

Merkel, Wolfgang

Article — Digitized Version

Italien unter Craxi: eine Republik mit Regierung?

Zeitschrift für Parlamentsfragen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Merkel, Wolfgang (1987) : Italien unter Craxi: eine Republik mit Regierung?, Zeitschrift für Parlamentsfragen, ISSN 0340-1758, Nomos, Baden-Baden, Vol. 18, Iss. 4, pp. 523-536

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112577>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Italien unter Craxi: Eine Republik mit Regierung?

1. Ist Italiens Regierungssystem instabil?

Kein Zweifel – Gemeinplätze sind langlebig. Die Italien-Forschung bietet da gewiß keine Ausnahme. Begründet mit der vermeintlichen Instabilität des politischen Systems und festgemacht an den raschen Regierungswechseln, erfreuen sich die Topoi der Un- bzw. Schwerregierbarkeit besonderer Publizität und Langlebigkeit¹.

Trotz selbstgeleisteter differenzierter Analyse scheuten sich *Percy A. Allum* und *Giuseppe Di Palma* in den siebziger Jahren nicht, den Zeitgeist auf den Begriff zu bringen und „Italy. A Republic Without Government“ zu nennen, oder dem politischen System gerade noch ein „Surviving Without Governing“ zu konzedieren. Vorsichtiger fragte 1981 *Sabino Cassese*: „Is there a Government in Italy?“². Dabei hielt er die Frage nur noch rhetorisch offen und ließ an deren Bejahung trotz der Konstatierung erheblicher Strukturdefizite im Regierungssystem keinen Zweifel. Noch deutlicher wurde *Gianfranco Pasquino*. Unter der Fragestellung „Stabilità: vero o falso problema?“³ geht er gegen eine Jahrzehnte währende, konstitutionell verkürzte Problematik an und eröffnet unter Hinweis auf stabilisierend wirkende funktionale Äquivalenzen analytisch fruchtbarere Perspektiven als das simple Messen der Lebensdauer von Regierungen.

Mit *Craxi* als Regierungschef trat die 44. Nachkriegsregierung Italiens ihr Amt an. Damit liegt die durchschnittliche Dauer der italienischen Kabinette bei 10 Monaten. Prima vista erinnert dies an die IV. Französische Republik. Daran jedoch in schlichter Analogie eine Krise des politischen Systems festzumachen, hieße, durchaus existierenden Detailproblemen innerhalb des Regierungssystems gesamtssystemische Destruktionskraft zu attestieren, ohne dabei nach kompensierenden oder krisendämpfenden Mechanismen zu fragen.

Das eigentliche Problem ist nicht die Instabilität der Regierungen, sondern die im westeuropäischen Vergleich beispiellose Kontinuität der politischen Eliten, der regierenden Parteien und der sich nur marginal ändernden Koalitionsformeln. Dazu einige Fakten: Seit 1945 ist die *Democrazia Cristiana* die dominierende Regierungspartei. Allein dem Republikaner *Giovanni Spadolini* (1981–82) und dem Sozialisten *Bettino Craxi* (1983–87) gelang es, die Phalanx christdemokratischer Ministerpräsidenten zu durchbrechen. Führende Christdemokraten standen wiederholt an der Spitze der Regierungen. So zeichneten *Alcide De Gasperi* achtmal, *Aldo Moro*, *Mariano Rumor*, *Giulio An-*

1 *Percy A. Allum*, *Italy – Republic Without Government*, New York 1973; *Giuseppe Di Palma*, *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley/London 1977; *Michael Leeden*, *Italy in Crisis. The Washington Papers* Nr. 43, Beverly Hills/London 1977; *Luigi Graziano/Sidney Tarrow* (Hrsg.), *La crisi italiana*, 2 Bde., Turin 1979; *Gianfranco Pasquino*, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna 1980; *Theodor Wieser/Frederic Spotts*, *Der Fall Italien. Dauerkrise einer schwierigen Demokratie*, Frankfurt 1983.

2 *Sabino Cassese*, *Is There a Government in Italy? Politics and Administration At the Top*, in: *Richard Rose* und *Ezra N. Suleiman* (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington D.C. 1981², S. 171–202.

3 *Gianfranco Pasquino*, *Restituire lo scettro al principe*, Rom–Bari 1986, S. 80 ff.

dreotti und *Amintore Fanfani* je fünfmal als Ministerpräsidenten verantwortlich. Zuvor hatte sie der „cursus honorum“ im Rotationsverfahren über die einflußreichen Ressorts des Innen-, Außen- und Schatzministeriums geführt.

Die Neuformierung einer Regierung in Italien bedeutet nicht den Wechsel von Regierungs- und Oppositionsparteien (auch der Eintritt der „Oppositionspartei“ PSI führte 1963 nicht zu einer Ablösung der ewigen Regierungspartei DC). Nur selten ging ein Regierungswechsel über die interne Rotation schon etablierter Regierungspolitiker in politisch wichtigen Ministerien hinaus und nie führte er zu einer Alternative der Regierungsprogramme. Nicht der häufige Regierungswechsel, sondern das faktisch suspendierte Wechselspiel von Regierung und Opposition, nicht Instabilität, sondern Stagnation und Immobilismus erschweren in erster Linie die Regierbarkeit Italiens⁴.

Allerdings lassen sich nicht alle Probleme innerhalb des Regierungssystems auf dieses Dilemma zurückführen. Es ist vielmehr das Ineinandergreifen einer relativ immobilen Kräftekonstellation der politischen Parteien und spezifischer Charakteristika des konstitutionellen Gefüges, die das Regierungshandeln belasten.

Aufgrund des durch die autoritären Erfahrungen des italienischen Faschismus ausgelösten „Tyrannenkomplexes“ (*Federico Mancini*) und der weltanschaulichen Heterogenität der verfassungsgebenden Versammlung (Marxisten, Liberale, Katholiken) war es kein Zufall, daß die Constituente für ein parlamentarisches System mit weitreichenden ‚checks and balances‘ optierte. Das politische System war weniger auf Effizienz im Prozeß von ‚policy making‘ und ‚policy implementation‘ ausgerichtet, als um die exakt proportionale Repräsentanz (Wahlssystem!) möglichst aller gesellschaftlichen Interessen besorgt. Entscheidungsstruktur und Kompetenzausstattung der Regierung traten hinter dem Schutz politischer und gesellschaftlicher Minoritäten zurück. Der Legislative wurde eine dominierende Position im institutionellen Gefüge des Regierungssystems zugestanden⁵.

Die faktische Regierungspolitik basierte sehr stark auf der ungebrochenen Kontinuität der (v. a. christdemokratischen) Regierungseliten, die infolge einer weitreichenden Kolonisierung des Staatsapparates und des parastaatlichen Sektors es nicht für notwendig erachteten, die Regierung zum entscheidungsstarken Zentrum der italienischen Politik zu machen. Italien, resümiert *Sabino Cassese* diese Entwicklung, hat nicht ein Regierungszentrum und einen Typus von Beziehungen zum administrativen System, sondern viele Regierungen und mindestens ebenso viele Arten von Beziehungen zwischen Regierung, Bürokratie und Verwaltung⁶.

Auch die interne Struktur der Regierung fördert kaum Effizienz und Schnelligkeit des politischen Entscheidungsprozesses. Die Stellung des italienischen Ministerpräsidenten ist nicht vergleichbar mit jener des britischen Premiers oder dem mit Richtlinienkompetenz ausgestatteten Amt des deutschen Bundeskanzlers. Nach Artikel 95

4 Vgl. *Norberto Bobbio*, *Questione socialista e questione comunista*, in: *Mondoperaio* 9/1976, S. 41–50.

5 Vgl. *Stefano Bartolini*, *The Politics of Institutional Reform in Italy*, in: *West European Politics* 3/1982, S. 203–221.

6 Vgl. *Sabino Cassese*, a. a. O., S. 180.

der Verfassung kann der ‚presidente del consiglio‘ die Aktivitäten der Regierung nur lenken („dirigere“), nicht jedoch dem Kabinett seinen Willen aufzwingen. Er verfügt weder über ein eigenes Budget im Haushalt, noch erlauben ihm Verfassung und Konvention, einzelne Minister zu entlassen.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen haben sich seit jeher im Kabinett ministeriale Lehren gebildet, die eine Koordination und gemeinsame Stoßrichtung der Regierungspolitik erschweren. Auch die ‚comitati interministeriali‘ erwiesen sich häufig als unzureichend, um eine effektive Kooperation innerhalb der Regierung zu gewährleisten. Entsprechend zeigte sich die Politik der Regierung in der Vergangenheit weniger als das beabsichtigte Produkt gemeinsam getroffener Entscheidungen, denn als kontingente Resultate sektoraler Politiken. Die Macht des Ministerpräsidenten resultierte deshalb in der Vergangenheit vor allem auch aus seiner Fähigkeit, zwischen den zentralen Machträgern in Regierung, Staat und Gesellschaft zu vermitteln. Vor dem Hintergrund dieses reduzierten Anspruchsniveaus muß auch die Leistungsbilanz des Ministerpräsidenten *Craxi* und seiner Regierung gezogen werden⁷.

2. „Stabilität“ und „Schwäche“ der Regierung *Craxi* I

Als *Craxi* am 4. August 1983 zum Ministerpräsidenten Italiens gewählt wurde, war dies keineswegs einem überzeugenden Wahlsieg der Sozialisten zu verdanken. Nicht ein unzweideutiges Wählervotum hatte ihm zum Aufstieg verholfen, sondern die Anomalie eines teilpolarisierten Parteiensystems, das durch die stillschweigende „conventio ad excludendum“ der ‚ewigen‘ Regierungsparteien (DC, PSI, PRI, PSDI, PLI) die Kommunisten von jeder Regierungsbildung a priori ausschließt und dadurch die Sozialisten zum unverzichtbaren Mehrheitsbeschaffer aller gegenwärtig politisch denkbaren Koalitionen macht. Geschwächt durch deutliche Stimmenverluste mußte die Democrazia Cristiana, obwohl mit 32,9 % der Wählerstimmen stärkste Partei geblieben, den Sozialisten das Amt des Ministerpräsidenten überlassen. Doch anders als *Felipe González* und *Andreas Papandreou*, die in ihren Parlamenten über absolute Mehrheiten verfügen und homogenen Einparteienregierungen vorstehen, war *Craxi* gezwungen, als Juniorpartner (Wählerquoten 1983: DC: 32,9 %; PSI: 11,4 %; PRI: 5,1 %; PSDI: 4,1 %; PLI: 2,9 %) die Regierungsgeschäfte innerhalb einer Fünf-Parteien-Koalition zu lenken.

Ebenfalls im Unterschied zu den sozialistischen Regierungschefs Spaniens und Griechenlands, erlaubten es *Craxi* weder Verfassungskonvention noch die realen Machtverhältnisse, sich die Regierungsmannschaft selbst auszuwählen. Die Minister wurden ihm vielmehr von den Generalsekretären der Koalitionsparteien diktiert. Mit *Giulio Andreotti* als Außenminister, *Oscar Luigi Scalfaro* als Innenminister, mit *Mino Martinazzoli* im Justiz- und *Giovanni Gorla* im Schatzministerium verfügten die Christdemokraten über nahezu alle Schlüsselressorts in der Regierung. Die DC versuchte, ihr

⁷ Vgl. *Wolfgang Merkel*, Die Sozialistische Partei Italiens: Zwischen Oppositionssozialismus und Staatspartei, Bochum 1975, S. 14 ff.

angekündigtes Vorhaben wahr zu machen, den Sozialisten *Craxi* durch christdemokratische Minister einzurahmen. Vergißt man nicht, daß mit den Republikanern *Spadolini* (Verteidigung) und *Bruno Visentini* (Finanzen) sowie dem Sozialdemokraten *Pietro Longo* (später *Pierluigi Romita*) die verbliebenen wichtigen Ministerien nicht „sozialistisch“ besetzt waren, läßt sich der Terminus „Regierung *Craxi*“ auch als semantische Verschleierung der wahren Machtverhältnisse in der ersten Regierung *Craxi* lesen⁸.

Die Christdemokraten blieben die dominierende Kraft im Regierungslager. Dennoch hatten sie mit den Republikanern und den Sozialisten zwei selbst- und machtbewußte Koalitionspartner, die nicht mehr bereit waren, ihre subalterne Rolle der 60er und 70er Jahre weiter zu spielen. Insbesondere *Craxi* selbst bewies wenig Neigung, die Regierungspolitik nur als geschäftsführender Verwalter zu betreiben. Er machte politische Entscheidungskraft, ‚decisionismo‘, wie es ideologisch überhöht in Italiens Presse genannt wird, geradezu zu einem zentralen Punkt der Regierungsprogrammik⁹.

Dieses komplizierte Geflecht von persönlichen Machtansprüchen und Regierungsparteien, die permanent um Positionsgewinne konkurrierten, führte, nach einer erstaunlich kooperativen Anfangsphase, spätestens mit Beginn des Jahres 1985 zu erheblichen Friktionen innerhalb der Regierungskoalition. Angesichts dieser Heterogenität, die noch durch zahlreiche parteiinterne Faktionen erhöht wurde, ist es erstaunlich, daß *Craxi* zumindest den formalen Aspekt seines Regierbarkeitsversprechens einlöste: Das von ihm geführte erste Kabinett amtierte mit 1 060 Tagen deutlich länger als jede andere der 43 Nachkriegsregierungen und übertraf damit auch die legendär „stabilen“ Regierungen *Moro III* (833 Tage) und *De Gasperi VII* (704 Tage)¹⁰. Darüber hinaus amtierte *Craxi* bis zum April 1987 als Regierungschef des programmatisch und personell kaum umgebildeten Nachfolgekabinetts.

Danach sollte er, so das von den Koalitionsparteien ausgehandelte Rotationsverfahren, einem Christdemokraten das Amt des Ministerpräsidenten übergeben. Als sich *Craxi* im Februar 1987 entgegen der informellen Absprache weigerte zurückzutreten, kündigten die Christdemokraten offiziell ihre Mitarbeit in der Regierungskoalition auf. Erst dann trat *Craxi* zurück. Seine Macht reichte zwar nicht aus, um weiter im Amt zu bleiben, die koalitionäre Schlüsselposition des PSI erlaubte es den Sozialisten jedoch, die reibungslose Übernahme des Ministerpräsidentenamtes durch einen Christdemokraten zu blockieren. Dem als Übergangsregierung eingesetzten Kabinett *Fanfani VI* blieb nichts anderes, als für den Juni 1987 Neuwahlen vorzubereiten (siehe in diesem Heft der ZParl den Beitrag von *Günter Trautmann*).

Die bei der mißglückten „Staffetta“ deutlich zu Tage getretenen Rivalitäten der Koalitionsparteien behinderten die Regierungsarbeit des Kabinetts *Craxi* schon geraume Zeit vorher. Dies nützte eine programmatisch und im parlamentarischen Abstimmungsverhalten geschlossene kommunistische Opposition, die sich zudem über alle Parteigrenzen hinweg mit so unterschiedlichen Parteien wie MSI, PR, DP und Sinistra Indi-

8 Vgl. *ders.*, Neue Kleider für Italiens Sozialisten, in: Politische Vierteljahresschrift 3/1986, S. 325.

9 *David Hine*, The Craxi Premiership, in: *Robert Leonardi/Raffaella Y. Nanetti* (Hrsg.), Italian Politics, A Review, London 1987, S. 105.

10 Vgl. *Corriere della Sera* vom 28.6.86, S. 3.

pendente in der Ablehnung des regierenden „pentapartito“ einig wußte. Heimliche, jedoch nicht seltene Unterstützung bekam diese Negativkoalition durch parlamentarische Heckenschützen aus dem Regierungslager. An dieser unheiligen Allianz scheiterten nach einer anfänglichen Schonfrist mehrere Regierungsvorlagen im Parlament. Um die parlamentarische Hürde doch zu nehmen, koppelte die Regierung *Craxi* zunehmend konkrete Gesetzesvorlagen an die Vertrauensfrage und zwang dadurch zu offener Abstimmung. Ein Procedere, das unter Verfassungsrechtlern umstritten ist. Unbestritten, verfassungsrechtlich jedoch ebenso nicht unumstritten, war der häufige Rückgriff der Regierung *Craxi* auf Regierungsverordnungen. Die inflationäre Anwendung dieser Regierungsdekrete, die sofortige Gesetzeskraft erlangen, vom Parlament jedoch innerhalb von 60 Tagen gebilligt werden müssen, unterschied den Regierungsstil *Craxis* deutlich von jenem seiner Amtsvorgänger, die wie *Aldo Moro* und *Giulio Andreotti* politische Kompromisse häufig schon im parlamentarischen Vorfeld aushandelten.

Ebenfalls ein Novum war *Craxis* Neuordnung der Regierungsstruktur. Ein ‚consiglio di gabinetto‘, bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den wichtigsten sieben Ministern, bildete seit 1983 das politische Entscheidungszentrum Italiens¹¹. Hier fielen die strategischen Entscheidungen. Die verbleibenden 20 Minister waren auf die Verwaltung ihrer Ressorts beschränkt. Dies stellte zweifellos einen Schritt zur Rationalisierung der Regierungsarbeit dar. Ob es jedoch das Problem der sich untereinander mit konterkarierenden Politiken befehdenden ministerialen Lehnen aufhebt und zu einer substantiellen Effektivierung des „policy making“ beiträgt, muß im Lichte der Erfahrungen der Regierung *Craxi* bezweifelt werden.

Bevor eine politische Bilanz der Regierung *Craxi* gezogen werden kann, muß auf einige spezifische Charakteristika von „policy making“ und „policy implementation“ im Italien der 80er Jahre hingewiesen werden. Der ausgeprägte Pluralismus unter den politischen Akteuren verlängert sich ungebrochen in den Prozeß der Politikformulierung. Dabei beschränkt sich der ideologische und interessenpolitische Pluralismus nicht nur auf die fünf Regierungsparteien, sondern erfährt durch die faktionale Fragmentierung der Parteien noch eine weitere Auffächerung. Darüber hinaus werden diese Vielparteien- und Vielfaktionenkoalitionen noch durch sich überschneidende Konfliktlinien weiter ausdifferenziert. Die im gegenwärtigen Regierungslager offen sichtbaren sind: Kirche/Antiklerikalismus, Privatwirtschaft/verstaatlichte Unternehmen, Konservatismus/Reformismus, gemäßigter Neutralismus/Atlantismus¹².

Eine starke und effiziente Bürokratie, die diese pluralistische Komplexität administrativ reduzieren könnte, existiert in Italien nicht. Infolge ihrer Unterordnung unter die regierenden Parteien/Faktionen, ihrer vergleichsweise minderen technisch-administrativen Kompetenz (Ausnahme: Banca di Italia) und ihres geringen Prestige konnte sich in Italien ein bürokratisch-pluralistisches Condominium nie entwickeln. Als Konsequenz der durchgehenden parteipolitischen Kolonisierung ergab sich ein ungewöhn-

11 Das consiglio di gabinetto setzt sich zusammen aus: dem Ministerpräsidenten, dessen Stellvertreter, dem Außen-, Verteidigungs-, Schatz-, Innen-, Haushalts-, Arbeits- und Industrieminister.

12 *Gianfranco Pasquino*, Party Government in Italy: Achievements and Prospects, Occasional Paper of the John Hopkins University Research Institute No. 48, Bologna 1985, S. 13.

lich hoher Grad an Oszillationen und Fluktuationen im Policy-Bereich. Daß sich dies auf der Implementationsebene noch verstärkte, ist unter Politik- und Verwaltungswissenschaftlern kaum umstritten¹³.

Auch die gesellschaftlichen Großverbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverband (Confindustria) sind nicht in der Lage, zu einer Verstetigung und Effektivierung der Politikformulierung und -implementation beizutragen. Für eine Mitwirkung nach neokorporatistischem Muster fehlen in Italien institutionelle, organisatorische und ideologische Voraussetzungen (siehe in diesem Heft der ZParl den Beitrag von *Michael Kreile*¹⁴). Statt aktiv für die Durchführung von Gesetzen und policies einzutreten, bleiben die Verbände, insbesondere die Gewerkschaften, auf defensive, reaktive Funktionen verwiesen.

Diese spezifische Verschränkung von institutionellen Defiziten, ideologischen Barrieren, organisationspolitischen Fragmentierungen sowie der ungefilterten Heterogenität der politischen Akteure soll u. a. erklären helfen, warum sich auch die Regierung *Craxi* mit zunehmender Regierungsdauer nur unzureichend in der Lage sah, den wachsenden Immobilismus im politischen Entscheidungsbereich aufzubrechen. Exemplarisch soll dies anhand der getroffenen und unterbliebenen Entscheidungen in den zentralen Bereichen der Haushalts- und Finanz- sowie der Beschäftigungspolitik nachgezeichnet werden.

3. Die Haushalts- und Finanzpolitik

Die ökonomischen Daten der vergangenen drei Jahre zeichnen ein uneinheitliches Bild der wirtschaftlichen Entwicklung Italiens.

Die durchschnittliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes lag mit 2,5 % im Schnitt der OECD-Länder, die Inflationsrate ging von 12,5 % (1983) auf 6,1 % (1986) zurück, hinkt allerdings weiter hinter dem Inflationsrückgang der wichtigsten Industriestaaten her. Das hohe Defizit der Zahlungs- und Handelsbilanz verschwand im Laufe des Jahres 1986 völlig. Dabei kamen insbesondere externe Faktoren der Regierung *Craxi* zugute. Die Lira-Abwertung innerhalb des EWS (1985), der Dollarverfall und der Preisrückgang des Rohöls wirkten auf die italienische Wirtschaft wie überdimensionierte keynesianische Ausgabenprogramme ohne deren negative Begleiterscheinungen: Die Wachstumsrate konsolidierte sich auf beachtlichem Niveau, die Inflation ging zurück, die Leistungsbilanz zeigte positive Salden. Trotz dieser günstigen Indikatoren gewannen zwei Ungleichgewichte der italienischen Wirtschaft weiter an Brisanz. Die offizielle Arbeitslosigkeit stieg auf 10,7 % (1986), die Staatsverschuldung überstieg 1986 100 % des BIP und erzwang im selben Jahr eine Nettokreditaufnahme von ca. 16 % des Bruttoinlandsproduktes¹⁵.

Im Regierungsprogramm des Jahres 1983 stand es noch ganz anders. Um die wirtschaftspolitische Manövrierfähigkeit der Regierung zu erweitern, die Realzinsen zu

¹³ Vgl. a. a. O.

¹⁴ Ferner: *Michael Kreile*, Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Italien (1968–1982), Frankfurt 1985, S. 245 ff.

¹⁵ Die Zahlen wurden entnommen aus: OECD Economic Surveys: Italy, Jge.: 1983/84; 1984/85; 1985/86.

senken und „crowding out“-Effekte gegenüber privaten Investoren zu vermeiden, erklärte Craxi die Haushaltskonsolidierung zu einem vordringlichen Ziel seiner Regierung. Die Nettokreditaufnahme sollte schrittweise auf 5 % des Bruttoinlandsproduktes zurückgeführt werden, der Anstieg der Ausgaben unter der Zuwachsrates des BIP gehalten werden¹⁶.

Als es dem Kabinett Craxi 1984 gelang, den Haushalt fristgerecht (31. Dezember 1984) zu verabschieden – ein selten gewordener Erfolg in Italiens jüngster Vergangenheit – und einen kostentreibenden Interimshaushalt zu vermeiden, schien die Fünf-Parteienregierung auf dem richtigen Weg. Darüber hinaus stimmte das verabschiedete Haushaltsgesetz (Legge finanziaria) weitgehend mit den vorsichtigen Konsolidierungsplänen der Regierung überein¹⁷. Die Einführung eines einheitlichen Kassenwesens für die gesamte öffentliche Verwaltung führte zu einer Rationalisierung und Ausgabeneinschränkung insbesondere der der Zentralregierung nachgeordneten Gebietskörperschaften. Über eine Einschränkung der verlustträchtigen staatlichen Unternehmensbeteiligungen konnte der Haushalt weiter entlastet werden. Die unter Romano Prodi, dem christdemokratischen Präsidenten der größten Staatsholding IRI, betriebene vorsichtige Privatisierung erfolgte ohne den ideologischen Eifer Margret Thatchers. Zudem wurde auch nicht das „Familiensilber verhökert“ (Harold McMillan), sondern meist unrentable Unternehmen verkauft. Nur selten war die maßvolle Entstaatlichung innerhalb der Regierungskoalition kontrovers. Die für 1986 geplante Privatisierung des zur IRI gehörenden Lebensmittelkonzerns SME blieb die einzige Ausnahme. Sie wurde auf Druck des PSI vorläufig auf Eis gelegt.

Dennoch sind die Sozialisten keineswegs prinzipiell gegen eine weitere Reprivatisierung „strategisch nicht notwendiger“ Staatsfirmen. Die Ankündigung des sozialistischen Präsidenten der zweitgrößten Staatsholding ENI, Franco Reviglio (Ex-Finanzminister), die Textilgruppe Lanerossi (Vicenza) noch 1987 zu privatisieren, zeigt, daß die Entstaatlichung auch in maßgeblichen Teilen der Sozialistischen Partei hoffähig geworden ist. Selbst in den Gewerkschaften regte sich kaum starker Widerstand. Allein die kommunistisch dominierte CGIL zeigte Vorbehalte. Diese richteten sich allerdings meist gegen die konkreten Modalitäten und nur selten gegen die Privatisierung an sich, wie die jüngste Übernahme der ehemals staatlichen Gruppe Alfa-Lancia durch FIAT zeigte. In den ersten drei Jahren der Regierung Craxi brachten die Reprivatisierungen einen Erlös von 7,5 Milliarden DM in die Staatskasse¹⁸.

Eine sozial durchaus ausgewogene Einschränkung sozialstaatlicher Transferleistungen, wie die geringe Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen, die Streichung der Familienzulagen für Haushalte mit einem Jahreseinkommen von mehr als 28 Mio. Lire und die Einschränkung des Anspruchs auf Invalidenrente für Bezieher anderweitiger Einkommen, führte zu weiteren partiellen Einsparungen.

Diese Kürzungen auf der Ausgabenseite konnten nicht verhindern, daß die öffentliche

16 Vgl. Regierungserklärung Craxis, in: Vita italiana, No. 7–8/1983, S. 155.

17 David Hine, The Craxi Premiership, in: Roberto Leonardi/Nanetti Raffaella (Hrsg.), Italian Politics, A Review, London 1987, S. 112.

18 Vgl. Financial Times vom 9.7.1986, S. 2; auch Mondo Economico vom 27.1.1986, S. 14 ff.

Verschuldung schneller als das Bruttoinlandsprodukt stieg, von 84,3 % (1983) auf 91,1 % des BIP (1984)¹⁹. Trotzdem passierte der Haushalt für 1985 ohne größere interne Koalitionskonflikte unter den Regierungsparteien das Parlament. Allerdings beabsichtigte die Regierung, neben weiteren Kürzungen staatlicher Transferleistungen an die Rentenkasse und den Gesundheitsdienst sowie verminderten Fiskalisierungsquoten der von den Unternehmen zu leistenden Beiträge zur Sozialversicherung auch die Einnahmenseite zu stärken.

Neben der längst überfälligen Reform des Steuersystems und der wirksameren Verhinderung von Steuerhinterziehung sollte insbesondere ein „Amnestiegesetz“ für nicht autorisierte Gebäudeerrichtungen die Staatskasse füllen. Gegen die Zahlung einer Geldstrafe sollten die vornehmlich im Mezzogiorno in erheblichem Umfang illegal errichteten Bauten nachträglich autorisiert werden. Das Gesetz, geplant für 1983, dann fast zwei Jahre aufgeschoben, wurde schließlich im Februar 1985 gegen den erheblichen Widerstand klientelistisch gebundener Heckenschützen (v. a. bei DC und PSDI) im Parlament gebilligt. Nach tumultartigen Revolten in Südtalien suspendierte die Regierung das Gesetz einstweilen. Bis Ende 1986 vermochte die Fünf-Parteienkoalition kein neues Gesetz anwendungstreibend durchzusetzen.

Diese Episode zeigt, ebenso wie die über 160 weiteren Abstimmungsniederlagen allein in den ersten drei Jahren der Regierung, die Grenzen des überschätzten „decisionismo“ *Craxis*. Hätte das Amnestiegesetz („condono edilizio“) die Einnahmen des Staates nur vorübergehend gestärkt, so erweist sich die bisher unterbliebene Reform des Steuerwesens als ein dauerndes, strukturelles Problem der Staatseinnahmen.

Nicht die Veränderung der Steuerquote ist hier gefordert, sondern politische und verwaltungstechnische Reformen zur Durchsetzung eines Mindestmaßes an Steuergerechtigkeit und Steuer Ehrlichkeit. Ein vom republikanischen Finanzminister *Bruno Visentini* erstelltes Weißbuch enthüllte 1982, daß die abhängig Beschäftigten – mit automatischem Lohnsteuerabzug – über 80 % der gesamten Einkommensteuer zahlen. Sechs Millionen Unternehmer, Handwerker, Händler, Bauern und Selbständige nützen dagegen die weiten Maschen der Gesetze und die Unfähigkeit einer klientelistischen Bürokratie aus, um in großem Stil Steuern zu hinterziehen. Juweliere, Pelzhändler, Konditoren und Metzger verdienen so offiziell nur 1/3 eines durchschnittlichen Arbeiters, die Angestellten mehr als ihre Unternehmer. *Giuseppe Campa*, Berater des Finanzministeriums, schätzte die Hinterziehung der Mehrwertsteuer auf 36 Milliarden DM, 45 % des gesamten Mehrwertsteueraufkommens²⁰. Die Verlustquote an Einkommensteuer bei Selbständigen dürfte eine ähnliche Höhe erreicht haben.

Trotz Lippenbekenntnissen des Finanzministers *Visentini*, trotz Drängens der drei großen Gewerkschaftsbünde und obwohl eine Reform zur Verhinderung der Steuerhinterziehung einen prominenten Platz im Regierungsprogramm von 1983 einnahm, gelang es der Regierung nicht einmal, den schon 1984 vom Finanzministerium erarbeiteten Gesetzentwurf ins Parlament einzubringen. Bisher fehlte jedoch der politische Wille und die nötige Durchsetzungskraft von Sozialisten und Republikanern, über kleinere Modifikationen hinaus – wie etwa die Steuerentlastung der untersten Ein-

19 OECD Economic Survey: Italy 1985/86, S. 23.

20 Vgl. Die Zeit vom 20.4.1984, S. 22.

kommen²¹ — die Finanzverwaltung und Steuerüberwachung grundsätzlich zu reformieren.

Obwohl Italien mit einer Gesamtsteuerbelastung von 41 % über dem europäischen Durchschnitt liegt, vermindern Ineffizienz, Klientelismus und Korruption innerhalb der Finanzverwaltung die Einnahmen des Staates erheblich. Addiert man dazu die auch infolge einer verschleppten Reform des Gesundheitswesens und der Rentenversicherung enorm gestiegenen sozialpolitischen Transfers der Staatskasse, konnten auch die 1986 erstmals leicht gefallen Zinsen für den Schuldendienst die Erhöhung der gesamten Staatsschulden nicht verhindern. Entgangene Einnahmen und gestiegene Ausgaben führten zur höchsten Staatsverschuldung unter den großen OECD-Ländern. Um dieses Defizit zu finanzieren, mußten die Realzinsen hoch gehalten werden und vermehrt Staatstitel ausgeschüttet werden — ein weiteres Feld für spekulative Finanztransaktionen. Dies verteuerte nicht nur den staatlichen Schuldendienst, sondern verdrängte auch private Kreditnehmer von den Finanzmärkten. Gegen den Trend aller OECD-Länder ist Italien neben Großbritannien (sic!) das einzige Land, in dem die Absorption der privaten Ersparnisse durch den öffentlichen Sektor in den 80er Jahren zugenommen hat²². Diesen Circulus vitiosus zu durchbrechen, reichten weder der Reformwille noch die politische Durchsetzungsfähigkeit der Regierung *Craxi* aus. Die Fiskalkrise des italienischen Staates ist entgegen den Annahmen der Theorien des politisch-ökonomischen Zyklus nicht durch exzessives Überbieten konkurrierender Parteien und häufiger Alternanz in der Regierungsverantwortung bedingt, sondern im Gegenteil durch fehlende Konkurrenz und das effektive Verhindern eines alternierenden Wechselspiels von Regierung und Opposition. Das Ergebnis ist eine mangelnde Verantwortlichkeit der Regierung auch in der Finanzpolitik²³.

4. Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Seit 1983 orientierte sich die Beschäftigungspolitik der Regierung weitgehend an den Zielen der ab 1980 verstärkt einsetzenden industriellen Restrukturierung und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Insbesondere der Abbau institutioneller und arbeitsrechtlicher Rigiditäten sowie die angebotsorientierte Setzung beschäftigungsfördernder Anreize standen dabei im Zentrum der Regierungsbemühungen. Es wäre jedoch verfehlt, die vom Kabinett *Craxi* verfolgte „Politik der Flexibilisierung“ umstandslos unter das Verdikt eines neo-liberalen „roll back“ zu stellen, das die Errungenschaften der italienischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegungen schrittweise liquidieren will. Dafür einige Argumente:

Eineinhalb Jahrzehnte Erfahrung mit dem Arbeiterstatut (1970) zeigten, daß die damit verbundene Neuordnung der Arbeitsbeziehungen nicht nur längst notwendige sozial- und arbeitspoliti-

21 Vgl. *Mondo economico* vom 20.10.1986, S. 63.

22 Vgl. OECD Wirtschaftsberichte 1984/85, S. 46.

23 Vgl. *Gianfranco Pasquino*, *Teoria e prassi dell' „ingovernabilità“ nella commissione per le riforme istituzionali*, in: *Stato e Mercato* No. (16), 3/1985, S. 392.

sche Fortschritte mit sich brachte, sondern auch ökonomisch wenig sinnvolle Rigiditäten für die Personalpolitik der Unternehmen nach sich zog. Die soziale Ambivalenz der arbeitnehmerfreundlichen Kündigungsschutzgesetze von 1966, 1968 und 1970 („Statuto dei lavoratori“) zeigte sich insbesondere in der einseitigen Privilegierung der Arbeitsplatzbesitzer und der Beschäftigten in den industriellen Kernsektoren gegenüber jenen, die ihre erste Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt suchten. Der schwierige Zugang zum Arbeitsmarkt führte neben den schon bestehenden extremen regionalen Disparitäten²⁴ und der weitgehend sozio-kulturell bedingten Diskriminierung von Frauen (Frauenerwerbsquote 1985: 41%)²⁵ zu einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes: Bei einer Gesamtarbeitslosigkeit von 2,47 Millionen (10,7%)²⁶ sind 1985 1,5 Millionen der Beschäftigungslosen der Altersgruppe der 14–25jährigen zuzurechnen. Mit 33,7% Erwerbslosen in dieser Alterskohorte besitzt Italien eine der höchsten Jugendarbeitslosigkeitsquoten unter den OECD-Ländern²⁷. Das hohe Haushaltsdefizit, der relativ gute Schutz bereits Beschäftigter auf dem Arbeitsmarkt und die Absorptionsfähigkeit einer ausgedehnten Schattenwirtschaft²⁸ trugen dazu bei, daß trotz relativ hoher offizieller Beschäftigungslosigkeit die aktive Arbeitsmarktpolitik in Italien nur eine marginale Rolle in der Beschäftigungspolitik spielt. Seit der Regierung *Craxi* beginnt sich dies zumindest auf dem Gebiete der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu ändern.

Als bisher wirksamstes Mittel dazu hat sich das Gesetz Nr. 863 (1984) erwiesen. Mit ihm wurden Ausbildungs-/Arbeitsverträge (*contratto di formazione lavoro*) staatlich unterstützt, die Ansätze eines dualen alternierenden Systems der Berufsausbildung enthalten. Solche Ausbildungsarbeitsverträge können jungen Arbeitnehmern zwischen 15–19 Jahren eingeräumt werden. Sie sind auf 24 Monate befristet, die Bezahlung erfolgt nach Tarif. Die Unternehmen verpflichten sich, eine Berufsausbildung zu gewähren, werden dafür aber bei den Sozialabgaben deutlich entlastet²⁹. Mit dieser Teilfiskalisierung der Soziallasten, d.h. einer kaum verhohlenen Lohnkostensubventionierung, schuf die Regierung Anreize, die zur Einstellung von 100 000 (1985) bzw. ca. 120 000 (1986) Jugendlichen führte³⁰. Allerdings ist nicht zweifelsfrei auszumachen, ob diese Einstellungen allein aufgrund des neuen Gesetzes erfolgten. So warnten die Gewerkschaften vor Mitnahmeeffekten und kritisierten insbesondere jene Arbeitgeber, die, wie nicht selten im gastronomischen Gewerbe, die Jugendlichen einfach als staatlich subventionierte Arbeitskräfte einsetzten, ohne ihnen eine Ausbildung zu gewähren. Dennoch beurteilten die drei großen Gewerkschaften die Gesetzesmaßnahmen als insgesamt positiv und bestätigten, daß in der Lombardei 67% der befristeten Ausbildungs-/Arbeitsverträge in feste Arbeitsplätze umgewandelt wurden³¹.

Als für den Staat kostspieliger (2 100 Milliarden Lit.) und in seiner Wirkung umstrittener erwies sich das „*Legge de Vito*“ (benannt nach dem Minister für den Mezzogiorno) vom 28.2.1986.

24 Vgl. *Gianni De Michelis*, *Il piano del lavoro*, Rom–Bari 1986, S. 40 u. 42 ff.

25 Vgl. OECD Economic Survey 1985/86: Italy, S. 35/36.

26 Vgl. OECD Economic Survey 1985/86: Italy, S. 33. Rechnet man zu dieser offiziellen Quote noch die Arbeiter, die in der Lohnausgleichskasse (*Cassa Integrazione Quadagni*) registriert sind, erhöht sich die Quote auf 13% (1985). Die Zahl der „klassischen Arbeitslosen“, also jener, die eine Arbeit verloren haben und eine neue suchen, ist jedoch deutlich niedriger. Auch linke Wissenschaftler wie der kommunistische Soziologe *Accornero* und der sozialistische Ökonom *Feretti* schätzen sie auf 20–40% der offiziellen Quote. Vgl. *Corriere della Sera* vom 17.11.86, S. 2. S. a.: *Aris Accornero/Fabrizio Carmigniani*, *I paradossi della disoccupazione*, Bologna 1986.

27 Vgl. *WZB* (Hrsg.), *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik* No. 25 (Juli 1986), S. 2.

28 Es gibt kaum zuverlässige Schätzungen über die Größe der „*economia sommersa*“. Die Angaben reichen, je nach Berechnungsmethode, von 5–30% des BIP, bzw. 11–45% der Erwerbstätigen; vgl. OECD Economic Survey 1985/86: Italy, S. 38; auch *G.M. Rey*, *Influenza del sommerso sulla formazione del prodotto interno lordo*, Novara 1985.

29 Vgl. *Michael Kreile*, *Die italienischen Gewerkschaften zwischen Defensive und Neuorientierung*, in: *WSI-Mitteilungen* 9/1986, S. 599–606, S. 605.

30 Vgl. *Corriere della Sera* vom 27.12.1986, S. 2.

31 Vgl. *ibid.*

In einem Zeitraum von drei Jahren sollen junge, innovative Unternehmer in Südtalien bei Unternehmensgründungen staatlich subventioniert werden. Über diesen erleichterten Zugang zu „Risikokapital“ erhofft sich die Regierung kurzfristig die Schaffung von 100 000 Arbeitsplätzen, von denen 40 % auch langfristig ihren Bestand aus eigener Kraft sichern sollen³². Wenngleich die Gewerkschaften das Gesetz insgesamt positiv beurteilen, besteht auch hier eine große Gefahr von „Mitnahmen“. Die wenig effiziente und stark klientalisierte Bürokratie des Mezzogiorno wird dies kaum verhindern können oder wollen.

Arbeitsmarktpolitisch ergänzt wurden diese beiden Maßnahmen durch ein Jugendbeschäftigungsprogramm („Piano straordinario per l'occupazione giovanile“) (11. April 1986) und Einstellungen Jugendlicher zur Restaurierung und Bewahrung von Kulturgütern. Zusammen mit arbeitsrechtlichen Erleichterungen zur Teilzeitarbeit und befristeten Verträgen hofft die Regierung auf insgesamt 500 000 Arbeitsplätze, von denen mindestens 20 % auch langfristig Bestand haben sollen³³. Sicherlich nur ein begrenzter Erfolg angesichts der Größe des Problems Jugendarbeitslosigkeit, aber möglicherweise ein erfolgversprechender Anfang aktiverer Arbeitsmarktpolitik.

Auch die Ausdehnung der Teilzeitarbeit, die arbeitsrechtlich nun teilweise mögliche Befristung von Arbeitsverträgen und die Liberalisierung des „collocamento“³⁴, eines wenig effizienten bürokratischen Systems der Arbeitsvermittlung, das die über den externen Arbeitsmarkt vermittelten Arbeitskräftebewegungen exklusiv staatlich lenken wollte, führte bisher noch zu keinen nennenswerten Erfolgen beim Abbau der Arbeitslosigkeit. Selbst die unter erheblichen politischen Kosten per Regierungsdekret (1984) durchgesetzte und 1985 erneut vorgenommene Reduzierung des automatischen Lohnausgleichs („scala mobile“)³⁵ vermochte nicht den Zuwachs des Reallohnes unter die Marge des Produktivitätsfortschrittes zu drücken, um – nach neoliberalen Credo – die Arbeitslosigkeit über eine Senkung der Lohnkosten abzubauen. Insgesamt wirft die Beschäftigungslage mehr als einen Schatten auf die ökonomische Leistungsbilanz der Regierung Craxi.

Italien erging es auch unter Craxi wenig anders als den meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft: Der Beschäftigungszuwachs (1984–86: circa + 360 000) reichte nicht aus, um die aus der stillen Reserve und aus geburtenstarken Jahrgängen auf den Arbeitsmarkt drängenden Arbeitskräfte voll zu beschäftigen und ein Ansteigen der Erwerbslosigkeit (1984–86: circa + 200 000)³⁶ zu verhindern.

5. Schluß: Wenig Wandel trotz Regierungskonstanz

Die Regierung Craxi war 1983 mit dem Ziel angetreten, die Regierbarkeit des Landes zu sichern. Dies ist, betrachtet man die für Italien beispiellose Lebensdauer seines Kabinetts, zumindest in formaler Hinsicht gelungen. Ohne die möglichen positiven Auswirkungen zu unterschätzen³⁷, die eine Stabilisierung dieser politischen Rahmenbedin-

32 Vgl. Documenti: Obiettivo lavoro: Quali le politiche, in: Mondo Economico vom 13.10.1986, S. 95.

33 Vgl. *ibid.*

34 Zum System der Arbeitsvermittlung in Italien siehe: Die italienische Arbeitsvermittlung, in: WZB (Hrsg.), Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, No. 11, Januar 1983, S. 13.

35 Zum modifizierten System der „scala mobile“ siehe: Banca d'Italia (Hrsg.), Il nuovo sistema di scala mobile, Bollettino Economico 2/1986.

36 Vgl. Corriere della Sera vom 12.7.1986, S. 11.

37 Ein Beispiel für die Überschätzung dieses Phänomens bietet: Dieter Boden, Italien unter Craxi: Neue Perspektiven der Stabilität?, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1/1986, S. 77 ff.

gungen mit sich bringen kann, muß die Analyse tiefer gehen, muß gefragt werden: Regierungsstabilität wofür?

Um die Frage zu beantworten, wurden zwei Politikfelder untersucht. Die Auswahl war jedoch nicht zufällig, sondern wurde von der Regierung gleichsam vorgegeben: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen und der Abbau der Beschäftigungslosigkeit standen ganz oben auf der Prioritätenliste der Regierungsagenda. Sie zählen zweifellos zu den dringendsten Problemen der italienischen Politik. Die Analyse der Fiskal- und Beschäftigungspolitik ergab keineswegs eine rein negative Bilanz. Erste positive Ansätze zur Rationalisierung des Haushalts-Procedere, ein einheitliches Kassenwesen für die öffentliche Verwaltung, vorsichtige, sozial ausgewogene Kürzungen bei den Ausgaben sind im Bereich der Haushaltspolitik auf der Haben-Seite zu nennen. Mit dem „Legge Visentini“ (Februar 1985) wurde ein erster Versuch unternommen, die Steuerhinterziehung einzudämmen. Im Bereich der Beschäftigungspolitik lassen die Gesetze und Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einen vorsichtigen Trend von der rein passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik erkennen. Nur – sowohl die Staatsverschuldung (1983: 84 %; 1986: über 100 % des BIP) als auch die Arbeitslosigkeit (1983: 11,9 %; 1985: 13,0 %) ³⁸ stiegen in der Regierungszeit *Craxis*. Die implementierten Maßnahmen und angewandten Instrumente erwiesen sich angesichts des Problemumfanges als unzureichend.

Deutlicheres Profil gewann die italienische Regierung in den letzten drei Jahren auf einem ganz anderen Gebiet. Ließ die kritiklose Übernahme ultraatlantischer Positionen in den 50er, 60er und 70er Jahren politische Beobachter zweifeln, ob es überhaupt eine italienische Außenpolitik gibt, trat das italienische Außenministerium in der jüngsten Vergangenheit aus dem Schatten des State Department heraus. Auch die Zustimmung zur Stationierung von Marschflugkörpern auf Sizilien und die prinzipielle Akzeptierung von *Reagans* Aufrüstungsprogramm SDI konnten *Craxi* und seinen christdemokratischen Außenminister *Giulio Andreotti* nicht hindern, gegen *Ronald Reagans* „Politik des Faustrechts“ im Zusammenhang mit der Entführung des Passagierschiffs Achille Lauro zu protestieren.

Als amerikanische Abfangjäger im Oktober ein ägyptisches Passagierflugzeug zur Landung auf dem US-Stützpunkt Sigonelle zwangen, protestierte Italiens Regierung gegen die Verletzung nationalen und internationalen Rechts und verweigerte die Auslieferung des mutmaßlichen Schiffsentführers *Abu Abbas* an die USA ³⁹. Ostentativ bestanden der Außenminister und sein Regierungschef auf nationaler Unabhängigkeit, territorialer Integrität und voller Gleichberechtigung in der NATO. Die italienische Außenpolitik ging auf vorsichtige Distanz zur amerikanischen Großmachtpolitik, nicht zuletzt um eigene Interessen gegenüber den arabischen Anrainerstaaten zu wahren, in die 14 % der italienischen Exporte gehen. Obwohl der kritiklose Atlantiker *Spadolini* (PRI) den Vorfall zum Anlaß für eine Regierungskrise nahm, stand *Craxi* auf dem Höhepunkt seiner Popularität: 61 % der italienischen Bevölkerung standen hinter der eigenständigen Position der italienischen Regierung im Konflikt mit den USA, während nur 19 % dies für einen Fehler hielten ⁴⁰.

38 Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik (WZB) No. 15 u. 25. In diesen Zahlen sind entgegen der offiziellen Arbeitsloskeitsstatistik auch jene Beschäftigungslosen miteinbezogen, die sich in der Lohnausgleichskasse befinden.

39 Vgl. *Hansjacob Steble*, Italiens schwierige Stabilität, in: Europa-Archiv 20/1986, S. 589.

40 Vgl. *Günter Trautmann*, Ghadaffi, Reagan und das Mittelmeer, in: *ZigZag* 1/1987, S. 25.

Sieht man jedoch von diesem neugewonnenen Profil in der italienischen Außenpolitik und den unbestreitbaren wirtschaftlichen Erfolgen (Wirtschaftswachstum, Inflation, Außenhandel) ab, liest sich die Bilanz der Regierung eher als eine Bilanz steckengebliebener und unterlassener Reformen. Die „Grande Riforma“, die das Wahlrecht und die zentralen Institutionen des Staates reformieren sollte⁴¹, versandete mit dem Abschlußbericht der *Bozzi*-Kommission. Allein die Regierungsarbeit wurde durch das „consiglio di gabinetto“ gestrafft. Nicht einmal die Abschaffung des geheimen Stimmrechtes, um den parlamentarischen Heckenschützen ihr klientelistisches Handwerk zu legen, konnte unter den Parteien des regierenden Pentapartito durchgesetzt werden. „Von der Grande Riforma“, schreibt *Paolo Flores D'Arcais*, „verflüchtigt sich nunmehr selbst die Erinnerung“⁴².

Die dringende Reform des veralteten Schulsystems und des ineffizienten und kaum noch zu finanzierenden Gesundheitsdienstes wird weiter vor sich hergeschoben. Eine unzureichende Neufassung des Mietrechts⁴³ wird den Wohnungsmarkt weder liberalisieren noch die insbesondere in den Ballungszentren virulente Wohnungsfrage sozial lösen können. Die Schattenwirtschaft wird von der Regierung eher hofiert als bekämpft. Selbst die Sozialisten vergessen ihre sozialstaatlichen Ambitionen, wenn sie in die neoliberale (neolibertäre?) Lobpreisung der hohen Innovations- und Produktivitätsraten der *economia sommersa* miteinstimmen und dabei die an Steuerhinterziehung und Kinderarbeit gekoppelten Aspekte eines sozial und physisch prekären Erwerbslebens verdrängen.

Italien unter *Craxi* – eine Republik mit Regierung? Natürlich. Regierungen, die regierten, gab es allerdings schon vorher in Italien. Geändert hatten sich eher der Stil und das Image des Regierungschefs, als die grundsätzliche Richtung und Durchsetzbarkeit der Regierungspolitik. Daß ein Sozialist die Regierung Italiens führte, war nicht zu erkennen. Verständlich deshalb der bittere Kommentar des Philosophen und Sozialisten *Norberto Bobbio* an die Adresse von DC und PSI: „Laßt es uns wissen, wenigstens unterm Strich, welche Fortschritte die italienische Gesellschaft machen wird, wenn ein Christdemokrat die Regierung führt oder welchen Rückschritt es bedeutet, wenn das Land keinen sozialistischen Regierungschef mehr haben wird“⁴⁴. Die von dem Christdemokraten *Giovanni Goria* seit Juli 1987 geführte Fünf-Parteienkoalition wird eine erste Probe aufs Exempel erlauben.

Beurteilt man jedoch die Bilanz der Regierung *Craxi* allein auf dem Hintergrund nicht verwirklichter sozialistischer Zielvorstellungen, dann vernachlässigt man die realen Machtverhältnisse in der Regierungskoalition und die Neoliberalisierung „sozialistischer“ Programmatik⁴⁵. Darüberhinaus begibt man sich der Möglichkeit, das politische Projekt *Craxis* zu begreifen, die kommunistische Dominanz in der italienischen

41 Vgl. Regierungserklärung *Craxis*, a. a. O. (Anm. 16), S. 174 ff.

42 *Paolo Flores D'Arcais*, *La gabbia del Craxismo*, in: *La Repubblica* vom 28.10.1986, S. 7. Der Artikel ist die Zusammenfassung eines längeren Aufsatzes desselben Autors in: *Micromega* 3/1986.

43 Vgl. *La Repubblica* vom 23.10.1986, S. 1 u. 2.

44 *Norberto Bobbio* zit. nach: *Aldo Schiavone*, *l'amara scoperta di Noberto Bobbio*, in: *La Repubblica* vom 1.8.1986.

45 Vgl. *Wolfgang Merkel*, *Prima e dopo Craxi: Le trasformazioni del PSI*, Padua 1987, S. 225.

Linken zu brechen und die Sozialistische Partei im Zentrum des Parteiensystems zum monopolistischen Sammellager aller modernen, reformistischen Kräfte zu machen. Unter diesem strategischen Imperativ bestimmt mehr die sich rasch wandelnde Logik des politischen Marktes als programmatische Verpflichtungen die Politik der PSI-Führung. Indem diese sich zunehmend solcher programmatischen „Trägheitselemente“ entledigt hat, erscheint der Partito Socialista Italiano tatsächlich als entideologisiert, marktkonform und modern. Die langsamen, aber kontinuierlichen Wahlerfolge, der stetige Zuwachs an politischer Macht verleihen *Craxis* „Neuer Politischer Ökonomie“ eine nicht zu leugnende Bestätigung durch den „politischen Markt“. Dies und nicht die konsequente Verfolgung sozialistischer Programmziele ist die Legitimationsgrundlage von *Craxis* Führungsanspruch.

Wolfgang Merkel