

Italien

MAURIZIO FERRERA

Drastisch wachsende Instabilität beschreibt die Lage Italiens. Nach den Wahlen vom 5. und 6. April zerfiel die politische Führungsschicht zunehmend, auch infolge einer Reihe von Skandalen, die die Glaubwürdigkeit und die Legitimität der traditionellen politischen Parteien untergraben haben. Die anhaltenden Schwankungen der öffentlichen Finanzen (Defizit und Schulden), verbunden mit der Verschlimmerung der Wirtschaftskrise und der politisch-institutionellen Krise, führten zu einer schwerwiegenden Abwertung der Lira und zu ihrem Austritt aus dem Wechselkursverbund des Europäischen Währungssystems (EWS). Die politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen haben die Position Italiens innerhalb der Gemeinschaft geschwächt und seine Aktivität in bezug auf die Hauptthemen der europäischen und internationalen Tagesordnung beträchtlich vernebelt. In einer Volksabstimmung vom April 1993 sprach sich die Mehrheit der Italiener für ein intensives Programm institutioneller Reformen aus, das in der Lage sein soll, das nationale politische System neu zu gründen und eine neue und effektivere "Zweite Republik" ins Leben zu rufen. Allerdings verläuft der Übergang zu dem neuen System langsam und ist mit Hindernissen gespickt.

Der Zerfall der politischen Führung

Bei den Wahlen vom 5./6. April 1992 kam das deutliche Mißtrauen gegenüber den Regierungsparteien zum Ausdruck. Die Vierparteienkoalition – bestehend aus Christdemokraten (DC), Sozialisten (PSI), Sozialdemokraten (PSDI) und Liberalen (PLI) – hat insgesamt 25 Sitze im Parlament verloren, während die Lega Nord 55 Sitze (entsprechend 8,7% der Stimmen auf nationaler Ebene) gewonnen hat. Die Lega Nord ist eine neue politische Gruppierung mit konservativer Gesinnung. Sie ist gekennzeichnet durch den Protest gegen die "Mißregierung" und die "Verschwendung" in Rom und hat ihren Hauptsitz in den norditalienischen Regionen¹. Die Abstimmung hat außerdem zu einer noch größeren Zersplitterung der Parteien geführt, denn es gab in Folge dieser Wahlen im Parlament 16 verschiedene Gruppen. Die neuen zersplitterten und aufgeteilten Kammern sahen sich sofort mit zwei schwierigen Problemen konfrontiert: zunächst mit der Wahl eines neuen Präsidenten der Republik (dem Christdemokraten Oscar Luigi Scalfaro) und der schrittweisen Bildung der neuen Regierung. Nach wochenlangen, zermürbenden Verhandlungen haben die vier ehemaligen Mehrheitsparteien Anfang Juli eine neue Regierung ins Leben gerufen, deren Führung sie dem Sozialisten Giuliano Amato anvertrauten.

Die Amtsdauer des Kabinetts Amato betrug zehn Monate (von Juli 1992 bis April 1993). In diese Regierungszeit fielen die heikelsten und die verwirrendsten Phasen der italienischen Politik in den letzten 40 Jahren. Das politische System wurde von zwei schwerwiegenden Skandalen erschüttert: der Schmiergeldskandal (in Mailand aufgedeckt und deshalb auch von der nationalen Presse mit dem Etikett "Tangentopoli" versehen) und der Skandal der Verbindungen zwischen Mafia und Politik. "Tangentopoli" brachte die enorme Verbreitung von Korruptions- und Erpressungspraktiken an das Licht der Öffentlichkeit. Diese äußerten sich in den Beziehungen zwischen öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen sowie deren Bemühen um Konzessionen oder staatliche Aufträge. Es gab zahlreiche Verhöre durch die Justiz zu Lasten namhafter politischer Führer sowie namhafter Direktoren privater und öffentlicher Unternehmen. Darunter auch alle ehemaligen Sekretäre der regierenden Parteien, angefangen beim Sekretär der Sozialdemokraten (PSI) Bettino Craxi bis sogar zu einigen Ministern, die daraufhin zurückgetreten sind. Die Untersuchungen der Korruptions- und Erpressungspraktiken in den süditalienischen Regionen (in erster Linie Sizilien und Kampanien) haben ihrerseits die perversen Beziehungen zwischen der Mafia und einigen Politikern aufgedeckt. Dabei trat die tiefe Verflechtung der einen mit den anderen durch gegenseitige Tauschgeschäfte zutage (Toleranz oder sogar politisch-juristische Protektion seitens der Politiker im Austausch gegen die Stimmen seitens der Mafia). Dieser zweite Skandal erreichte seinen Höhepunkt im März 1993, als die Justiz von Palermo das Parlament um die Erlaubnis bat, gegen den Ex-Präsidenten des Präsidiums und den berühmtesten christdemokratischen Führer, Senator Giulio Andreotti, wegen mutmaßlicher Verbindungen zur Mafia zu prozessieren, beziehungsweise Ermittlungen durchzuführen.

Diese Skandale haben den Prozeß der Delegitimation der traditionellen politischen Klasse beschleunigt und somit den Oppositionsparteien neuen Raum geschaffen (insbesondere der jüngsten und neuesten, der Lega Nord). Das erschwerte die Handlungen der Regierung besonders. In der öffentlichen Meinung verhärtete sich im Laufe der Zeit immer mehr die Überzeugung, daß es sich um eine nicht wiedergutzumachende Krise der "Parteiherrschaft" handele. Das bedeutet, daß das Regierungssystem auf die Vorherrschaft der Parteien und ihre übermäßige Präsenz in Wirtschaft und Gesellschaft gegründet ist. Diese Krise sei auch dadurch entstanden, daß die traditionelle institutionelle Ordnung auf dem Proportionalwahlsystem und dem Zentralismus des Parlaments basiere. In diesem Klima des zunehmenden Legitimitätsverlustes der "alten" Politik bestätigte sich immer mehr eine Bewegung: die Initiative für eine Volksabstimmung mit dem Ziel, das aktuelle Wahlsystem abzuschaffen und somit den Weg für die Zweite Republik zu ebnen. Diese Mobilisierung für die Volksabstimmung, zum Großteil vom christdemokratischen Führer Mario Segni gesteuert, war eine der bedeutendsten Entwicklungen der politischen Führung der vergangenen Monate.

Die Zersplitterung der Parteien, das Auftauchen der Lega Nord und ihr Streben nach der Zerstörung des traditionellen Gleichgewichtes zwischen den politischen Akteuren, die Skandale und das steigende Mißtrauen in die alte

"Nomenklatur" sowie die Mobilisierung für die Volksabstimmung: all diese miteinander verknüpften Elemente haben die Handlungsweise der Regierung Amato auf europäischer Ebene entscheidend beeinflusst. 1992 war ein Jahr der besonders starken "Introvertiertheit" Italiens: Eine Introvertiertheit, die nur durch eine (nicht einfache) Lösung der aktuellen politisch-institutionellen Krise abgeschwächt werden könnte.

Die Währungskrise

Der Maastrichter Vertrag war von Italien enthusiastisch begrüßt worden, nicht nur wegen des traditionellen föderalistischen Engagements dieses Landes, sondern auch aus innenpolitischen Gründen. Die Fälligkeiten und Verpflichtungen der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wären in der Tat als ein kostbarer exogener "Antrieb" geeignet gewesen, mit dessen Hilfe das Gleichgewicht der zerrütteten öffentlichen italienischen Finanzen hätte wiederhergestellt werden können. Die "Krise" der Maastrichter Führung, ausgelöst durch das ablehnende Ergebnis der dänischen Volksabstimmung im Mai, ließ stattdessen in Rom verständlicherweise die Alarmglocken läuten: Die Lira und die staatlichen Wertpapiere verloren sofort an Wert. Vor allem aber erlitt die Glaubwürdigkeit des gesamten Projektes der finanziellen Sanierung des Staates – ohnehin bereits durch die Verwirrung nach den Wahlen geschwächt – große Verluste. Die Perspektive eines möglichen französischen "Nein" und somit eines definitiven Begräbnisses des Vertrages haben die Situation im Verlauf des Sommers noch verschlimmert. Anfang September wurde der spekulative Druck auf die Lira unerträglich und am 13. des selben Monats wurde die italienische Währung gegenüber der D-Mark offiziell um 7% abgewertet. Diese Maßnahme erwies sich sofort als unzureichend – bereits vier Tage später mußte die Banca d'Italia den Devisenmarkt schließen. Anschließend beschloß sie, die Lira aus dem Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) auszuklinken. Demzufolge begann die italienische Währung frei zu schwanken und verlor im folgenden Halbjahr von September 1992 bis April 1993 ungefähr 25% gegenüber den starken europäischen Währungen. So verschwand zumindest ein Bollwerk der italienischen Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren: die Stabilität des Wechselkurses. Die Regierung hat mehrfach die Absicht geäußert, so schnell wie möglich wieder in das Europäische Währungssystem einzutreten. Allerdings hat sie von den Partnern der Gemeinschaft auch eine generelle Reform des Mechanismus verlangt. Er sollte weniger abhängig vom Willen und Verhalten der Zentralbanken – insbesondere von der Bundesbank – sein.

Mit der Währungskrise vom September hat sich in der Tat das Schreckensbild eines Italien in der "2. Liga" konkretisiert, das aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht sehr weit entfernt und sehr verschieden vom Kern der starken Länder der Gemeinschaft ist. Die Aussicht, mit den Regularien der Wirtschafts- und Währungsunion von 1997 bis 1999 umgehen zu können, wurde noch unrealistischer². Allerdings spornte diese Krise die Regierung Amato an. Ihr gelang es, im Herbst

1992 vom Parlament die Zustimmung zu einer einschneidenden Maßnahme zu erhalten, die dazu diente, das Defizit unter Kontrolle zu halten. Massive Steuererhöhungen wurden beschlossen, vor allem für die selbständigen Arbeiter und für die Verbände mit höheren Renditen. Außerdem wurden mittels zweier einschränkender Reformen des Rentensystems und des nationalen Gesundheitswesens (*servizio sanitario nazionale*) einschneidende Kürzungen der Sozialausgaben durchgeführt. Trotz dieser Maßnahmen betrug 1993 das öffentliche Defizit 1.000 Mrd. Lire. Es wurde auf 10,5% des Bruttosozialproduktes von 1992 beziffert, was weit über den im Vertrag von Maastricht festgelegten Werten liegt. Tatsächlich wurden die öffentlichen Finanzen Italiens mit den Zinsen eines öffentlichen Defizits belastet, das 1992 106,8% des BSP erreicht hatte.

Um die Währungsreserven teilweise wiederherzustellen und an Glaubwürdigkeit zu gewinnen, erbat die italienische Regierung im Oktober 1992 von der Gemeinschaft ein mittelfristiges Darlehen in Höhe von acht Mrd. ECU, basierend auf Art. 108 des EWG-Vertrages und auf der Vorschrift 1969/88. Mit der Unterstützung von Frankreich und Deutschland nahm die Gemeinschaft diese Bitte an. Das Darlehen wird in vier verschiedenen Etappen zwischen 1993 und 1995 gewährt: Jeder dieser Abschnitte unterliegt der Überprüfung seitens der Kommission bezüglich der Effektivität der Maßnahmen zur finanziellen Gesundung, die sich die Regierung von Rom zum Ziel gesetzt hat. Um eine derartige gemeinschaftliche "Betreuung" baten erneut die Verantwortlichen der italienischen Finanzpolitik, weil sie ihnen als eine hilfreiche äußere Verpflichtung für die Genauigkeit der Bilanz erscheint. Am 29. Oktober 1992 nahm das Römische Parlament außerdem – ohne größere Schwierigkeiten – den Vertrag von Maastricht an: Die einzigen Gegenstimmen waren diejenigen der beiden "extremen" Oppositionsparteien, das heißt der Neo-Kommunisten (*Rifondazione Comunista*) und der Neo-Faschisten (*MSI*).

Italien und die Balkanprobleme

Aufgrund des starken innenpolitischen Mißtrauens war die Beteiligung Italiens an den gemeinschaftlichen Aktivitäten bezüglich aller wichtigen Themen der Jahre 1992/93 eher distanziert und durch Unterbrechungen gekennzeichnet. Nach dem dänischen "Nein" hat sich die Regierung von Rom mehr nach Paris und Bonn gerichtet, als es darum ging, die Ziele und den "Geist von Maastricht" energisch und entschieden zu unterstützen. Die römische Regierung zeigte wenig Enthusiasmus angesichts des Engagements der britischen Präsidentschaft für eine Erweiterung der Gemeinschaft. Außer durch die innenpolitischen Probleme wurde die italienische Haltung zu verschiedenen "technischen" Dossiers des gemeinschaftlichen Aktionsplanes entscheidend durch den Streit um die Regelung der Quoten für die Milchproduktion bestimmt. Wegen der unermüdlichen Verteidigung seiner nationalen Interessen handelte sich Italien bei diesem Streit die Verwunderung und die Kritik vieler Partner ein³. Die einzige Front, an der sich Italien aktiv und durchgehend engagierte, war die Balkanfrage. Hierfür gibt es mindestens drei

Gründe: erstens die Übernahme der WEU-Präsidentschaft ab Juni 1992, zweitens die geopolitische Exponiertheit und die Existenz einer strittigen bilateralen Gerichtsbarkeit mit dem ehemaligen Jugoslawien (insbesondere mit Slowenien), drittens die Aktivität im Herzen der ehemaligen Pentagone, die heute als Zentraleuropäische Initiative bezeichnet wird.

Durch seine turnusmäßige Präsidentschaft der WEU hat sich Italien ernsthaft sowohl für die Koordinierung der Aktionen dieser Organisation auf dem Balkan eingesetzt (in erster Linie die anti-serbische "Betreuung" in der Adria und auf der Donau) als auch für die Sicherung der Übereinkünfte zwischen WEU, UN und NATO. Ein solches italienisches Engagement war nicht allein die Antwort auf die spezifischen nationalen Sicherheitsinteressen: Im April 1993 machte sich in der öffentlichen Meinung Italiens eine gewisse Besorgnis breit, daß die serbischen Raketen als Repressalien eventuell die ostitalienischen Küsten treffen könnten. Es war auch der bereits vor einiger Zeit von den Regierenden in Rom ausgearbeitete Entwurf, die Stärkung der WEU voranzutreiben und sie in einen tatsächlichen eigenen bewaffneten Arm der EG zu verwandeln, selbst wenn dies in Zusammenarbeit mit der NATO geschehe. Das italienische Engagement bei den Einsätzen der WEU, der UN und der NATO beschränkte sich dennoch in erster Linie auf den organisatorischen und logistischen Bereich. Die direkte Entsendung von italienischen Militärtruppen (wie im Falle von Somalia) blieb aufgrund des von den kriegsführenden Gruppen selbst geäußerten Widerstandes begrenzt. Italien ist ein Grenzland, das außerdem auf eine heikle Politik während der zwanzigjährigen faschistischen Vergangenheit zurückblickt.

Die Desintegration Ex-Jugoslawiens stellte Italien vor eine Reihe von Problemen bilateraler Natur, die mit der Anwendung des Vertrages von Osimo zusammenhängen, den Rom und Belgrad 1975 über die alte Kriegsgerichtsbarkeit abgeschlossen hatten. Das schwierigste Problem betrifft die Entschädigungen und die eventuelle Rückgabe von Gütern an die aus Istrien ausgewiesenen Italiener. Entschädigungen und Rückgaben (gar nicht oder nur teilweise von Belgrad in die Tat umgesetzt) müßten jetzt von Slowenien "weitergeführt" werden, da dort eine sehr kleine italienische Minderheit lebt. Wegen dieses Problems entfesselte sich im Laufe der Jahre 1992/93 eine scharfe Kontroverse zwischen den Regierungen von Rom und Ljubljana, die die Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern getrübt hat. Eine ähnliche Kontroverse findet gerade zwischen Italien und Kroatien statt⁴. Diese bilateralen Spannungen hatten bereits entscheidende Auswirkungen auf die gemeinschaftlichen und europäischen Angelegenheiten und werden dies voraussichtlich auch in Zukunft noch haben: Im März 1993 drohte Italien beispielsweise, angesichts des slowenischen Starrsinns in der Frage der Entschädigungen und der Minderheitenrechte, die Unterschrift des Wirtschaftsprotokolls zwischen Slowenien und der EWG sowie den Eintritt dieses Landes in den Europarat zu verhindern. Die Lösung des italienisch-slowenischen Streites wurde im Winter 1993 einer gemischten intergouvernementalen Kommission anvertraut.

Italien bat schließlich, aufgrund seiner Betroffenheit im Bereich von Balkan und Donau, um die Beteiligung an der Zentraleuropäischen Initiative, die 1992

von Österreich angeführt wurde. Sie war entstanden als Instrument der Zusammenarbeit und der schrittweisen Integration zwischen den Ländern (und den Regionen), die in der österreichisch-ungarischen Vergangenheit und durch entscheidende geowirtschaftliche Gemeinsamkeiten vereinigt waren. In den letzten zwei Jahren verlor diese Initiative sehr viel von ihrem ursprünglichen Elan: Anstatt sich zu integrieren, desintegrierten sich in der Tat einige Länder. Man denke nicht nur an Jugoslawien, sondern auch an die Tschechoslowakei. Das dieser Initiative unterstehende Projekt (ausgeprägtere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet) wurde nicht aufgegeben. Außer wenigen bescheidenen Aktionen mit niedriger Beteiligung, registrierte man 1992/93 lediglich die Formulierung einiger allgemeiner Zielsetzungen und an die WEU oder die UN geknüpfte Appelle seitens der Länder, die an der Initiative für die Verstärkung der friedenssichernden Aktivitäten und der Erhöhung der humanitären Hilfe teilnehmen.

Von den anderen italienischen Aktionen im Balkantheater ist noch die starke Unterstützung der römischen Regierung für Makedonien bei seinem Kampf für die Unabhängigkeit und die internationale Anerkennung erwähnenswert. Diese Unterstützung entstand vor allem auf Initiative des extrem aktiven radikalen Führers Marco Pannella, der schon immer sehr interessiert an Menschenrechtsthemen war und ein eifriger Verteidiger des Rechtes auf die Selbstbestimmung der Völker ist. Im Laufe der vergangenen Monate distanzierte sich Italien von seinen makedonischen Sympathien, die sowohl Verwirrung als auch oftmals den Protest von Griechenland provoziert haben.

Von der Volksabstimmung zur Zweiten Republik

Am 18. April 1993 waren die Italiener aufgerufen, über acht verschiedene Fragen zu unterschiedlichen Themen abzustimmen: die Reform des Wahlsystems, die öffentliche Finanzierung der Parteien, die Straffreiheit des persönlichen Drogenkonsums, die auf die Umwelt bezogenen Kompetenzen der Regionen, die Abschaffung dreier Ministerien (Staatliche Beteiligungen, Tourismus und Landwirtschaft) und die Ernennung der Sparkassenpräsidenten. Alle Fragen erhielten Zustimmung. Von besonderer politischer Bedeutung war der Sieg des "Ja" (82,7%) bei der Frage nach der Reform des Wahlsystems: Im Anschluß an diese Volksabstimmung wird das Wahlsystem von einem Proportional- in ein Mehrheitswahlrecht verwandelt, mit einer Nominierung pro Turnus. Der überwältigende Sieg des "Ja" wurde berechtigterweise als der Beginn einer Umwandlung begrüßt, die zu einer Zweiten Republik führen wird. Sie ist der Ausdruck eines unbestimmten Wunsches der Bürger, aus der "Parteiherrschaft" und dem korrupten und ineffektiven System herauszutreten. Aber die Volksabstimmung war nur der erste (wenngleich wichtige) Schritt zu diesem Wandel. Jetzt erscheint es dringend, die Wahlreform zu vervollständigen: Das Wahlsystem der Kammern blieb nämlich proportional. Fast alle Parteien sind sich darüber einig, daß es notwendig ist, ein Mehrheitswahlsystem mit einem Wahldurchgang (wie in Großbritannien) oder mit

zwei Durchgängen (wie in Frankreich) auch für die Kammer einzuführen. Allerdings sind die "technischen" Gegensätze noch sehr groß. Weiterhin besteht die Notwendigkeit einer tatsächlichen Verfassungsreform, um die Machtverhältnisse zwischen Regierung und Parlament neu zu formulieren. Nur durch eine institutionelle Verstärkung der Exekutive wird es Italien möglich sein, stabile und wirkungsvolle Regierungen zu besitzen und somit mit vollem Recht in das "Europa der Entscheidung" einzutreten⁵, das heißt auf die Ebene der reifen Demokratien, die mit den entsprechenden Entscheidungskapazitäten ausgestattet sind. Um diesen aus der Volksabstimmung entstanden Anforderungen an einen institutionellen Wechsel gerecht zu werden, hat der Präsident der Republik am 25. April 1993 den Leiter der Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, gebeten, eine neue Regierung zu bilden. Deren oberstes Ziel ist es, die Wahlreform zu vervollständigen. Die Zweite Republik scheint dieses Mal tatsächlich vor der Tür zu stehen.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Italienischen von Susanne Henn, Staatliches Italienisches Fremdenverkehrsamt, Frankfurt am Main.

- 1 Vgl. für einen detaillierteren Kommentar der Wahlergebnisse Ferrera, Maurizio: Italien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/1992*, S. 352 f.
- 2 Vgl. zu den Konvergenzkriterien: Rahmsdorf, Detlev: *Währungspolitik*, in: *Jahrbuch 1991/92*, S. 125–134; ders.: *Währungspolitik*, in diesem Band.
- 3 Im Frühjahr 1992 hatte Italien offiziell um die Erhöhung seiner Quote für die Milchproduktion gebeten. Diese geforderte Erhöhung lag bei 20% im Vergleich zu den zehn Jahre zuvor festgelegten Werten und enthielt den Freibonus bezüglich der von der Kommission festgelegten Strafe für die Überschreitung dieser Werte. Andreottis Bitte reichte sogar so weit, daß er über diese Frage vor dem Europarat von Lissabon diskutieren wollte. Nach ausgiebigen Verhandlungen stimmten die anderen Partner prinzipiell einer Erhöhung der italienischen Quoten um 10% zu. Die endgültige Entscheidung war für Ende Mai 1993 vorgesehen.
- 4 Innerhalb der italienischen öffentlichen Meinung (insbesondere in Triest) mehrten sich sogar die Stimmen, die eine Korrektur der italienisch-slowenischen Grenzen fordern.
- 5 Nach der berühmten Formulierung von Duverger, M., in: "La Nostalgie de l'impuisance", Paris, Michel, 1988.

Weiterführende Literatur

- Coraluzzo, W.: Italy in the Gulf, story of a controversial intervention, in: "Relazioni Internazionali" 19, September 1992.
- Ilari, V.: The new Italian defence model, in: "Relazioni Internazionali" 20, Dezember 1991.
- Incisa di Camerana, L.: Italian interests and the new geopolitics, in: "Relazioni Internazionali" 20, Dezember 1991.
- Romano, S.: Come è morta la politica estera italiana, in: "Il Mulino" 4, Juli/August 1992.
- Sbragia, A.: Italia/CEE: un partner sottovalutato, in: "Relazioni Internazionali" 18, Juni 1992.