



Gianfranco Viesti

# Italiens Recovery-Strategie

Auf dem Weg in eine klimaneutrale  
und digitale Zukunft?

**EUROPA**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

## EUROPA

### Europa braucht Soziale Demokratie!

In welchem Europa wollen wir leben? Wie können wir unsere europäischen Träume von Freiheit, Frieden und Demokratie auch gegen innere und äußere Widerstände verwirklichen? Wie können wir die Soziale Demokratie stark in Europa positionieren? Diesen Fragen widmet sich die Friedrich-Ebert-Stiftung in ihrer Reihe »Politik für Europa«. Wir zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Sozial-ökologische Transformation
- Zukunft der Arbeit
- Frieden und Sicherheit

In Veröffentlichungen und Veranstaltungen greifen wir diese Themen auf. Wir geben Impulse und beraten Entscheidungsträger\_innen aus Politik und Gewerkschaften. Wir treiben die Debatte zur Zukunft Europas voran und legen konkrete Vorschläge zur Gestaltung der zentralen Politikfelder vor. Wir wollen diese Debatte mit Ihnen führen in unserer Reihe »Politik für Europa«!

### Über diese Publikation

Die Studie analysiert den von der italienischen Regierung im Rahmen des EU-Programms »Next Generation EU« vorgesehenen Wiederaufbauplan. Zunächst werden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Coronakrise in Italien im Laufe des Jahres 2020 untersucht; danach werden diese Folgen vor dem Hintergrund einer Langzeitanalyse der Schwierigkeiten des italienischen Wirtschaftsystems betrachtet. Im dritten Abschnitt wird der Wiederaufbauplan auf der Grundlage der zurzeit verfügbaren Dokumente untersucht und die ihn begleitende Diskussion zum Teil zusammengefasst. Abschließend wird eine erste Evaluierung vorgenommen.

### Über den Autor

**Gianfranco Viesti** ist ordentlicher Professor für angewandte Wirtschaft an der Universität Bari. In der Vergangenheit bekleidete er Positionen, dank deren er sich an den Entscheidungen über Art und Ausmaß der italienischen Staatsaufgaben beteiligen konnte. An der öffentlichen Diskussion in Italien nimmt er auch durch seine Beiträge in der Tageszeitung *Il Messaggero* und in einigen Diskussionsforen teil.

### Für diese Publikationsreihe sind in der FES verantwortlich

**Dr. Tobias Mörschel** ist Leiter des Büros der FES in Italien.

**Dr. Thomas Manz** ist Leiter des Büros der FES in Frankreich.

# Italiens Recovery-Strategie

## Auf dem Weg in eine klimaneutrale und digitale Zukunft?

### AUSGANGSSITUATION

Italien ist eines der europäischen Länder, die am stärksten von der coronabedingten Rezession betroffen sind. Laut den am 5. Oktober 2020 in der Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, NADEF (Aktualisierungsanmerkung des Wirtschafts- und Finanzdokuments) dargelegten Wirtschaftstrends sollte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2020 um 9 % sinken und anschließend 2021 um 5 % ansteigen. Der alle Erwartungen weit übertreffende starke Aufschwung der italienischen Wirtschaft im Sommer 2020, insbesondere der italienischen Industrie, hätte diese Vorhersage eigentlich bekräftigen sollen, doch die sehr starke erneute Ausbreitung des Virus im Oktober 2020 stellt diese wieder infrage. Am 22. Oktober betonte das Haushaltsbüro des italienischen Parlaments in einer Anmerkung, man fürchte, es könne im vierten Quartal 2020 zu einem heftigen Konjunkturreinbruch und somit zu einem starken Rückgang des BIP kommen; die Entwicklung im letzten Quartal 2020 könnte sich ferner negativ auf das Jahr 2021 auswirken.

Die verschiedenen Wirtschaftsbereiche sind von der Krise unterschiedlich betroffen.<sup>1</sup> Der Dienstleistungssektor bekam die Krise stärker zu spüren als das verarbeitende Gewerbe und das wird wohl auch weiterhin der Fall sein. Wie auch in anderen europäischen Ländern waren im tertiären Sektor die Wertschöpfungsketten Kultur, Film, Theater, Unterhaltung sowie Verkehr, Reisen, Tourismus, Hotellerie entschieden stärker betroffen, viel weniger hingegen der Lebensmittel Einzelhandel. Einige Branchen, wie etwa der Online-Handel oder die TV-Dienstleistungen und digitale Services, erfuhren sogar eine Steigerung. Aufgrund des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage litt in der Industrie vor allem die Produktion persönlicher Endverbrauchsgüter (Bekleidung) und langlebiger Konsumgüter (Autos); die Pharmaindustrie und die Hersteller von Hygiene- und Haushaltsgütern kamen hingegen gut durch die Krise.

Im ersten Halbjahr sank die Zahl der Beschäftigten um etwa 1,5 Millionen, weil befristete Arbeitsverträge nicht verlängert wurden. Im Sommer schien sich die Beschäftigungslage zu stabilisieren, doch werden die Arbeitsmarktdaten von dem im Frühjahr eingeführten und mehrmals verlängerten (derzeit bis März 2021) Verbot der Kündigung unbefristeter Arbeitsverträge beeinflusst. Nach der Aufhebung dieses Verbots könnte es zu zahlreichen Entlassungen kommen, deren Zahl sich zwar unmöglich heute bestimmen lässt, aber sicherlich mehrere Hunderttausend betragen wird. Die Arbeitslosenquote hingegen ist stark gesunken, von 9,5 % im vierten Quartal 2019 auf 8,3 % im zweiten Quartal 2020, und zwar aufgrund eines starken Rückgangs des Arbeitskräfteangebots, insbesondere bei jungen und weiblichen Arbeitskräften sowie in Süditalien.

Neben den oben besprochenen Folgen für den Arbeitsmarkt könnte die Krise ferner dazu führen, dass viele Unternehmen ihr Geschäft aufgeben oder Insolvenz anmelden, und zwar vor allem aufgrund der im Schnitt geringen Größe und der geringen Eigenmittel, insbesondere im Dienstleistungssektor. Wahrscheinlich ist die Lage des verarbeitenden Gewerbes weniger beunruhigend, da sich während der Sommermonate zeigte, dass Produktion und Export schnell wieder ansteigen können. Die Coronakrise könnte mittelfristig sogar zu einer in ihrem Ausmaß noch unvorhersehbaren Erhöhung der Produktionskapazitäten führen, und zwar aufgrund der Rückverlagerung einiger im Rahmen der globalen Wertschöpfungsketten ins Ausland verlagerten Produktionsphasen, da diese Verlagerung zunehmend als riskant wahrgenommen wird.

Nach vielen Jahren einer relativen Stagnation in der Bauwirtschaft könnten bereits verabschiedete Fördermaßnahmen (erhebliche Steuervorteile bei der Renovierung und energieeffizienten Sanierung von Privatimmobilien, für die bereits 6 Milliarden für den Zeitraum 2022 bis 2023 bereitgestellt wurden) und solche, die noch nicht verabschiedet wurden (Erhöhung der öffentlichen Investitionen, auch im Zuge des Wiederaufbauplans; siehe unten), zu einem Aufschwung bei Produktion und Beschäftigung führen und sich ebenfalls positiv auf Bauzulieferindustrien auswirken. 60 % der Bauunternehmen erwarten 2021 eine Steigerung des Produktionswerts.

Vom sozialen Standpunkt aus betrachtet war und ist die Krise sehr selektiv und trifft die benachteiligten Schichten

<sup>1</sup> Für eine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Coronapandemie in Italien auf unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Bereiche sowie Generationen und Geschlechter siehe G. Viesti, «L'economia italiana dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa» (Die italienische Wirtschaft: von den Folgen der Pandemie bis zu einem möglichen Wiederaufschwung), in: L'industria, 3/2020, bald auf <https://www.rivisteweb.it/issn/0019-7416/earlyaccess/abrufbar>.



aus mehreren Gründen viel härter: Erstens hatten Erwerbstätige mit befristetem Arbeitsvertrag, Saisonarbeiter\_innen und Arbeitnehmer\_innen, die ihre Tätigkeit nicht ins Homeoffice verlagern können (etwa das Verkaufspersonal), die größten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt; ebenfalls sehr hart getroffen hat es die in der Schattenwirtschaft Beschäftigten. Zweitens stellen Einnahmeverluste für vermögenslose soziale Schichten ein größeres Problem als für andere dar; und drittens sind Bewegungseinschränkungen schwerer zu ertragen, wenn man in kleinen Wohnungen mit gar keinem oder schlechtem Internetzugang lebt.

Aus zum Teil sich überschneidenden Gründen traf und trifft die Krise jüngere Menschen härter. Für die Älteren stellen die Renten eine gewisse Absicherung dar, während jüngere Menschen unter den befristet Beschäftigten und den Saisonarbeiter\_innen sowie unter den Arbeitslosen und Arbeitssuchenden häufiger vertreten sind.

Jüngere Familien verfügen über ein geringeres Vermögen. Dasselbe gilt für Frauen: In den am meisten betroffenen Bereichen sind sie im Vergleich zu Männern überdurchschnittlich vertreten. Auch wirkten sich die Schulschließungen bzw. Maßnahmen, die den Schulunterricht einschränkten, sehr negativ auf die Lage der Frauen aus, da sie die Kinderbetreuung erschwerten; und nicht zuletzt erschwerte die Sorge vor Ansteckung die auch in Italien meist den Frauen anvertraute Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger.

Die Krise könnte sich äußerst negativ auf den Lernzuwachs italienischer Schüler\_innen auswirken. Im Frühjahr wurde der Präsenzunterricht für einige Monate unterbrochen, und zwar länger als in anderen europäischen Ländern. Während dieser Bericht verfasst wird, ist man dabei, ihn auch für die Herbst- und Wintermonate – vorerst auf unbestimmte Zeit – zu unterbrechen. Für jüngere Schüler\_innen, Schüler\_innen mit mangelnder digitaler Ausstattung und solche aus Familien mit niedrigem Bildungsniveau hatte und hat der Fernunterricht auch weiterhin erhebliche Nachteile, und man läuft Gefahr, die Schulabbrecherquote in die Höhe zu treiben.

Um all diese Auswirkungen zu lindern, ergriff die Regierung 2020 wichtige Hilfsmaßnahmen, um Arbeitsplätze zu sichern, in Höhe von über 26 Milliarden Euro (17 Milliarden Euro für Kurzarbeit und 5 Milliarden Euro zur Unterstützung der Selbstständigen), zu denen nun ab Oktober 2020 infolge der Schließung der gastronomischen Einrichtungen und der Absage von Kulturveranstaltungen weitere Ausgaben hinzukommen; 11 Milliarden Euro an Liquidität und 21 Milliarden Euro an Sozialbeitrags- und Steuererleichterungen für Unternehmen; 11 Milliarden Euro für die Gebietskörperschaften und mehr als 5 Milliarden Euro für das Gesundheitswesen. Laut Schätzungen des im Herbst veröffentlichten European Economic Forecast werden die Maßnahmen zur Krisenbekämpfung 2020 5,5 % des BIP betragen, laut NADEF etwa 100 Milliarden Euro. Verkehrspolitische Maßnahmen, insbesondere im Bereich des Nahverkehrs, erwiesen sich hingegen als unzulänglich; Maßnahmen, um die

Lernrückstände der Schüler\_innen zu beheben, sind bisher nicht vorgesehen.

## ALTHERGEBRACHTE SCHWIERIGKEITEN

Als die Coronakrise 2020 Italien traf, machte die italienische Wirtschaft im europäischen Vergleich bereits seit längerer Zeit eine der schlimmsten Wirtschaftskrisen durch. Das BIP 2019 lag um etwa 4 % unter dem von 2007; das BIP pro Kopf war 1995 um 9 % höher als das der Eurozone und 2019 lag es 10 % darunter. Dieses äußerst bescheidene Wachstum ist auf zwei Faktoren zurückzuführen.

Erstens fiel dem italienischen Wirtschaftssystem die Anpassung an die neuen internationalen Technologie- und Wirtschaftstrends sehr schwer, da es sich auf Konsumgüter spezialisiert hatte, die der Konkurrenz der Schwellenländer ausgesetzt waren; ferner war es für Italien sehr schwierig, sich gegen die Billigstandorte Osteuropas zu behaupten; außerdem war Italien – aufgrund des niedrigen Bildungsniveaus der Arbeitnehmer\_innen, der geringen Größe der Unternehmen und der geringen Investitionen in Forschung und Entwicklung – im digitalen Bereich nur wenig innovationsfähig.

Zweitens wurde die während der Eurokrise 2010/11 betriebene Sparpolitik, wenn auch in geringerem Maße, ein ganzes Jahrzehnt fortgeführt. Da diese einen konstanten primären Haushaltsüberschuss vorsah, bedingte sie, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen, erhebliche Kürzungen bei universellen Sozialleistungen. Zwischen 2010 und 2018 stiegen zum Beispiel die Ausgaben im Gesundheitswesen jährlich nur um 0,2 %, weniger als das nominale BIP, und entsprachen daher am Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts in Italien lediglich 6,5 %, in Deutschland hingegen 9,5 % des BIP; ferner wurden öffentliche Investitionen sehr stark gekürzt und sanken von etwa 3 % des BIP im Jahr 2008 auf etwa 2 % am Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, wie jüngst eine Anmerkung des WIIW (Vienna Institute for International Economic Studies) zusammenfasste. All diese Schwierigkeiten führten zu einem eher flachen Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, das seinerseits auf einem unzulänglichen Produktivitätszuwachs bei eher geringen Beschäftigungsquoten beruhte, vor allem unter jüngeren und weiblichen Arbeitskräften sowie in Südtalien. Zwischen 1995 und 2019 betrug der jährliche Anstieg der Arbeitsproduktivität in Italien 0,3 % (EU: 1,6 %), somit liegt Italiens Wert weit unter dem Frankreichs (1,3 %), Großbritanniens (1,5 %), Deutschlands (1,3 %) und Spaniens (0,6 %).

Die Coronakrise kann diese Tendenzen auf unterschiedliche Art und Weise beeinflussen, in erster Linie was die öffentlichen Finanzen betrifft. Aufgrund des im Laufe des Jahres deutlich gewordenen hohen Bedarfs an öffentlichen Ausgaben geht NADEF im Oktober – und die Situation könnte sich in den letzten Monaten des Jahres sogar noch verschärfen – von einem steilen Anstieg des Haushaltsdefizits aus (von 1,6 % 2019 auf 10,8 % 2020; Prognose 2021: 5,7 %), die Staatsverschuldung in Relation zum BIP würde folglich von

134,6 % 2019 auf 158 % 2020 steigen (Prognose 2021/22: stabil). Demzufolge läge der Schuldendienst – trotz der aufgrund des Eingreifens der Europäischen Zentralbank deutlich gesunkenen Zinssätze – bei etwa 3,5 % des BIP.

Stark beeinflussen kann die Coronakrise auch die Politik. Infolge der Krise könnten Politik und Öffentlichkeit die Bedeutung universeller Sozialleistungen, insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich, nun sehr anders wahrnehmen. In der Vergangenheit wurden Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung (Spending Reviews und die Bekämpfung der «Verschwendung öffentlicher Mittel») allgemein positiv bewertet, doch die Coronakrise machte die negativen Auswirkungen der Kürzungen, die in den Zehnerjahren im Gesundheitswesen vorgenommen worden waren (vor allem beim Personal, und hier wiederum in erster Linie bei den Krankenpfleger\_innen, aber auch bei den investiven Ausgaben), deutlich. Dasselbe gilt für das Bildungswesen.

Man ist sich inzwischen vielerorts der Tatsache bewusst, dass der infrastrukturelle Nachholbedarf in verschiedenen Bereichen groß ist: Breitbandkommunikationsnetze, Krankenhausausstattungen und Zahl der Krankenhausbetten, Schulen. Fraglich ist hingegen, ob die Italiener\_innen Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit und Umweltschutz als prioritär ansehen: Es könnten sich Prioritäten durchsetzen, die solche Maßnahmen aufschieben, vor allem wenn es um Regelungen geht, die die Unternehmen betreffen. Die politische Debatte könnte auch von der weiterhin in der italienischen Öffentlichkeit weitverbreiteten Euroskepsis beeinflusst werden.

## DER WIEDERAUFBAUPLAN

Nach einer Phase großer Ungewissheit beauftragte die Regierung den Interministeriellen Ausschuss für Europäische Angelegenheiten (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, CIAE) und insbesondere den Minister für europäische Angelegenheiten Enzo Amendola mit der Koordination des Wiederaufbauplans. Dem Ausschuss gehören auch der Präsident der Regionen-Konferenz sowie der Präsident des italienischen Gemeindebunds an. Im CIAE wurden zwei Fachausschüsse gegründet, die in ständigem Austausch mit den europäischen Behörden den Wiederaufbauplan ausarbeiten sollen.

Laut ersten Schätzungen betragen die für den Zeitraum 2021 bis 2026 zur Verfügung stehenden Mittel 203 Milliarden Euro, von denen 193 Milliarden Euro aus der Recovery and Resilience Facility der EU stammen. Die Regierung ist der Ansicht, dass besagte Ressourcen 65 Milliarden Euro an nicht rückzahlbaren Transfergeldern einschließen.

Mit dem Zeitfenster, in dem diese Gelder ausgegeben werden sollen, hat sich die Regierung ziemlich viel vorgenommen: Vorgesehen ist, schon 2021 25 Milliarden Euro auszugeben, 2022 dann weitere 37,5 Milliarden Euro. Die Einhaltung dieses Zeitplans hängt aber davon ab, wann der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU verabschiedet sowie das mit diesem verbundene Programm «Next Generation EU» umgesetzt wird. Doch die Kreditwürdigkeit Italiens ist

im Moment sehr zufriedenstellend und die Zinssätze sind äußerst niedrig; daher könnten die als nicht rückzahlbare Transfers vorgesehenen europäischen Zahlungen für bereits mit nationalen Mitteln finanzierte Maßnahmen verwendet werden.

Am 15. September präsentierte die Regierung die Leitlinien für die Erstellung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans, die anschließend vom Parlament bestätigt wurden. Während die Regierungsmehrheit dafür stimmte, enthielt sich die Opposition.

Vier große übergreifende Ziele stehen im Mittelpunkt der Leitlinien:

1. Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Italiens
2. Eindämmung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise, Unterstützung der grünen und der digitalen Transformation
3. Förderung des Wirtschaftswachstums
4. Schaffung von Arbeitsplätzen

Diese Ziele sollen anhand sechs großer «Missionen» erreicht werden. Die erste Mission trägt den Namen «Digitalisierung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: Digitalisierung und Innovation der öffentlichen Verwaltung (Neugestaltung von Verwaltungsprozessen, Infrastrukturen und digitale Dienstleistungen, Effizienzsteigerung der Justiz, digitale Identität); 5G-Netze und Förderung der technologischen Innovation und Digitalisierung der industriellen Wertschöpfungsketten; F&E-Investitionen sowie Investitionsfördernde Politik sowie Maßnahmen zur Förderung der Rückverlagerung industrieller Produktion; Exportförderung und Maßnahmen zur Unternehmensfinanzierung; Förderung der Kulturbranche und Tourismuswirtschaft.

Die zweite Mission trägt den Namen «Grüne Revolution und ökologische Transformation» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: Investitionen im Rahmen des European Green Deal; Infrastrukturen für die Dekarbonisierung des Verkehrs; Stadtentwicklungspläne zur Verbesserung der Luftqualität; Erhöhung der Energieeffizienz und der Erdbebensicherheit von Gebäuden; integriertes Wasserressourcenmanagement; Minderung des Überschwemmungs- und Erdbebenrisikos; Umstrukturierung der Energieproduktion und des Energietransports; Investitionen in die Kreislaufwirtschaft (Abfall und erneuerbare Energien); Förderung einer grünen Transformation in Landwirtschaft und Industrie (Eisen- und Stahlindustrie); Förderung von Kulturgütern, Schutz von Landschaft und Umwelt als Reichtümern des Landes; Steueranreize für nachhaltige Unternehmen.

Die dritte Mission trägt den Namen «Infrastrukturen für die Mobilität» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: Ausbau der TEN (Transeuropäischen Netze) für Hochgeschwindigkeitszüge des Personen- und Güterverkehrs; Ausbau des Straßennetzes; integrierte intermodale Logistik; Entwicklung einer nachhaltigen öffentlichen und individuellen Mobilität.

Die vierte Mission trägt den Namen «Allgemeine und berufliche Bildung, Forschung und Kultur» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: Verbesserung des Bildungssystems (digitale Bildung, Erweiterung der Kompetenzen, Verbesserung des Wissensstands, Förderung des Rechts auf Bildung und Verringerung der Schulabbrecherquote, Erhöhung der Anzahl der Schul- und Hochschulabschlüsse, Weiterbildung der Lehrkräfte, Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen an Schulen); Förderung der Grundlagenforschung sowie der Innovationsökosysteme; Infrastruktur für Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Die fünfte Mission trägt den Namen «Soziale, territoriale und Gendergerechtigkeit» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: beschäftigungsfördernde Maßnahmen, aktive Arbeitsmarktpolitik (auch für die Beschäftigung junger Menschen) und Investitionen in neue Kompetenzen und lebenslanges Lernen; Bekämpfung der Schattenwirtschaft; Empowerment von Frauen; neuer nationaler Sozialplan für benachteiligte Gruppen; Umsetzung des Family Act im Zusammenhang mit einer Steuerreform; Umsetzung des Plans für den Süden 2030 (Piano Sud 2030) und der Nationalen Strategie für abgelegene Gebiete (Strategia Nazionale per le Aree Interne, SNAI); Stadtanierung.

Die sechste Mission trägt den Namen «Gesundheit» und sieht folgende Handlungsschwerpunkte vor: Ausbau des Krankenhauswesens, Verbesserung der Gesundheitsvorsorge und Krankenbehandlung; Integration der sozialpolitischen Maßnahmen; Aufwertung des Gesundheitspersonals; Förderung der medizinischen Forschung.

Die sechs Missionen werden in Gestalt einer sechsgleisigen Förderpolitik umgesetzt: investive Ausgaben für die Reform der öffentlichen Verwaltung, für Forschung und Entwicklung, die Steuer-, Justiz- und Arbeitsmarktreform. Wie man sieht, handelt es sich um weit gefasste Bereiche.

Von grundlegender Bedeutung wird sein, spezifische Projekte in diesen Bereichen zu planen und dabei Prioritäten zu setzen. Dafür wird man im Vorfeld bestimmte Projektbewertungskriterien definieren: Projekte sollen öffentliche Güter betreffen, zügig durchführbar sein sowie schnell einer Vielzahl von Berechtigten zugutekommen; der Stand der Umsetzung soll regelmäßig überprüfbar sein. Als prioritär wird man auch solche Projekte einstufen, die privates Kapital mobilisieren, Beschäftigung fördern, geringe Flächen verbrauchen, natürliche Ressourcen nachhaltig und effizient nutzen und dazu beitragen, universelle Sozialleistungen zu gewährleisten.

Es handelt sich noch um ein sehr grobes Schema. Einerseits gilt es den begrenzten Zeitraum, der bisher für seine Entwicklung zur Verfügung stand, zu bedenken und andererseits den langen Weg, der noch zurückzulegen ist, bevor es sich in einer Reihe schnell umsetzbarer und zielgerichteter Maßnahmen konkretisiert.

Aus ministeriellen Quellen verlautete, dass, entsprechend den Anweisungen der Europäischen Union, etwa 77 Milliarden Euro für die Mission «Grüne Revolution und ökologische Transformation» bereitgestellt werden sollen und 38 Milliar-

den für die Mission «Digitalisierung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft». Die Regierung beabsichtigt, im Rahmen der sechs Missionen etwa 20 «Projektcluster» zu bilden, innerhalb deren wiederum etwa 80 Großprojekte ausgearbeitet werden sollen.

Die Ausarbeitung und Umsetzung des Wiederaufbauplans werden dadurch erschwert, dass die strategische Ausrichtung der jeweiligen Politikfelder keineswegs klar ist. In den vergangenen zehn Jahren hat es die italienische Politik, das linke Lager eingeschlossen, versäumt, eine ernsthafte Debatte über die strategischen Ziele Italiens und die für ihre Verwirklichung erforderliche politische Linie zu führen. Das gilt für das Gesundheits- und Bildungswesen wie auch für die städtischen Zentren.

Etwas besser ist die Lage des Verkehrs- und Mobilitätssektors, dessen strategische Ausrichtung bereits in der Wirtschafts- und Finanzplanung der letzte Jahre (siehe Anhang) Anlagen der Wirtschafts- und Finanzdokumente der letzten Jahre bestimmt wurde. Es mangelt hingegen noch an einer konsequenten industriepolitischen Linie, auch wenn der Plan für eine Industrie 4.0 (Piano Impresa 4.0) interessante Ansätze enthält. Die Festlegung strategischer Ziele für die vielen wettbewerbsfähigen staatlichen Unternehmen Italiens wurde vollständig außer Acht gelassen; erst jüngst wurden diesbezüglich einige Vorschläge unterbreitet.

Die territorialen Maßnahmen sind ebenfalls nicht konkretisiert, mit Ausnahme der bereits erwähnten politischen Linie für Süditalien (Piano Sud 2030) sowie der Nationalen Strategie für Gebiete (SNAI). Mangelhaft ist ferner die Verflechtung sektorieller und territorialer Aspekte der jeweiligen Maßnahmen.

Öffentliche Mittel sollen einen erheblichen Teil des Wiederaufbauplans finanzieren. Laut ersten Schätzungen könnte sein Umfang einen Anstieg der jährlichen investiven Ausgaben bewirken – von etwa 43 Milliarden Euro (Stand der letzten Jahre) auf etwa 60 bis 80 Milliarden Euro. Das ist äußerst problematisch, weil man den in Italien aus rechtlichen und organisatorischen Gründen besonders langwierigen Investitionszyklus beschleunigen müsste; die Kommunen, deren Kassen der Großteil der Mittel für öffentliche Aufgaben zufließt, müssten nun alles daransetzen, ihre Verwaltungen effizienter und digital handlungsfähiger zu gestalten. Außerdem rückt die Frage klarer strategischer Ziele für staatliche Unternehmen erneut in den Vordergrund: Diese erhalten nämlich ebenfalls einen erheblichen Anteil der Gesamtinvestitionen, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation.

Die größte Schwierigkeit überhaupt wird sein, sämtliche Maßnahmen des Wiederaufbauplans in Form von öffentlichen Investitionen sowie öffentlichen Beteiligungen an privaten Investitionen mit den durch den Staatshaushalt finanzierten politischen Maßnahmen sowie den Ausgaben für die staatlichen Aufgaben in Einklang zu bringen. Ebenso wichtig wird die Ausgestaltung der Strukturfonds für den Zeitraum 2021 bis 2027 sein, da diese die im Rahmen des Wiederaufbauplans ergriffenen Maßnahmen ergänzen sollen, ohne

dass sie sich jedoch überschneiden. Insbesondere soll der Europäische Sozialfonds genutzt werden, um bildungspolitische Maßnahmen sowie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in beträchtlicher Höhe zu finanzieren.

## DIE DEBATTE ÜBER DEN WIEDERAUFBAUPLAN

Aufgrund des Zeitrahmens und vor allem der Tatsache, dass die Vertreter\_innen von Unternehmen und Gewerkschaften eher an einer Diskussion über die Entwicklung der Gesundheitslage sowie über die wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen interessiert sind, hat die Debatte über den Wiederaufbauplan eben erst begonnen.

Daher bringen sich die Sozialpartner erst jetzt in die Ausarbeitung des Wiederaufbauplans ein. Im Laufe der parlamentarischen Anhörungen legte Confindustria, Italiens größter Arbeitgeberverband, ein allgemein formuliertes Papier mit folgenden Schwerpunkten vor: digitale und ökologische Transformation, soziale Nachhaltigkeit, Infrastrukturpolitik und Effizienz des öffentlichen Sektors. Auch die einzelnen Beiträge der Gewerkschaftsorganisationen sind sehr allgemein formuliert und behandeln vor allem die Themen, die im Dokument der Regierung enthalten sind.

Was die Herangehensweise und Inhalte betrifft, scheinen die Beiträge einiger zivilgesellschaftlicher Verbände relevanter zu sein. Das Forum für Ungleichheiten und Diversitäten (Forum disuguaglianze e diversità) etwa unterbreitete mehrere auf verschiedene Bereiche bezogene Vorschläge: Schule, Gesundheit, Wohnraum (ein in den Leitlinien der Regierung nicht enthaltenes Thema), Mobilität, Energiewende; mit Nachdruck werden vor allem Technologietransfer und digitale Souveränität genannt. Legambiente (eine italienische Umweltorganisation) hat gemeinsam mit dem Forum für Ungleichheiten und Diversitäten ein Dokument ausgearbeitet, in dem zehn absolut notwendige «grüne» Herausforderungen aufgezählt werden (erneuerbare Energien, Verringerung des Energieverbrauchs, Umgestaltung der Industriegebiete, kurze Produktionsketten für die Kreislaufwirtschaft, grüne Transformation der Industrie, nachhaltige Mobilität, Wiederbelebung der Städte, Reduzierung der digitalen Kluft, Sicherheit, Förderung ökologischer Landwirtschaft). Zu mehreren der aufgezählten Themen gibt es zurzeit Diskussionsforen.

## BEWERTUNG

Im Moment ist es noch nicht möglich, den Wiederaufbauplan abschließend zu beurteilen, seine strategischen Stoßrichtungen hinterlassen jedoch insgesamt einen positiven Eindruck. Sowohl ökologische Nachhaltigkeit wie auch soziale Inklusion gehören zu den Schwerpunkten.

Ausschlaggebend werden die Cluster sein, das heißt die spezifischen Projekte, sowie deren Übereinstimmung mit der strategischen Ausrichtung und den langfristigen politischen Zielen des Staates. Der Wiederaufbauplan läuft jedoch Ge-

fahr, mehr technisch als politisch gestaltet zu sein, das heißt eher eine Anhäufung von die Plankohärenz garantierenden Projekten als etwas, das sich an den großen wirtschaftlichen und sozialen Zielen ausrichtet, die es im nächsten Jahrzehnt zu erreichen gilt.

Sein Erfolg wird vor allem von der Fähigkeit abhängen, die Gelder auszugeben sowie öffentliche Investitionen wirklich zielführend zu tätigen und somit jene Akteure zu stärken, die die Projekte umsetzen. Entscheidend wird auch sein, die Investitionspolitik des Wiederaufbauplans mit den Ausgaben für staatliche Aufgaben, die in den im Staatshaushalt vorgesehenen laufenden Ausgaben ihren Niederschlag finden, in Einklang zu bringen.

Italien wird sich in den kommenden Jahren der großen Gefahr aussetzen, wohl hohe investive Ausgaben zur erheblichen Verbesserung der Infrastrukturen zu tätigen, aber nicht imstande zu sein, gleichzeitig die Mittel für die notwendigen laufende Ausgaben bereitzustellen. Anders ausgedrückt: Nicht zuletzt auch dank der Mittel des Wiederaufbauplans kann man gewiss Krankenhäuser und deren technologische Ausrüstung modernisieren; doch bessere Leistungen (Gesundheitsvorsorge und Krankenbehandlung) werden diese Krankenhäuser nur erbringen können, wenn ihre Modernisierung mit der Einstellung einer großen Anzahl von Ärzt\_innen und einer noch höheren Anzahl von Krankenpfleger\_innen einhergeht.

Es wird im Land, aber auch innerhalb der Koalitionsparteien, heftig darüber diskutiert, welche Rolle die Industriepolitik spielen sollte. Zu den Schwerpunkten der Diskussion zählen folgende Themen: welche strategische Ausrichtung die Regierung den vielen wettbewerbsfähigen italienischen Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung geben sollte, die in vielen für den wirtschaftlichen Aufschwung und die grüne Transformation grundlegenden Bereichen (Energie, Verkehr, Telekommunikation) tätig sind; selektive Unternehmensförderung; Schaffung von «lokalen Innovationsökosystemen» in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften. Während der Coronapandemie erhob die Regierung mit Nachdruck ihre Stimme bei Geschehnissen, die einige Unternehmen von nationaler Bedeutung betrafen (Autostrade, ILVA, Alitalia, Vereinbarung zwischen TIM und Open Fiber). Dennoch konnten sich die Parteien des Mitte-links-Lagers noch nicht auf industriepolitische Strategien einigen, auch weil es in der Diskussion verständlicherweise vorrangig um den Gesundheitsnotstand und wirtschaftliche Hilfsmaßnahmen geht.

## **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

IMPRESSUM

© 2020

**FES Italien**

Piazza Capranica 95

00186 Rom

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

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Titelmotiv: Yevhen – stock.adobe.com

Gestaltungskonzept: [www.bergsee-blau.de](http://www.bergsee-blau.de)

Umsetzung/Layout: [www.zumweissenroessl.de](http://www.zumweissenroessl.de)



# EUROPA

## Recovery-Strategien in Europa

Die zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie in vielen Ländern Europas ergriffenen Maßnahmen haben einem starken Rückgang der Produktion und zu einem rasanten Anstieg der Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit geführt. Schwerwiegende soziale Verwerfungen sind die Folge. Darüber hinaus legte die Pandemie die Abhängigkeit der Wirtschaft Europas von der Produktion lebensnotwendiger Produkte außerhalb des Kontinents offen. Darauf mussten die nationalen Regierungen wie auch die EU mit umfangreichen Programmen zur Stützung und Wiederbelebung der Wirtschaft reagieren.

Die Entwicklung dieser „Recovery“-Programme findet zu einem Zeitpunkt statt, in dem die europäischen Volkswirtschaften bereits vor der drängenden Herausforderung der sozial-ökologischen und digitalen Transformation stehen. Daher wird von vielen Seiten gefordert, dass die wirtschaftlichen Erholungsmaßnahmen nicht zu einem schlichten Zurück zum Vorher führen dürfen. Vielmehr soll die Chance genutzt werden, mit den massiven Staatsausgaben eine wirtschaftliche Transformation zu einer klimaneutralen und sozialgerechteren Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft einzuleiten. Bei der gebotenen langfristigen Perspektive müssen die Programme gleichzeitig angemessen auf unmittelbare soziale Notlagen reagieren.

In unserer Publikationsreihe werden die nationalen Recovery-Strategien Portugal, Spanien, Frankreich, Deutschland, Finnland, Schweden, Italien, Griechenland und Zypern im Hinblick auf diese komplexen Anforderungen hin analysiert und bewertet. Eine weitere Studie interpretiert und ordnet die Entwicklungen und Maßnahmen in den einzelnen Ländern in einer vergleichenden Perspektive ein. Damit werden Politikempfehlungen erarbeitet, die sowohl zur Bewältigung der strukturellen zukunftsorientierten Herausforderungen der EU-Mitgliedsländer als auch der unmittelbaren Herausforderungen durch die Pandemie beitragen sollen.