

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 414

**Die italienische Wirtschaftspolitik
zwischen Politik und Wirtschaft**

Von

Dr. Gioachino Fraenkel



Duncker & Humblot · Berlin

GIOACHINO FRAENKEL

**Die italienische Wirtschaftspolitik
zwischen Politik und Wirtschaft**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann

Heft 414

Die italienische Wirtschaftspolitik zwischen Politik und Wirtschaft

Von

Dr. Gioachino Fraenkel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fraenkel, Gioachino:

Die italienische Wirtschaftspolitik zwischen Politik und
Wirtschaft / von Gioachino Fraenkel. – Berlin: Duncker
und Humblot, 1991

(Volkswirtschaftliche Schriften; H. 414)

Zugl.: Innsbruck, Univ., Habil., 1988

ISBN 3-428-07100-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36
Printed in Germany
ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-07100-X

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
I. Einleitung	13
1. Der Begriffsrahmen der Untersuchung	13
a) Der Ansatz der theoretischen Wirtschaftspolitik	15
b) Der Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie	20
c) Der integrierende Ansatz	26
2. Gegenstand und methodischer Ansatz unserer Analyse	29
II. Das italienische politische System: Die Wählerschaft und ihre Vertretungen ..	32
1. Die Wählerschaft	32
2. Die Vertretungen der Wählerschaft	39
a) Die Parteien	39
b) Die Interessenverbände	43
aa) Die Gewerkschaften	46
bb) Die Unternehmerschaft	48
III. Der politische Willensbildungsprozeß	52
1. Das Zusammenspiel der politischen Kräfte nach der Verfassung	52
2. Das Parteiensystem in der parlamentarischen Praxis	55
3. Die Konsensproblematik	60
4. Die Konsensfindungskosten	68
IV. Die italienische Wirtschaftsverfassung	76
1. Der Begriff der Wirtschaftsverfassung	76
2. Der Mensch und Bürger	78
3. Das Individuum in der Gemeinschaft	82
4. Die Gemeinschaft	89
5. Die „offene“ Ordnung	90

V. Das wirtschaftspolitische Modell	96
1. Der integrierende Ansatz	96
2. Das Modell	98
3. Die Ordnungs- und Ablaufpolitik im Lichte des Modells	102
VI. Die erste Phase der italienischen Wirtschaftspolitik im Zeichen der liberalen Ausrichtung	105
1. Die Ausgangslage	105
2. Die ordnungspolitischen Grundlinien	108
3. Die Politik der Wahrung des monetären Gleichgewichts	114
4. Die Politik zur Förderung des Produktionswachstums	123
5. Abschließende Überlegungen	130
VII. Die italienische Wirtschaftspolitik im Zeichen sozialistischer Vorstellungen (60er und 70er Jahre)	133
1. Die Ausgangslage	133
2. Die Ausformung des sozialistischen Konzepts in der Praxis der 60er Jahre	139
3. Die Ausformung des Konzepts in der Praxis der 70er Jahre	147
4. Die Ablaufpolitik der 60er und 70er Jahre: Hauptbereiche, Ergebnisse und Wertungen	156
a) Die Beschäftigungs- und Einkommenspolitik	157
aa) Die Aussagen des Wirtschaftsprogramms	157
bb) Die Finanzpolitik als Instrument der Einkommenspolitik	159
cc) Die Industriepolitik und das Staatsunternehmen	164
dd) Die Einkommenspolitik in der Praxis der 70er Jahre	171
b) Die Sozialpolitik	175
aa) Der Ausbau des Sozialsystems	175
bb) Die Belastung des Staatshaushalts und der Zuwachs der Staatsverschuldung	180
c) Die Politik der Verstaatlichung	184
d) Die Geldpolitik im Zeichen des Zielpluralismus	194
aa) Die Geldpolitik als Instrument der Beschäftigungspolitik	194
bb) Die Geldpolitik als Instrument der Staatsfinanzierung	206
e) Ergebnisse und Wertungen	215
aa) Die Politik der Stimmenmaximierung	215

bb) Die Ergebnisse der Ablaufpolitik	217
VIII. Die 80er Jahre: Die schwierige Rückkehr zum Gleichgewicht	237
1. Die Kritik am bestehenden wirtschaftspolitischen Konzept	237
2. Das ordnungspolitische Konzept der 80er Jahre und seine Ablaufpolitik ..	245
IX. Die Rationalität unseres Modells	257
X. Schlußwort	262
Anhang	263
1. Die Democrazia Cristiana	263
2. Die Kommunistische Partei Italiens	266
3. Die Gewerkschaften	269
Literaturverzeichnis	273
Namenverzeichnis	305
Stichwortverzeichnis	319

Tabellenverzeichnis

Abschnitt II

Tabelle 1: Parlamentswahlen: Abgeordnetenversammlung (in %) 1946-1987.....	38
--	----

Abschnitt III

Tabelle 1: Die Regierungen vor der Verfassung (1945-47)	68
---	----

Tabelle 2: Die Regierungen der Legislaturperioden (1948-1988)	69
---	----

Abschnitt VI

Tabelle 1: Entwicklung einiger volkswirtschaftlicher Größen 1938-50	114
---	-----

Tabelle 2: Entwicklung des BIP, der umlaufenden Geldmenge und der Lebenshaltungskosten (1950=1) 1950-60	118
---	-----

Tabelle 3: Index der Preissteigerungen im BiP (1963=100) 1951-1961	119
--	-----

Tabelle 4: Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung (laufendes Budget) in Milliarden Lire, 1951-1961	120
--	-----

Tabelle 5: Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung zum jeweiligen BIP 1951-1960	121
---	-----

Tabelle 6: BIP zu Marktpreisen (in Milliarden Lire) 1951-1960	124
---	-----

Tabelle 7: Veränderungen von BIP, Investitionen und Preisen gegenüber dem Vorjahr in % 1951-1961	125
--	-----

Tabelle 8: Handels- und Zahlungsbilanz (zu laufenden Preisen, in Milliarden Lire) 1951-1961	126
---	-----

Tabelle 9: Entwicklung der Handelsbilanz (in Milliarden Lire von 1967) 1950-1958	128
--	-----

Tabelle 10: Aufteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Sparten (in %) 1951-1958	129
---	-----

Tabelle 11: Aufteilung in % des BIP auf die großen Produktionssparten (zu Faktorkosten) 1951-1961	129
---	-----

Abschnitt VII

Tabelle 1: Beschäftigung und Einkommen der abhängig Beschäftigten in Industrie und Landwirtschaft von 1961 bis 1981	135
---	-----

Tabelle 2: Pro-Kopf-Produktion in Süd- und Norditalien 1951-1981	135
Tabelle 3: Jährliche Variationen von BIP und Preisen 1961-1984	142
Tabelle 4: Zahl der Ausstände und verlorenen Arbeitsstunden 1967-1983	149
Tabelle 5: Zusammensetzung der Staatsausgaben (Werte in % der Gesamtzahlungen) 1972-1981	162
Tabelle 6: Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in % des BIP 1965-1981	163
Tabelle 7: Zusammensetzung der Einkünfte der öffentlichen Verwaltung 1965-1980	178
Tabelle 8: Struktur der öffentlichen Ausgaben (in % des BIP) 1954-1980	181
Tabelle 9: Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung in % des BIP 1965-1981	183
Tabelle 10: Finanzsalden der öffentlichen Verwaltung (in % des BIP) 1965-1981	183
Tabelle 11: Brutto- und Nettogewinne einer Gruppe von 202 italienischen Unternehmen der verarbeitenden Industrie (in Milliarden Lire) 1963-1980 ...	187
Tabelle 12: Selbstfinanzierungsrate in der italienischen Verarbeitungsindustrie 1959-1970	188
Tabelle 13: Selbstfinanzierungsrate in Unternehmensgruppen in Frankreich, BRD und Holland 1967-1974	189
Tabelle 14: Aufteilung des gesamten Binnenkredits der Banken 1970-1981	191
Tabelle 15: Jährliche Veränderungen im Preisindex 1960-1980	197
Tabelle 16: Schöpfung von monetärer Basis (Variationen in Milliarden Lire) 1964-1980	200
Tabelle 17: Bargeld und Bankeinlagen (in 1000 Milliarden Lire) 1966-1973	202
Tabelle 18: Zinssätze und Dividenden (jährliche Durchschnittssätze) 1961-1982 ..	205
Tabelle 19: Nettoemissionen von Staatspapieren und Obligationen (in%) 1961-1982	211
Tabelle 20: Finanzierung des öffentlichen Defizits durch die Zentralbank (in%) 1971-1982	212
Tabelle 21: Aufteilung des gesamten Binnenkredits an den öffentlichen und den privaten Sektor 1971-1981	213
Tabelle 22: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1960-1980	219
Tabelle 23: Jährliche Variationsraten (in%) der Investitionen (zu Preisen von 1970) 1961-1981	220

Tabelle 24: Zahl der Beschäftigten (in Millionen Einheiten), auf Landesteile aufgeschlüsselt 1951–1981	220
Tabelle 25: Jährliche nominale und reale Zuwachsraten der Löhne und Gehälter (in % jeweils gegenüber dem Vorjahr) in der italienischen verarbeitenden Industrie 1971–1981	221
Tabelle 26: Entwicklung einiger volkswirtschaftlicher Größen 1970–1982: Vergleich zwischen „Mezzogiorno“ und Mittel- und Norditalien 1970–1982 ...	222
Tabelle 27: Anteil der Lohnkosten der abhängig Beschäftigten an der Wertschöpfung (zu Faktorkosten) der italienischen Wirtschaft 1951–1982	223
Tabelle 28: Löhne, Gehälter und indirekte Kosten, sowie Unternehmensgewinne in % der Wertschöpfung in der italienischen Verarbeitungsindustrie 1954–1976	224
Tabelle 29: Bruttorendite auf dem investierten Firmenkapital (in %) 1960–1973 ..	224
Tabelle 30: Ergebnisse der Betriebsstättenzählung 1961–1981	225
Tabelle 31: Bruttogewinnrate in der Verarbeitungsindustrie 1963–1981	226
Tabelle 32: Verhältnis zwischen Verschuldung und Aktivposten in den Firmenbilanzen 1963–1978	228
Tabelle 33: Bilanzergebnisse der Staatsbeteiligungskonzerne IRI, ENI und EFIM (in Milliarden Lire) 1977–1984	228
Tabelle 34: Jährlicher Bedarf an Finanzmitteln des staatlichen Sektors (in % des BIP) 1973–1980	229
Tabelle 35: Verschuldung des staatlichen Sektors 1972–1982	229
Tabelle 36: Ausgaben für Zinsendienst (in % des BIP) der öffentl. Verwaltung in verschiedenen Ländern 1965–1980	230
Tabelle 37: Sparkapitalbildung in Italien (in Milliarden Lire) 1970–1980	232
Tabelle 38: Sparkapitalbildung in verschiedenen Ländern (in % des BIP) 1970–1980	233
Tabelle 39: Verhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben für Investitionszwecke und BIP (zu konstanten Preisen) in % 1960–1980	234
Tabelle 40: Inflationsraten und Variationen des BIP 1961–1981	236

Abschnitt VIII

Tabelle 1: Ausstände (in 1000 Stunden) 1980–1987	241
Tabelle 2: Arbeitslosenrate (in % der Arbeitskräfte) 1981–1987	242
Tabelle 3: Variationen der Bruttolöhne und -gehälter der unselbständig Beschäftigten 1982–1987	246

Tabelle 4: Variationen in den Konsumgüterpreisen 1981–1987	246
Tabelle 5: Schöpfung von monetärer Basis (Variationen in Milliarden Lire) 1980–1986	248
Tabelle 6: Zinsentwicklung (in %) 1980–1987	250
Tabelle 7: Jährliche Zuwachsraten des realen Bruttosozialprodukts (in%) 1981–1987	252
Tabelle 8: Jährliche Ausgaben, Einnahmen und Verschuldung des „Öffentlichen Sektors“ 1980–1987	252
Tabelle 9: Die öffentliche Verschuldung 1980–1987	253
Tabelle 10: Zinszahlungen für den Schuldendienst im „Staatlichen Sektor“ 1980–1987	254

I. Einleitung

1. Der Begriffsrahmen der Untersuchung

Wer sich in der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Wirklichkeit Italiens zurechtfinden will, steht vor erheblichen Schwierigkeiten¹. Hat man es doch mit einem Land zu tun, dessen Wirtschaftsgeschehen dem ausländischen, aber nicht selten selbst dem inländischen Beobachter eine Fülle von Fragen stellt. Wie kann eine Wirtschaft bei den vielen Streiks², bei den hohen Inflationsraten überhaupt überleben³. Dahinter steht insbesondere die Grund-satzfrage nach dem Vorgehen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger und dahinter wieder die Problematik des Zusammenspiels der politischen Kräfte. Man hat Mühe, sich in dieser Kette der Sachverhalte, Aktionen und Reaktionen Klarheit zu verschaffen, und ist versucht anzunehmen, daß ein „System der Systemlosigkeit“ vorliegt. Es kommt der Eindruck auf, daß Italien ein Land ist, das aufgrund der Eingebung des Augenblicks und nach dem Prinzip des jeweiligen geringsten Widerstandes „weiterwurstelt“⁴.

Diese Feststellungen führen automatisch zur Frage, ob sich in Italien überhaupt von einer Wirtschaftspolitik sprechen läßt. Denn nur wenn eine genau definierbare Ausrichtung die Fülle der Beschlüsse mit Wirtschaftsrelevanz prägt, läßt sich von einer wirtschaftspolitischen Linie und damit überhaupt von „Wirtschaftspolitik“ sprechen. Kann doch die Wirtschaftspolitik nicht als „loser Sammelbegriff für die in der Praxis mit diesem Wort bezeichneten Sachverhalte“ gelten⁵.

¹ P. *Fritzsche*, (Die politische Kultur Italiens, Frankfurt, Campus, 1987, S. 15) spricht von einem „Gestrüpp widersprüchlicher Realität zwischen . . . scheinbarem Chaos und hintergründiger Ordnung (oder umgekehrt) . . .“ Und T. Wieser und F. Spotts (Der Fall Italien, Frankfurt a/M., Wörner, 1983, S. 1) stellen fest: „Das politische System Italiens ist unter den westlichen Demokratien ein Fall eigener Art.“ M. *Gerner*, Die Krise Italiens, in H. G. *Wehling*, Westeuropas Parteiensysteme im Wandel, Stuttgart, Kohlhammer, 1983, S. 145 ff. schreibt, daß „Italien als ein Musterbeispiel für Unregierbarkeit“ gilt.

² Siehe Tabelle 4 in Abschnitt VII.3 über die Ausstände und die verlorenen Arbeitsstunden.

³ Siehe Tabelle 3 in Abschnitt VII.2.

⁴ K. J. *Allen* and A. A. *Stevenson*, An Introduction to the Italian Economy, London, Robertson, 1974, weisen auf die überraschenden, ja nicht selten absurden Aspekte der Vorgänge in der italienischen Wirtschaft hin, indem sie jeweils an den Anfang der Kapitel ein Zitat aus „Alice in Wonderland“ stellen.

⁵ T. *Pütz*, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart, Fischer, 1975, S. 4.

Will man also einen klärenden Einblick in die Vorgänge auf der italienischen wirtschaftspolitischen Bühne bekommen, muß man versuchen, wesentliche Grundlinien aus der Komplexität der Strukturen und Vorgänge herauszukristallisieren.

Hierfür bedarf es allerdings eines begrifflichen Rahmens, der Maßstäbe und Richtlinien für die Darlegung setzt. So wollen wir einleitend kurz eine theoretische Begriffsabklärung vornehmen und zwar in dem Maße, in dem dies für die anschließende Analyse erforderlich ist.

Die Praxis bestätigt immer wieder, daß die Wirtschaftsentwicklung ein gestaltungsfähiger und selbst gestaltungsbedürftiger Prozeß ist⁶. Unter Wirtschaftspolitik ist also die Summe der Entscheidungen des Staates zu verstehen, die auf die Wirtschaftsordnung und den spontanen Wirtschaftsablauf Einfluß nehmen⁷.

Eine weitere Überlegung ist folgende: die Wirtschaftspolitik ist ein Teil der allgemeinen Politik und hat sich entsprechend organisch in diese einzufügen. Der normative Charakter der Wirtschaftspolitik hat dem der Politik zu entsprechen und ist spezifisch auf die Wirtschaft hin umzuformen.

⁶ F. Gygi, *Wirtschaftsverfassung der Handels- und Gewerbefreiheit*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N. F. 89, 2. Bd., Basel, 1970, S. 273, weist unter Berufung auf die Schweizer Wirtschaftsordnung darauf hin, daß die altliberale Vorstellung durch das Fehlen förmlich postulierter oder stillschweigend anerkannter Makroziele gekennzeichnet war. Man beschränkte sich — so Gygi — auf die Makroziele einer Konjunkturpolitik auf der Basis der Handels- und Gewerbefreiheit. „Die heutige Gesamtwirtschaftspolitik entspringt demgegenüber der Erkenntnis und Erfahrung, daß dies gemischte Wirtschaftssystem — und zwar ebenfalls im marktwirtschaftlich orientierten Bereich — der bewußten Lenkung auf seine Ziele bedarf. Man setzt sich Ziele und man verfolgt eine Zielrealisierungspolitik.“ Siehe auch G. Gäfgen, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, in *Kompodium der Volkswirtschaftslehre*, Band 2, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1969 (2. Aufl.), S. 169. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Erkenntnis von F. A. von Hayek (*Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Landsberg a/L., Verlag für Moderne Industrie, 1980-1981, Bd. 2, S. 18), wonach das Vorgehen der Gesellschaft grundsätzlich auf der vergangenen Erfahrung aufbaut. Bestimmte Arten von Situationen sind also mit verschiedenen Graden von Wahrscheinlichkeit zu erwarten, so daß die Resultate nicht unbedingt vorhergesehen werden können.

⁷ Diese Definition der Wirtschaftspolitik stammt von T. Pütz, *Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik*, S. 4. F. Gygi, (*Wirtschaftsverfassung der Handels- und Gewerbefreiheit*, Zeitschrift für Schweiz. Recht, S. 271), faßt den Begriff hingegen weiter. Er versteht darunter „alle Verhaltensweisen des Staates — also nicht nur Eingriffe oder Vorkehrungen — welche Daten setzen, wirtschaftlich also relevant, im Gesamtkreislauf des Wirtschaftsgeschehens einzustellen oder von den privaten Unternehmern als Gegebenheiten in ihren Dispositionen einkalkuliert sind“. Siehe auch F. Gygi, *die Schweizerische Wirtschaftsverfassung*, 2. Auflage, Bern, Haupt, 1978. G. Gäfgen, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, in *Kompodium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1969, S. 117 ff. versteht unter der (theoretischen) Wirtschaftspolitik „die Lehre von der Gestaltung wirtschaftlicher Tatbestände durch die für diese Aufgabe gesamtwirtschaftlich legitimierten oder tatsächlichen Einfluß ausübenden Instanzen, zu denen vor allem die staatlichen, oder vom Staat legitimierten Institutionen, aber auch einige andere Großgruppen gehören.“

Mit dem Begriff des „Staates“ sind die Träger der politischen Führung des Landes — also das Parlament, die Exekutive, die Verwaltung — gemeint. Wenn wir von „Regierung“ sprechen, so verstehen wir darunter nicht die „Exekutive“ im Sinne der Verfassung, sondern die Träger der politischen Führung des Landes, also neben der Exekutive auch und vor allem das Parlament⁸. Wir sind uns allerdings bewußt, daß es nicht nur diese Entscheidungsinstanzen gibt. Praktische Wirtschaftspolitik erfolgt oft dezentral. Doch vereinfacht diese Zusammenfassung der Entscheidungsträger die Erörterung der Probleme⁹.

Nach diesen einleitenden Ausführungen wollen wir auf die Ansätze eingehen, die wir für die Untersuchung der italienischen Wirtschaftspolitik benützen werden.

a) Der Ansatz der theoretischen Wirtschaftspolitik

Jede Art von Politik und also auch die Wirtschaftspolitik hat ihre „Grundsätze“ und zwar gesellschaftspolitische Wertvorstellungen, die es zu verwirklichen gilt. Den Grundsätzen haben die Ziele der Politik zu entsprechen, also die Vorstellungen über die anzustrebende gesellschaftspolitische Lage. „Grundsätze“ und „Ziele“ sind Begriffe, die in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen und sich selbst weitgehend decken können.

Wirtschaftspolitik wird dann rational, wenn sie ihre Grundsätze und Ziele eindeutig und widerspruchsfrei bestimmt und jene Mittel anwendet, die im Hinblick auf die gegebene Lage unter Wahrung der aufgestellten Ordnungsprinzipien eine optimale Zielverwirklichung gewährleisten¹⁰. Nach dieser Definition müssen also zwei Bedingungen erfüllt werden, damit sich von einer „Rationalität“ der Wirtschaftspolitik sprechen läßt. Einerseits muß die Widerspruchsfreiheit der Ziele gegeben sein; andererseits sind die Mittel zur Erreichung dieser

⁸ Für eine Definition von „Regierung“ in unserem Sinne verweisen wir auf die von R. A. Dahl und C. E. Lindblom, die von A. Downs (Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen, Mohr, 1968, S. 21) zitiert und kommentiert wird, wonach „Regierungen . . . Organisationen sind, die ein ausreichendes Machtmonopol haben, um eine geordnete Regelung von Streitigkeiten mit anderen Organisationen, die in dem betreffenden Gebiet wirken, erzwingen zu können . . . Wer den Staatsapparat kontrolliert, kann anderen in dem betreffenden Gebiet tätigen Organisationen Entscheidungen aufzwingen.“

⁹ E. Tuchtfeldt, Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Stuttgart, Haupt, 1987, S. 106 ff.

¹⁰ Wir übernehmen die nachfolgenden Überlegungen zur Theorie der Wirtschaftspolitik von T. Pütz, Die Theorie der rationalen Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Band 130, S. 13 und 14. Siehe auch T. Pütz und G. Neuhauser, Einige Bemerkungen zum Begriff der rationalen Wirtschaftspolitik, in E. Küng (Hsgb.), Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, Mohr, 1980, S. 488. Auf die Problematik, die sich aus der Gegenüberstellung von Rationalität der Wirtschaftspolitik und Demokratie ergibt, geht D. Lukesch (Das Problem rationaler Wirtschaftspolitik in der „alten“ und der „neuen“ Ordnungstheorie, „Wirtschaftspolitische Blätter“, 5-6, 1989) ein.