

ANMERKUNGEN ZUM ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLAN*

Gianfranco Viesti
Mai 2021

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

Der italienische Aufbau- und Resilienzplan (it. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) ist aufgrund seines Umfangs ein sehr wichtiges Instrument. Dank der Kriterien, die an die Mittelzuweisung aus dem EU-Konjunkturpaket »Next Generation EU« geknüpft sind, stehen Italien umfangreiche Mittel zu. Außerdem beschloss Italien im Gegensatz zu Frankreich, Deutschland und Spanien, unverzüglich auch die von der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) vorgesehenen Darlehen in Anspruch zu nehmen. Folglich betragen die vom PNRR eingesetzten europäischen Mittel 191 Milliarden Euro, diejenigen Spaniens hingegen nur 70 Milliarden Euro, Frankreichs 41 Milliarden Euro und Deutschlands 28 Milliarden Euro. Hinzu kommen weitere 30,6 Milliarden Euro aus nationalen Haushaltsmitteln, mit denen ein neu eingerichteter sogenannter »Ergänzungsfonds« ausgestattet wurde. Anders als die enger fokussierten Aufbau- und Resilienzpläne der oben genannten Länder deckt der PNRR die Bereiche staatlichen Handelns fast zur Gänze ab.

Der PNRR sieht ferner Maßnahmen für 53 Milliarden Euro vor, für die bereits nationale Mittel zur Verfügung standen und die daher keine »neuen« Projekte darstellen. In der jetzigen Fassung des Plans werden diese Maßnahmen nicht in jedem Schwerpunktbereich detailliert beschrieben; auch sagt der Plan nichts darüber aus, wofür diese durch EU-Mittel ersetzten nationalen Mittel nun eingesetzt werden sollen. Dennoch sind die vom PNRR vorgesehenen investiven Ausgaben entschieden höher als die, die besonders in den Zehnerjahren in Italien zu verzeichnen waren.

Die Gesamtstruktur sowie die einzelnen Elemente des Plans spiegeln ganz klar dessen Entstehungsprozess wider. Im Sommer 2020 wurden die Schwierigkeiten, mit denen man es zu tun hatte, deutlich: Italien verfügte in wesentlichen Bereichen – Bildungs- und Gesundheitswesen, Industriepolitik usw. – weder über eine mittel- noch über eine langfristige Planung. Das staatliche Handeln war lange Zeit durch eine notwendige Sparpolitik gekennzeichnet, die keine langfristige Zielsetzung erlaubte. In der politischen Diskussion ging es seit

langer Zeit nur noch um Kalkül. Die Debatten konzentrierten sich auf Maßnahmen, die kurzfristig auf Zuspruch stießen, und die politischen Parteien entwickelten keine »Zukunftsvisionen« für das Land. Die Regierung wiederum hatte vorrangig alle Hände voll zu tun, um die Pandemie und die damit verbundene Wirtschaftskrise zu bewältigen.

Der Plan entstand also ohne eine Zukunftsvision für das Land, und dabei blieb es dann auch. Das Kabinett Conte II setzte bei einer Reihe von bereits ausgearbeiteten Projekten an und arbeitete auf dieser Grundlage einen Plan aus, dessen erste, vorläufige Fassung am 15. Januar 2021 vorgelegt wurde. Das Parlament setzte sich daraufhin intensiv damit auseinander und es kam zu einer interessanten öffentlichen Debatte. Doch am 13. Februar 2021 löste das von einer sehr breiten Mehrheit gestützte Kabinett Draghi das Kabinett Conte II ab; vielerorts wird der Regierungswechsel auch auf den Wunsch zurückgeführt, anderen Akteuren die Ausarbeitung und das Management des PNRR zu überlassen. Das Kabinett Draghi legte Senat und Abgeordnetenkammer die endgültige Fassung des PNRR am 30. April 2021 vor, nur wenige Stunden vor der parlamentarischen Abstimmung und der Übermittlung an die Europäische Kommission.

Die endgültige Fassung des PNRR ist also vor allem jenen Ministern zu verdanken, die zu den parteilosen Fachleuten der Regierung zählen, ohne dass eine öffentliche bzw. politische Diskussion stattfand. Eine äußerst fragwürdige Vorgehensweise, die es den Verfassern unmöglich machte, einerseits die im Lande vorhandenen technischen Kompetenzen zu berücksichtigen und andererseits sich über ihre Entscheidungen mit Wirtschaftsvertreter_innen und gesellschaftlichen Kräften sowie mit den Bürger_innen auszutauschen. Es handelt sich also nicht um einen gemeinschaftlichen Plan. Dieser Umstand ist von großer Bedeutung, da der Erfolg des Planes nicht nur von den verfügbaren Mitteln abhängt, sondern auch von seinem Potenzial, Erwartungen zu lenken, bei den Bürger_innen wieder für mehr Vertrauen zu sorgen und die Unternehmen zu mehr Investitionen zu bewegen.

Der PNRR hat mehr den Charakter einer technischen Operation als den einer politischen Maßnahme, zielt eher auf eine

* Die Analyse basiert auf dem Text des PNRR, der dem Parlament am 26.4.2021 übermittelt wurde.

Modernisierung denn auf eine Transformation. Er setzt auf eine wirtschaftliche Erholung und vertraut dabei den Akteuren am Markt, die er durch Bürokratieabbau und mehr Wettbewerb anspornen will. Dies alles jedoch ohne den Anspruch, das staatliche Handeln neu zu gestalten und die sozioökonomischen Strukturen zu verändern, um die Ursachen für die anhaltenden Probleme der italienischen Wirtschaft und Gesellschaft sowie die damit einhergehenden zunehmenden Ungleichheiten zu bekämpfen.

Die jetzige Fassung des Plans hebt mit mehr Nachdruck als die vorangegangene die »strukturellen Reformen« hervor, insbesondere die der öffentlichen Verwaltung, der Justiz und diejenigen, die die Wettbewerbsfähigkeit Italiens erhöhen sollen. Nationale Aufbau- und Resilienzpläne seien, so sagt man, »an erster Stelle Reformpläne«. Langfristig sollen diese Reformen ausgehend vom Basisszenario ein BIP-Wachstum von 3,3 Prozent bewirken, allerdings ist diese Schätzung durchaus fragwürdig. Bei den auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung geplanten Maßnahmen geht es eher um Vereinfachungen, um einen besseren Zugang und um bessere digitale Leistungen, doch ist weder ein quantitativer Ausbau der Verwaltung an sich geplant (vorgesehen sind nur einige befristete Personaleinstellungen) noch eine Verbesserung – etwa durch eine verstärkte Ergebnisorientierung – der Planungs-, Durchführungs- und Managementkompetenzen.

Im Hinblick auf steuerrechtliche Fragen, soziale Maßnahmen und Arbeitsmarktregulierung verweist der Plan auf spätere Schritte. Die Frage der äußerst problematischen Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den regionalen Verwaltungen hingegen wird überhaupt nicht behandelt. Diese Beziehungen spielen aber für die Qualität staatlichen Handelns sowie die Umsetzung des PNRR eine wesentliche Rolle. Auch der Steuerföderalismus, dessen gesetzliche Regelung nach wie vor lückenhaft ist, wird nur flüchtig erwähnt.

Den europäischen Zielvorgaben entsprechend fördert der PNRR vorrangig den ökologischen und digitalen Wandel; die verfügbaren Mittel werden auf eine durchaus vernünftige Art und Weise auf sechs Schwerpunktbereiche verteilt. Diese sechs Schwerpunktbereiche gliedern sich in 16 Komponenten, die ihrerseits jeweils eine sehr hohe Zahl an Großprojekten enthalten; diese Großprojekte sollen wiederum in Form von mehreren Hundert Einzelmaßnahmen umgesetzt werden. Die Regierung beschloss, alle Bereiche abzudecken, was zwar angesichts des allgemein dringenden Bedarfs verständlich ist, aber aufgrund der damit verbundenen Fragmentierung der Mittel die Umsetzung des Plans besonders erschwert. Die Vielzahl der geplanten Maßnahmen führt ferner dazu, dass nur nach einer punktgenauen Analyse und Bewertung all dieser Maßnahmen eine Gesamtbeurteilung des Plans möglich sein wird. Eine solche Analyse, die viel Zeit und einer eingehenden öffentlichen Debatte bedarf, ist bislang jedoch nicht möglich, da für die einzelnen Maßnahmen noch keine Projektbeschreibungen vorliegen. Ferner sind in mehreren Fällen die anvisierten Ergebnisse gar nicht genau festgelegt.

In vollem Vertrauen auf die Marktdynamik, an der er sich orientiert, setzt der PNRR hinsichtlich der wirtschaftlichen Er-

holung konsequent vor allem auf Unternehmensanreize, und zwar in Höhe von etwa 35 Milliarden Euro und ohne Auflagen – abgesehen von dem allgemeinen Hinweis, die Frauen- und Jugendbeschäftigung zu fördern. Der Plan legt also kein umfassendes »industriepolitisches Konzept« im Einklang mit der grünen und digitalen Transformation vor. Auch setzt er sich nicht mit dem Hauptproblem der Unternehmen auseinander, nämlich der Tatsache, dass diese für den globalen Wettbewerb oft zu klein sind. Dennoch weist er auf den spezifischen Bedarf hin, die Produktionskapazitäten in bestimmten Bereichen auszubauen – vor allem in der Raumfahrt und im Energiesektor; ferner sieht der Plan Maßnahmen in bestimmten Produktionsketten vor.

Das große Querschnittsziel des Plans ist die Verringerung der Ungleichheiten zwischen Generationen und Geschlechtern sowie zwischen den Regionen. 40 Prozent der landesweit verteilbaren Gesamtausgaben (82 Milliarden Euro) kommen Süditalien zu, sodass Süditalien deutlich mehr investive Ausgaben tätigen können. Hinzu kommen noch die Mittel der Strukturfonds sowie die des nationalen Entwicklungs- und Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2021 bis 2027 (auch wenn diese Mittel in der Vergangenheit fast immer zur Deckung laufender Ausgaben erhalten mussten): Besonders wichtig ist demnach, dass die Verteilung dieser Mittel im Einklang mit dem PNRR erfolgt.

Doch bis auf wenige Ausnahmen liegen zu den einzelnen mit diesen 82 Milliarden Euro zu finanzierenden Maßnahmen keine Details vor, sodass es schwerfällt, diese Maßnahmen wie auch das Monitoring ihrer Umsetzung zu bewerten. Auch geht aus dem PNRR nicht hervor, wie viele dieser geplanten Maßnahmen eigentlich jenen entsprechen, deren Finanzierung bereits durch die erwähnten 53 Milliarden Euro gesichert war. Ferner befasst sich der Plan weder mit den bedeutenden regionalen Ungleichheiten etwa bei Hochschulen und im Gesundheitswesen noch mit der dadurch bedingten Mobilität zwischen den Regionen. Ausschlaggebend für die territorialen Auswirkungen werden bei vielen ausschreibungspflichtigen Maßnahmen die Kriterien für die Mittelzuweisung sein. Der Plan sieht nichts Konkretes vor (etwa Zuweisungsquoten), was keineswegs kohärent ist, wenn man bedenkt, wie hoch das Mittelvolumen ist. Man läuft Gefahr, dass bei der Ausschreibung einer privaten Mitfinanzierung bzw. einer öffentlich-privaten Partnerschaft (in manchen Fällen ist dies als Kriterium vorgesehen) sowie umgehend durchführbaren Projekten der Vorzug gegeben wird: Das hieße, die Mittel den wirtschaftlich stärkeren Gebieten zuzuweisen. Alles in allem werden laut dem Best-Case-Szenario des PNRR die territorialen Ungleichheiten nur geringfügig abnehmen: Der Anteil Süditaliens am BIP soll von 22 Prozent (2019) auf 23,4 Prozent (2026) steigen; bedeutender sollen die Auswirkungen auf die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen sein.

Wie bereits erwähnt, konkretisiert der PNRR nur in wenigen Fällen die Ziele der vorgesehenen Maßnahmen, mit denen der Zugang von Bürger_innen und Unternehmen zu Infrastrukturen und Dienstleistungen verbessert werden soll. All diese Maßnahmen sind jedoch territorial ungebunden. Es sollen zum Beispiel 228.000 neue Kinderbetreuungsplätze ge-

schaffen werden, doch obwohl eine bedeutende Summe von 4,6 Milliarden Euro dafür vorgesehen ist und die Versorgung mit Kita-Plätzen regional sehr unterschiedlich ist, gibt der PNRR keine entsprechende regionale Verteilung dieser Plätze vor.

Die Auswirkungen des Plans hängen nicht bloß von den vorgesehenen investiven Ausgaben ab, sondern auch von den laufenden Ausgaben, die notwendig sein werden, um die Dienstleistungen zu gewährleisten. Der PNRR sieht etwa den Bau neuer Bahnstrecken vor, aber nicht die Dienstleistungen, die damit verbunden sein werden. Es wird also nicht ausdrücklich erläutert, wie sich die vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen auf den Haushalt der nächsten Jahre auswirken werden und welcher Bedarf an zusätzlichen Mitteln bestehen wird, um die Kommunalverwaltungen bzw. die Dienstleistungen des Gesundheits- und Schulwesens zu finanzieren. Der Plan läuft also Gefahr, investitionsbedingt zwar kurzfristig positive Auswirkungen zu haben, doch die erhofften mittel- und langfristigen Folgen, nämlich bessere Dienstleistungen, nicht zur Gänze zu zeitigen.

Die Umsetzung des Plans wird mit zahlreichen Schwierigkeiten und Komplikationen verbunden sein, die sich wiederum in den Ergebnissen niederschlagen werden. »Next Generation EU« sieht sehr strenge Fristen vor. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein sehr großer Teil der Mittel durch Ausschreibungen zugewiesen wird und nicht an bereits im Vorfeld ausgewählte Projekte vergeben werden darf. Der Plan sieht eine nationale »Kontrollstelle« vor, die jedoch nicht näher definiert wird; die Rolle der Wirtschaft und gesellschaftlichen Kräfte bei der Umsetzung des PNRR bleibt unklar. Ein erheblicher Anteil der Investitionsausgaben (laut Plan 87,4 Milliarden Euro) fällt in die Zuständigkeit der Regionen und der Gebietskörperschaften. Die komplizierte Frage der Zusammenarbeit mit den Regionen bei der Umsetzung des PNRR ist noch ungeklärt. Die Kommunalverwaltungen dürften eine führende Rolle bei der Umsetzung spielen (etwa die Hälfte aller öffentlichen Investitionen in Italien werden von den Kommunen getätigt): Auf sie kommt eine Unmenge Arbeit zu (Planung, Durchführung, Controlling), denn viele Maßnahmen betreffen städtische Gebiete und bedürfen einer Koordinierung, um ihre Wirkung und ihre Synergieeffekte zu steigern. Doch wurde die Frage nach ihrem strukturellen Ausbau bisher nur am Rande behandelt.

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

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung Italien

Piazza Capranica 95, 00187 Roma, Italia

info@fes-italia.org

www.fes-italia.org

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

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

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