

Bau einer Autobahn zwischen Bari und Neapel:
„Wenn die strukturellen Probleme Italiens heute dieselben sind wie zuvor, dann wurde diese Wette nicht gewonnen.“
Foto Getty

Während der Pandemie wurde für ganz Europa ein Wiederaufbauplan über viele Hundert Milliarden Euro beschlossen. In diesem Sommer muss das Geld ausgegeben sein. Italien erhielt mehr als alle anderen Länder und so viel Geld aus Brüssel wie noch nie. Wenn Sie dem Plan, der in Italien PNRR – nationaler Aufbau- und Resilienzplan – heißt, eine Gesamtnote geben müssten: Wo würden Sie ihn auf einer Skala von 1 bis 10 einordnen, mit 10 als bester Bewertung?

LEONARDI: Ich würde eine Sechs geben, vielleicht eine Sechs plus. Eine Sechs für das, was tatsächlich umgesetzt wurde, eine Sechs plus für das, was der Plan künftig noch bewirken könnte. Viele der vorgesehenen Reformen wurden nicht umgesetzt, insbesondere nicht nach dem Regierungswechsel 2022. Ich denke dabei an die Bereiche Wettbewerb, Justiz, wohnortnahe Gesundheitsversorgung oder Lehrereinstellungen. Auf der Investitionsseite wurden jedoch viele Projekte realisiert, die ohne den Plan wahrscheinlich nie begonnen worden wären.

BOERI: Ich vergebe Noten lieber nur meinen Studierenden. Aber ich würde sagen, dass der Plan vor allem eine weitgehend negative Lehre darstellt. Die Grundidee war einfach: Italien verschuldet sich zusätzlich, um Reformen und Investitionen zu finanzieren, die das künftige Wachstum steigern und diese Schulden tragfähig machen. Heute richtet die Europäische Kommission jedoch dieselben Empfehlungen an Italien wie schon 2019: eine langsame Justiz, eine ineffiziente öffentliche Verwaltung, zu wenig Wettbewerb und Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Das zeigt, dass die strukturellen Ziele nicht erreicht wurden.

Italien hatte viele Jahre lang einen Rückstand bei den öffentlichen Investitionen. Die Daten zeigen inzwischen, dass dieser Rückstand weitgehend aufgeholt wurde, zumindest im Vergleich zu Ländern wie Deutschland. Ist das nicht ein gutes Ergebnis?

BOERI: Zwangsläufig steigen die öffentlichen Investitionen, wenn Mittel in Höhe von etwa zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bereitgestellt werden. Der EU-Wiederaufbauplan sollte jedoch private Investitionen ankurbeln. Das ist nicht gelungen. Auch bei den öffentlichen Investitionen wurden viele Ziele nach unten korrigiert. Aus den ursprünglich vorgesehenen neuen Kitaplätzen



Marco Leonardi, Ökonomieprofessor an der staatlichen Universität Mailand, hat in der Regierung von Mario Draghi an der Umsetzung des EU-Wiederaufbauplanes in Italien mitgearbeitet. Foto privat

zen von 260.000 wurden nur etwa 150.000. Die Zahl der Studentenwohnheimplätze wurde gegenüber den ursprünglichen Zielen halbiert.

LEONARDI: Ich sehe das Glas eher halb voll. Wichtige Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur, die urbane Mobilität, in Elektrobusse und allgemein in den Verkehr wurden getätigt. Viele solcher Projekte lagen jahrelang auf Eis. Dasselbe gilt für Kindertagesstätten, Studentenwohnheime und zahlreiche lokale Projekte. Früher bestand Italiens Rückstand bei den öffentlichen Investitionen nicht immer wegen fehlender Mittel, sondern aufgrund anderer Faktoren – etwa der Unfähigkeit, sich auf Ziele zu einigen, oder der Angst kommunaler und regionaler Entscheidungsträger, Projekte zu unterschreiben, weil dies rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen konnte. Mit dem EU-Wiederaufbauplan entstand dagegen ein völlig neuer Schwung.

Wie kam es dazu?
LEONARDI: Die lokalen Verwaltungen haben gelernt, Geld besser auszugeben. Insbesondere mittelgroße und größere Gemeinden sind mit dem EU-Wiederaufbauplan sehr zufrieden. Die Anreize in der Beziehung zum Finanzministerium haben sich für sie geändert. Früher bestand der Anreiz darin, Geld nicht auszugeben. Auch die Anreize zwischen Gemeinden und Auftragnehmern wurden angepasst: Früher nutzten Unternehmen die Mittel häufig für Nachforderungen und Rückstellungen, heute fließen sie stärker in die Umsetzung der Projekte. Außerdem hat sich der Finanzierungszyklus verändert: Die Gemeinden erhalten heute Vorschüsse, mit denen sie Projekte umsetzen können, ohne sich verschulden und auf spätere Erstattungen warten zu müssen.

Die Europäische Kommission hat die Auszahlung des Geldes nicht nur an Investitionen, sondern auch an strukturelle Reformen geknüpft, die die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Länder steigern sollten. Hat das in Italien funktioniert?



Was aus fast 200 Milliarden Euro für Italien wird

Kein Land hat aus dem als bahnbrechend gefeierten EU-Wiederaufbauplan mehr Geld bekommen als Italien. Was hat die riesige Finanzspritze, die zum großen Teil aus Darlehen besteht, bewirkt? Die beiden italienischen Wirtschaftsprofessoren Marco Leonardi und Tito Boeri liefern im Interview Antworten.

nanz- und Wirtschaftsministerium ins Amt des Ministerpräsidenten verlagert. Zudem wurden die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofs eingeschränkt. Meiner Ansicht nach hätte die EU-Kommission die Gelder nicht freigeben dürfen, bevor ein funktionierendes Kontrollsystem aufgebaut worden war.

Könnte es sein, dass die EU-Kommission nicht so streng kontrolliert hat, weil auch sie ein Interesse am „Erfolg“ des Plans hat?
LEONARDI: In den vergangenen drei Jahren hat die Kommission praktisch alles durchgehen lassen, einschließlich der Verschiebung noch nicht ausgezahlter Mittel. Es entstand eine Art Interessengemeinschaft zwischen der Kommission und der italienischen Regierung: Alles soll gut ausgehen. Die Kommission hat ein großes Interesse daran, dass der italienische Plan erfolgreich erscheint. Vielleicht ist sie aber auch großzügig, weil sie weiß, dass der EU-Wiederaufbauplan auf lange Zeit das einzige Beispiel für gemeinsame europäische Verschuldung bleiben könnte. Ich hoffe nicht.

Hat die Kommission nicht einfach nur wegen veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine gewisse Flexibilität gezeigt?

LEONARDI: Viele Projekte wurden auf dem Höhepunkt der Covid-Krise konzipiert. So wurde anfangs etwa in Fernunterricht und in die Unterstützung von Branchen wie dem Tourismus investiert. Als sich die Lage änderte, hätte der Plan grundlegend aktualisiert werden müssen. Das ist nicht geschehen und hat zu Ineffizienzen geführt.

BOERI: Genau deshalb hätten die Überarbeitungen die ursprünglichen Fehler korrigieren müssen. Stattdessen wurden häufig nur neue Maßnahmen hinzugefügt oder Ziele abgesenkt. Eine echte strategische Neuausrichtung fand nicht statt.

Hat der Plan dennoch die Abläufe in den Verwaltungen verändert?
LEONARDI: Zum ersten Mal mussten in Italien zentrale und lokale Verwaltungen mit klaren Zielen, Fristen und kontinuierlicher Überwachung arbeiten. Das ist ein bedeutender kultureller Wandel. Früher erhielt man Mittel und überprüfte die Ergebnisse viele Jahre später; heute gibt es eine Logik, die auf Zielvorgaben und Meilensteinen basiert.

BOERI: Die Idee war gut, wurde aber schlecht umgesetzt. Die Ziele waren oft unrealistisch, erst wenn sie unerreichbar erschienen, wurden sie geändert. Das schafft keine Kultur der Planung. Außerdem wurde die öffentliche Verwaltung

nicht strukturell gestärkt. Viele Einstellungen waren befristet, die Standards wurden gesenkt, statt Auswahlverfahren anspruchsvoller zu gestalten. Die Probleme der Verwaltungskapazität wurden dadurch nicht gelöst.

Hat der Plan dazu beigetragen, das Gefälle zwischen Norditalien und Süditalien zu verringern?

BOERI: Ein Vorzeigeprojekt sollten die Kindertagesstätten sein, auch um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Die Ziele wurden jedoch stark reduziert – von ursprünglich 260.000 auf 150.000 neue Plätze. Gerade im Süden, wo der Mangel besonders groß ist, vor allem bei Einrichtungen für Kinder von null bis drei Jahren, hätte es einen starken Ausbau geben müssen. Ich habe jedoch nicht den Eindruck, dass die Kluft tatsächlich geschlossen wurde.

LEONARDI: Aus meiner Sicht hat die Versorgung je Kopf mit Kitaplätzen im Süden nun das Niveau des Nordens erreicht. Das gilt auch für neue Studentenwohnheime. Reicht das aus? Nein. Bei den Kitas gibt es im Süden auch ein kulturelles Problem. Viele Gemeinden wollten sie nie bauen, weil Frauen dort weniger Kinder haben und viele Frauen es bevorzugen, die Kinder bis etwa zum dritten Lebensjahr zu Hause zu betreuen. So gewinnt ein Bürgermeister keine Wahlen mit dem Versprechen einer Kita; Stimmen erhält er mit vielen anderen Maßnahmen – etwa auch durch Konzessionen für Strandbetriebe. Der Wiederaufbauplan hat die Gemeinden jedoch gewissermaßen dazu gezwungen, Kitas zu bauen. Jetzt müssen sie die Lehrkräfte finden, die dort arbeiten.

BOERI: Leider wurden die Folgekosten oft nicht ausreichend berücksichtigt – etwa für Instandhaltung und Personalgehälter, die die Gemeinden über viele Jahre tragen müssen. Deshalb haben viele Kommunen gezögert, solche Investitionen vorzunehmen.

LEONARDI: Ich glaube dennoch, dass die meisten Gemeinden die notwendigen Mittel aufbringen werden. Bereits unter der Regierung Draghi wurde eine Milliarde Euro für die Einstellung von Kitapersonal vorgesehen. Ein großer Teil der

laufenden Personalkosten war also bereits abgedeckt. Das gilt allerdings nicht für den Bahnverkehr oder für viele andere kommunale Investitionen etwa in der Stadterneuerung.

Die 194 Milliarden Euro, die Italien insgesamt aus dem EU-Wiederaufbauplan erhalten hat, mussten innerhalb von fünf Jahren ausgegeben werden. War das zu viel Geld in zu kurzer Zeit?

BOERI: Italien hat zu viele Mittel akzeptiert, ohne einen ausreichend klaren Plan zu haben. Ein großer Teil dieser Mittel wird künftig als öffentliche Verschuldung auf uns zurückfallen. Auch die EU-Kommission hätte der damaligen Regierung von Ministerpräsident Giuseppe Conte deutlicher machen können, dass es sich nicht um Geschenke handelt, sondern um Kredite, die auf einen ohnehin schon sehr hohen Schuldenstand aufgeschlagen werden.



Tito Boeri, Professor der Volkswirtschaft an der Universität Bocconi in Mailand, leitete früher die italienische Sozialbehörde INPS. Mit seinem Kollegen Roberto Perotti verfolgt er seit Jahren die Umsetzung des EU-Wiederaufbauplanes. Foto privat

Wie lautet Ihr abschließendes Urteil über den EU-Wiederaufbauplan?

LEONARDI: Der Plan hat Italien nicht so grundlegend verändert, wie viele gehofft hatten. Aber er hat Investitionen ermöglicht, auf die wir seit Jahren gewartet haben, und modernere Formen der Verwaltung öffentlicher Ausgaben eingeführt. Deshalb würde ich nicht von einem Misserfolg sprechen. Auf EU-Ebene besteht eine positive Hinterlassenschaft darin, dass der neue EU-Haushaltsrahmen für die Jahre 2028 bis 2034 die Methodik des Wiederaufbauplanes in die reguläre Verwaltung europäischer Fördermittel integrieren soll.

BOERI: Ich sehe darin vor allem eine verpasste Chance. Das eigentliche Ziel war es, das Wachstumspotential des Landes durch tiefgreifende Reformen zu erhöhen. Wenn die strukturellen Probleme Italiens heute dieselben sind wie zuvor, dann wurde diese Wette nicht gewonnen. Ich würde eher sagen: Der EU-Wiederaufbauplan ist, eine teure Lehre, aus der man lernen muss, dieselben Fehler in Zukunft nicht zu wiederholen.

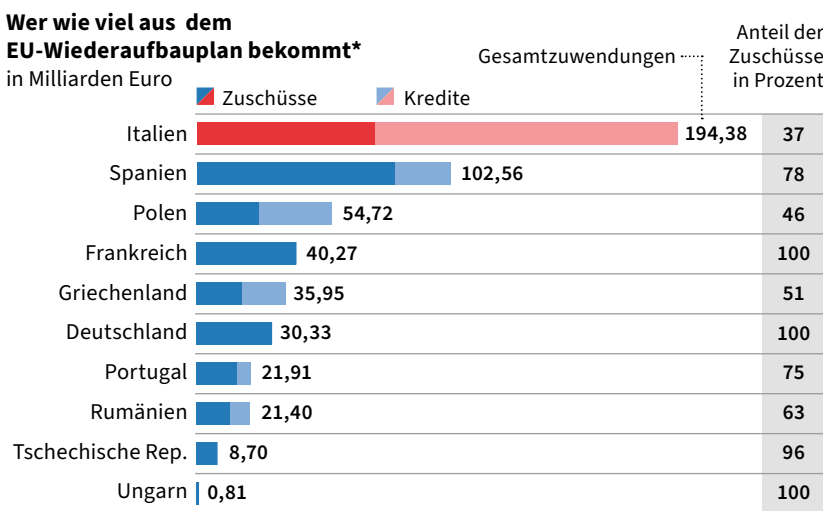
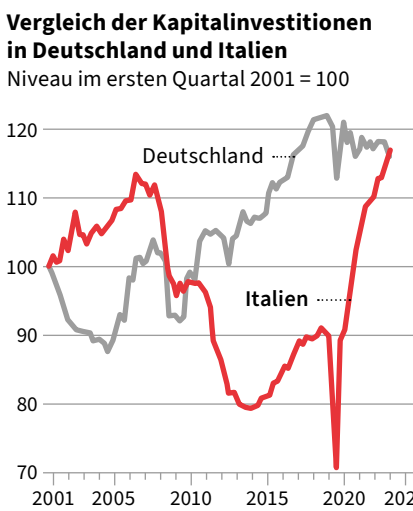
Seit Ausbruch der Pandemie hat Italien zwei große Liquiditätsspritzen erhalten. Die erste war das selbst finanzierte Programm namens „Superbonus“, das die Bauwirtschaft stark stimulierte; danach kam der EU-Wiederaufbauplan, der im August ausläuft. Fällt die italienische Wirtschaft nun in ein Loch?

BOERI: Dieses Risiko besteht. Wenn die strukturellen Reformen keine dauerhaften Wirkungen entfalten, könnte das Wachstum nach Auslaufen dieser Mittel wieder auf das sehr niedrige Niveau zurückfallen, das Italien vor der Pandemie kennzeichnete.

LEONARDI: Ich glaube, dass viele Investitionen auch nach 2026 wirken werden. Neue Eisenbahnstrecken, Kindertagesstätten, Gesundheitszentren („Case della Comunità“) oder digitale Investitionen – all das verschwindet nicht. Das Hauptproblem ist dagegen die Fähigkeit der italienischen Politik, die geschaffenen Strukturen langfristig zu finanzieren und zu verwalten sowie die neuen Ausgabenverfahren dauerhaft beizubehalten.

Die Fragen stellte **Christian Schubert**.

Was aus dem großen Investitions- und Reformprogramm der EU geworden ist



* Ausgewählte Länder. / Quellen: Openpolis; Europäische Kommission / F.A.Z.-Grafik; rstm.

