

Gohr, Antonia

Working Paper

Maastricht als Herausforderung und Chance: Die Auswirkungen der europäischen Integration auf den italienischen Wohlfahrtsstaat

ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2001

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Gohr, Antonia (2001) : Maastricht als Herausforderung und Chance: Die Auswirkungen der europäischen Integration auf den italienischen Wohlfahrtsstaat, ZeS-Arbeitspapier, No. 08/2001, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41504>

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.

Antonia Gohr

**Maastricht als Herausforderung und Chance –
Die Auswirkungen der europäischen Integration auf
den italienischen Wohlfahrtsstaat**

ZeS–Arbeitspapier Nr. 8/01

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen
e–mail: agohr@zes.uni-bremen.de

Für wertvolle Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Papiers danke ich Karl Hinrichs, Herbert Obinger, Heinz Rothgang, Achim Schmid (ZeS–Bremen), Martin Schludi (MPIfG Köln), Holle Gohr und Marcella Schlegel.

Zusammenfassung

Das Papier fragt nach den Auswirkungen der europäischen Integration auf den nationalen Wohlfahrtsstaat am Beispiel der italienischen Sozialpolitik seit 1992.

Der italienische Wohlfahrtsstaat hat in den 90er Jahren einschneidende Reformen erfahren. Neben den vielen internen Herausforderungen erhöhten insbesondere die im Maastrichter Vertrag vereinbarten wirtschaftspolitischen Zielgrößen den politisch-ökonomischen Problemdruck auf den Sozialstaat. Die 1990er Jahre bieten sich daher für eine Untersuchung besonders an.

Die Maastrichter Konvergenzkriterien stellten für die italienische Sozialpolitik einerseits Zwänge dar, andererseits ermöglichten sie aber in dem fragmentierten Parteiensystem Italiens Reformen, die zuvor an der Schwäche und Kurzlebigkeit zahlreicher Koalitionsregierungen gescheitert waren. Die europäische Integration wirkte damit gleichsam als "Modernisierungspeitsche". Ergänzt und verstärkt wurde dieser externe Druck durch interne Ereignisse, wie den Zusammenbruch des Parteiensystems und das Erscheinen neuer politischer Akteure. Die internationalen Einflußfaktoren sollen daher auf Wechselwirkungen mit innenpolitischen Determinanten der Sozialstaatstätigkeit untersucht werden.

Zwar konzentriert sich diese Untersuchung auf den italienischen Wohlfahrtsstaat. Sie zielt jedoch auch darauf ab, zum Verständnis der Faktoren und Umstände der Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale Wohlfahrtsstaaten allgemein einen Beitrag zu leisten.

Inhalt

1 Einleitung.....	5
2 Konstruktionsprinzipien und Finanzstruktur des italienischen Wohlfahrtsstaats – Eine Skizze.....	7
3 Herausforderungen für den italienischen Sozialstaat.....	9
3.1 Interne Herausforderungen, Besonderheiten und Probleme ²⁴	10
3.1.1 Internes Entwicklungsgefälle und anhaltende Arbeitsmarktprobleme.....	10
3.1.2 Fragmentierung, Partikularismus und Klientelismus.....	11
3.1.3 Alterssicherungssystem und demographische Entwicklung.....	12
3.1.4 Hohe Staatsverschuldung und tiefgreifende Schwächen von Sozialbürokratie und Staatsverwaltung.....	13
3.1.5 Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft.....	14
3.2 Die externe Herausforderung.....	14
3.2.1 Maastricht als Herausforderung.....	15
3.2.2 Die Teilnahme an der ersten Euro–Runde: fast ein politisches Dogma.....	17
4 Italienische Sozialpolitik zwischen europäischem Druck und nationalen Erfordernissen.....	21
4.1 Die Wende in den 90er Jahren: Der Beginn eines umfassenden Reformprozesses.....	21
4.2 Gründe für den "Maastricht–Effekt".....	30
4.2.1 Europa – Die große Hoffnung.....	31
4.2.2 Der Zusammenbruch des Parteiensystems und die Erschöpfung des Expansions–Paradigmas.....	32
5 Does Maastricht matter? – Einige Schlußfolgerungen.....	36
Literatur.....	38
Abkürzungen.....	42

1 Einleitung

Der italienische Sozialstaat hat in den 1990er Jahren einschneidende Reformen erfahren. Waren in den 80er Jahren wichtige Reformen trotz struktureller sozialpolitischer Defekte und eines zunehmenden Problemdrucks unterblieben, so änderte sich dies in den 90ern. Als Italien 1992 aus dem Europäischen Währungsverbund ausgeschlossen wurde, gab dies den Anstoß zu einem tiefgreifenden Reformprozeß, der so bedeutsam war, daß gar von einer "Kopernikanischen Revolution"¹ die Rede war. Italien habe sich, so wurden die Anstrengungen für den Euro gelobt, "vom Saulus zum Paulus" gewandelt, und Beobachter konstatierten, "that the 1990s will be remembered as a crucial decade for Italy's firm and irreversible 'anchoring' to the European core [...]"². Die im Zuge eines umfassenden Konsolidierungsprogramms vorgenommenen sozialpolitischen Reformmaßnahmen trugen dazu bei, Italien die Teilnahme an der ersten Runde der europäischen Währungsunion (EWU) zu ermöglichen.

In der Europäischen Gemeinschaft nimmt Italien eine bedeutende Stellung ein.³ Die westeuropäische und atlantische Bindung halfen Italien – wie auch der Bundesrepublik – über die Folgen des Zweiten Weltkrieges hinweg. Das Land gehörte 1951 zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Der italienische Ministerpräsident Alcide De Gasperi spielte bei dieser Integrationsentscheidung neben Konrad Adenauer und Robert Schuman eine wichtige Rolle. Italien unterstützte 1953/54 den letztlich gescheiterten Versuch, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft ins Leben zu rufen und wirkte 1957 mit den Römischen Verträgen bei der Gründung der EWG mit. 1981 legten die italienische und die deutsche Regierung den gemeinsamen Entwurf für eine europäische Akte vor, die mit dem Ziel der Schaffung einer europäischen Union weitreichende EG–Reformen vorsah.⁴

Während Frankreich die Aufgabe der nationalen Finanzhoheit durch ein Referendum legitimierte und Deutschland sich bei diesem Schritt durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts absicherte, stieß die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags 1992 in Italien verfassungsrechtlich und politisch auf keine Schwierigkeiten und vollzog sich ohne

¹ Ferrera/Gualmini 2000: 367.

² Ferrera/Gualmini 2000: 368.

³ Zur Rolle Italiens in Europa und der Geschichte seiner Europapolitik vgl. Raffone 1998; Missiroli 1998.

⁴ Die Initiative der beiden Außenminister Hans–Dietrich Genscher und Emilio Colombo wollte unter anderem EG und EPZ stärker verbinden, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitern, im Ministerrat das Einstimmigkeitsprinzip abschaffen und die Sicherheitspolitik in die EPZ einbeziehen (Weidenfeld 1991: 35 f.). Im Laufe der Beratungen erfuhren diese tiefgreifenden Vorschläge allerdings eine erhebliche Abmilderung.

nennenswerte öffentliche Diskussionen.⁵ Daß der ehemalige italienische Ministerpräsident Romano Prodi im September 1999 zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt wurde, wird in Italien als wichtige Bestätigung für die Bedeutung des Landes in der EU gewertet.

Italien gilt als traditionell eifriger Europa-Befürworter, und an die europäische Integration knüpfte man in Italien stets besondere Hoffnungen. Um so härter traf Politik und Öffentlichkeit in Italien das infolge des Sturzes der Lira erzwungene Ausscheiden des Landes aus dem Wechselkursverbund des Europäischen Währungssystems (EWS) im September 1992. Dies brachte die gravierende Finanzkrise des italienischen Staates schlagartig ins öffentliche Bewußtsein und wurde zum Auslöser einer tiefen politischen Krise. In der öffentlichen Diskussion dominierte die Frage, ob Italien an der Startrunde des Euro würde teilnehmen können. Führende europäische und italienische Politiker bezweifelten, daß es Italien gelingen würde, die Maastrichter Konvergenzkriterien rechtzeitig zu erfüllen. Skepsis war angesichts der Höhe der Staatsverschuldung und des Haushaltsdefizits durchaus angebracht. Das anhaltend große soziale Nord-Süd-Gefälle, die hohe Staatsverschuldung und die offenkundige Unfähigkeit der regierenden Politiker, die anstehenden Probleme zu lösen, ließen Zweifel an der "Europafähigkeit" des Landes aufkommen. Nichts fürchtete man mehr als den Abstieg in eine Art geopolitische "zweite Liga". Wirtschaftliche und politische Reformen erschienen dringend geboten, um den "europäischen Zug" nicht zu verpassen. Daß Italien von Anfang an bei der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) dabeisein würde, glaubte bis zum Herbst 1996 niemand. Denn von den im Maastrichter Vertrag mit den Konvergenzkriterien vereinbarten wirtschaftspolitischen Zielgrößen war das Land weit entfernt. Allen pessimistischen Prognosen zum Trotz gelang Italien der WWU-Beitritt auf Anhieb, und "nach dem großen Wirtschaftswunder Italiens in den fünfziger Jahren ereignete sich also das kleine Finanzwunder der neunziger Jahre."⁶

Die Konsolidierungsbemühungen, die Italien zur Erreichung der Euro-Kriterien unternahm, schlossen weitreichende sozialpolitische Reformmaßnahmen mit ein. Diese wären – so die hier vertretene These – ohne den europäischen Druck in diesem Umfang kaum realisiert worden. Gefördert wurden die Reformbestrebungen durch einen tiefgreifenden Transformationsprozeß des politischen Systems zu Beginn der 90er Jahre.⁷ Der weitreichende

⁵ Die neofaschistische Alleanza Nazionale (AN) und die neokommunistische Rifondazione Comunista (RC) hatten 1992 gegen die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags gestimmt.

⁶ Trautmann 1998: 16.

⁷ Die alten Regierungsparteien lösten sich auf und neue politische Formationen wie Lega Nord (Gohr 2001) und Forza Italia (Mc Carthy 1996) entstanden.

sozialpolitische Wandel wurde damit durch eine Kombination aus endogenen und exogenen Faktoren bewirkt.

Der Beitrag fragt nach den Auswirkungen der europäischen Integration – insbesondere der Europäischen Währungsunion und der mit ihr verbundenen sogenannten Konvergenzkriterien – auf den italienischen Wohlfahrtsstaat. Es soll untersucht werden, inwiefern es zu einem Wandel der italienischen Sozialpolitik gekommen ist und welche Richtung, Reichweite und Erscheinungsformen diesen Wandel kennzeichnen. Doch nicht nur die Maastrichter Konvergenzkriterien und der dadurch verstärkte ökonomische Problemdruck brachten den sozialpolitischen Reformprozeß in Italien in Gang. Für den sozialstaatlichen Wandel waren auch die innenpolitischen Umwälzungen der 1990er Jahre bedeutsam. Daher werden die nationalen politisch–institutionellen und historisch–kulturellen Rahmenbedingungen in die Untersuchung mit einbezogen.

Das Papier setzt sich aus fünf Teilen zusammen. Im folgenden zweiten Teil werden Konstruktionsprinzipien und Finanzstruktur des italienischen Wohlfahrtsstaats skizziert. Der dritte Teil beschreibt als mögliche Erklärungsansätze für die weitreichenden Reformen die internen und externen Herausforderungen, mit denen der italienische Wohlfahrtsstaat konfrontiert wird. Abschnitt vier schildert die sozialpolitischen Reformen und analysiert die Gründe für Sozialpolitikwandel in den 90er Jahren. Das letzte Kapitel faßt die zentralen Ergebnisse zusammen.

2 Konstruktionsprinzipien und Finanzstruktur des italienischen Wohlfahrtsstaats – Eine Skizze

Das italienische System der sozialen Sicherung basiert hauptsächlich auf dem beitragsfinanzierten Versicherungsprinzip. Es gilt daher als dem bismarckschen Sozialversicherungsmodell zugehörig und wird in der vergleichenden Sozialstaatsforschung meist dem konservativen Sozialstaatstypus zugeordnet.⁸ Die für dieses Sozialmodell typischen Strukturelemente kennzeichnen auch den italienischen Wohlfahrtsstaat: Die para–staatlich organisierten Sicherungssysteme sind überwiegend beitragsfinanziert, einkommensbezogen und haben statusbewahrende Funktion.

⁸ Esping–Andersen 1990. Eindeutig und für alle Bereiche der sozialen Sicherung gleichermaßen zutreffend ist diese vereinheitlichende Typologisierung jedoch nicht. Die italienische Sozialpolitik wird vielmehr – ähnlich wie die deutsche – durch eine "Politik des mittleren Weges" (Manfred G. Schmidt 1990) zwischen sozialdemokratischen und liberalen Politikoptionen charakterisiert.

Wie in vielen europäischen Wohlfahrtsstaaten hat sich in Italien nach dem Zweiten Weltkrieg ein "welfare mix" entwickelt. So ist, entgegen der oben skizzierten Typologisierung, der 1978 geschaffene nationale Gesundheitsdienst (*Servizio Sanitario Nazionale, SSN*) mit seinem universalistischen Charakter und der Anerkennung von sozialen Rechten als "Staatsbürgerrechte" eher dem sozialdemokratischen Modell zuzuordnen.⁹ Der Gesundheitsdienst wird über Beiträge, Steuern und Selbstbeteiligungen der Leistungsempfänger finanziert. Zwar wird ein großer Teil der Gesundheitsausgaben durch staatliche Mittel getragen; allerdings wurde die ursprüngliche Idee, den nationalen Gesundheitsdienst gänzlich aus Steuergeldern zu finanzieren, nie umgesetzt.¹⁰ Das Gesundheitssystem ist dezentral organisiert; mit der Leistungsgewährung sind lokale Gesundheitseinheiten betraut (*Unità Sanitarie Locali, USL*).¹¹ Deren Haushalt wird zentral vom Gesundheitsministerium festgelegt. Für Defizite der USLs gibt es jedoch eine Finanzierungsgarantie des Staates, weshalb der Zwang zu Einsparungen fehlt. Da die Gesundheitsausgaben der Regionen und Provinzen stets über den ihnen zugeteilten Mitteln liegen, weist der SSN regelmäßig große Defizite auf.¹²

Die Arbeitslosenversicherung in Italien ist durch selektive und residuale Merkmale gekennzeichnet. So wird bei der Absicherung im Fall der Erwerbslosigkeit bei abhängig Beschäftigten je nach Wirtschaftssektor und Entlassungsgrund zwischen der "regulären" Erwerbslosenversicherung und den "Lohnausgleichskassen" (*Cassa Integrazione Guadagni*) unterschieden. Kritiker beschrieben die italienische Arbeitslosenversicherung daher als "Zwei-Klassen-System"¹³. Die "reguläre" Erwerbslosenversicherung ist eine Pflichtversicherung, deren Leistungen ausschließlich über Arbeitgeberbeiträge finanziert werden.¹⁴ Das gewöhnliche Arbeitslosengeld wird auf der Basis des vorangegangenen Einkommens berechnet und betrug bis 1990 15 Prozent des durchschnittlichen Bruttoentgelts der letzten drei Monate.¹⁵ Die Transferleistung war so gering, daß sie keine ausreichende finanzielle Absicherung im Fall von Erwerbslosigkeit darstellte.¹⁶ Die Lohnausgleichskassen,

⁹ Im SSN sind die gesamte italienische Wohnbevölkerung sowie in Italien wohnhafte Ausländer abgesichert.

¹⁰ Anfang der 90er Jahre betrug der aus öffentlichen Mitteln finanzierte Anteil etwa 45–47 Prozent, während Beiträge und Selbstbeteiligungen ca. 53–55 Prozent des Finanzaufwandes ausmachten (Klammer 1999: 207).

¹¹ Die Regionen sind auf lokaler Ebene für die Organisation und Kontrolle der "örtlichen Gesundheitsstellen" (*USL*) zuständig.

¹² Klammer 1999: 208.

¹³ Klammer 1999: 194.

¹⁴ Zur Finanzierungsstruktur vgl. Klammer 1999: 196 f.

¹⁵ Vor 1989 lag der Prozentsatz lediglich bei 7,5 Prozent (vgl. Klammer 1999: 195, Anm. 18). 1991 wurde der Prozentsatz auf 20 Prozent und 1993 auf 25 Prozent erhöht (vgl. Mairhuber 1998: 161).

¹⁶ Mairhuber 1998: 119, 161. Trotz der hohen Arbeitslosigkeit in Italien übersteigen die Beitragseinnahmen wegen des niedrigen Niveaus der Leistungen und der Eingrenzung des Nutznießerkreises regelmäßig das Leistungsvolumen. Die Überschüsse werden zur Deckung der Defizite im Rentenbereich verwendet (Klammer 1999: 200).

deren Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge und staatliche Mittel erfolgt, waren ursprünglich als zeitlich begrenzter Einkommensersatz für vorübergehend unter- oder nichtbeschäftigte Arbeitnehmer gedacht¹⁷; sie entwickelten sich jedoch im Laufe der Zeit durch mißbräuchlich-klientelistische Verlängerungen der Bezugsdauer zu einer unbegrenzten Erwerbslosenunterstützung auf hohem Leistungsniveau.¹⁸

Das italienische Rentensystem beruht auf dem beitragsfinanzierten Umlageverfahren. Allerdings löste es sich in den 70er und 80er Jahren immer mehr von der strikten Beitragsorientierung; zahlreiche Leistungselemente – wie beispielsweise die 1969 eingeführte bedarfsabhängige Sozialpension – waren in der Folge nicht mehr an das beitragsbezogene Versicherungsprinzip gebunden. Lücken im sozialen Netz wurden häufig über "Fürsorgelemente" im Rentensystem kompensiert¹⁹: "[...] Italy's pension system ended up performing a number of functions, providing social security, relief and even supplementing the income of the unemployed."²⁰

3 Herausforderungen für den italienischen Sozialstaat

Gerade auf dem Feld der Sozialpolitik ist die Frage, in welchem Ausmaß sich die europäische Integration auswirkt, umstritten. In der Sozialstaatsforschung werden die Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat vor allem anhand zweier Thesen diskutiert: Betonen die einen, daß es in erster Linie interne Herausforderungen²¹ wie die demographischen Veränderungen der Gesellschaftsstruktur, die Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit, die Veränderung der informellen Wohlfahrtsproduktion und die Erosion der moralischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaats sind, die Sozialstaatsreformen anstoßen²², unterstreichen andere die

¹⁷ Die CIG diente in hohem Maße als wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Linderung sektoraler und/oder regionaler Arbeitsmarktkrisen (vgl. Mairhuber 1998: 120; Klammer 1999: 197). Der Geltungsbereich der Lohnausgleichskassen umfaßte allerdings nur einen begrenzten und dadurch privilegierten Personenkreis (aus Industrie, Bausektor und Landwirtschaft).

¹⁸ Die Ausgleichszahlung der CIG beläuft sich auf 80 Prozent des Nettolohnes (bis zu maximal 40 Wochenstunden). Vgl. Mairhuber 1998: 121 f.; Klammer 1999: 198 f.

¹⁹ So führten die lockeren Zugangsbestimmungen zu Invaliditätsrenten zu einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme derselben in strukturschwachen Regionen. Die Invaliditätsrenten ersetzen die unzureichende Absicherung bei Arbeitslosigkeit und dienen der regionalen Umverteilung.

²⁰ Artoni/Zanardi 1997: 248.

²¹ Die internen Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats hebt Kaufmann hervor (Kaufmann 1997).

²² In Deutschland werden außerdem die Vereinigungskosten zu den gewichtigen internen Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats gezählt.

zunehmenden externen Herausforderungen²³, zu denen insbesondere die Standortdebatte in den 90er Jahren gezählt wird.

3.1 Interne Herausforderungen, Besonderheiten und Probleme²⁴

Der Sozialstaat ist auch in Italien in den letzten Jahren in das Zentrum politischer Auseinandersetzungen gerückt. Zahlreiche Besonderheiten und Probleme wie das dramatische Nord–Süd–Gefälle, die ungünstige Entwicklung der Altersstruktur, die hohe Staatsverschuldung und die weitverbreitete Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft stellen die sozialen Sicherungssysteme vor schwierige Herausforderungen und haben die Debatte über die Reform des Sozialstaats auf die politische Tagesordnung gebracht.

3.1.1 Internes Entwicklungsgefälle und anhaltende Arbeitsmarktprobleme

Italien ist durch ein tiefgreifendes wirtschaftliches und soziales Nord–Süd–Gefälle gespalten. Diese Kluft schlägt sich auch in der Arbeitslosenstatistik nieder. Die Gesamtarbeitslosigkeit beträgt 11,3 Prozent (1999).²⁵ Während die Arbeitslosenquote im Norden mit 7,5 Prozent unter europäischen Durchschnittswerten liegt, beträgt sie im Süden über 20 Prozent.²⁶ Durch das dramatische Nord–Süd–Gefälle faßt Italien in sozialpolitischer Hinsicht "zwei Nationen in einer" geographisch zusammen²⁷. Das sozialpolitische Nord–Süd–Gefälle zeigte sich besonders augenfällig in dem auffallenden Anstieg der Invaliditätsrenten im Süden. Die Invaliditätsrente hatte vor allem in den konjunkturschwachen Regionen zunehmend die Funktion einer Arbeitslosen- und Sozialhilfe übernommen.

Überdurchschnittlich betroffen von der Arbeitslosigkeit sind nicht nur bestimmte Regionen, sondern auch bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, nämlich Frauen und Jugendliche. So beträgt die Frauenarbeitslosigkeit rund 16 Prozent und ist damit beinahe doppelt so hoch wie

²³ Die durch Internationalisierung und Europäisierung zunehmenden externen Herausforderungen betonen beispielsweise Rieger und Leibfried (Rieger/Leibfried 1998), Leibfried und Pierson (1999; 1998a/b) und die Autoren und Autorinnen in dem von Scharpf und Schmidt herausgegebenen Sammelband (Scharpf/Schmidt 2000).

²⁴ Die in dem folgenden Abschnitt skizzierten Herausforderungen stellen zugleich Strukturmerkmale des italienischen Wohlfahrtsstaats dar.

²⁵ Die Arbeitslosenquote war in Italien 1993/94 im Gefolge der Rezession von rund 9 Prozent auf über 12 Prozent gestiegen und fiel erst 1999 wieder unter diese Marke.

²⁶ Die Arbeitslosenquote in der EU beträgt 9,2 Prozent (1999) (Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000, Teil II). Während die Arbeitslosenquote in Norditalien zwischen 1996 und 1999 sank, stieg sie im Mezzogiorno in diesem Zeitraum von 21,7 auf 22,8 Prozent an (Gualmini 2000: 332). Die zitierten Datenquellen enthalten keine geographische Definition des "Nordens" und des "Südens". Folgende Regionen werden in der Regel zum "Mezzogiorno" gezählt: Abruzzen, Molise, Kampanien, Apulien, Lukanien, Kalabrien, Sizilien und Sardinien, während die übrigen Regionen als "Nord- und Mittelitalien" bezeichnet werden.

²⁷ Leibfried 1990: 301 (Anm. 44).

die Arbeitslosenquote für Männer, die bei rund 9 Prozent liegt.²⁸ Die Jugendarbeitslosigkeit²⁹ liegt mit 12,4 Prozent 4 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt (8,5 Prozent).³⁰

3.1.2 Fragmentierung, Partikularismus und Klientelismus

Strukturelle Besonderheiten des "Welfare State all'Italiana"³¹ sind ein hohes Maß an Fragmentierung und Partikularismus. Eine ungleichgewichtige Einbeziehung verschiedener Standardrisiken in die soziale Sicherung und eine Privilegierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes führt zu einer ungleichen Verteilung der Finanzierungslasten zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen. "[...] the fragmented development of Italy's social insurance initiated a true 'labyrinth' of categorical privileges that has very few counterparts in other countries."³² Gut gesicherten, gewerkschaftlich organisierten Arbeitern aus der Großindustrie im Norden des Landes ('insiders') steht die Masse der schlecht Gesicherten vieler anderer Sektoren gegenüber. Die Absicherung von Personen, die niemals berufstätig waren, ist mangelhaft, zumal es in Italien kein Mindestsicherungssystem für Personen ohne Einkommen – wie z.B. die deutsche Sozialhilfe – gibt. Die Unterentwicklung einer einkommensabhängigen staatlichen Arbeitslosenunterstützung hatte in der Vergangenheit zu einer abnormen Beanspruchung der Invalidenrenten geführt.³³ Aufgrund dieser empfindlichen Lücken im Sozialschutzsystem wurde der italienische Wohlfahrtsstaat gar als "rudimentärer Wohlfahrtsstaat"³⁴ charakterisiert.

Das hoch fragmentierte soziale Sicherungssystem eröffnete überdies vielfältige Möglichkeiten zur Gratifikation und Loyalitätssicherung von Parteianhängern und diente dem Aufbau und der Pflege klientelistischer Strukturen.³⁵ Fragmentierung und Klientelismus erschwerten sozialpolitische Reformen, denn jede Veränderung zog zwangsläufig den Protest einer Vielzahl unterschiedlicher Gruppen nach sich.³⁶ Der Abbau von Privilegien und Ungleichheiten im Sozialsystem gilt daher als wichtiges Reformziel.

²⁸ Die Frauenarbeitslosenquote liegt in Italien damit rund 5 Prozentpunkte über dem Gemeinschaftsdurchschnitt (1999 : 10,8 Prozent).

²⁹ In Prozent der Bevölkerung der 15–24jährigen.

³⁰ Die Zahlen beziehen sich auf 1999 (vgl. Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000, Teil II).

³¹ Ascoli 1984.

³² Ferrera/Gualmini 2000: 358.

³³ Vgl. Hohnerlein 1997: 20.

³⁴ Leibfried 1990: 301.

³⁵ Es ist sicher kein Zufall, daß die Ermittlungen des Schmiergeldskandals 1992 mit der Aufdeckung eines Korruptionsfalls in einer sozialstaatlichen Institution begannen als der Geschäftsführer eines kommunalen Altenheims in flagranti beim Entgegennehmen eines Schmiergeldpakets ertappt wurde.

³⁶ Vgl. Saraceno 1993: 186.

3.1.3 Alterssicherungssystem und demographische Entwicklung

Der Umbau des Rentensystems galt und gilt als größte Herausforderung für die italienische Sozialpolitik.

Das umfangreiche staatlich abgesicherte Rentensystem war in Italien bis 1992 besonders generös: So garantierte es, ohne Altersgrenzen, bereits nach 35 Versicherungsjahren die volle Rente.³⁷ Italien war daher in Europa das Land mit der höchsten Zahl an Rentnern unter 60 Jahren.³⁸ Da sich die Pensionszahlungen vor allem nach dem Einkommen der letzten Arbeitsjahre berechneten, kam es häufig zu entsprechenden "Karrieresprüngen" am Ende des Arbeitslebens.³⁹ Überdies war es verhältnismäßig einfach, eine Invaliditätsrente zu beziehen.⁴⁰ Die Sozialausgaben machen in Italien fast $\frac{1}{4}$ des BIP⁴¹ aus; damit weicht Italien nicht vom EU-Durchschnitt ab. Die eigentliche Besonderheit liegt in der asymmetrischen Struktur der Sozialausgaben. So machen die Rentenzahlungen den weitaus größten Teil der Sozialausgaben aus, während für Leistungen in Bereichen wie Bildung, Familie, Mutterschaft und Arbeitslosigkeit weit weniger ausgegeben wird. Der Anteil der Altersrentenleistungen am BIP liegt in Italien mit 15,4 Prozent (1997) über dem EU-Durchschnittswert⁴², während der Anteil der Familienleistungen am BIP nur 0,8 Prozent (1997) beträgt.⁴³ Kritiker haben Italien daher als "Rentner-Staat" bezeichnet.⁴⁴ Dieses Ungleichgewicht ist zwar auch in anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten zu beobachten⁴⁵, in Italien scheint es jedoch besonders besorgniserregend zu sein, weil die demographische Entwicklung – auch im europäischen

³⁷ Öffentlich Bedienstete konnten sogar bereits nach nur 20 Versicherungsjahren vorzeitig in Pension gehen.

³⁸ Hohnerlein 1999a: 67. Beobachter prägten daher für Italien den Begriff "baby-pensioners" (vgl. Esping-Andersen 1997: 404).

³⁹ Die Renten- und Pensionsleistungen errechneten sich aus dem Steigerungssatz des Durchschnittseinkommens der letzten fünf Jahre (für öffentlich Bedienstete wurde das letzte Monatseinkommen herangezogen) multipliziert mit der Zahl der Versicherungsjahre (maximal 40). Dieser Berechnungsmodus garantierte Einkommensersatzraten zwischen 80 und – für Staatsbedienstete – sogar über 90 Prozent.

⁴⁰ Für den Bezug der Invaliditätsrente mußten lediglich fünf Beitragsjahre nachgewiesen werden. Invalidität war dann gegeben, wenn die Möglichkeit des Verdienstes (*capacità di guadagno*) um mindestens zwei Drittel vermindert war. Ausschlaggebend war nicht nur die Arbeitsfähigkeit (*capacità di lavoro*) im medizinischen Sinn, sondern auch soziale und ökonomische Bedingungen wurden zur Bestimmung von "Invalidität" herangezogen.

⁴¹ 1995 betrug der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am BIP 23,7 % (OECD Gesundheitsdaten 1999).

⁴² Der EU-Durchschnitt lag bei 11,9 Prozent (vgl. Regini/Regalia 1997: 215, Anm. 6; Hohnerlein 1997: 17; Tronti/Roncati 1999: 24).

⁴³ Vgl. Hohnerlein 1997: 19 (Fußnote 31). Der Anteil der Bildungsausgaben am BIP liegt in Italien bei 4,6 Prozent (1995). OECD Gesundheitsdaten 1999.

⁴⁴ Ferrera/Gualmini 2000: 358.

⁴⁵ In der Bundesrepublik wurde diesbezüglich gleichfalls ein Ungleichgewicht konstatiert und immer wieder kritisiert (vgl. hierzu vor allem die Arbeiten Franz-Xaver Kaufmanns, z.B. 1997: 77 ff.; vgl. auch Schmidt 1998: 139, 147, 291 f.). Der größte Teil der Sozialausgaben entfällt auf die Alterssicherung, wohingegen Erziehungsgeld, Kindergeld und die Ausgaben für das Bildungssystem nur einen Bruchteil der Ausgaben für die Alterssicherung ausmachen (Schmidt 1998: 147).

Vergleich – dramatisch ist. Mit 1,26 Kindern zählt die italienische Geburtenrate zu den niedrigsten der Welt.⁴⁶ Hinzu kommt eine rasant wachsende Altersquote: Durch die gestiegene Lebenserwartung steigt der Anteil der über 60jährigen kontinuierlich an. 1997 betrug der Anteil der über 65jährigen 16,7 Prozent der Gesamtbevölkerung.⁴⁷ Die Tendenz ist steigend. Schätzungen zufolge wird die Altersgruppe der mindestens 65jährigen im Jahre 2008 19,7 Prozent der Gesamtbevölkerung betragen.⁴⁸

3.1.4 Hohe Staatsverschuldung und tiefgreifende Schwächen von Sozialbürokratie und Staatsverwaltung

Der Gesamtschuldenstand Italiens ist in den 90er Jahren auf mehr als 120 Prozent des Bruttosozialprodukts angewachsen.⁴⁹ Der finanzielle Handlungsspielraum des Sozialstaats wird durch den Schuldendienst erheblich eingeschränkt.

Als Strukturdefekt des italienischen Sozialstaats gilt die Mißachtung von Zugangsvoraussetzungen für Sozialleistungen sowohl seitens der Sozialbehörden als auch von seiten der Leistungsempfänger. Besonders sichtbar wurde dies in der überdurchschnittlichen Inanspruchnahme der relativ großzügigen Invaliditätsrente, deren Gewährung häufig dem Aufbau und der Pflege klientelistischer Austauschbeziehungen diene.

Überdies sind die öffentlichen Dienste durch eine mangelhafte Effizienz gekennzeichnet:

"The lack of a pragmatic culture, the partisan colonization of the administrative apparatus, the opportunistic use of public employment by the patronage system, the failure to design rational systems of incentives – these and other factors gave rise to an oversized bureaucracy with very low levels of performance."⁵⁰

Die unzureichende Effizienz der Staatsbürokratie gilt vielen Beobachtern als entscheidender Wettbewerbsnachteil: "An inefficient and unresponsive public bureaucracy constitutes the largest gap separating Italy from other industrialised countries [...]."⁵¹ So wurde jahrelang ein großer Teil der von Brüssel für Strukturhilfen bereitgestellten Gelder von Italien nicht abgerufen, da die zuständigen Behörden es versäumten, rechtzeitig die Projektanträge einzureichen. Die unterentwickelten Regionen wurden so um wichtige Ressourcen gebracht.⁵²

⁴⁶ Vgl. Hohnerlein 1997: 17; Tronti/Roncati 1999: 24.

⁴⁷ Der italienische Altersquotient wird in der EU nur noch von demjenigen Griechenlands (16,8 Prozent) und Schwedens (17,0 Prozent) übertroffen, wobei der Trend in Schweden allerdings rückläufig ist (die Zahlen beziehen sich auf 1997; OECD Gesundheitsdaten 1999).

⁴⁸ Die Werte liegen damit 2008 italienweit um ein Drittel höher als 1991 (vgl. Klammer 1999: 261).

⁴⁹ Vgl. Tabelle 2. Damit machen Italiens Staatsschulden beinahe ein Drittel der öffentlichen EU-Schulden aus.

⁵⁰ Ferrera/Gualmini 2000: 361.

⁵¹ Dente 1997: 192.

⁵² Vgl. Missiroli 1998: 36; Raffone 1998: 48, 49.

3.1.5 Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft

Italien weist eine im internationalen Vergleich überdurchschnittlich große Schattenwirtschaft auf.⁵³ Rund 30 Prozent des BIP wird über Schwarzarbeit erwirtschaftet, und beinahe 25 Prozent der Erwerbstätigen sind in der Schattenwirtschaft beschäftigt, während die Beschäftigung im formellen Sektor rückläufig ist.⁵⁴ Schätzungen gehen davon aus, daß dem italienischen Staat durch Steuerhinterziehungen jährlich umgerechnet ca. 230 bis 270 Milliarden Mark verloren gehen. Hinzu kommen Einbußen durch die Nichtentrichtung von Sozialbeiträgen.⁵⁵

3.2 Die externe Herausforderung

Zwar ist die Sozialpolitik nach wie vor ein Feld, das überwiegend in den nationalstaatlichen Hoheits- und Kompetenzbereich fällt, dennoch wird der europäischen Integration ein zunehmender Einfluß auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten zugeschrieben. Leibfried und Pierson unterscheiden zwei Arten des europäischen Einflusses⁵⁶: Einerseits greift die EU durch eigene sozialpolitische Initiativen, Verordnungen und Richtlinien ("positive Integration")⁵⁷ sowie durch die Beseitigung nationaler, mit der Gemeinschaftspolitik nicht vereinbarter Regelungen ("negative Integration")⁵⁸ *direkt* in die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ein. Andererseits erhöht die Wirtschaftspolitik der EU, insbesondere die Währungsunion, den Druck auf die öffentlichen Haushalte und übt damit einen *indirekten* Einfluß aus:

"[...] the process of European integration [...] has [...] significant effects on member-state social policies as both the economic policies of the EC and the

⁵³ Italien nimmt hier eine "Spitzenposition" unter den OECD-Staaten ein. Eine größere Schattenwirtschaft weist nur noch Griechenland auf (vgl. Schneider/Enste 2000: 30 ff.).

⁵⁴ Vgl. Schneider/Enste 2000: 30 ff. (vgl. auch die Zahlen bei Hohnerlein 1997: 17 sowie Ferrera/Gualmini 2000: 375). Schneider und Enste haben in ihrer vergleichenden Untersuchung den Bargeldansatz und den physikalischen Input-(Elektrizitätsverbrauchs-)Ansatz verwendet. Beide Methoden weisen Italien einen Platz unter den größten Schattenwirtschaften zu.

⁵⁵ Vgl. Klammer 1999: 256.

⁵⁶ Leibfried/Pierson 1999: 30; Leibfried/Pierson 1998b: 60.

⁵⁷ Hier wäre vor allem das Prinzip der Gleichbehandlung der Geschlechter (Lohngleichheit) zu nennen (Artikel 119 der Römischen Verträge). Zur "Gleichbehandlungspolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung" vgl. Kodré 1997.

⁵⁸ Als Beispiel für eine solche "negative Integration" gelten die als Kohll-Decker-Urteile bekannt gewordenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH): Der EuGH erklärte in diesen Fällen Bestimmungen des luxemburgischen Krankenversicherungsrechts für rechtswidrig, die die Kostenerstattung für in einem anderen Mitgliedstaat erbrachte Leistungen von einer vorherigen Genehmigung des Versicherungsträgers abhängig machen. Damit wurden Normen des nationalen Sozialrechts als nicht vereinbar mit der Warenverkehrs- bzw. Dienstleistungsverkehrsfreiheit des EG-Vertrags gewertet (vgl. Kötter 1998).

responses of social actors to those policies put pressures on national welfare states."⁵⁹

Besonders der von Europa ausgehende indirekte Einfluß hat auf den italienischen Wohlfahrtsstaat offenbar beträchtliche Auswirkungen gehabt. Der Beitrag will daher im folgenden vor allem diese indirekten Effekte der europäischen Integration nach Maastricht untersuchen.

3.2.1 Maastricht als Herausforderung

Kernstück des 1992 auf der Maastrichter Gipfelkonferenz des Europäischen Rates unterzeichneten Vertrags über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) ist die Wirtschafts- und Währungsunion. Zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion verpflichtete der Maastrichter Vertrag die Beitrittskandidaten zur Erfüllung wirtschaftspolitischer Zielgrößen, mit denen sie ihren Willen und ihre Fähigkeit zu einer dauerhaften Stabilitätspolitik unter Beweis stellen sollten. Wer bei der dritten Stufe der Währungsunion am 1. Januar 1999 dabeisein wollte, mußte die sogenannten Konvergenzkriterien erfüllen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Konvergenzkriterien

Konvergenzkriterien⁶⁰	
Preisstabilität	Die Inflationsrate darf das Mittel der drei preisstabilsten Länder um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte übersteigen.
Finanzpolitische Kriterien	Das geplante oder tatsächliche Haushaltsdefizit darf 3 Prozent, die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) nicht übersteigen.
Wechselkurskriterium	Die jeweilige Währung muß seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats sein.
Zinskriterium	Langfristige Zinssätze dürfen maximal 2 Prozent über dem Durchschnitt der Zinsen für langfristige Anleihen der drei preisstabilsten Länder liegen.

Quelle: Konvergenzbericht 1998: 6–11, 35–44.

Stichtag für die endgültige Entscheidung, welche Länder als Kerngruppe der Währungsunion von Anfang an dabeisein würden, war der Euro-Gipfel im Mai 1998. Italien sah diesem Tag mit Sorge entgegen. Schließlich entsprachen die Wirtschaftsdaten des Landes keineswegs den in Maastricht vereinbarten Kriterien. Zu Beginn der 90er Jahre überstieg das Staatsdefizit in Italien 10% des BIP. Die Schuldenquote lag in den 90er Jahren stets über 100% des BIP und

⁵⁹ Leibfried/Pierson 1999: 30.

⁶⁰ Bei der Auslegung der Konvergenzkriterien wurden Interpretationsspielräume vereinbart. Ausnahmen waren vorgesehen, wenn die Konvergenzlage die Nähe des Referenzwerts erreicht hatte, der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wurde oder sich die Daten rasch

war in einigen Jahren mehr als doppelt so hoch wie der Maastrichter Referenzwert.⁶¹ Für den Zinsendienst seiner Staatsschulden muß Italien rund ein Viertel seines Budgets aufwenden. Bei der Staatsverschuldung rangiert Italien nach Belgien an zweiter Stelle unter den EU-Staaten.

Tabelle 2: Referenzwerte und Konvergenzlage Italiens

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Referenzwert im Referenzzeit- raum ^b
Haushaltsdefizit ^a	10,1	9,6	9,5	9,2	7,7	6,7	2,7	2,5	1,9	3
Staatsschulden ^a	101,5	108,7	119,1	124,9	124,2	124,0	121,6	118,1	114,9	60
Inflationsrate ^c	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4	4,0	1,9	1,8	–	2,7
Langfristige Zinsen	13,3	13,3	11,2	10,5	12,2	9,4	6,9	6,7	–	7,8

Quelle: Europäisches Währungsinstitut: Konvergenzbericht 1998; Deutsche Bundesbank 1998.

- a) In % des BIP.
 b) Für HVPI und langfristige Zinsen Durchschnittswerte des Referenzzeitraums Februar 1997 bis Januar 1998; für Fiskalkriterien Jahreswerte 1997.
 c) Bis 1996 auf Basis des nationalen Verbraucherpreisindex; seit 1996 auf Basis des harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), der erst seit 1996 ausgewiesen wird.

Angesichts der angespannten Haushaltslage galt die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags durch Italien vielen als leichtfertig und unvernünftig. Skeptiker befürchteten, daß Italiens Wirtschaft aufgrund der Vielzahl nicht konkurrenzfähiger Industriebereiche⁶² und des extrem ausgedehnten und schwerfälligen, ineffizienten öffentlichen Sektors⁶³ einem stärkeren Wettbewerbsdruck und den damit verbundenen Problemen nicht gewachsen sein würde.⁶⁴ Überdies ist mit der Möglichkeit der Verschiebung der Wettbewerbsbedingungen durch eine Abwertung der eigenen Währung nach der Einführung fester Wechselkurse innerhalb von Euro-Land Schluß. Italien hatte sich in der Vergangenheit mehrfach des Wechselkursinstruments bedient, um seiner Exportwirtschaft durch diese *beggar-thy-neighbour*-Strategie Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.⁶⁵

genug dem Referenzwert näherten.

⁶¹ Siehe Tabelle 2; vgl. auch OECD 1999.

⁶² Im internationalen Vergleich ist die italienische Wirtschaft durch die Spezialisierung auf traditionelle Konsum- und Investitionsgüter gekennzeichnet, während die Marktanteile im Bereich der Hochtechnologie unterdurchschnittlich sind (vgl. Trautmann 1997: 100–105; Bonvicini 1997: 12).

⁶³ Die italienische Wirtschaft hat den höchsten Grad an Verstaatlichung in ganz Westeuropa. Ein Beispiel ist die größte Staatsholding IRI, zu der fast alle großen Banken gehörten. Die IRI – ein Relikt der Mussolini-Zeit – war ein Sammelsurium von unprofitablen Industriebetrieben. Der Konzern hatte sich im Nachkriegs-Italien zunehmend zu einem Versorgungswerk für Politikerprotegés entwickelt und einen gewaltigen Schuldenberg angehäuft.

⁶⁴ Zur ökonomischen Herausforderung des Maastrichter Vertrags für Italien vgl. Daniels 1993: 202 ff.; Della Sala 1997; Trautmann 1997: 100–105; Bonvicini u.a. 1997: 11 ff.

⁶⁵ Kritiker verwiesen zurecht darauf, daß die kurzfristigen Vorteile dieser Strategie mittel- und langfristig durch Negativwirkungen auf die makroökonomische Stabilität überlagert werden. Da in Italien hohe Inflationsraten die Abwertungen begleiteten, wurde ein Großteil der positiven Effekte der Abwertungen wieder zunichte gemacht (Gödde 1998).

Als Italien den Wechselkursmechanismus des EWS im September 1992 wegen der massiven Staatsverschuldung und hoher Inflationsraten infolge einer EWS-Krise verlassen mußte, drang die gravierende Finanzkrise des italienischen Staates schlagartig ins öffentliche Bewußtsein, und es war klar, daß Reformen dringend vonnöten waren, wollte man in der Kerngruppe des Euro dabei sein.⁶⁶ Der internationale Druck auf Italien wuchs insbesondere im Verlauf des Jahres 1992 beträchtlich. EU-Finanzexperten, internationaler Währungsfonds und OECD bekundeten Zweifel an Italiens Fähigkeit, die Kriterien rechtzeitig zu erfüllen.⁶⁷ Es stellte sich die Frage, wie ein ohnehin bereits als schwach und instabil geltender Staat mit der zusätzlichen Beschränkung der eigenen Handlungsspielräume durch den wachsenden internationalen Druck fertig werden würde.

3.2.2 Die Teilnahme an der ersten Euro-Runde: fast ein politisches Dogma

In der italienischen Öffentlichkeit bedeutete "Europa" in den 90er Jahren vor allem Währungsunion. Die Frage, ob Italien in der Kerngruppe der Währungsunion teilnehmen würde, dominierte monatelang die öffentliche Debatte.

"The Maastricht criteria and the European requests to join the EMU entered the national political discourse and presented to the citizens as a compulsory choice, framed as a choice between 'the good' and 'hell' [...]."⁶⁸

In Politik und Öffentlichkeit herrschte darüber Einigkeit, daß Italien als EG-Gründungsmitglied bei der ersten Runde der EWU unbedingt dabei sein müsse, andernfalls würde das Land auf der internationalen Bühne dauerhaft marginalisiert. Man argumentierte mit der politischen Sprengkraft, sollte Italien nicht in den ersten Kreis der Währungsunionsteilnehmer aufgenommen werden.⁶⁹ Beobachter verwiesen gar darauf, daß

⁶⁶ Die EWS-Krise, infolgeder die Lira das Währungssystem verlassen mußte, war durch das negative dänische Maastricht-Referendum im Juni 1992 ausgelöst worden. Das Vertrauen der Finanzmärkte in den Euro sank und löste Währungsturbulenzen aus. Zu Beginn der Krise stand die starke Überbewertung von Pfund, Dänischer Krone, Escudo und Lira gegenüber der D-Mark. Die hohen Inflationsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern konnten durch realignment-Versuche (d.h. die Anpassung der Wechselkurse an die veränderten Verhältnisse) der Regierungen und Zentralbanken nicht mehr kompensiert werden. Bei dem Versuch, den Kurs der Lira abzufangen, wurde rund die Hälfte der italienischen Währungsreserven verbraucht. Spekulative Attacken auf die Lira zwangen Italien, zur Verteidigung fester Wechselkurse extrem hohe Nominalzinsen hinzunehmen. Die hohen Zinsen führten zur Rezession, und die Überbewertung der Lira schwächte den Export. Nachdem auch massive Stützungskäufe der Zentralbanken die Lira nicht stabilisieren konnten, beschloß der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister eine Abwertung der Lira um 7 Prozent im EWS. Kurz darauf beschloß die italienische Regierung, die Lira aus dem EWS-Wechselkursmechanismus herauszunehmen und frei floaten zu lassen (vgl. Daniels 1993: 208–213).

⁶⁷ Daniels 1993: 204.

⁶⁸ Gualmini 2000: 338; vgl. auch Daniels 1993: 206, 213.

⁶⁹ Vgl. Kreile 1997: 12; Daniels 1993: 216; Bonvicini u.a. 1997.

ein Ausschluß Italiens zentrifugalen Kräften Auftrieb geben und dadurch die Gefahr einer Sezession "Padaniens" steigen könnte.⁷⁰

Zwar war die Teilnahme an der ersten Euro-Runde vor allem aus politischen Erwägungen von größter Bedeutung⁷¹, aber Italiens Regierungen hatten auch ein überragendes ökonomisches Interesse an der Währungsunion und brauchten diese Perspektive, um die Sanierung der Staatsfinanzen innenpolitisch voranzubringen und den koalitionsinternen Konsens über den Konsolidierungskurs aufrechtzuerhalten. Besonders wichtig waren und sind die für Italien durch den Euro zu erwartenden Zinssenkungen⁷², da der hochverschuldete italienische Staat durch niedrigere Zinsen beim Schuldendienst spart und Zinssenkungen überdies die Investitionsbedingungen verbessern.

Die italienischen Regierungen hofften, daß die Konvergenzkriterien nicht strikt ausgelegt⁷³ und daß letztlich vielmehr politische und nicht rein ökonomische Kriterien ausschlaggebend sein würden.⁷⁴ Die Aufregung war daher groß, als deutsche Politiker Zweifel daran äußerten, daß Italien die Voraussetzungen für die EWU rechtzeitig erfüllen würde. Vorschläge, die ein Europa der zwei Geschwindigkeiten empfahlen, wurden von italienischer Seite kritisch kommentiert. So stieß das in dem vieldiskutierten Schäuble-Lamers-Papier entworfene Kerneuropa-Modell⁷⁵ auf scharfe Ablehnung. Das Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion favorisierte eine Vorreiterrolle der wirtschaftlich stärksten Länder und schlug vor, daß sich zunächst Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten in der Wirtschafts- und Währungsunion zusammenschließen sollten. In Italien stieß die Initiative aus Deutschland mehrheitlich auf Ablehnung, einen Ausschluß aus Kerneuropa wollte man keinesfalls hinnehmen.

⁷⁰ Diamanti 1995: 819; Masala 1997: 17. Tatsächlich nannte Bossi Ende der 90er Jahre als Grund für die Distanzierung seiner Lega Nord von secessionistischen Bestrebungen die Teilnahme Italiens am Euro (vgl. Gohr 2001: 42 f).

⁷¹ Bonvicini u.a. 1997: 4.

⁷² Zinssenkungen sind zu erwarten infolge des Wegfalls des Wechselkursrisikos und aufgrund der gemeinsamen Stabilitätsregeln, die die Staatsverschuldung der Mitgliedsländer bremsen. Überdies würden die internationalen Finanzmärkte die Aussicht Italiens auf die Mitgliedschaft in der Währungsunion honorieren, was wiederum Zinssenkungen ermöglichen würde.

⁷³ Italien war wiederholt für eine Milderung der Kriterien eingetreten. So hatte sich Schatzminister Guido Carli bei Verhandlungen im Vorfeld der Maastrichter Konferenz erfolgreich dafür eingesetzt, für die zukünftige Bewertung der Konvergenzkriterien einen gewissen politischen Ermessensspielraum zuzulassen und dies auch in dem Vertrag festzuschreiben (Artikel 109J). Vgl. Daniels 1993: 205; Masala 1997: 21–23.

⁷⁴ Mit der Einschätzung, daß in EWWU-Fragen ein latentes Primat der Politik bestehe, lag Italien letzten Endes nicht falsch. Führende EU-Politiker verwiesen immer wieder darauf, daß die europäische Währungsunion nicht nur ein wirtschaftliches Projekt, sondern auch und vor allem ein eminent politisches Unterfangen sei. Die Konvergenzkriterien waren durchaus großzügig auslegbar und ließen einen beträchtlichen politischen Ermessensspielraum zu.

⁷⁵ Im September 1994 legten Wolfgang Schäuble und Karl Lamers ihr Papier mit dem Titel "Überlegungen zur europäischen Politik" vor.

Um den zunehmenden Druck abzumildern, versuchte Rom mit Spanien und Portugal eine Allianz südeuropäischer EU-Nachzügler zu bilden. Auf diese Weise wollte Prodi eine Aufweichung der Maastrichter Kriterien, einen großzügigeren Zeitplan oder Sonderkonditionen für die südeuropäischen Länder erwirken. Der spanische Ministerpräsident José Maria Aznar verweigerte sich jedoch einer konzertierten Aktion zur Durchsetzung eines südeuropäischen Sonderwegs.⁷⁶ Der Regierung Prodi blieb daraufhin nichts anderes übrig, als im Herbst 1996 die Zielvorgabe für die Einsparungen des Haushalts 1997 deutlich nach oben zu korrigieren. Italien ging auf Eurokurs. Anstelle des ursprünglich vorgesehenen Sparansatzes von 32,4 Billionen Lire sah der im Herbst 1996 beschlossene Haushalt 1997 nun die Einsparung von 62,5 Billionen Lire vor. Diese Wende war Europa-politisch motiviert. "Europa hatte die römischen Politiker [...] finanzpolitisch diszipliniert und den nationalen Handlungskorridor begrenzt."⁷⁷ Die italienische Finanzpolitik erfuhr durch EU und WWU eine entscheidende externe Stabilisierung. Die Notwendigkeit einer Minderung des öffentlichen Defizits und der Dämpfung der Inflation zwang zur Senkung der öffentlichen Ausgaben und begünstigte restriktive Reformmaßnahmen, zumal Steuererhöhungen nicht als gangbarer Weg erschienen, denn erstens gehört Italien im internationalen Vergleich seit den 80er Jahren zu den Hochsteuerländern⁷⁸, und zweitens zeichnete sich insbesondere im Norden eine "Steuerrevolte" ab. Sichtbarstes Zeichen dafür war der Aufstieg der Lega Nord, die Rom anprangerte, im Norden erbrachte Steuern nutzlos in korrupten klientelistischen Strukturen im Süden versickern zu lassen.⁷⁹

Mit Ausnahme der Staatsschuldenquote erfüllte Italien bis Mai 1998 alle Maastrichter Kriterien. Zwischen 1992 und 1998 sank die Inflationsrate von 5,2 Prozent auf 1,8 Prozent, und das Haushaltsdefizit verringerte sich von 9,6 Prozent des BIP auf 2,5 Prozent. Die Staatsverschuldung blieb zwar hoch, konnte aber langsam gesenkt werden: Nachdem sie 1994 einen Höchststand von rund 125 Prozent des BIP erreicht hatte, wurde sie bis 1998 auf 118,1 Prozent zurückgeführt. Auch die langfristigen Zinssätze waren seit 1992 rückläufig, und es zeichnete sich deutlich eine Konvergenzbewegung zum Niveau der langfristigen Zinsen in den drei preisstabilsten EU-Staaten ab (vgl. Tabelle 2). Am 25. November 1996 kehrte die italienische Lira in den Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems zurück.

⁷⁶ Trautmann 1998: 21, 22; Radbruch 1998: 122; Missiroli 1998: 31; Masala 1997: 22 f. Er erkenne Prodis Anstrengungen an und verstehe seine Sorgen, aber jedes Land müsse seine Hausaufgaben erledigen, erklärte Aznar in einem Spiegel-Interview (Der Spiegel 49/1996).

⁷⁷ Trautmann 1998: 16, 17.

⁷⁸ Vgl. Wagschal 2001: 126; Ferrera/Gualmini 2000: 376 f.

⁷⁹ Zur Lega Nord vgl. Gohr 2001.

Die Konsolidierungsbemühungen wurden belohnt: Auf dem Euro-Gipfel am 3. Mai 1998 beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs, daß das Land bei der dritten Stufe der WWU dabei sein würde. Die Erleichterung war groß, und Ministerpräsident D'Alema betonte:

"Ich glaube, daß ein Grund dafür, daß es unserem Land langsam gelingt, eine der dramatischsten Krisen seiner Geschichte zu bewältigen, die Bindung an Europa ist [...]. Wenn wir nicht den Gürtel enger geschnallt und damit die Bedingungen für unsere Teilnahme geschaffen hätten, wäre dieses Land in die zweite Liga abgesunken."⁸⁰

Verschiedene Faktoren haben diesen überraschenden Erfolg ermöglicht. Die nach 1992 einsetzende italienische Konsolidierungspolitik ist an erster Stelle zu nennen. Hierzu gehörten eine restriktive Ausgabenpolitik, budgetwirksame Strukturreformen, aber auch fiskalpolitische Einmalmaßnahmen. Der Konsolidierungsprozeß der öffentlichen Finanzen wurde durch die international günstige Zinsentwicklung, die Italiens Schuldendienste verringerte, und die positiven Reaktionen der Finanzmärkte auf die zunehmenden Chancen Italiens, 1999 zu den ersten Euro-Ländern zu gehören, unterstützt. Aber auch politische Faktoren spielten eine Rolle. So erleichterte der in Politik und Öffentlichkeit herrschende Europa-politische Konsens die Konsolidierungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.1). Überdies fand Italien für das Anliegen, in den Kreis der ersten Euro-Länder aufgenommen zu werden, in Frankreich eine gewichtige Fürsprecherin. Während in Deutschland und den Niederlanden befürchtet wurde, daß die sofortige Teilnahme Italiens den Euro schwächen würde, wollte Frankreich Italien in der ersten Euro-Runde dabei haben.⁸¹

Beobachter sind sich einig: Die Italiener haben für den Euro-Beitritt Opfer gebracht wie kaum ein anderes EU-Volk. Zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wurden vor allem auf dem Feld der Sozialpolitik weitreichende Strukturreformen verabschiedet.

⁸⁰ D'Alema 1998: <http://www.europaeurope.it/home02.htm> (Übersetzung A.G.).

⁸¹ *Le Monde*, 16.1.1998: 4; Masala 1997: 24. In Paris verfolgte man damit auch das Ziel, Deutschlands zunehmendem Gewicht in der EU und in Ostmitteleuropa eine südeuropäische Europapolitik entgegenzusetzen (zur französischen Sorge vor einer Verschiebung des europäischen Kraftzentrums nach Nordosten vgl. Brigot 1994).

4 Italienische Sozialpolitik zwischen europäischem Druck und nationalen Erfordernissen

4.1 Die Wende in den 90er Jahren: Der Beginn eines umfassenden Reformprozesses

Als Italien 1992 aus dem Europäischen Währungsverbund ausgeschlossen wurde, gab dies den Anstoß für einen tiefgreifenden Reformprozeß. War es lange Jahre trotz der oben skizzierten Herausforderungen und Probleme kaum zu entscheidenden sozialpolitischen Reformen gekommen, so änderte sich dies in den 90er Jahren unter dem Druck von Maastricht.⁸²

Die neue Ära in der italienischen Sozialpolitik begann 1992 mit der sogenannten Amato-Reform.⁸³ Die Regierung Amato verabschiedete 1992 als Teil eines umfangreichen Programms zur Haushaltskonsolidierung die längst überfällige Neuordnung des Rentensystems sowie des Gesundheitswesens.⁸⁴ Die Reformgesetze zeigen deutlich die Sparbestrebungen. So wurden die Anspruchsvoraussetzungen für die Altersrenten verschärft und die Altersgrenzen erhöht.⁸⁵ Für den vorgezogenen Ruhestand wurden Rentenabschläge und für längere Arbeitszeiten Zuschläge eingeführt. Überdies wurden Maßnahmen zum Ausbau von Zusatzrentensystemen ergriffen.⁸⁶ Erklärtes Ziel war es, den Rentenhaushalt auf dem damaligen (hohen) Niveau (14 % des BIP) zu stabilisieren. Von großer Bedeutung war die Reform des Lohnbildungsprozesses: 1992 wurde mit einer tripartistischen Vereinbarung

⁸² Reformversuche hatte es in den 80er Jahren durchaus gegeben; zu tiefgreifenden strukturellen Reformen war es jedoch nicht gekommen (vgl. Ferrera/Gualmini 2000: 365 f.; 382 f.).

⁸³ Die von Amato eingeleiteten Reformen umfaßten ein finanzielles Volumen von 93 Billionen Lire und sind damit bereits aus quantitativer Sicht beachtlich (Gualmini 2000: 335; Ferrera/Gualmini 2000: 367). Das Sparprogramm löste Protestkundgebungen aus; die Gewerkschaften drohten gar mit einem Generalstreik.

⁸⁴ Vgl. Hohnerlein 1997: 18 f.; Becker 1996: 331 ff., 347. Zur Amato-Reform vgl. auch Daniels 1993: 206 ff.; Improta 1996; Klammer 1999.

⁸⁵ Die bisherigen Altersgrenzen für die Altersrente werden für beide Geschlechter stufenweise um 5 Jahre erhöht (von 60 auf 65 Jahre bei Männern und von 55 auf 60 Jahre bei Frauen). Die Anspruchsvoraussetzungen wurden mit der Heraufsetzung der Mindestbeitragsdauer von 15 auf 20 Jahre verschärft; und die für die Rentenberechnung verwendete Verdienstbasis wurde ausgeweitet, indem das Durchschnittseinkommen der letzten fünf Jahre schrittweise auf die letzten zehn Jahre ausgeweitet wird (vgl. Klammer 1999: 272 ff.; Becker 1996: 331 ff.; Hohnerlein 1999a: 65; Improta 1996: 326 f.). Durch die Rentenreform sank die Einkommensersatzquote der Rentenversicherungssysteme von 80 Prozent (mit 40 Jahren Beitragsleistung) auf 68 Prozent.

⁸⁶ Vgl. GVG 2000: 67; Becker 1996: 343 f.; Crescentini 1993; Improta 1996: 338 ff.

die sogenannte *Scala mobile*⁸⁷ abgeschafft.⁸⁸ Anstelle der Lohnindexierung trat ein zweistufiges Lohnfindungssystem⁸⁹: Auf nationaler Ebene handeln nun die Tarifparteien Rahmenverträge mit einer Laufzeit von vier Jahren aus (*contratto nazionale di categoria*), wobei die Lohnentwicklung nach zwei Jahren überprüft wird. Die Löhne dürfen nicht stärker als die von der Regierung prognostizierte Inflation steigen. In einer zweiten Stufe können auf betrieblicher oder regionaler Ebene Zuschläge ausgehandelt werden (*contratto aziendale o territoriale*), die sich an der Produktivitäts- und Gewinnentwicklung des Unternehmens orientieren. Die Neugestaltung der Lohnfindung ist vor allem für die zukünftige Preis- und Wechselkursstabilität des Landes von Bedeutung und steht damit in unmittelbarem Zusammenhang mit den Zielen des Maastrichter Vertrags. Aus diesem Grund stimmten auch die Gewerkschaften, die sich stets der Abschaffung der *scala mobile* widersetzt hatten, der Reform schließlich zu:

"Until 1992, the opposition of trade unions to the abolishment of the *scala mobile* was strong, but in that year, the intolerable conditions of the public dept and the need to pursue economic adjustment in order to enter the EMU made them surrender."⁹⁰

Auf dem Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zeigten sich die Neuerungen in den 90er Jahren vor allem anhand zweier Entwicklungen⁹¹: Erstens wurden Maßnahmen zur Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes ergriffen, indem zusätzliche Möglichkeiten für Teilzeitarbeit und Zeitverträge geschaffen und die Kündigungsschutzbestimmungen gelockert wurden. Mit der Abschaffung der *scala mobile* wurde überdies das Lohnsystem neu gestaltet. Zweitens wurde das System der industriellen Beziehungen durch eine Wiederbelebung korporatistischer Verhandlungsstrategien reformiert. Die zahlreichen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften tripartistisch vereinbarten nationalen Sozialpakete (siehe Tabelle 3) dokumentieren diese erneuerte Konzertierung⁹², die den Beteiligten auch aufgrund der durch die

⁸⁷ Die 1945 eingeführte sogenannte "*scala mobile*" war eine Art institutionalisierter Teuerungsausgleich, mit dem die Löhne automatisch der Inflation angepaßt wurden. Diese Bindung der Löhne an die Preisentwicklung hatte in der Vergangenheit zu einer inflationstreibenden Lohnentwicklung geführt (Lohn-Preis-Spirale).

Als Ausgleich für ihre Zustimmung zur Abschaffung der "*scala mobile*" hatten die Gewerkschaften Zugeständnisse bezüglich aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erhalten.

⁸⁸ Versuche dazu hatte es bereits in der Vergangenheit gegeben. Eine Abschaffung des Mechanismus war zuvor jedoch nie gelungen, obwohl die Entschärfung der "*scala mobile*" bereits in den 80er Jahren diskutiert und unter Craxi zeitweise realisiert worden war.

⁸⁹ Vgl. Ferrera/Gualmini 2000: 381; Volz 1996; Regini/Regalia 1997: 214.

⁹⁰ Gualmini 2000: 332 (Hervorhebung im Original).

⁹¹ Ferrera/Gualmini 2000: 381; zu den arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen in Italien in den 90er Jahren vgl. Gualmini 2000; Regini/Regalia 1997.

⁹² Die Bedeutung der Sozialpartner stieg in den 90er Jahren durch das infolge der Krise des Parteiensystems entstandene Machtvakuum (Regini/Regalia 1997; vgl. auch Kapitel 4.2.2). So mußte

Internationalisierung der Märkte veränderten externen Rahmenbedingungen vorteilhaft erscheint: "[...] the new economic context requires greater stability and a greater predictability of outcomes. These objectives can be more easily achieved by means of incomes policies and concertation."⁹³

Die folgenden Regierungen⁹⁴ führten die Konsolidierungsbestrebungen fort. Da die Amato-Reform nicht die erhofften Einsparungen gebracht hatte⁹⁵, stand vor allem eine Reform der Alterssicherung bald erneut auf der Tagesordnung. Insbesondere mit der von der Regierung Dini 1995 verabschiedeten Rentenreform wurden weitreichende strukturelle Reformen eingeführt.⁹⁶ Beobachter werteten die "Dini-Reform" gar als "radikalste Reform in der Geschichte des italienischen Wohlfahrtsstaates"⁹⁷. So wurde eine stufenweise Umstellung des bisherigen verdienstbezogenen Systems (*sistema retributivo*) auf eine beitragsbezogene Berechnungsmethode (*sistema contributivo*) beschlossen.⁹⁸ Zwar blieb das Umlageverfahren erhalten, aber die neue Methode bedeutete eine deutliche Stärkung des Äquivalenzprinzips, da nun – ähnlich wie bei einer privaten Versicherung – die tatsächlich gezahlten und nach Versicherungsprinzipien bewerteten Beiträge als Grundlage der Rentenberechnung herangezogen werden.⁹⁹ Außerdem wurde die Rentenanpassung an das BIP gekoppelt (siehe Tabelle 3), und eine Umgestaltung der Dienstaltersrenten sollte die Unterscheidung von Alters- und Dienstaltersrenten sukzessive aufheben. Überdies wurden die Altersgrenzen für den Rentenbezug flexibilisiert (mit Kürzungen bei vorgezogenem Ruhestand).

Die Konsolidierung der Sozialfinanzen blieb auch ein zentrales Anliegen der aus den Wahlen 1996 hervorgegangenen Mitte-Links-Koalition. Politisch und programmatisch hielt vor allem das Projekt "Europa" die heterogene Koalition unter Ministerpräsident Romano Prodi

die Regierung Berlusconi, die auf Konfrontationskurs mit den Gewerkschaften gegangen war, nach massiven Gewerkschaftsprotesten ihre Rentenreformpläne zurückziehen, und die Regierung Prodi sah sich gezwungen die von der Onofri-Kommission vorgeschlagene Beschleunigung und Verschärfung der sozialpolitischen Reformen aufgrund des Widerstandes der Gewerkschaften erheblich abzumildern.

⁹³ Regini/Regalia 1997: 228.

⁹⁴ Der Regierung Amato (1992–1993) folgten die Regierungen unter den Ministerpräsidenten Carlo Azeglio Ciampi (1993–1994), Silvio Berlusconi (1994), Lamberto Dini (1995–1996), Romano Prodi (1996–1998), Massimo d'Alema I (1998–1999) und II (1999–2000), Giuliano Amato (seit April 2000).

⁹⁵ Klammer 1999: 282–283.

⁹⁶ Dini war an den Rentenreformplänen der Vorgängerregierung Berlusconi federführend beteiligt gewesen, die jedoch ihre weitreichenden Vorhaben aufgrund des massiven Gewerkschaftsprotests hatte zurückziehen müssen. Dini gelang es dagegen in Verhandlungen, die Zustimmung der Gewerkschaften zur Rentenreform zu erreichen.

⁹⁷ Regini/Regalia 1997: 217. Zur "Dini-Rentenreform" von 1995 vgl. Improta 1996; Ferrera/Gualmini 1999: 107–109; Klammer 1999.

⁹⁸ Als Grundlage diente seit der Reform von 1992 nicht mehr das Einkommen der letzten Jahre, sondern das Lebenseinkommen.

⁹⁹ Bei dem verdienstbezogenen System dagegen basierte die Rente auf der Einkommenshöhe und der Summe der Beitragsjahre (Klammer 1999: 292).

zusammen. Die Notwendigkeit von Sparmaßnahmen wurde damit begründet, daß es nur auf diesem Wege möglich sei, "Italien nach Europa (zurück)zubringen"¹⁰⁰. Prodi leitete im Herbst 1996 einen rigiden Sparkurs ein. Um die chronisch weiche Lira "eurokompatibel" zu machen, verordnete er für 1997 Einsparungen in Höhe von 62,5 Billionen Lire (etwa 62 Mrd. DM). Zu den Maßnahmen gehörten umfangreiche Privatisierungen öffentlicher und halböffentlicher Unternehmen¹⁰¹, Einsparungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit, die von Prodis "Superminister" Carlo Azeglio Ciampi (Wirtschaft und Finanzen) nach und nach verwirklicht wurden, und die Einführung einer auf das Jahr 1997 befristeten Sondersteuer für Europa¹⁰². Früher wäre jede Regierung mit einem solchen Programm vermutlich gestürzt worden, aber die öffentlichen Proteste angesichts der Sparmaßnahmen hielten sich in Grenzen. Viele waren der Auffassung, daß "der Vertrag von Maastricht und die 'Aufholjagd', die so wirkungsvoll von Ministerpräsident Romano Prodi in Gang gesetzt wurde, [...] Italien [...] gut [tun]" würden und daß "[...] das Land ohne die Vorgaben des Vertrags von Maastricht nicht in der Lage gewesen [wäre], den tiefgreifenden wirtschaftlichen, institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Reformprozeß anzukurbeln [...]".¹⁰³ Die Mehrzahl der Italiener hielt die Konsolidierungsmaßnahmen, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, für gerechtfertigt und war durchaus bereit, für dieses Ziel Opfer zu bringen.¹⁰⁴

Prodi hatte die Reform des Sozialstaats zur obersten Priorität erklärt und setzte 1997 eine Expertenkommission ein, die Reformvorschläge erarbeiten sollte. Der von der sogenannten Onofri-Kommission¹⁰⁵ vorgelegte Bericht sah vor allem Eingriffe in das Rentensystem vor.¹⁰⁶ Um die Vorschläge entbrannten heftige Debatten, und aufgrund des Widerstandes von Rifondazione Comunista¹⁰⁷ und Gewerkschaften wurde ein Großteil der Reformen vertagt.

¹⁰⁰ Missiroli 1998: 30; vgl. auch Masala 1997.

¹⁰¹ Zu den Privatisierungsprogrammen seit 1992 gehörten unter anderem die Privatisierung der großen öffentlichen Banken (Credito Italiano, Banca Commerciale Italiana – beide vorher: IRI), des Energiekonzerns ENI, der INA-Versicherungsgruppe, des Maschinenbauunternehmens Nuovo Pignone sowie die Privatisierung des Telefonkonzerns Telecom Italia.

¹⁰² Die Eurosteuer wurde 1999 zu 60 Prozent zurückgezahlt. Kritisiert wurde, daß eine nur auf das Referenzjahr befristete Steuer kein Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Staatsfinanzen sei.

¹⁰³ Raffone 1998: 49 f.

¹⁰⁴ Rund 60 Prozent der Befragten befürworteten die für die Europäische Währungsunion zu erbringenden Opfer. Dies ergab eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Eurispes im Januar 1998. Die Umfragedaten von Eurispes sind dokumentiert unter: <http://www.mix.it/eurispes/rita98/menu.htm>.

¹⁰⁵ Die "Kommission zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Sozialausgaben" (*Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*) war nach ihrem Leiter, einem Wirtschaftsprofessor aus Bologna, benannt.

¹⁰⁶ Unter: <http://www.ecn.org/coord.rsu/doc/altri97/commonof.htm> ist der Onofri-Bericht zusammenfassend dokumentiert; vgl. auch Ferrera/Gualmini 1999: 111–113.

¹⁰⁷ Die neokommunistische Rifondazione Comunista (RC), auf deren Unterstützung Prodi im Parlament angewiesen war (eine informelle große sozialpolitische Koalition mit der rechten Opposition wäre aufgrund der mangelnden Kohäsion zwischen den Regierungsparteien nicht möglich gewesen und hätte die Koalition gesprengt), löste im September 1997 eine Regierungskrise aus, weil sie dem Haushaltsgesetz aufgrund der einschneidenden Sparmaßnahmen im Sozialbereich die Zustimmung verweigerte. RC monierte den rigiden Sparkurs und das Fehlen einer antizyklischen Fiskalpolitik und

Während die Regierung die Weiterführung der Rentenreform von 1995 schon im Sommer 1997 auf die politische Tagesordnung setzen wollte, verlangten die Gewerkschaften, bei denen die Rentner inzwischen den größten Teil des Mitgliederbestandes ausmachen¹⁰⁸, die Diskussion darüber erst 1998 aufzunehmen. Zwar trugen die landesgrößten Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL den Euro-Konsens mit und unterstützten die Konsolidierungsbemühungen der Regierung Prodi durch eine moderate Lohnpolitik. Schärfere Kürzungen im Sozialbereich, vor allem im Rentensystem, und die von der Onofri-Kommission vorgeschlagene Verkürzung der bei den Reformvorhaben vorgesehenen langen Übergangsfristen wußten RC und Gewerkschaften allerdings zu verhindern. Dennoch wurden auch mit der "Prodi"-Reform erneut Einschnitte ins Rentensystem vorgenommen (vgl. Tabelle 3).

Sparen für Maastricht?

Zwar beherrschte das Thema der Konsolidierung der Staatsfinanzen die öffentliche Diskussion, dennoch betrieb die italienische Politik in den 90er Jahren im Sozialleistungssektor keineswegs ausschließlich einen rigiden Sparkurs. Vielmehr verfolgte sie vor allem drei Ziele: Angestrebt wurden neben einer finanziellen Konsolidierung die Schaffung von mehr Gleichgewicht und Gerechtigkeit zwischen den unterschiedlichen Sozialleistungen und eine Effizienzsteigerung.¹⁰⁹ So wurden im Sozialleistungsbereich neben den Spargesetzen (im Renten- und Gesundheitssystem) zahlreiche expansive Gesetze und Dekrete (bei Familienleistungen und bei Einkommenssicherung im Fall der Arbeitslosigkeit) beschlossen (vgl. Tabelle 3).¹¹⁰ Die Rentenreformgesetze seit 1992 hatten nicht nur eine ökonomische Zielsetzung, sondern sie sollten auch den Einstieg in eine Vereinheitlichung von Leistungsvoraussetzungen und –inhalten in unterschiedlichen Versicherungssystemen bringen.¹¹¹ Auch auf dem Feld der

forderte staatliche Arbeitsprogramme, die Beibehaltung des Rentensystems in seiner ursprünglichen Form, die Verbesserung von Gesundheitsleistungen, das Ende der Privatisierungen, eine intensive Verfolgung von Steuerhinterziehung und die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche. Die Neokommunisten mußten schließlich dem Euro-Druck der eigenen Basis nachgeben, die von der Führung die Fortsetzung der parlamentarischen Unterstützung der Regierung Prodi – insbesondere seiner Europapolitik – verlangte (vgl. Masala 1997). Allerdings konnte RC der Regierung Prodi als Konzession für die Zustimmung zum Haushalt 1998 die Einführung der 35-Stunden-Woche abringen. 1998 wurde ein Gesetzentwurf für die Einführung der 35-Stunden-Woche zum Januar 2001 verabschiedet.

¹⁰⁸ Fargion 2000.

¹⁰⁹ Ferrera/Gualmini 2000: 378.

¹¹⁰ Vgl. Hohnerlein 1997: 19 f.; Klammer 1999: 300. Für Familien und Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern, die über kein oder ein geringes Einkommen verfügen, führte die Regierung Prodi versuchsweise (und befristet) ein garantiertes Mindesteinkommen ein.

¹¹¹ Vor allem eine Harmonisierung zwischen dem allgemeinen Rentenversicherungssystem und den verschiedenen berufsgruppenspezifischen Sondersystemen wurde angestrebt (Hohnerlein 1994: 148 ff.; Improta 1996: 338 ff.; Klammer 1999: 296 f.).

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wurde keineswegs nur gekürzt: Nachdem in der ersten Hälfte der 90er Jahre restriktive Maßnahmen dominiert hatten, wurde in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine zwischen Regierung und Sozialpartnern konzertierte und überwiegend expansive aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben.¹¹²

Aufgrund der mangelnden Effizienz einer Vielzahl der sozialen Sicherungssysteme ist die Auffassung, daß eine Rationalisierung der Sozialausgaben nicht minder wichtig als deren Reduzierung sei, in Italien weit verbreitet.¹¹³ In diesem Kontext werden die Bekämpfung der Steuer- und Beitragshinterziehung sowie der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen (z.B. durch Scheininvaliden) und der Vorschlag einer Privatisierung der sich selbst tragenden Fonds des Sozialleistungssektors diskutiert.¹¹⁴ Die Dezentralisierung in der Organisationsstruktur des nationalen Gesundheitsdienstes durch die Verlagerung von Kompetenzen auf die Regionen und die Umwandlung der örtlichen Gesundheitsdienste in öffentliche Unternehmen mit weitgehender Selbstverwaltung sind ebenfalls als Maßnahmen zur Effizienzsteigerung zu bewerten.¹¹⁵

Bedeutsam erscheint die Erschließung von Rationalisierungsreserven auch deshalb, weil Kürzungen der Sozialausgaben außerhalb des Renten- und Gesundheitssystems angesichts der kritischen Arbeitsmarktsituation und des unverändert scharfen Nord-Süd-Gefälles in Italien kaum durchsetzbar sind. Die Gewerkschaften stehen zusätzlichen Leistungskürzungen außerdem skeptisch gegenüber. Ein weiterer Vetospieler ist der Verfassungsgerichtshof, der mit seinen Entscheidungen wiederholt für einen Ausbau des Sozialstaats gesorgt hat.¹¹⁶

¹¹² Vgl. Gualmini 2000.

¹¹³ Vgl. Hohnerlein 1997: 20; Klammer 1999: 300.

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Hohnerlein 1997: 18.

¹¹⁶ Hohnerlein 1997: 18; siehe auch Tabelle 3.

Tabelle 3: Sozialpolitische Reformen in den 90er Jahren¹¹⁷

Politikfeld	Gesetz	Inhalt/Ziel	restriktiv/expansiv
Rentenpolitik	"Amato-Reform" Rentenreformgesetz Nr. 503/1992	Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug der normalen Altersrenten (<i>pensione di vecchiaia</i>): Anhebung der Altersgrenzen sowie der Versicherungs- und Beitragszeiten; Einstieg in die Harmonisierung der verschiedenen Sondersysteme; langfristige Umstellung der Rentenberechnung auf das Lebenseinkommen; Abschaffung der Lohnindexierung der Renten und Beschränkung der Rentenangleichung auf die Entwicklung der Lebenshaltungskosten	restriktiv
	Gesetz Nr. 438/1992	Vorübergehende Einstellung der Gewährung neuer Dienstaltersrenten (<i>pensione di anzianità</i>) ¹¹⁸	restriktiv
	Gesetz Nr. 124/1993	Erstmalige gesetzliche Regelung für die Schaffung einer zweiten Säule des Alterssicherungssystems: freiwilliges Zusatzrentensystem in Form kapitalfundierter Rentenfonds	
	"Dini-Reform" Gesetz Nr. 335/1995	Änderung der Rentenformel: direkte Verknüpfung zwischen Steigerungssätzen bei der Rentenberechnung und Schwankungen des Volkseinkommens; stufenweise Umstellung des bisherigen verdienstbezogenen Systems (<i>sistema retributivo</i>) auf eine beitragsbezogene Berechnungsmethode (<i>sistema contributivo</i>); Erhöhung der für den Bezug der Dienstaltersrente notwendigen Beitragsjahre von 35 auf 40; Flexibilisierung des Renteneintrittsalters (57–65); Ausweitung der obligatorischen Rentenversicherung durch Einbeziehung weiterer Gruppen von arbeitnehmerähnlichen Personen und Freiberuflern; Einführung neuer Antiakkumulierungsvorschriften für Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten; Erweiterung der Berücksichtigung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten	restriktiv expansiv
	"Prodi-Reform" 1997 (<i>legge finanziaria</i>)	Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug der Dienstaltersrente vor allem für öffentlich Bedienstete durch sukzessive Gleichstellung mit Arbeitnehmern der Privatwirtschaft; temporäre Streichung des Inflationsausgleichs für Renten, deren Höhe die Mindestrente von 700 DM um das Vierfache übersteigt (für 1998)	restriktiv
Gesundheitspolitik	Gesetzesdekret Nr. 503/1992 sowie Nr. 384/1992 und Gesetz Nr. 438/1992	Stärkere marktwirtschaftliche Orientierung der örtlichen Gesundheitseinheiten (USLs): Krankenhäusern und USLs wird eine weitgehende juristische, organisatorische und bilanzielle Autonomie zugestanden; Dezentralisierung des SSN durch Verlagerung der finanziellen Kontrolle auf die Regionen; Erhöhung der Selbstbeteiligungspflicht der Versicherten	restriktiv

¹¹⁷ Diese Synopse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es handelt sich lediglich um eine unvollständige kurze Übersicht (vgl. Tronti/Roncati 1999: 24 ff.; Hohnerlein 1997: 18 f.; Hohnerlein 1994; Hohnerlein 1999: 65 ff.; Klammer 1999; Ferrera/Gualmini 2000: 384 ff.; Gualmini 2000).

¹¹⁸ Während für die normale Altersrente (*pensione di vecchiaia*) als Beitragsvoraussetzungen die Erreichung der Regelaltersgrenze sowie 15 Jahre Versicherungs- und Beitragszeit galten (1992), konnte eine vorgezogene Dienstaltersrente (*pensione di anzianità*) unabhängig vom Alter nach 35 Beitragsjahren bezogen werden.

Arbeitsmarktpolitik	1992/93	Tripartistische Vereinbarung zur Abschaffung der automatischen Lohnindexierung (" <i>scala mobile</i> ")	restriktiv
	23. Juli 1993 "Ciampi Protokoll"	Tripartistisches Abkommen über Arbeitskosten	
	Gesetz Nr. 236/1993, Gesetz Nr. 451/1994	Revitalisierung der 1984 eingeführten Solidaritätsverträge, die auf eine Umverteilung der Arbeitszeit zur Vermeidung von Entlassungen zielen	
	Gesetz Nr. 232/1995	Einführung eines neuen Arbeitslosenhilfesystems nach Auslaufen der Versicherungsleistungen	expansiv
	Verfassungsgerichtliche Entscheidung Nr. 497/1988, Nr. 288/1994	Nach dieser verfassungsgerichtlichen Entscheidung erfolgte eine schrittweise Erhöhung des Leistungsniveaus der allg. Arbeitslosenversicherung	expansiv
	24.9.1996: "Beschäftigungspakt" (<i>Accordo per il Lavoro</i>)	Vereinbarungen über die Einführung von befristeten Arbeitsverträgen, die Schaffung territorialer Beschäftigungspakte und die Reform der Bildungs- und Ausbildungssysteme	
1997: Gesetz zur Beschäftigungsförderung	Unternehmen, die Arbeitszeitverkürzungen vornehmen und zusätzliche Arbeitskräfte einstellen, werden Steuer- und Beitragsermäßigungen eingeräumt		
Juni 1997 "Treu-Gesetz" ¹¹⁹ Nr. 196/97	Umsetzung der im Beschäftigungspakt von 1996 beschlossenen Maßnahmen: Reform des Ausbildungssystems (z.B. Erhöhung des Zulassungsalters für den Abschluß von Lehrlingsverträgen); Einführung von befristeten Arbeitsverträgen und Leiharbeit (und damit Abschaffung des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols)		
22. Dez. 1998 Sozialpakt für Wachstum und Beschäftigung	Reform der Arbeits-, Bildungs- und Ausbildungssysteme		
Familienpolitik	Gesetz Nr. 299/1994	Zuschlag von 20.000 Lire für jedes Kind ab dem zweiten Kind	expansiv
	Gesetz Nr. 41/1995 in der Fassung durch Gesetz Nr. 85/1995	Erhöhung der Familienleistungen für Familien mit mehr als zwei Kindern um 84.000 Lire pro Kind	expansiv
		Seit Januar 1996 gelten geänderte Einkommensgruppen für den Bezug von Familienleistungen, die einkommensschwache Mehrkinderfamilien begünstigen sollen	expansiv

Die Wende in den 90er Jahren ist nicht nur im Längsschnittvergleich weitreichend. Sie weist auch eine beträchtliche Reichweite auf, wenn abstrakte Kategorien, wie sie beispielsweise Peter Hall in einer Analyse der britischen Wirtschaftspolitik der 70er und 80er Jahre entwickelt hat, zur Bewertung des Politikwechsels herangezogen werden. Hall unterscheidet drei Ebenen, auf denen es zu einem Politikwandel kommen kann¹²⁰: erstens die übergreifenden Politikziele in einem bestimmten Politikfeld, zweitens die Instrumente oder Strategien, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen und drittens die Justierung dieser Instrumente. Entsprechend dieser Ebenen bestimmt Hall drei verschiedene Arten von Politikwandel. Eine Veränderung erster Ordnung würde demnach bei einer Abwandlung der Einstellung der Instrumente einsetzen, eine Veränderung zweiter Ordnung beträfe eine Modifikation der Instrumente selbst, und bei einer Veränderung dritter Ordnung würde schließlich eine Neusetzung der Ziele stattfinden.¹²¹ Ein umfassender, alle drei Ebenen mit einbeziehender Wandel erfolgt verhältnismäßig selten:

"[...] changes in all three components of policy: the instrument settings, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy. Such wholesale changes in policy occur relatively rarely, but when they do occur [...] we can describe them as instance of third order change."¹²²

Die sozialpolitischen Reformen in Italien in den 90er Jahren schlossen, wie die bisherigen Ausführungen zu zeigen versucht haben, Veränderungen auf allen drei genannten Ebenen ein.¹²³ Sie können daher in Anlehnung an Hall als *policy change* dritter Ordnung gewertet werden.

Doch wie kam es zu diesem weitreichenden Politikwandel? Der durch die Maastrichter Konvergenzkriterien erzeugte Druck auf die italienische Politik hat – so die hier vertretene These – einen entscheidenden Anstoß zu den seit dem Beginn der 90er Jahre erfolgten umfassenden Reformmaßnahmen im sozialen Sektor gegeben¹²⁴:

"Following the ratification of the Maastricht Treaty, Italian governments readily acknowledged the necessity of fundamental social and fiscal policy reforms for

¹²⁰ Hall 1993: 278.

¹²¹ Hall 1993: 278–287.

¹²² Hall 1993: 279.

¹²³ Auf das beträchtliche Ausmaß dieses Wandels verweisen auch Ferrera und Gualmini: "It is not only the specific goals, instruments, and techniques of public policy that change, but also the structures and rules in which policymaking is embedded" (Ferrera/Gualmini 2000: 388). Mairhuber wertet die Umbaumaßnahmen des italienischen Wohlfahrtsstaats in den 90er Jahren als Veränderungstendenzen hin zum liberalen Modell. (vgl. Mairhuber 1998: 166 f.).

¹²⁴ Vgl. Ferrera/Gualmini 2000; Pitruzzello 1997; Rhodes 1997: 20 f.; Daniels 1997; Della Sala 1997; Trautmann 1998.

the country to gain membership in the EU. Reforming the pension system was seen as a necessary step to restructure the welfare systems in order to meet the fiscal convergence criteria."¹²⁵

Der Rekurs auf die durch Europa vorgegebenen ökonomischen "Notwendigkeiten" stärkte die Exekutive, trug dazu bei, die Sozialpartner an einen Tisch zu bekommen und senkte die von restriktiven Reformmaßnahmen ausgehenden wahlpolitischen Risiken der Akteure:

"[...] the discourse in the EU about market liberalisation, fiscal restraint and meeting the convergence criteria is presented as the only feasible choice for economic policy. In this instance, policy making becomes a 'technical', not a political, exercise that is to be rendered immune from civil society, or at least certain interests [...]."¹²⁶

4.2 Gründe für den "Maastricht–Effekt"

Die Ausführungen des Abschnitts 3.1 zeigen, daß "[...] the Italian disease (including structural unemployment and an unbalanced welfare system) was there long before the winds of globalization started to blow"¹²⁷. Neu waren die oben skizzierten internen Herausforderungen also keineswegs. Vielmehr stellen und stellen sie gleichzeitig Strukturmerkmale des italienischen Wohlfahrtsstaats dar und können daher den sozialpolitischen Wandel in den 90er Jahren nur unzureichend erklären. Offenbar reichte die interne Problemlast nicht aus, sondern es bedurfte erst des zusätzlichen externen Drucks durch Maastricht, um den Reformprozeß anzustoßen.

"The pressures stemming from internationalization became more visible beginning with the Maastricht Treaty, when the process of 'restoring to health' [...] public finances (and hence economic and social policy) became more a necessity than a virtue."¹²⁸

Warum begann dieser Reformprozeß – trotz des großen Problemdrucks – nicht bereits früher? Welches sind die Gründe für die beträchtlichen Auswirkungen des "Maastricht–Effekts" in Italien in den 90er Jahren?

Die Reaktion auf einen durch interne und/oder externe Herausforderungen entstehenden Problemdruck hängt wesentlich von Parteien, Akteuren, Institutionen und öffentlicher Meinung ab. In Italien haben vor allem zwei Besonderheiten die weitreichende Reaktion auf Maastricht begünstigt: erstens bewirkte eine auch im europäischen Vergleich

¹²⁵ Pitruzzello 1997: 1610 f.

¹²⁶ Della Sala 1997: 18.

¹²⁷ Ferrera/Gualmini 2000: 352.

¹²⁸ Ebd.: 365.

überdurchschnittliche Europazustimmung der Italiener, daß die Teilnahme an der ersten Euro-Runde von Politikern beinahe jedweder Couleur und der Öffentlichkeit als nationale Notwendigkeit betrachtet wurde, für die man durchaus bereit war, Opfer zu bringen. Förderlich war dem Reformprozeß zweitens die tiefgreifende Transformation des politischen Systems zu Beginn der 90er Jahre.

4.2.1 Europa – Die große Hoffnung

Die Europäisierung ist für die sozialpolitischen Reformen in Italien nicht zuletzt deshalb eine einflußreiche Erklärungsvariable, weil der Maastrichter Vertrag und die gefährdete Teilnahme an der ersten Euro-Runde in Politik und Öffentlichkeit übereinstimmend als erheblicher Problemdruck perzipiert wurden.

Während die Europaskepsis weit verbreitet ist und "Europa" vielen als intransparente, anonyme, überbürokratische und undemokratische Macht gilt, die die nationalen Handlungsspielräume begrenzt, verband man in Italien mit der europäischen Einigung stets die Hoffnung auf Verbesserungen im eigenen Land.¹²⁹

"In den Augen der Italiener eröffnete Europa einen Weg, der endlich Aussichten bot, solide regiert zu werden. Das ferne Brüssel würde die instabilen und raufsüchtigen Koalitionen von Rom seiner Vormundschaft unterstellen. Europa war also gleichzeitig Verheißung und Garantie jener Effizienz und Stabilität, die Italien so dringend brauchte."¹³⁰

Seit den 50er Jahren gehört das europäische Projekt zu den wenigen national einenden großen Zielen des Landes. In Umfragen gehörten die Italiener immer zu den stärksten Europabefürwortern; das Eurobarometer bescheinigt ihnen seit Jahren die stärkste Bindung an Europa unter den Mitgliedstaaten.¹³¹ Mitte der 80er Jahre schätzten 76 Prozent der Italiener die Bedeutung der europäischen Einigung für das eigene Land höher ein als die Erlangung der nationalen Einheit im vergangenen Jahrhundert.¹³² Nichts fürchtet man mehr, als den "Europäischen Zug" zu verpassen. Europa gilt Beobachtern gar als italienisches "Ersatzvaterland".¹³³

¹²⁹ Euroskeptiker gibt es in Italien an den äußeren Rändern des Parteienspektrums, allerdings propagiert keine Partei öffentlich Antieuropäismus.

¹³⁰ Bolaffi 1998: 278.

¹³¹ Laut Eurobarometer von 1996 sprechen sich die Befragten in Italien am eindeutigsten für die Europäische Einigung aus (86%). 69% der Befragten hielt die Mitgliedschaft ihres Landes in der Union für "eine gute Sache". Vgl. Eurobarometer 1996: 14, 17, 89.

¹³² Vgl. Ferraris 1985: 4. Eine von der Zeitschrift Limes in Auftrag gegebene Umfrage vom Juli 1996 bestätigt die außergewöhnlich hohe Europazustimmung der Italiener: 53,6% der befragten Italiener sprachen sich für einen "Stato-Europa" aus (vgl. Limes, 3/1996: 9).

¹³³ Vgl. Wilking 1992: 141 f.

Diese hohen Erwartungen beruhen nicht zuletzt auf einem traditionell tiefen Mißtrauen dem eigenen Staat gegenüber. Von der europäischen Einigung erhofft man sich künftige Veränderungen im eigenen Land, die man Staat und Politikern nicht aus eigener Kraft zutraut. Auch dies bestätigen Umfragen des Eurobarometers: Hohe Erwartungen im Hinblick auf künftige Veränderungen wurden am häufigsten in Irland (71 Prozent) und Italien (69 Prozent) geäußert.¹³⁴ Die italienische Europafreundlichkeit ist somit nicht nur als Votum für Europa, sondern auch als Mißtrauensvotum gegen den eigenen Staat zu bewerten.¹³⁵

Die in Italien heftig geführte Debatte über die Teilnahme an der ersten Euro-Runde ist nur vor diesem Hintergrund zu verstehen.

4.2.2 Der Zusammenbruch des Parteiensystems und die Erschöpfung des Expansions-Paradigmas

Die Bedingungen für tiefgreifende Reformen waren in Italien bis zu Beginn der 90er Jahre ausgesprochen ungünstig. Ein hoch fragmentiertes und polarisiertes Parteiensystem, häufige Regierungswechsel¹³⁶ und heterogene Vielparteienregierungen¹³⁷ mit einer starken Divergenz von Partikularinteressen kennzeichneten das politische System Italiens nach dem Zweiten Weltkrieg. Während die christdemokratische DC als dominierende Partei von 1946 bis 1994 stets die stärkste Fraktion im italienischen Parlament bildete, in diesem Zeitraum an allen Regierungen beteiligt war und fast immer den Ministerpräsidenten stellte, blieb die stärkste Oppositionspartei, der kommunistische PCI, dauerhaft von der Regierung ausgeschlossen.¹³⁸ Das italienische Parteiensystem wurde daher als "unvollkommenes Zweiparteiensystem" (*bipartitismo imperfetto*¹³⁹) und als "blockierte Demokratie"¹⁴⁰ bezeichnet. Durch die fehlenden Machtwechsel wurde der Parteienwettbewerb faktisch ausgesetzt.¹⁴¹ Für

¹³⁴ Vgl. Eurobarometer 1996: 17.

¹³⁵ Die parteiübergreifende hohe Europazustimmung schlägt sich allerdings nicht in einer konsequenten aktiven Europapolitik nieder. Vielmehr gehört Italien mit einem hohen Grad an Nichterfüllung der europäischen Normen zu den nachlässigsten Mitgliedstaaten (zur widersprüchlichen Europapolitik Italiens vgl. Raffone 1998: 47–49; Missiroli 1998). Beobachter befürchten, daß die hohe Europazustimmung der Italiener sinken könnte, wenn die Kosten Italiens für die EU steigen (Daniels 1993: 214).

¹³⁶ Von 1948 bis 2001 hatte Italien über 50 Regierungen.

¹³⁷ Das Verhältniswahlrecht hatte in der Vergangenheit dazu geführt, daß immer wieder Kleinstparteien in das Parlament einziehen und bei der Regierungsbildung oft das Zünglein an der Waage spielen konnten.

¹³⁸ Unter den Parteien bestand die Übereinkunft, aufgrund seines Anti-System-Charakters, nicht mit dem PCI zu koalieren (*conventio ad escludendum*). Als einziges Land unter den westlichen Demokratien hat Italien bis 1996 nie einen Regierungswechsel zwischen einem konservativ-gemäßigten Block und einem progressiven Parteienblock erlebt.

¹³⁹ Galli 1974.

¹⁴⁰ Seißelberg 1993.

¹⁴¹ Vgl. Sartori 1982; D'Alimonte 1978.

weitreichende Reformen fehlte daher der Druck.¹⁴² Hinzu kam eine Vielzahl von divergierenden koalitions- und parteiinternen Partikularinteressen¹⁴³, deren Konkurrenz untereinander regelmäßig dazu führte, daß italienische Regierungen sich nie über eine gesamte Legislaturperiode halten konnten.¹⁴⁴ Daß es unter solchen Bedingungen ausgesprochen schwierig war, strukturelle Reformen durchzusetzen, kann kaum verwundern. Beobachtern galt Italien daher als "[...] ein System, das überlebt, ohne 'regiert' zu werden"¹⁴⁵, und den Parteien wurde eine Tendenz zur "Nicht-Politik" nachgesagt.¹⁴⁶

Das Jahr 1992 gilt als Wendejahr für die jüngere italienische Geschichte. Durch die Ermittlungen von Richtern und Staatsanwälten wurden Korruptionsfälle bis in höchste Regierungskreise aufgedeckt. Im Zuge des unter dem Stichwort *Tangentopoli* (Schmiergeldmetropole) bekannt gewordenen Korruptionsskandals wurde beinahe die gesamte politische Klasse entmachtet, und die Parteien, die Italien in der Nachkriegszeit entscheidend geprägt hatten, verschwanden von der Bildfläche.¹⁴⁷ Mit der Lega Nord, Forza Italia und La Rete entstanden neue politische Formationen. Aufgrund dieser Ereignisse war für viele klar, daß die "Erste Republik" nun zu Ende sei.¹⁴⁸

Diese tiefgreifende Transformation des politischen Systems begünstigte den Reformprozeß der 90er Jahre. So wurden die 1992 in Angriff genommenen umfassenden Konsolidierungsmaßnahmen auch dadurch möglich, daß die Parteien, die den Sozialisten

¹⁴² Martin Schludi verdanke ich den Hinweis, daß man umgekehrt vermuten könnte, daß gerade fehlender Parteienwettbewerb die Verabschiedung unpopulärer Reformen erleichtern müßte (in der Tat mache ich dieses Argument unten im Zusammenhang mit der Reformfreudigkeit der "Techniker"-Regierungen geltend). Entscheidend ist wahrscheinlich das Zusammenwirken mehrerer Strukturdefekte im alten System: So wirkte der blockierte Parteienwettbewerb in Verbindung mit dem verbreiteten Patronage- und Klientensystem und der schwachen partei- und koalitionsinternen Kohäsion reformhemmend.

¹⁴³ In nahezu allen italienischen Parteien gab es verschiedene miteinander konkurrierende Flügel (*correnti*), deren permanenter Konkurrenzkampf untereinander die Parteien schwächte und eine der zentralen Ursachen für die häufigen Regierungskrisen war (vgl. Abromeit 1993: 93-96; Dreier 1994: 255).

¹⁴⁴ Die Vielparteienkoalitionen basierten weniger auf konkreten gemeinsamen Programmen als vielmehr in einem hohen Maße auf dem gemeinsamen Interesse der parteiproportionalen Verteilung von politischer und gesellschaftlicher Macht, insbesondere in Form von öffentlichen Posten (*trasformismo*). Vgl. Gualmini 2000: 336. Die Heterogenität von Vielparteienregierungen wurde auch für eine hohe Staatsverschuldung mit verantwortlich gemacht. Dieser Argumentation zufolge steigt die Neigung einer Regierung zur Kreditfinanzierung um so stärker, je heterogener eine Parteienkoalition zusammengesetzt ist – da sich mit Hilfe der Staatsverschuldung Konflikte zwischen den Regierungsparteien leichter abwenden lassen – und je weniger eine Regierung eine Wiederwahl erwartet (vgl. Jörg Richter: <http://www.fu-berlin.de/fun/11-96/t5.htm>).

¹⁴⁵ Abromeit 1993: 96; vgl. auch D'Alimonte 1978: 489.

¹⁴⁶ Abromeit 1993: 96, 97.

¹⁴⁷ So löste sich der PCI 1991 selbst auf und wandelte sich zu einer sozialdemokratischen Partei (PDS/DS). Diese Umwandlung wurde von der Abspaltung eines neokommunistischen Flügels (RC) begleitet. Der PSI verschwand zeitweilig fast vollständig, und die DC spaltete sich in zahlreiche Splitterparteien auf (vgl. Helms 1994).

¹⁴⁸ Vgl. Salvadori 1996: 9. Kritisch dazu Losano 1995: 15; Merkel 1994; Katz/Ignazi 1996.

Amato stützten, durch die Schmiergeldaffäre geschwächt waren. Die Koalitionspartner Amatos fielen damit als Vetospieler weitestgehend aus.¹⁴⁹ Das Klima des "nationalen Notstands" stärkte die Exekutive, und der durch Maastricht auferlegte Zwang einer restriktiven Haushaltspolitik entzog dem traditionellen Patronage-System der *partitocrazia* (Parteiherrschaft) die Ressourcen und schwächte den Einfluß der zahlreichen Interessengruppen und Parteiflügel:

"[...] changes to parliamentary rules and procedures have given the government greater control of the budgetary process in the legislature. [...] Interests seeking budgetary concessions no longer have the broad array of access points to achieve their objectives."¹⁵⁰

So machte die Währungskrise 1992 den Weg frei für ein sogenanntes "ermächtigendes Gesetz" (*legge delega*), das der Regierung weitestgehend freie Hand für Reformen in zentralen Bereichen wie Gesundheit und Renten ließ und die Einflußmöglichkeiten des Parlaments einschränkte.¹⁵¹

Überdies war das Profil wichtiger politischer Akteure der "Zweiten Republik" einer Konsolidierungspolitik förderlich. Viele der zentralen Politiker der 90er Jahre hatten sich als Wirtschafts- und Finanzexperten einen Namen gemacht: So war der ehemalige Ministerpräsident Prodi angesehener Wirtschaftsprofessor und langjähriger Leiter des Staatskonzerns IRI, Ex-Wirtschafts- und Finanzminister Ciampi war Chef der italienischen Notenbank, und Außenminister Dini wirkte lange Jahre führend beim Internationalen Währungsfonds. Hinzu kam, daß es sich bei den Regierungen Amato I, Ciampi und Dini¹⁵² um sogenannte "Techniker"-Regierungen handelte, also um sachlich und zeitlich limitierte Übergangsregierungen, denen es, da sie gewissermaßen außerhalb des Parteienwettbewerbs und weitgehend frei von strikter Parteikontrolle agierten, leichter fiel, umfassende Reformen durchzusetzen. Zwar mußten sich vor allem die "Techniker"-Regierungen, wollten sie ihre Reformen durchbringen, zusätzliche Legitimation verschaffen und mit den Sozialpartnern arrangieren, deren Bedeutung durch das infolge der Krise der Parteien entstandene Machtvakuum gestiegen war, aber sie galten gleichsam als "neutral" und standen in dem Ruf, weder pro- noch anti-labour zu sein, was den Konsens mit den Sozialpartnern erleichterte.¹⁵³

¹⁴⁹ Vgl. Braun 1994: 159 f.

¹⁵⁰ Della Sala 1997: 30.

¹⁵¹ Della Sala 1997: 25 f.; zur Stärkung der Exekutive durch den externen Druck siehe Dyson/Featherstone 1996; Vivien A. Schmidt 1995.

¹⁵² Die Regierung Dini war darüber hinaus auch in dem Sinne eine "Techniker"-Regierung, daß alle Kabinettsmitglieder parteilos waren.

¹⁵³ Regini/Regalia 1997: 226.

Es mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen, daß der neue Kurs in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, der immerhin beträchtliche Kürzungsmaßnahmen und umfassende Privatisierungen beinhaltete, in den 90er Jahren von der ex-kommunistischen PDS als Regierungspartei realisiert oder parlamentarisch unterstützt wurde.¹⁵⁴ Angesichts der angespannten Haushaltslage war das Expansions-Paradigma – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Euro-Teilnahme – jedoch auch bei der Mehrheit der (sozialdemokratischen) Linken erschöpft. Vielmehr gewannen Haushaltskürzungen im politischen Klima der 90er Jahre an Plausibilität und Legitimität:

"[...] in public debates inside Italy, welfare programs were commonly indicted as the main culprit for the country's severe financial problems and, more generally, for its serious politico-institutional predicament."¹⁵⁵

Überdies zeigte vor allem der Erfolg der Lega Nord, die die hohen Steuern zu einem zentralen Thema machte und wiederholt zum Steuerstreik aufrief, daß insbesondere im Norden die Unterstützung für expansive Sozialpolitik bröckelte.¹⁵⁶ Durch sozialstaatliche Nord-Süd-Umverteilung – so eine in Norditalien weitverbreitete Meinung – versickerten im Norden erbrachte Steuergelder nutzlos in korrupten und klientelistischen Strukturen im Süden des Landes. Das Expansions-Paradigma büßte für eine Mehrheit der Norditaliener an Plausibilität und wahlpolitischer Zugkraft ein.¹⁵⁷

Der innenpolitische Transformationsprozeß schaffte günstige Opportunitätsstrukturen für den Sozialpolitikwandel, der überdies von einer doppelten Legitimität getragen wurde¹⁵⁸: Erstens die weitverbreitete ausgeprägte Europazustimmung – insbesondere der dringende Wunsch, in der ersten Euro-Runde dabeizusein – und zweitens die konsensualen korporatistischen Verhandlungen, mit denen die Sozialpartner in Entscheidungen und Verantwortung mit eingebunden wurden. "[...] changes in the 'politics' somehow prepared the ground for the changes in the 'policies' and a general reform dynamic."¹⁵⁹

¹⁵⁴ Mit Ausnahme der Rechtskoalition unter Ministerpräsident Berlusconi (1994) waren alle Regierungen nach 1992 Mitte-Links- oder sogenannte "Techniker"-Regierungen.

¹⁵⁵ Ferrera/Gualmini 2000: 376.

¹⁵⁶ Das Nord-Süd-Gefälle ist ein historisch begründetes Strukturproblem Italiens und älter als der Nationalstaat selbst. Verschärft wurde der sozialpolitische Nord-Süd-Konflikt in den 90er Jahren durch den Aufstieg der Lega Nord. So prangerte die Lega Lombarda, Vorgängerin der Lega Nord, bereits in einem ihrer ersten Programme die ausufernde Inanspruchnahme von Invalidenrenten im Süden an (vgl. Il programma definitivo della Lega Lombarda, 1983, Programmpunkt 6; abgedruckt in Gohr 2001: 172).

¹⁵⁷ Daß die gut gesicherten Industriearbeiter des Nordens in hohem Maße vom Sozialstaat profitieren, wurde hierbei gerne übersehen.

¹⁵⁸ Vgl. Gualmini 2000: 338.

¹⁵⁹ Ebd.

5 Does Maastricht matter? – Einige Schlußfolgerungen

Die in Italien seit dem Beginn der 90er Jahre verstärkt einsetzenden Reformmaßnahmen im sozialen Sektor können als Reaktion auf die wie eine "Modernisierungspeitsche" wirkende europäische Integration gewertet werden. Leibfried und Pierson verweisen jedoch zurecht darauf, daß es schwierig ist, solche indirekten Wirkungen der Europäisierung auf die nationalstaatliche Politik zu messen:

"Because these effects are indirect they are difficult to measure, but they non the less add to the general picture of increasing supranational influence over the design of national social policy."¹⁶⁰

Die These, daß die europäische Integration den ausschlaggebenden Anstoß zu sozialpolitischen Reformen in Italien gegeben hat, kann eine hohe Plausibilität beanspruchen. Dafür sprechen der Zeitpunkt der Reformen – so wurden die einschneidendsten Reformmaßnahmen in Angriff genommen, nachdem das Land 1992 aus dem EWS ausgeschieden war –, der beträchtliche Umfang der Reformmaßnahmen sowie die Perzeption des Maastrichter Vertrags, insbesondere der gefährdeten Euro-Teilnahme, als entscheidender Problemdruck.

Ergänzt und verstärkt wurde der externe Druck durch interne nationale Rahmenbedingungen und Ereignisse, zu denen die spezifischen Probleme und Besonderheiten des italienischen Sozialstaats, der ausgeprägte europäische Konsens in Politik und Öffentlichkeit, aber auch der Zusammenbruch des politischen Systems und der tiefgreifende Wandel des Parteiensystems Anfang der 1990er Jahre sowie die "Techniker"-Regierungen, die eine Vielzahl von Wirtschaftsexperten in politische Schlüsselpositionen brachten, gehörten. All diese Faktoren begünstigten die Nutzung des durch die europäische Integration erweiterten Reformpotentials.

Die italienischen Sozialleistungssysteme sind seit den 90er Jahren einer doppelten Herausforderung ausgesetzt¹⁶¹: Einerseits erhöhen die EU-Konvergenzkriterien den Konsolidierungsdruck. Andererseits wird ein Ausbau traditionell vernachlässigter Sicherungszweige (Familienleistungen, Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, Ausbau der Mindestsicherung) für notwendig erachtet. Die sozialstaatlichen Entwicklungstrends der letzten Jahre sind daher uneinheitlich und lassen sich nicht auf die Losung "Sparen für Maastricht" reduzieren.¹⁶² Zwar ist der Reformprozeß seit dem Beginn der 90er Jahre – vor allem im Hinblick auf den Beitritt zur europäischen Währungsunion – mit einer Reihe von

¹⁶⁰ Leibfried/Pierson 1999: 30.

¹⁶¹ Vgl. Klammer 1999: 306.

¹⁶² Vgl. Hohnerlein 1997: 20.

Leistungskürzungen verknüpft, aber es handelt sich insgesamt keineswegs nur um einen Abbau sozialer Sicherungssysteme.¹⁶³

Die Sozialpolitik gilt – nicht zu Unrecht – als letzte Bastion mitgliedstaatlicher Autonomie.¹⁶⁴ Der durch den Maastrichter Vertrag in Gang gebrachte sozialpolitische Reformprozeß in Italien zeigt jedoch, daß dieser Autonomie offenbar mittlerweile Grenzen gesetzt sind. Der "Fall Italien" scheint damit die These von der zunehmenden europäischen Politikverflechtung zu bestätigen.¹⁶⁵

Die zunehmende Europäisierung wird gemeinhin als Restriktion nationalstaatlicher Handlungsspielräume betrachtet. Die wachsende europäische Politikverflechtung kann jedoch, wie die Ausführungen gezeigt haben, durchaus auch Reformfenster öffnen und helfen, enge nationale Handlungskorridore zu verlassen. So liefert der Verweis auf Europa ein Legitimationsargument für unpopuläre Kürzungsmaßnahmen und ermöglicht damit unter Umständen seit langem für notwendig erachtete Reformen.¹⁶⁶ Durch die externe Herausforderung wird die Legitimationslast für einschneidende Reformmaßnahmen reduziert; politische Kosten können durch eine Politik der "blame avoidance"¹⁶⁷ auf die europäische Ebene abgewälzt werden. Das wahlpolitische "retrenchment"-Risiko¹⁶⁸ der Akteure wird damit gemildert. Gerade in einem schwachen und instabilen Staat, dessen Steuerungsfähigkeit stets gering war, scheint die externe Herausforderung, wie der italienische "Fall" zeigt, die Exekutive zu stärken und ihr größere Handlungsspielräume zu eröffnen.¹⁶⁹

¹⁶³ Vgl. Hohnerlein 1999b: 114.

¹⁶⁴ Vgl. Leibfried/Pierson 1998a: Anm. 3. Vgl. auch Leibfried/Pierson 1998b: 58 ff.

¹⁶⁵ Leibfried und Pierson vertreten die These, daß sich die nationalen Wohlfahrtsstaaten im Verlauf der europäischen Integration allmählich zu einem Mehrebenen-System transformieren (Leibfried/Pierson 1998b).

¹⁶⁶ Ähnlich argumentiert Saraceno 1993.

¹⁶⁷ Weaver 1986.

¹⁶⁸ Pierson 1996: 145.

¹⁶⁹ Beobachter sind gar der Auffassung, daß "[...] the objectives set in the Treaty that weakened national state capacity were accepted by the Italian government precisely because they would strengthen the decision-making capacities within the state" (Della Sala 1997: 29; vgl. auch Dyson/Featherstone 1996; Vivien A. Schmidt 1995).

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1993: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme*. Opladen: Leske + Budrich.
- D'Alema, Massimo, 1998: "La nostra politica europea", *Europa/Europe* 7, Heft 3: <http://www.europaeurope.it/home02.htm>.
- D'Alimonte, Roberto, 1978: "Competizione elettorale e rendimento politico: Il caso italiano", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 3: 457–493.
- Artoni, Roberto; Zanardi, Alberto, 1997: "The evolution of Italian pension system", in: MIRE (Hrsg.), *Comparing social welfare systems in Southern Europe*. Florence Conference Vol. 3: France – Southern Europe, o.O.: 243–266.
- Ascoli, Ugo (Hrsg.), 1984: *Welfare State all'italiana*. Roma/Bari: Laterza, 5–51.
- Becker, Ulrich, 1996: "Italien", in: Ulrich Becker, *Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht: Rechtsvergleichende Untersuchung der Risikoabsicherungssysteme in Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien*. Baden–Baden: Nomos, 314–390.
- Bolaffi, Angelo, 1998: "Lehrmeister Deutschland? Italienische Perzeptionen", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3: 276–281.
- Bonvicini, Gianni; Cecchini, Paolo; Padoan, Pier Carlo; Ronzitti, Natalino, 1997: "Italy's difficult road into the EU hard core", *The International Spectator* 32, Heft 3/4: 3–20.
- Braun, Michael, 1994: *Italiens politische Zukunft*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Brigot, André, 1994: "Frankreich und Europa", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 42/94: 34–38.
- CDU/CSU–Fraktion des Deutschen Bundestages, 1994: *Überlegungen zur europäischen Politik*, o.O. 1.9.1994.
- Crescentini, Laura, 1993: "Italien: Fakultative Zusatzrentensysteme und das Gesetz von 1993", *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 46, Heft 4: 80–84.
- Daniels, Philip, 1993: "L'Italia e il trattato di Maastricht", in: Stephen Hellmann; Gianfranco Pasquino (Hrsg.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Bologna: Istituto Carlo Cattaneo, 199–218.
- Dente, Bruno, 1997: "Sub–National Governments in the long Italian Transition", *West European Politics* 20 (n. 1): 176–193.
- Deutsche Bundesbank, 1998: Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts– und Währungsunion, *Monatsbericht*, April 1998: 17 ff.
- Diamanti, Ilvo, 1995: "L'improbabile ma rischiosa secessione", *il Mulino* 44, 5/95 (n. 361): 811–820.
- Dreier, Volker, 1994: "Korruption als System", *Sozialwissenschaftliche Informationen* 23, Heft 4: 250–256.
- Dyson, Kenneth; Featherstone, Kevin, 1996: "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State", *South European Society & Politics*, Vol.1, No. 2: 272–299.

-
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1997: "Workless welfare states: The impasse of labor shedding and familialism in Continental European social policy", in: MIRE (Hrsg.), *Comparing social welfare systems in Southern Europe*. Florence Conference Vol. 3: France – Southern Europe, o.O.: 399–423.
- Eurobarometer 1996: Bericht Nr. 44.
- Europäisches Währungsinstitut, 1998: *Konvergenzbericht – Nach Artikel 109 j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht*, März 1998.
- Fargion, Valeria, 2000: "Italian Reforms: Towards more equality?", Konferenzpapier: Comparer les Systemes de Protection Sociale en Europe, 8.–9. Juni 2000 (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris).
- Ferrera, Maurizio, 1984: *Il welfare state in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ferrera, Maurizio; Gualmini, Elisabetta, 2000: "Italy: Rescue from Without?", in: Fritz W. Scharpf; Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges. Oxford: Oxford University Press, 351–398.
- Ferrera Maurizio; Gualmini, Elisabetta, 1999: *Salvati dall'Europa?* Bologna: il Mulino.
- Ferraris, Luigi Vittorio, 1985: "Das Modell Europa aus italienischer Sicht", in: Georg Ress; Michael R. Will (Hrsg.), *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut/Nr. 39*, Saarbrücken: 3–24.
- Galli, Giorgio, 1974: *I partiti politici. Storia della società italiana dall'unità a oggi*. Vol. 7, Torino.
- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. – GVG (Hrsg.), Axel Weber; Volker Leienbach 42000: *Die Systeme der Sozialen Sicherung in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Gödde, Isabel, 1998: "Beggar Thy Neighbour – Die Währungspolitik Italiens in den 70er Jahren", in: Axel Börsch-Supan; Reinhold Schnabel (Hrsg.), *Volkswirtschaft in fünfzehn Fällen. Studien in angewandter Mikro- und Makroökonomie*. Wiesbaden: Gabler, 221–242.
- Gohr, Antonia, 2001: *Die Lega Nord – Eine Herausforderung für Italien. Zwischen Föderalismus und Separatismus*. Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Gualmini, Elisabetta, 2000: "Labour Market Policies in Italy. The 1990s and the New Wave of Reforms", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29, Heft 3: 329–340.
- Hall, Peter A., 1993: "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* 25: 275–296.
- Helms, Ludger, 1994: "Strukturwandel im italienischen Parteiensystem", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 34/94 (26. August 1994): 28–37.
- Hohnerlein, Eva, 1999a: "Soziale Sicherheit in Italien: Neuorientierung an einem umfassenden Solidarpakt" (Teil I), *Soziale Sicherheit* 48, Heft 2: 64–70.
- Hohnerlein, Eva, 1999b: "Soziale Sicherheit in Italien: Neuorientierung an einem umfassenden Solidarpakt" (Teil II), *Soziale Sicherheit* 48, Heft 3: 106–114.

- Hohnerlein, Eva, 1994: "Entwicklungstendenzen der italienischen Alterssicherung zu Beginn der 90er Jahre", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) 8: 146–162.
- Hohnerlein, Eva, 1997: "Der italienische Sozialstaat zwischen Krise und Reform", *Sozialer Fortschritt* 46, Heft 1/2: 16–20.
- Improta, Ciro, 1996: "Obligatorische Rentenversicherung in Italien – Die Gründe für die Reformen", *Deutsche Rentenversicherung* 1996/5–6: 324–347.
- Katz, Richard S.; Ignazi, Piero, 1996: "Introduction", in: Richard S. Katz; Piero Ignazi (Hrsg.), *Italian Politics* 10: The Year of the Tycoon: 17–35.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Klammer, Ute, 1999: "Das italienische Sozialleistungssystem – Leistungen, Finanzierungsprobleme und Lösungsansätze", in: Dieter Döring; Richard Hauser; Winfried Schmähl (Hrsg.), *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*. Berlin: Duncker & Humblot, 189–317.
- Kodré, Petra, 1997: "Gleichbehandlungspolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung: Verflechtungen im Europäischen Mehrebenen-System." ZeS-Arbeitspapier 16/97, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Kötter, Ute, 1998: "Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in den Rechtssachen Decker und Kohll: Der Vorhang zu und alle Fragen offen?", *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, Heft 4: 233–252.
- Kreile, Michael, 1997: "Italien – Krise und Transformation des Parteienstaates." FES-Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn.
- Leibfried, Stephan, 1990: "Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven europäischer Armutsregimes", *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge* (NDV), Heft 9: 295–305.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, 1999: "European Social Policy." ZeS-Arbeitspapier Nr. 15/99, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, 1998a: "Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des 'Sozialen Europa'", in: dies. (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 11–57.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, 1998b: "Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik", in: dies. (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 58–99.
- Le Monde*, 16.1.1998, "L'entrée de l'Italie dans l'euro continue de faire débat en Europe. Le volontarisme de Paris ne fait pas l'unanimité": 4.
- Limes*, 3/1996: L'Italia tra Europa e Padania.
- Losano, Mario G., 1995: *Sonne in der Tasche, Italienische Politik seit 1992*. München: Kunstmann.
- Mairhuber, Ingrid, 1998: "Soziale Sicherung in Italien", in: Emmerich Tálos (Hrsg.), *Soziale Sicherung im Wandel. Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich*. Wien u.a.: Böhlau, 103–170.

-
- Masala, Carlo, "Italien und die europäische Währungsunion", *KAS/Auslandsinformationen* 12/97 (Konrad-Adenauer-Stiftung): 14–28.
- Mc Carthy, Patrick, 1996: "Forza Italia: The Overwhelming Success and the Consequent Problems of a Virtual Party", in: Richard S. Katz; Piero Ignazi (Hrsg.), *Italian Politics* 10: The Year of the Tycoon: 37–55.
- Merkel, Wolfgang, 1994: "Italien: Das Phantom der '2. Republik'", *Sozialwissenschaftliche Informationen* 23, Heft 4: 293–304.
- Missiroli, Antonio, 1998: "Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht. Europa als Herausforderung und Reformzwang", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/98 (3. Juli 1998): 27–36.
- Niero, Mauro, 1996: "Italy: Right Turn for the Welfare State?", in: Vic George; Peter Taylor-Gooby (Hrsg.), *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. Houndmills, Basingstoke u.a.: Macmillan, 117–135.
- OECD, 1999: *Economic Outlook*, Paris: OECD.
- OECD *Gesundheitsdaten* 1999.
- Pitruzzello, Salvatore, 1997: "Social Policy and the Implementation of the Maastricht Fiscal Convergence Criteria: The Italian and French Attempts at Welfare and Pension Reforms", *Social Research* 64, No. 4: 1589–1641.
- Pierson, Paul, 1996: "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48, Heft 1: 143–179.
- Radbruch, Hans Eberhard, 1998: *Italien, Mitteleuropa und der Euro. Grundlagen und Perspektiven der italienischen Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Raffone, Paolo, 1998: "Italien und das Europa der 'Agenda 2000' – Die europäische Politik und die Interessen Italiens im Hinblick auf Mitteleuropa und den Mittelmeerraum", *Politische Studien* 49, Heft 357: 46–63.
- Rat der Europäischen Union, *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht* 2000, Teil II, dokumentiert unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/empl2000/jer_2_de.pdf.
- Regini, Marino; Regalia, Ida, 1997: "Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?", *West European Politics* 20, Heft 1: 210–230.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 1998: "Welfare State Limits to Globalization", *Politics and Society* 26, Heft 3: 363–390.
- Della Sala, Vincent, 1997: "Hollowing out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy", *West European politics* 20, No.1: 14–33.
- Salvadori, Massimo L., ²1996: *Storia d'Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana 1861–1996*. Bologna: il Mulino.
- Saraceno, Chiara, 1993: "Alla ricerca di una difficile legittimazione: il welfare italiano nella prospettiva dell'Europa di Maastricht", *Stato e Mercato* 37: 181–191.
- Sartori, Giovanni, 1982: *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano: Sugarco.
- Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competiveness*. Oxford: Oxford University Press.

- Schmidt, Vivien A., 1995: "The New World Order Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation State", *Daedalus* 124/2: 75–106.
- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1990: "Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 9–10/90 (23. Februar 1990): 23–31.
- Schneider, Friedrich; Enste, Dominik, 2000: *Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Umfang, Ursachen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen*. München/Wien: Oldenbourg.
- Seißelberg, Jörg, 1993: "'Die blockierte Demokratie' bewegt sich – Veränderungen im politischen System Italiens", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 24, Heft 3: 496–524.
- Trautmann, Günter, 1998: "Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion", *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 28/98 (3. Juli 1998): 16–26.
- Trautmann, Günter, 1997: "Wirtschaft und Sozialsystem", in: Ernst Ulrich Große; Günter Trautmann, *Italien verstehen*. Darmstadt: Primus, 60–152.
- Tronti, Leonello; Roncati, Roberta, 1999: "Lo stato sociale tra conservazione e innovazione", *Economia & Lavoro* 33, Heft 1: 11–40.
- Volz, Joachim, 1996: "Italiens wirtschaftliche Entwicklung im Zeichen tiefgreifender Reformen – Annäherung an die fiskalischen Referenzwerte zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion?", *DIW-Wochenbericht* 48/96, dokumentiert im Internet unter: <http://www.diw-berlin.de:8282/diwwbd/96-48-2.html>.
- Wagschal, Uwe, 2001: "Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung", in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 124–160.
- Weaver, R. Kent, 1986: "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 6, Heft 4: 371–398.
- Weidenfeld, Werner, 1991: "Europäische Einigung im historischen Überblick", in: Werner Weidenfeld; Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 9–59.
- Wiling, Susanne, 1992: "Abstieg in die 'zweite Liga'? Die Debatte über die italienische Europapolitik", *Integration* 15, Heft 3: 141–153.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIG	Cassa Integrazione Guadagni
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
DC	Democrazia Cristiana

EG	Europäische Gemeinschaft
EMU	European Monetary Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EWU	Europäische Währungsunion
EWUWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
GVG	Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.
IRI	Istituto per la Ricostruzione Industriale
PCI	Partito Comunista Italiano
PDS	Partito Democratico di Sinistra
PSI	Partito Socialista Italiano
RC	Rifondazione Comunista
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
UIL	Unione Italiana del Lavoro
USL	Unità Sanitaria Locale