

2021

Deutsch-Französisches Institut [Hrsg.] | Institut Franco-Allemand [Éd.]

Frankreich Jahrbuch

Die Wirtschaft Frankreichs, Italiens und
Deutschlands in der Pandemie

Les économies française, italienne et
allemande face à la pandémie



Nomos

dfi Deutsch-Französisches Institut
Institut Franco-Allemand ffp

Deutsch-Französisches Institut [Hrsg.]
Institut Franco-Allemand [Éd.]

Frankreich Jahrbuch

Die Wirtschaft Frankreichs, Italiens und
Deutschlands in der Pandemie

Les économies française, italienne et
allemande face à la pandémie

35. Jahrgang 2021



Nomos

dfi Deutsch-Französisches Institut
Institut Franco-Allemand fyp



Deutsch-
Französisches
Institut

Redaktion: Eileen Keller

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

ISBN 978-3-8487-8752-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-3190-4 (ePDF)

ISSN 0935-6649



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Zum Markenkern des Frankreich Jahrbuches gehört, dass es Frankreich nicht isoliert, sondern in der Regel vergleichend in seinem europäischen Kontext in den Blick nimmt. In diesem Jahr rückt neben Deutschland dabei Italien in den Mittelpunkt. Dies erklärt sich mit der besonderen Rolle, die Italien als drittgrößte Wirtschaftsmacht des Kontinents und als drittes bevölkerungsstarkes Gründungsmitglied der EU (bzw. ihrer Vorläufer) einnimmt. Der Schwerpunktteil dieses Frankreich Jahrbuches nimmt die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie in den drei Ländern vergleichend in den Blick, analysiert die Auswirkungen europäischer Maßnahmen und beleuchtet zudem, wie sich die Beziehungen zwischen den drei Ländern in der jüngeren Vergangenheit entwickelt haben.

Der vorliegende 35. Band des Frankreich Jahrbuches erscheint in einer überarbeiteten Konzeption in diesem Jahr erstmals beim Nomos Verlag. Beibehalten wurden all jene Elemente, die sich bewährt haben: Die Grundstruktur aus Schwerpunkt- und Handbuchteil mit einem jährlich wechselnden Schwerpunktthema, das sich an die Thematik der Jahrestagung des dfi anlehnt, jahresaktuelle Informationen zu Frankreich (Chronik, Wahlen, Zusammensetzung der Regierung), deutsch-sprachige Neuerscheinungen zu Frankreich und den deutsch-französischen Beziehungen sowie Informationen zu den wichtigsten öffentlich im Internet zugänglichen Quellen zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Basisdaten Frankreichs im europäischen Vergleich.

Neuerdings richtet sich das Frankreich Jahrbuch, wie schon beim Blick auf das zweisprachige Cover deutlich wird, stärker noch als in der Vergangenheit an die an Deutschland und den deutsch-französischen Beziehungen interessierte Leserschaft in Frankreich. Mit dieser Zielsetzung wurde auch die Rubrik *Regards croisés* eingeführt, die zumeist kürzere Beiträge in französischer Sprache beinhaltet. Auch wurden allen Beiträgen des Schwerpunktteils Kurzzusammenfassungen und Stichworte in beiden Sprachen vorangestellt. Als weiteren Service für die frankreichinteressierte Leserschaft in Deutschland enthält der Handbuchteil nun auch eine Rubrik mit Rezensionen, die lesenswerte Neuerscheinungen in der Fachliteratur zu und aus Frankreich vorstellt.

Wie in der Vergangenheit auch, ist der vorliegende Band ein echtes Gemeinschaftsprodukt des Deutsch-Französischen Instituts, an dem neben den externen Autorinnen und Autoren zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts an der Konzeption, Erstellung und Finalisierung des Manuskripts beteiligt waren – nicht nur als Autoren, sondern auch als scharfsinnige Gutachter ebenso wie versierte Übersetzerinnen und Über-

setzer und gründliche Korrekturleserinnen und Korrekturleser. Die Kollegen aus der Frankreich-Bibliothek des Instituts liefern mit der Chronik und dem Überblick über Neuerscheinungen wichtige Beiträge zum Handbuchteil.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes, den Übersetzerinnen und Übersetzern sowie den Praktikantinnen und Praktikanten, die daran mitgearbeitet haben, für ihr Engagement. Irene Lindauer-Grözingen hat in bemerkenswerter Gründlichkeit den Redaktionsprozess unterstützt und für ein einheitliches Manuskript gesorgt. Auch ihr gilt unser Dank.

Für die Redaktion:
Eileen Keller



Inhalt

Vorwort	5
Verzeichnis wichtiger Abkürzungen	9
<i>I. Themenschwerpunkt</i>	
<i>Die Wirtschaft Frankreichs, Italiens und Deutschlands in der Pandemie</i>	
Deutschland, Frankreich und Italien im Kontext der Corona-Krise <i>Eileen Keller</i>	13
Italien und NextGenEU, zurück auf den Wachstumspfad <i>Marco Simoni</i>	29
Frankreich: Die Resilienz der Unternehmen stärken <i>Natacha Valla</i>	47
Zu einer neuen Balance von Markt und Staat <i>Christoph M. Schmidt und Torsten Schmidt</i>	57
Rome isn't changed in a day – eine nüchterne Bestandsaufnahme italienischer Politik und ihrer Herausforderungen <i>Jan Labitzke und Alexander Grasse</i>	73
Deutsch-französischer Bilateralismus und die Entstehung von „NextGenerationEU“ <i>Lucas Schramm und Ulrich Krotz</i>	103
Die Geldpolitik der EZB in der Corona-Krise: Ein Ersatz für einen fehlenden politischen Konsens? <i>Charlotte Bellon und Christina Rütter</i>	119
From Zero to Hero? Italiens Rolle in der Europäischen Union und die Regierung Draghi <i>Alexander Grasse und Jan Labitzke</i>	149

Inhalt

Der Quirinal-Vertrag – ein Wendepunkt in den französisch-italienischen Beziehungen? <i>Jean-Pierre Darnis</i>	185
--	-----

Deutschland – Frankreich – Italien: Perspektiven für eine intensivierte Kooperation in Europa <i>Frank Baasner</i>	203
---	-----

II. Regards croisés

France : Renforcer la résilience du secteur des entreprises <i>Natacha Valla</i>	217
---	-----

Vers un nouvel équilibre entre le marché et l'État <i>Christoph M. Schmidt et Torsten Schmidt</i>	227
--	-----

Allemagne – France – Italie : Perspectives pour une coopération intensifiée en Europe <i>Frank Baasner</i>	243
---	-----

III. Dokumentation

Chronik Januar 2021 – Dezember 2021	257
-------------------------------------	-----

Zusammensetzung der Regierung Castex I (Stand 5. März 2022)	293
---	-----

Ergebnisse der französischen Regional- und Departementswahlen	297
---	-----

Statistiken zu Frankreich	307
---------------------------	-----

Rezensionen	309
-------------	-----

Deutschsprachige Literatur zu Frankreich	325
--	-----

Sachregister	347
--------------	-----

Personenregister	354
------------------	-----

Verzeichnis wichtiger Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARF	Aufbau- und Resilienzfähigkeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro, italienischer Gewerkschaftsbund
CO ₂	Kohlendioxid
Ecofin-Rat	Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der Europäischen Union
ECON	Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments
EDF	Électricité de France SA, französische Elektrizitätsgesellschaft
ENEL	Ente nazionale per l'energia elettrica, italienischer Energiekonzern
EFI	Expertenkommission Forschung und Entwicklung der Bundesregierung
EPL-Index	Employment protection legislation-Index, Index der Beschäftigungsschutzgesetze
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU (-27)	Europäische Union (und ihre 27 Mitgliedstaaten)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB / ECB	Europäische Zentralbank
FuE / F&E	Forschung und Entwicklung
GDF	Gaz de France, ehemaliger französischer Erdgaskonzern
IISG	Istituto Italiano di Studi Germanici, italienisches Forschungsinstitut für germanistische Studien
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
M5S	MoVimento 5 Stelle, Fünf-Sterne-Bewegung, EU-skeptische und populistische Partei in Italien
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantikpakt
NEET	Not in Employment, Education or Training, nichterwerbstätige Jugendliche, die nicht in Aus- oder Weiterbildung sind
NGEU	NextGenerationEU, europäisches Investitions- und Wachstumspaket
NGO	Non-governmental organization, Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programm, Anleihenkaufprogramm der EZB
PISA	Programme for International Student Assessment, internationale Studie zu schulischen Leistungen
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, italienischer Plan im Rahmen von NextGenerationEU

Verzeichnis wichtiger Abkürzungen

PSPP	Public Sector Purchase Programm, Anleihenkaufprogramm der EZB
RWI	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SWP	(europäischer) Stabilitäts- und Wachstumspakt
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

I. Themenschwerpunkt

Die Wirtschaft Frankreichs, Italiens und Deutschlands in der Pandemie

Deutschland, Frankreich und Italien im Kontext der Corona-Krise

Eileen Keller

Zusammenfassung: Dieser Beitrag führt in den Themenschwerpunkt des Frankreich Jahrbuches ein. Er beleuchtet die Relevanz des Themas und erläutert die Logik des gewählten Ansatzes, der Deutschland, Frankreich und Italien hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie und der unterschiedlichen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen vergleichend und in ihren gegenseitigen Beziehungen in den Blick nimmt. Dabei greift er wichtige Einsichten aus den einzelnen Beiträgen auf und vermittelt so einen synthetisierten Überblick über die im vorliegenden Themenschwerpunkt versammelten Erfahrungen und Erkenntnisse.

Stichworte: Deutschland, Frankreich, Italien, Wirtschaftspolitik, Wirtschaftskrise, bilaterale Beziehungen

Résumé : Cet article présente la problématique de ce Frankreich Jahrbuch en mettant en lumière la pertinence du sujet et en expliquant la logique de l'approche choisie. Il compare l'impact économique de la pandémie et des différents contextes socio-économiques et politiques présents en Allemagne, en France et en Italie. De plus, il aborde la question de leurs relations mutuelles. Cette introduction reprend les principaux enseignements des différentes contributions et offre ainsi un aperçu synthétique des expériences et des connaissances rassemblées dans ce présent dossier.

Mots-clés : Allemagne, France, Italie, politique économique, crise économique, relations bilatérales

Wie die mannigfaltigen Entwicklungen der Pandemie selbst, kristallisieren sich auch ihre wirtschaftlichen Folgen erst im Zeitverlauf heraus. Während zu Beginn die historischen Wirtschaftseinbrüche von zum Teil über zehn Prozent Schlagzeilen machten, wurde mit der Zeit immer deutlicher, dass sich die Folgen nur unzureichend über einen massiven konjunkturellen wirtschaftlichen Einschnitt und eine wie auch immer geartete Erholungsphase beschreiben lassen – sei es in Form eines vogelflügelartigen „Vs“, eines „Us“ mit einer längeren Talphase oder eines „Ws“ aus mehreren Phasen des Einbruchs und der Erholung. Die Corona-Krise ist als Wirtschaftskrise aufgrund bleibender und beschleunigter struktureller Veränderungen mehr als „nur“ ein konjunktureller Tiefpunkt.

Nachhaltige wirtschaftliche Veränderungen, die sich mit der Pandemie verbinden und sich erst mit der Zeit vollumfänglich zeigen werden, betreffen bleibende wirtschaftliche Schäden durch Insolvenzen, Veränderungen in einzelnen Berufszweigen wie der Tourismus- und der Veranstaltungsbranche, aber auch die Folgen von Bildungslücken in den Erwerbsbio-

grafien und der verzögerte und zum Teil pandemiebedingt missglückte Einstieg junger Erwachsener in den Arbeitsmarkt, die Berufsausbildung und das Studium. Selbiges gilt im positiven Sinne möglicherweise auch für bleibende Effekte, die der pandemiebedingte Digitalisierungsschub zeitigt.

Unsicherheiten behaften darüber hinaus auch die weitere haushaltspolitische Entwicklung. Die Pandemie traf viele europäische Länder in einer angespannten Haushaltslage, die mit den Krisenpaketen zur Stabilisierung der Wirtschaft weiter belastet wurde und die künftige fiskalische Handlungsfähigkeit über Jahre beeinträchtigen wird. Gleichzeitig handelte es sich bei den in der Krise getätigten Investitionen keineswegs nur um klassische antizyklische Konjunkturpolitik, sondern auch um Zukunftsinvestitionen, die vor allem mittelfristig die Wettbewerbsfähigkeit steigern und Europa mit Blick auf die Herausforderungen Digitalisierung und Klimawandel zukunftsfähig machen sollen. Mit den in der Krise getätigten Investitionen verbinden sich also dezidiert Weichenstellungen für die kommenden Jahre.

Auch bei den globalen Lieferketten zeigt sich, dass sich die Unterbrechungen nachhaltiger auswirken als ursprünglich angenommen. Vom Transport über Rohstoffe bis hin zu unzähligen in Fernost produzierten Teilen kommt es verstärkt zu Engpässen und Verzögerungen. In der Phase der sich hinziehenden Pandemie treffen dabei angebotsbeschränkende und nachfragestimulierende Faktoren im Weltmaßstab aufeinander, wodurch das Preisniveau möglicherweise über Jahre, und nicht nur kurzfristig aufgrund von Sondereffekten, steigen könnte. Dazu bei trägt ein durch die Kontakt- und Reisebeschränkungen verändertes Konsumverhalten, ebenso wie die zahlreichen Investitions- und Wachstumspakete, die eskalierende geopolitische Lage und der wachsende Energiebedarf Chinas.¹

Der vorliegende Themenschwerpunkt beleuchtet vor diesem Hintergrund die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie in Deutschland, Frankreich und Italien. Mit den drei Ländern nimmt er die drei größten Volkswirtschaften des Kontinents in ihrem europäischen Umfeld in den Blick. Untersucht werden in diesem Zusammenhang auch die durch die Pandemie allermindestens beschleunigten Veränderungen auf europäischer Ebene mit Blick auf die fiskalische Integration und die sich verändernde Rolle der Geldpolitik der EZB. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen auf europäischer, aber auch auf bilateraler Ebene beleuchtet der Schwerpunktteil des diesjährigen Frankreich Jahrbuches abschlie-

1 Für einen Überblick und Diskussion inflationärer bzw. deflationärer Tendenzen im Umfeld der Corona-Pandemie siehe Demary et al. (2021) und Mayr et al. (2021).

ßend grundsätzliche Perspektiven und Voraussetzungen für die verstärkte Zusammenarbeit Deutschlands, Frankreichs und Italiens in Europa.

1. Deutschland, Frankreich und Italien im Vergleich

Jedes der drei Länder prägt durch sein politisches wie ökonomisches Gewicht und die jeweils unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf seine Weise die Funktionsweise und die weitere Entwicklung der Eurozone. Zusammengenommen und vergleichend analysiert vermitteln sie deshalb ein gutes Bild von den Herausforderungen und den Schwierigkeiten, die es im Rahmen der Währungsunion zu bewältigen gilt, aber auch von deren Stärken und ihrem Potenzial.

Deutschland ist die größte Volkswirtschaft des Kontinents. Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern ist es gelungen, mit 20 % einen vergleichsweise hohen Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt zu halten, der über die Exportquote in den vergangenen Jahren zu beachtlichen Wohlstandssteigerungen beigetragen hat.² Eine stabilitätsorientierte wirtschaftspolitische Kultur hat dabei in den Jahren vor der Pandemie angesichts sprudelnder Steuereinnahmen und niedriger bzw. negativer Zinsen zu Haushaltsüberschüssen im höheren zweistelligen Milliardenbereich geführt. Dazu beigetragen hat der Reformkurs der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder, der zu Wettbewerbssteigerungen in einer Zeit führte, in der viele andere europäische Länder eine expansivere Lohn- und Investitionspolitik verfolgten, was zu zunehmenden Divergenzen innerhalb der Eurozone beitrug (vgl. auch Gräbner et al. 2020, Hall 2012, Tokarski 2018).

Italien ist nach Deutschland der zweitgrößte Industriestandort des Kontinents, auch wenn sich in der jüngeren Zeit angesichts eines Modernisierungs- und vor allem Digitalisierungsrückstands zunehmend Schwächen aufgetan haben (Pellegrino und Zingales 2017). In den vergangenen Jahren war die italienische Politik angesichts eines hohen Staatsschuldenstandes, der überwiegend aus den 1980er-Jahren stammt, stark von Sparmaßnahmen und Reformbemühungen geprägt, die das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit des Landes stärken sollten und trotzdem nicht verhindern konnten, dass immer wieder Zweifel daran aufkeimten. Trotz einiger Reformerfolge leidet das Land unter einer mit stagnierender Produktivität

2 In Deutschland ist das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1999 (Einführung des Euro) und 2018 um 29 % gestiegen. In Frankreich waren es 17 %, in Italien lediglich 0,8 % (Tokarski 2018: 22).

verbundenen Wachstumsschwäche (vgl. auch Capussela 2018), die vor allem bei den Jugendlichen zu einer hohen Arbeitslosenquote von 30 % beitrug und die politischen Instabilitäten der vergangenen Jahre, die mit den Wahlerfolgen populistischer Parteien verbunden waren, verstärkte.

Einen vertieften Überblick über Reformerfolge und positive Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit, aber auch die massiven strukturellen Herausforderungen, vor denen das Land steht, gibt der Beitrag von *Jan Labitzke und Alexander Grasse*. Auf der „Haben-Seite“ kann Italien dabei unter anderem die nachhaltige Stabilisierung seines Rentensystems sowie die Verkleinerung beider Parlamentskammern um ein Drittel (!) für sich verbuchen, was in Deutschland im Lichte eines stetig wachsenden Bundestags politisch bislang unmöglich erscheint. Fortdauernde Schwierigkeiten betreffen den Arbeitsmarkt ebenso wie die notwendige Steigerung der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit über eine Stärkung der Innovationskraft, die Nord-Süd-Disparitäten, eine überbordende Bürokratie, ein schwerfälliges Justizsystem und soziale Schieflagen.

Besonders aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die angeführten vergleichenden Statistiken, die Deutschland und Frankreich miteinbeziehen. So zeigen die Eurostat-Daten deutlich, wie sehr in Italien in den vergangenen Jahren im Vergleich zu Deutschland und Frankreich aufgrund des Sparzwangs wichtige Investitionen unterblieben sind. In Deutschland wurden 2019 „insgesamt 1.325 Euro pro Person für Forschung und Entwicklung ausgegeben ..., in Frankreich 795 Euro, im europäischen Schnitt 698 Euro, in Italien aber lediglich 439 Euro“. Auch im Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungsbereich belegen Labitzkes und Grasses Zahlen die großen Herausforderungen: In Italien sind mit 29,4 % rund drei Mal so viele Jugendliche arbeitslos wie in Deutschland (Frankreich: 21 %), wobei erhebliche regionale Unterschiede innerhalb des Landes zu beobachten sind. Über die Hälfte der Frauen im erwerbsfähigen Alter hat kein Arbeitseinkommen, was auch an einem Mangel an (erschwinglichen) Betreuungsangeboten für Kinder und pflegebedürftige Personen liegt.

Frankreich ist nach Deutschland die zweitgrößte Volkswirtschaft in der EU. Das Land mag auf den ersten Blick in einigen Aspekten eher Italien (z.B. Staatsschulden), in anderen eher Deutschland (z.B. Leistungsfähigkeit der Verwaltung) ähneln, hat aber doch sein eigenes Profil an Entwicklungen und Herausforderungen. Im Vergleich zu Italien ist es Frankreich besser gelungen, seine einstigen Staatskonzerne in international wettbewerbsfähige Unternehmen zu verwandeln. Im Vergleich zu Deutschland und Italien besonders stark ist das Land neben einzelnen ausgewählten Industriezweigen vor allem im Dienstleistungsbereich. In Frankreich ist

die Staatsverschuldung zwar insgesamt geringer als in Italien, gleichzeitig trägt dort vor allem ein im internationalen Vergleich immer noch verhältnismäßig großzügiges Sozialsystem sowie eine trotz Strukturreformen im Vergleich zu Deutschland und Italien investitionsintensivere Wirtschaftspolitik zu Problemen auf der staatlichen Ausgabenseite bei.

Auch wenn zentrale Charakteristika der politischen und wirtschaftlichen Systeme der drei Länder an dieser Stelle nicht erschöpfend analysiert werden können, so deutet die vorangegangene Skizzierung auf die Nützlichkeit einer vergleichenden Perspektive hin, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowie di- und konvergente Entwicklungen und die Ursachen hierfür in den Blick nimmt. Über Einsichten zu den drei Ländern hinaus, die schon allein aufgrund ihres politischen und wirtschaftlichen Gewichts ihre Berechtigung haben, lassen sich anhand dieser Konstellation wichtige Herausforderungen und Konfliktlinien, die das Funktionieren der Eurozone prägen, herausarbeiten.

2. Deutsche, französische und italienische Wirtschaftspolitik in der Krise

Angesichts der stark divergierenden fiskalischen Ausgangslage kann es nicht verwundern, dass die Reaktionen in der Pandemie unterschiedlich waren und dies trotz der vor allem in der ersten Welle stärkeren Betroffenheit Frankreichs und Italiens. Obwohl sie aufgrund der strikteren Lockdowns größere wirtschaftliche Einbrüche (13,5 % und 13 % im Vergleich zu 9,7 % im zweiten Quartal 2020 in Deutschland) erlebten, wurden mit dem *Plan d'urgence* (45 Mrd. Euro) und *Cura Italia* (25 Mrd.) zunächst verhältnismäßig kleine Krisen- und Konjunkturpakete auf den Weg gebracht. In Deutschland hingegen setzte die Regierung mit der Ankündigung der „Bazooka“ bereits Mitte März 2020 mit haushaltswirksamen Leistungen in Höhe von 353 Milliarden und einem großzügigen Garantierahmen schnell auf ein starkes konjunkturelles Signal (vgl. dazu ausführlicher Keller 2021). Insgesamt waren das staatliche Defizit sowie der Anstieg der Staatsverschuldung, jeweils ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt, 2020 in Frankreich und Italien im Vergleich zu Deutschland in etwa doppelt so hoch.³

In Deutschland trugen das umfängliche Konjunktur- und Krisenpaket sowie der mildere Lockdown, wie *Christoph Schmidt und Torsten Schmidt* in

3 2020 lag das staatliche Defizit in Deutschland bei -4,5 %, in Frankreich bei -9,1 % und in Italien bei -9,6 %. Dies verursachte einen Anstieg der Staatsverschuldung von 60 % auf 70 % des BIP in Deutschland, von 98 % auf 117 % in Frankreich und von 135 % auf 154 % in Italien. Quelle: Eurostat.

ihrem Beitrag zeigen, dazu bei, dass die Wirtschaft trotz tragischer Einzelschicksale insgesamt, auch im Vergleich zur Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009, verhältnismäßig gut durch die Pandemie kam, die befürchtete Insolvenzwelle ausblieb und das Produktionspotenzial weniger einbrach als 2008/2009. Und so richtete sich das wirtschaftspolitische Augenmerk auch im Bundestagswahlkampf 2021 relativ zügig wieder verstärkt auf die Bewältigung der mittelfristigen Herausforderungen, vor denen das Land mit der Energiewende, dem wirtschaftlichen Strukturwandel, den Herausforderungen der Digitalisierung und der demografischen Entwicklung steht. Hierbei stehen angesichts eines niedrigen Potenzialwachstums vor allem Zuwächse bei der Faktorproduktivität über F&E-Aktivitäten sowie eine Sicherung des Fachkräftepotenzials im Mittelpunkt.

Schmidt und Schmidt zeigen, dass angesichts des Niedrigzinsumfeldes „keine großen Konsolidierungsanstrengungen notwendig sind, um den Schuldenstand wieder unter die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Obergrenze von 60 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu bringen“. Dies kann ohne „gravierende Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen“ und ohne Behinderung der für die Transformation der Wirtschaft erforderlichen staatlichen Investitionen gelingen. Dessen ungeachtet weisen sie auf eingeschränkte fiskalische Handlungsspielräume hin und plädieren angesichts der in der Pandemie gestiegenen Staatsquote auf deren Rückführung und für eine neue Balance von Markt und Staat, die marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismen wieder einen größeren Platz einräumt, da sie „Innovationen fördern und den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigen“.

In Frankreich standen in der Krise vor allem die Solvabilität der Unternehmen und die Auswirkungen auf die Beschäftigung im Mittelpunkt, die unter anderem durch verhältnismäßig großzügige Kurzarbeitregelungen – Entschädigungen bis zum vierfachen des Mindestlohns – aufgefangen wurden. Mit Blick auf die Entwicklung der Produktivität führt *Natacha Valla* auf den ersten Blick überraschende Produktivitätssteigerungen an, die sich damit erklären, dass es sich bei den am wenigsten produktiven Sektoren auch um diejenigen handelt, die von der Krise besonders stark getroffen waren. Wenngleich, wie auch in Deutschland, im Zuge der Krise ein Rückgang bei den Unternehmenspleiten festzustellen ist, sieht Valla aufgrund des insgesamt höheren Verschuldungs- und niedrigeren Produktivitätsniveaus erhebliche Insolvenzrisiken für französische Unternehmen. Trotz Fehlallokationsrisiken fordert sie deshalb einen umsichtigen Umgang mit dem Thema in der Übergangsphase, die den Staat als „Gläubiger vor die Alternative stellen [wird], ob er seine eingesetzten Mittel wirklich wieder zurückerhalten möchte“ oder nicht. Damit sollte auch die heikle

Frage nach Teilverstaatlichungen nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

Angesichts der in der Krise getätigten Stützungsmaßnahmen hat in Frankreich auch die Frage nach der Tragfähigkeit französischer Staatsschulden und dem künftigen Umgang damit an Bedeutung gewonnen. Auch wenn die finanzielle Situation des französischen Staates aufgrund günstiger Refinanzierungsbedingungen derzeit stabil ist, fordert Valla ein grundsätzliches Umdenken in haushaltspolitischen Fragen. Dies betrifft vor allem die Frage eines angemessenen Regelwerks, verbunden mit der Annahme, dass „wir uns vielleicht von den heute angewandten Maßstäben, die auf dem Verhältnis zwischen Schulden und BIP beruhen, verabschieden sollten“. Überlegungen zu solchen Reformen der Maastricht-Regeln schlichtweg als Versuch der Verwässerung abzutun, hält die Autorin für falsch, da ein bewussterer Umgang mit einzelnen Ausgabenposten „etwas sehr Grundlegendes in der Art und Weise ..., wie man in Frankreich die öffentlichen Finanzen verwaltet“ verändern und somit zu mehr fiskalischer Verantwortung beitragen kann.

In Italien sind im Vergleich dazu erst durch die Einigung auf die nachfolgend beschriebenen geld- und fiskalpolitischen europäischen Maßnahmen Handlungsspielräume für umfänglichere nationale Krisenpolitik entstanden. *Marco Simoni* zeigt in seinem Beitrag, wie sich mit den in der Krise beschlossenen Maßnahmen weitreichende Weichenstellungen für die Zukunft Italiens, vor allem die Hoffnung auf die Rückkehr auf einen soliden Wachstumspfad verbinden. Er beleuchtet dabei die im italienischen Investitions- und Wachstumsplan enthaltenen Maßnahmen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Italiens. Hierfür diskutiert er einleitend zunächst unterschiedliche Erklärungsansätze für die schwache wirtschaftliche Performanz der vergangenen 20 Jahre – die Rolle, die die Einführung des Euro hierbei spielt ebenso wie der hohe Staatsschuldenstand sowie institutionelle Rigiditäten.

Simoni argumentiert, dass Italiens wirtschaftliche Probleme vor allem mit der Unfähigkeit des italienischen Staates zusammenhängen, die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum in einer globalisierten, wissensbasierten Weltwirtschaft zu schaffen, was er sowohl auf inadäquate Regelungen und eine ineffiziente Verwaltung als auch auf unzureichende staatliche Investitionen zurückführt. In diesem Zusammenhang kommt den in Italien getätigten Reformen und Investitionen im Rahmen des europäischen Wiederaufbaufonds eine große Bedeutung zu. Über die materiellen Effekte hinaus sieht Simoni die Bedeutung des europäischen Programms aber auch in veränderten Umgangsformen untereinander auf europäischer Ebene. Dabei handele es sich „um einen Schritt weg von einer Politik ...,

die darauf beruht, vermeintlich unreifen Ländern die ‚Hände zu binden‘, hin zu einer neuen Phase, die auf gemeinsamer Verantwortung beruht und eine Führungsrolle für die einzelnen Länder bei den Reform- und Investitionsplänen vorsieht.“

3. Europäische Reaktionen und Rahmenbedingungen

Nationale und europäische Antworten auf die Krise lassen sich nicht einfach voneinander trennen (vgl. auch Keller 2021: 19). Dies liegt am stabilisierenden Effekt der europäischen Geldpolitik ebenso wie an der fiskalischen Unterstützung, die den europäischen Staaten in unterschiedlichem Ausmaß mit dem SURE-Programm zur Sicherung von Arbeitsplätzen sowie dem europäischen Investitions- und Wachstumsprogramm NextGenerationEU (NextGenEU oder NGEU) zugutekam und insbesondere in Italien zusätzliche Spielräume für nationale Krisenpolitiken schaffte. Dies geschah auf Grundlage eines politischen Konsenses, die bereits vor der Krise beobachteten wirtschaftlichen Divergenzen in der Pandemie nicht weiter zu verschärfen.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang, nicht nur mit Blick auf die Krisenbewältigung, sondern auch auf die weitere Entwicklung der Eurozone, dem Programm NextGenerationEU zu, auf das sich die Staats- und Regierungschefs im Juli 2020 geeinigt hatten. Dabei handelt es sich um eine zusätzlich zum regulären EU-Haushalt beschlossene, zeitlich befristete, anleihenfinanzierte „Wiederaufbau“-Fazilität über 750 Mrd. Euro, von denen über die Hälfte (390 Mrd. Euro) in Form von Zuschüssen an die Mitgliedsstaaten weitergereicht werden, wobei sich der Verteilungsschlüssel nicht nach der Größe der Länder, sondern vor allem deren Wohlstandsniveau und der Betroffenheit in der Krise richtet. Kernstück ist die 672 Milliarden schwere Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Um die vorgesehenen Gelder zu erhalten, mussten alle Staaten bis April 2021 Investitions- und Reformpläne einreichen, die von der Europäischen Kommission geprüft und anschließend gebilligt wurden, und an deren etappenweise Zielerreichung die weitere Mittelauszahlung geknüpft ist. Deutschland erhält in diesem Rahmen 25, Frankreich 40 und Italien 60 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen. Hinzu kommen Kredite, im Falle Italiens 130 Mrd. Euro, die allerdings viele Länder, darunter auch Deutschland und Frankreich, nicht in Anspruch nahmen.

Die Einigung auf das europäische Investitionspaket ist, wie *Lucas Schramm und Ulrich Krotz* in ihrem Beitrag betonen, „bemerkenswert“ und der besonderen Rolle Deutschlands und Frankreichs bei der „Vor-

bereitung, Erarbeitung und Durchsetzung des historischen EU-Corona-Finanzpakets“ dank des einmalig dichten Netzes an politischen und administrativen Kontakten zwischen beiden Ländern zu verdanken. Die Autoren zeigen, wie Deutschland und Frankreich in einer verfahrenen akuten politischen Patt-Situation verhärteter Konfliktlinien bereit waren, ihre jeweiligen Lager zu verlassen, um zu einem gemeinsamen Kompromissvorschlag zu kommen, indem Deutschland erstmals für gemeinsame EU-Anleihen stimmte und Frankreich deren zeitliche Befristung und eine verbindliche Rahmung durch eine (weichere) Form der Konditionalität akzeptierte.

Die Autoren führen dies auf die Tatsache zurück, dass „die Positionen des jeweils anderen Partners in dieser bilateralen Sonderbeziehung die eigenen, nationalen Positionen beeinflussen und modifizieren können“. Die europäische Kompromissfindung hatte somit eine vorgelagerte bilaterale Dimension. Gleichzeitig betonen Schramm und Krotz aber auch, wie kontextspezifisch die deutsch-französische Führungsleistung ist: „Je stärker Deutschland und Frankreich selbst von einer Krise getroffen, je mehr Mitgliedstaaten insgesamt getroffen und je höher die Kosten im Falle einer ausbleibenden europäischen Antwort auf die Krise sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für das Aufkommen deutsch-französischer Führung und ihres Einflusses in der EU“.

Die zweite Säule des europäischen Krisenmanagements betrifft die Geldpolitik der EZB, die auch schon in den vorausgegangenen Krisen über ihre Rolle in der Troika sowie die großen Anleihekaufprogramme zunehmend an Bedeutung gewonnen hatte – Ende 2021 war die Bilanz der EZB auf rund 70 % des BIP der Eurozone angewachsen (BMWf 2021: 73). *Charlotte Bellon und Christina Rütger* zeigen in ihrem Beitrag, wie sich die Geldpolitik seit der Einführung des Euro verändert hat. Einerseits stellen sie eine zunehmende Autonomisierung der EZB bei der Interpretation ihrer Ziele fest. Andererseits hat die EZB begonnen, ein politisches und institutionelles Vakuum zu füllen, das die politischen Mandatsträger ihr bereitwillig überließen. Mit der Corona-Pandemie wurden die Kriterien für die Anleihekäufe weiter flexibilisiert, wodurch ein „auf den Finanzierungsbedarf einzelner Staaten abgestimmt[es]“ Kaufprogramm entstanden ist, das die EZB dem Risiko einer fiskalischen Dominanz aussetzt, also der „Unterwerfung der geldpolitischen Ziele unter die Rettung von Staaten im Falle einer drohenden Zahlungsunfähigkeit“.

Wie Bellon und Rütger zeigen, hat die zunehmende Politisierung der EZB sowie die Aufweichung einer auf Preisstabilität als oberstem Ziel ausgerichteten Geldpolitik die Legitimationsbasis der EZB untergraben. Als unabhängige technokratische, den Statuten nach a-politische Institution, ist sie auf ein klares Mandat angewiesen, das ihr Handeln politischen

Verteilungskämpfen entzieht, somit neutralisiert und vor „privater oder öffentlicher Aneignung“ schützt, was soziale Akzeptanz schafft. Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen der EZB in den vergangenen Jahren um mehr Transparenz durch parlamentarischen Austausch und Bürgernähe nur bedingt erfolgsversprechend. Vielmehr bräuchte es eine politische Klärung der Priorisierung der sekundären Ziele, oder aber eine Neufassung des Mandats der EZB. Wie die Ausführungen der Autorinnen zeigen, führt die zur Entlastung der Geldpolitik seit längerem geforderte und mit NextGenEU zumindest in Ansätzen realisierte europäische Fiskalpolitik also keineswegs automatisch zu einer Entlastung der obersten Währungshüterin.

4. Ansätze für eine vertiefte Zusammenarbeit

Der Blick auf die wirtschaftlichen Divergenzen, aber auch Berührungspunkte zwischen Deutschland, Frankreich und Italien, ebenso wie auf geteilte und opponierende Interessen in der Wirtschafts- und Europapolitik, verdeutlicht die Bedeutung einerseits der drei Länder für das Funktionieren der Eurozone und andererseits eines wissenschaftlichen Ansatzes, der diese systematisch vergleichend und in ihren Wechselwirkungen in den Blick nimmt. Deutschland, Frankreich und Italien stehen zusammengekommen für zwei Drittel der Wirtschaftsleistung der Eurozone und sind untereinander wirtschaftlich eng vernetzt. Für Frankreich und Italien ist Deutschland der wichtigste Handelspartner, umgekehrt ist die Bedeutung mit den Rängen 4 (Frankreich) und 6 (Italien) nicht ganz so groß. Aus deutscher Perspektive muss das Interesse an einer Zusammenarbeit mit Frankreich und Italien deshalb aber nicht geringer sein. Die Bundesrepublik hat aufgrund ihrer Exportstärke ein gesteigertes Interesse an einem starken, geeinten Wirtschaftsraum, weshalb es auf politisch wie wirtschaftlich stabile Nachbarländer angewiesen ist. In diesem Zusammenhang hat vor allem die Eurokrise schmerzlich gezeigt, dass Deutschland weder in der Lage noch willens ist, diesen Raum im Geiste eines übergeordneten gesamteuropäischen Interesses in einer alleinigen Führungsrolle zu gestalten (vgl. vertiefend Schöller 2020, Schild 2020).

Zu den Realitäten einer engen Wirtschafts- und Währungsunion mit geteilten supranationalen Elementen – wie der Geldpolitik – und eigenverantwortlichen nationalen Kompetenzen – wie den Spielräumen in der Fiskalpolitik – gehört auch, dass sich Entwicklungen in einzelnen Ländern auf ökonomische und politische Entwicklungen in anderen Ländern auswirken können. Dies gilt für den Umgang mit Migrationsströmen ebenso

wie für das Gleichgewicht auf den Strommärkten nach dem deutschen Atomausstieg oder Spill-over-Effekte an den Finanzmärkten, etwa hinsichtlich des Vertrauens in die Zahlungsfähigkeit eines Landes, der Lohnpolitik oder Strukturreformen. Auch in wirtschaftspolitischen Fragen werden Entscheidungen zum Teil dezidiert in Anlehnung an oder im Gegensatz zu den Realitäten in anderen Ländern, insbesondere Deutschland, konzipiert – etwa mit Blick auf das Sozialmodell, Haushaltspolitik oder die berufliche Ausbildung, um nur einige Bereiche zu nennen.

Auch wenn es im Einzelnen schwierig sein mag, den Effekt innereuropäischer Interdependenzen, im wirtschaftlichen Bereich, aber auch darüber hinaus, im Sinne eindeutiger Kausalitäten zu benennen oder Nettozunutznieser oder Nettozahler summarisch zu beziffern (vgl. Becker und Fuest 2017), so ist es doch eher abwegig vom gegenteiligen Effekt auszugehen, nämlich dass solche Interdependenzen *nicht* bestehen. Empirische Hinweise darauf gibt es in der einschlägigen Literatur einige (etwa Baccaro und D'Antoni 2020, Johnston und Regan 2016, Notermans und Piattoni 2020, 2021, Perez 2019), allerdings fehlt derzeit noch eine systematische Erschließung solcher Wechselwirkungen und ihre Aufarbeitung, die ein vollständigeres Bild ihrer wirtschaftlichen wie politischen Bedeutung vermitteln würde.

In dem Ausmaß wie Interdependenzen bestehen und geteilte Regeln – vor allem die der Eurozone – in den unterschiedlichen nationalen Kontexten zu signifikant divergierenden Effekten führen, kann man sich politisch nicht pauschal auf ein „fair play“ durch ein geteiltes gemeinsames Regelwerk berufen. Vielmehr kommt dem Management der Interdependenzen und asymmetrischen Effekte eine besondere Bedeutung zu. Dies geschieht neben der gesamteuropäischen Ebene auch durch Kooperationsstrukturen auf bi- und multilateraler Ebene, die in drei Aufsätzen am Ende des Schwerpunktteils beleuchtet werden.

Alexander Grasse und Jan Labitzke nehmen vor diesem Hintergrund das deutsch-italienische Verhältnis in den Blick. Die Autoren zeigen, dass die mediale Wahrnehmung Italiens in Deutschland oft durch Zerrbilder geprägt ist und deshalb in vielen Fällen ein „nüchterner, realitätsnäherer, aber auch konstanterer Blick dringend geboten“ sei. Zum angemessenen Umgang mit Italien gehört dabei auch ein besseres Verständnis von den italienischen Reformbemühungen und -erfolgen der vergangenen Jahre sowie der innenpolitischen Situation im Land, die angesichts eines instabilen Parteiensystems und einer volatilen Wählerschaft „komplizierter [ist] als es zurzeit vielleicht scheint“. Zum künftigen politischen Umgang mit Italien empfehlen die Autoren ein „neues Denken“ mit dem Ziel, angesichts einer sich „verschärfenden Krise zu einigen mittelosteuropäischen Staaten

das Nord-Süd-Verhältnis [in der Europäischen Union] dauerhaft zu verbessern“. Angesichts vieler Konvergenzen auf der Sachebene, etwa in der Industrie-, Energie- und Klimapolitik, wirken vor allem politisch-kulturelle Differenzen als „debilitierender Faktor“. Noch immer hat das „moderne, politische Italien mit all seinen Facetten, seiner Komplexität und ja, auch Widersprüchlichkeit in Deutschland keine Lobby“, weil es in vielen Bereichen an vernetzenden Instanzen fehlt.

Auch die Beziehungen zwischen Frankreich und Italien verlaufen alles andere als reibungslos. *Jean-Pierre Darnis* zeigt, wie in den vergangenen zwei Jahrzehnten vor allem divergierende industriepolitische Prioritäten – wie zum Beispiel in der Auseinandersetzung um den Zusammenschluss der Atlantikwerften und Fincantieri oder EDF und ENEL – und politische Konflikte – die Libyenfrage ebenso wie Migrationspolitik – zu Spannungen zwischen beiden Ländern und zur innenpolitischen Politisierung der bilateralen Beziehungen beitrugen. Dies führte Anfang 2019 im Kontext der Gelbwestenkrise zu einem echten Tiefpunkt in den gemeinsamen Beziehungen, damit verbunden aber auch zu der Erkenntnis, dass die „Fassade des guten Tons, die allzu wohlmeinend die natürliche Freundschaft zwischen beiden Völkern unterstrich, nicht ausreichte, um die tiefen Meinungsverschiedenheiten zu verbergen“. Dies löste einen „echten Neustart“ in den bilateralen Beziehungen aus, der im November 2021 in der Unterzeichnung des Quirinal-Vertrags gipfelte. Dabei handelt es sich um einen französisch-italienischen Freundschaftsvertrag nach Vorbild des Elysée- und des Aachener Vertrags, der an die Bemühungen aus den 1980er Jahren zur besseren Strukturierung der beiderseitigen Beziehungen anknüpft. Trotz des ambitionierten Vertragstextes bleibt Darnis bei der Bewertung dessen Potenzials vorsichtig und mahnt, dass man sich nicht „vorschnell zu Äußerungen über dessen tatsächliche Leistungsfähigkeit hinreißen lassen“ solle, da es sich vor allem für Italien um ein ungewohntes Instrument handelt, dessen Erfolgchancen von den vorherrschenden politischen Realitäten geprägt sein werden.

Angesichts der durchaus nicht immer einfachen bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland, Frankreich und Italien analysiert *Frank Baasner* ihre Bedeutung grundsätzlicher und setzt sie ins Verhältnis zum gesamteuropäischen Einigungsprozess. Ausgehend von den langjährigen vielfältigen deutsch-französischen Beziehungen argumentiert er, dass solche Formen horizontaler Europäisierung aufgrund der konfliktreichen Geschichte des Kontinents sowie der Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Fundaments für den europäischen Einigungsprozess, das sich nur schrittweise realisieren kann, keineswegs obsolet geworden sind. Gleichzeitig sieht er in ihrer Öffnung auf Dritte ein „Gebot der Stunde“ und argumentiert: „Wenn

die deutsch-französische Sonderbeziehung exklusiv gesetzt wird, führt sie in die Isolation. Wenn sie für weitere Partner offen ist und die großen Erfahrungen in der bilateralen Arbeit für Andere nutzbar macht, ist sie ein wichtiger Baustein im europäischen Gebäude.“

Anhand von Polen und Italien als wichtigen Partnerländern zeigt er anschließend, unter welchen Bedingungen dies über die Mechanismen „Übertragung“ und „Erweiterung“ gelingen kann und welche Voraussetzungen hierfür nötig sind. Besonderes Potenzial sieht er dabei in der Stärkung der Rolle Italiens, das sich aufgrund seiner langen europäischen Integrationsgeschichte leichter als Polen in bi- und trilaterale Sonderbeziehungen, die für sich einen besonderen Gestaltungsanspruch in Europa beanspruchen, einfinden könne. Hierfür führt er auch Belege aus der bisherigen Arbeit des Deutsch-Französischen Instituts an. Nichtsdestotrotz bleiben eine erfolgreiche Erweiterung und Übertragung voraussetzungsvoll, hängen diese doch von motivationalen ebenso wie Interessenlagen, persönlichen Zugängen im Partnerland, Erfahrungen mit internationaler Kooperation sowie der Bereitschaft von Schlüsselpersonen, sich einzubringen, ab.

5. Fazit

Wenn der Schwerpunktteil des vorliegenden *Frankreich* Jahrbuches Deutschland und Italien so dezidiert mit in den Blick nimmt, so ist dies der Tatsache geschuldet, dass den drei Ländern eine besondere Rolle innerhalb des europäischen Einigungsprozesses zukommt. Darüber hinaus gilt für die speziell an Frankreich interessierte Leserschaft, dass ein Teil französischer Realitäten in dem hochintegrierten wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Raum, den der europäische Kontinent trotz aller Fragmentiertheit darstellt, außerhalb der Landesgrenzen begründet liegt. Emmanuel Macrons europapolitische Bilanz als französischer Präsident ist stark von den Erfolgen und Misserfolgen deutsch-französischer Führungsleistungen geprägt. Umgekehrt gilt dies für Italien und Deutschland natürlich auch: Im Hinblick auf die italienischen Wahlen zur Camera dei deputati fragen sich besorgte Beobachter, wieviel Angriffsfläche die deutsche Wirtschafts- und Europapolitik den populistischen Kräften im Land bietet. Hinsichtlich der Möglichkeit eines Ausscheidens Italiens aus der Währungsunion vermag sich kaum ein Experte vorzustellen, welche Auswirkungen dies auf die deutsche Wirtschaft hätte. Wer sich vor diesem Hintergrund vertieft mit Frankreich – wie mit anderen europäischen Ländern – befassen will, ist deshalb in vielen Fällen gut beraten, den Blick

auch über die Landesgrenzen hinaus zu richten – und dies nicht nur aufgrund der schärfenden Wirkung, die der Vergleich als Kontrastmittel hat.

Literatur

- Baccaro, Lucio / D'Antoni, Massimo (2020): Has the "External Constraint" Contributed to Italy's Stagnation? A Critical Event Analysis, MPIfG Discussion Paper 20/9, https://pure.mpg.de/rest/items/item_3243562/component/file_3243663/content
- Becker, Johannes / Fuest, Clemens (2017): Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise, München: Carl Hanser Verlag.
- BMW (2021): Monetäre Entwicklung, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 11/2021, S. 72-74.
- Capussela, Andrea Lorenzo (2018): A: Political Economy of Italy's Decline, Oxford: OUP.
- Demary, Markus / Wollmershäuser, Timo / Vogt, Gerit / Traud, Gertud R. / Mütze, Stefan / Mayer, Thomas / Seiler, Pascal / Haffert, Lukas / Redeker, Nils / Rommel, Tobias (2021): Konsumstau, höhere Energiepreise, lockere Geldpolitik: Droht nach Corona die große Inflation? In: ifo Schnelldienst 9/2021, S. 3-26.
- Gräbner, Claudius / Heimberger, Philipp / Kapeller, Jakob / Schütz, Bernhard (2020): Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility, in: Cambridge Journal of Economics 44, 647–669.
- Hall, Peter (2012): The Economics and Politics of the Euro Crisis, in: German Politics, 21 (4), S. 355-371.
- Johnston, Alison / Regan, Aidan (2016): European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 54 (2), S. 318-336.
- Keller, Eileen (2021): Europa in der Corona-Krise. Wirtschaftliche Folgen und Perspektiven für Italien, Frankreich und Deutschland. Vigoni Paper 5/2021. Loven di Menaggio: Villa Vigoni Verlag. <https://www.villavigoni.eu/publication/nr-5-2021-europa-in-der-corona-krise-wirtschaftliche-folgen-und-perspektiven-fuer-italien-frankreich-und-deutschland/?lang=de>
- Mayr, Johannes / Bofinger, Peter / Tober, Silke / Schnabl, Gunther / Sell, Friedrich L. (2021): Inflation nach Corona: Sind die Sorgen berechtigt? In: Wirtschaftsdienst 101 (9), S. 673-691.
- Notermans, Ton / Piattoni, Simona (2020): EMU and the Italian debt problem. Destabilising periphery or destabilising the periphery? In: Journal of European integration 42 (3), S. 345-362.
- Notermans, Ton / Piattoni, Simona (2021): Italy and Germany: Incompatible Varieties of Europe or Dissimilar Twins? In: German Politics, DOI: 10.1080/09644008.2021.1890717
- Pellegrino, Bruno / Zingales, Luigi (2017): Diagnosing the Italian disease. Nber Working Paper 23964, <http://www.nber.org/papers/w23964>

- Perez, Sofia (2019):* A Europe of creditor and debtor states: explaining the north/south divide in the Eurozone, in: *West European Politics* 42 (5), S. 989 – 1014.
- Schild, Joachim (2020):* The myth of German hegemony in the euro area revisited, in: *West European Politics* 43 (5), S. 1072-1094.
- Schöller, Magnus (2020):* Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions. Cham: Palgrave Macmillan.
- Tokarski, Pawel (2018):* Deutschland, Frankreich und Italien im Euroraum. Ursprünge, Merkmale und Folgen der begrenzten Konvergenz. SWP-Studie 2018/S 25. <https://www.swp-berlin.org/publikation/euroraum-begrenzte-konvergenz/>

Die Autorin

Eileen Keller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutsch-Französischen Institut und dort zuständig für den Arbeitsbereich Wirtschaftspolitik. Sie promovierte an der Berlin Graduate School of Social Sciences und war anschließend Max Weber Fellow am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Kontakt: keller@dfi.de

Italien und NextGenEU, zurück auf den Wachstumspfad

Marco Simoni¹

Zusammenfassung: Der Beitrag beleuchtet die wirtschaftliche Situation Italiens im Kontext der Coronakrise. In einem ersten Schritt werden unterschiedliche Erklärungen für den wirtschaftlichen Niedergang Italiens diskutiert. In einem zweiten Schritt wird der italienische Investitions- und Wachstumsplan im Rahmen von NGEU vorgestellt und erläutert, inwiefern er die strukturellen Defizite der italienischen Volkswirtschaft beheben kann. Es wird argumentiert, dass die Haupthindernisse für mehr Wachstum vor allem in der Unfähigkeit des öffentlichen Sektors begründet liegen, die Voraussetzungen für Wachstum in der heutigen globalisierten wissensbasierten Wirtschaftswelt zu schaffen.

Stichworte: Italien, Wirtschaftswachstum, NextGenerationEU, Investitionen, Reformen

Résumé : L'article met en lumière la situation économique de l'Italie dans le contexte de la crise liée au Covid. Dans un premier temps, les différentes explications du déclin économique de l'Italie sont abordées. Dans un deuxième temps, est présenté le plan d'investissement et de croissance italien dans le cadre du NGEU et est expliqué dans quelle mesure il peut remédier aux déficits structurels de son économie. Il est avancé que les principaux obstacles à une plus grande croissance économique sont dus à l'incapacité du secteur public à créer les conditions nécessaires pour soutenir la croissance dans l'actuelle économie mondialisée de la connaissance.

Mots-clés : Italie, croissance économique, NextGenerationEU, investissements, réformes

1. Einführung

Als sich die Finanzkrise in Europa zu einer ausgewachsenen Staatsschuldenkrise ausweitete, wurde Austerität für südeuropäische Regierungen bald zum einzigen Mittel, um die Finanzmärkte zu beruhigen und makroökonomische Ungleichgewichte zu korrigieren (Stiglitz 2016). Zehn Jahre später hingegen haben die europäischen Regierungen angesichts der COVID-19-Pandemie ihre langjährigen Ängste und Spaltungen überwunden und sich bereitwillig auf das größte EU-finanzierte Konjunkturpaket aller Zeiten geeinigt. NextGenerationEU, das im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 vereinbart wurde, besteht aus einem befristeten Konjunkturprogramm über 800 Mrd. Euro. Sein Ziel ist es, die durch die Coronavirus-Pandemie verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden zu beheben und Europa grüner, digitaler und inklusiver zu machen.

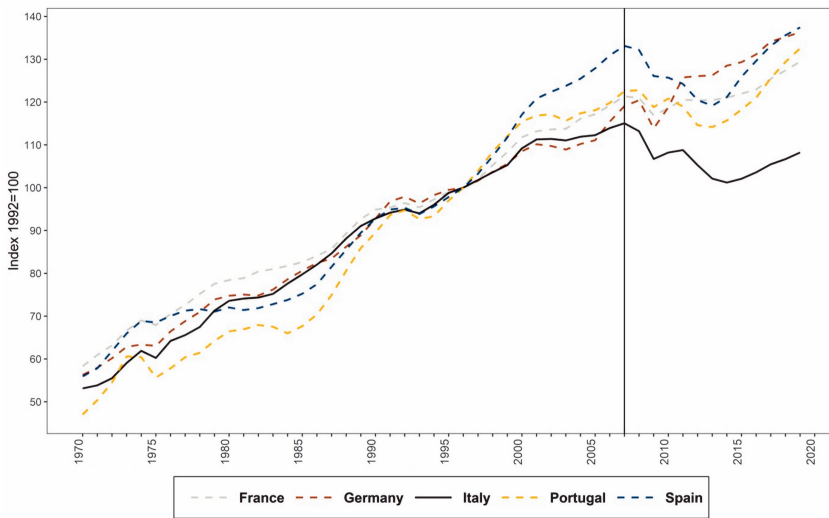
1 Ich möchte Donato Di Carlo für seine wertvolle Hilfe bei der Umwandlung einer Rede in einen (hoffentlich) zusammenhängenden, lesbaren Aufsatz danken. Alle Fehler sind meine.

Im Mittelpunkt dieser Strategie steht die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, ein zeitlich befristetes Instrument zur wirtschaftlichen Erholung, das den Mitgliedstaaten mehr als 720 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen und Darlehen zur Verfügung stellt und damit politische Reformen und wirtschaftliche Investitionen unterstützt. In diesem Zusammenhang sticht Italien als eines der größten Empfängerländer hervor: Für die Umsetzung des italienischen *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), der 132 Investitionen und 58 Reformen umfasst, erhält das Land 68,9 Mrd. Euro an Zuschüssen und 122,6 Mrd. in Form von Darlehen.²

Angesichts der besonderen Bedeutung von NGEU für Italien sollen die im PNRR vorgeschlagenen Investitionen und Reformen vor dem Hintergrund der langjährigen Defizite Italiens und der Ursachen für die wirtschaftliche Stagnation des Landes seit Mitte der 1990er Jahre bewertet werden. Dementsprechend verfolgt dieser Beitrag ein doppeltes Ziel. In einem ersten Schritt sollen alternative Erklärungsansätze für den wirtschaftlichen Niedergang Italiens diskutiert werden. Daran anknüpfend werden dann kurz die drei Haupterklärungsfaktoren erörtert, die aus meiner Sicht das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung Italiens behindern. In einem zweiten Schritt werde ich einen Überblick über den PNRR geben. Darauf aufbauend wird sodann erläutert, inwiefern die geplanten Investitionen und Reformen darauf ausgerichtet sind, die strukturellen Defizite der italienischen Volkswirtschaft zu beheben, um zu mehr Wachstum zurückzukehren und gleichzeitig einen größeren sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten.

Es wird argumentiert, dass – entgegen der weit verbreiteten Annahme – die Haupthindernisse für Wachstum in Italien nicht auf angebliche Marktverkrustungen und übermäßige öffentliche Ausgaben zurückzuführen sind, sondern vielmehr in der Unfähigkeit des öffentlichen Sektors begründet liegen, die notwendigen Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum in der heutigen globalisierten wissensbasierten Wirtschaftswelt zu gewährleisten. Im weiteren Verlauf dieses Beitrags werde ich mich speziell auf drei Faktoren konzentrieren: auf Verwaltungskapazitäten sowie auf Staatsausgaben für *weiche* und *harte* Investitionen. Dabei werde ich aufzeigen, wie der PNRR diese Schwächen beheben will.

2 European Commission: Italy's recovery and resilience plan, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/italys-recovery-and-resilience-plan_en



Source: Authors' elaboration from World Bank's data

Abbildung 1: Konstantes Pro-Kopf-BIP in ausgewählten europäischen Ländern, Jahreswerte (1970–2020), Index 1992=100.

2. Alternative Erklärungsansätze für den wirtschaftlichen Niedergang Italiens

Das Wirtschaftswachstum Italiens ist seit den 1990er Jahren eher schwach ausgefallen. Dies kam etwas unerwartet, da Italien in den drei Jahrzehnten zuvor, von 1961 bis 1990, besser abgeschnitten hatte als Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und der Durchschnitt der EU-15. Doch seit Anfang der 1990er Jahre ist die totale Faktorproduktivität erst abgeflacht und hat dann abgenommen, was zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Produktion führte (Bugamelli et al. 2018). In den sieben Jahren vor der Finanzkrise war das durchschnittliche jährliche Wachstum in Italien vernachlässigbar (Simoni 2020). Mitte der 2010er Jahre lag das reale Pro-Kopf-BIP auf dem Niveau von Mitte der 1990er Jahre (Abbildung 1). Zwischen 1992 und 2020 war Italien aus der Spitzengruppe der europäischen Länder, die in der Nachkriegszeit am stärksten gewachsen waren, in die Rolle des Schlusslichtes mit der schwächsten Wirtschaftsleistung abgerutscht (Abbildung 1). Natürlich verbergen sich hinter den aggregierten Landeszahlen nicht nur historische Unterschiede in der Wirtschaftsleistung zwischen dem Norden (Felice 2007) und dem Süden, sondern auch zwischen großen und mittleren Unternehmen (Brusco und Paba 1997).

Vereinfachend ausgedrückt, werden gemeinhin drei Haupterklärungsansätze für den wirtschaftlichen Niedergang Italiens angeführt. Ein erster Ansatz führt den wirtschaftlichen Abschwung des Landes auf den Prozess der europäischen Währungsintegration zurück (Baccaro und D'Antoni 2020, Scharpf 2016). Ein zweites Argument, das vor allem in Wirtschaftskommentaren zu finden ist, führt die schwache Leistung Italiens auf den Schuldenüberhang und die Verschwendungssucht der italienischen Regierungen zurück. Ein drittes, lange Zeit vorherrschendes Argument konzentriert sich hingegen auf die institutionellen Rigiditäten der italienischen Volkswirtschaft (Ciocca 2003).

Gemäß des ersten Ansatzes wurde Italien durch die Einführung einer gemeinsamen Währung, die auf dem Modell eines harten Währungsregimes in Verbindung mit strengen fiskalischen Beschränkungen für die öffentlichen Haushalte der nationalen Regierungen basierte, benachteiligt. Da die italienischen Regierungen traditionell durch verschiedene Formen der Industriepolitik (wie Verstaatlichungen) in die Wirtschaft eingegriffen hatten (Federico und Foreman-Peck 1999, Molina und Rhodes 2006, Shonfield 1965), hat die vom europäischen Regulierungsstaat (Majone 1997) aufoktroyierte Privatisierung von Staatsbetrieben und die Liberalisierung der nationalen Volkswirtschaften Länder wie Italien, die sich für ihr Wirtschaftswachstum überproportional auf die staatliche Koordinierung verlassen haben, übermäßig stark benachteiligt (Baccaro und D'Antoni 2020). Außerdem verhinderte die Einführung des Euro Währungsabwertungen, auf die Italien in den 1980er Jahren häufig zurückgegriffen hatte, um die expansive Haushalts- und Lohnpolitik im eigenen Land zu kompensieren, wodurch das Land in ein institutionelles Umfeld mit geringem Wachstum gezwungen wurde (Scharpf 2016). Wie dem auch sei, diese Darstellungen übertreiben, was die Strenge der europäischen Wirtschaftsgovernance betrifft, und übersehen dabei, dass Länder wie Spanien, Portugal und Frankreich trotz einer ähnlichen Geschichte hinsichtlich Währungsanpassungen und aktiver staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft ein ähnliches Wachstumstempo wie Deutschland erreicht haben, wohingegen Italien heute der größte Nachzügler in Europa ist (Abbildung 1).

Das zweite Argument stützt sich auf die durch die Harvard-Ökonomen Reinhart und Rogoff bekannt gewordene Erkenntnis, dass eine steigende Staatsverschuldung zu einem langsameren Wirtschaftswachstum führt und negative Wachstumsraten zeitigt, wenn die Schuldenquote 90 % des BIP übersteigt (Reinhart und Rogoff 2010). Dies liegt daran, dass öffentliche Ausgaben private Investitionen verdrängen, zu höheren Steuern und insgesamt zu einem Klima größerer Unsicherheit in einer Volkswirtschaft führen können (Checherita-Westphal und Rother 2012). Es ist daher üblich,

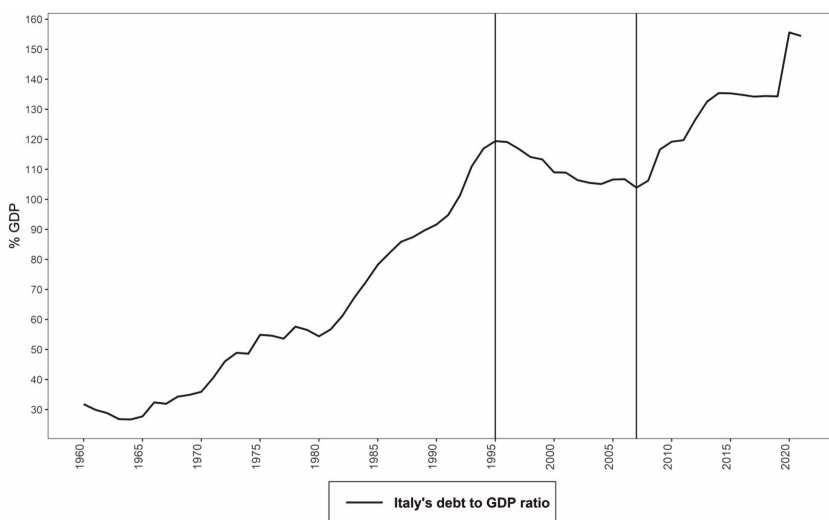


Abbildung 2: Bruttostaatsverschuldung in Prozent des BIP, Italien (1960–2021)

das schwache Wachstum Italiens auf die Verschwendungssucht der Regierungen zurückzuführen. Solche Erklärungen sind jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch. Erstens ist die negative Beziehung zwischen Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum theoretisch nicht geklärt und empirisch umstritten (Herndon et al. 2014). Vor allem aber ist das Argument der Verschwendungssucht im Falle Italiens sachlich falsch. Es stimmt zwar, dass die italienische Staatsverschuldung hoch ist – derzeit liegt sie bei über 150 % des BIP –, der größte Teil der Schuldenakkumulation fand allerdings in den 1980er Jahren statt, als die Schuldenschwelle von 90 % im Verhältnis zum BIP überschritten wurde, und dies obwohl das Wirtschaftswachstum hoch und anhaltend war. In den 2000er Jahren ging die Staatsverschuldung trotz des schleppenden Wachstums kontinuierlich um rund 20 % des BIP zurück. Nach der Finanzkrise und im Zuge der jüngsten COVID-19-Pandemie ist die Staatsverschuldung aus Gründen, die nichts mit Verschwendung zu tun haben, wieder angestiegen (Abbildung 2).

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in den zwanzig Jahren vor der Pandemiekrise, so hat Italien de facto fast jedes Jahr einen Primärüberschuss erzielt (Abbildung 3). Ein Vergleich der Primärsalden europäischer Regierungen zeigt, dass Italien durchweg sparsamer war als die sparsamsten Länder in Europa (wie Österreich, Deutsch-

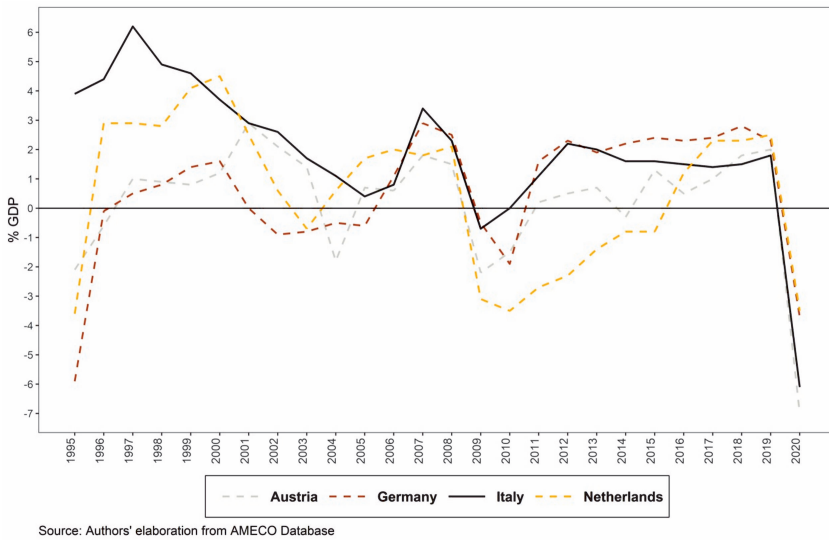


Abbildung 3: Primärsaldo des Staates in Prozent des BIP, ausgewählte europäische Länder (1995–2020)

land oder die Niederlande). Mit anderen Worten: Die italienischen Regierungen haben weder zu viel Geld ausgegeben, noch die Staatsverschuldung rücksichtslos erhöht.

Ein dritter Ansatz konzentriert sich auf den Produktivitätsrückgang in Italien, der durch die angeblich übermäßig regulierte und starre Wirtschaft des Landes verursacht wird, welche die Allokationseffizienz, den Unternehmergeist und Innovationen behindert. So wurde in den letzten 30 Jahren behauptet, Italien brauche Strukturreformen, die als Shortcut für eine weitreichende Liberalisierung, Privatisierung, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und ganz allgemein einen Rückbau des Staates zugunsten freier und effizienter Märkte stehen. In einem Kontext, der durch strenge Ausgabenzwänge und ganz allgemein durch ein Misstrauen gegenüber staatlichen Eingriffen in Märkte gekennzeichnet war, war dies ein Standardrezept der Politik, mit dem versucht wurde, die Produktivität durch strukturelle Eingriffe auf der Angebotsseite zu steigern (OECD 1994, IMF 2001). Angetrieben von der Notwendigkeit, die italienische Wirtschaft zu modernisieren, haben verschiedene Regierungen – insbesondere Ende der 1990er und Mitte der 2010er Jahre – allerdings bereits zahlreiche angebotsseitige Reformen durchgeführt, die im Großen und Ganzen auf die Libera-

lisierung der Produkt- und Arbeitsmärkte und damit auf die Steigerung der Produktivität abzielen.

Was den Arbeitsmarkt betrifft, so hat Italien umfangreiche Reformen durchgeführt, die die Marktkräfte stärken sollten und zur Entstehung eines hochgradig dualisierten Arbeitsmarkts geführt haben (Simoni und Vlandas 2020). In diesem Kontext sind der Schutz und die Sozialleistungen für Arbeitnehmer je nach Art ihres Arbeitsvertrags sehr unterschiedlich, wobei Zeit- oder Teilzeitbeschäftigte deutlich weniger geschützt sind als Arbeitnehmer mit einem sogenannten „regulären“ Vertrag. Italien befindet sich eindeutig in einer Reihe mit anderen „dualisierten“ Arbeitsmarktwirtschaften wie Deutschland oder Frankreich (Palier und Thelen 2010). Insgesamt gesehen zeichnet sich Italien jedoch *nicht* durch einen übermäßig stark regulierten Arbeitsmarkt aus. Der von der OECD erhobene Index der Beschäftigungsschutzgesetze (Employment protection legislation-Index, EPL-Index) zeigt einen stetigen Trend zunehmender Arbeitsmarkliberalisierung seit Mitte der 1980er Jahre. Für Zeitarbeitskräfte erreichte der EPL-Index 2018 einen Wert von 1,63 und lag damit unter dem OECD-Durchschnitt. Für reguläre Arbeitskräfte lag er bei 2,47 und damit höher als der OECD-Durchschnitt (2,05), aber niedriger als in Deutschland (2,60) und Frankreich (2,56). Der EPL-Gesamtindex, der Indikatoren für reguläre und befristete Beschäftigungsverhältnisse kombiniert (Abbildung 4 oben), zeigt, dass der italienische Arbeitsmarkt zu den flexibelsten in Europa gehört.

Wie der Produktmarktregulierungsindex zeigt (Abbildung 4 unten), ist Italiens Wirtschaft heute insgesamt liberalisierter als früher und weist ein ähnliches Niveau wie die anderen europäischen Länder auf, die Italien überholt haben. Die Indikatoren „messen die regulatorischen Hindernisse für den Marktzugang von Unternehmen und den Wettbewerb in einem breiten Spektrum von zentralen Politikbereichen“.³ Der Gesamtwert für Italien liegt bei 1,32, was einem etwas höheren Liberalisierungswert als dem Frankreichs entspricht (1,57) und etwas unter dem Deutschlands (1,08) liegt, aber immer noch liberaler ist als der OECD-Durchschnittswert von 1,43. Die einzige Komponente dieses Indikators, bei der Italien eindeutig mehr Rigiditäten aufweist als der Durchschnitt, betrifft Hindernisse im Dienstleistungssektor (3,70 im Vergleich zu 2,12 im OECD-Schnitt).

Alles in allem scheinen diese Erklärungen also nicht in der Lage zu sein, die wirtschaftliche Stagnation Italiens vollständig zu erklären.

3 OECD, Indicators of Product Market Regulation, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>, eigene Übersetzung.

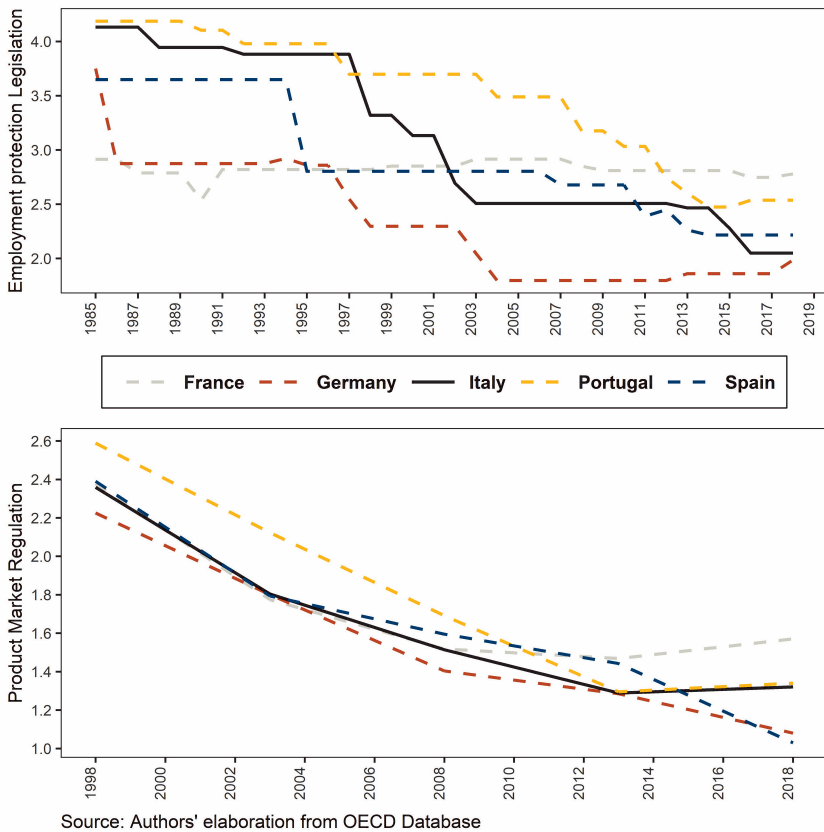


Abbildung 4: Strenge der Beschäftigungsschutzgesetze und Produktmarktregulierung in ausgewählten europäischen Ländern (1995–2020). Der angegebene Index der Beschäftigungsschutzgesetze (EPL) ist der Durchschnitt der EPL für reguläre und befristete Verträge.

3. Die Unfähigkeit des italienischen Staates, Wachstum zu ermöglichen

Ich argumentiere hier, dass Italiens Wachstum durch drei Hauptmängel des öffentlichen Sektors im weiteren Sinne gebremst wird. In der Tat unterstützt der Staat das Wirtschaftswachstum und schafft die Voraussetzungen für die Ansiedlung und positive Entwicklung privater Marktakteure, indem er unter anderem: (1) grundlegende öffentliche Dienstleistungen bereitstellt, die ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Märkte und einen reibungslosen Ablauf wirtschaftlicher Interaktionen ermöglichen (z.B. jus-