheidend sein.

DIE UMSETZUNG DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS



Der italienische Aufbau- und Resilienzplan ist besonders umfangreich und deckt alle Bereiche der öffentlichen Politik ab.



Die Umsetzung hat bereits begonnen und erfordert wichtige organisatorische sowie inhaltliche Entscheidungen, auch um die europäischen Fristen einzuhalten.



Die Fähigkeit der lokalen Behörden, die Arbeiten zu planen und auszuführen, wird entscheidend sein.

Inhalt

1	DER ITALIENISCHE WIEDERAUFBAUPLAN	2
2	DIE STRUKTUR	3
3	DIE UMSETZUNG DES PLANS	4

Der italienische Aufbau- und Resilienzplan (IARP, it. Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza, PNRR) ist nicht nur für die Zukunft Italiens entscheidend, sondern auch für die der Europäischen Union. Seit vielen Jahren wächst die italienische Wirtschaft nur sehr langsam, mit Wachstumsraten unter dem EU-Durchschnitt, und die italienischen Staatsschulden sind als Folge der in den 1970er und 1980er Jahren äußerst angespannten Haushaltssituation besonders hoch. Hinzu kam die Coronapandemie. Sie wirkte sich sowohl auf das Wachstum wie auch auf den Schuldenstand negativ aus: Die europaweite Rezession 2020 traf Italien härter als die meisten EU-Mitgliedstaaten und die Maßnahmen zur Pandemie-Eindämmung belasteten die öffentlichen Haushalte zusätzlich. Daher braucht Italien dringend einen Wirtschaftsaufschwung.

1 DER ITALIENISCHE WIEDER-AUFBAUPLAN

Die vom IARP vorgesehenen Maßnahmen sollen ebendiesen Wirtschaftsaufschwung bewirken. Wie in einem früheren Aufsatz bereits erörtert, ist der IARP vom Volumen her viel größer als die Wiederaufbaupläne der anderen EU-Mitgliedstaaten: Italien stehen bis 2026 etwa 235 Milliarden Euro zur Verfügung (Deutschland zum Beispiel weniger als 30 Milliarden Euro). Dies hat mit den von Next Generation EU vorgesehenen Mittelzuweiskriterien zu tun: Die missliche Wirtschaftslage Italiens (denken wir nur an die hohe Arbeitslosenquote) sowie die Folgen der Coronapandemie führen dazu, dass dem Land Mittel in Höhe von 68,9 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse zustehen und dass es Darlehen in Höhe von 122,6 Milliarden Euro beanspruchen

kann. Im Gegensatz zu den anderen großen EU-Mitgliedstaaten beschloss Italien, das gesamte Darlehensvolumen sofort in Anspruch zu nehmen – ein folgenreicher Entschluss: Bis 2026 kann Italien wohl mit einer Finanzierung zu einem äußerst niedrigen Zinssatz rechnen, zugleich ist das Land jedoch gezwungen, eine sehr viele Maßnahmen gleichzeitig und zügig umzusetzen. Ganz anders ging beispielsweise Frankreich vor: Hier erarbeitete die Regierung einen parallelen nationalen Plan, der keinen europäischen Fristen und Vorschriften unterliegt.

Dem IARP werden ferner 13,5 Milliarden Euro aus der europäischen Aufbauhilfe REACT-EU und 30 Milliarden Euro aus nationalen Haushaltsmitteln (mit denen ein neu eingerichteter Ergänzungsfonds ausgestattet wurde) zugeführt. Man darf dabei aber nicht vergessen, dass über 60 der 235 Milliarden Euro des IARP keine neuen Maßnahmen finanzieren, sondern Projekte, für die bereits nationale Haushaltsmittel zur Verfügung stehen: Dies begrenzt die Verschuldung der öffentlichen Haushalte.

Der IARP deckt fast alle Bereiche staatlichen Handelns ab. Unterteilt ist er in sechs Schwerpunktbereiche mit insgesamt 16 Komponenten, die wiederum insgesamt 235 Handlungsstränge enthalten.

Innerhalb eines jeden Schwerpunktbereichs werden mehrere Ziele gesetzt; die nach Auffassung der Regierung wichtigsten von ihnen sind nachfolgend in Abbildung 2 aufgeführt.

Zwei Drittel der IARP-Mittel sind für öffentliche Investitionen bestimmt, ein Fünftel soll private Investitionen bezuschussen

Abbildung 1
Die Schwerpunkte des Wiederaufbauplans.

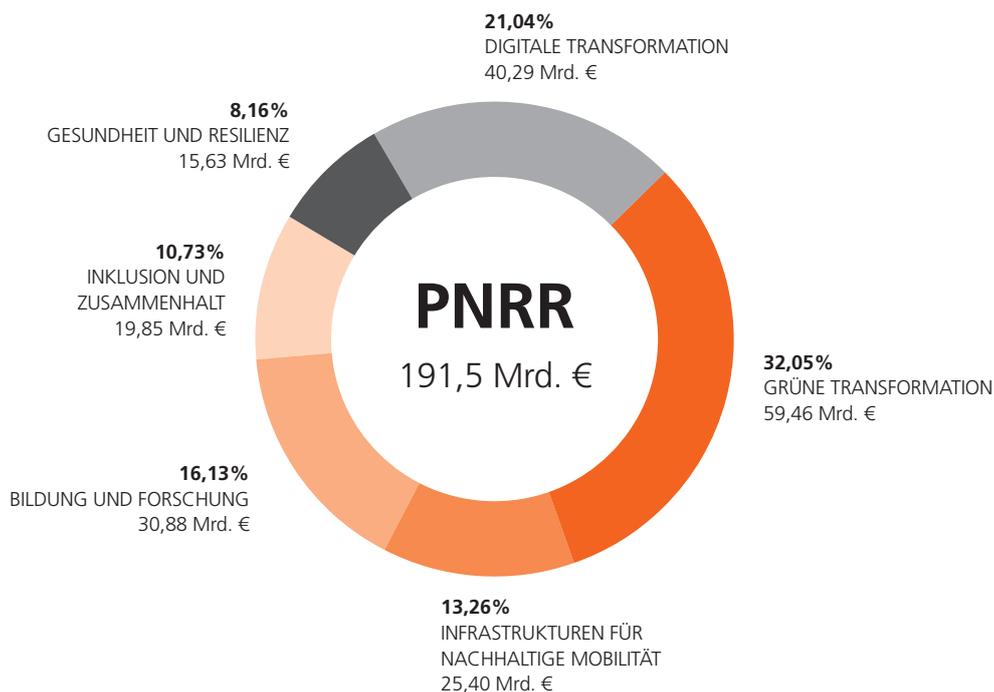


Abbildung 2

Die Ziele der einzelnen Schwerpunkte.**DIGITALE TRANSFORMATION**

Förderung der Digitalisierung und von Innovationen in Industrie und produzierendem Gewerbe; Investition in die zwei Schlüsselbranchen Tourismus und Kultur

**BILDUNG UND FORSCHUNG**

Ausbau des Bildungssystems, Förderung von MINT-Kompetenzen, Forschung und Technologietransfer

**GRÜNE TRANSFORMATION**

Förderung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit und Resilienz; gleichberechtigte und inklusive ökologische Transformation

**INKLUSION UND ZUSAMMENHALT**

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen, inklusive Fortbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik; Förderung der sozialen Inklusion

**INFRASTRUKTUREN FÜR NACHHALTIGE MOBILITÄT**

Entwicklung einer nachhaltigen und flächendeckenden modernen Verkehrsinfrastruktur

**GESUNDHEIT UND RESILIENZ**

Förderung der Gesundheitsvorsorge und Stärkung der Gesundheitsdienste; Modernisierung und Digitalisierung des Gesundheitswesens; gleicher Zugang zur medizinischen Versorgung

und ein Siebtel wird laufenden Staatsausgaben zugewiesen. Ferner sind für Maßnahmen, die die materielle Infrastruktur betreffen, 108,2 Milliarden Euro vorgesehen – viel mehr sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilmäßig (49 Prozent des Gesamtvolumens) als beispielsweise in Spanien (32 Prozent), Frankreich (21 Prozent) oder Deutschland (20 bis 25 Prozent). Bedenkt man, dass in den 2010er Jahren öffentliche Investitionen (vor allem seitens der Gebietskörperschaften) in Infrastrukturen und Gebäude stark vernachlässigt wurden, ist dies sinnvoll und nachvollziehbar; es könnte aber auch eine Gefahr darstellen, da sich die Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Italien häufig in die Länge zieht und daher eines wachsamem Auges bedarf.

Abbildung 3 lässt sich entnehmen, dass die vom IARP vorgesehenen Ausgaben hauptsächlich für den Zeitraum 2023 bis 2025 bestimmt sind:

Abbildung 3

Durch die Mittelzuweisungen des Aufbau- und Resilienzmechanismus (ARM) finanzierte Zusatzausgaben und Steuersenkungen (anteilmäßig am BIP)

Quelle: Wirtschafts- und Finanzdokument (DEF) 2021, Auswertungen durch Intesa San Paolo

Neben den investiven Ausgaben sieht der IARP auch eine Reihe sehr ambitionierter Reformen vor. Insgesamt sind es 63, unterteilt in »horizontale« – das heißt landesweite – Reformen, wie etwa die Justizreform, »ermächtigende« – das heißt für die Umsetzung des IARP förderliche – Reformen, wie etwa die Vereinfachung der Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge, und »sektorbezogene« – das heißt bestimmte Themenbereiche betreffende – Reformen. Dem Kabinett Draghi liegt besonders viel an den Reformen, weil es der Auffassung ist, sie könnten einen bedeutenden Modernisierungsschub bewirken. Der Zeitplan für die Reformen ist sehr straff und entspricht den mit der EU-Kommission vereinbarten Fristen (Näheres weiter unten). Einerseits wäre ein solches Tempo positiv zu bewerten, andererseits könnte dies die politische Debatte verkürzen und es dem Parlament schwer machen, sich eingehend mit den Reformvorschlägen zu befassen.

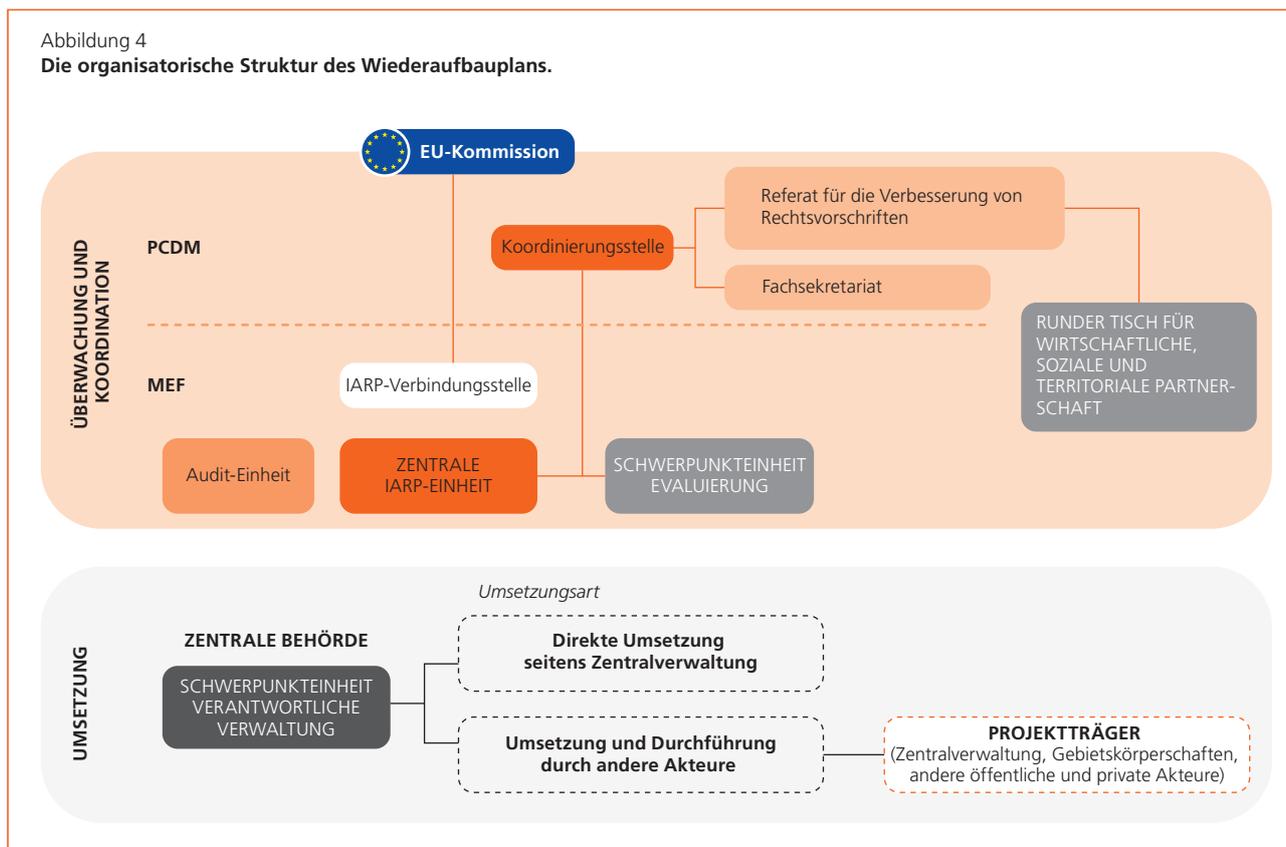
2 DIE STRUKTUR

Die vom Gesetzesdekret 77/21 festgelegte Struktur des IARP folgt einem hierarchischen Modell, in dessen Mittelpunkt die Regierung und allen voran der Ministerpräsident stehen (siehe Abbildung 4).

Eine Schlüsselrolle spielt die im Ministerratspräsidium (it. Presidenza del Consiglio dei Ministri, PCDM) eingerichtete Koordinierungsstelle, die a) IARP-Leitlinien entwickelt, b) den Umsetzungsstand der Maßnahmen überprüft, c) von den Ministerien benannte Probleme untersucht, d) Maßnahmen überprüft, für deren Umsetzung Vorschriften geändert werden müssen, e) dem Parlament halbjährlich einen Bericht über den Umsetzungsstand vorlegt, f) den Runden Tisch mit Informationen versorgt und mit ihm zusammenarbeitet (siehe unten), g) die koordinierte Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsebenen fördert, h) im Falle von Projektverzögerungen stellvertretend Befugnisse übertragen bekommen kann. Der Koordinierungsstelle gehören der Ministerpräsident, der Wirtschaftsminister und die jeweils zuständigen Minister_innen an. Ferner verfügt die Koordinierungsstelle über ein Fachsekretariat und über ein Referat für die Verbesserung der Rechtsvorschriften.

Abbildung 4

Die organisatorische Struktur des Wiederaufbauplans.



Die in sechs Fachressorts (unter anderem Umsetzung, Überwachung, Berichterstattung) gegliederte zentrale IARP-Einheit im Wirtschafts- und Finanzministerium (it. Ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF) ist der Koordinierungsstelle untergeordnet und dient als Ansprechpartnerin für die EU-Kommission. Sie ist dafür verantwortlich, dass der IARP koordiniert umgesetzt wird, und dient als Verbindungsstelle für alle beteiligten Verwaltungsbehörden. Ferner gibt es eine Audit-Einheit, die für Audits zuständig ist, und eine Evaluierungseinheit, die die Kohärenz und Erreichung von Meilensteinen und Zielen prüft. Der Runde Tisch der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Partnerschaft (Sozialpartner und nachgeordnete Behörden) ist ein Ort des Austauschs mit beratender Funktion in Entscheidungsprozessen, doch spielte er bisher kaum eine Rolle.

Die Verantwortung für die umzusetzenden Maßnahmen und Mittelzuweisungen überträgt die Regierung auf die jeweiligen Ministerien. Der Löwenanteil entfällt auf das Ministerium für Infrastruktur und nachhaltige Mobilität (it. Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, MIMS – Minister: Enrico Giovannini, parteilos) und auf das Ministerium für die grüne Transformation (it. Ministero della Transizione Ecologica, MITE – Minister: Roberto Cingolani, parteilos); ihr Etat beträgt jeweils 40 und 35 Milliarden Euro.

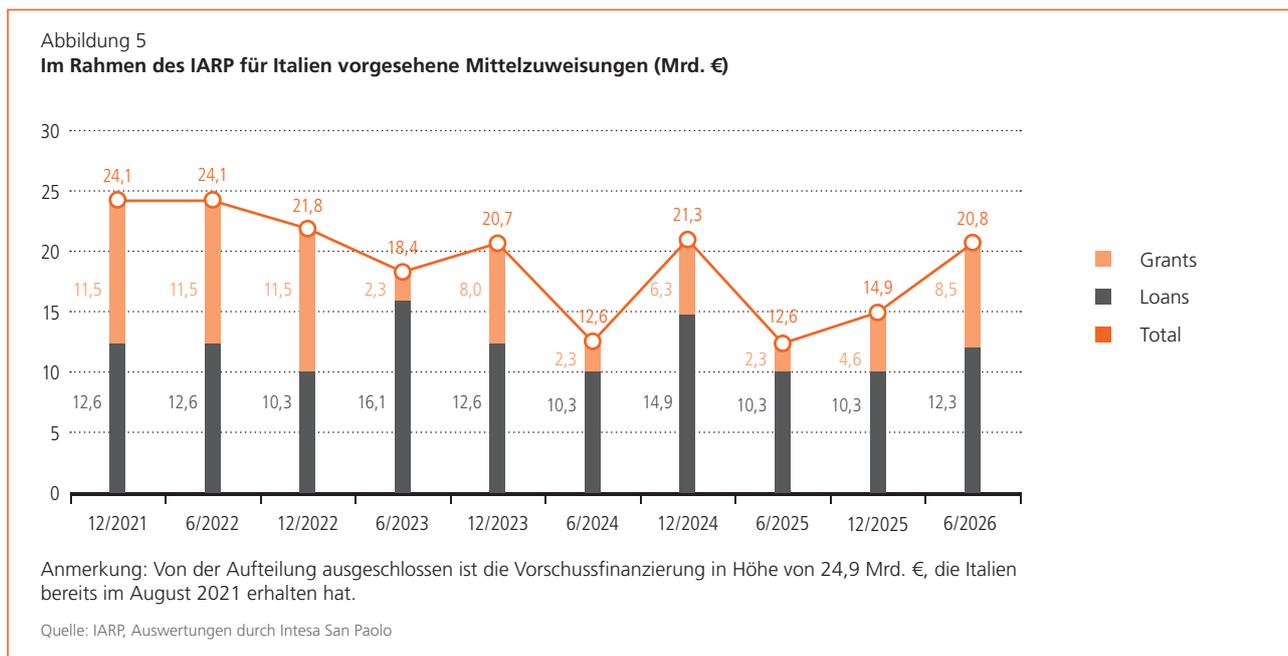
Mit dem Gesetz 108/2021 verabschiedete die Regierung zudem ein erstes Vorschriftenpaket, um Themen wie stellvertretende Befugnisse, Überwindung von Meinungsverschiedenheiten bei den Umsetzungsverfahren, Sonderverfahren für große öffentliche Bauvorhaben, Vereinfachungen im

Umweltrecht zu regeln; ferner wurden externe Fachleute zur Unterstützung der zentralen IARP-Einheit angeworben.

Es wird weder ausführlich noch transparent über all diese Maßnahmen oder ganz allgemein über die Art und Weise berichtet, wie sie umgesetzt werden sollen – im Gegenteil. Die Regierung erstellte zwar eigens für den IARP ein [Portal](#), doch sind hier, wie bereits [betont](#), lediglich ein kleiner Teil der Umsetzungsmaßnahmen und nur wenig verwendbare Gesamtdaten zu finden. Mehrere Institutionen und [Vereine](#) bemühten sich bisher eher erfolglos darum, Beobachtungsstellen einzurichten.

3 DIE UMSETZUNG DES PLANS

Im [Annex](#) zum vom ECOFIN-Rat am 13.07.2021 endgültig gebilligten Beschluss der EU-Kommission vom 22.06.2021 zur Durchführung des IARP sind insgesamt 527 Umsetzungsmaßnahmen enthalten. 213 davon werden als »Meilensteine« bezeichnet (im Rahmen der Maßnahmenumsetzung qualitative, objektiv überprüfbare Ergebnisse) und 314 als »Ziele« (quantitative, konkrete, objektiv überprüfbare Ergebnisse). Meilensteine sind vor allem die Reformen und sollten zum Großteil in den ersten Jahren der Planumsetzung erreicht werden (82 Prozent bis 2023), während Ziele sich eher auf Investitionsmaßnahmen beziehen und zum Großteil in den letzten drei Jahren zu erreichen sind (lediglich 23 Prozent bis 2023). 49 Meilensteine und zwei Ziele sollen noch 2021 erreicht werden, die für Juni und September vorgesehenen wurden bereits erreicht; und für die bis Dezember zu erreichenden Meilensteine und Ziele (darunter die besonders



wichtige Reform der Zivil- und Strafprozessordnung) liegt ein offizielles Monitoring, Stand 23.9.2021, vor.

Laut EU-Verordnung ist die Auszahlung der einzelnen Finanzierungstranchen seitens der EU-Kommission vom Erreichen von Meilensteinen und Zielen abhängig (davon ausgenommen ist die erste, bereits im Sommer 2021 ausgezahlte Tranche in Höhe von 24,9 Milliarden Euro). Die Fristen sind Abbildung 5 zu entnehmen.

Wie bereits [erwähnt](#), arbeitete die Regierung den Plan aus, ohne sich eingehend mit Parlament, regionalen Behörden, Gebietskörperschaften, Parteien und Sozialpartnern zu beraten und die Zivilgesellschaft einzubeziehen, nicht zuletzt wohl auch aufgrund der besonderen politischen Lage Italiens (Regierung der nationalen Einheit unter Führung eines parteilosen Experten, die im Parlament über eine große Mehrheit verfügt). Diese wird allem Anschein nach bis zum Ende der Legislaturperiode (2023) bestehen bleiben und könnte Meinungsverschiedenheiten im Zaum halten und Entscheidungsprozesse beschleunigen. Doch die auf Sparflamme geführte öffentliche Debatte über wichtige IARP-Zielsetzungen, die zum Großteil erst aus den zahlreichen Durchführungsbestimmungen klar hervorgehen werden, lässt nicht nur besorgniserregende Rückschlüsse auf den Zustand der italienischen Demokratie zu, sondern könnte auch dazu führen, dass die Entscheidungen über große Vorhaben, die Italien vielleicht mehr als zehn Jahre lang beschäftigen werden, ohne gesellschaftlichen Konsens getroffen werden.

Zahlreiche Beispiele ließen sich nennen: So sehen der IARP und das Gesetzesdekret 59/21 etwa 12 Milliarden Euro für den Bau einer neuen Eisenbahnstrecke von Salerno nach Reggio Calabria vor. In Anwesenheit des Ministers kam es am 14.10.2021 zu einem [Austausch](#) von Expert_innen des Ministeriums und der italienischen Eisenbahngesellschaft (it. Società Rete Ferroviaria Italiana, RFI) mit unabhängigen

Expert_innen über die Vorteile dieses Vorhabens gegenüber dem Ausbau bestehender Strecken.

Die Durchführungsmechanismen des IARP gliedern sich folgendermaßen:

a) Die zentralen Behörden weisen einen Teil der IARP-Mittel direkt Privatunternehmen und Privatpersonen zu (beispielsweise bei den Großprojekten »Transition 4.0« Unternehmen und bei Zuschüssen für die Sanierung von Wohngebäuden Privatpersonen). Dabei handelt es sich schätzungsweise um ein Sechstel der verfügbaren Mittel.

b) Ein weiterer Teil wurde bereits bzw. wird großen Projektträgern zugewiesen, die im weiteren Sinne zum öffentlichen Sektor gehören (wie etwa die im oben genannten Fall für das Eisenbahnnetz bereitgestellten Mittel, die fast zur Gänze an die RFI gehen).

c) Einen weiteren Teil verwalten die zentralen Behörden als Projektträger selbst (dies ist bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Justiz der Fall).

d) Auf der Grundlage einer Zuteilungsverordnung sowie mit einer genauen Beschreibung spezifischer Maßnahmen, denen normalerweise die Staat-Regionen-Konferenz zustimmen muss (wie etwa im Falle von Maßnahmen zur Stärkung des Sozial- und Gesundheitssystems) und die in einem institutionellen Vertrag über regionale Entwicklung ihren Niederschlag finden, weisen die Ministerien einen Teil der IARP-Mittel öffentlichen Projektträgern zu, das heißt Regionen, Gebietskörperschaften, örtlichen Gesundheitsämtern (it. Aziende Sanitarie Locali, ASL).

e) Einen beachtlichen Teil der IARP-Mittel werden ferner die zentralen Behörden durch öffentliche Ausschreibungen vergeben, an denen sich Kommunen und öffentlich-rechtliche Einrichtungen (bzw. öffentlich-private Partnerschaften)

beteiligen sollen. Bei der ersten Tranche bereits zugewiesener Mittel für Kinderbetreuungseinrichtungen war dies der Fall (diese Mittel wurden vom Haushaltsgesetz 2020 bereitgestellt und später dem IARP »zugeführt«¹) sowie für Stadterneuerungs- und Wasserinfrastrukturvorhaben; auch wird dies für forschungs- und innovationsfördernde Maßnahmen der Komponente »Von der Forschung zum Unternehmen« der Fall sein.

Infolgedessen schätzt das Haushaltsbüro des italienischen Parlaments, dass die Kommunen für öffentliche Investitionen in Höhe von etwa 70 Milliarden Euro verantwortlich sein werden, und zwar vor allem im Zeitraum 2023 bis 2026 (Ergänzungsfonds ausgeschlossen); es handelt sich hierbei um eine weit über den Ausgaben der vergangenen Jahre liegende Summe, doch ist sie ohne Weiteres mit den Ausgaben der Zeit vor der Sparpolitik vergleichbar. Anzumerken ist, dass der Einstellungsstopp dazu führte, dass die Gebietskörperschaften (mit Ausnahme des Gesundheitswesens und der Regionen mit Sonderstatut) von 2010 bis 2019 23 Prozent ihres Personals verloren; das Durchschnittsalter der Mitarbeiter_innen ist heute besonders hoch (53 Jahre), ihr Bildungsniveau hingegen eher niedrig.

Dies wird zu einem der größten Probleme bei der IARP-Umsetzung werden. Die italienischen Gemeinden werden große Schwierigkeiten haben, die Maßnahmen zu planen und durchzuführen. Das Kabinett Draghi scheint die Lage zu unterschätzen und plant gegenwärtig keinen strukturellen Ausbau der kommunalen Verwaltung (notwendig wäre, zumindest den Personalabbau der letzten zehn Jahre durch Neueinstellungen auszugleichen). Das Gesetzesdekret 80/2021 sieht die Einstellung von 1.000 qualifizierten Mitarbeiter_innen zur Unterstützung der Regionen und Gebietskörperschaften vor, zusätzlich zu den 2.800 Personen, die aufgrund der aus dem Kohäsionsfonds für Südtalien abrufbaren Fördermittel rekrutiert wurden (im ersten [Stellenausschreibungsverfahren](#) wurden jedoch nur rund 1.000 Personen eingestellt). Aber diese Zahlen sind eindeutig zu gering. Außerdem wurde durch das Gesetzesdekret 121/2021 ein »Fonds für Ausschreibungen, Projektentwicklung und Ideen für den territorialen Zusammenhalt« (123,5 Millionen Euro) eingerichtet, um – wie vom Haushaltsgesetz 2022 vorgesehen – die Planungskapazitäten der Gemeinden Südtaliens und der abgelegenen Gebiete auszubauen.

Ferner gibt der Beschluss, erhebliche Mittel des IARP auf dem Wege öffentlicher Vergabeverfahren Gebietskörperschaften und nachgeordneten Behörden zuzuweisen, Anlass zu Bedenken: Zwar ermöglicht dies, unter Berücksichtigung der Ausschreibungskriterien die »besseren« bzw. »am besten geeigneten« Projekte auszuwählen, doch läuft man auch Gefahr, benachteiligte Gebiete und Gebietskörperschaften noch mehr zu benachteiligen. Auf diese Weise entledigt sich die Zentralregierung ihrer Verantwortung dafür, die Unterschiede zwischen den Regionen auszugleichen, ganz

im Gegensatz zu dem, was der IARP sich auf seine Fahne geschrieben hat; nicht politische Entscheidungen, sondern die Ergebnisse der jeweiligen Ausschreibung bestimmen die territoriale Aufteilung der Mittel. Da viele Gebietskörperschaften nur über geringe Kompetenzen verfügen, bahnen sich zwei schwerwiegende Konsequenzen an: Schnell realisierbare Projekte könnten unabhängig von ihrer Bedeutung und Qualität bevorzugt finanziert werden; größere Gebietskörperschaften, die über ausreichend Personal verfügen bzw. imstande sind, Ressourcen aus dem privaten Sektor (aber auch aus den ehemaligen Stiftungen der Banken) für die Konzeption und Umsetzung der Projekte zu aktivieren, könnten in den Genuss eines erheblichen Teils der zu vergebenden Mittel kommen.

¹ Dem IARP dürfen ab 1.2.2020 getätigte Ausgaben zugeführt werden, vorausgesetzt, sie sind mit dessen Vorgaben vereinbar.

ÜBER DEN AUTOR

Gianfranco Viesti ist ordentlicher Professor für angewandte Wirtschaft an der Universität Bari.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung |
Piazza Capranica 95 | 00186 Rom | Italien

Verantwortlich:
Dr. Tobias Mörschel | Direktor FES Italien
Tel.: +39 06 82 09 77 90
<https://italia.fes.de/>

Bestellungen/Kontakt:
info@fes-italia.org

Facebook:
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Twitter:
[@FES_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

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

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

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