



VillVigoni

Centro italo-tedesco per il dialogo europeo
Deutsch-Italienisches Zentrum für den Europäischen Dialog

VIGONI Papers

Eileen Keller

Europa in der Corona-Krise Wirtschaftliche Folgen und Perspektiven für Italien, Frankreich und Deutschland



Vigoni Paper n. 5/2021

In Zusammenarbeit mit

dfi

Deutsch-
Französisches
Institut

Vigoni Paper n. 5/2021

This work is licensed under a Creative Commons/Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Villa Vigoni Editore | Verlag,
Loveno di Menaggio 2021
www.villavigoni.eu

Assistenza editoriale/Redaktionsarbeit:
Mirjam Brozio, Manuele Veggi

Stampa | Druck: Grafiche Boffi, Giussano (MB)
Printed in Italy.

ISSN (online): 2724-0002
ISSN (print): 2724-0347



I Vigoni Papers del centro italo-tedesco per il dialogo europeo offrono riflessioni, frutto di ricerche ancora in corso, indirizzate sia a studiosi sia a un pubblico più vasto su temi legati ai rapporti italo-tedeschi nel contesto europeo. A partire da prospettive di carattere politico, storico, economico e sociale, l'obiettivo di questa collana è quello di arricchire il dibattito scientifico e culturale in corso tra Italia e Germania per un'Europa più coesa.

Die Vigoni-Papers des Deutsch-Italienischen Zentrums für den Europäischen Dialog bieten Impulse und Reflexionen, die das Ergebnis noch laufender Forschungsarbeiten sind. Mit Fragen der deutsch-italienischen Beziehungen im europäischen Kontext richten sie sich sowohl an Wissenschaftler*innen als auch an eine breitere Öffentlichkeit. Ausgehend von politischen, historischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven ist es das Ziel dieser Reihe, aktuelle wissenschaftliche und kulturelle Debatten zwischen Italien und Deutschland für ein gemeinsames Europa zu bereichern.

Comitato editoriale/Hrsg.
D. Biehl, C. Liermann, M. Scotto, F. Zilio

Eileen Keller, is a senior researcher at the Deutsch-Französisches Institut (dfi) in Ludwigsburg focusing on economic policy and European economic and financial integration. She completed her doctoral thesis at the Humboldt-University and was a Max Weber fellow at the European University Institute. She is the author of Financial crises and the limits of bank reform, Oxford University Press.

*Le opinioni espresse appartengono unicamente agli autori e non riflettono necessariamente l'opinione di Villa Vigoni, né possono essere considerate come posizioni ufficiali della stessa

*Die hier aufgeführte Meinung des Autors/der Autorin spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung der Villa Vigoni wider und kann nicht als deren Position betrachtet oder angenommen werden

Abstract*

This paper gives an overview of the economic consequences of the Covid-crisis and the political responses to it in Italy, France, and Germany. The paper begins with a short outline of the differing socio-economic contexts in which the three countries entered the crisis followed by its macroeconomic effects. The government measures to support the economy are presented, thereby highlighting some priorities and differences from a comparative perspective. The paper gives an overview of the national investment plans and how they relate to the European funding that comes from Next Generation EU and closes with a short discussion of open questions and challenges ahead.

Europa in der Corona-Krise

Wirtschaftliche Folgen und Perspektiven für Italien, Frankreich und Deutschland

Eileen Keller

Einleitung

Die Corona-Krise wird eine stärkere Zäsur in der Entwicklung der europäischen Volkswirtschaften darstellen als die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/2008. Dies liegt nicht nur an den unmittelbaren ökonomischen Auswirkungen, die die diversen Lockdowns mit sich bringen, sondern auch an den sich aufgrund der Krise beschleunigenden strukturellen Veränderungen, die nicht ausschließlich der Pandemie geschuldet sind – im Automobilsektor ebenso wie im Bereich der Digitalisierung oder der Bekämpfung des Klimawandels. Hinzu kommt, dass angesichts der Schwere der Krise mittels massiver Konjunktur- und Wachstumspakete in den kommenden Jahren über die unmittelbaren Folgen der Krise hinaus wichtige Weichenstellungen und Impulse für die künftige Entwicklung unserer Volkswirtschaften realisiert werden sollen.

Die vorliegende Analyse nimmt die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise sowie die Maßnahmen zur Krisenbekämpfung in Deutschland, Frankreich und Italien in den Blick. Dies geschieht vergleichend, weil eine Überwindung der Krise wirtschaftlich wie gesundheitlich aufgrund des hohen Verflechtungsgrades der drei größten Volkswirtschaften der EU nur gemeinsam gelingen kann. Deutschland, Frankreich und Italien gehören zu den Gründungsmitgliedern eines geeinten Europas und ohne eine nachhaltige Unterstützung aus die-

sen drei Ländern wird Europa als funktionierendes und tragfähiges Institutionengefüge selbst in der reduzierten Form eines Kerneuropas nicht existieren. Dabei haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass die EU weder durch die europäischen Institutionen (allen voran die Kommission) noch durch Deutschland als bevölkerungsreichstes Mitgliedsland erfolgreich geführt werden kann. Auch der deutsch-französische Motor funktioniert nur dann nachhaltig, wenn er breitere Unterstützung erfährt.

In den vergangenen Jahren konnte vor diesem Hintergrund sowohl in Deutschland als auch in Frankreich ein gesteigertes Interesse an Italien beobachtet werden, das das Land als wichtigen Kooperationspartner in den Blick nimmt und nicht ausschließlich seiner Zentralität bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise oder der Stabilität der Eurozone geschuldet ist. Kurz nach dem britischen Votum für den Brexit trafen sich Angela Merkel, François Hollande und Matteo Renzi auf Ventotene, um gemeinsam über die Zukunft der EU zu beratschlagen. Im Februar 2020 haben sich die Abgeordneten der Europaausschüsse der drei Länder im «Dreieck von Montecitorio», dem Sitz der italienischen Abgeordnetenkammer, zusammengeschlossen, um gemeinsam zu beraten. Die Pläne für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Italien, die im Quirinals-Vertrag nach dem Vorbild des Elysée-Vertrages, dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, fixiert werden sollen, nahmen jüngst wieder Fahrt auf.¹ All diese Entwicklungen werden durch die Ernennung Mario Draghis zum

1 Vgl. den gemeinsamen Beitrag der beiden Staatssekretäre für Europa Clément Beaune und Vincenzo Amendola vom 25. März dieses Jahres. <https://www.lastampa.it/topnews/lettere-e-idee/2021/03/25/news/roma-parigi-insieme-per-un-europa-piu-forte-1.40068497?ref=twphpv>, <https://www.la-croix.com/Debats/LItalie-France-ensemble-Europe-puissante-2021-03-25-1201147542>

Regierungschef im Februar dieses Jahres begünstigt, wie dieser selbst in seiner Antrittsrede im italienischen Parlament betonte.²

Politische und wirtschaftliche Ausgangslage

Die Corona-Krise trifft Deutschland, Frankreich und Italien wirtschaftlich und politisch in unterschiedlichen Ausgangslagen. Politisch fällt die Krise in Deutschland in die Endphase der 16-jährigen Amtszeit von Kanzlerin Merkel und folgt auf eine längere Phase (schwachen) Wirtschaftswachstums, niedriger Arbeitslosigkeit und beachtlicher Haushaltsüberschüsse. In Frankreich markiert die Krise einen Einschnitt im schlingernen Reformkurs des 2017 ins Amt gewählten Präsidenten Macron, sie bietet ihm aber auch neue Handlungschancen. Dies ist einerseits europapolitisch der Fall – das Versprechen einer umfänglichen Reform der EU war eine tragende Säule seines Wahlerfolges – und andererseits wirtschaftspolitisch aufgrund neuer Handlungsprioritäten (Stabilisierung der Wirtschaft, Aussetzen der Verschuldungsregeln, europäische Investitionsinitiative). Italien trifft die Krise in einer ökonomisch anhaltend schwierigen Lage stagnierender Produktivität und hoher Jugendarbeitslosigkeit. Die Beziehungen des Landes zur EU haben sich aufgrund der Flüchtlingskrise sowie dem Ringen um die italienische Haushaltspolitik über die vergangenen Jahre verschlechtert, was zu den Wahlerfolgen europaskeptischer Parteien beitrug.³ Dabei wird oft übersehen, dass

2 Il primo discorso di Mario Draghi in Parlamento. 17. Februar 2021, https://www.corriere.it/politica/21_febbraio_17/primo-discorso-mario-draghi-parlamento-testo-completo-b368674a-7101-11eb-b26f-1b97a5632ac6.shtml

3 Alexander Grasse und Jan Labitzke 2019: "Italiens neues Verhältnis zur Europäischen Union: Zwischen wachsender Distanz und dem italienischen Wunsch nach Selbstbehauptung und Anerkennung". In: *Deutschland & Europa*, Heft 77-2019, https://www.deutschlandundeuropa.de/77_19/eu_grenzen.pdf, S. 38-49.

Italien Nettobeitragszahler in der EU ist und im Gegensatz zu Griechenland, Irland, Spanien und Portugal zu keinem Zeitpunkt europäische Gelder aus dem ESM in Anspruch nahm, auch wenn das Land natürlich von den geldpolitischen Maßnahmen der EZB erheblich profitiert.

Volkswirtschaftlich haben sich die Divergenzen zwischen Deutschland, Frankreich und Italien in den vergangenen 20 Jahren verstärkt. Deutschland hat seit den 2000er-Jahren seine Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Auch dank umfangreicher Arbeitsmarktreformen sowie einer von den Sozialpartnern getragenen Zurückhaltung bei der Lohnentwicklung um Arbeitsplätze zu sichern, war es gelungen, die Arbeitslosigkeit ab Mitte der 2000er-Jahre von über 11 % auf unter 5 % zu senken. Parallel dazu nahm der Außenhandelsüberschuss stark zu, wobei dieser vor allem auf Wachstumssteigerungen bei den Exporten in Nicht-Euro-Länder zurückzuführen ist.⁴ Hohe Steuereinnahmen gepaart mit niedrigen (bzw. negativen) Zinsen führten seit 2014 zu Haushaltsüberschüssen. Während sich die gesamtwirtschaftliche Situation bis vor der Krise als relativ positiv darstellte, sind die mittelfristigen Perspektiven aufgrund der sich abzeichnenden strukturellen Veränderungen mit Fragezeichen behaftet. Dies betrifft den demografischen Wandel ebenso wie die Umbrüche im Zuge der Digitalisierung sowie die Auswirkungen der geopolitischen Unsicherheiten für die stark auf den Export ausgerichtete deutsche Wirtschaft.

Italien hingegen hat in den vergangenen 20 Jahren deutlich an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Während das Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland zwischen 1999 (Einführung

4 Johannes Becker und Clemens Fuest 2017: *Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*. München: Carl Hanser Verlag. Siehe auch den Gastbeitrag der Autoren vom 13.2.2017 in der FAZ: *Profitiert Deutschland wirklich vom Euro?* https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/profitiert-deutschland-von-schwachen-euro-staaten-14873599.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2

des Euro) und 2018 um 29 % gestiegen ist, waren es in Italien lediglich 0,8 % (Frankreich: 17 %).⁵ Dazu trugen vor allem eine Stagnation der Produktivität sowie, ab den 2000er-Jahren, eine höhere Inflation als in Deutschland und Frankreich bei. Italien ist wirtschaftlich von einem starken Nord-Süd-Gefälle gekennzeichnet, das sich in den vergangenen Jahren leicht verstärkt hat, auch wenn es einzelne Gebiete im Süden gibt, die sich diesem Trend entziehen. Der Norden und das Zentrum des Landes verfügen, Deutschland nicht unähnlich, über einen wichtigen produzierenden Sektor aus überwiegend kleineren Familienunternehmen. 2019 trug die Industrie mit 19,5 % zur Wirtschaftsleistung des Landes bei (Deutschland: 22,3 %, Frankreich 17,14 %).⁶ So ist Italien beispielsweise fast gleichauf mit Deutschland der zweitwichtigste Produzent pharmazeutischer Produkte in der EU. Demgegenüber leidet Italiens Süden, der sogenannte Mezzogiorno, der rund ein Drittel der italienischen Bevölkerung umfasst, aber nur ein Viertel der italienischen Wirtschaftsleistung erbringt, unter großen Strukturschwächen. Zu hohen Arbeitslosenzahlen und einer schwachen Verwaltung kommen Klientelismus und Korruption. In ganz Italien liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei 30 %, in einigen Regionen Süditaliens sind es über 50 %.⁷

Italiens wirtschaftliche Schwäche ist ein relativ junges Phänomen und nicht so einfach zu erklären, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. So hat sich das Land in den ers-

5 Pawel Tokarski 2018: "Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum. Ursprünge, Merkmale und Folgen der begrenzten Konvergenz". *SWP-Studie* 2018/S 25, S.22. <https://www.swp-berlin.org/publikation/euroraum-begrenzte-konvergenz/>

6 Eurostat, *Gliederung des Bruttoinlandsprodukts und Einkommens nach A*10 Wirtschaftsbereichen, Industrie ohne Bausektor*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_A10__custom_75020/-bookmark/table?lang=de&bookmarkId=316db23a-bdcb-401e-ae69-16d336ff36f6

7 OECD 2018: *Regions and Cities at a Glance* 2018 – Italy, <https://www.oecd.org/regional/ITALY-Regions-and-Cities-2018.pdf>.

ten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg äußerst positiv entwickelt und wies lange Zeit ähnliche Wachstumsraten wie Deutschland auf. Die bekannten strukturellen Schwächen (ineffiziente Verwaltung, schwerfälliges Justizsystem, kleinteilige Unternehmenslandschaft, Vetternwirtschaft) allein können deshalb als Erklärung nicht herangezogen werden. Italiens wirtschaftliche Stagnation der vergangenen Jahrzehnte lässt sich deshalb am ehesten als eine ungünstige Verkettung von mehreren Faktoren beschreiben, die zumindest zum Teil selbstverstärkend wirkten. Einerseits fallen die genannten strukturellen Schwächen angesichts einer gesteigerten weltweiten Konkurrenz sowie dem Aufholen der Schwellenländer stärker ins Gewicht als dies in der Vergangenheit der Fall war.⁸ Andererseits haben im Rückblick ungünstige unternehmerische und politische Entscheidungen diese Entwicklung weiter verschärft. Dies betrifft Fehler bei der Privatisierung staatseigener Unternehmen in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren ebenso wie Loyalitätsanstatt leistungsbetonende Prinzipien bei der Besetzung von Führungspositionen in Unternehmen. Hierdurch kam es zu Fehlallokationen von Ressourcen und Italien profitierte ab Mitte der 1990er-Jahre nicht in dem Ausmaß von der IT-Revolution, wie dies in anderen Ländern der Fall war.⁹ Diese Entwicklung betrifft auch Italiens industriestarken Norden.

Dass Italien nach Griechenland den zweithöchsten Staatsschuldenstand in der EU hat, ist dabei vor allem einem raschen Anstieg der Neuverschuldung in den 1980er-Jahren von unter 60 % auf über 90 % zuzuschreiben. Seit Mitte der

8 Siehe z.B. Andrea Lorenzo Capussela 2018: *A Political Economy of Italy's Decline*, Oxford: OUP.

9 Bruno Pellegrino und Luigi Zingales 2017: „Diagnosing the Italian disease“. *Nber Working Paper* 23964, <http://www.nber.org/papers/w23964>, Sara Calligaris et al. 2017: „The Productivity Puzzle and Misallocation: An Italian Perspective“, *CEP Discussion Paper* No 1520.

1990er-Jahre war die Verschuldung rückläufig und ist erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/2008 bzw. der Eurokrise 2010/2011 wieder gestiegen (Steuereinbrüche, höhere Zinsen auf italienische Staatsanleihen, Anstieg der Sozialausgaben, Probleme im Bankensektor). Dabei trugen vor allem der Schuldendienst (Zinskosten) und nicht etwa eine ungezügelter Ausgabenpolitik zur wachsenden italienischen Schuldenlast bei.¹⁰ Seit den frühen 1990er-Jahren ist das italienische Primärsaldo (Staatsausgaben und -einnahmen ohne Kredite bzw. Zinszahlungen) fast durchgängig positiv. Die Einführung des Euro hatte also durchaus einen disziplinierenden Effekt auf die italienische Haushaltspolitik, hat aber auch die Wachstumsschwäche, unter der das Land leidet, weiter geschürt.

Auch Frankreich befindet sich in einem intensivierten Anpassungsprozess an die veränderten Rahmenbedingungen einer globalisierten Weltwirtschaft. Dabei standen in den vergangenen Jahren vor allem eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie eine Anpassung des (Sozial)staates im Mittelpunkt. Wirtschaftlich betrachtet haben sich die makroökonomischen Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich ab den frühen 2000er-Jahren wieder verstärkt – etwa, was das Außenhandelsaldo oder die Arbeitslosenzahlen betrifft. Spätestens seit der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy wurde deshalb verstärkt versucht, Wachstumskräfte über Reformen freizusetzen. Das betrifft die Steuerlast der Unternehmen ebenso wie die Öffnung regulierter Sektoren für die Konkurrenz, eine Modernisierung der Verwaltung und die Integration vor allem junger Menschen in den Arbeitsmarkt über eine

10 Berthold Busch und Björn Kauder 2021: „Der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa“. *IW-Analysen* 142, 27 ff.

Flexibilisierung des Arbeitsrechts und die Stärkung der beruflichen Bildung. In diesem Zusammenhang hat auch das Ziel, die Neuverschuldung zu reduzieren, an politischer Bedeutung gewonnen.

Die Frage, inwiefern die genannten divergenten Entwicklungen *ursächlich* mit der Einführung einer gemeinsamen Währung und ihrer Architektur zusammenhängen, wird nicht nur in der politischen Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.¹¹ Letztlich hängt eine Einschätzung davon ab, wie man einzelne Vor- und Nachteile, die sich für Italien – wie für andere Länder – mit dem Euro verbinden, gegeneinander aufwiegt. Unbestreitbar ist, dass der Euro, aber auch die gemeinsamen Regeln des Binnenmarktes, die gesamtökonomischen Rahmenbedingungen erheblich verändert haben, wobei selbiges natürlich auch auf die Globalisierung und die Digitalisierung zutrifft. Insgesamt war der dadurch entstandene Anpassungsdruck sowohl für Frankreich als auch für Italien höher als für Deutschland, insbesondere, was die veränderte Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik betraf.

Wie der Euro im Speziellen bei der Bestandsaufnahme ökonomischer Schwierigkeiten Italiens gewertet wird, hängt dabei vor allem vom Stellenwert ab, der dem Wegfall des Wechselkursmechanismus bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft beigemessen wird. Einerseits hatte der Euro positive Effekte, da er die

11 Siehe zum Beispiel Lucio Baccaro und Massimo D'Antoni 2020: „Has the “External Constraint” Contributed to Italy’s Stagnation? A Critical Event Analysis.“ *MPIfG Discussion Paper* 20/9, https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/2020/dp20-9.pdf, Marcel Fratzscher and Livio Stracca 2009: „Does it Pay to have the euro? Italy’s politics and financial markets under the lira and the euro.“ *ECB Working paper series* Nr. 1064. Ton Notermans und Simona Piattoni 2020: „EMU and the Italian debt problem. Destabilising periphery or destabilising the periphery?“ In: *Journal of European integration* 42(3), 345-362. Christiane Liermann Traniello et al. 2021 (Hrsg.): *The Value of Money: Controversial Economic Cultures in Europe: Italy and Germany*. Menaggio: Villa Vigoni.

spekulativen Attacken beendete, denen sich die Lira auf den internationalen Finanzmärkten ausgesetzt sah und zu günstigeren Refinanzierungskosten führte. Andererseits hatte das Wegfallen der Möglichkeit, internationale Wettbewerbsfähigkeit über Abwertungen herzustellen, wie sie Italien ab den 1970er-Jahren regelmäßig praktizierte, massive wirtschaftliche Auswirkungen für die italienische Industrie, deren Modell darin bestand, kostengünstig leichte Industrieteile für den Weltmarkt in den vielen kleinen Familienbetrieben des Landes zu produzieren. Eine Umstellung von arbeits- auf kapitalintensivere Produktionsformen, wie sie in Deutschland und anderen Ländern durch den verstärkten Einsatz von Maschinen sowie die Automatisierung von Produktionsprozessen vorangetrieben wurde, unterblieb weitgehend. Für Italien wurde diese Produktionsstrategie zum Problem, als inflationäre Tendenzen durch den Euro nicht mehr durch Abwertungen ausgeglichen werden konnten und die Schwellenländer stärker in die Produktionsbereiche vordrangen, die Italien 30 Jahre lang erfolgreich besetzt hatte.¹²

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise

Alle drei Volkswirtschaften haben durch den pandemiebedingten künstlichen Stillstand historische Einbrüche erlebt. In Deutschland ist die Wirtschaft im zweiten Quartal 2020 um 9,7 % eingebrochen, in Frankreich und Italien waren es 13,5 % und 13 %.¹³ Über das ganze Jahr gerechnet, lag die wirtschaftliche Entwicklung gegenüber dem Vorjahr bei -5,3 % in Deutschland, -8,2 % in Frankreich und -8,9 % in

12 Marcello De Cecco 2007: „Italy's dysfunctional political economy.“ In: *West European Politics* 30(4), 763-783, S. 766 ff.

13 Vgl. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>

Italien.¹⁴ Dass der wirtschaftliche Einbruch in Deutschland geringer ausfiel, liegt auch an den mildereren Lockdownmaßnahmen vor allem in der ersten Welle. So wuchs etwa die deutsche Baubranche – als einzige aller Branchen – 2020 im Vergleich zum Vorjahr, während der Sektor sowohl in Frankreich als auch in Italien starke Einbrüche erlitt. Ebenso dürfte die Tatsache, dass die Abhängigkeit des deutschen BIP von kontaktintensiveren Branchen (Handel, Transport, Hotellerie) eine geringere ist, eine Rolle gespielt haben. In Deutschland trug die Verringerung der Exporte mit -4,6 Prozentpunkten am stärksten zum Rückgang des BIP bei, auch wenn das Anziehen der Konjunktur in Asien noch stärkere Einbrüche verhinderte.¹⁵

Voraussichtlich wird es mindestens bis ins Jahr 2022 dauern, bis die Wirtschaft in Europa ihr Vorkrisenniveau erreicht haben wird. Das gesamte Ausmaß der wirtschaftlichen Verwerfungen wird erst mit der Zeit ersichtlich werden, wenn die Kurzarbeiterregelungen und staatliche Garantien zurückgefahren werden und die Zahl der Insolvenzen zeitversetzt zum wirtschaftlichen Einbruch ansteigt.

Im Vergleich zum Rückgang der Wirtschaftsleistung ist die Beschäftigung dank des umfänglichen Einsatzes von Kurzarbeit in Europa, anders als in den USA, nur moderat eingebrochen. In Frankreich war im ersten Lockdown im Mai 2020 ein Drittel aller Beschäftigten in Kurzarbeit, in Deutschland war es ein knappes Fünftel. In Italien profitierten rund 7 Millionen Arbeitnehmer von arbeitsplatz-

14 Jens Boysen-Hogrefe et al. 2021: *Kieler Konjunkturberichte*, n. 76 (2021 | Q1), ifw Kiel, S. 12, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-konjunkturberichte/2021/euroraum-erholung-in-den-startloechern-0/>

15 Bruttoinlandsprodukt für Deutschland 2020. Statement zur Pressekonferenz am 14. Januar 2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/statement-bip.pdf;jsessionid=98AA07AA-A5A12208206A3A3166367A0B.live732?__blob=publicationFile

erhaltenden Maßnahmen (Rede Draghi). Insgesamt wurde die Verwendung dieses Instruments im Vergleich zur Wirtschaftskrise 2009/ 2010, als vor allem Deutschland dank eines umfänglichen Einsatzes eine schnelle wirtschaftliche Erholung gelang, deutlich ausgebaut.¹⁶

Trotzdem stieg die Arbeitslosigkeit von 6,8 % auf 9,3 % in Frankreich bzw. von 7,4 % auf 9,7 % in Italien, sie verblieb damit jedoch unter den jeweiligen Höchstwerten der vergangenen Jahre (13,1 % im November 2014 in Italien und 10,5 % im Juni 2015 in Frankreich). Für Deutschland ist ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenzahlen auf niedrigem Niveau (4,6 %) zu verzeichnen, der allerdings schon vor der Krise einsetzte und sich unabhängig von der wirtschaftlichen Dynamik auf diesem Niveau zu stabilisieren scheint. Demgegenüber ist in Frankreich, ebenso wie Italien, seit vergangenem Sommer eine Trendumkehr erkennbar.

Angesichts steigender staatlicher Ausgaben sowie rückläufiger Einnahmen ist die Neuverschuldung in allen drei Ländern gestiegen. Für 2020 wird das staatliche Budgetsaldo – also die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben – für Deutschland auf -4,2 %, für Frankreich auf -9,8 % und für Italien auf -9,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt geschätzt.¹⁷ Zwischen Ende 2019 und Herbst 2020 ist deshalb die Gesamtverschuldung im Verhältnis zum BIP in Deutschland von 60 % auf 70 %, in Frankreich von 98 % auf 117 % und in Italien von 135 % auf 154 % gestiegen (eurostat).

16 Damals waren es lediglich 4 % in Deutschland und 1 % in Frankreich. OECD 2020: *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond, S. 8.

17 Ibid (Kiel).

Nationale Stützungsmaßnahmen im Vergleich

Um auf die Umsatz- und Einkommenseinbrüche der Lockdowns zu reagieren und den wirtschaftlichen Schock abzumildern, wurden ab März 2020 umfangreiche nationale Maßnahmen beschlossen (Tabelle 1). Diese enthalten neben einer deutlichen Ausweitung von Kurzarbeiterregelungen zusätzliche (und vorgezogene) Investitionen der öffentlichen Hand ebenso wie Steuer- sowie Abgabekürzungen (bzw. -stundungen), Garantieprogramme, Entgeltersatzleistungen, sowie Zuschüsse zu den Betriebskosten bzw. die Bereitstellung von zusätzlichem Eigenkapital.

Wenn man sich die Maßnahmen im Vergleich anschaut, zeigt sich, dass der bewilligte Umfang vor allem in der Frühphase der Pandemie weniger durch die unmittelbare Betroffenheit durch die Krise sowie ihrer ökonomischen Folgen als vielmehr durch die divergierenden fiskalischen Handlungsspielräume bedingt war. Deutschland packte schon Mitte März mit dem Corona-Schutzschild die „Bazooka“ aus (Finanzminister Olaf Scholz) und beschloss haushaltswirksame Maßnahmen in Höhe von insgesamt 353,3 Milliarden Euro, die zu einer Kreditaufnahme in Höhe von rund 156 Mrd. führten, zusätzlich zu rund 820 Mrd. für Garantien. Demgegenüber belief sich der französische Notfallplan (Plan d'urgence) zunächst auf geschätzte 45 Mrd. Hinzu kamen 300 Mrd. in Form von Kreditgarantien, eine „massive Maßnahme nach deutschem Vorbild“, wie Wirtschaftsminister Bruno Le Maire in einer Pressekonzferenz betonte.¹⁸ Das italienische Programm (Cura Italia) betrug, trotz der stärkeren Betroffenheit durch die Krise zu-

18 Grégoire Normand 2020: „Coronavirus: l'Etat prévoit un plan massif de 45 milliards d'euros d'aides.“ *La Tribune*, 17. März, <https://www.latribune.fr/economie/france/coronavirus-l-etat-prevoit-un-plan-massif-de-45-milliards-d-euros-d-aides-842378.html>

nächst lediglich 25 Mrd., im April folgte dann ein umfänglicheres Liquiditätsprogramm (400 Mrd.) für die Wirtschaft.

Angaben des IWF zufolge belaufen sich die bislang beschlossenen fiskalischen Maßnahmen (zusätzliche Ausgaben und Einbußen bei den Einnahmen durch Steuerkürzungen o.ä.) auf 7,6 % der Wirtschaftsleistung in Frankreich, 11 % in Deutschland und 8,5 % in Italien. Hinzu kommen Kredite, Garantien und Eigenkapitalzuschüsse, die in Höhe von 15,6 % der Wirtschaftsleistung in Frankreich, 27,8 % in Deutschland und 35,3 % in Italien gebilligt wurden, wobei Deutschland als einziges Land überhaupt keine Obergrenze für die Garantieübernahme aussprach.¹⁹

Etwas anders sieht die Verteilung aus, wenn man sich nicht die bewilligten, sondern das Volumen der bislang tatsächlich in Anspruch genommenen Mittel anschaut. Angesichts des stärkeren wirtschaftlichen Einbruches fallen diese in Frankreich und Italien gemessen an der Wirtschaftsleistung höher aus – gut 14 % und 13 % im Vergleich zu gut 8 % in Deutschland.²⁰ In Frankreich und Italien wurden also im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung mehr Mittel tatsächlich abgerufen als dies in Deutschland der Fall war.

Auffällig ist der hohe Anteil an Garantien in Italien, nicht nur im bewilligten Umfang, sondern auch in der tatsächlichen Inanspruchnahme. Aus fiskalischer Sicht haben diese den Vorteil, dass sie unmittelbar einen begrenzten Einfluss auf das fiskalische Gleichgewicht haben (sog. below-the-line measures), weil Kosten erst dann entstehen, wenn es

19 IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

20 Elena Rancoita et al.: „Financial stability considerations arising from the interaction of coronavirus-related policy measures.“ *Financial Stability Review*, November 2020, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/special/html/ecb.fsrart202011_01~47160f35a4.en.html#footnote.4

zu Zahlungsschwierigkeiten oder Insolvenzen kommt. Für Unternehmen liegt der Nutzen einer staatlichen Garantie darin, dass der Staat einen Teil des Ausfallsrisikos übernimmt, falls es aufgrund der Krise einen Kredit nicht bedienen kann. Dadurch sind Banken eher bereit angesichts der wirtschaftlichen Unsicherheiten Kredite zu begeben. Auch wenn der italienische Bankensektor in den vergangenen Jahren Risiken abbaute, liegt die Eigenkapitalquote italienischer Banken noch immer unter dem EU-Schnitt. Auch der Anteil ausfallgefährdeter Kredite ist zwar deutlich zurückgegangen, liegt aber noch immer mehr als doppelt so hoch wie der EU-Schnitt.²¹ Derzeit sind noch 158 Mrd. Euro an Krediten mit Moratorien belegt, Kreditgarantien für KMUs belaufen sich auf über 155 Mrd.²² Angesichts langer Laufzeiten und Garantien von bis zu 100 % bestehen Zombierisiken (also die Gefahr, marode Unternehmen künstlich am Leben zu erhalten) und der Bankensektor wird de facto fiskalisch stabilisiert.

Mit Blick auf die französischen Maßnahmen fallen vor allem zwei Aspekte ins Auge: Erstens gab es einen deutlichen Fokus auf den Faktor Arbeit. Zum einen ist die Regelung der Kurzarbeit im internationalen Vergleich großzügig und kann damit durchaus in der französischen Tradition umfänglicher Sozialleistungen gesehen werden, die in den vergangenen Jahren tendenziell eher einen Rückbau erfuhr. Bis zu 4.608 Euro kann ein Unternehmen für einen Arbeitnehmer in Kurzarbeit erhalten (in Deutschland: max. 2.791, in Italien 1.199).²³

21 IMF 2020: IMF Country report Italy, No. 20/79, S. 18.

22 Vgl. Pressemeldung Nr. 76 vom 21.4.2021, <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/Credito-e-liquidita-per-famiglie-e-impres-ancora-attive-moratorie-su-prestiti-del-valore-di-158-miliardi-oltre-155-miliardi-il-valore-delle-richieste-al-Fondo-di-Garanzia-PMI-raggiungono-i-22.8-miliardi-di-euro-i-volumi-complessivi-dei-prestiti-gara/>

23 Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises. Zwischenbericht vom März 2021, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/>

Dies hat dazu beigetragen, dass viele Franzosen nur geringe Einbrüche beim Nettoeinkommen verbuchten – insgesamt ist die Kaufkraft der Franzosen 2020 stabil geblieben. Zusätzlich soll ein Beschäftigungssicherungsprogramm durch Langzeiteilzeit die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt flankieren. In diesem Rahmen können Arbeitnehmer für bis zu 24 Monate bei reduzierter Arbeitszeit mit staatlichem Lohnausgleich im Unternehmen verbleiben, wenn sich der Arbeitgeber verpflichtet, für Weiterbildungsangebote zu sorgen. Angesichts einer Jugendarbeitslosenquote von 20 % unterstützen darüber hinaus mehrere Programmlinien die Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt.

Zweitens sollte die finanzielle Situation der Unternehmen gestärkt werden, die im Schnitt etwas stärker verschuldet sind als deutsche und italienische. Die Konditionen für die staatlich garantierten Kredite sind besonders günstig – die Kreditkosten entsprechen im ersten Jahr den Refinanzierungskosten der Banken – letztere verdienen somit zunächst kein Geld damit.²⁴ Auch bei den bislang durch die Europäische Kommission genehmigten Staatshilfen hat Frankreich den größten Anteil realisiert (rund 29 %, bzw. 155 Mrd. aller gezahlten Hilfen), gefolgt von Italien (20 %, 108 Mrd.) und Deutschland (19 %, 104 Mrd.).²⁵ Eine dauerhafte Entlastung erfahren französische Unternehmen darüber hinaus durch die dauerhafte Senkung mehrerer Steuern ab Januar 2021, die den größten Einzelposten im *Plan de relance* darstellen. Dadurch soll der Wettbewerbsnachteil, den Frankreich im internationalen Vergleich hat, reduziert werden.

comite-de-suivi-devaluation-mesures-de-soutien-financier-aux-entreprises-confrontees, S. 175.

24 Julia Anderson, Francesco Papadia und Nicolas Véron 2021: „Covid-19 credit support programmes in Europe’s five largest economies.“ *Bruegel working paper* 03/2021, <https://www.bruegel.org/2021/02/covid-19-credit-support-programmes-in-europes-five-largest-economies/>

25 Comité de suivi et d’évaluation (ibid), S. 162 ff.

Tabelle 1 Wichtige Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise in Deutschland, Frankreich und Italien

	Deutschland
Wichtige Entscheidungen	März 2020: <i>Corona-Schutzschild</i> (Soforthilfe über 353 Mrd. an haushaltswirksamen Maßnahmen) Juni 2020: Konjunkturpaket (130 Mrd.) Ergänzend: weitere kurzfristige Maßnahmen (November- und Dezemberhilfen, Überbrückungshilfen I-III)
Kurzarbeitsregelungen	Für Unternehmen, wenn mind. 10 % der Belegschaft betroffen sind. Entgeltersatz von bis zu 87 % des entfallenen Nettolohns + komplette Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge auf die entfallene Arbeitszeit
Zusätzliche Investitionen der öffentlichen Hand	286 Mrd. (inkl. Kurzarbeit) Zuschüsse für Unternehmen Ausweitung bestimmter Sozialleistungen Investitionsprogramm
Steuer- und Abgabenkürzungen	42 Mrd. Temporäre Mehrwertsteuersenkung Weitere Steuersenkungen
Kredite, Eigenkapital und Garantien (genehmigter Rahmen)	926 Mrd. Wirtschaftsstabilisierungsfonds enthält 100 Mrd. in Form von Kapitalbeteiligungen 100 Mrd. Refinanzierung von KfW-Sonderprogrammen 400 Mrd. Garantien

Folgt auf der nächsten Seite

Frankreich	Italien
<p>März: <i>Plan d'urgence</i> (Loi du 23 mars), enthält u. a. Prêts garantis par l'Etat Fonds de Solidarité → mehrmalige Anpassung und Aufstockung über Nachtragshaushalte / Verordnungen September 2020: Plan de Relance (100 Mrd.)</p>	<p>März 2020: <i>Decreto Cura Italia</i> (25 Mrd.) April 2020: <i>Decreto Liquidità</i> (400 Mrd.) Mai 2020: <i>Decreto Rilancio</i> (55 Mrd.) Ergänzend: <i>Decreti Agosto</i> und <i>Ri-storno</i> Januar 2021: <i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*</i> März 2021: DL Sostegni* (32 Mrd.)</p>
<p>Ausdehnung auf bis zu 12 Monate, bis zu 70 % des Bruttogehalts (entspricht ca. 84 % des Nettogehalts) bis zum 4,5-fachen des Mindestlohns</p>	<p>Ersatz von bis zu 80 % des Bruttolohns, aber gehaltsabhängige Obergrenzen (1199 Euro max.), wodurch ein Arbeitnehmer bei einem Durchschnittslohn bei 0 Arbeitsstunden etwa 45 % seines Lohns erhält</p>
<p>125,5 Mrd. (inkl. Kurzarbeit) Unterstützung für KMU (+ alle Unternehmen im Dez. + Selbstständige) Weitere Sozialausgaben / Transfers Investitionsprogramm</p>	<p>121 Mrd. (inkl. Kurzarbeit) Zuschüsse für Babysitter, bis zu 1.200 € (70 Mrd.) Zuschüsse für Unternehmen (43 Mrd.) Bildung (4 Mrd.)</p>
<p>29,7 Mrd. Befreiungen von Sozialversicherungsbeiträgen Steuersenkungen für Unternehmen</p>	<p>9 Mrd. Unternehmensbesteuerung Senkung der Sozialversicherungsabgaben</p>
<p>356 Mrd. 21 Mrd. für direkte Zuwendungen in Form von Krediten und Eigenkapital-Support für ausgewählte Unternehmen 335 Mrd. in Form von Garantien</p>	<p>582 Mrd. Kapitalzuschuss für Alitalia (3,3 Mrd.) Garantien bis zu 579 Mrd.</p>

* Nicht in den IWF-Zahlen enthalten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf: IMF Fiscal Monitor Database (Stand: März 2021), OECD 2020: Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, eigenen Recherchen.

Insgesamt ist der Anteil der kurzfristig stabilisierenden Maßnahmen in Frankreich im Vergleich zu jenen, die mittel- und langfristig wirken, im internationalen Vergleich relativ gering.²⁶ Auch enthält das französische Programm, in dem nachfrageorientierte Konjunkturpolitik traditionell einen wichtigen Platz hat, nur ganz gezielte Maßnahmen für die einkommensschwächsten Haushalte.

Bemerkenswert mit Blick auf Deutschland ist die Schnelligkeit, mit der die massiven stützenden Maßnahmen beschlossen wurden und wie wenig Bedenken hinsichtlich Fehlanreizen (etwa durch das Aussetzen der Insolvenzpflicht) die Debatten geprägt haben. Die Episode zeigt, dass hohe Ausgaben, die zu Neuverschuldung führen in Krisensituationen auch in Deutschland eine hohe Legitimität haben, frei nach dem Motto: Wer in guten Zeiten zurücklegt, kann von seinem Polster in schlechten Zeiten zehren. Damit hat Deutschland in Europa zunächst vorgelegt und Anreize geschaffen, dass andere Länder nachziehen, um in der Krise nicht abgehängt zu werden.

Deutschland hat sich ein fiskalisch potenziell teures Schutzschild für seine Wirtschaft geleistet. Insgesamt ist der Anteil an Subventionen mit den Überbrückungshilfen im Vergleich zu anderen Instrumenten wie Garantien und Krediten relativ hoch. Zuschüsse wurden bislang im Umfang von gut 35 Mrd. Euro bewilligt. Hinzu kommen Rekapitalisierungen durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 8,5 Mrd. Der Umfang bewilligter Kredite und Garantien (einschließlich Bürgschaften) beläuft sich auf 50 bzw. knapp 5 Mrd. und ist damit verhältnismäßig gering.²⁷ Ergänzend hat die Bundesregierung früh auf ein starkes konjunkturelles Signal gesetzt.

26 Comité de suivi et d'évaluation (ibid), S. 162 ff.

27 Dashboard Deutschland Konjunkturprogramm, <https://www.dashboard-deutschland.de/#/themen/konjunkturprogramm/konjunkturprogramm>

Um die Konjunktur anzukurbeln, wurde befristet für 6 Monate die Mehrwertsteuer im 2. Halbjahr 2020 gesenkt. Zusätzlich erhielten Familien einen Bonus von 300 Euro pro Kind (Tabelle 3). Rund 25 % des im Juni beschlossenen Pakets kamen unmittelbar den deutschen Haushalten zugute.²⁸

Next Generation EU und die nationalen Konjunktur- und Wachstumspläne

Nationale und europäische Antworten auf die Krise lassen sich nicht einfach voneinander trennen. Das liegt am stabilisierenden Effekt der europäischen Geldpolitik²⁹ ebenso wie an der Tatsache, dass die Ankündigung des europäischen Investitionsprogramms Next Generation EU (NGEU) Handlungsspielräume für kurzfristige nationale Krisenpolitiken schaffte.³⁰ Italienische Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung werden seitens der Kommission durch das SURE-Programm mit Krediten in Höhe von 27,4 Mrd. unterstützt. Auch bei der Umsetzung von NGEU, das auf der Zuweisung von Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) an die einzelnen

28 Siehe auch Selin Ozyurt et al., „German “Wumms” vs. French “relance”: Who does it better?“, *Euler Hermes und Allianz*, 18. September 2020, https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/German-Wumms-vs-French-relance-Who-does-it-better.html

29 Insgesamt beläuft sich das Volumen der seit März 2020 beschlossenen Wertpapierkäufe der EZB auf rund 1.850 Mrd. Euro. Im Jahr 2020 wurden 80 % aller vom französischen Staat ausgegebenen Schuldtitel von den Zentralbanken gekauft (Rapport Nos finances publiques), für Italien dürfte der Anteil noch höher gewesen sein. Vgl. auch Annika Havlik und Friedrich Heinemann 2020: *Magnitudes and capital key divergence of the Eurosystem's PSPP/PEPP purchases*. https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/ZEWKurzexpertise/ZEW_Shortreport_162020.pdf

30 Vgl. auch Clemens Fuest 2021: „The EU’s Big Pandemic Deal: Will it be a success?“ In: *CESifo Forum* 01/2021, 3-8, <https://www.cesifo.org/de/publikationen/2021/zeitschrift-einzelheft/cesifo-forum-012021-eus-big-pandemic-deal-will-it-be>

Mitgliedsstaaten (Tabelle 2) und deren Realisierung über nationale Aufbau- und Resilienzpläne (ARPs) beruht, greifen nationale und europäische Maßnahmen eng ineinander.

Tabelle 2 Zuschüsse aus Next Generation EU

	ARF (in Mrd.)	% des BIP*	NGEU insgesamt
Deutschland	25,6	0,8	30,9
Frankreich	39,4	2,2	48,5
Italien	68,9	4,5	89,3

*Inkl. React-EU. Jeweils aktuelle Preise.

Quelle: *Darvas 2020: Next Generation EU payments across countries and years*, <https://www.bruegel.org/2020/11/next-generation-eu-payments-across-countries-and-years/> und Homepage der Kommission: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/-eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf

NGEU spielt mit seinen 750 Milliarden eine unterschiedliche Rolle in den nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise. Deutschland wird mit seinen europäischen Zuschüssen in Höhe von gut 26 Mrd. Euro vor allem bereits im Juni im Rahmen seines Konjunktur- und Wachstumspakets beschlossene Maßnahmen finanzieren, die den europäischen Vorgaben mit ihrer Ausrichtung auf Klimawandel, Digitalisierung und sozialem Zusammenhalt entsprechen. So finanziert Deutschland vor allem sein Dekarbonisierungsprogramm mit der Förderung von Wasserstoff (2,2 Mrd.) über die europäischen Gelder, ebenso wie Prämien zum Absatz von Elektroautos (2,5 Mrd.), aber auch ein Investitionsprogramm über 1,9 Mrd. für Fahrzeughersteller und ihre Zuliefererindustrie (Tabelle 3).

Tabelle 3 Das Konjunktur- und Wachstumspaket und DARP (rechts) im Vergleich

Konjunktur- und Krisenpaket	
<ul style="list-style-type: none"> • Mehrwertsteuersenkung bis Ende 2020 (20 Mrd.) • Entlastung bei den Stromkosten (Senkung der EEG-Umlage, 11 Mrd.) • Vorgezogene Investitionen der öffentlichen Hand (10 Mrd.) • Stabilisierung der Lohnnebenkosten (Sozialgarantie 2021, 5,3 Mrd. 2020 + XX 2021*) 	
Wirtschaftlicher und sozialer Ausgleich	
<ul style="list-style-type: none"> • Überbrückungsmaßnahmen für KMUs (25 Mrd.)** • Finanzielle Unterstützung für Kommunen (14 Mrd.) • Kinderbonus von 300 Euro (4,3 Mrd.) 	
Zukunftsinvestitionen	
Wachstumspaket (51 Mrd.)	Davon in DARP enthalten (28 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsschutz (9,8 Mrd.) • Wasserstoffstrategie (9 Mrd.) • Digitalisierung (9,3 Mrd.) • 5G-Netz und Technik (7 Mrd.) • Deutsche Bahn (5 Mrd.) • E-Mobilität (4,9 Mrd.) • Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen (3 Mrd.) • Humanitäre Hilfe (3 Mrd.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimafreundliche Mobilität (6,6 Mrd. 22,6 %) • Dekarbonisierung v.a. durch Wasserstoff (3,26 Mrd. 11 %) • Klimafreundliche Gebäude (2,6 Mrd. 9 %) • Digitalisierung der Wirtschaft und Infrastruktur (5,9 Mrd. 20 %) • Digitalisierung der Bildung (1,4 Mrd. 4,9 %) • Soziale Teilhabe (1,3 Mrd. 4,7 %) • Gesundheitssystem (4,6 Mrd. 15,4 %) • Verwaltungsmodernisierung (3,5 Mrd. 11,9 %)

*Nicht quantifiziert.

**Finanziert aus bestehendem Programm.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Ergebnisses vom Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&v=6 sowie DARP, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deut-scher-aufbau-und-re-si-li-enz-plan-darp--1898522>.

Frankreich und Italien hingegen legten erst nach der Einigung auf das europäische Hilfspaket umfassende Investitions- und Wachstumspläne vor. So waren im französischen *Plan de relance*, der im September vergangenen Jahres vorgestellt wurde, die rund 40 Mrd. Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) von vornherein fest eingeplant. Im Vergleich zum deutschen Plan umfasst der französische Plan vor allem ein breiteres Programm an sozialen Maßnahmen. Der europäisch finanzierte Teil umfasst dabei 7,5 Mrd. Euro für die Beschäftigungssicherung (u. a. Einstellungszuschüsse, Zuschüsse an Unternehmen, die ausbilden) sowie rund 6 Mrd. für die Modernisierung des Gesundheitssystems. Die 3,2 Mrd., die für technologische Souveränität und Resilienz vorgesehen sind, gehen vor allem an innovative Unternehmen sowie Projektaufträge an der Schnittstelle von Forschung und Praxis in den Bereichen Quantenforschung, Cloudtechnologie, Cybersicherheit und KI. 4,7 Mrd. sind für die französische Bahngesellschaft SNCF (Schienennetz, Nebenlinien, Schienengüterverkehr) vorgesehen, der Sektor der Luft- und Raumfahrt wird mit 1,8 Mrd. unterstützt (Tabelle 4).

Tabelle 4 Die wichtigsten Maßnahmen des *Plan de relance* (links) und des *PNRR** (rechts) (in Mrd. Euro)

Ökologische Wende (30 Mrd. 20,2 Mrd.**)	
<ul style="list-style-type: none"> • Energetische Gebäudesanierung (6,7) • Unterstützung für den Schienen- und (Nah-)Verkehr (6,5) • Plan für den Automobil- und Flugzeugsektor einschließlich Kaufprämie (5,5) • Investitionen in „grüne“ Technologien (5,4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Energetische Gebäudesanierung (5,8) • Infrastruktur und grüne Mobilität (7,0), davon 4,4 Mrd. für die Eisenbahn, 1 Mrd. für Kaufprämien für saubere Autos • Energie und grüne Technologien (5,3), davon 1,9 Mrd. für Wasserstoff, 1,7 Mrd. für die Luft- und Raumfahrt • Umwelt und Biodiversität (2,1)

Wettbewerbsfähigkeit (34 Mrd. 5,6 Mrd.**)	
<ul style="list-style-type: none"> • Senkung der Produktionskosten durch Steuererleichterungen (20) • Investition in die „technologische Souveränität“ (6,9 Mrd.) • Eigenkapital-Stärkung von KMU (3) • Digitalisierung (1,9) 	<ul style="list-style-type: none"> • Technologische Souveränität und Resilienz (3,2) • Digitalisierung, Kultur (2,1) • Unternehmensfinanzierung (0,3)
Zusammenhalt (36 Mrd. 15,2 Mrd.**)	
<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungssicherung durch Langzeitarbeit und parallele Weiterbildung (7,6) • Unterstützung für junge Menschen (6,8) • Investitionen im Gesundheitsbereich (6) • Unterstützung lokaler Gebietskörperschaften (5,2 Mrd.) • Investitionen in Forschung und Lehre (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungssicherung (7,5), darunter 2,3 Mrd. für ausbildende Arbeitgeber sowie jeweils 0,8 Mrd. für Weiterbildung, Einstellungszuschüsse für junge Arbeitnehmer sowie Unternehmer, die Weiterbildungsverträge unterzeichnet haben • Forschung, Gesundheit, Zusammenhalt (7,7), darunter 2,5 Mrd. für die Gesundheitsversorgung in der Fläche, 2 Mrd. für Digitalisierung im Gesundheitswesen
Gesamtsumme (100 Mrd. 41 Mrd.**)	

*Plan national de relance et de résilience, nationaler Plan im Rahmen von NGEU

**Anteil, der über NGEU finanziert wird.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von France Relance, <https://www.gouvernement.fr/france-relance>

Italien erhält mit rund 69 Mrd. nach Spanien den größten Anteil an Zuschüssen, liegt damit aber im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (4,5 %) deutlich hinter einigen süd- und osteuropäischen Staaten, weil der Kalkulationsschlüssel neben der Betroffenheit durch die Krise auch das Wohl-

standsniveau berücksichtigt. Der italienische *Piano nazionale di ripresa e rilancio* (PNRR), der im Januar dieses Jahres vorgestellt wurde, finanziert sich ganz überwiegend über die Zuschüsse und Kredite, die dem Land aus NGEU zustehen. Insgesamt belaufen sich die Investitionen auf rund 220 Mrd. Euro, 191,5 Mrd. davon sind über die Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert (rund 69 Mrd. in Form von Zuschüssen und 123 Mrd. als Kredite), 30,6 Mrd. kommen aus einem nationalen Fonds. Einschließlich der Beiträge, die Italien aus weiteren EU-Programmen zustehen, sowie weiterer nationaler Mittel beläuft sich das geplante Investitionsvolumen auf insgesamt 248 Mrd. Euro.

Inhaltlich übernahm die neue Regierung um Mario Draghi in Grundzügen den in der zweiten Jahreshälfte 2020 gemeinsam mit den Sozialpartnern und Institutionen erarbeiteten Plan. Mit den Investitionen will Italien aufholen, was den ökologischen Wandel und die digitale Infrastruktur betrifft. Außerdem soll das fachliche Knowhow durch Investitionen in Schul-, Weiterbildung und Forschung gestärkt werden. Dies soll perspektivisch vor allem zu einer Senkung der Jugendarbeitslosigkeit, einer besseren Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt sowie einem Aufholen des Mezzogiorno beitragen und die Wachstumsschwäche, unter der das Land leidet, beheben. 82 Mrd. (rund 40 %) sind für den Süden vorgesehen. Seine Stärkung geschieht vor allem über Investitionen in die Infrastruktur – über 53 % aller Investitionen in den Transport fließen dorthin. Damit sollen vor allem eine bessere Anbindung mit der Bahn sowie eine Modernisierung der Häfen erzielt werden. Die Berufstätigkeit von Frauen soll durch eine bessere Infrastruktur bei der Betreuung (Kinder ebenso wie ältere bzw. Menschen mit Behinderung) gefördert werden. Jugendliche profitieren vor allem von den erheblichen Investitionen in das Bildungssystem. (Tabelle 5)

Zusätzlich zu den Investitionen sollen Reformen zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Diese betreffen zuvorderst die Verwaltung und das Justizsystem. Zusätzlich zu den Investitionen in deren Digitalisierung, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter:innen sowie die personelle Stärkung sollen die Vereinfachung, der Abbau und die Beschleunigung von Verfahren und Regulierungen zu mehr Effizienz, einer besseren Erreichbarkeit und dem Abarbeiten von aufgestauten Fällen beitragen. Während die Reformen nur wenige Seiten im Entwurf der Regierung Contes ausmachten, stellen sie im Plan der neuen Regierung ein 40 Seiten starkes Kapitel dar. Damit die Gelder des Investitionsplans nicht versickern, wird ein zentralisiertes Monitoringsystem aufgesetzt.

Das italienische Programm ist beachtlich und fällt auch im internationalen Vergleich üppig aus. Tatsächlich müssen die Investitionen aber zum Teil als nachholende Investitionen verstanden werden – Italien versucht einen Investitionsrückstand in einer ganzen Reihe von Bereichen auszugleichen. So liegt Italien etwa beim Digital Economy and Society-Index der Europäischen Kommission auf dem viertletzten Platz vor Rumänien, Griechenland und Bulgarien.³¹ Der Anteil außerhäuslich betreuter Kinder in der Altersgruppe 0-3 Jahre liegt mit 26,3 % 9 Prozentpunkte unter dem EU-Schnitt (Deutschland: 31,3 %; Frankreich 50,8 %).³² Die italienischen Ausgaben für Forschung und Entwicklung beliefen sich 2018 auf 1,4 % der Wirtschaftsleistung im Vergleich zu 2,2 % in Frankreich und 3,1 % in Deutschland.³³

31 Vgl. European Commission, *Digital Economy and Society Index 2020*. Italy, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>

32 Eurostat, *Formal childcare, by age of child and duration of care*, 2019 (% share of children in each age group) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/03/Formal_childcare%2C_by_age_of_child_and_duration_of_care%2C_2019_%28%25_share_of_children_in_each_age_group%29-LCIE_2021.png

33 Weltbank, *Research and development expenditure*, <https://data.worldbank.org>.

Tabelle 5 Die Maßnahmen des Piano di rilancio (in Mrd. Euro)

Digitalisierung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Kultur (40,7 Mrd. 49,2 Mrd.)*
<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisierung und Innovation in der öffentlichen Verwaltung (7,4) • Personelle Stärkung des Justizsystems (2,3) • Digitalisierung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in der Wirtschaft (24,3), darunter <ul style="list-style-type: none"> ◦ Steuererleichterungen für Unternehmen im Gegenzug für ausgewählte Investitionen (14) ◦ Ausbau von Ultrabreitband und 5G-Netz (6,3) ◦ Internationale Wettbewerbsfähigkeit von KMUs (2) • Tourismus und das kulturelle Erbe (6,7)
Ökologischer Wandel (59,3 Mrd. 68,6 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Land- und Kreislaufwirtschaft (5,3) • Erneuerbare Energien und Mobilität (23,8), darunter <ul style="list-style-type: none"> ◦ Erneuerbare Energien (5,9) ◦ Netzinfrastruktur (4,1) ◦ Wasserstoff (3,2) ◦ Lokale Mobilität (8,6) ◦ Forschung und Entwicklung (2) • Gebäudeenergieeffizienz (15,2), Sanierung von jährlich rund 50.000 Gebäuden • Umwelt, Landschaft, Klima (15,1), darunter <ul style="list-style-type: none"> ◦ Umgang mit Überschwemmungsrisiken (2,5) ◦ Stärkung, Resilienz und Nachhaltigkeit der Kommunen (6) ◦ Investitionen in Wasserversorgung und Wasserqualität (4,4)
Transport (25,1 Mrd. 31,4 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Eisenbahn, z.B. neue Hochgeschwindigkeitsstrecken, Regionalbahnen (24,8) und Häfen (0,4)

Bildung und Forschung (30,9 Mrd. 31,9 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen (19,4), darunter <ul style="list-style-type: none"> ◦ Für Kinderbetreuung (4,6), Schaffung von 152.000 Krippenplätzen binnen 3 Jahren und 76.000 für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren ◦ Digitale Ausstattung der Schulen und Sanierung von Schulgebäuden (7,6) ◦ Stärkung der Forschungslandschaft, 3000 neue Stellen für Doktoranden (0,4) • Anwendungsorientierte Forschung (11,4)
Inklusion und Kohäsion (19,8 Mrd. 22,4 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Arbeitsmarktpolitik (6,7) • Soziale Inklusion, Stadtplanung (11,2) • Spezielle Maßnahmen für sozialen Zusammenhalt (2,0)
Gesundheit (15,6 Mrd. 18,5 Mrd.)
<ul style="list-style-type: none"> • Medizinische Grundversorgung vor Ort, Telemedizin (7,0) • Investitionen in die technische Ausrüstung, Forschung und Weiterbildung für den nationalen Gesundheitsdienst (8,6)
Insgesamt: 222,1 Mrd.

*In Milliarden. Erste Zahl: Summe aus dem ARP, zweite Zahl: gesamte Investitionen (zuzügl. der Finanzierung aus nationalen Haushaltsmitteln)

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf dem PNRR, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf

Der italienische Investitionsplan setzt vor diesem Hintergrund stärker als der deutsche und der französische Plan auf eine Stärkung und Modernisierung in der Breite. Dies betrifft die medizinische Grundversorgung ebenso wie die Ausstattung der öffentlichen Verwaltung, den Umfang staatlicher Forschungsförderprogramme, den Zustand der Wasserleitungen und des Hochwasserschutzes im Land und kommunale Investitionen in die Infrastruktur vor Ort. Trotzdem liegen die Investitionen für Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und für Digitales in absoluten Zahlen durchaus in einer ähnlichen Größenordnung wie in Deutschland und Frankreich. Das betrifft die energetische Gebäudesanierung ebenso wie nachhaltige Mobilität, die Förderung von grünem Wasserstoff oder die umfänglichen Investitionen in hochwertige Internet- und Mobilfunkverbindungen.

Offene Fragen und Herausforderungen

Next Generation EU ist der Versuch, solidarisch einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Spielräume für eine sozialverträgliche Stärkung ihrer Volkswirtschaft über zusätzliche Investitionen zu eröffnen. Italien, das aufgrund seiner Verschuldung geringe fiskalische Handlungsspielräume aus eigener Kraft hat, nutzt die sich dem Land bietenden Möglichkeiten und schöpft die vorgesehenen Mittel vollumfänglich aus. Die Hilfen, die das Land ebenso wie einige andere im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung erhalten, sind höher als die Zahlungen im Rahmen des Marshallplans nach dem Zweiten Weltkrieg.³⁴ Der Erfolgsdruck auf die Allparteienregierung der natio-

34 Jean Pisany-Ferry 2020: *Europe's recovery gamble*. <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>

nalen Einheit um Mario Draghi ist enorm. Mitnahmeeffekte in der Form einer europäischen Finanzierung sowieso vorgesehener nationaler Ausgaben wird es überall geben, das muss aber nicht per se negativ sein, wenn Mittel nicht, nur weil sie verfügbar sind, verschwenderisch eingesetzt werden bzw. wenn es dadurch zur Entlastung der nationalen Haushalte kommt.

Dass es keine Konditionalität, wie man sie aus der Griechenlandreise kennt, gibt, war der italienischen Vorgängerregierung in ihren Verhandlungen zu NGEU wichtig. Vermutlich wird die Steuerung über die Vorgaben aus dem europäischen Semester in Absprache mit der Kommission und dem Rat nur in dem Ausmaß funktionieren, wie es eine innere Reformwilligkeit gibt – ein weicherer Kurs, der mehr auf Eigenverantwortlichkeit als auf harten äußeren Druck setzt. An einigen Stellen sind die vorgelegten Pläne zu den Details der Investitionen und Reformen sowie dem zeitlichen Horizont ihrer Realisierung vage und werden im Austausch mit den Brüsseler Beamten weiter konkretisiert werden müssen. Offen ist auch, wie gut es vor allem Italien gelingt, das Investitionspaket institutionell zu stemmen, schaffte es das Land in der Vergangenheit oft nicht, die ihm zustehenden europäischen Mittel aus den Strukturfonds abzurufen. In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass die Regierung Conte-2 über einem Streit zur Verwendung der europäischen Gelder zerbrach.

Aus französischer Sicht steht politisch vor allem die grundsätzliche Einigung auf ein solidarisch angelegtes europäisches Investitionspaket im Vordergrund. Ein solidarischeres Europa war eines der Grundanliegen von Präsident Macron, das er schon im Wahlkampf einforderte und seitdem etliche Male wiederholte. Ehrlicherweise muss angemerkt werden, dass der Aufbau- und Resilienzfonds

keine europäisch abgestimmte Initiative im Sinne europäischer Gemeingüter auf der Verwendungsseite darstellt. Abgesehen von der Einigung auf grobe Zielvorgaben zur Verwendung der Mittel (mindestens 37 % fürs Klima, 20 % für Digitales) und einige wenige gemeinsame Leuchtturvorhaben, vor allem die deutsch-französisch vorangetriebenen Initiativen in den Bereichen Wasserstoff, Mikroelektronik und Cloudtechnologie, werden die Mittel vor allem nach nationalen Gesichtspunkten verplant.

Auch unter dem Eindruck des umfänglichen Konjunktur- und Wachstumspakets der US-amerikanischen Regierung wird in Frankreich ganz konkret über ein weiteres Konjunktur- und Wachstumsprogramm nachgedacht. Während sich anfänglich eine Debatte um die Frage entzündete, wer für die Krise zu bezahlen habe, in schmerzlicher Erinnerung an frühere Steuererhöhungen, hat sich diese in der Zwischenzeit beruhigt. Dazu beigetragen hat die Einsicht, dass die Finanzmärkte Verschuldungsquoten jenseits der 100 % tolerierten, Schuldenschnitte oder andere Maßnahmen deshalb im Moment nicht nötig und neue Schulden überdies notwendig seien, um angesichts der Schwere der Rezession zügig aus der Krise zu kommen – und dies trotz der Risiken, die von hohen Schuldenständen mittelfristig ausgehen.³⁵ Perspektivisch schließt dies aus französischer Sicht auch eine Reform der Maastricht-Kriterien zum Umgang mit Staatsschulden ein, wie unlängst von drei einflussreichen französischen Ökonomen gefordert.³⁶

35 Siehe zum Beispiel Commission pour l'avenir des finances publiques 2021: *Nos finances publiques post-Covid-19 : pour de nouvelles règles du jeu*, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/03/rapport_-_commission_sur_lavenir_des_finances_publicques.pdf.

36 Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry und Xavier Ragot 2021: „Reforming the European Fiscal Framework.“ *Les notes du Conseil d'analyse économique*, No. 63, <https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note063-enV2.pdf>.

Mit Blick auf Deutschland ist bemerkenswert, dass die Zustimmung zu NGEU einschließlich der vorgesehenen Zuschüsse politisch relativ wenig Gegenwind erfuhr und mit einer Mehrheit von über zwei Dritteln im Bundestag (Eigenmittelbeschluss) befürwortet wurde. Dazu beigetragen haben die besonderen Umstände der Pandemie, getragen von der Überzeugung, dass die Situation solidarisches europäisches Handeln erfordere. Gleichzeitig schien die Entscheidung intern gut vorbereitet, sodass es selbst in der konservativ-bürgerlichen CDU-CSU relativ wenig Diskussionen um den Kurs der Regierung gab. Trotzdem schwelen im Hintergrund Konflikte und Bedenken um die Frage der Budgethoheit des Bundestages sowie der Tragweite des europäischen Beschlusses im Hinblick auf künftige Haftungsfragen und die institutionelle Architektur der Eurozone.³⁷ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht zunächst den Weg für eine zeitnahe Implementierung von NGEU ebnete, ist die rechtliche Prüfung des Eigenmittelbeschlusses nicht abgeschlossen.

Auf dem Weg aus der Krise gibt es zahlreiche Unwägbarkeiten. Diese reichen von den bleibenden wirtschaftlichen Schäden bis hin zu den Wahlen, die in der kommenden Zeit stattfinden – in Deutschland im September dieses Jahres, in Frankreich im Mai 2022 und in Italien spätestens

37 Siehe bspw. den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zu den möglichen Auswirkungen der gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt vom März dieses Jahres, Lukas Guttenberg et al. 2021: „Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance“. *Jaques Delors Centre, Policy Brief*, https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200211_Economic_governance_Guttenberg_et_al.pdf, Friedrich Heinemann 2021: Next Generation EU: „750 Milliarden Euro suchen einen Sinn“, *ifo Schnelldienst* 74 (2), 8-12, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/zeitschrift-einzelheft/ifo-schnelldienst-022021>

2023. Über alldem steht letztlich auch die Frage, wie gut es über staatliche Investitionen gelingt, nachhaltiges Wachstum vor Ort zu generieren und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken. Nur dann werden sich die Investitionen tatsächlich rechnen.

Il **Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni** è un laboratorio di idee, un punto di riferimento del dialogo e della collaborazione tra Italia e Germania nel contesto europeo. Convegni accademici, conferenze internazionali e manifestazioni culturali rendono Villa Vigoni un luogo d'incontro e di confronto, in cui si promuovono progetti e si approfondiscono conoscenze in ambito scientifico, politico, economico e artistico.

Das **Deutsch-Italienische Zentrum für den Europäischen Dialog Villa Vigoni** ist eine Ideenwerkstatt, ein Referenzpunkt für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Italien und Deutschland im europäischen Kontext. Wissenschaftliche Tagungen, internationale Konferenzen und kulturelle Veranstaltungen machen die Villa Vigoni zu einem Ort der Begegnung und der konstruktiven Auseinandersetzung, an dem Projekte gefördert und Kenntnisse auf den Gebieten Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kunst vertieft werden.

villavigoni.eu
Via Giulio Vigoni, 1
I - 22017 Loveno di Menaggio (CO)

