

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

DIE UMSETZUNG DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS

Gianfranco Viesti
Dezember 2023



Die Kriterien für die Auswahl der Projekte wurden von den Ministern der Regierung Draghi ohne politische Koordination definiert.



Die Durchführung der Interventionen verlief langsamer als von der Regierung Draghi vorgesehen.



Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung des PNRR versucht die Regierung Meloni den Interventionen einen eigenen politischen Stempel aufzudrücken.

Inhalt

DIE WICHTIGSTEN ASPEKTE DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS	2
DIE AUSWAHL DER INVESTITIONEN	2
UMSETZUNGSFORTSCHRITT	3
REPowerEU UND DER VORSCHLAG ZUR ÜBERARBEITUNG DES PNRR	3

DIE WICHTIGSTEN ASPEKTE DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS

Bekanntlich ist der italienische Aufbau- und Resilienzplan (it. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) aufgrund seines Umfangs nicht nur für die italienische Wirtschaft, sondern auch für den Erfolg des gesamten EU-Konjunkturpakets »Next Generation EU« entscheidend. Die relevantesten Aspekte des Plans wurden bereits in einem 2021 für die Friedrich-Ebert-Stiftung verfassten Bericht¹ untersucht. Sein bedeutender Umfang (235 Milliarden Euro) ist einerseits auf die von der EU vorgesehenen Mittelzuweisungskriterien zurückzuführen, die Länder wie Italien begünstigen, andererseits auf Italiens Beschluss, nicht nur die Zuschüsse, sondern auch das gesamte Darlehensvolumen in Anspruch zu nehmen, sowie aus nationalen Haushaltsmitteln einen Ergänzungsfonds einzurichten.

Der PNRR deckt fast alle Bereiche staatlichen Handelns ab und hat entsprechend den europäischen Vorgaben sowohl den ökologischen als auch den digitalen Wandel zum Ziel; ferner soll er Ungleichheiten zwischen Generationen, Geschlechtern und Regionen verringern. Der durchstrukturierte Aufbau- und Resilienzplan gliedert sich in sechs Schwerpunktbereiche, 16 Komponenten, 43 Handlungsfelder, fast 300 Maßnahmen und letztendlich etwa 250.000 Projekte. Es handelt sich um einen groß angelegten Plan öffentlicher Arbeiten. Für Maßnahmen, die die materielle Infrastruktur betreffen, sind 108,2 Milliarden Euro vorgesehen – viel mehr sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilmäßig am Gesamtvolumen als beispielsweise in Spanien, Frankreich oder Deutschland. Bedenkt man, dass in den 2010er Jahren öffentliche Investitionen stark zurückgegangen sind, ist dies eigentlich positiv zu bewerten, stellt aber auch ein kritisches Moment dar, da sich die Realisierung öffentlicher Bauvorhaben in Italien häufig in die Länge zieht und daher eines wachsamem Auges bedarf.

Der PNRR stellt einen Bruch mit dem die italienische Politikgestaltung bestimmenden »Mehrebenensystem« dar, weil er die Rolle der Regionen einschränkt und den Kommunen mehr Spielraum lässt. Die Kommunen sollen Investitionen in Höhe von über 40 Milliarden Euro tätigen – eine bedeutende Neuerung, bedenkt man, dass die vergangenen 20 Jahre von der Vormachtstellung der Regionen gekennzeichnet waren. Im Zeitraum von 2023 bis 2025 sollen die Kommunen jährlich 12 Milliarden Euro mehr ausgeben als von 2018 bis 2020. Die im PNRR geplanten Maßnahmen nehmen keine Rücksicht auf regionale Unterschiede: Die einzelnen sektorbezogenen Projekte werden »von oben herab« bestimmt. Eine allgemeine Klausel besagt jedoch, dass 40 Prozent der Ressourcen Südalien zukommen.

Der PNRR sieht 527 mit der EU-Kommission abgesprochene Ziele und Meilensteine vor, die bis 2026 Halbjahr für Halbjahr erreicht werden sollen. Den in seiner endgültigen

Fassung von der Regierung Draghi verfassten PNRR hat das italienische Parlament im April 2021 verabschiedet und die EU-Kommission im Juli 2021 genehmigt. Unmittelbar im Anschluss daran begann die Umsetzungsphase.

DIE AUSWAHL DER INVESTITIONEN

Im August 2021 übertrug die Regierung die Verantwortung für die umzusetzenden Maßnahmen den einzelnen Ministerien, die die Projekte ausarbeiteten und beschlossen, wer wo wie was tun sollte. In den meisten Fällen wählten die Ministerien mittels Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge die Projektträger (große staatliche Unternehmen, Kommunen oder örtliche Gesundheitsämter) aus und in anderen (wenigen) Fällen die eigentlichen Empfänger der Gelder (zum Beispiel Unternehmen, Hochschulen).

Besonders wichtig waren die Auswahlkriterien für die zu finanzierenden Projekte. Sie wurden jedoch ohne politische Abstimmung von einzelnen Minister_innen der Draghi-Regierung (hauptsächlich parteilosen Fachleuten) festgelegt, was verschiedene Folgen hatte:

- a) Ein Großteil der für bereits im Plan erwähnte Projekte verfügbaren Mittel wurde großen Projektträgern zugewiesen, die im weiteren Sinne zum öffentlichen Sektor gehören – wie etwa die äußerst wichtigen für das Schienennetz bereitgestellten Mittel, die fast zur Gänze an den staatlichen Schienennetzbetreiber RFI (Rete Ferroviaria Italiana) gehen.
- b) Einen weiteren Teil verwalteten die über die Mittel verfügenden zentralen Behörden selbst als Projektträger (mit Ausschreibungen) – dies ist bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und der Justiz der Fall.
- c) Ein weiterer Teil wurde via Anlaufstellen Privatunternehmen und Privatpersonen zugewiesen (beispielsweise bei den Großprojekten der »Transition 4.0« für Unternehmen und bei Zuschüssen für die Sanierung von Wohngebäuden). Dabei handelt es sich schätzungsweise um ein Sechstel der verfügbaren Mittel.
- d) Ein Teil wurde öffentlichen Projektträgern zugewiesen, das heißt Regionen, Gebietskörperschaften, örtlichen Gesundheitsämtern), wobei die Mittelverteilung nach dem Bevölkerungsschlüssel erfolgt: Dies war etwa bei Maßnahmen im Sozial- und Gesundheitswesen sowie im Arbeitsbereich der Fall.
- e) Einen beachtlichen Teil der PNRR-Mittel vergaben die zentralen Behörden ferner durch öffentliche Ausschreibungen, an denen sich Kommunen und öffentlich-rechtliche Einrichtungen (beziehungsweise öffentlich-private Partnerschaften) beteiligten. Es handelt sich dabei um Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, Stadterneuerungs- und Wasserinfrastrukturvorhaben, forschungs- und innovationsfördernde Maßnahmen. Die bisher angewandten Vergabe- und Ausschreibungs-

¹ <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/17885.pdf>

mechanismen waren von Fall zu Fall sehr unterschiedlich und teilweise von Vorabvergabevereinbarungen zwischen den Regionen begleitet.

Der soeben erläuterte Mechanismus impliziert eine politisch gewichtige (sowie fragwürdige) Entscheidung: Man verzichtete darauf, alle Bürger_innen mit Dienstleistungen und alle Gebiete mit Infrastrukturen zu versorgen. Abgesehen von der allgemeinen 40-Prozent-Klausel übernahm die Regierung keine Verantwortung für die landesweite Aufteilung der umzusetzenden Maßnahmen (nicht nur zwischen Mittel- beziehungsweise Norditalien und Süditalien, sondern auch zwischen Regionen, Städten, größeren und kleineren Kommunen, städtischen und ländlichen Gebieten); diese ergab sich stattdessen aus dem Mittelzuweisungsprozess selbst und insbesondere aus dem Ausschreibungsmechanismus. Was die für Süditalien bestimmten Ressourcen angeht, könnte das Ziel zwar erreicht werden, doch sicher ist dies keineswegs. In vielen Bereichen liegt der Süditalien zugewiesene Mittelanteil bei etwa 40 Prozent, aber bei unternehmensfördernden Maßnahmen ist er besonders niedrig.

UMSETZUNGSFORTSCHRITT

Bislang erhielt Italien 66,9 Milliarden Euro (37,9 Milliarden Euro als Darlehen, den Rest in Form von Zuschüssen), also etwa 35 Prozent der im Rahmen des Aufbau- und Resilienzmechanismus bereitgestellten Mittel. Sobald die positive Stellungnahme des Europäischen Rates vorliegt, wird Italien auch die dritte Finanzierungstranche in Höhe von 18,5 Milliarden Euro erhalten, um die es im Dezember 2022 ersuchte. Die EU-Kommission schloss die Bewertung der einschlägigen Ziele und Meilensteine am 28. Juli bei 54 von 55 vorgesehenen Ergebnissen mit einem vorläufigen positiven Urteil ab.

Dennoch ging die tatsächliche Umsetzung der PNRR-Maßnahmen bis jetzt langsamer vonstatten als von der Regierung Draghi geplant. Die anfangs aufgrund der Auswirkungen der Coronapandemie und später vor allem aufgrund des Ukrainekriegs stark gestiegenen Preise von Energie, Rohstoffen und Baumaterialien erschwerten die Umsetzung sehr. Gemessen an den ursprünglich geschätzten Beträgen waren die Kosten der im Plan vorgesehenen Projekte Ende 2022 im Durchschnitt um 10 Prozent gestiegen. Aufgrund des Preisanstiegs deckten die von der Draghi-Regierung bereitgestellten Haushaltsmittel für Zusatzkosten nur einen Teil des Bedarfs. Ferner beeinträchtigten die zunehmende Bedeutung der Vorbereitungsphasen (das heißt der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Planungsphase) und die Verzögerungen bei einigen Ausschreibungsverfahren den Zeitplan.

Laut dem dritten Bericht der Regierung zur PNRR-Umsetzung (Mai 2023) beliefen sich die Gesamtausgaben bis 28. Februar 2023 auf etwa 25,7 Milliarden Euro, wobei die Gelder hauptsächlich für automatische Maßnahmen verwendet wurden, etwa Zuschüsse für die Sanierung von Wohngebäuden und Steuervergünstigungen für Unternehmen.

Die tatsächliche Mittelverwendung dürfte im Laufe der kommenden Monate zunehmen und in der intensivsten Projektumsetzungsphase im Zeitraum von 2024 bis 2025 einen Höhepunkt erreichen.

Der Bericht erklärt, weshalb es in vielen Fällen sehr problematisch war und ist, die PNRR-Ziele zu erreichen: Als Gründe nennt er vor allem den Kostenanstieg, die Materialknappheit und rechtliche sowie verwaltungstechnische Schwierigkeiten. Besonders problematisch ist die Lage in 83 Fällen; bei diesen Maßnahmen (hauptsächlich Infrastrukturarbeiten beziehungsweise für insgesamt 95,5 Milliarden Euro) besteht ein erhöhtes Risiko, die PNRR-Ziele nicht zu erreichen.

In finanzieller Hinsicht hat der italienische Wiederaufbauplan bereits wichtige Ziele erreicht: Neben Spanien war Italien im Juni 2023 das einzige Land, dem die EU-Kommission bereits drei Finanzierungstranchen in Höhe von insgesamt 85,6 Milliarden Euro ausgezahlt hatte (Spanien erhielt 37 Milliarden Euro). Ferner erreichte Italien 28 Prozent der vorgesehenen Ziele und Meilensteine (Spanien 29 Prozent und Frankreich 21 Prozent), doch muss Italien insgesamt viel mehr Ziele und Meilensteine erreichen als Spanien und Frankreich: 527 gegenüber etwa 400 (Spanien) und 200 (Frankreich), von denen ein Großteil in den letzten Halbjahren fällig ist und den Abschluss der Arbeiten betrifft. Die Auswahl der zu finanzierenden Projekte ist fast abgeschlossen: Insgesamt sind es über 200.000. 2023 stiegen sowohl die Anzahl wie auch die Geldsummen der mit PNRR-Mitteln hauptsächlich von den Kommunen und dem staatlichen Eisenbahnkonzern FS (Gruppo Ferrovie dello Stato) veranlassenen Ausschreibungen für öffentliche Arbeiten stark an, was zweifellos eine große Beschleunigung darstellt. Doch ob sie reichen wird, um alle Projekte bis 2026 zu realisieren, ist schwer zu sagen, da es sich beim PNRR um ein beispielloses Unterfangen handelt.

REPowerEU UND DER VORSCHLAG ZUR ÜBERARBEITUNG DES PNRR

Die Regierung Meloni schlug eine Überarbeitung des italienischen Wiederaufbauplans und zugleich Projekte im Rahmen des EU-Plans REPowerEU vor; beide Vorschläge hat sie dem italienischen Parlament und der EU-Kommission am 27. Juli 2023 vorgelegt. Auf diese Weise versuchte das Kabinett Meloni, dem PNRR seinen eigenen politischen Stempel aufzudrücken, und zwar mit dem Ziel, sich dank einer ganzen Reihe großzügiger Anreize die Unterstützung der Unternehmer_innen zu sichern und einige größere Projekte staatlicher Unternehmen im Energiesektor (deren Führungsspitzen die Regierung jüngst mit Personen ihres Vertrauens neu besetzt hatte) zu finanzieren. Um die hierfür notwendigen Mittel zu beschaffen, werden jedoch zahlreiche öffentliche Maßnahmen im ganzen Land, die insbesondere den städtischen Bereich und den ökologischen Wandel betreffen, entweder eingeschränkt oder verschoben.

In ihrem Dokument schlägt die Regierung vor verschiedene Maßnahmen, Ziele und „Operational Agreements“ (das

heißt die von der Kommission für deren Bewertung festgelegten technischen Modalitäten) zu überarbeiten. Es geht letztlich um Formalia, inhaltlich ändert sich wenig. Zugleich werden einige besondere, mit erheblichen Mitteln finanzierte Projekte, wie etwa die Hochgeschwindigkeitszüge in Süditalien, überarbeitet: Hier sollen bestimmte Lose der Bahntrassen durch andere ersetzt werden. Insgesamt erscheinen diese Vorschläge durchaus vernünftig.

Für viele PNRR-Maßnahmen enthält das Dokument Hinweise auf Schwierigkeiten, die das verspätete Erreichen der mit der EU-Kommission vereinbarten Ziele erklären. Akzeptiert die EU-Kommission die beträchtlichen Verzögerungen, so wird es einfacher, die kommenden Finanzierungstranchen zu erhalten, und das käme sowohl den Staatsfinanzen wie auch der Beliebtheit der Regierung zugute. Gleichzeitig würde jedoch zwischen Ende 2025 und Anfang 2026 ein Engpass entstehen, der noch problematischer als der bereits im ursprünglichen PNRR prognostizierte wäre.

Die Überarbeitung ist aber auch die Folge von Entscheidungen, die im engeren Sinne politisch sind. Es werden etwa bestimmte PNRR-Maßnahmen gestrichen oder erheblich herabgestuft und im Gegenzug neue Maßnahmen vorgeschlagen. Die umfassendste Mittelkürzung betrifft drei für die italienischen Kommunen bestimmte Maßnahmen (Energieeffizienz, Stadterneuerung, integrierte Stadtentwicklungspläne). Die Begründungen für diese Kürzung sind lückenhaft und nicht stichhaltig. Im Dokument heißt es vage, es sei »ratsam, auf nationale Finanzmittel zurückzugreifen«, was die Kostenübernahme betrifft: Es wird jedoch weder klargestellt, woher diese Finanzmittel kommen sollen, noch will man sich diesbezüglich irgendwie festlegen.

Ebenfalls aus dem PNRR herausgenommen wurden Projekte zur Verringerung hydrogeologischer Risiken sowie Dienstleistungen für soziale Einrichtungen in ländlichen Gebieten und Maßnahmen zur Aufwertung eingezogenen Mafia-Vermögens. Kürzungen erfahren ferner die Mittel, die für Projekte zur Vergrößerung von Grünflächen in Innenstädten und zum Ausbau des touristischen Radwegenetzes gedacht sind. Außerdem wird die Anzahl der zu erreichenden Ziele bei Maßnahmen, die durch erhebliche öffentliche Investitionen finanziert werden, verringert, und zwar im Gesundheitswesen, wo weniger Gemeinschaftshäuser und Gemeinschaftskrankenhäuser sowie weniger Einsatzzentralen der Telemedizin vorgesehen sind, im Schulwesen (weniger Sanierung von Schulgebäuden) und im Bereich der Abwasserbeseitigung und -aufbereitung. Auch wird eine bedeutende Maßnahme in Höhe von einer Milliarde Euro zur Dekarbonisierung des Stahlwerks in Tarent aufgehoben.

Auf diese Art können andere beziehungsweise neue Maßnahmen im Rahmen des Wiederaufbauplans und vor allem Projekte im Rahmen von RePowerEU finanziert werden: Letzterem kommt ein erhebliches Volumen in Höhe von 19 Milliarden Euro zu. Wie bereits erwähnt, handelt es sich hauptsächlich um Maßnahmen, die Unternehmen zugutekommen. 4 Milliarden Euro finanzieren automatische, das heißt nicht selektiv gültige Steuererleichterungen, die auch

den Dienstleistungssektor betreffen, und zwar für sogenannte 5.0-Investitionen in die Energieeffizienz der Unternehmen. Diese Maßnahme, so der Text, »haben italienische Unternehmer_innen mehrfach als strategisch bedeutsam bezeichnet«. Neben kleineren Maßnahmen sind 1,5 Milliarden Euro, ebenfalls in Form von Steuererleichterungen, für Unternehmen zur Errichtung von Anlagen bestimmt, die die Nutzung erneuerbarer Energien für den Eigenverbrauch ermöglichen. Weitere 2 Milliarden Euro sollen Projekte zur Verbesserung der Lieferkette und der Logistik in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie die Errichtung von Biokraftstoffanlagen finanzieren. Es soll auch eine für die neue einheitliche Sonderwirtschaftszone Süditalien bestimmte Steuererleichterung finanziert werden. Doch beschränkt sich die Begünstigung des privaten Sektors nicht auf derartige Anreize: Von großer Bedeutung ist möglicherweise die Öffnung der Arbeitsvermittlungsdienste (Jobcenter) für private Anbieter. Ferner sind 300 Millionen Euro für die Schaffung von Schlafplätzen für Studierende vorgesehen, mit dem ausdrücklichen Ziel, »die Maßnahme für Wirtschaftsakteur_innen attraktiver zu machen«. Politisch besonders wichtig ist auch die deutliche Einschränkung der von der EU-Kommission geforderten ehrgeizigen Maßnahmen zur Steuerhinterziehungsbekämpfung, deren Ziele abgeschwächt werden sollen.

Im Rahmen von RePowerEU sind grundlegende und sinnvolle Maßnahmen zum Ausbau nationaler Energienetze, insbesondere Stromnetze, vorgesehen, auch um die Integration der erneuerbaren Energien zu verbessern. 4 Milliarden Euro finanzieren Energieeffizienzmaßnahmen in öffentlichen Gebäuden, die ganz sicher positiv zu bewerten sind, auch wenn ihre Umsetzung bis Mitte 2026 eher fraglich erscheint; ebenso viel ist für einen Energieeffizienz-Bonus für sozial schwächere Haushalte, dessen Einzelheiten jedoch noch nicht feststehen, vorgesehen. Eine letzte Überlegung verdienen die nachteiligen Folgen dieser Überarbeitungen für Süditalien. Diese Frage ignoriert das Dokument. Und doch ist sie heikel: Laut Schätzungen des Vereins Svimez waren die aufgehobenen Maßnahmen zu 48 Prozent für Süditalien bestimmt, die neuen Investitionen sind es aber nur zu 33 Prozent. Viel schwieriger ist es, die landesweiten Auswirkungen einzuschätzen, die sich daraus ergeben, dass PNRR-Mittel für die Finanzierung bestimmter Maßnahmen durch andere Mittel ersetzt werden, vor allem wenn besagte Mittel, wie es der Fall zu sein scheint, aus dem gesetzlich zu 80 Prozent für Süditalien bestimmten nationalen Entwicklungs- und Kohäsionsfonds stammen.

ÜBER DEN AUTOR

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

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Friedrich-Ebert-Stiftung | Büro Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Verantwortlich: Dr. Tobias Mörschel | Direktor | FES Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Tel.: +39-06-82-09-77-90
<https://italia.fes.de/>

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Kontakt:
info@fes-italia.org

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

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

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

© 2023



DIE UMSETZUNG DES ITALIENISCHEN AUFBAU- UND RESILIENZPLANS



Die Kriterien für die Auswahl der Projekte wurden von den Ministern der Regierung Draghi ohne politische Koordination definiert.



Die Durchführung der Interventionen verlief langsamer als von der Regierung Draghi vorgesehen.



Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung des PNRR versucht die Regierung Meloni den Interventionen einen eigenen politischen Stempel aufzudrücken.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
italia.fes.de