

Technokratie und industrielle Entwicklung 1907-1963

Nach einer verbreiteten Lesart entwickelte sich Italien vom Agrarland, das es noch um 1900 war, zum vollgültigen Industrieland, welches es dem Grundmuster nach um 1960 wurde, eher *trotz* als mit Hilfe der wirtschaftlich inkompetenten politischen Klassen der spätliberalen, faschistischen und republikanischen Ära.¹ Die unzureichende Ausprägung eines aufgeklärten und staatstragenden Bürgertums habe eine über enge Gruppeninteressen hinausgehende Führung verhindert.² Den daraus resultierenden Mangel an weitsichtigen Konzepten habe die sektoral und regional auseinanderfallende Zivilgesellschaft durch improvisierte Anpassung an äußere Stimuli und Zwänge aufwiegen müssen.

Nun läßt sich der in den Grunddaten der italienischen Entwicklung bis 1963 eingemeißelte Erfolg der Industrialisierung mit der Aneinanderreihung politischer Fehlentscheidungen, wie sie bei vielen Historikern üblich ist, kaum befriedigend erklären. Manche meinen, die authentischen Träger der wirtschaftlichen Dynamik seien die kleinen und mittleren Unternehmen gewesen, deren Anpassungsfähigkeit die 'Marktkräfte' aus dem staatlich-korporativen Morast emporgezogen habe.³ Für die Zeit zwischen 1925 und 1963 allerdings kann eine solche Feststellung nur als phantasievolle Projektion betrachtet werden. Denn in dieser Zeit, in der die Industrie die Landwirtschaft ab 1930 bei der Produktion und ab 1958 bei der Beschäftigung überholte, war die mehrheitlich kleingewerbliche Basis der italienischen Wirtschaft entschieden weniger ausschlaggebend für den Strukturwandel als die großen privaten und staatlichen Industrien. Man denke an die epochentypische Großtechnik und daran, daß in der Phase des intensivsten Wachstums, zwischen 1951 und 1961, netto 13.000 industrielle Unternehmen verloren gingen. Das 'Wirt-

1 Mit ganz unterschiedlichen Akzenten durchzieht dieser Topos Arbeiten wie die von Ernesto Rossi, *I padroni del vapore*, Bari 1955, S. 237, bis hin zu Nicola Rossi/Gianni Toniolo, *Catching up or falling behind? Italy's economic growth 1895-1947*, in: *Economic History Review*, (XLV), 3, 1992, S. 537-563, hier S. 552. Auch im äußerst schätzenswerten Beitrag von Franco Bonelli, *Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione*, in: *Storia d'Italia, Annali 1*, Torino 1978, S. 1196-1255, wird die politische Führung des Industrialisierungsprozesses gering bewertet (S. 1244-1246). Vielfach wird das beschleunigte Wachstum nach 1950 einer Hinwendung zur wirtschaftsliberalen Politik zugeschrieben: Rosario Romeo, *Breve storia della grande industria italiana 1861-1961*, Milano 1988, S. 207; Franco De Felice, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in: *Storia dell'Italia repubblicana*, Bd. 2, Teil 1, Torino 1995, S. 783-882, hier S. 825-833.

2 Silvio Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, Torino 1988, S. 172-188.

3 Giovanni Federico, *Italy 1860-1940: a little known success story*, in: *Economic History Review*, 4, 1996, S. 764-786, hier S. 779-780. Selbst Giulio Sapelli, *Modelli della crescita e progresso tecnico. Riflessioni dall'Italia*, in: *Società e storia*, 45, 1989, S. 619-659, hier S. 628-641, datiert das auf der mittelständischen Industrie beruhende Wachstumsmodell auf die fünfziger Jahre zurück.

schaftswunder' wurde demnach von einer sich verengenden statt verbreiternden unternehmerischen Basis getragen.⁴

Doch weder die 'harten Fakten' der wirtschaftlichen Entwicklung stehen im Mittelpunkt dieser Abhandlung, noch die Gesamtheit der politischen und sozialen Strukturen und Wandlungsprozesse, die sehr wohl belegen, daß die italienische Industrialisierung von der Zwischenkriegszeit bis zur Vollendung im 'Wirtschaftswunder' von einer neomerkantilistischen Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung getragen und im weitesten Sinne gelenkt wurde. Bezüglich der allgemeinen Aspekte darf auf andere Arbeiten verwiesen werden.⁵ Auf den wenigen Seiten des vorliegenden Beitrags soll der Blick eingengt werden auf diejenigen sozialen Akteure, die mehr als andere – Politiker, Unternehmer, Ökonomen – die Kontinuität wirtschaftsnationalistischer Konzepte über alle politischen Umbrüche hinweg verkörpert und verteidigt haben. Die Rede ist von einer technokratischen Elite.

Über das Konzept der Technokratie

Das Konzept der Technokratie wird hier angewandt auf die Existenzbedingungen sozialer Gruppen und ihr Selbstverständnis. In der Tat bildeten diese Gruppen – die ökonomisch und technisch ausgebildeten Führungskräfte in der Zentralbank und den staatlich kontrollierten Finanzinstituten und Industrien, die leitenden Ingenieure der Großindustrie und mit Abstrichen einige ihrer betriebswirtschaftlich geschulten Manager – ein Verhaltensmuster und ein Selbstverständnis aus, das dem Typus technokratischer Funktionselite entsprach. In diesem Zusammenhang ist 'Technokratie' also kein Synonym für eine auf kaltem Sachzwang und technikbedingter Entfremdung basierende apokalyptische Herrschaftsform,⁶ sondern für eine sozialgeschichtlich bestimmbare Funktionseelite und die von ihr entwickelte gesellschaftliche Zielvorstellung.

Was letztere anbetraf, so waren die italienischen Technokraten eingebettet in die intellektuelle Zeitströmung gleichen Namens, die in industrialisierten und industrialisierenden Ländern seit dem Ersten Weltkrieg Raum griff und sich besonders mit der Weltwirtschaftskrise verstärkte. Wesentliches Anliegen war, in einem zumeist national-kooperativ oder neokorporativ gedachten politischen Rahmen die von der Maschine erzeugte

- 4 Rolf Petri, *Cesura e continuità nell'economia italiana tra fascismo e repubblica*, in: Renato Covino u.a. (Hg.), *Uomini, economie, culture. Saggi a memoria di Giampaolo Gallo*, tomo 2, Napoli 1997, S. 131-162, hier S. 139.
- 5 Rolf Petri, *Dalla ricostruzione al miracolo economico*, in: Giovanni Sabbatucci/Vittorio Vidotto (Hg.), *Storia d'Italia*, vol. 5, Roma-Bari 1997, S. 313-440; ders., *Die italienische Autarkiepolitik von 1935 bis 1943. Verlauf und Folgen*, Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität, Halle/S 1997.
- 6 Zum Thema, neben vielen anderen: Jürgen Habermas, *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, Frankfurt/M 1984; Klaus Schubert, *Politik in der 'Technokratie'*. Zu einigen Aspekten zeitgenössischer Kulturkrisentheorien, Frankfurt/M 1980.

Steigerung der globalen Wohlstandseffekte durch sachorientierte statt (auch im ökonomischen Sinne) wert- oder meinungsorientierte Entscheidungsträger zur vollen Wirkung zu bringen. Um zu tun, was langfristig im sachlich-technischen Sinne richtig sei, müsse die religiös, ethisch oder ideologisch geleitete Entscheidungspraxis genauso überwunden werden wie die Diktatur des Preissystems in der unregelmäßig Marktökonomie, welche durch die konkurrenzbedingte Dopplung von Kapazitäten und die spekulationsbestimmten Allokationen ebenfalls zu einer nicht zu rechtfertigenden Verschwendung vorhandener Ressourcen und langfristiger Entwicklungschancen führe. Sozialer Kern eines sachorientierten Entscheidungsprozesses sei das Bündnis zwischen Arbeiter, Eigentümer-Unternehmer und Ingenieur – so hatte schon Thorstein Veblen gefordert⁷ –, wobei nahe lag, wer im Rahmen solch organisatorischer Aufgabenteilung die denkenden und wer die ausführenden Organe verkörperte.

Es kann hier nicht die internationale Ausformung technokratischer Zielvorstellungen verfolgt werden⁸. Ihre Quintessenz erfüllte jedenfalls auch das Denken und Handeln der italienischen Technokratie, die in ihren Grundauffassungen vom Wirtschaftsnationalismus des liberalen Staatsmanns Francesco Saverio Nitti (1868-1953) geprägt war. Zwei, drei Generationen unter dem Einfluß verschiedener Denkrichtungen stehender Persönlichkeiten wie Bonaldo Stringher, Vincenzo Azzolini, Donato Menichella, Raffaele Mattioli, Francesco Giordani, Agostino Rocca, Oscar Sinigaglia und hunderte andere, weniger prominente, wirkten zusammen, um einen möglichst nachhaltigen Beitrag zur Erreichung der vollständigen Industrialisierung zu leisten. Die politischen Präferenzen mochten von Alfredo Roccas Nationalismus und Mussolinis Faschismus (Arturo Bocciardo, Alfredo Giarratana, Nicola Parravano, Livio Cambi) über Nittis Liberalismus und den Katholizismus (Pasquale Saraceno, Enrico Mattei) bis hin zum reformerischen Sozialismus (Alberto Beneduce, Rodolfo Morandi) reichen. Typisch war aber nicht die Ausrichtung an politischen Vorlieben, sondern ein unter allen Regimes nachhaltig zur Geltung gebrachtes Streben nach professioneller Unabhängigkeit gegenüber fremden und eigenen politischen, ideologischen oder religiösen Überzeugungen. Im Mittelpunkt stand das technisch oder sachlich vermeintlich 'Richtige' zum langfristigen Wohl der nationalen Gemeinschaft. Diese Haltung implizierte immer eine gewisse Skepsis gegenüber der Kompetenz von Politikern, wie sie ganz typisch ist für Funktionseliten, die dank ihrer professionellen Beherrschung und Anwendung von Wissenschaft und Technik gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse führend mitzubestimmen in der Lage sind und dabei überwiegend in einem der öffentlichen Aufmerksamkeit und Diskussion weitgehend entzogenen Hintergrund agieren.

7 Thorstein Bunde Veblen, *The Engineers and the Price System*, New York 1921.

8 Unter anderen für die USA: Howard Scott, *Technology Smashes the Price System*, in: *Harpers magazine*, January 1933; für Frankreich: Jaques Duboin, *La grande relève des hommes par la machine*, Paris 1935; für Deutschland: die Gründung der Deutschen Technokratischen Gesellschaft und der Zeitschrift 'Technokratie' seit 1933.

Hinter vielen der als einsame Entscheidungen des Duce zelebrierten Maßnahmen (etwa der Bau eines großen Stahlwerkes usw.) standen, neben den neokorporativ strukturierten, technokratische Entscheidungsprozesse. Ähnliches gilt für den vorgeblich vom 'Idealismus der großen Europäer' an der Spitze der Regierungen vorangetriebenen europäischen Integrationsprozeß nach 1950, der nicht unwesentlich von der technokratischen Definition und Umsetzung nationaler Wirtschafts(- und Militär)interessen mitbestimmt war.⁹ Für die Durchsetzung des Strukturwandels in Italien waren beide Momente von großer Bedeutung. Selbstverständlich konnten technokratische Eliten nur Einfluß gewinnen, solange sie an den Grundströmungen der Gesellschaft teilhatten und den von praktisch allen politischen Kräften evozierten nationalen Topoi, zuvörderst dem der industriellen Aufholjagd, huldigten. In diesem Sinne entsprach ihr Selbstbild als sachverständige Exekutoren eines höheren nationalen Willens durchaus der Realität. Ihre neutrale Einmischung unter die jeweils vorherrschenden politischen Farben, ihre weitgehende theoretische Abstinenz und das Wirken im Hintergrund der Institutionen erklärt denn auch, warum die Bedeutung dieser Funktionseliten nicht immer vollständig erkannt worden ist.

Die Herausbildung eines staatlichen Sektors

Die erste Welle beschleunigter Industrialisierung in der Ära Giolitti erzeugte einen Bedarf an weiterem strukturellem Wandel, auf den vor allem Francesco Saverio Nitti mit seiner Idee eines vorübergehend notwendig werdenden Eingriffs des Staates zugunsten noch unzureichender oder 'fehlender' Industrien und 'zurückgebliebener' Regionen reagierte.¹⁰ Schon in der Krise von 1907 bewiesen Kreditinstitute, Börse und Unternehmen ihre Unzuverlässigkeit als Regulatoren des Kapitalmarktes und damit ihre Unzulänglichkeit im Prozeß der industriellen Akkumulation. Mit der Rettung der *Società bancaria italiana* vor dem Konkurs griffen die *Banca d'Italia* und ihr Generaldirektor Bonaldo Stringher zum ersten Mal direkt in die strategisch wichtige Verbindung zwischen Sparen und Investieren ein, hauptsächlich um auf dem Gebiet der industriellen Finanzierung die Herausbildung eines Duopols aus *Banca commerciale* und *Credito italiano* zu verhindern. Damit übernahm das Institut, auch ohne schon mit allen Privilegien einer Zentralbank ausgestattet zu sein, die Aufgabe eines ordnungspolitischen Regulators, der durch die Wahrung der Gleichgewichte zwischen den Banken und ihren jeweiligen Industrieeteiligungen die Regeln der Konkurrenz mit beeinflusste. Allmählich rückte die industrielle Kapitalbildung in den Mittelpunkt der Strategien und Besorgnisse der *Banca d'Italia* und der mit dem Finanz- und Kapitalmarkt befaßten staatlichen Administratoren. Schon wenig später, im Jahre 1911, forderte die „unaufschiebbare technische Erneuerung des

9 Alan Steel Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992; Hans von der Gröben (Hg.), *Verfassung oder Technokratie für Europa: Ziele und Methoden der europäischen Integration*, Frankfurt/M 1974.

10 Francesco Saverio Nitti, *La città di Napoli*, Napoli 1902.

Hüttenwesens“ zusammen mit der Intervention der beteiligten Kreditinstitute erneut „den Eingriff der Banca d'Italia und des Staates“ heraus¹¹.

Von diesem Moment an wuchs und verselbständigte sich die Rolle der Technokratie Schritt für Schritt: mit der Gründung des *Istituto di credito per la cooperazione*, dem *Consorzio per le sovvenzioni sui valori industriali*, dem *Istituto italiano dei cambi*, dem *Istituto di credito marittimo*, dem *Consorzio di credito per le opere pubbliche* und so weiter. Die Strukturen der zivilen und militärischen Mobilmachung im Ersten Weltkrieg und die Aufwertung der elektrotechnischen und chemischen Ingenieure in der von staatlicher Seite geförderten Industrie taten ihr Übriges. Die Schwäche des Marktes und die im Weltkrieg entwickelten, auf die Beherrschung der nationalen Wirtschaft gerichteten Strategien industrieller Großunternehmen – die 1921 bei dem damals größten, Ansaldo, und der mit ihm verflochtenen *Banca italiana di sconto* zum Schiffbruch und zur anschließenden Sanierung unter Stringhers Aufsicht führten –, ließen bei den Funktionsträgern der *Banca d'Italia* die Überzeugung reifen, angesichts des partikularistischen Denkens der Industriekapitäne und Bankiers und der Orientierungslosigkeit der politischen Eliten für das Funktionieren und Gedeihen des Systems eine besondere Verantwortung zu tragen.¹²

In den Jahren 1926 bis 1936 fielen ordnungspolitische Entscheidungen von bleibender Bedeutung. Mit dem dritten Bankgesetz von 1926 wurde die 1893 gegründete *Banca d'Italia* in eine mit exklusiven Emissions- und Kontrollrechten ausgestattete Zentralbank umgewandelt. Um den heimischen Mineralölmarkt dem Duopol von Standard und Shell zu entziehen und im Ausland eigene Rohstoffmärkte zu erschließen, wurde 1926 die staatliche Azienda generale italiana petroli AGIP gegründet. Gegen Ende der zwanziger Jahre drohten die Verluste der Industrien, an denen einige der führenden Kreditinstitute massive Anteile besaßen, das gesamte Finanzwesen in eine gefährliche Situation zu manövrieren. Dem 1929 gegründeten *Istituto mobiliare italiano* IMI gelang es nicht, die Rolle der Geschäftsbanken bei der industriellen Finanzierung zu übernehmen und gleichzeitig die Zentralbank bei den wiederholt notwendig werdenden Sanierungen entscheidend zu entlasten. Im Jahre 1933 mußten die drei größten, vor dem Zusammenbruch stehenden Banken (*Banca commerciale*, *Credito italiano*, *Banco di Roma*) nationalisiert werden. Sie wurden durch das vierte Bankgesetz von 1936, das die Unabhängigkeit der Zentralbank stärkte und ihre Aufsicht über das Kreditwesen straffte, auf das 'normale' Kreditgeschäft zurückgestutzt.

11 Giorgio Mori, *L'economia italiana dagli anni Ottanta alla prima guerra mondiale*, in: ders. (Hg.), *Storia dell'industria elettrica*, Band 1, Bari-Roma 1992, S. 1-106, hier S. 72.

12 Zur Kontinuität der von der Technokratie vertretenen Leitlinien in der ersten Hälfte des 20. Jh.: Paolo Frascani, *Finanza, economia ed intervento pubblico dall'unificazione agli anni Trenta*, Napoli 1988, S. 11-135; Franco Bonelli, Alberto Beneduce (1877-1944), und Luisa Scalpelli, Francesco Giordani (1896-1961), beide in: Alberto Mortara (Hg.), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano 1984, S. 339-356 und S. 471-499; Carlo Spagnolo, *Tecnica e politica in Italia. Riflessioni sulla storia dello Stato imprenditore dagli anni trenta agli anni cinquanta*, Milano 1992; Barbara Curli, Francesco Giordani, in: *La città nuova*, 4-5, 1994, S. III-XVI.

Ihre Industriebeteiligungen wurden im *Istituto di ricostruzione italiano* IRI zusammengefaßt und waren zunächst dazu bestimmt, nach der Sanierung reprivatisiert zu werden.¹³ Darum bemühte sich das Institut bis 1937 – erfolgreich nur bei Italgas, Edison, der Holdinggesellschaft Bastogi und wenigen anderen –,¹⁴ doch dann entschied man sich, IRI zu einem Werkzeug direkter Intervention umzugestalten. Bis 1940 wurden IRI und IMI auf Einzelbranchen spezialisierte Finanzierungsgesellschaften wie Finmare (Werften und Reedereien) und Finsider (Stahlindustrie) zur Seite gestellt. Das so entstandene System öffentlicher Finanzierung und Beteiligung sollte für mehr als ein halbes Jahrhundert Bestand haben. Für seine Durchsetzung waren die Ziele der Autarkie sicher das schlagkräftigste politische Argument, aber auch „technisch gab es keine andere Wahl“, wie der im Management des IRI arbeitende Pasquale Saraceno später schrieb: Der Umfang des 1933 in die Hände des Staates gelangten Kapitals war zu groß, um in Branchen, in denen die Privaten mehrfach gescheitert waren, kurzfristig mit einer für die Volkswirtschaft verträglichen Reprivatisierung rechnen zu können.¹⁵

Das 1941 in den Sektoren Bergbau, Energiewirtschaft, Stahlindustrie, Schiffbau, ziviler Flugzeugbau und Chemieindustrie (Chemie, Zellulose, Kunstgummi und -fasern) festliegende staatliche Kapital belief sich auf 6,8 Milliarden Lire – ein knappes Fünftel des von den entsprechenden Branchen gesammelten Aktienkapitals.¹⁶ Weiteres industrielles Kapital stammte aus öffentlichen Quellen, und zwar aus Subventionen, Krediten und Beteiligungen staatlicher Finanzierungsgesellschaften. Die Staatsunternehmen kontrollierten mittels verschachtelter Mehr- und Minderheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften tatsächlich eine weitaus umfassendere Masse von Investitionen, als es ihrem nominalen Anteil entsprach.

Begleitend zur direkten Intervention in den produktiven Sektor schafften die Preisregulierung, die restriktive Lohnpolitik, die vom 'Devisendiktator' Felice Guarneri abgesicherte Bewirtschaftung des Außenhandels und die von der Banca d'Italia unter Stringhers Nachfolger Vincenzo Azzolini bis in den Krieg hinein weitgehend durchgehaltene Stabilitätspolitik auch gegenüber einzelnen Branchen der privaten Industrie Rahmenbedingungen, die der Selbstfinanzierung und Investitionskraft zugute kamen. Die Kombination des direkten Eingriffs mit einer angebotsorientierten Geldpolitik sollte – mit gewissen Einschränkungen für die Jahre 1943 bis 1947 – bis 1960 wirksam bleiben.

13 Zur Entstehung des IRI: Ernesto Cianci, *Nascita dello stato imprenditore*, Milano 1977; Luigi Gasperini, *Stato e capitalismo assistenziale*, Messina-Firenze 1978; Bruno Amoroso, Ole Jess Olsen, *Lo stato imprenditore*, Bari 1978.

14 Giandomenico Piluso, *Finanza ed economia di guerra: la Bastogi (1937-1947)*, in: *Storia in Lombardia*, 1-2, 1993, S. 45-71, hier S. 47-48.

15 Pasquale Saraceno, *Nuovi assetti introdotti nel nostro sistema economico dalle misure richieste dalla grande crisi (1925-1935)*, in: Gianni Toniolo (Hg.), *Industria e banca nella grande crisi 1925-1934*, Milano 1978, S. 5-17, hier S. 9.

16 Ferdinando Di Fenizio, *L'economia di guerra come economia di monopoli*, Milano 1942, S. 71; Istat, *Annuario statistico italiano. Anno 1944-48*, Roma 1949, S. 346-347.

Nachdem das staatliche Engagement in der Schwerindustrie und Energiewirtschaft konsolidiert war, ging die von früheren Mitarbeitern Nittis und Stringhers – Beneduce und Menichella – besetzte Führungsspitze des IRI daran, die Eisenmetallurgie zu rationalisieren und ihre Kontrolle von den Erzen über die Schmelze bis hin zu den Werften und der Produktion schwerer Waffen auszudehnen. Außerhalb des IRI wurden im Bereich von Mineralölwirtschaft und Bergbau nach dem Vorbild von AGIP weitere kapitalkräftige, unter der Trägerschaft verschiedener Ministerien stehende Unternehmen wie ANIC, ACaI, AMMI und *Carbonifera Arsa* aus der Taufe gehoben.¹⁷

Während einige der Staatsbetriebe sich auf die Forschung nach Lagerstätten oder neuen Produktionsmethoden, auf die Finanzierung oder die Verteilung und Zuweisung von Rohstoffen beschränkten – also eher den Charakter einer Behörde oder eines staatlichen Handelsmonopols besaßen –, wurden andere wie AGIP, ANIC und ACaI ungeachtet des auch für sie geltenden staatsmonopolistischen Auftrags von einem qualifizierten Management nach vorwiegend betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Auf IRI-Unternehmen wie Terni, Ilva, SME, SIP, SAIGS, STET, Ansaldo und Cellulosa clo-ro soda traf dies ohnehin zu. Vielfach wurden die mit staatlichem Kapital ausgestatteten Unternehmen als Aktiengesellschaften konstituiert, selbst wenn der Staat über unterschiedliche Ministerien oder Tochterunternehmen sämtliches Kapital in Händen hielt. Die Richtlinien der Autarkie und die Entwicklung langfristiger großindustrieller Projekte gingen aus der Sicht der weitgehend autonom agierenden AGIP- und IRI-Führungen Hand in Hand, sei es aus technischen Gründen oder aus individueller Überzeugung: Die Autarkiepolitik garantierte den meist aus Ingenieurs-, Verwaltungs- oder Wissenschafts-laufbahnen emporgestiegenen Technokraten einen beachtlichen finanziellen Spielraum zur Reorganisation, Expansion und Innovation der ihnen anvertrauten Industrien und kam damit sowohl ihrem Bedürfnis nach professioneller Bestätigung als auch ihrem auf die Stärkung der italienischen Wirtschaft und Technik abzielenden patriotischen Credo entgegen – unabhängig von den von Fall zu Fall unterschiedlich ausgeprägten Sympathien für die faschistische Partei.¹⁸

Die Zusammenarbeit zwischen politischer und militärischer Führung, konkurrierenden Teilen der Ministerialbürokratie und den verschiedenen Fraktionen der industriellen Technokratie war trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in Einzelfragen alles andere als konfliktlos. Die Querverbindungen und Schnittstellen mit dem privaten Sektor und sonstigen Interessensgruppen waren vielfältig und zum Teil widersprüchlicher Natur, soweit sie der Durchsetzung von Partikularinteressen dienten. Diese Einschränkung vorausgesetzt bleibt festzuhalten, daß der Staat in Gestalt seiner führenden technokratischen Manager in wichtigen Schlüsselbranchen alle erforderlichen Mittel in der Hand hielt, um die Lenkung der Ressourcen und den Ausbau der produktiven Kapazitäten direkt zu beein-

17 Matteo Pizzigallo, L'obiettivo dell'indipendenza energetica, in: Giuseppe Galasso (Hg.), Storia dell'industria elettrica in Italia, Bd. 3, Roma-Bari 1993, S. 175-187.

18 Augusto Graziani, Pasquale Saraceno, in: Meridiana, 10, 1990, S. 235-242.

flussen. Andere strategische Sektoren, wie die für die Ersatz- und die künftige Friedenswirtschaft gleichermaßen fundamentale Chemieindustrie, der Fahrzeugbau, die Luftfahrtindustrie und die Waffenschmieden, blieben hingegen in überwiegend privater Hand.

Technokratisches Management privater Wachstumsbranchen

In den wenigen Großunternehmen der konsumnäheren Branchen – insbesondere dem Fahrzeugbau (FIAT) – hatte das Management seine Hoffnungen auf eine nachfrage- und exportorientierte Politik, die den Übergang zu fordistischen Produktionsmethoden erlauben sollte, spätestens Mitte der dreißiger Jahre begraben müssen. Das seit den zwanziger Jahren verstärkt zum Einsatz kommende *scientific management* nahm immer deutlicher einen auf Material- denn auf Arbeitseinsparung gerichteten Charakter an. Neben der Desintegration der Außenmärkte und der ernüchternden Enge des von agrarischer Unterbeschäftigung komprimierten Binnenmarktes gab es noch andere, die Leitungsstrukturen betreffende Gründe, die der Anwendung eines ‘amerikanischen Modells’ entgegenstanden. Die vertikalistische Ausrichtung basierte auf dem familienkapitalistischen Charakter selbst relativ großer Firmen, in denen die Trennung zwischen Eigentum und Management bestenfalls unvollkommen verwirklicht war.

Mehr als alle anderen zählten jedoch die Unterschiede zwischen den Branchen und das Gewicht, das der Energiewirtschaft und den Grundstoffindustrien zugesprochen wurde. In diesen Branchen herrschten schon aufgrund technischer Gegebenheiten andere Beziehungen zwischen der betrieblichen Organisation, der Beschaffenheit der Märkte und den Erfordernissen der Produktion vor, als sie etwa in der Textilindustrie oder der konsumgüterorientierten Metallverarbeitung zum Tragen kamen. Hier befand sich die mit dem korporativen Gesellschaftsbild harmonisierende, funktionalistische Hierarchie der Leitung mit den damaligen Erfordernissen von Produktion und Absatz durchaus in Übereinstimmung.

Neue Quoten am kartellierten Markt zu erschließen wurde zur hauptsächlichen Aufgabe der Vertreter des Eigentums in Politik und Verbänden. Ihr Angebot an die jeweiligen Instanzen bestand im Aufzeigen technischer Möglichkeiten zur Herstellung bestimmter Produkte, etwa eines Surrogats. Sofern das Angebot politischen Prioritäten entsprach, wurde die Kostenfrage an zweiter Stelle, unter Umständen durch Abwälzen der Lasten auf das Staatsbudget, gelöst. Konkurrieren hieß also vor allem Knüpfung (verbands)politischer Beziehungen und Vorweisen technischer Fähigkeiten zur Herstellung bestimmter Güter. Nur bei mehreren Anbietern mit gleichwertiger Verhandlungsmacht trat die Kostenfrage in den Vordergrund. Die betriebswirtschaftliche Rentabilität wurde dank der Abnahme- und Preisgarantien und des Protektionismus unabhängig von den volkswirtschaftlichen Kosten gewahrt. Unter solchen Voraussetzungen war das ‘Kommando der Ingenieure’ aus der Sicht der Unternehmen alles andere als widersinnig. Im Management solcher Pri-

vatunternehmen herrschte deshalb das selbe technokratische Denkmuster vor wie in den Staatsbetrieben. In den Augen der Ingenieure und Techniker befreite die Autarkie die kreativen Fähigkeiten vom Joch kommerzieller Zwänge und vermittelte eine von großem Selbstwertgefühl getragene Auffassung der eigenen Rolle in Betrieb und Gesellschaft. Auf diese Rolle war das technische Leitungspersonal aufgrund seiner politischen und mentalen Disposition bestens vorbereitet. Die Mobilmachung für den Ersten Weltkrieg war für viele zum Schlüsselerlebnis geworden, weil sie in gesellschaftlich relevanten Funktionen einem Produktionsapparat zu organisieren gelernt hatten, für den das Interesse an Kosten, Preisen und Dimension des Marktes zugunsten der Erprobung neuer Produkte und Technologien und eines in diesem Sinne reibungslos funktionierenden Apparates in den Hintergrund trat. Vor allem den Chemikern hatte die auf neue Werkstoffe angewiesene Kriegs- und Ersatzwirtschaft zum ersten Mal erlaubt, aus der Enge der akademischen Fachdisziplin herauszutreten, sich gegenüber Physikern und den Ingenieuren anderer Sparten wie Elektrotechnik und Maschinenbau zu emanzipieren, prestigeträchtige Positionen in eilends aus dem Boden gestampften Forschungsprojekten einzunehmen und schließlich als technische Leiter der Produktion die Umsetzung ihrer Ergebnisse selbst zu überwachen. Die Verbindung von professionellem Ehrgeiz mit sozialem Prestige, einer vom Zwang zur Rentabilität weitgehend befreiten technischen Kreativität, das Denken in den Schemata funktionaler Hierarchien und der patriotische Eifer wurden zu festen Bestandteilen der Mentalität der meisten in die Leitungen der genannten Industrien aufgestiegenen Ingenieure.

Die freihändlerische Politik der frühen zwanziger Jahre bereitete vielen Projekten ein jähes Ende und rief Verbitterung darüber hervor, daß die Nation ihr technisches Potential durch kurzfristige Rentabilitätsüberlegungen nicht zu nutzen wisse. Sie empfanden deshalb die erneute Hinwendung zum Protektionismus als befreiende Rückkehr zu einer an den Interessen der Nation ausgerichteten Wirtschaftspolitik.¹⁹ Das Berufsleben der im Ersten Weltkrieg noch meist jungen Ingenieure, Wissenschaftler und technischen Leiter deckte in vielen Fällen die gesamte Periode des Faschismus ab. Sie waren in der Industrie nicht nur als Manager, Direktoren und Forschungsleiter, sondern auch als Mitglieder von Verwaltungsräten oder selbst als Unternehmer tätig. Nicht wenige waren in politische Ämter des korporativen Staates eingebunden²⁰.

Die mentale Disposition des technischen Managements hatte schließlich auch einen in den Eigenarten des Produktionsprozesses wurzelnden Grund. Bei der Herstellung chemischer Zwischenprodukte und anderen, auf einen kontinuierlichen, nicht in einzelne Vor-

19 Dazu die Argumente des Ingenieurs Livio Cambi, *La metallurgia dello zinco e del piombo*, in: Domenico Marotta (Hg.), *I progressi della industria chimica nel primo decennio di regime fascista*, Roma 1932, S. 13-23, hier S. 15 und S. 18-19.

20 Allein aus den Reihen der Chemie und verwandter Industrien saßen sechzehn Repräsentanten – Unternehmer, Ingenieure und Chemiker – in der 1939 gebildeten Camera dei fasci e delle corporazioni: Camera dei fasci e delle corporazioni, *Annuario 1939-40*, Rom 1940, S. 49-57, S. 70-151.

gänge zerlegbaren Fluß angewiesenen Produktionen ist „die Kontrolle zu einem gewissen Grad Bestandteil der Technologie selbst; die Direktion bedient sich in beträchtlichem Ausmaß der Mitarbeit von Spezialisten, die besondere Funktionen wahrnehmen. Was die verbleibenden Aufgaben beim Betrieb der Anlagen betrifft, so besteht die Tätigkeit der Arbeitenden vor allem darin, auf die technischen ‘Abweichungen’ einzuwirken, um den Störungen des kontinuierlichen Produktionsflusses, gegen die diese Art von Fabrikation extrem anfällig ist, vorzubeugen“.²¹ Für die auch im Wachstum der 1950er Jahre sich hervortuenden Branchen besaß die ‘Amerikanisierung’ (Massenproduktion durch fordistische Zerlegung der Arbeitsabläufe, Divisionalisierung des Managements) als Wasserscheide zwischen der Vor- und der Nachkriegszeit nur geringe Relevanz. Die Veränderungen beschränkten sich auf ein erhöhtes Produktionsniveau und die nur ansatzweise Aufweichung der streng pyramidalen Kommandostruktur.²²

In den genannten Zweigen war der Übergang von der Kriegswirtschaft und Ersatzstoffproduktion zu den Werkstoffen der Massengebrauchsgüter von keinem Paradigmawechsel, sondern von Kontinuität geprägt. Das galt auch für jenes Gemisch aus Futurismus, Organizismus und technokratischem Denken, das die Prinzipien ihrer Menschenökonomie bestimmte. Feste Bestandteile des betriebswirtschaftlichen Denkens waren das Lob der Funktionalität und der modernen Technik als kreativer Ausdruck der Ingenieurskunst sowie das ‘Eigenleben’ der Produktionsanlagen, deren Bestandteil „die Menschen sind, die ihre perfekte Effizienz kontrollieren und sichern“, natürlich „jeder mit seinen eigenen Aufgaben und seiner eigenen Verantwortung, seinem Platz auf den verschiedenen Stufen und in den Ordnungen der Betriebshierarchie, wie ein Mann auf das optimale Vorschreiten der im kontinuierlichen Rhythmus vonstatten gehenden Arbeiten ausgerichtet“. Das Zitat entstammt einer 1960 herausgegebenen Jubiläumsschrift der italo-amerikanischen Raffineriegesellschaft STANIC.²³

Zwischen Faschismus und Republik

Die im und nach dem Krieg zunehmend von katholischen Kräften um Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno und dann Enrico Mattei beeinflusste Gruppe der Staatsmanager war mit Umsicht darauf bedacht zu verhindern, daß die „wirtschaftliche Ethik des politischen und staatlichen Dirigismus“ und die institutionelle Integrität der in der Zwischenkriegszeit

- 21 Franco Amatori, *Dalla tecnologia all'organizzazione: un passaggio difficile*, in: *Società italiana degli storici dell'economia* (Hg.), *Innovazione e sviluppo: tecnologia ed organizzazione fra teoria economica e ricerca storica*, Bologna 1996, S. 233-241, hier S. 237.
- 22 Bruno Bezza, *I dirigenti della Montecatini: carriere, profili e organizzazione interna (1920-1940)*, in: Franco Amatori/Bruno Bezza (Hg.) *Montecatini 1988-1966. Capitoli di storia di una grande impresa*, Bologna 1990, S. 205-271, hier S. 215, S. 270-271.
- 23 STANIC *Industria petrolifera 1950-1960*, in: *Stanic. Rivista del personale*, Sondernummer o.J. [1960], S. II.

entstandenen staatlichen Holdings und Unternehmen mit in den Strudel des faschistischen Zusammenbruches gerissen wurde.²⁴ Der Technokratie ging es dabei allenfalls in zweiter Linie um die Wahrung von Prestige und gesellschaftlicher Macht. Die in den Hauptquartieren des IRI seit 1944 ausgearbeiteten Pläne für die Nachkriegszeit zeigten, daß das Ziel dieser wirtschaftlichen und bürokratischen Elite vor allem und noch immer in der vollständigen Industrialisierung Italiens bestand.

Nach dem 8. September 1943 verdoppelten sich auch die Leitungsstrukturen des IRI entsprechend der unterschiedlichen Besatzungszonen, ohne daß die Übereinstimmung von Richtlinien und Aufgaben damit hinfällig geworden wäre. Man hielt so gut es ging Kontakt, um die Strategien und Verhaltensweisen gegenüber den Alliierten und der deutschen Besatzungsmacht abzustimmen.²⁵ Seit 1944 leitete Leopoldo Piccardi in der Rolle eines Sonderbeauftragten die Geschicke des IRI Süd. Sein erklärtes Ziel war es, dem Istituto „auch über die Notzeiten hinaus, während der gesamten Phase, die man als Rekonstruktion, Reorganisation oder Neuordnung der italienischen Industrie bezeichnen mag“, eine zentrale Aufgabe zu erstreiten.²⁶ Allerdings war den an der Erhaltung des IRI und anderer Instrumente des Staatseingriffes interessierten Kräften bewußt, daß sie keinen leichten Stand haben würden. Diese Kräfte reichten von Mitgliedern der kommunistischen Partei wie Antonio Pesenti und dem Volkswirtschaftler Cesare Dami, über den sozialistischen Politiker Rodolfo Morandi und die Spitzen der Banken- und Industrietechnokratie um Donato Menichella, bis hin zum katholischen Ökonomen Francesco Vito und dem sozialreformerischen Finanzwissenschaftler Benvenuto Griziotti; ihre wichtigste politische Stütze sollten sie in Gestalt des katholischen Politikers Ezio Vanoni haben, der zusammen mit Pasquale Saraceno 1943-44 an der Ausarbeitung des *Codice di Camaldoli* genannten Grundsatzpapiers beteiligt war, das bei der Gründung der Democrazia cristiana eine Rolle spielte.

In jenen Jahren liefen die Befürworter staatlicher Interventionen wegen der Anziehungskraft neoliberaler und radikaldemokratischer Ideen Gefahr, in den Parteien an den Rand gedrängt zu werden. Bei dem Versuch, der drohenden Auflösung oder Herabstufung ihrer Strukturen zuvorzukommen, übte sich die Technokratie in einer Art antifaschistischer Selbstverbrämung. Die Aufrichtigkeit vereinzelter antifaschistischer Haltungen soll hier genauso wenig in Zweifel gezogen werden wie die berechtigte Berufung auf Vorläufer, die, wie der früh ins Exil gegangene Nitti, erklärte Antifaschisten der ersten Stunde gewesen waren. Die Verbrämung bestand vielmehr im Heraustrennen der Geschichte und Institutionen der Technokratie aus der Geschichte des faschistischen Italiens. Im Eifer des politischen Gefechtes behauptete Franco Rodano 1944 gar, die mit der staatlichen Intervention verbundenen Projekte und Institute seien „gegen den Geist und den Willen des Faschismus“ entstanden und entwickelt worden²⁷. Die teils mit solch groben Verdrehun-

24 Giulio Sapelli, *Lo Stato come 'imprenditore politico'*, in: *Storia contemporanea*, 2, 1990, S. 243-296, hier S. 282.

25 Camillo Daneo, *La politica economica della Ricostruzione 1945-1949*, Torino 1975, S. 66.

26 Zitiert nach Daneo, *La politica*, S. 310.

27 In: *La voce operaia*, 25.9.1944, zitiert nach einer maschinenschriftlichen Kopie im Archivio

gen, teils mit verfeinerten, auf 'objektive Strukturzwänge' rekurrierende Argumenten betriebene Loslösung der eigenen Werke und Ziele von denen des Faschismus, erlaubte es vielen der nach wie vor in erster Reihe Stehenden, die politischen Veränderungen ohne die Verleugnung ihrer persönlichen und kollektiven Biographie zu bewältigen.

Spätestens seit Anfang 1944 befaßten sich IRI Nord und IRI Süd eingehend mit möglichen Nachkriegsszenarien. Dazu dienten etwa der statistische Überblick über „einige hervorstechende Veränderungen der Weltwirtschaft nach den ersten vier Jahren Krieg“²⁸ oder die Erörterung der verschiedenen Projekte zur Regelung der internationalen Währungs- und Handelsbeziehungen. Von den Plänen Keynes' und Whites, über Bretton Woods, bis hin zu den Überlegungen, die Walther Funk im Sommer 1944 über ein europäisches Clearingsystem angestellt hatte, wurden alle im Umlauf befindlichen Vorstellungen diskutiert.²⁹

Die Aufgaben des Staates leiteten sich, so die IRI-Technokraten, nicht nur aus der momentanen Notlage des Landes, sondern auch aus der weltweiten Tendenz der Wirtschaftssysteme zur Regulierung ab. Im Entwurf des Abteilungsleiters des IRI Nord, Ing. Federico Nordio, vom März 1944, war für das Institut „die komplexe Rolle eines kompetenten Leitungsorgans, das für den Staat die Kontrolle der wirtschaftlichen, industriellen und sonstigen produktiven Tätigkeit des Landes übernimmt“, vorgesehen, wobei der Staat aber genauso wenig wie bisher direkt in „die Sphäre der Unternehmensführung eingreifen“ solle.³⁰ Noch viel detaillierter wurden die Gedanken der Technokratie zu den Problemen der Nachkriegswirtschaft in einem internen Papier des IRI Süd ausgeführt. Der im August 1944 niedergelegte Vorentwurf eines Wiederaufbauplans (*Appunto per un 'Piano di ricostruzione economica' dell'Italia*) liest sich über weite Strecken wie ein Drehbuch für die nach Kriegsende tatsächlich eingetretenen Entwicklungen.³¹ Dies ist sicher ein Hinweis auf die reale Durchsetzungskraft, die die Technokraten des staatlichen Sektors erlangten, aber auch auf ihr Gespür für strukturelle Tendenzen der italienischen und internationalen Wirtschaft.

Wie läßt sich der Programmentwurf zusammenfassen? Der Rahmen für die Handlungsmöglichkeiten wurde schon aus damaliger Sicht geopolitisch abgesteckt. Die Blockkonfrontation zwischen einer sowjetischen und einer anglo-amerikanischen Einflußsphäre wurde für genauso wahrscheinlich gehalten wie die italienische Zugehörigkeit zum westlichen Block. Italien solle die unvermeidlich werdenden Spannungen nutzen, um gegenüber den künftigen Bündnispartnern nationale Interessen durchzusetzen. Dazu gehöre

centrale dello Stato, fondo IRI, numerazione nera (im folgenden: ACS-IRI nera), b 81, f IRI Sud. Ähnlich in der katholisch inspirierten Geschichtsschreibung: Gualberto Gualerni, *Lo Stato industriale in Italia 1890-1940*, Milano 1982, S. 91-92.

28 ACS-IRI nera, b 83, f Alcune salienti mutazioni nell'economia mondiale trascorso il primo quadriennio di guerra.

29 ACS-IRI nera, b 83, f Piani internazionali: piani monetari.

30 ACS-IRI nera, b 81, f IRI Sud, sf Schema Nordio.

31 ACS-IRI nera, b 81, f Appunti e relazioni varie 1943-1945, sf Appunto per un 'Piano di ricostruzione economica' dell'Italia.

insbesondere die zielorientierte Nutzung der vorausgesehenen amerikanischen Transferleistungen für den Wiederaufbau der westeuropäischen Wirtschaften. Die Aufbauhilfen sollten zur Stabilisierung von Währung und Handelsbilanz und zur beschleunigten Fortsetzung des begonnenen Strukturwandels eingesetzt werden, und nicht etwa zur Erhöhung des Konsumniveaus. Entgegen einer verbreiteten Erwartung müßten nämlich auch nach dem Krieg Löhne und Konsum kleingeschrieben werden, um die Inflation zu bekämpfen, die Sparquote zu erhöhen und einen hohen Anteil als Investitionen in Infrastrukturen und Investitionsgüterindustrien zu lenken.

Die Geldpolitik sei strikt an der Stabilität der Preise auszurichten. Nur langfristig und graduell könne entsprechend des Ausgleichs der Zahlungsbilanz und des Rückgangs der ländlichen Unterbeschäftigung der Nachfrage mehr Raum gegeben werden. Dazu seien internationale Abmachungen nötig, die das Ventil der Emigration wieder öffnen, die Rücküberweisungen der Arbeitse migranten und den Tourismus erleichtern, den gleichberechtigten Zugang zu den Rohstoffmärkten erlauben und neue Absatzmärkte erschließen könnten. Um all dies zu erreichen, müsse Italien alsbald den im Entstehen begriffenen internationalen Abkommen über Währung und Handel beitreten. Der Abbau von Kontingentierung, Devisenkontrolle und Einfuhrzöllen solle so zügig wie möglich vorangetrieben werden. Doch habe dies unter strenger Beachtung nationaler Prioritäten zu erfolgen. Die auf Außenmärkten noch nicht konkurrenzfähigen Branchen müßten, sofern es sich um Schlüsselindustrien handele, solange geschützt und gefördert werden, bis ihre Produktivität das anderswo übliche Maß erreicht habe.³²

Das war eine zum Teil überraschend präzise Vorwegnahme des Wirtschaftsprogramms, das in den Jahren 1947-60 tatsächlich zur Anwendung kommen sollte. Und es beinhaltete, von der einzigen Ausnahme der Arbeitse migration abgesehen, alle wesentlichen Eckpunkte der seit den dreißiger Jahren verstärkt umgesetzten neomerkantilistischen Strategie der Industrialisierung. Diese war ja nicht prinzipiell gegen die internationale Öffnung gerichtet: Der Protektionismus wurde vielmehr als eine zum Schutz der internen Kapitalbildung notwendig gewordene Maßnahme angesehen, soweit und solange der Weltmarkt von Zollbarrieren, Rohstoffkartellen, Clearings und Monopolen beherrscht blieb. Wie schon zehn Jahre zuvor stand die Staatsintervention dem von Luigi Einaudi verkörperten Wirtschaftsliberalismus trotz aller Übereinstimmung in der Lohn- und Geldpolitik entgegen. Und sie blieb zugleich und noch immer antikeynesianisch, da der Staatseingriff nicht als makroökonomische Globalsteuerung konzipiert war, sondern in seiner strikten Angebotsorientierung und Geldneutralität den Rezepten des englischen Ökonomen diametral entgegen stand. Damit – und mit dem planfeindlichen Pragmatismus der Kommunistischen Partei in der Zeit ihrer Regierungsbeteiligung bis 1947 – erklärte sich vor allem, warum die Arbeiterbewegung dem Interventionismus einer technokratischen Elite, die für noch viele weitere Jahre Lohn- und Konsumverzicht in Aussicht stellte, genauso wenige Sympathien entgegen bringen konnte wie auf der anderen Seite der unter Angelo

32 Ausführlicher in: Petri, Dalla ricostruzione, S. 335-349.

Costa nun wieder von den wirtschaftsliberalen Stimmungen der norditalienischen Klein- und Mittelindustrie dominierte Dachverband der Industriellen.

Vom European Recovery Program zum Vanoniplan

Der staatlichen Wirtschaftstechnokratie fügte der Übergang zur Republik nur geringe Verluste bei, die überdies selten – wie im Falle Agostino Roccas – vage politische Hintergründe hatten, sondern häufiger – wie im Falle Alberto Beneduce – durch das Ableben bedingt waren. Persönlichkeiten ersten Ranges wie Francesco Giordani, Donato Menichella, Oscar Sinigaglia und Raffaele Matteoli sollten als italienischer Vertreter in der Direktion der internationalen Entwicklungsbank und Vorsitzender des Nationalen Forschungsrates, als Chef der Zentralbank (1947-60), als Direktor von Finsider und als Geschäftsführer der Banca commerciale für die Festlegung der Wirtschafts- und Europapolitik, der Industrie- und Regionalpolitik und weitere Bereiche eine noch wichtigere Stellung einnehmen, als sie unter dem Faschismus besessen hatten. Sie bahnten einer Generation von jüngeren Mitarbeitern – wie Paolo Baffi und Pasquale Saraceno – den Weg zu wichtigen Positionen im wirtschaftlichen und institutionellen Leben. Dort, wo der Bruch vermeintlich eindeutig war, nämlich bei der Erdölgesellschaft AGIP, übernahm der als Kommissar mit der Abwicklung betraute katholische Partisanenführer Enrico Mattei Tradition und Anliegen der 1926 gegründeten Azienda. Er verdrängte ihre faschistische Führungsriege, allerdings in der Absicht, die Zukunft des Unternehmens und seiner originären Bestimmung gegen alle politischen Anfechtungen zu verteidigen.

Die Technokraten standen der anfangs betriebenen eiligen Deregulierung skeptisch gegenüber, wie Saraceno erinnert: „Die Erfahrung der Kriegswirtschaft trug sicherlich zu unserer Opposition gegen die wirtschaftsliberale Politik bei. In der Tat war während des Krieges die Inflation wirkungsvoll unter Kontrolle gehalten und gleichzeitig eine bedeutende Steigerung der Investitionen erreicht worden; leider geschah dies auf dem Feld der Rüstung. (...) Warum nicht dieses Schema auf die Rekonstruktion anwenden, um hergebrachte Ungleichgewichte zu überwinden und Investitionen zur Erreichung spezifischer Ziele freizusetzen?“³³ Zunächst aber besaßen dank ihres antifaschistischen Renommées die wirtschaftsliberalen Kräfte um Luigi Einaudi in den Jahren 1945-47 eine Hegemonie in Wirtschaftsfragen. Sie zehrten von der Gleichsetzung zwischen Dirigismus und Faschismus, die bis tief in die Linke hinein Anhänger fand. Die unpopulären Wiederaufbaupläne der Technokratie verschwanden daher aus dem Rampenlicht der Politik. „Was die DC betraf“, bemerkt Barucci, „so ließ sich in ihren offiziellen Dokumenten (...) von einem Plan kein Wort mehr finden. Dasselbe galt in den Jahren 1945-1947 allerdings auch für die Linksparteien“.³⁴

33 Pasquale Saraceno, *La questione meridionale nella ricostruzione post-bellica 1943-1950*. *Intervista di Lucio Villari*, Milano 1980, S. 102.

34 Piero Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna 1978, S. 212.

Bis zur geldpolitischen Wende des Jahres 1947 behielt die antidirigistische Rhetorik das Heft fest in der Hand. Im Sommer jenen Jahres wurde dank der Erhöhung von Leitzins und Mindestreserven und anderer Maßnahmen die Inflationsspirale erfolgreich gebrochen und eine gegenüber dem Dollar frei floatende Lira durchgesetzt. Die Wende, mit der eine dreizehnjährige Stabilitätspolitik eingeleitet wurde, ist vor allem Einaudi zugeschrieben worden. Doch stellte die Kreditrestriktion, die übrigens beschlossen war bevor Einaudi in die Regierung eintrat, zuvörderst eine Rückkehr zu den vom Bankgesetz vorgesehenen Aufsichtsrechten der Zentralbank dar. Es darf angenommen werden, daß der Stellvertreter und dann Nachfolger Einaudis an der Spitze der Zentralbank, Menichella, welcher bereits 1936 beim Entwurf des Bankgesetzes federführend gewesen war, mindestens ebenso beharrlich darauf hinarbeitete, der Zentralbank die aus 'seinem' Gesetz entspringenden geldpolitischen Lenkungsrechte zurückzugeben.

Die stabilitätspolitische Wende bettete sich ein in einen Kontext weiterer, intern und international heranreifender Veränderungen. Denn ausgerechnet zu dem Zeitpunkt, als das Wort 'Plan' aus dem Wortschatz der politischen Debatten gestrichen schien, erzwangen die Vorgaben des am 5. Juni 1947 vom US-Außenminister George C. Marshall vorgestellten *European Recovery Program* die Erstellung von nationalen Plänen, nach deren Maßgabe die Hilfgelder verteilt werden sollten. Es wurde bald klar, daß die zwischen 1947 und 1948 erfolgte „Abfassung eines langfristigen Programms niemand anderem als den wenigen 'Technokraten' anvertraut werden konnte, die sich unter der Leitung von Pasquale Saraceno in dem kleinen 'Studienzentrum für ökonomisch-technische Planungen' des IRI zusammengefunden hatten“.³⁵ Da sie seit 1943 in die Erarbeitung grundlegender Strategien für die Nachkriegszeit eingebunden waren, nahmen Saraceno und seine Mitarbeiter die Erstellung des Langzeitplans (*Piano a lungo termine*) mit großem Selbstbewußtsein in Angriff. Saracenos Team hatte schon im Januar 1945 den Alliierten einen Hilfsplan für Süditalien und im Juli 1945 einen Rahmenplan für die Einfuhr industrieller Güter vorgelegt sowie an der Vorbereitung der Friedensverträge und der Koordination der ersten Finanzhilfen teilgenommen.

Die Umsetzung des Marshallplanes, aus dem rund 1,5 Mrd Dollar nach Italien flossen, wurde vollständig in das Rekonstruktionskonzept der dirigistischen Staatsmanager eingebaut. Der Plan sah bis 1952 die Erreichung von 150% der Investitionsgüter- und nur von 114% der Konsumgüterproduktion von 1938 vor. 1947 wurde nach dem Vorbild der zehn Jahre zuvor gegründeten Finanzierungsgesellschaften der *Fondo industrie meccaniche* FIM aus der Taufe gehoben, um der Metallindustrie, wo nötig, mit staatlicher Unterstützung auf die Beine zu helfen. Die ERP-Industriekredite wurden von IMI und Ministerkomitee für den Wiederaufbau selektiv vergeben: Metall-, Stahl, Erdöl-, Chemieindustrie und Elektrizitätswirtschaft erhielten 82% des bis März 1949 verteilten Kreditvolu-

35 Vera Zamagni, *Una scommessa sul futuro: l'industria italiana nella ricostruzione (1946-1952)*, in: Ennio Di Nolfo u.a. (Hg.), *L'Italia e la politica di potenza in Europa 1945-50*, Milano 1988, S. 473-495, hier S. 484.

mens, die Textilindustrie dagegen trotz massiver Anfragen nur 3,4%. Vor allem wurde der Marshallplan dazu benutzt, den Sinigaglia-Stahlplan aus den dreißiger Jahren unter Verwendung amerikanischer Technologie neu aufzulegen und im Bündnis mit dem an (für Massenproduktion geeigneten) Walzblechen interessierten Autohersteller FIAT gegen den Widerstand der privaten Stahlproduzenten durchzusetzen. FIAT und Pirelli und die staatlichen Stahl-, Zement- und Erdölgesellschaften bildeten den harten Kern einer auf Erdöl, Straßenbau und Motorisierung gestützten Industrialisierung. Dieselben Kräfte zeichneten auch für den ab den fünfziger Jahren weitergeführten Autobahnbau verantwortlich.³⁶

Zu Beginn der fünfziger Jahre verbanden sich die Vorstellungen der Technokraten stärker mit denen der christdemokratischen Linken und liberaldemokratischer Kräfte um Ugo La Malfa. Dies führte zu einer Reihe von Reformen, darunter ein Agrarreform genanntes Programm zur Enteignung und Umverteilung von 0,76 Mio ha Land in Süditalien und die am 10. August 1950 unter Federführung Menichellas und des italienischen Vertreters an der internationalen Entwicklungsbank und vormaligen IRI-Präsidenten, Giordani, ins Leben gerufene Cassa per il Mezzogiorno zur Förderung des Südens. Schließlich kam es zu dem 1954 verabschiedeten Zehnjahresplan für die Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung (Schema decennale di sviluppo del reddito e della occupazione), nach dem vorschlagenden Minister kurz Schema Vanoni genannt. Bei der Ausarbeitung waren Menichella, Saraceno und Giordani, sowie Weltbankberater wie Jan Tinbergen und Narcis Rosenstein-Rodan, federführend. Der Plan, der hauptsächlich drei Ziele formulierte – Vollbeschäftigung, Überwindung des regionalen Gefälles durch Industrialisierung und Ausgleich der Zahlungsbilanz – vereinte zum ersten Mal die traditionellen Anliegen des italienischen Neomerkantilismus mit Elementen der nachkeynesianischen Wachstumstheorie. Doch trat dieser letzte Aspekt, und damit das Ziel der Vollbeschäftigung, einmal mehr hinter die Prioritäten der industriellen Kapitalbildung zurück. So mußte denn auch zehn Jahre später bilanziert werden, daß die „Produktions- und Produktivitätsziele erreicht wurden, während man von den Beschäftigungszielen weit entfernt blieb.“³⁷

Europäische Gemeinschaft versus Freihandelszone

In traditionellen Darstellungen wird die Politik der außenwirtschaftlichen Öffnung fast ausschließlich freihändlerisch orientierten Kräften – wie Giuseppe Pella, Cesare Merzgora und Ugo La Malfa – zugeschrieben.³⁸ Ruggero Ranieris neuere Studien machen die Einseitigkeit einer solchen Betrachtungsweise deutlich und zeigen, daß die wirtschaftsli-

36 Petri, *Dalla ricostruzione*, S. 328-351.

37 Enrico Pugliese, *Gli squilibri del mercato del lavoro*, in: *Storia dell'Italia repubblicana*, Bd. 2, Teil 1, Torino 1995, S. 421-475, hier S. 441.

38 Romeo, *Breve storia*, S. 207.

beralen Kreise auf die Europa- und Außenhandelspolitik „nur in dem Maße Einfluß ausüben konnten, in dem sie bereit waren, die von den technokratischen und dirigistischen Kreisen gelieferte Definition des nationalen Interesses anzuerkennen“.³⁹

Der Bruch mit den Systemen der Clearings und Kontingente, welche sich in den dreißiger Jahren herausgebildet hatten, erfolgte erst nach 1950, im Anschluß an den *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) und auf Betreiben der *Economic Cooperation Administration* (ECA). Im Rahmen der OEEC wurde 1950 die *Europäische Zahlungsunion* (EZU) aus der Taufe gehoben, die die innereuropäischen Transaktionen erleichterte und bald ein Anziehen der italienischen Exporte bewirkte. Am 7. Juli 1950 wurden die seit 1921 bestehenden italienischen Zölle durch neue Tarife ersetzt, doch blieben sie noch verhältnismäßig protektionistisch. Weiter gingen die Maßnahmen, die der Außenhandelsminister Ugo La Malfa im November 1951 gegen Widerstände aus den Reihen der Industrie, der Landwirtschaft und des Schatzministers Pella, nicht aber der dirigistischen Kreise, durchsetzte. Einseitig, jedoch zeitgleich mit analogen Schritten verschiedener Partnerländer, wurden die Einfuhrzölle gemindert, die Kontingentierung der Einfuhren aus dem OEEC-Raum bis auf wenige – bedeutsame – Sparten gestrichen und ihre Finanzierung devisenrechtlich erleichtert.

Schatzminister Pella hatte der OEEC schon 1950 einen Plan vorgelegt, der die graduelle Senkung der Zolltarife und die schrittweise Überwindung der Kontingente vorsah. Auf diesem Wege sei es möglich, in etwa zehn Jahren zu einer europäischen Freihandelszone oder gar Zollunion zu gelangen. Der Pella-Plan machte die italienische Beteiligung an einem solchen Prozeß allerdings vom „Ende der Diskriminierung auf den Rohstoffmärkten“ und, mit Blick auf die Überweisungen der Arbeitsemigranten und den Tourismus, von der Liberalisierung des Zahlungs- und Devisenverkehrs abhängig. Das waren von den ‘dirigisti’ zur Voraussetzung erklärte Kriterien. Dennoch konnten sie Pellas Vorstoß nicht teilen, da er sich gegen den im Mai 1950 vorgeschlagenen Plan des französischen Außenministers Robert Schuman zur Einrichtung einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl richtete. Nicht die außenwirtschaftlichen Öffnung war umstritten, sondern der dirigistische oder freihändlerische Rahmen, in dem sie bewerkstelligt werden sollte.

Die 1951 gegründete Montanunion (EGKS) wurde zum Einfallstor dirigistischer Integrationsbestrebungen. Die italienische Position ließ sich eindeutig auf die Technokraten und ihre großindustriellen Bündnispartner in der Automobilbranche zurückführen. Das Management der staatlichen Stahlindustrie erblickte in der von Schuman vorgeschlagenen Gemeinschaft das geeignete Mittel, um die bestehenden Kartelle zu überwinden, die letzten Widerstände gegen die Umsetzung des Sinigaglia-Plans zu brechen und gleichzeitig die Gegnerschaft der nordeuropäischen Stahlindustrie gegenüber einer auf dem integrier-

39 Ruggiero Ranieri, *L'Italia e l'integrazione economica europea 1945-1960*, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, Lezioni, 10, Perugia 1995, S. 9; ders., *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, in: Romain H. Rainero (Hg.) *Storia dell'integrazione europea*, Bd. 1, Milano 1997, S. 285-329.

ten Zyklus aufbauenden italienischen Stahlerzeugung aufzuweichen. Im Gefolge stieg die „italienische Stahlproduktion rasch an und wurde sowohl qualitativ, als auch vom Preis her, konkurrenzfähig“.⁴⁰

Trotz des Gelingens erfreute sich die vorexerzierte Methode der Integration zunächst keiner übermäßigen Beliebtheit bei italienischen Politikern und Industrieverbänden. Noch nach der Messina-Konferenz vom Juni 1955 setzten einige Industrien Hoffnungen auf die Pella-Linie und den britischen Gegenvorschlag einer großen Freihandelszone, gegen welche von dirigistischer Seite heftig polemisiert wurde. Das Mißtrauen einiger Branchen gegenüber supranationaler Regulierung entsprang in manchen Fällen echtem Interesse an Freihandel und in anderen der Hoffnung auf weitere 'Selbstregulierung' durch internationale Kartelle. Die je nach Branche unterschiedlichen Forderungen flossen in die Verhandlungsposition der italienischen Delegationen ein. Das war auch bei den anderen Partnern der zu errichtenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Fall, weshalb sich die Römischen Verträge von 1957 gegenüber Exportsubventionen und der Diskriminierung bestimmter Einfuhren als hinreichend durchlässig erwiesen, um einzelnen Sparten weiterhin Schutz angedeihen lassen zu können: „Noch 1960 importierte Italien nur 20.000 Automobile, während im selben Jahr 400.000 neu angemeldet und mehr als 200.000 exportiert wurden. Mit anderen Worten wurde einigen Produzenten der Binnenmarkt freigehalten, damit sie ihn als Sprungbrett für ihre Aktivitäten auf den Außenmärkten nutzen konnten. Ein derart abgemessener Einsatz der handelspolitischen Instrumente kam einer regelrechten Industriepolitik gleich“.⁴¹

Resümee und Epilog

Wie Ranieri unterstrichen hat, stellten die führenden Technokraten der Zentralbank und der öffentlich kontrollierten Industrien das Rückgrat jenes sozialen und politischen Bündnisses dar, das die wirtschaftlichen Prozesse und die außenwirtschaftliche Öffnung bestimmte. Die Technokratie, „die sich in den dreißiger Jahren unter dem Dach des IRI herausgebildet hatte und von Persönlichkeiten wie Beneduce, Giordani, Menichella, Sinigaglia und Saraceno geformt worden war“, besetzte auch nach 1945 strategische Positionen. Das galt nicht zuletzt für „Menichella, der Gouverneur der Banca d'Italia wurde“ und damit für ein „essentielles Teil im Räderwerk“ der nationalen Wirtschaft die Verantwortung übernahm.⁴² Nach dem Ende des Wiederaufbaus bot die Kombination aus Stabilitätspolitik, abgestuften Protektionismus und Freigabe des Handels in dem nach außen geschützten und nach innen regulierten westeuropäischen Raum den binnenmarktorientierten Schwerindustrien nicht minder günstige Wachstumsperspektiven als den exportorientierten Branchen der verarbeitenden Industrie.

40 Ranieri, L'Italia, S. 12.

41 Ranieri, L'Italia, S. 11.

42 Ranieri, L'Italia, S. 7-8.

Vor einer Überbewertung der technokratischen Lenkungsmacht ist gelegentlich mit dem Hinweis gewarnt worden, die 'Pläne' seien alles andere als echte makroökonomische Steuerungsprogramme oder gar planwirtschaftliche Eingriffe gewesen. Zu Ansätzen makroökonomischer Lenkung kam es in Italien in der Tat erst mit dem Gesetz Nr. 48 von 1967 über die Errichtung eines *Comitato interministeriale per la programmazione economica* (CIPE) und dem Nachfolgegesetz 853 von 1971. Bewußte Versuche antizyklischer Steuerung über die Haushalts-, Zins- oder Einkommenseite gab es in den dreißiger bis fünfziger Jahren keine. Die Autarkie- und Wiederaufbaupläne waren rechtlich nur für Verwaltungen und (para)staatliche Einrichtungen, einschließlich IRI und AGIP/ENI, verbindlich. Aus der Sicht des volkswirtschaftlichen Ganzen blieben sie lediglich Orientierungshilfen, wie es Saraceno einmal ausgedrückt hat. Angestrebt waren weder Produktionspläne sowjetischen Typs, noch makroökonomische Globalsteuerung im Sinne Keynes'.

Die theoretische Bedeutung des Wortes 'Wirtschaftsprogramm' war immer noch die, die ihr Luigi Amoroso und andere beigemessen hatten.⁴³ Das 'Programm' oder der 'Plan' war danach gleichbedeutend mit dem Zukunftsentwurf eines den aleatorischen Bewegungsprinzipien des kapitalistischen Marktes gegenüberstehenden Subjektes, etwa eines Unternehmers, einer Korporation oder eben einer ganzen Volkswirtschaft. Also ein weder Vorhersagbarkeit noch gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht voraussetzendes Kalkül, wie es dem Anspruch nach für die anderen beiden Typen der Wirtschaftsplanung typisch ist, sondern Manifestation des Willens und der Selbstbehauptung gegenüber einer prinzipiell nicht vorhersehbaren Welt. Diese dem schumpeterschen Denken recht nahe kommende Bedeutung hielt sich fern von makroökonomischen Lenkungsprogrammen oder staatswirtschaftlichen Produktionsplänen. Man könnte diese Pläne eher als Investitionspläne mikroökonomischen Zuschnitts bezeichnen. Das berechtigt aber keineswegs zur Unterstellung von Wirkungslosigkeit. Mißt man sie nämlich den eigenen Zielen gemäß am Kapitalbildungsprozeß und der technischen Erneuerung, die den Strukturwandel und das Wachstum der 1950er Jahre ermöglichten, so wird man ihnen schwerlich Wirkungslosigkeit nachsagen können.

Die zu ihrer Durchsetzung erforderliche Einbeziehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen wurde mit Hilfe der neokorporativen Vermittlung gewährleistet, deren Formen sich allerdings wandelten. Denn der offen organisatorisch begründete, dem diktatorialen System angepaßte 'state corporatism' der Vorkriegszeit war mit den Methoden demokratischer Willensbildung kaum mehr zu vereinbaren und wurde deshalb von den neuen Formen eines 'societal corporatism' abgelöst, die der partizipativen Organisation von Macht und Konsens weit besser entsprachen.⁴⁴ Trotzdem machte sich auch hier der

43 Luigi Amoroso, La teoria matematica del programma economico, in: Rivista italiana di scienze economiche, 2, 1938, S. 67-80.

44 Zur Unterscheidung von state corporatism und societal corporatism: Philippe C. Schmitter, Ancora il secolo del corporativismo?, in: Marco Maraffi (Hg.) La società neo-corporativa, Bologna 1981, S. 53-61.

Einfluß von Exponenten der privaten Industrie geltend, die sich gegen Widerstände in den eigenen Reihen zu den neomerkantilistischen Leitlinien hingezogen fühlten.⁴⁵ Daß diese auch nach dem Krieg eine stärkere Anziehungskraft ausübten als konkurrierende wirtschaftspolitische Orientierungen lag möglicherweise an ihrer Sensibilität gegenüber den strukturellen Erfordernisse und Eigenarten der italienischen Wirtschaft. Von zentraler Bedeutung war die ihnen zugrunde liegende Erkenntnis, daß nationalstaatliche Funktion und Internationalisierung der Wirtschaft keineswegs in Gegensatz zueinander traten, sondern sich vielmehr wechselseitig verstärkten.

Durch die zu Beginn der sechziger Jahre erfolgreich abgeschlossene Industrialisierung wurden die einseitig auf die Angebotsseite blickenden Strategien rasch obsolet. Nur das nach wie vor bestehende regionale Gefälle, die 'strukturelle Depression' des Südens, schien weiter nach kapitalbildenden Sondermaßnahmen zu verlangen. Ansonsten mochte die 'historische Mission' der Technokratie und anderer neomerkantilistisch ausgerichteter Kräfte als erfüllt gelten. In der gegebenen Situation bedeutete dies aber keine Rückkehr zum wirtschaftsliberalen *laissez-faire*. Die Mehrung von Wohlstand und Konsum, der radikal gewandelte gesellschaftliche Kontext und die ansatzweise Herausbildung eines *welfare-state* begründeten eher eine wachsende Annäherung an die keynesianisch orientierte Wirtschaftslenkung. Die eigenständige Rolle einer von der nationalen Aufgabe der industriellen Entwicklung ethisch geleiteten Technokratie endete in jenen Jahren. Das Ausscheiden Menichellas aus der Banca d'Italia und der Tod des ENI-Präsidenten Enrico Mattei im Oktober 1962 symbolisierten vielleicht am besten diesen Umbruch. Der nach 1963 unter der Ägide der Mitte-Links-Koalition verstärkte staatliche Interventionismus war von der wachsenden Einflußnahme verbands- und parteipolitischer Klientele und privater Spekulanten geprägt, denen die Funktionsträger in der Leitung der Staatsbetriebe zunehmend hörig wurden.⁴⁶

Überreste der Technokratie alter Schule behaupteten sich in einigen Abteilungen der Zentralbank sowie der *Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno* (Svimez) und der *Cassa per il Mezzogiorno*. Auf mannigfache Weise verflocht sich der zu ihrem Einflußverlust beitragende Strukturwandel mit sozialen Umwälzungen (Wanderung und Urbanisierung) und politischen sowie kulturellen Veränderungen und leitete schon nach wenigen Jahren zu neuen Umbrüchen, auch auf der internationalen Bühne, über. Der 'heiße' Streikherbst von 1969, der vom Zusammenbruch der internationalen Währungsordnung und der Ölkrise signalisierte Abschluß des langen Wachstumszyklus, die darauf folgende Strukturkrise der Großindustrie, der Aufstieg der kleinindustriellen Distrikte und der technologische Paradigmawechsel zur Informatisierung – all diese Veränderungen bestätigen auch im nachhinein, daß Italien zu Beginn der sechziger Jahre in eine neue Phase eintrat, in der bis dahin unbekannte Probleme in den Vordergrund drängten.

45 Piero Bairati, Vittorio Valletta, Torino 1983, S. 302-322.

46 Silvio Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni novanta*, Venezia 1993, S. 285-290.