

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich Beuttler/Georg Gehlhoff

Neues Parteiengefüge und politische Reformen  
in Italien

Günter Trautmann

Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik im Hinblick  
auf die Europäische Währungsunion

Antonio Missiroli

Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht  
Europa als Herausforderung und Reformzwang

B 28/98

3. Juli 1998

Ulrich Beuttler, geb. 1957; Studium der Geschichte und Politikwissenschaften in Bologna, München und Berlin; wissenschaftlicher Mitarbeiter, Übersetzer, Gymnasiallehrer und Zeitschriftenredakteur in Bologna, Bozen und Stuttgart; seit 1996 bei einer Unternehmensberatung in Bozen.

Veröffentlichungen u. a.: Immigration und Fremdenfeindlichkeit in Italien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95; Publikationen in deutschen und italienischen Tageszeitungen und Fachzeitschriften.

Georg Gehlhoff, geb. 1963; Studium der Geschichte an der Universität Bologna; 1992–1995 Tätigkeit als Lektor, u. a. im Auswärtigen Amt; z. Z. freier Autor in Bonn.

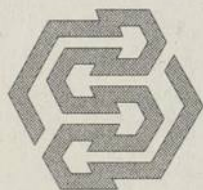
Veröffentlichungen: Artikel und Übersetzungen in Tageszeitungen und Fachzeitschriften.

Günter Trautmann, Dr. phil., geb. 1941; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit W.-D. Gruner) Italien in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 1991; (zus. mit L. V. Graf Ferraris und H. Ullrich) Italien auf dem Wege zur „zweiten Republik“?, Frankfurt a. Main u. a. 1995; Das politische System Italiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1997; (zus. mit E. U. Große) Italien verstehen, Darmstadt 1997; (zus. mit R. Brütting) Dialog und Divergenz – Interkulturelle Studien zu Selbst- und Feindbildern in Europa, Frankfurt a. Main u. a. 1997; Italien: Reif für die Währungsunion? (i. E.).

Antonio Missiroli, geb. 1955; promovierter Historiker; Studien an der Scuola Normale Superiore und an der Universität von Pisa; 1987–1989 DAAD-Stipendiat; 1991/92 Bonner Korrespondent der italienischen Tageszeitung „L'Indipendente“; zur Zeit Research Fellow/Chargé de Recherche am Institut d'Etudes de Sécurité der WEU, Paris.

Veröffentlichungen u. a.: Die Deutsche Hochschule für Politik, St. Augustin 1988; La questione tedesca 1945–1990, Florenz 1991; (zus. mit F. Bertini) Les deux Allemagnes, Bruxelles 1994; Dove nascono le élites, Mailand 1997.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Neues Parteiengefüge und politische Reformen in Italien

## I. Italienische Parteien in Bewegung

Wer sich in den achtziger Jahren mit italienischer Politik beschäftigte, mußte den Eindruck gewinnen, das politische System werde sich endlos weiter im Kreise drehen. Eine grundlegende Modernisierung der Verhältnisse schien unmöglich<sup>1</sup>. Innerhalb weniger Jahre veränderte sich dann seit 1991 die Parteienlandschaft radikal, und es zeigen sich insbesondere seit 1997 ebenso Ansätze für eine tiefgreifende Änderung der staatlichen Ordnung. Nach westeuropäischen Maßstäben nehmen die Parteien einen ungewöhnlich großen Raum in der italienischen Politik ein. Daher ist der erste Teil dieses Beitrages einer Darstellung des Parteiensystems gewidmet.

Ist Italien auf dem Wege zu einem Bipolarismus englischen Zuschnitts? Keineswegs. Der auffälligste Unterschied zum britischen Parlament ist die weiterhin sehr starke politische Zersplitterung, die eher noch zugenommen hat. 1976 vereinigten die beiden größten Parteien noch über 70 Prozent der Wählerstimmen auf sich, heute erreichen die *Partei der Demokratischen Linken* (PDS) und *Forza Italia* zusammen kaum mehr als 40 Prozent. Jede auch noch so kleine Partei wacht aufmerksam über ihre Unabhängigkeit, und ihre Vorsitzenden sind erbost, wenn sie nicht gehört werden. Ein guter Teil der staatlichen Fernsehnachrichten vergeht damit, daß die Meinungen aller Parteien zum aktuellen Tagesthema ausführlich wiedergegeben werden. Die Zersplitterung der Parteienlandschaft spiegelt den historischen, sozialen und regionalen Partikularismus der italienischen Gesellschaft wider.

So erscheint der Bipolarismus nur teilweise vereinbar mit der politischen Kultur Italiens. Eine besondere politische Ausprägung ist der *trasformismo*. Diese Praxis der Verwischung von politischen Gegensätzen und der Einverleibung von Teilen der Opposition in das Regierungsgeschäft zum

Zwecke der Machterhaltung ist Ausdruck eines Systems, das den politischen Machtwechsel bisher nicht kannte und das dem Ziel dient, Interessenvertretung zu ermöglichen, ohne sich vor den Wählern dafür verantworten zu müssen. Der Nachteil dieser verbreiteten Vorgehensweise ist, daß kein Problem umfassend gelöst wird, weil es zu keiner klärenden Auseinandersetzung kommt.

Zersplitterung der Parteien und *trasformismo* sind jedoch keine absoluten Hindernisse auf dem Weg zu einem bipolaren System. Schon in den siebziger Jahren sprach man angesichts der Polarisierung zwischen der KPI und der *Democrazia Cristiana* (DC) von einem *bipolarismo imperfetto*. Eine Rückkehr zum früheren Verhältnisrecht erscheint eher unwahrscheinlich – zu deutlich war in dieser Hinsicht der Ausdruck des Volkswillens. Man wird sich also mit der neuen Situation arrangieren und versuchen, das Beste aus ihr zu machen. Wie sieht jedoch die Lage der einzelnen Parteien aus, wie sind sie mit der tiefen Vertrauenskrise der neunziger Jahre umgegangen?

### Die Partei der Demokratischen Linken (PDS) – Linksdemokraten (DS)

Eine entscheidende Rolle bei den Veränderungen des Parteiengefüges und bei den Reformen hat die größte linke Partei Italiens inne. Unter dem Eindruck des Falls der Berliner Mauer beschloß die KPI eine Änderung ihres Namens, ihres Programms, ihrer Identität. Die früher bedeutendste Partei des Eurokommunismus hat sich in einem langandauernden Prozeß von Teilen ihres marxistischen Erbes getrennt, seit 1989 wurde der Wandel zu einer linken Partei westeuropäischen Zuschnitts endgültig vollzogen. 1991 entstand der *Partito Democratico della Sinistra* (PDS)<sup>2</sup> – eine Partei, die eher mit der SPD als mit einer radikalen linken Partei vergleichbar ist. In dem unbestimmten Namen – „demokratisch“ und „links“ – drückt sich allerdings auch eine gewisse Unsicherheit aus, die in der Namensverwandtschaft mit der deutschen

1 Noch immer lesenswert ist: Theodor Wieser/Frederic Spotts, *Der Fall Italien. Dauerkrise einer schwierigen Demokratie*, München 1988.

2 Vgl. Piero Ignazi, *Il posto della Cosa*, in: *Il Mulino*, (1990) 5, S. 744–752; ders., *Il peso del Pds sul centro-sinistra*, in: *ebd.*, (1995) 3, S. 458–465.

Nachfolgepartei der SED eine eher unglückliche Bestätigung fand. Italien hat eine lange Tradition anarchischer und radikaler Kräfte, die den gemäßigten Parteiführern der Linken schon immer zu schaffen gemacht haben. Wenn diese Kräfte heute im *Partito della Rifondazione Comunista* (PRC) versammelt sind, kann man es begrüßen, daß ihnen nun ein berechenbarer Ausdruck verliehen wird. Das war in den unruhigen sechziger und siebziger Jahren durchaus anders.

Die KPI war für italienische Verhältnisse sehr diszipliniert und nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus organisiert. Noch heute zeichnet sich der PDS durch die starke Loyalität seiner Mitglieder aus. Die Partei besitzt eine gewachsene Geschlossenheit, die sich durch die Abspaltung des radikalen Flügels eher noch verstärkt hat und ihrem Auftreten ein hohes Maß an Kohärenz verleiht. Keine andere Partei steht hinter ihrem Vorsitzenden wie die Linksdemokraten zu Parteichef Massimo D'Alema. Wenn der PDS allerdings zum einen über eine sehr stabile Anhängerschaft und Wählerschaft verfügt, so hat er zum anderen noch immer Schwierigkeiten, neue Wähler aus der Mitte zu gewinnen. Nichts illustriert das besser als die Tatsache, daß der PDS zwar die relative Mehrheit im Parlament besitzt, aber trotzdem nicht den Ministerpräsidenten stellt. Der Amtsinhaber, Romano Prodi, stammt vom linken Flügel der aufgelösten *Democrazia Cristiana* und hat keine eigene Partei hinter sich. Als ihn PDS-Parteichef Massimo D'Alema im Wahlkampf 1996 schon frühzeitig zum Gegenkandidaten von Silvio Berlusconi, dem Präsidenten von *Forza Italia*, machte, lag darin die Einsicht, daß viele gemäßigte Wähler einem linken Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt ihre Stimme verweigert hätten.

Bei den Parlamentswahlen 1996 präsentierte sich der PDS im *Ulivo*-Bündnis mit anderen Parteien der Linken und der Mitte. Zum ersten Mal nach 1947 kam die ehemalige KPI wieder an die Regierung. Die Partei hatte ihre jahrzehntelange Isolierung durchbrochen, und es wurde jener historische Kompromiß mit den bürgerlichen Parteien zur Wirklichkeit, den schon der frühere Generalsekretär Enrico Berlinguer angestrebt hatte.

Den vom Parteivize Walter Veltroni gehegten Bestrebungen, das *Ulivo*-Wahlbündnis in eine Partei nach dem Vorbild der Demokraten in den Vereinigten Staaten umzuwandeln, in der der PDS aufgehen würde, hat D'Alema bisher eine Absage erteilt<sup>3</sup>. Ihm ist bewußt, daß die traditionellen Bin-

dungen an einzelne Parteien mit ihrer stabilisierenden Wirkung in einer größeren Volkspartei wahrscheinlich zu unkontrollierbaren Spannungen führen würden. Auf dem letzten Parteitag allerdings hat sich der PDS in DS (*Democratici della Sinistra*) umbenannt. Somit wurde das starre und bei den Wählern unbeliebte Parteikorsett abgelegt und die Tür zu weiteren wie auch engeren Bündnissen aufgestoßen.

Auf Dauer kann D'Alema als Führer der Partei der relativen Mehrheit mit der jetzigen Rollenverteilung in der Regierung jedoch nicht zufrieden sein. Die Sparpolitik der Regierung Prodi schafft die Voraussetzung für eine Konsolidierung des Haushalts und eröffnet damit langfristig gesehen neue Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Überwindung des Nord-Süd-Dualismus, die D'Alema möglicherweise selbst als Premier wahrnehmen möchte.

### Die Erben der *Democrazia Cristiana*

Der ehemals größte Konkurrent der früheren KPI, die *Democrazia Cristiana*, löste sich 1994, von Korruptionsskandalen erschüttert, auf. Ihre Nachfolgerin wurde der *Partito Popolare Italiano* (PPI). Der PPI vertritt eine explizite Rückbesinnung auf die erste katholische Massenpartei, die sich nach dem Ersten Weltkrieg gebildet hatte. Einige Teile des neuen PPI wechselten in das Lager von Silvio Berlusconi, so daß innerhalb der PPI nur noch der linke Flügel der ehemaligen DC vertreten ist<sup>4</sup>. Die Partei erreichte 1994 – bei den ersten Wahlen, die mit dem neuen Mehrheitswahlrecht stattfand – im Verbund mit anderen, kleineren Parteien der Mitte nur ein mageres Resultat und schloß sich bei den Wahlen von 1996 dem *Ulivo*-Bündnis an.

Jahrzehntelang hatte es die DC verstanden, die verschiedenen Strömungen – *correnti* – in der Partei zusammenzuhalten. Die DC verkörperte wie keine andere Partei den Versuch, eine extrem heterogene Gesellschaft unter einer politischen Führung zusammenzufassen. Hierbei diente ihr der Katholizismus – über 90 Prozent der Italiener sind katholisch – als einigendes Band. Die historischen Verdienste der DC, nämlich Italien in die NATO und die Europäische Gemeinschaft inte-

3 Vgl. Piero Ignazi, *Il Pds, l'Ulivo, il Governo*, in: *Il Mulino*, (1997) 2, S. 258 f.

4 Zu Mario Segni vgl. Annette Jünemann, *Vom Movimento per la Riforma Elettorale zum Patto per l'Italia: Erfolg und Mißerfolg der Referendums-Bewegung Mario Segni*, in: Luigi Vittorio Graf Ferraris/Günter Trautmann/Hartmut Ulrich (Hrsg.), *Italien auf dem Weg zur „Zweiten Republik“? Die politische Entwicklung Italiens seit 1992*, Frankfurt a. M. 1995.

griert zu haben, werden heute allgemein anerkannt.

Es fehlt nicht an Versuchen, die zersplitterte Mitte wieder zusammenzuführen. Restaurative Züge tragen die Versuche des ehemaligen Staatspräsidenten Francesco Cossiga, eine neue Sammelpartei der Mitte zu bilden. Das bisherige Scheitern seines Vorhabens verdeutlicht, wie weit das Zeitalter der katholischen Volkspartei, der DC, inzwischen zurückliegt.

### Die Forza Italia

Die eigentliche Erbin der DC, zumindest was den Stimmenanteil angeht, ist eine noch junge Partei. Als der Medienunternehmer Silvio Berlusconi bei den Kommunalwahlen 1993 seine Unterstützung für den neofaschistischen Kandidaten, den MSI (*Movimento Sociale Italiano*)-Vorsitzenden Gianfranco Fini, bekanntgab, der für das Amt des Bürgermeisters in Rom kandidierte, wurde der italienischen Öffentlichkeit deutlich, daß sich hier ein politisches Novum anbahnte. Wenig später verkündete Berlusconi die Gründung seiner politischen Bewegung, *Forza Italia*, die den Wählern mit Strategien aus dem Produktmarketing angepriesen wurde und der Linken den Weg zur Macht versperren sollte. Geschickt nutzte Berlusconi die für die Fußballnationalspieler geprägte Bezeichnung *azzurri* (die Hellblauen) für die Parlamentsabgeordneten von *Forza Italia*. Fußball ist durchaus als einigendes Element der italienischen Nation zu sehen.

Durch den massiven Einsatz seiner drei nationalen Fernsehkanäle<sup>5</sup> gelang es Berlusconi bei den Parlamentswahlen von 1994, auf Anhieb über 20 Prozent der Stimmen zu erreichen und im Bündnis mit der Nachfolgeorganisation des MSI, der *Alleanza Nazionale*, und der separatistischen *Lega Nord* eine Regierung zu bilden. Die Gegensätze zwischen diesen Parteien waren jedoch zu groß, und schon nach neun Monaten scherte die *Lega Nord* aus der gemeinsamen Regierung aus. Berlusconi selbst geriet in Schwierigkeiten, weil er den Interessenkonflikt zwischen seinen Zielen als Unternehmer und seiner Verantwortung als Regierungschef und Parteiführer nicht zu lösen ver-

mochte. Hinzu kamen Probleme mit der Justiz. In einer Reihe von Prozessen ist der Parteiführer der Korruption angeklagt worden. Berlusconi wirkte zeitweilig orientierungslos und ohne politisches Konzept. Er hat in den letzten Jahren viel Lehrgeld für seine politische Unerfahrenheit zahlen müssen<sup>6</sup>.

*Forza Italia* steht und fällt mit ihrem Vorsitzenden. Erst kürzlich, im April dieses Jahres, veranstaltete die Partei ihren ersten Parteitag, der zu einem Triumphzug für den Medienzar wurde. Bei der abschließenden Kundgebung auf dem Domplatz in Mailand präsentierte er medienwirksam sein gewinnendes Lächeln und zeigte sich als strahlender Held. Berlusconi ist sehr geschickt bei der Nutzung des Fernsehens als subtiler Vermittler politischer Botschaften. Deutlich machte er bei dieser Kundgebung auch, daß er verstärkt in die Fußstapfen der *Democrazia Cristiana* tritt. Sein Auftritt erfolgte ganz bewußt auf den Tag genau 50 Jahre nach dem spektakulären Sieg der DC gegen die Linksfrente am 18. April 1948.

*Forza Italia* rekrutiert seine Wähler zu großen Teilen aus dem Reservoir der ehemaligen DC und der Sozialistischen Partei. Die Identifikation mit der Tradition der DC zeigt, daß sich die Einstellung zu dieser katholischen Volkspartei abermals geändert hat. Nach ihrer Auflösung war das Ansehen der DC auf einen absoluten Tiefpunkt gesunken. Auch wenn die Öffentlichkeit nicht mehr so sehr auf den Interessenkonflikt zwischen Privatunternehmer und Politiker, zwischen Medienzar und Wahlkämpfer zu achten scheint, sieht sich Berlusconi dennoch zwei Gefahren ausgesetzt: Falls er in den laufenden Prozessen zu einer Haftstrafe verurteilt werden sollte, könnte das sein politisches Ende bedeuten. Bevorzugte Zielscheibe seiner Angriffe sind denn auch die politisierten Richter, denen er Parteilichkeit zugunsten der „Roten“ vorwirft. Zum anderen stellt die Logik des Bipolarismus eine Bedrohung für seine auf die Rückgewinnung der politischen Mitte ausgerichtete Position dar. Berlusconi befürchtet, zwischen den beiden Polen, die in der Zukunft möglicherweise durch D'Alema und Fini dargestellt werden, zerrieben zu werden.

### Die Alleanza Nazionale (AN)

Bündnispartner von Silvio Berlusconi und gleichzeitig Konkurrent um die Führung in diesem Bündnis ist der Vorsitzende der rechtsgerichteten

5 Das Fernsehen hat in Italien in den vergangenen Jahrzehnten einen nicht geringen Einfluß bei der Vereinheitlichung von Sprache, Verhaltens- und Denkmustern gespielt. So berührt Berlusconi mit seinen Werbekampagnen für sich selbst sicherlich einen zentralen Nerv der ansonsten eher schwach ausgeprägten öffentlichen Meinung in Italien. Einer der ersten, der auf die homologisierende Wirkung des Fernsehens hingewiesen hat, war der Schriftsteller und Regisseur Pier Paolo Pasolini.

6 Vgl. Marco Follini, *L'impossibilità di essere anormale. Sulla metamorfosi di Berlusconi*, in: *Il Mulino*, (1997) 6, S. 1051–1060.

*Alleanza Nazionale*, Gianfranco Fini. 1994 aus dem neofaschistischen *Movimento Sociale Italiano*<sup>7</sup> hervorgegangen, hat sich die neue Partei dank des Bündnisses mit Berlusconi und des entschlossenen Auftretens ihres Präsidenten rasch aus dem Ghetto befreien können, in dem sich der nostalgische MSI nach dem Krieg befunden hatte. AN konnte ihren Stimmenanteil gegenüber dem des MSI verdoppeln. Ihre Hochburgen liegen vor allem im Süden des Landes, wo auch der MSI besonders stark war.

Die *Alleanza Nazionale* hat sich mit ihrer faschistischen Vergangenheit auseinandergesetzt und zumindest die totalitäre Phase nach 1938 verurteilt. Die Partei ist nicht frei von antidemokratischen Tendenzen, jedoch bekennt man sich offiziell – und was Fini angeht auch aufrichtig – zu den Prinzipien von Freiheit und Autorität<sup>8</sup>. Im Vergleich zur PDS ist die Abkehr von einem extremistischen Erbe bei AN noch jüngeren Datums und braucht wahrscheinlich noch einige Zeit, bis sie sich vollständig durchgesetzt hat. Auffallend ist, daß sich in der Partei neben Fini bisher keine anderen profilierten Persönlichkeiten etabliert haben, die die verschiedenen Strömungen in AN wirksam vertreten könnten – dies ist eventuell ein Anzeichen dafür, daß es mit der innerparteilichen Demokratie weiterhin gewisse Probleme gibt.

### Die Lega Nord

Seit einigen Monaten bemüht sich der Vorsitzende der *Forza Italia* um eine erneute Annäherung zwischen seiner Partei und der norditalienischen *Lega*, die seit ihrem von *Forza Italia* und AN als „Verrat“ angesehenen Austritt aus der Regierung Berlusconi weitgehend isoliert ist. Zwar ist die Mehrheit der italienischen Bevölkerung konservativ ausgerichtet, aber die Rechte zeigt derzeit kein geschlossenes Erscheinungsbild.

Die traditionelle Abneigung gegen die *meridionali* – die Südtaliener – und *Roma ladra* – das diebische Rom – kondensierte sich Ende der achtziger Jahre zu einer neuen politischen Partei, der *Lega Nord*, die durch spektakuläre Aktionen unter ihrem charismatischen Führer Umberto Bossi auch international für viel Aufsehen gesorgt hat. Viele Norditaliener halten die Methoden der *Lega* für überzogen, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Anliegen jedoch für berechtigt. Die *Lega* strebt einmal einen föderalen italienischen Staat an, ein

7 Vgl. Piero Ignazi, *Postfascisti? Dal Movimento sociale italiano ad Alleanza nazionale*, Bologna 1994.

8 Vgl. Leo Valiani, *Nome nuovo. Destra nuova*, in: *Corriere della Sera* vom 22. 1. 1995, S. 1.

andermal ein unabhängiges norditalienisches „Padanien“. In diesem Sinne ist die *Lega* eine regionale bzw. eine sezessionistische Partei. Die Politik der *Lega* ist zeitweise folkloristisch, wenn etwa eher lächerlich wirkende symbolische Handlungen wie die Gründung eines unabhängigen Staates unternommen werden; zeitweise zeichnet sie sich durch eine geschickte Ausnutzung der Schwierigkeiten und der Uneinigkeit der nationalen Parteien aus, so z. B. während der Abstimmung in der Verfassungskommission über die Direktwahl des Staatspräsidenten, als die *Lega* überraschend für den diesbezüglichen Vorschlag der Opposition stimmte und damit der Regierung eine empfindliche Niederlage bereitete. Auf sich allein gestellt, besitzt die *Lega Nord* nicht die Kraft, ihre Vorstellungen durchzusetzen; sie muß mit anderen Parteien Kompromisse eingehen. Dazu zeigte sie jedoch bisher wenig Neigung – u. a. aus Furcht, sie könnte damit ihre Existenzberechtigung verlieren und z. B. von *Forza Italia* aufgesogen werden.

Das politische Phänomen der *Lega* verdeutlicht ein Grundproblem der italienischen Gesellschaft: das Fehlen einer ausgeprägten nationalen öffentlichen Meinung. Auch über 130 Jahre nach der staatlichen Einigung wirkt Italien noch wie ein bunter Teppich. Die dem neuen Staat innewohnenden zentralistischen Tendenzen und die damit verbundene Unterdrückung der lokalen und regionalen Identitäten machten es einem großen Teil der Bevölkerung schwer, sich mit dem italienischen Zentralstaat zu identifizieren. Eine positive Rückkoppelung zwischen *paese* (Dorf) und *Paese* (Land), zwischen lokaler und nationaler Identität ist bisher nur in Ansätzen zu erkennen, wie z. B. beim Fußball.

### Das Phänomen Di Pietro

Kein Politiker ist in Italien so beliebt wie der ehemalige Mailänder Staatsanwalt Antonio Di Pietro. Eine Mehrheit der Italiener würde ihn gerne als nächsten Staatspräsidenten sehen. Kein Politiker Italiens verkörpert mehr die Hoffnungen und Erwartungen der Italiener in eine Erneuerung der Politik nach *tangentopoli* – Bestechungsstadt –, zu dessen Aufdeckung Di Pietro maßgeblich beigetragen hat. Nach längerem Zögern war er zuerst als Minister in das Kabinett Prodi eingetreten, hatte es jedoch nach wenigen Monaten verlassen, um einige Zeit später wieder auf Seiten der *Ulivo*-Koalition für einen Sitz im Senat zu kandidieren. Dort versucht er nunmehr, eine neue politische Gruppierung aufzubauen, und sammelt Stimmen zur Abschaffung der Verhältniswahlquote im italieni-

schen Parlament. Im Senat protestierte er laut gegen das neue Parteienfinanzierungsgesetz. In einem Interview mit dem *Corriere della Sera* sagte er: „Im Parlament scheinen sie (die Senatoren) sich immer zu bekriegen, aber an jenem Tag (als über die Parteienfinanzierung entschieden wurde) sind sie sich alle einig gewesen, um dieses Gesetz gegen den Willen der Bürger zu beschließen. Von *Rifondazione* bis AN. Von *Forza Italia* bis zum PDS. Sie haben gegen mich angeschrien. Fast hätten sie mich verprügelt. Da habe ich verstanden, daß die Parteien sich ihre Macht wiedergeholt haben.“<sup>9</sup>

Di Pietro greift hier mit kräftigen Worten eine Stimmung auf, die in Italien weit verbreitet ist und die in der *partitocrazia* (Parteiherrschaft) ein Grundübel der italienischen Politik sieht. So sehr den Parteien jedoch an einer Ausbeutung der Popularität Di Pietros gelegen ist, so sehr fürchten sie seine potentielle Sprengkraft für das politische System. Di Pietro ist nicht zimperlich. Die Spiegel-Korrespondentin Valeska von Roques schrieb über ihn und die Zeit, als er noch Staatsanwalt war: „Antonio Di Pietro und seine Kollegen waren zwar aus gutem Grund Volkshelden geworden . . . zugleich war aber, besonders bei Di Pietro, dann und wann die Versuchung zu erkennen, sich zum Volkstribun aufzuschwingen . . . Er benahm sich, als hätte Gottvater selbst ihn zum Rächer auserkoren.“<sup>10</sup>

### Einige Impressionen

Viele Italiener haben den Eindruck, als ob die jetzige Parteienlandschaft sich nur formell von derjenigen unterscheidet, die durch *tangentopoli* zu Grabe getragen worden ist. Hat sich tatsächlich nichts geändert, hat sich der Spruch des *Gattopardo* – „Alles muß sich ändern, damit nichts sich ändert“ – einmal mehr bewahrheitet? Man sollte keine überzogenen Erwartungen hinsichtlich der Fähigkeit des italienischen Parteiensystems hegen, sich innerhalb kurzer Zeit grundlegend zu wandeln. Doch welches andere nationale Parteiensystem würde das schaffen? Der oft zitierte Satz aus dem „Leopard“ von Tomasi di Lampedusa verschleierte manchmal, daß die Erde sich eben doch bewegt – „*eppur si muove*“ – und das gilt auch für Italien.

Für einen deutschen Beobachter ist auffallend, daß sich die politischen Auseinandersetzungen nicht um Sachthemen zu drehen scheinen, sondern

daß die einzelnen Politiker im Vordergrund stehen. Es wird viel polemisiert und darüber gestritten, welche Taktik oder welche Strategie der jeweilige Politiker oder seine Partei nun gerade verfolgt. Im *Corriere della Sera* gibt es eine tägliche Rubrik, die sich nur damit beschäftigt, dem Leser zu erklären, wie die Manöver der Politiker zu interpretieren sind, welche Absichten hinter ihren Äußerungen stecken und welche Erfolgsaussichten sie haben.

Also viel Lärm um nichts? Einiges hat sich geändert und sollte hier noch einmal deutlich hervorgehoben werden: Zum ersten Mal in der Geschichte der italienischen Politik hat ein demokratischer Machtwechsel stattgefunden. Das bisherige Thema der *democrazia bloccata* scheint somit hinfällig. Zweitens sind zwei extremistische Parteien erfolgreich in das demokratische System integriert worden, nachdem über 40 Jahre lang teilweise bis zu 40 Prozent der Wählerschaft von der Regierungsbildung ausgeschlossen waren. Drittens hat sich die politische Auseinandersetzung in Italien weitgehend entideologisiert. Früher übliche verbale Entgleisungen der politischen Auseinandersetzung bis hin zu „*I comunisti mangiano i bambini*“ („Kommunisten essen Kinder“) gehören heute endgültig der Vergangenheit an.

Es lohnt sich jedoch, noch einmal einen Schritt zurückzugehen und sich die Frage zu stellen, welche substantiellen Themen eigentlich in der italienischen Politik behandelt werden.

---

## II. Parlamentarisches System und Institutionen unter Reformdruck

---

### 1. Schwächen des italienischen Systems aus Bürgersicht

Die italienische Politik leidet unter einer Vertrauenskrise in der Bevölkerung, die nicht nur die Parteien, sondern auch die Institutionen des Zentralstaates betrifft. Das Parlament, von der Parteienherrschaft erschöpft und innerhalb großer Wahlbündnisse in inhomogene Fraktionen aufgesplittert, erhält mit die schlechtesten Noten. Die beiden Kammern wirken überfüllt, und ihre Funktionen sind kaum zu unterscheiden, was den Eindruck sich selbst versorgender „Debattierclubs“ noch verstärkt<sup>11</sup>. Die Anstrengung von

<sup>9</sup> Interview mit Antonio di Pietro, in: *Corriere della Sera* vom 19. 4. 1998, S. 5.

<sup>10</sup> Valeska von Roques, *Die Stunde der Leoparden. Italien im Umbruch*, Wien – München 1994, S. 273.

<sup>11</sup> Das Abgeordnetenhaus (Kammer) hat 630, der Senat 315 reguläre Mitglieder; in die Kammer kann man ab 25 Jahren, in den Senat ab 50 Jahren gewählt werden.

Referenden – wie in jüngster Zeit durch Mario Segni, den Spezialisten für Volksabstimmungen, gegen die hartnäckigen Residuen des Verhältniswahlrechts – mutet wie die Verzweiflungstat parlamentarischer Minderheiten gegen unbewegliche Mehrheiten und wie eine „Starthilfe“ für den schwachen Bipolarismus an<sup>12</sup>. Sichtbar wird die Malaise auch durch Profilierungsversuche der Parlamentarier. Gründungen von Sportclubs und Musikbands sind die harmlosere Variante, Neugründungen von Parteien wie die des ehemaligen Staatspräsidenten Cossiga die beunruhigendere. Es sind dies alles Elemente einer offenbar abwechslungsbedürftigen Parlamentskultur, die auch verbal Deftiges und Handgreiflichkeiten nicht ausschließt<sup>13</sup>.

Aber nicht nur die Volksvertreter sorgen für fragwürdige Unterhaltung bzw. Verdruß beim Bürger. Die öffentlichen Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Transport und Kommunikation, sind neben der rückständigen Bürokratie Symbol der Ineffizienz des italienischen Staates, zeigen das Problem einer immer noch umfangreichen Staatswirtschaft, der Verflechtung zwischen Parteien und Gewerkschaften und der damit verbundenen Unmöglichkeit, Staatsbetriebe nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben zu führen<sup>14</sup>. Auch bei der Ausbildung sind die Probleme

12 Das seit 1970 gesetzlich geregelte Referendum hat nur abschaffende Wirkung und konnte die Anliegen seiner Befürworter bisher nur sehr selten durchsetzen. Im April 1993 wurde über ein von Segni initiiertes Referendum das Mehrheitswahlrecht im Senat eingeführt. 83 Prozent der Befragten hatten sich für die Abschaffung des Verhältniswahlrechts ausgesprochen. Es folgten im gleichen Jahr neue Wahlgesetze für Senat und Kammer. 25 Prozent der Sitze werden weiterhin nach dem Verhältniswahlrecht vergeben. Die Parteienbündnisse sind instabil. In der 12. und 13. Legislaturperiode (1994–1996) haben sich neue Fraktionen in über 25 Untergruppen aufgespalten. Vgl. Sabino Cassese, *Dove va la costituzione italiana?*, in: Il Mulino, (1997) 2, S. 320; s. a. Peter Weber, *Wege aus der Krise: Wahlreform und Referenden in Italien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/94, S. 20–27.

13 Vgl. z. B. *Italienische Parlamentarier wollen Rockband gründen*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 30. 1. 1998, S. 13. Über den gescheiterten Versuch von Cossiga zwischen Januar und März 1998, eine Partei der Mitte (UDR) aus verschiedenen aus der DC hervorgegangenen Splitterparteien zu gründen, vgl. *Udr, il gran rifiuto del fondatore Cossiga*, in: *Corriere della Sera* vom 5. 3. 1998, S. 5. Letzter Eklat im Parlament am 29. 4. 1998 war die Diskussion über die Beeinflussbarkeit von Fußballschiedsrichtern, die mit Fußtritten und Hausverbot für einen Parlamentarier endete, vgl. *Rissa in diretta alla Camera per Juve-Inter*, in: *La Stampa* vom 29. 4. 1998, S. 1.

14 Deutsches Beispiel: die Eisenbahn bzw. Staatsbahnen (FS). In zehn Jahren wurden 70 000 Stellen abgebaut, die Personalkosten insgesamt aber blieben unverändert hoch; die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf decken die Kosten nur zu 35 Prozent; vgl. *Il Deragliamento*, in: *Liberal* vom 19. 3. 1998, S. 42–44.

struktureller Natur. Die staatlichen Universitäten bringen die höchste Zahl von Studienabbrechern in Europa und zu wenig fachpraktisch ausgebildeten Nachwuchs hervor<sup>15</sup>. Für die Alten sieht es nicht besser aus, denn obwohl das Pensionssystem ebenso wie in Deutschland einer Zeitbombe gleicht, müssen viele Menschen mit Renten auskommen, die das Existenzminimum bei weitem nicht garantieren.

Trotz der mangelhaften Versorgung durch den Staat drückt den Bürger die Steuerschraube, die zu oft manipuliert wurde, als daß noch jemand an eine „ehrliche“ Reform glauben würde. Die Staatsverdrossenheit ist das Hauptmotiv für das Verlangen nach mehr föderalen Strukturen – bis hin zu secessionistischen Tendenzen, wie sie in der *Legha Nord* zum Ausdruck kommen. Der Verwaltungsrechtler und frühere Minister für Regionalangelegenheiten, Sabino Cassese, sieht die Anomalie Italiens im Widerspruch zwischen Modernität (im Steueraufkommen) und Rückständigkeit (in der Verwendung der Mittel). Das heißt, der Zentralstaat erhebt genausoviel Steuern und gibt genausoviel aus wie in anderen europäischen Demokratien, aber seine Institutionen zeigen unverhältnismäßig geringere Wirkung<sup>16</sup>. So wichtige innenpolitische Ziele wie die Überbrückung des Kontrastes zwischen Nord und Süd oder die Ausrottung der organisierten Kriminalität sind längst zu historischen Problemen geworden, für die sich der Bürger vom Staat allenfalls graduelle Erleichterungen, kaum aber terminlich festlegbare Lösungen verspricht.

Der gewünschte Beitritt Italiens zur Europäischen Währungsunion ist vor diesem Hintergrund eine lästige Qual, aber zugleich auch endlich ein erreichbares Nahziel geworden. Europa ist ein Prüfstand – in mehrfacher Hinsicht. Einerseits besteht sowenig Vertrauen in die eigene politische Klasse, daß das Urteil der „Europäer“ für notwendig befunden wird. Die „Beobachtungsstation“ des Soziologen Renato Mannheimer im *Corriere della Sera* beispielsweise stellte Ende März 1998 aufgrund von Meinungsumfragen fest, daß die Italiener kaum Hoffnungen in ihre Institutionen und die öffentliche Verwaltung setzen, aber eine große Begeisterung für Europa zeigen. Von dem äußeren Druck verspreche man sich mehr für die notwendi-

15 Im Gegensatz zu allen anderen G7-Staaten hat Italien wesentlich mehr Arbeitslose mit höherem Bildungsabschluß als mit niedrigem; vgl. *Ma così l'università produce solo disoccupati*, in: *Corriere Economia* vom 16. 3. 1998, S. 1.

16 Vgl. Sabino Cassese, *Lo stato introvabile*, Roma 1998, S. 16.



gen Reformen als von der eigenen Politik<sup>17</sup>. Die Antipathie gegen die Vertreter insbesondere deutscher Geld- und Finanzpolitik führt andererseits zur Solidarisierung mit den Regierenden und weckt das Nationalgefühl, wenn Italien wieder einmal untragbare stabilitätspolitische Defizite nachgesagt werden.

## 2. Wendezeit: Probleme der Mitte-links-Regierung

Als das *Ulivo*-Bündnis am 21. April 1996 mit denkbar knapper Mehrheit die Wahlen gewann, bedeutete das für die Linke eine historische Wende und eine deutliche Zurückstufung des Medienunternehmers Berlusconi, der im Dezember 1994, nur sechs Monate nach seinem triumphalen Sieg, der Übergangsregierung von Lamberto Dini, dem jetzigen Außenminister, hatte Platz machen müssen. Nach der relativ raschen Regierungsbildung am 17. Mai 1996 durch den parteilosen Katholiken Romano Prodi war klar, daß die gesamte Kultur- und Bildungspolitik von PDS-Ministern bestimmt würde, dazu von den Schlüsselressorts das Innen- und das Finanzministerium. Somit war das „blockierte System“ nach fast 50 Jahren Opposition der Linken überwunden.

Es herrschte Aufbruchsstimmung im Land. Aber die Regierungskrisen – im Herbst 1996, im Frühjahr 1997 und zuletzt im Herbst 1997 – zeigen, daß europaorientierte Stabilitätspolitik und mehr soziale Gerechtigkeit in der Innenpolitik nicht leicht miteinander vereinbar sind, zumal die *Rifondazione Comunista* (PRC), auf deren Duldung die Regierung angewiesen ist, schon bald die Maßstäbe in Arbeitnehmerfragen vorgab<sup>18</sup>. Das Haushaltsgesetz und neue Steuern, die überfällige Verfassungsreform, die illegale Einwanderung – insbesondere aus Albanien – und schließlich die umstrittene Arbeitszeitverkürzung brachten Prodi bald ins Stolpern. Trotzdem verhinderte die „Euroraision“, der sich selbst Bertinotti anschließt, im letzten Moment den am 10. Oktober 1997 schon sicher scheinenden Rücktritt<sup>19</sup>. Anfang März schrieb der Politologe Angelo Panebianco sogar im Editorial des *Corriere della Sera*: „Alles

läßt erwarten, daß diese Koalition uns noch für einige Jahre regieren wird.“<sup>20</sup>

So ist es nicht verwunderlich, daß sich die derzeitige Regierung weiter gen Europa orientiert und die Bevölkerung den rigorosen Schatzminister Ciampi zum Nationalhelden kürt; dies trotz der abverlangten Opfer, wie der eigens eingeführten (aber rückzahlbaren) Eurosteuer und der weiteren Erhöhung der Gesamtbelastung durch Steuern im Jahre 1997<sup>21</sup>.

## 3. Dichotomie des *Ulivo*-Sprosses: Regierungsaktion und Parlamentsreform

Wer die jüngste Politik der Regierung Prodi verfolgt und dabei den Eindruck gewinnt, es handle sich vor allem um eine technische Regierung, die auf relativ schmaler „thematischer“ Basis mehr hinaus auf Europa als nach Italien hineinschaut, der liegt trotz der Bemühungen in der Regierungsmannschaft, die großen Probleme des Landes anzugehen, keineswegs falsch.

Der Erfolg bei der Sanierung der Staatsfinanzen und bei der Aufnahme Italiens in die Europäische Währungsunion verschafft Ministerpräsident Prodi und seinem Vize Veltroni (DS) derzeit eine relativ starke Position gegenüber dem Parteisekretär der DS, D'Alema, der die programmatische Richtung des *Ulivo* bestimmt<sup>22</sup>. Die Trennung der Aufgaben innerhalb des Regierungsbündnisses, durch die dem Ministerrat das Tagesgeschäft und dem Führer der stärksten Partei eine deutliche Richtlinienkompetenz zufällt, verstärkt aber nun die Gefahr eines Auseinanderfallens von gelungener Realpolitik und blockierten Strukturreformen. Somit wächst die Konkurrenz zwischen Legislative und Exekutive. Beide Institutionen produzieren eine für westliche Demokratien deutlich überhöhte Zahl von Normen und geben dabei nicht nur der Rechtsprechung erhebliche Probleme auf, sondern treten auch in eine Art Konkurrenzverhältnis zueinander<sup>23a</sup>.

20 La nuova sindrome da sistema bloccato, in: *Corriere della Sera* vom 8. 3. 1998, S. 1.

21 1997 wuchsen die Steuereinnahmen des Staates um 10,5 Prozent, während der Anteil der Steuerlast am BIP auf 29,1 Prozent gewachsen und damit laut *Wall Street Journal* der höchste in Europa ist; vgl. *Borsa record, ma tasse mai così alte*, in: *Corriere della Sera* vom 3. 4. 1998, S. 1 u. S. 17.

22 Vgl. Piano Prodi, in: *Corriere della Sera* vom 16. 4. 1998, S. 3.

23a Nach einer am 5. 5. 1998 von der Tageszeitung *La Stampa* veröffentlichten Statistik gibt es in Italien derzeit rund 150 000 Gesetze im Vergleich zu 7 000 in Frankreich und 3 000 in Großbritannien. Die meisten Gesetze werden von der Regierung vorgeschlagen, die zudem sehr häufig das Ge-

17 Vgl. L'osservatorio, in: *Corriere della Sera* vom 1. 4. 1998, S. 7.

18 Ein wahres Kuckucksei, das Prodi während der Regierungskrise im Herbst 1997 von PRC-Chef Fausto Bertinotti ins Nest gelegt wurde, ist die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche bis zum Jahr 2001.

19 Vgl. L'addio di Prodi, in: *La Repubblica* vom 10. 10. 1997, S. 1.

Die Regierung hat bereits vom beginnenden Bipolarismus profitiert, das Parlament und die staatliche Ordnung noch nicht. Während der *Ulivo* schon Früchte trage, so feixte sinngemäß Prodi, bedürfe „die Eiche“, das Parteisymbol der DS, noch erheblicher Pflege. Auf Massimo D'Alema lastet die blockierte Verfassungsreform durch die eigens hierfür geschaffene „Bicamerale“, die gemeinsame Kommission beider Kammern, die den Übergang von der Ersten zur Zweiten Republik besiegeln soll und deren Präsident der DS-Sekretär seit 1997 ist. Zu Beginn des vergangenen Jahres hatte *Forza Italia*-Chef Berlusconi für die Opposition eine konstruktive Mitarbeit in der *Bicamerale* zugesagt, die er nun jedoch, insbesondere nach den erfolgreich bestrittenen Kommunalwahlen im Mai, wieder in Frage stellt<sup>23b</sup>.

Die erste, auf die *Resistenza* gegründete Republik hatte ein System hervorgebracht, das überwunden werden sollte, so die allgemeine Ansicht. Aber wie? So grundsätzliche Fragen wie Wahlrecht, Wahl und Kompetenzen des Staatspräsidenten, Rolle des Regierungschefs bzw. Premiers, Reform der Justiz und Föderalisierung des Zentralstaates stehen zur Debatte. Zu allen diesen Themen gibt es keine Einheitlichkeit, jedoch werden die Reformvorschläge von allen möglichen politischen Strömungen als jeweils eigene Ideen gepriesen<sup>24</sup>.

Prodi und D'Alema-Konkurrent Veltroni halten kritische Distanz zu den Reformbemühungen in der *Bicamerale*<sup>25</sup>. Denn diese kann allzu leicht mit dem politischen Taktieren, den spontanen Ambitionen einzelner Politiker und dem daraus folgenden Immobilismus in der Sache in Verbindung gebracht werden, die schon seit vielen Jahren die italienische Politik bestimmen.

setzesdekret anwendet, wenn die Beratungszeiten im Parlament zu lang erscheinen.

23b Mit Verfassungsgesetz vom 24. 1. 1997 ist eine neue Prozedur zur Verfassungsänderung und mit ihr die *Bicamerale* eingerichtet worden, die bis zum 30. 6. 1997 ein Revisionsprojekt zu Staats- und Regierungsform, Zweikammersystem und Justiz vorlegen mußte. Der von beiden Kammern möglicherweise bis Ende 1998 verabschiedete Text der neuen Verfassung wird anschließend einem Referendum unterzogen, vgl. S. Cassese (Anm. 12), S. 327.

24 Selbst der Geheimlogenfürher Licio Gelli, der mit seiner „P2“ den Staatsumsturz plante, nahm in einem Interview mit der rechtsgerichteten Zeitschrift „Il Borghese“ die Ideen und somit die Patenschaft der *Bicamerale* für sich in Anspruch. Vgl. *Questa bicamerale è proprio figlia mia*, in: *Il Borghese* vom 23. 4. 1997, S. 12 f.

25 AN-Chef Fini sprach sogar von einer Achse Prodi-Veltroni gegen die Reformen; vgl. Fioni: *c'è un asse Prodi-Veltroni contro le riforme*, in: *Corriere della Sera* vom 21. 4. 1998, S. 4. Prodi und Veltroni versichern allerdings D'Alema öffentlich ihrer Solidarität.

Ein nicht abgeschlossener Reformprozeß bringt jedoch auch die Regierungsarbeit in Gefahr. Die durch den beginnenden Bipolarismus faktisch vollzogene Aufwertung der Rolle des Ministerpräsidenten bedarf der institutionellen Absicherung, will man nicht riskieren, den Regierungschef in einer anderen politischen Konjunktur wieder zu einer schwachen Koordinationsfigur zwischen den Ministerien zu machen, die politische Pfunde der einzelnen Parteien verwalten.

Auch Prodi könnte seine momentane Stellung wieder einbüßen, wenn er seine Regierungsaktion nicht stärker auf die ursprünglichen programmatischen Ziele des *Ulivo* ausrichtet<sup>26</sup>. Denn in dem Moment, in dem die Regierung ihre unmittelbaren Aufgaben erledigt hat oder aber an diesen gescheitert ist, besteht die für das italienische System typische Gefahr des „rimpasto“, des „Aufmischens“ der Regierungsmehrheit, aus der ein neuer Ministerpräsident und neue Minister hervorgehen<sup>27</sup>. Das Problem ist dabei nicht etwa eine zu häufige Änderung der politischen Richtung, die in 40 Jahren wechselnder DC-Regierungen ziemlich konstant blieb, sondern die Diskontinuität der Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Ministerien und Verwaltungen.

Das Ergebnis ist die Erweiterung und Vermehrung parasitärer und zum Teil korrupter Verwaltungen – insbesondere in strukturschwachen Gebieten – sowie ein zunehmend gestörtes Verhältnis zwischen Zentralstaat auf der einen, Regionen, Provinzen und Kommunen auf der anderen Seite. Im Norden wurde dieser Kontrast früher durch die „Arbeitsteilung“ zwischen der DC in der Regierung und der KPI in den Kommunen verstärkt. In eklatanter Weise treten die Probleme immer noch beim Katastrophenschutz hervor – etwa in Form mangelnder Abstimmung zwischen Ministerien, Regionen und Gemeinden, wie zuletzt im Mai 1998 bei den verheerenden Erdbeben in Kampanien<sup>28</sup>.

26 Bei Vernachlässigung der Reformen riskiert Prodi, eines der Motive aus den Augen zu verlieren, das dem *Ulivo* bei seinem Antreten breite Zustimmung auch von den Gewerkschaften und aus dem Bereich der Kultur eingebracht hatte: der Ellbogenmentalität der Regierung Berlusconi, die ökonomische Effizienz über alles andere gestellt hatte, die Prinzipien einer Rückgewinnung sozialer Solidarität und Aufmerksamkeit für Bildung, Kultur und Umwelt entgegenzusetzen. Vgl. dazu den offenen Brief des Ex-Bildungsministers Lombardi an Prodi, in: *MicroMega*, (1998) 1, S. 30 f.

27 Zwischen 1948 und 1983, der Epoche fast uneingeschränkter Dominanz der *Democrazia Cristiana*, betrug die durchschnittliche Dauer italienischer Kabinette knapp elf Monate.

28 Die peripheren Verwaltungen bis hin zu den Gemeinden, so Cassese, haben sich auf der einen Seite „in Abwesenheit“ des Staates viele Rechte gegenüber dem Bürger verschafft.

#### 4. Der Streit quer durch die Institutionen

Im Sommer 1997 hat die *Bicamerale* sich zwischen den Alternativen eines starken Premiers und einem Staatspräsidenten nach französischem Modell für den „semi presidenzialismo“ entschieden, das heißt für einen Staatspräsidenten, der seine bisherigen Rechte behält, aber durch die Direktwahl eine stärkere Legitimation erhält. Die Rolle des Premiers bleibt demnach untergeordnet, wird aber durch seine Nominierung als Kandidat der Koalition auf den Wahlscheinen aufgewertet, das heißt, er kann nicht mehr so leicht von der Mehrheit nach Bedarf ausgetauscht oder vom Präsidenten nominiert werden<sup>29</sup>. Denn das Recht des Staatspräsidenten zur Ernennung des Ministerpräsidenten wurde in den verfahrenen Pattsituationen der vergangenen Jahre nicht selten faktisch zum Recht der Auswahl eines kommissarischen Regierungschefs. Der Präsident, mit einer siebenjährigen Amtszeit ausgestattet, war immer wieder Garant der staatlichen Kontinuität und Mittler bei Regierungskrisen, was den Amtsinhaber über seine von der Verfassung vorgesehene Kontrollfunktion hinausgehoben hat<sup>30</sup>.

Das Problem ist jedoch, inwieweit die jetzt akzeptierte Lösung für einen stärkeren Präsidenten verbesserter Ausdruck des gewünschten „echten“ Bipolarismus mit zwei starken, geordneten politischen Polen sein kann, wenn die Grundlagen nicht stimmen. Da die Wahlrechtsreform immer noch auf einer „hybriden Lösung“ beruht, das heißt der Mehrheitswahl im ersten und einem gemischten System im zweiten Urnengang, so kommentierte die den DS nahestehende *L'Unità*, kann das Ganze auch auf eine klassische Lösung à la DC hinauslaufen, mit der immer wieder „Teufel und Weihwasser zusammengebracht wurden“<sup>31</sup>.

Beim Wahlrecht suchen alle Parteien eine Lösung, die ihre eigene Position garantiert: Die DS plädieren für ein Mehrheitswahlsystem mit zwei Wahlgängen und Koalitionsprämien, was ihnen am ehe-

Andererseits sehen sie sich kaum als selbständige Gestalter, sondern als Vertreter der Bürgeranliegen beim Zentralstaat, vgl. S. Cassese (Anm. 16), S. 45–51.

29 Am 14. 5. 1998 wurde die Direktwahl des Präsidenten von der Abgeordnetenkammer bestätigt und in die Artikel 64 bis 66 der neuen Verfassung aufgenommen. Entscheidend war die gemeinsame Linie von DS und AN bzw. D'Alema und Fini. Die Rechte des Staatspräsidenten blieben praktisch unverändert. Vgl. *L'Italia semipresidenziale*, in: *La Repubblica* vom 5. 5. 1998, S. 2–3.

30 Vgl. Paolo Armaroli, *Italiens Regierungen – Im Schatten des Quirinal-Palastes*, in: L. V. Graf Ferraris u. a. (Anm. 4), S. 73–105.

31 *Equilibrio difficile tra poteri del premier semipresidenzialismo e doppio turno*, in: *L'Unità* vom 12. 6. 1997, S. 3.

sten die Führungsrolle in einer vereinigten Linken und die Kontrolle des Premiers garantieren würden. Daher herrscht Mißtrauen bei der Rechten, wo die AN gerne einen Präsidenten hätte, dessen Direktwahl sich in mehr Einfluß auf die Regierung niederschlägt. Dem Präsidentialismus ebenso wie dem 1994 zum ersten Mal bei nationalen Wahlen genutzten Mehrheitswahlrecht steht jedoch der Bündnispartner von AN, Berlusconi's *Forza Italia*, neuerdings sehr kritisch gegenüber. Berlusconi, der die numerisch stärkste Partei in einer schwachen Opposition führt, scheint erneut am deutschen Verhältniswahlrecht mit Sperrklausel und einer vom Kanzler geführten Regierung Gefallen zu finden. Auch wenn er dann wieder nur von Gedankenspielen spricht, mag er dabei an sein Charisma und an seine eigene Regierungszeit im Jahre 1994 denken<sup>32</sup>.

Ein Ende der Diskussion ist nicht in Sicht. Anfang Mai wurde wieder darüber gestritten, ob die Wahlrechtsreform die Voraussetzung oder der Abschluß aller anderen Reformen sein sollte. Tatsächlich ist die Wahrscheinlichkeit eines Abschlusses der wichtigsten Reformen vor der Sommerpause ziemlich gering – und im Herbst ist das Parlament wie immer mit dem Haushalt beschäftigt. Die einstigen Initiatoren des Mehrheitswahlrechts für den Senat um Mario Segni, denen sich auch Ex-Richter Antonio di Pietro angeschlossen hat, rüsten erneut, um ein Referendum zur Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechts nach britischem Vorbild durchzusetzen<sup>33</sup>.

Indessen lodert die Kritik der Richter an den Versuchen der *Bicamerale*, die Karrieren der Juristen im Staatsdienst zu definieren, wieder neu auf. Derzeit richten sich die Attacken gegen eine Schwächung der außerordentlichen Instrumente zur Mafia- und Korruptionsbekämpfung. Gemeint sind damit aktuelle Beschlüsse des Innenministers und des Parlaments wie Straferleichterungen für Mafia-Bosse, Abbau von Spezialeinheiten der Polizei und die rückwirkende Funktion einer Revision des Strafverfahrensrechts (Art. 513), wonach

32 Vgl. *Corriere della Sera* vom 16. 4. 1998. Peter Weber schrieb 1994: „Das erfolgreiche Beispiel Silvio Berlusconi hat daher de facto bereits einen der deutschen Kanzlerwahl nicht unähnlichen Mechanismus zur Wahl des Regierungschefs eingeführt.“ (Anm. 12), S. 26.

33 Antonio Martino von *Forza Italia*, ebenfalls Mitglied der Referendums-Gruppe, sieht drei Gründe für das bisherige Scheitern des Bipolarismus: die Reste des Verhältniswahlrechts, die Parteienfinanzierung entsprechend der Stimmenanteile aus dem Verhältniswahlrecht und die Parlamentsordnung, die es auch wenigen Abgeordneten erlaubt, eine eigene Fraktion zu bilden; vgl. Referendum, in: *Liberal* vom 26. 3. 1998, S. 12–15.

Zeugenaussagen ihre Gültigkeit nur bewahren, wenn sie vor Gericht wiederholt werden können<sup>34</sup>. Die Parteinahme des jetzigen *Ulivo*-Senators di Pietro für die Position der Ex-Kollegen stärkt das Ansehen der Anti-Korruptionsrichter, des sogenannten „Pools“ von Mailand, gegenüber dem der Politiker.

Jedoch hat die Kontrolle der Politik durch die Justiz in den Korruptionsskandalen der vergangenen Jahre die Richter selbst in eine beunruhigend politische Position gebracht<sup>35</sup>. Berlusconi fordert wegen der deutlich gewachsenen richterlichen Präsenz in der öffentlichen Diskussion insbesondere die Trennung der Karrieren von Richtern und Staatsanwälten. Die Uniformität der Laufbahn und insbesondere die Konstitution eines ungeteilten Obersten Richterrates ist aber in der Verfassung von 1948 festgeschrieben und sollte die Judikative stärken<sup>36</sup>. Folglich erwartet *Forza Italia* nicht zu Unrecht eine Verfassungsänderung, die das Parlament wieder zum Gesetzgeber anstatt zum Verhandlungspartner der Justiz macht und die Kompetenzen des Richterstands einschränkt<sup>37</sup>. Das Hauptproblem ist – auch aus Sicht der Richter – die Verschleppung, Verwässerung und Verfälschung der Gesetzgebung durch das Parlament, das sich somit erst einmal selbst reformieren müßte.

Einer der herausragenden Richter der Anti-Korruptions-Untersuchungen, Gherardo Colombo, beschrieb vor einigen Monaten die Arbeit der *Bicamerale* in der Logik der Fortsetzung nicht transparenter Entscheidungen, die das gesamte Leben der ersten Republik seit 1948 bestimmt hätten, wobei der Kompromiß von der gegenseitigen Erpressung lebe<sup>38</sup>. Der Druck von *Forza Italia* und die Drohung mit dem Ausstieg aus der Verfassungskommission ist in der Tat gerade in diesem

34 Vgl. Paciotti: La Giustizia è alla bancarotta, in: Corriere della Sera vom 19. 4. 1998, S. 4.

35 Vgl. Il Polo: mozione contro il ministro dell'interno, in: Corriere della Sera vom 7. 4. 1998, S. 2; Il grande freddo, in: Liberal vom 12. 3. 1998, S. 12. Anlässlich der Kritiken der Pool-Richterin Ilda Bocassini an Innenminister Napolitano sprachen die Vertreter von *Forza Italia* wieder einmal vom „Partito delle procure“ und verglichen diese „Gerichtspartei“ mit den neuen Anarchisten der italienischen Großstädte, den „squatters“.

36 Die rund 9 000 Richter Italiens sind zu annähernd 90 Prozent in der Nationalvereinigung der Richter (ANM) organisiert; sie wählen zu zwei Dritteln die Mitglieder des Obersten Richterrats (CSM). Ein Drittel wird vom Parlament gewählt.

37 Vgl. Pera: Sulla giustizia l'accordo è lontano, in: Corriere della Sera vom 28. 4. 1998, S. 5.

38 Vgl. Le riforme ispirate dalla società del ricatto, in: Corriere della Sera vom 22. 2. 1998, S. 5.

Punkt – der Reform der Justiz – besonders delikant, da persönliche Motivationen wegen der Korruptionsanklagen gegen Berlusconi kaum ausgeschlossen werden können, auch wenn der Medienunternehmer dies bestreitet.

Wie die Haltung von Vizepremier Veltroni in der Frage der Justizreform sowie bei der ebenso lange umstrittenen Wahl des Staatspräsidenten zeigt, tendiert die Regierung zu Lösungen, die das Konfliktpotential in der Verfassungskommission mindern und einen baldigen Abschluß ermöglichen, selbst auf das Risiko hin, wesentliche Punkte auszuklammern. Präsident Scalfaro, der zugleich laut Verfassung Vorsitzender des Obersten Richterrates ist, drängt ebenfalls auf eine pragmatische Reduzierung des Reformprogrammes, denn er ist der Ansicht, daß das Scheitern der *Bicamerale* und damit des seit 15 Jahren angestauten Reformdrucks die derzeitige politische Klasse „hinwegfegen würde“<sup>39</sup>.

Die von der *Bicamerale* durchgesetzte Reduzierung der Materien staatlicher Kompetenzen zugunsten der peripheren Organe ist ein erster Schritt zum neuen Föderalismus (oder Regionalismus), um den sich, durch die *Lega* von Umberto Bossi aufgestört, praktisch alle Parteien bemühen. Was nun seit Mitte April 1998 nach einem Kompromiß zwischen *Ulivo* und *Polo* – dem von Berlusconi geführten Parteienbündnis – in der *Bicamerale* vorliegt und von der Abgeordnetenkammer bereits als Artikel 57–59 der neuen Verfassung verabschiedet wurde, beseitigt allerdings in Hinblick auf einen „echten“ Föderalismus noch nicht die Unzulänglichkeit der Autonomien. Die vorgesehene Struktur, die einige Regionen mit Spezialstatut sowie Provinzen und wichtige Städte mit Sonderrechten vorsieht, ruft vielmehr eine typisch historische Form inhomogener Dezentralisierung (das „Italien der Kommunen“) ins Gedächtnis<sup>40</sup>. Außerdem bestehen auch hier starke Gegensätze. Weiter reichenden föderalen Tendenzen steht *Alleanza Nazionale*, die einen starken Präsidenten als Garantie für einen volksnahen Zentralstaat proklamiert, sehr kritisch gegenüber. Die Beratungen über den Präsidentialismus waren für AN die Bedingung für die konstruktive Teilnahme an der *Bicamerale*.

39 Riforme, l'ultimatum decisivo di D'Alema, in: Corriere della Sera vom 22. 4. 1998, S. 5.

40 Vgl. Editoriale von Sabine Cassese, in: La Repubblica vom 24. 4. 1998, S. 1; Riforme, passa l'articolo sul federalismo, Roma capitale dello stato federale, in: ebd. vom 26. 2. 1998, S. 7.

Demgegenüber will der sogenannte „partito dei sindaci“ – die Partei der Bürgermeister – einen stärkeren Föderalismus, als ihn die *Bicamerale* bislang vorsieht, sowie eine zweite Kammer, die ähnlich dem deutschen Modell Regionen und Kommunen repräsentiert. Diese neue politische Kraft erhält immer mehr Gewicht, zumal sich die Koalition der Stadtoberhäupter quer durch die Parteien und vom Norden bis in den äußersten Süden erstreckt und sie in der Bevölkerung erheblichen Rückhalt findet<sup>41</sup>.

Der secessionistische Föderalismus der *Lega Nord* wiederum, der sowohl den Föderalismus der Bürgermeister als auch die Annäherungsversuche von *Forza Italia* ablehnt, ist ein Element, das sich bisher nicht in die Reformbemühungen der *Bicamerale* einbinden läßt. Die zweigleisige Taktik von *Forza Italia*, die zuletzt eine unabhängige Region in Venetien unterstützte, aber gleichzeitig die Übereinkünfte der *Bicamerale* für einen „sanften“ Föderalismus mitträgt, überzeugen die *Lega* nicht. Um Gesetze zu machen, so lehnte Umberto Bossi die erste Übereinkunft im Parlament ab, brauchen die Regionen Geld. Und wenn der Staat seine Steuerhoheit nicht abtritt, werden die Regionen gezwungen sein, zusätzliche Steuern zu erheben<sup>42</sup>.

In den entscheidenden Fragen erscheinen daher die Reformbemühungen der *Bicamerale* durch die Gegensätze, die sich quer durch Regierung und Opposition ziehen, blockiert. Der vorgezeichnete Weg ist ein Mischmodell nicht leicht zu kombinierender Elemente. Man wird sich stärker entweder in Richtung des deutschen Modells oder am britischen Modell orientieren müssen, was das Wahlrecht und die Position des Kanzlers oder des Premierministers angeht. Hingegen wird sich die Neudefinition der Rolle des Staatspräsidenten, die jetzt an das österreichische Staatsoberhaupt erinnert, stärker am französischen Modell orientieren müssen, ohne daß der Staatspräsident einen vergleichbar starken Einfluß auf die Regierungstätigkeit ausüben wird. Italienische Eigenheiten wie die starken Parteien und die spontane politische Mobilisierung sowohl einzelner Subjekte als auch größerer Bevölkerungsgruppen dürfen nicht außer acht gelassen werden, aber auch nicht zu „faulen“ Kompromissen führen.

Die Probleme zwischen Politik und Justiz müssen gelöst werden. Die Politik muß sich vom Vorwurf

41 Vgl. Carta federalista del 8/1/98, in: *MicroMega*, (1998) 1, S. 9–13; Dai sindaci un ultimatum a D'Alema, in: *Corriere della Sera* vom 26. 3. 1998, S. 7.

42 Vgl. Bossi bocchia il federalismo della Bicamerale, in: *Corriere della Sera* vom 22. 4. 1998, S. 4.

der Verschleierung und Verwässerung der Verfahren befreien sowie das Prinzip einer unabhängigen Justiz und der Rechtsstaatlichkeit wieder voll herstellen. Der Richterstand wiederum muß um die Hypothek erleichtert werden, sich selbst als politischer Akteur konstituiert zu haben und mit Hilfe der öffentlichen Meinung Einfluß zu nehmen auf die gesetzgeberische Arbeit des Parlaments<sup>43</sup>.

Ein für unterschiedliche Regionen und Kommunen differenzierter Weg zum Föderalismus als Lösung für die ungleiche Entwicklung im Lande erinnert an das spanische Modell. Erfolg oder Scheitern des Übergangs zu einem föderalen System wird aber zum einen davon abhängen, ob es gelingt, die Regionen und Kommunen mit Mitteln auszustatten und entsprechende, auch steuerliche Kompetenzen vom Zentralstaat auf die Peripherie zu übertragen. Zum anderen darf der differenzierte Regionalismus nicht dazu führen, daß nur die dem Staat verbleibenden Aufgaben klar definiert sind, während die Regionen und Kommunen eine Vielzahl von Ordnungen produzieren. Ein starker Föderalismus braucht zudem zur Wahrung der staatlichen Einheit ein klar legitimes, repräsentatives Staats- und Regierungsoberhaupt<sup>44</sup>.

Während daher in der Praxis der *Bicamerale* die Justizreform oft den gordischen Knoten darstellt, ist das zentrale Problem die Ausgestaltung des föderativen Staates, die viele Fragen berührt. Bei den innenpolitischen „Krebsgeschwüren“ spielt die Föderalisierung eine wesentliche Rolle, geht man doch inzwischen davon aus, daß der Zentralstaat weder die strukturellen Probleme des Südens, noch die damit eng verknüpfte Minderung des Verbrechens bewältigen kann, sondern dies Aufgabe noch zu konstituierender regionaler und lokaler Organismen sein wird. Analoges gilt für die Einwanderung: Neue, dezentralisierte Aufnahmelager sollen es nach dem im Februar verabschiedeten Einwanderungsgesetz auch in Italien endlich erlauben, Illegale und Asylsuchende so lange festzuhalten, bis ihre Position überprüft ist<sup>45</sup>. Wie die bereits per Gesetz verabschiedete weitrei-

43 Vgl. Incomprensioni tra magistrati e politici, in: *Il Manifesto* vom 8. 4. 1998, S. 14.

44 Der Politikwissenschaftler und Publizist Ernesto Galli della Loggia sieht bereits die Gefahr einer Umdrehung des Prinzips, wonach der Staat Teile seiner Souveränitätsrechte an die Peripherie delegiert. Rom würde nach dem jetzigen Modell nur noch bekommen, was Regionen und Gemeinden übriglassen. Vgl. Da sindaci a governatori, in: *Corriere della Sera* vom 17. 5. 1998, S. 1.

45 Zum für Italien im Vergleich zu Frankreich, Deutschland oder Großbritannien relativ neuen Problem der Immigration und die neue Gesetzgebung ab 1990 vgl. Ulrich Beuttler, Im-

chende Verwaltungsreform des Ministers für Regionalangelegenheiten, Franco Bassanini, zeigt, wird der Weg zu mehr Effizienz in der Bürokratie ebenfalls über mehr Dezentralisierung führen. Zudem wird allerdings auch die Mentalität der Beamten auf ein leistungsbezogenes System mit weniger Sicherheiten umgestellt werden müssen<sup>46</sup>.

### 5. Rollentausch oder Normalisierung?

Die „Normalisierung“ der italienischen Politik, von der häufig geredet wird, ist für viele Bürger noch gewöhnungsbedürftig. Die Anhänger der Linken, die lange Zeit eine starke politische und kulturelle Identität in der Opposition pflegten, fragen sich, ob diese Normalisierung sich nun darin erschöpft, an der Regierung zu sein. Die Anhänger der Rechten fürchten, daß die für den Wahlsieg 1994 eilig zusammengeflückte Koalition unreifer Parteien bei längerer Oppositionszeit bald in die Brüche gehen könnte und machen sich in symbolträchtigen Massenkundgebungen Mut, so wie beim Parteitag von *Forza Italia* im April.

Vielleicht braucht es noch etwas Zeit, bis alle ihre neuen Rollen wahrnehmen. Befürchtet wird aber auch eine Wiederholung altbekannter Mechanismen der italienischen Politik mit vertauschten Rollen. Während Politiker des *Polo* immer wieder von „Regime“ sprechen, wenn sie gegenüber der Regierung polemisieren, fragen sich manche Kommentatoren, ob der *Ulivo* nicht längst schon im Schatten der *Democrazia Cristiana* stehe, da er innerlich genauso zerrissen und doch genauso dauerhaft sei. Auch die Trennung von Parteiführung und Führung der Regierung beim *Ulivo* und dessen Zugeständnisse an die Justiz gleiche dem System der DC. Einziger Unterschied im jetzigen, erneut „blockierten System“: Die KPI sei im

Gegensatz zur jetzigen eine ernst zu nehmende Opposition gewesen, die aus außenpolitischen Gründen – der Westorientierung – von der Regierung ausgeschlossen war<sup>47</sup>.

Diesem System-Pessimismus kann jedoch auch einiges entgegengehalten werden. Zum Beispiel, daß der Prozeß der Reformen nicht mehr umkehrbar ist, da die Entwicklung der Institutionen den normativen Änderungen voraneilt. Dies zeigen die praktischen „Fälle“ von Minister- und Staatspräsident, aber auch der beginnende Bipolarismus im Parlament. Es scheint nun in der Tat ein stetiger Reformdruck auf Italien zu lasten. Der Druck aus Europa zwingt zum Schuldenabbau und damit zu weiteren Privatisierungen, zu mehr Effizienz bei privaten (Banken) und öffentlichen Dienstleistern<sup>48</sup>.

Es sind aber nicht nur Sachzwänge, die gegen die Unreformierbarkeit Italiens sprechen. Schließlich ist auch die Chance eines Rückgangs der Konfliktualität zwischen Politik und Arbeitnehmern nicht zu unterschätzen. Gewerkschaftsführer D'Antoni von der zweitgrößten Arbeitnehmervertretung (CISL) sagte am 1. Mai 1998 in einer Fernsehsendung, nur in Italien seien die Reformen zum Eintritt nach Europa mit dem Konsens der Bevölkerung, der Gewerkschaften und der Unternehmer geschafft worden. Und der Führer der größten Gewerkschaft (CGIL), Cofferati, sieht einen wesentlich geringeren Antagonismus mit der Regierung als noch vor drei oder vier Jahren. Insbesondere die konzertierte Aktion von Regierung und Sozialpartnern sieht er als nützliches Instrument der Verständigung ohne Kampfmittel. Dieses Verfahren sollte seines Erachtens auch auf die großen Transportbetriebe ausgedehnt werden – damit Italien nicht mehr „blockiert“ werden kann<sup>49</sup>.

migration und Fremdenfeindlichkeit in Italien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/95, S. 29–37.

46 Vgl. Roms Beamte künftig kündbar?, in: Die Welt vom 13. 2. 1998; Il federalismo ai primi passi, in: Il Sole 24 Ore vom 30. 3. 1998. 1997 wurden die sogenannten Bassanini-Gesetze verabschiedet, eines vom 15. März für die Vereinfachung der Verwaltungspraxis und eines vom 15. Mai für die Beschleunigung der Verfahren und Kontrollprozeduren.

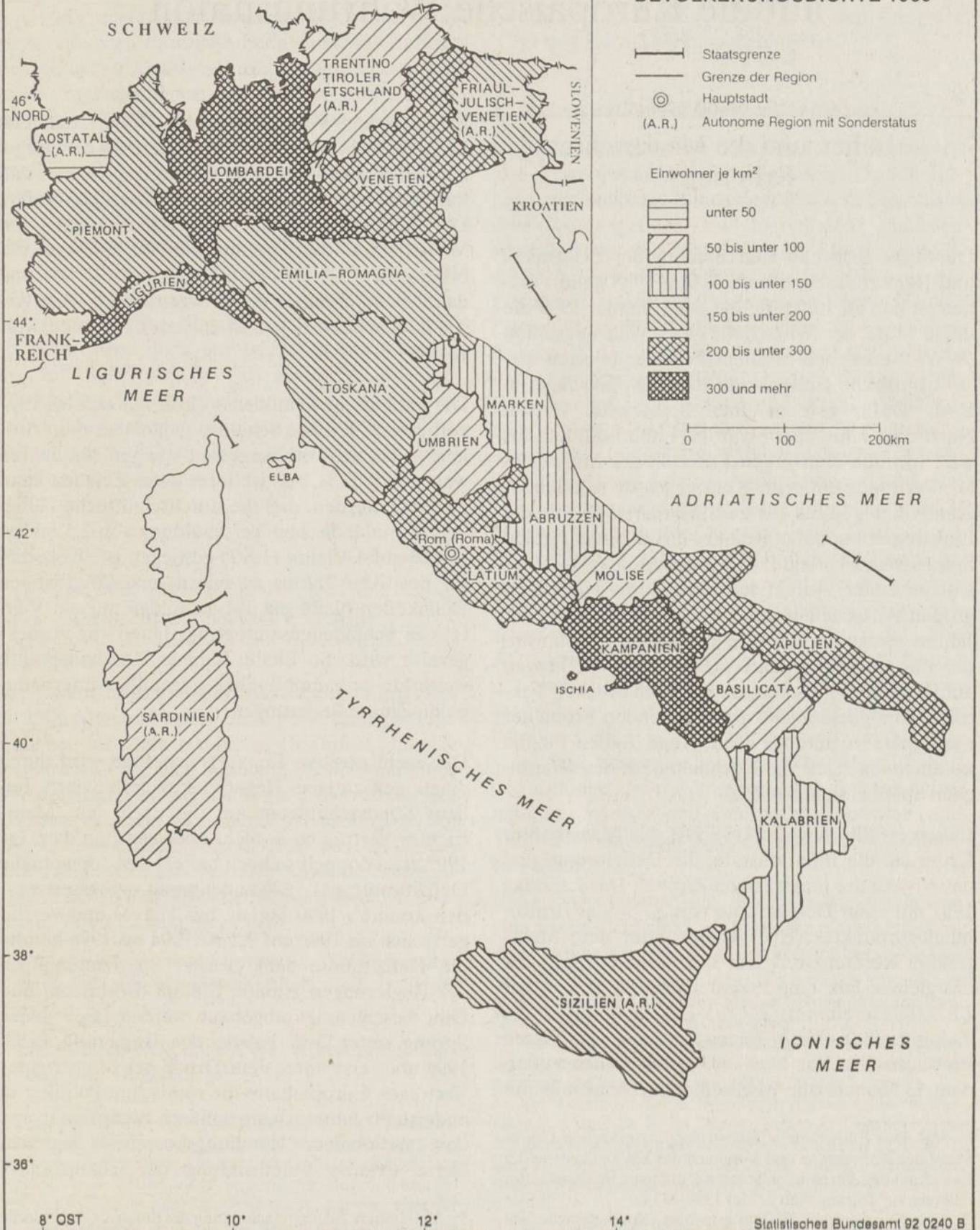
47 Vgl. La nuova sindrome da sistema bloccato, in: Corriere della Sera vom 8. 3. 1998, S. 7.

48 Leitende Beamte sollen nach dem Bassanini-Gesetz kündbar werden. Die Regionen, zumindest diejenigen, die dafür reif sind, werden etwa ab dem Jahr 2000 selbst Stellen ausschreiben und Investitionshilfen an die Unternehmen vergeben.

49 Vgl. Cofferati: Meglio Prodi che Blair, difesa del modello italiano, in: Liberal vom 26. 3. 1998, S. 50.

# ITALIEN

## VERWALTUNGSEINTEILUNG, BEVÖLKERUNGSDICHTE 1989



# Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion

## I. Italien und die Maastrichter Kriterien

Durch die Brüsseler Entscheidung der EU-Staats- und Regierungschefs vom 3. Mai 1998 gehört Italien zu den elf Ländern, die am 1. Januar 1999 die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erreichen<sup>1</sup>. Italiens Politiker feierten dieses historische Ereignis auf dem Kapitolshügel in Rom. Dafür gab es einen besonderen Grund: Noch zwei Jahre zuvor war das Land hoffnungslos weit von den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages entfernt. Kein ernst zu nehmender Analytiker glaubte bis zum Herbst 1996, als die Linksregierung unter Romano Prodi einen rigiden Sparhaushalt vorlegte, daß Italien den WWU-Beitritt im ersten Anlauf schaffen würde. Nach dem großen Wirtschaftswunder Italiens in den fünfziger Jahren ereignete sich also das kleine Finanzwunder der neunziger Jahre. Das wirft zwei Fragen auf: Welche politischen und wirtschaftlichen Faktoren ermöglichten den überraschenden Erfolg der römischen Regierung? Und: Kann Italien für die kommenden Jahre die Nachhaltigkeit des öffentlichen Sparens sicherstellen?

Italien erfüllte bis Mai 1998 fast alle Maastrichter Kriterien: die Inflationsrate, die Defizitquote und das Niveau der langfristigen Zinsen<sup>2</sup>. Das Land lag 1997 mit einer Defizitquote von 2,7 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) knapp unter dem Maastrichter Referenzwert von 3 %. Italien erzielte für das gleiche Jahr eine Preissteigerungsrate von nur 1,8 % (Referenzwert: 2,7 %). Für die unmittelbare Zukunft gibt es kaum Anzeichen eines verstärkten Preisauftriebs. Vor Mai 1998 nahm Italien außerdem 15 Monate am Wechselkursmechanismus des

Europäischen Währungssystems (EWS) teil. Die Lira notierte während dieser Zeit in der Regel nahe den unveränderten Leitkursen, ohne daß kursstützende Maßnahmen erforderlich waren. Die langfristigen Zinssätze Italiens lagen im Maastrichter Referenzzeitraum von Februar 1997 bis Januar 1998 durchschnittlich bei 6,7 % – und damit deutlich unter dem vorgesehenen Wert von 7,8 %, den die drei preisstabilsten EU-Länder vorgeben.

Die italienische Schuldenstruktur hat sich bis 1997 verbessert<sup>3</sup>. Italiens Schulden gegenüber dem Ausland – das wird oft vergessen – liegen seit Jahren weit unter 10 %. Als weiteres gutes Zeichen kann gewertet werden, daß die durchschnittliche Fälligkeit der inländischen Verschuldung von 2,5 Jahren (1990) auf 4,4 Jahre (1997) gestiegen ist. Trotz dieser positiven Trends zu mittel- und langfristigen Fälligkeiten bleibt die Tatsache, daß nur ein Viertel des Schuldengesamtbetrags langfristig zurückgezahlt wird. So bleibt Italiens Haushaltspolitik weiterhin sehr empfindlich gegenüber internationalen Zinsveränderungen.

Der recht positive Konvergenzbefund wird durch einen gewichtigen Negativfaktor relativiert: Italiens Staatsschuldenquote, die nach dem Maastrichter Vertrag 60 % nicht überschreiten darf, lag 1997 etwa doppelt so hoch bei 121,6 %, obwohl die Defizitquote seit 1990 zunehmend verbessert werden konnte<sup>4</sup>. 1990 lag sie bei 11,1 % und verringerte sich bis 1994 auf 9,2 %. 1994 bis 1996 konnte die Defizitquote dank ernster Sparbemühungen der Regierungen Amato, Ciampi, Berlusconi und Dini beschleunigt abgebaut werden. Der große Sprung unter 3 % gelang der Regierung Prodi 1996 aber erst unter dem Druck des Maastrichter Vertrages. Europa hatte die römischen Politiker in anderthalb Jahren finanzpolitisch diszipliniert und den nationalen Handlungskorridor begrenzt. Diese externe Stabilisierung der Finanzpolitik

1 Vgl. Das Euro-Fitneß-Tableau der Europäischen Union. Stand der Konvergenz und Vergleich der EWU-11 sowie der EU-15 mit den Vereinigten Staaten und Japan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1998, S. 14.

2 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht nach Artikel 109j des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main 1998, S. 169–180, im weiteren zitiert: „Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht“.

3 Vgl. Italien: Bruttoverschuldung des Staates – strukturelle Merkmale, ebd., S. 173.

4 Vgl. Italien: Haushaltslage des Staates und Italien: Berechnungen zur Konvergenz der öffentlichen Schuldenstände, ebd., S. 175.



durch die EU und WWU wird für Italien auch in Zukunft entscheidend bleiben.

Das Europäische Währungsinstitut (EWI) mahnte in seinem Konvergenzbericht vom März 1998, daß man trotz erheblicher Fortschritte besorgt sein müsse, ob der öffentliche Schuldenstand Italiens hinreichend rückläufig sei und ob bereits eine auf Dauer tragbare Finanzlage erreicht wurde<sup>5</sup>. Das EWI stellte noch vor dem Brüsseler Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs klar, daß Italien umgehend bedeutende und anhaltende Haushaltsüberschüsse erzielen müsse, wenn die Schuldenquote in den kommenden Jahren zügig auf 60 % zurückgeführt werden soll. Tatsächlich sind Italiens enorm hohe Staatsschulden, die etwa ein Drittel der öffentlichen EU-Schulden ausmachen, ein Strukturproblem, das Rom, Brüssel und Frankfurt mindestens noch ein Jahrzehnt beschäftigen wird. Inzwischen sind die wirtschaftlichen und parteipolitischen Rahmenbedingungen der römischen Finanz- und Europapolitik aber relativ stabil, so daß Italiens Schulden den Euro wohl nicht entscheidend schwächen werden.

---

## II. Die politischen Gründe des italienischen Erfolgs

---

Zu Italiens erfolgreicher Konsolidierungspolitik seit 1996 trugen in erster Linie wirtschaftliche Faktoren bei, insbesondere die international günstige Zinsentwicklung, die Italiens Schuldendienste 1997 drastisch verringerte, sowie die positiven Reaktionen der internationalen Finanzmärkte auf Italiens steigende Chancen, 1999 zu den ersten Euro-Ländern zu gehören. Der Konsolidierungserfolg hat neben den wirtschaftlichen aber auch politische „Väter“. Zu ihnen zählen

1. das starke nationale Interesse Nachkriegsitaliens an einem wirtschaftlich und politisch geeinten Europa;
2. ein stabiler EU- und WWU-Konsens der Parteien und Verbände seit 1996;

---

<sup>5</sup> Vgl. ebd., S. 168. Der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank kam in seiner „Stellungnahme zur Konvergenzlage in der Europäischen Union“ vom 26. März 1998 zu dem Ergebnis, daß Italien zwar beachtliche Konsolidierungsfortschritte gemacht habe; die Fortschritte reichten aber für den Zentralbankrat nicht aus, um die außerordentlich hohe Schuldenquote des Landes in so starkem Maße zurückzuführen, daß „erhebliche Zweifel an der dauerhaften Tragbarkeit der Finanzlage der öffentlichen Hand“ ausgeräumt wären; ebd., S. 19, ausführlicher S. 7–17.

3. die mehrheitlich positive Einstellung der Bevölkerung zu den europäischen Institutionen und zum EU-Integrationsprozeß sowie
4. der politische Druck Frankreichs auf die EU, Italien vom 1. Januar 1999 an in den Kreis der ersten Euro-Länder aufzunehmen.

### 1. Italiens nationales Interesse an Europa

Nach dem Zweiten Weltkrieg half eine vorbehaltlose westeuropäische und atlantische Option Italien – wie auch der Bundesrepublik –, die faschistische Vergangenheit zu überwinden und den Anschluß an die demokratische Staatengemeinschaft zu gewinnen. Schon im Mai 1948 war das Land mit einer Delegation auf dem Haager Europa-Kongreß vertreten. Italien, das 1949 dem Europarat und der Nato beitrug, gehörte 1951 zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)<sup>6</sup>. Neben Konrad Adenauer und Robert Schumann spielte der italienische Ministerpräsident Alcide De Gasperi bei der Integrationsentscheidung von 1951 eine wichtige Rolle. Rom unterstützte 1953/54 den gescheiterten Versuch, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ins Leben zu rufen, und 1957 wirkte Italien mit den Römischen Verträgen führend an der Entstehung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit. Die Außenwirtschaft des Landes ist seither zunehmend mit dem EWG-, EG- und EU-Wirtschaftsraum verflochten<sup>7</sup>. Die EWG- und NATO-Integration brachte Italien jahrzehntelang große außenwirtschaftliche und sicherheitspolitische Vorteile<sup>8</sup>. Seit den fünfziger Jahren konvergierten Italiens nationale, europäische und atlantische Interessen, und die Außenpolitik des Landes blieb fünf Jahrzehnte sehr stabil.

Italien entwickelte sich in den achtziger Jahren zum nachdrücklichen Befürworter einer vertieften europäischen Integration<sup>9</sup>. Im November 1981 leg-

---

<sup>6</sup> Vgl. Paolo Cacace, *Venti anni di politica estera italiana (1943–1963)*, Rom 1986, S. 249–452.

<sup>7</sup> Vgl. Paolo Guerrieri/Carlo Milana, *L'Italia e il commercio mondiale. Mutamenti e tendenze nella divisione internazionale del lavoro*, Bologna 1990, S. 39–54.

<sup>8</sup> Vgl. Hartmut Ullrich, *Introductory Remarks to the Debate*, in: Ennio Di Nolfo (Hrsg.), *Power in Europe? Great Britain, France, Germany and Italy in the EEC, 1952–1957*, Berlin – New York 1992, S. 435–442; Annette Jünemann, *Italiens Nahostpolitik von 1980 bis 1990*, Baden-Baden 1993, S. 11–51.

<sup>9</sup> Vgl. Mario Telò, *Italien und Europa. Betrachtungen über die Außenpolitik Italiens*, in: Luigi Vittorio Graf Ferraris/Günter Trautmann/Hartmut Ullrich (Hrsg.), *Italien auf dem Wege zur „zweiten Republik“? Die politische Entwicklung Italiens seit 1992*, Frankfurt am Main 1995, S. 397–416.

ten die Außenminister der Bundesrepublik und Italiens, Hans-Dietrich Genscher und Emilio Colombo, einen gemeinsamen Entwurf für die „Europäische Akte“ vor<sup>10</sup>. Sie sollte den mit der EG und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) erreichten Integrationsstand zusammenfassen und eine Europäische Union ins Leben rufen. Der Europäische Rat konnte sich 1983 zu solchen Vertragsänderungen nicht entschließen und überließ dem Europäischen Parlament (EP) die weitere Initiative<sup>11</sup>. Das EP schlug 1984 eine deutliche Verlagerung der Zuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die EU sowie erweiterte Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlamentes vor. EG-weit wurde diese Initiative nur vom italienischen Parlament uneingeschränkt befürwortet. Mit dem Ziel einer politischen Union vor Augen strebte die italienische Präsidentschaft 1985 in Mailand ein Mandat für die Einberufung einer Regierungskonferenz nach Art. 236 EWGV an<sup>12</sup>. Das politische Ergebnis der anschließenden Verhandlungen war die „Einheitliche Europäische Akte“, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat.

Im Rückblick kommt Italien das historische Verdienst zu, seit den fünfziger Jahren die politische Union zum vorrangigen Ziel der Europapolitik erklärt zu haben. Skeptische Beobachter wenden gegen den „Europäismus“ der italienischen Regierungen ein, daß er über Jahrzehnte substantiell passiv geblieben sei<sup>13</sup>. Dem verbalen Bekenntnis zu Europa habe kein nachdrückliches politisches Engagement auf der europäischen Bühne entsprochen. Viele italienische Regierungen sahen Brüssel tatsächlich als politisch zweitrangig an. Ministerpräsident Silvio Berlusconi ließ die Posten der Italien zustehenden EU-Kommissare 1994 sogar monatelang unbesetzt. Abgesehen von der europapolitischen Passivität hat Italien zahlreiche EG- und EU-Bestimmungen nicht in nationales Recht umgesetzt. Ein Drittel aller beim Europäischen Gerichtshof vorgebrachten Klagen wegen Verzögerung oder Nichteinführung von EG-Regelungen

10 Vgl. Gemeinsamer deutsch-italienischer Vorschlag für die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, in: Europa-Archiv, (1982) 2, D50–55.

11 Vgl. Elke Thiel, Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, Opladen 1998, S. 41 f.

12 Vgl. Entwurf eines Mandats für eine zwischenstaatliche Konferenz, von der italienischen Regierung den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten auf der Tagung des Europäischen Rates in Mailand am 28. und 29. Juni 1985 vorgelegt, in: Europa-Archiv, (1985) 16, D452 f.

13 Vgl. Gianfranco Pasquino, Europa difficile per l'Italia, in: Paul Ginsborg (Hrsg.), Stato dell'Italia, Mailand 1994, S. 648–650; B. Olivi, L'Europa difficile. Storia politica della comunità europea, Bologna 1993.

bis 1994 betrafen Italien<sup>14</sup>. Seit den siebziger Jahren konnte Rom wegen administrativer Defizite 50 % der Brüsseler Gelder nicht abrufen, die für Strukturhilfen vor allem im südlichen Italien vorgesehen waren. Solche politischen und administrativen Realitäten stehen in scharfem Kontrast zu der offiziellen Europapolitik Roms seit den fünfziger Jahren.

## 2. Der europäische Konsens in Parteien und Verbänden

Italiens Nachkriegsverfassung eröffnete 1948 die Möglichkeit eines nationalen Souveränitätsverzichts zugunsten supranationaler Institutionen. Artikel 11 der Verfassung stimmt unter der Voraussetzung der Gleichberechtigung mit anderen Staaten Beschränkungen der nationalen Souveränität zu, wenn diese für eine Ordnung, die Frieden und Gerechtigkeit unter den Nationen gewährleistet, notwendig sind. Der Artikel wurde in den folgenden Jahrzehnten durch den italienischen Verfassungsgerichtshof extensiv zugunsten der europäischen Integration ausgelegt<sup>15</sup>. Verfassungsrechtlich und politisch stieß die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages vom 7. Februar 1992 in Italien daher auf keine starken Widerstände. Ein Referendum über den Vertrag, wie in einigen anderen EU-Ländern, fand in Italien nicht statt. Von den großen im Parlament vertretenen Parteien stimmte 1992 nur der neofaschistische MSI gegen die Maastrichter Verträge. Diese Anti-EU-Position gab die MSI-Nachfolgepartei *Alleanza Nazionale* (AN), die Silvio Berlusconi 1994 in die Regierung der rechten Mitte einbezog, wenige Jahre später auf.

Nachdem die Regierung Prodi im Herbst 1996 einen rigiden Sparkurs eingeleitet hatte, um Italien in die dritte Stufe der WWU zu bringen, gab es über diese strategische europäische Option keine grundlegenden Auseinandersetzungen zwischen der Regierung der linken Mitte (*Ulivo*) und der Opposition (*Polo*)<sup>16</sup>. Silvio Berlusconi (*Forza Italia/FI*) kritisierte aber, daß sich die Regierung Prodi haushaltspolitisch überwiegend mit einmaligen Maßnahmen und Steuererhöhungen begnügt hatte, statt umfassend und strukturell in die öffentlichen Haushalte einzugreifen, wie das vom italienischen EU-Kommissar Mario Monti oder vom In-

14 Vgl. Jens Petersen, Quo vadis, Italia? Ein Staat in der Krise, München 1995, S. 189 f.

15 Vgl. Roberto Rivello, L'adattamento al diritto comunitario (art. 11), in: Guido Neppi Modona (Hrsg.), Stato della Costituzione, Mailand 1995, S. 43–46.

16 Vgl. Günter Trautmann, Das politische System Italiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1997, S. 509–548.

ternationalen Währungsfonds seit Jahren gefordert wird.

Auf die Entscheidung der EU-Staats- und Regierungschefs während des Brüsseler Gipfels vom 2./3. Mai 1998 reagierten die Parteien und Verbände in Italien fast durchweg positiv<sup>17</sup>. Die Spitzenverbände der Industrie, der Banken, des Handwerks und der Landwirtschaft – Confindustria, Federchimica, Confedilizia, Associazione Bancaria Italiana, Confartigianato und Confagricoltura – begrüßten Anfang Mai 1998 sehr nachdrücklich Italiens Zugehörigkeit zu den elf Euro-Ländern<sup>18</sup>. Vom Euro erhofft vor allem die Großindustrie eine Stärkung des internationalen Wettbewerbs, weniger Transaktionskosten, stabilere Kostenkalkulationen, mehr Markttransparenz sowie einen Modernisierungsschub in Staat und Verwaltung. Durch die gemäßigte Lohn- und Haushaltspolitik der landesgrößten Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL wurde der italienische Euro-Konsens seit 1993, als auf nationaler Ebene moderate Lohnmechanismen vereinbart wurden, zusätzlich stabilisiert.

Die Gewerkschaften fordern für die nähere Zukunft ein soziales Europa, das nicht nur die Stabilität des Euro und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU sichert, sondern auch eine aktive europäische Beschäftigungspolitik betreibt<sup>19</sup>. Den harten Sparkurs der Regierung Prodi trugen CGIL, CISL und UIL seit 1996 weitgehend mit, wenn sie auch tiefere Einschnitte in die Sozialhaushalte, vor allem in das Rentensystem, verhinderten. Darüber hinaus vertreten CGIL und UIL die Auffassung, Arbeiter und Rentner hätten für die Maastrichter Kriterien seit 1997 besonders große Opfer gebracht. Von der Einführung des Euro erhoffen sie nunmehr positive Arbeitsmarkteffekte sowie eine finanzielle Absicherung des Sozialstaats<sup>20</sup>. Da solche Arbeitsmarkteffekte im besten Fall mittelfristig erwartet werden können, sind Enttäuschungen über die WWU und damit potentielle Widerstände der Gewerkschaften gegen ein zu rigides Sparen fast vorprogrammiert.

Der neokommunistische *Partito di Rifondazione Comunista* (PRC), der Prodis Kabinett parlamen-

tarisch unterstützt, ohne formal an der Regierung beteiligt zu sein, sowie die *Lega Nord* meldeten im Mai 1998 als einzige im Parlament vertretene Parteien Bedenken gegen den Euro an<sup>21</sup>. Die Neokommunisten lehnen vor allem die harten Sparauflagen des Stabilitätspaktes mit dem Argument ab, Italien dürfe am 1. Januar 1999 nicht „totgespart“ in die WWU kommen. PRC-Chef Fausto Bertinotti plädiert zwar für den Euro, aber gegen die monetaristischen Zielsetzungen des Maastrichter Vertrags und gegen den ‚deutschen‘ Stabilitätspakt. Aus neokommunistischer Sicht sollen die EU-Regierungen künftig eine aktivere Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik betreiben, um den fast 20 Millionen Arbeitslosen in der Gemeinschaft eine Zukunftsperspektive zu bieten. Die separatistische *Lega Nord* befürchtet demgegenüber, ein hegemoniales Deutschland könne die norditalienische Industrie künftig stark beherrschen.

### 3. Die Europabegeisterung der Bevölkerung

Die Konsolidierungserfolge Italiens seit 1996 wären nicht ohne die positive Einstellung der meisten Italiener zur EG, EU, zur WWU und zum Euro möglich gewesen. Diese proeuropäische Einstellung verlieh der Finanzpolitik Romano Prodis, die vielen Bevölkerungsgruppen 1997 starke Sparschnitte brachte, politische Legitimität. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern beteiligt sich in Italien ein viel höherer Prozentsatz der Wähler an den europäischen Wahlen (1994: weit über 70 %). Die Brüsseler Institutionen genießen bei den Italienern ein höheres Ansehen als in den meisten EU-Ländern. Die römischen EU-Kommissare Emma Bonnino und insbesondere Mario Monti haben ein großes Prestige im eigenen Lande. Vergleicht man Italien mit anderen EU-Ländern, so ist die Demokratiezufriedenheit auf der Apenninhalbinsel am geringsten<sup>22</sup>. Von Reformen auf der europäischen Ebene erhoffen sich viele Italiener positive Rückwirkungen auf ihre nationalen Institutionen, die von einer großen Mehrheit nur wenig geschätzt werden.

Die italienische Bevölkerung hat seit den siebziger Jahren in zahlreichen Umfragen eine relativ große Europabegeisterung erkennen lassen. Nur 4 % der

17 Vgl. Marco Rogari, E dal mondo politico un plauso (quasi) unanime, in: *Il Sole-24 Ore* vom 3. Mai 1998, S. 5.

18 Vgl. *Imprese all' esame della competitività. Dall' Abi a Confindustria un coro di soddifazione per il traguardo raggiunto*, in: ebd., S. 7.

19 Vgl. Nesi: pur di entrare accettiamo tutto però poi i patti andranno ridiscussi; Passa la linea Waigel, euro „blindato“ da maggio; Lavoro e 35 ore, Prodi accerchiato, in: *Corriere della Sera* vom 23. März 1998, S. 2 f.

20 Vgl. Marco Rogari, E dal mondo politico un plauso (quasi) unanime, in: *Il Sole-24 Ore* vom 3. Mai 1998, S. 5.

21 Vgl. *Nasce l'Euro, ma è lite sulle nomine*, in: *Corriere della Sera* vom 3. Mai 1998, S. 1–11.

22 Vgl. M. A. Confalonieri/G. Guidorossi/C. M. Radaelli/M. Weber, *Governo e cittadini. Come gli elettori giudicano il ruolo del governo in sei paesi democratici*, Mailand 1989; Günter Trautmann, *Stabilität durch Wandel. Die politische Kultur und das Parteiensystem Italiens*, in: Rupert Breitling/Wienand Gellner (Hrsg.), *Machiavellismus, Parteien und Wahlen, Medien und Politik*, Gerlingen 1988, S. 118–143.

Italiener stimmten Ende der siebziger Jahre der Feststellung zu, in der EG laufe das eigene Land Gefahr, seine eigene Kultur und Individualität zu verlieren<sup>23</sup>. 47 % dagegen stimmten dem überhaupt nicht zu. Die Deutschen waren in dieser Frage weit skeptischer. 1983 hielten 70 % der Italiener die EG-Mitgliedschaft ihres Landes für eine gute Entwicklung, und nur 2 % äußerten, das sei schlecht<sup>24</sup>. Italiens Europabegeisterung flachte etwas ab, als Politiker und Bürger in den neunziger Jahren feststellen mußten, daß die Lira sich im EWS nicht halten konnte und daß der WWU-Beitritt große Sparopfer forderte. Die eher lyrische Europabegeisterung der vorangegangenen Jahre, die bis dahin keinem Härte-test ausgesetzt war, nahm unter dem Druck der neuen europäischen Realitäten leicht ab. 1992 mußte die Lira das EWS verlassen. Alle römischen Regierungen sprachen sich seither für einen EWS-Wiedereintritt Italiens aus, der wegen der Liraschwäche aber erst im November 1996 erfolgen konnte. Die Tatsache, daß die Lira zu schwach für das EWS und der öffentliche Schuldenstand zu hoch war, um die Maastrichter Kriterien zu erfüllen, rührte in Italien zunehmend an nationale Gefühle.

Über die Hälfte der Italiener glaubte aber noch 1994, daß die EU-Mitgliedschaft Vorteile für ihr Land bringt, 23 % waren gegenteiliger Auffassung. Mit solchen europafreundlichen Werten lag Italien weit vor Deutschland und deutlich über dem EU-Durchschnitt. Nach der Polizei (59,6 %) und der katholischen Kirche (57,6 %) hatten die Italiener im Mai 1998 viel oder sehr viel Vertrauen in die Europäische Union (47,1 %) und relativ wenig Vertrauen in das eigene Parlament (35,4 %) oder die Presse (22,1 %)<sup>25</sup>. Aus guten Gründen konnte einer der führenden Meinungsforscher Italiens, Renato Mannheimer, Ende März 1998 im *Corriere della Sera* schreiben: „Gli italiani sono entusiasti dell' Europa ma dello loro istituzioni si fidano poco.“<sup>26</sup> Das Zahlenmaterial Mannheimers bestätigte Altbekanntes: Nur knapp ein Drittel der Italiener war im Frühjahr 1998 zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Lande. Die große Überraschung der Meinungsumfrage

23 Vgl. Peter Reichel, Politische Kultur in Westeuropa, Bonn 1984, S. 301, Tabelle 5, Hoffnungen und Befürchtungen bezüglich der Europäischen Gemeinschaft.

24 Vgl. ebd., S. 295, Schaubild 1, Haltung in den EG-Staaten zur EG-Mitgliedschaft.

25 Vgl. Renato Mannheimer, Credono poco alle istituzioni gli italiani che „contano“, in: *Corriere della Sera* vom 18. Mai 1998, S. 6.

26 *Corriere della Sera* vom 20. März 1998, S. 7 („Die Italiener sind begeistert von Europa, aber ihren eigenen Institutionen trauen sie wenig.“)

war, daß die Zahl der Italiener, die Vertrauen in nationale Institutionen haben, im Vergleich zum Vorjahr um 10 % gestiegen war. Diese positive Meinungswende ist auf die erfolgreiche Europapolitik der Regierung Prodi zurückzuführen. So hat der angestrebte WWU-Beitritt dazu beigetragen, Italien nicht nur wirtschaftlich und finanzpolitisch, sondern auch politisch-institutionell zu stabilisieren. Es bleibt aber abzuwarten, ob dieser positive Meinungstrend anhält, denn viele ungelöste Euro-Probleme stehen dem Land noch bevor.

#### 4. Frankreichs Europapolitik zugunsten Italiens

Neben positiven nationalen Trends begünstigten internationale Faktoren Italiens Teilnahme an der dritten Stufe der WWU, vor allem Frankreichs Europapolitik<sup>27</sup>. Frankreich wollte Italien seit 1997 aus europapolitischen Gründen neben Spanien und Portugal vom Januar 1999 ab in der WWU haben. Paris zielt offensichtlich darauf, das zunehmende Gewicht Deutschlands in der EU und in Ostmitteleuropa mit Hilfe einer abgestimmten Europapolitik der großen EU-Länder Südeuropas auszubalancieren. Abgesehen von Frankreichs außenpolitischen Bemühen, sich Einflußzonen in der EU und im Mittelmeerraum zu sichern, gibt es auch finanz-, haushalts- und arbeitsmarktpolitische Gemeinsamkeiten zwischen den Regierungen in Paris und Rom. Die französische Linksregierung unter Lionel Jospin setzt einen starken Akzent auf künftige arbeitsmarktpolitische Aktivitäten des Staates. Italiens Regierung wird künftig unter dem Druck der Gewerkschaften ebenfalls der Arbeitsmarkt- und regionalen Strukturpolitik höhere Priorität einräumen als in den letzten anderthalb Jahren. Die Regierung Prodi ist sich aber im klaren darüber, daß der Zielkonflikt zwischen monetaristischer Haushaltspolitik und Keynesianischer Arbeitsplatzbeschaffung nicht zu Lasten des Euro gehen darf.

Knapp zwei Wochen vor der EWU-Entscheidung der Staats- und Regierungschefs über den endgültigen EWU-Teilnehmerkreis am 2./3. Mai 1998 kam es bei einem Treffen der EU-Finanzminister zu einer Auseinandersetzung zwischen Dominique Strauss-Kahn und Theo Waigel über die zusätzliche Stabilitätserklärung vom 2. Mai 1998. Waigel hatte bei dem vorangegangenen Treffen der Finanzminister in York verlangt, Länder mit hohem Schulden-

27 Vgl. Ingo Kolboom/Ernst Weisenfeld (Hrsg.), Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick, (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.), Bonn 1993; André Brigot, Frankreich und Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42/94, S. 34–38.

stand sollten sich verpflichten, ihre künftigen Haushaltsüberschüsse vorrangig zum Abbau ihrer Schulden einzusetzen<sup>28</sup>. Der deutsche Finanzminister kam damit einer Empfehlung der Deutschen Bundesbank nach. Waigels Forderung, die Staatsschulden schneller abzubauen, zielte vor allem auf Italien und Belgien. Die französische Regierung bestand aber im April 1998 auf einer Änderung der zusätzlichen Stabilitätserklärung, die der deutsche Finanzminister forderte. Strauss-Kahn vertrat ähnlich der italienischen Regierung die Auffassung, die künftigen Haushaltsüberschüsse der Euro-Länder müßten auch für eine aktivere staatliche Arbeitsmarktpolitik und strukturpolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Während der belgische Finanzminister Philippe Maystadt keine Schwierigkeiten hatte, der von Waigel vorgeschlagenen Erklärung Anfang Mai 1998 zuzustimmen, versuchte die römische Regierung zu verhindern, daß die sogenannten Primärüberschüsse – d. h. der Saldo des Haushalts ohne Berücksichtigung der Zinsen – künftig in einem bestimmten Umfang zum Schuldenabbau verwendet werden sollten. Damit hätten statt der jahrzehntelangen Defizite in den öffentlichen Kassen Überschüsse erwirtschaftet werden können. Die Linie des deutschen Finanzministers konnte sich in Brüssel aber nicht voll durchsetzen.

Die zusätzliche Stabilitätserklärung vom 2. Mai 1998 sieht im wesentlichen eine vorzeitige Inkraftsetzung des Stabilitätspaktes vor, der die Euro-Länder vom 1. Januar 1999 ab zu einer strengeren Haushaltsdisziplin zwingt<sup>29</sup>. Darüber hinaus sollen die Haushalte 1998 streng überwacht, Fehlentwicklungen rechtzeitig kontrolliert und die Budgetentwürfe für 1999 frühzeitig vorgelegt werden. Auf Vorschlag Waigels bekräftigten die Staats- und Regierungschefs am 2. Mai 1998 außerdem erneut, daß die Währungsunion zu keinerlei zusätzlichen Transferleistungen führen dürfe.

---

### III. Wirtschaftliche Gründe des italienischen Erfolgs

---

Bis zum Herbst 1996 glaubte selbst in Italien niemand ernstlich, daß die Regierung Prodi Italiens

28 Vgl. Paris und Bonn streiten erneut über Stabilitäts-Erklärung zum Euro, in: Süddeutsche Zeitung vom 22. April 1998, S. 27.

29 Vgl. Elf Staaten Europas verbinden sich mit einer gemeinsamen Währung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1998, S. 1 f.

Beitritt in die EWU am 1. Januar 1999 schaffen würde. Die internationalen Finanzmärkte gaben Italien nur geringe Chancen. Der *Corriere della Sera* veröffentlichte 1996/97 in regelmäßigen Abständen ein Eurobarometer, an dem sich das Mißtrauen der internationalen Finanzwelt gegenüber der Lira deutlich ablesen ließ<sup>30</sup>. 1997 aber korrigierten die Finanzmärkte ihre pessimistische Einschätzung. Warum?

#### 1. Die haushaltspolitische Kurskorrektur im September 1996

Im September 1996 entschloß sich die Regierung Prodi überraschend, dem Parlament einen tief einschneidenden Sparhaushalt 1997 vorzulegen. Auf die Euro-freundliche Idee, 62,5 Billionen Lire einzusparen, kam die Regierung keineswegs aus freien Stücken. Hinter dem überraschenden Sparmanöver stand vielmehr ein zunehmender internationaler Druck auf Italien, die öffentlichen Finanzen zügig in Ordnung zu bringen.

Bis September 1996 hoffte Romano Prodi wohl, daß selbst die europäischen Musterschüler Deutschland und Frankreich die Maastrichter Kriterien 1998 nicht rechtzeitig erfüllen konnten. Als diese Hoffnung aufgrund der massiven Sparbemühungen in Bonn und Paris im Laufe des Jahres 1996 zunehmend unrealistisch wurde, versuchte Rom, zusammen mit Spanien und Portugal eine Allianz südeuropäischer EU-Nachzügler zu bilden<sup>31</sup>. Vielleicht konnten die führenden nordeuropäischen EU-Länder so dazu bewegt werden, die Maastrichter Kriterien aufzuweichen, den EU-Zeitplan zu strecken oder den südeuropäischen Ländern wenigstens Sonderkonditionen einzuräumen. Ob italienische Regierungsvertreter tatsächlich so dachten, werden erst künftige Historiker wissen. Viele Indizien sprechen dafür, daß Ministerpräsident Prodi tatsächlich den Versuch unternahm, Spanien für das skizzierte Szenario zu gewinnen. Im September 1996 kam durch Indiskretionen des spanischen Ministerpräsidenten José Maria Aznar an die Öffentlichkeit, daß Prodi bei einem Besuch in Madrid versucht hatte, Spanien für eine langsamere Gangart in der EU zu gewinnen. Die politische und diplomatische Glaubwür-

30 Vgl. Eurobarometro. Probabilità di partecipazione all'Unione Monetaria all'1/1/99, in: *Corriere della Sera* vom 22. April 1997, S. 19. Zu diesem Zeitpunkt wurde Italien von den Finanzmärkten eine Chance von 55 % gegeben, an der dritten Stufe der WWU teilzunehmen; Deutschland, Frankreich, Holland und Belgien dagegen eine Chance von 100 %.

31 Vgl. Günter Trautmann, Italiens Haushalts-, Währungs- und Europapolitik, in: Ernst Ulrich Große/Günter Trautmann, Italien verstehen, Darmstadt 1997, S. 89–97.

digkeit Roms litt international Schaden. Da sich die Regierung Aznar einer konzertierten Aktion südeuropäischer Länder zur Bremsung des EU-Tempos entzog, sah sich Prodi gezwungen, den ursprünglichen Sparansatz der Regierung von 32 Billionen auf 62,5 Billionen Lire deutlich nach oben zu korrigieren. Senat und Abgeordnetenhaus stimmten dem Haushaltsmanöver im Dezember 1996 zu.

## 2. Die internationale und nationale Zinsentwicklung

Zu der Sparleistung der Regierung Prodi kam in den folgenden Monaten das Glück des Tüchtigen, denn das internationale und nationale Zinsniveau entwickelte sich konstant nach unten. Die Zinsentwicklung aber ist für Italien, dessen gesamte Staatsschulden sich auf über 120 % des BIP belaufen, ein entscheidender Kostenfaktor. Sobald die Zinsen niedriger liegen, sinkt auch der staatliche Schuldendienst. Schatzminister Ciampi rechnete das schon im November 1996 der *Süddeutschen Zeitung* vor<sup>32</sup>. Für 1996 bezifferte er die Zinszahlung auf etwa 195 Mrd. DM. Wenn die Zinsen in % des BIP 1997 von 10,5 % (1996) auf 9,5 % (1997) fallen würden, dann ließe sich der Schuldendienst für 1997 auf 185 Mrd. DM verringern: also etwa 10 Mrd. DM weniger nur aufgrund der günstigen Zinsentwicklung. Diese optimistische Prognose erwies sich als realistisch. Die italienischen Zinslasten liegen heute um 90 Mrd. DM niedriger als noch 1995.

Italiens Kreditwürdigkeit wurde 1998 aufgrund der finanzpolitischen Erfolge neu bewertet<sup>33</sup>. Die amerikanische Agentur Moody's, die seit Jahren die Kreditwürdigkeit einzelner Länder einstuft, hatte Italien 1991 wegen der Währungsturbulenzen zum erstenmal heruntergesetzt (von AAA auf AA1). Seitdem fiel Italien mehrere Stufen herunter. Nachdem die Finanzmärkte positiv auf die ersten Sparschritte Roms reagiert hatten, stuft Moody's Italiens Kreditwürdigkeit deutlich besser ein. Am 4. Mai 1998 kehrte Italien zusammen mit den übrigen Euroländern an die Spitze der internationalen Kreditwürdigkeit zurück (AA3). So reagierten nicht nur die Aktien- und Devisenmärkte positiv auf die Brüsseler Euro-Entscheidung vom 2./3. Mai 1998, sondern auch die führenden Rating-Agenturen der Welt. Diese Tatsache spricht dafür, daß der Euro unter Einschluß der Lira von der internationalen Finanzwelt als hart eingeschätzt wird.

32 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 22. November 1996, S. 28.  
33 Vgl. *Corriere della Sera* vom 5. Mai 1998, S. 6.

## 3. Nur Buchungstricks?

Die europäische Öffentlichkeit wollte die italienischen Sparerfolge zunächst nicht wahrhaben. Besonders in den Niederlanden und in der Bundesrepublik wurde behauptet, Italien habe das Maastrichter Ziel nur oder überwiegend durch Buchungstricks erreicht. Tatsächlich hat die römische Regierung etwas ‚gemogelt‘. Doch abgesehen davon, daß sich auch Paris und Bonn ähnlicher Methoden bedienten, hielt sich der Umfang der italienischen Buchungsmanöver in überschaubaren Grenzen. Es liegt eine relativ verlässliche Schätzung des italienischen Industriellenverbandes Confindustria vor<sup>34</sup>. Danach machten die buchhalterischen ‚Tricks‘ für 1997 insgesamt 13 % der Defizitreduzierung aus. Ansonsten wurde die Konsolidierung (= 100 %) durch die folgenden Maßnahmen erreicht: 40 % durch höhere Steuern, 12 % durch geringere Ausgaben, 12 % durch Ausgabenverschiebungen und 23 % durch niedrigere Zinsen auf die Staatsschuld.

Im März 1998 schätzte das EWI die haushaltspolitischen Maßnahmen mit zeitlich begrenzter Wirkung, die 1997 zu einer Senkung der Defizitquote geführt hatten, auf 1 % des BIP<sup>35</sup>. Ohne diese Maßnahmen hätte Italien das Maastrichter Kriterium von 3 % nicht einhalten können. Die sich selbst umkehrenden strukturellen Maßnahmen im Haushalt 1997 wurden auf 0,3 % des BIP veranschlagt. Dieser strukturellen Schwäche des Haushalts 1997 sind sich die römischen Fachleute durchaus bewußt. Die Haushaltsvoranschläge für 1998 enthalten daher schon weitere kompensierende Maßnahmen; so rechnet die römische Regierung u.a. mit zusätzlichen Einnahmen aus Privatisierungserlösen. Soweit sich der Haushalt 1998 im Mai 1998 schon realistisch einschätzen läßt, kann davon ausgegangen werden, daß die Maßnahmen mit zeitlich begrenzter Wirkung 1998 nur noch auf 0,3 % des BIP kommen werden.

## 4. Dauerhaftigkeit der Sparbemühungen?

Bis heute ist nicht klar, wie die italienischen Schulden durch nachhaltiges Sparen in den kommenden Jahren zügig abgebaut werden sollen. Rom muß mindestens zehn Jahre hindurch beträchtlich sparen, um den Schuldenberg etwa zur Hälfte abzutragen und das Maastrichter Kriterium von 60 % annähernd zu erfüllen. Kann Italien, das in den letzten Jahrzehnten nicht sonderlich stabil regiert wurde, einen solchen nationalen Kraftakt schaf-

34 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 5. März 1998, S. 26.

35 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, *Konvergenzbericht* (Anm. 2), S. 164.

fen? Oder wird die Krise der römischen Parteien-demokratie die Nachhaltigkeit des Sparens behindern oder gar verhindern?

Der Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, erläuterte dem Bonner Kabinett Ende März 1998, der pünktliche Eurostart sei stabilitäts-politisch vertretbar. Tietmeyer betonte aber gleichzeitig, daß besonders Italien und Belgien Grund zur Sorge gäben, weil die Staatsschulden zu hoch sind. Beide Länder müßten noch substantiell nachbessern<sup>36</sup>. Nach Tietmeyer reichen Italiens Konsolidierungsanstrengungen nicht aus, um erhebliche Zweifel an einer dauerhaft tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hände auszuräumen. Belgien und Italien müßten über einen längeren Zeitraum Jahr für Jahr beträchtliche staatliche Überschüsse erzielen – und keine Defizite, seien sie auch noch so gering –, um den Maastrichter Referenzwert von 60 % zu erreichen. Die bisherigen Pläne der römischen Regierung aber sind aus Sicht der Deutschen Bundesbank nicht ausreichend, weil sie weiterhin Defizite und keine Überschüsse einplanen. Italiens mittelfristige Finanzplanung vom Mai 1998 sieht immerhin eine abnehmende Defizitquote vor: 1998: 2,6 %, 1999: 2,0 %, 2000: 1,5 % und 2001: 1 %<sup>37</sup>. Der staatliche Schuldenberg würde nach dieser recht optimistischen und haushaltsrechtlich unverbindlichen Finanzplanung bis 2001 auf 107 % abgetragen.

Die EU-Kommission beurteilte Italien am 25. März 1998 recht günstig<sup>38</sup>. Bei den Staatsschulden von 121,6 % des BIP konnte Brüssel darauf verweisen, daß Italien im Unterschied zu Deutschland bereits einige Erfolge beim Abbau der Verschuldung erreicht hatte: 1996: 124 %, 1997: 121,6 % und für 1998 sind 118,1 % geplant – insgesamt also eine abnehmende Tendenz. Darüber hinaus verwies Währungskommissar de Silguy darauf, daß Italien einen ehrgeizigen Privatisierungsplan vorgelegt habe, der viele Milliarden Euro in die Staatskassen bringen soll. Positiv wurden auch die strikten Begrenzungen des Kassenbudgets beurteilt. Die Kommission ging davon aus, daß sich das italienische Risiko in Grenzen hält, wenn das Budget auch künftig ausreichend restriktiv ist. Eine Gefahr sah Brüssel allerdings in den schwer kon-

trollierbaren Ausgabenermächtigungen, den sogenannten *residui passivi*, die das italienische Haushaltsrecht ermöglicht.

Kritischer als die EU-Kommission äußerte sich das EWI, das am 25. März 1998 seinen Konvergenzbericht vorlegte<sup>39</sup>. EWI-Präsident Wim Duisenberg monierte, daß die Verringerung der italienischen Schuldenquote in Italien zum Teil nur durch einmalige Maßnahmen erreicht worden. Duisenberg forderte, daß Italiens Staatsdefizit weniger anfällig für steigende Zinsen gemacht werden muß. Darüber hinaus seien unrentable öffentliche Unternehmen zu modernisieren, das Rentensystem zu reformieren und die Staatshaushalte weiter zu sanieren. Duisenberg hielt es für fraglich, ob Italien und Belgien bereits eine auf Dauer tragbare Finanzlage erreicht hätten. In diesen beiden Ländern müßten künftig bedeutende und anhaltende Haushaltsüberschüsse erzielt werden. Geboten sei ein energischer Schuldenabbau innerhalb eines angemessenen Zeitraums. Was freilich ein „energischer Schuldenabbau“ und ein „angemessener Zeitraum“ ist, präzisierete Duisenberg nicht. Das zu entscheiden sei Angelegenheit der europäischen Politiker.

## 5. Schrittweiser Abbau der Staatsschulden

Würde Italien, wie für 1998 geplant, die Defizitquote von 2,5 % in den kommenden Jahren beibehalten, so könnte die Schuldenquote in zehn Jahren nur auf 103,4 % des BIP sinken. Legt man im Rahmen von Modellrechnungen einen Zeitraum von zehn Jahren zugrunde, in dem Italiens Schulden auf 60 % des BIP zurückgeführt werden, so müßten dagegen die folgenden fiskalpolitischen Voraussetzungen erfüllt sein<sup>40</sup>: von 1999 ab ein Haushaltsüberschuß von jährlich 3,1 % des BIP oder ein Primärüberschuß (Haushaltssaldo ohne Zinsbelastung) von jährlich 8,4 % des BIP. Für 1998 will die römische Regierung nach den bisherigen Haushaltsplanungen aber ein Defizit von 2,5 % und eine Primärüberschußquote von 5,5 % erzielen.

Vergleicht man Italiens Haushaltsplanungen für 1998 mit den Sollwerten, so wird deutlich, wie weit

39 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26. März 1998, S. 2.

40 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Anm. 2), S. 165. Die Berechnungen des EWI basieren auf der Annahme eines konstanten nominalen Zinssatzes von 6 %, einer durchschnittlichen realen Verzinsung der Staatsverschuldung von 4 %, einer Inflationsrate von 2 % und der Annahme einer konstanten Zuwachsrates des realen BIP von 1,8 %. Legt man eine jährliche Wachstumsrate des realen BIP von 2,5 % zugrunde, so müßte innerhalb von zehn Jahren der notwendige Haushaltsüberschuß „nur“ 2,5 % und der Primärüberschuß 7,8 % des BIP betragen.

36 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 28./29. März 1998; vgl. auch die Stellungnahme des Zentralbankrats zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die Dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt am Main, 26. März 1998, S. 6–19.

37 Vgl. I grandi numeri della finanza pubblica, in: Corriere della Sera vom 14. Mai 1998, S. 18.

38 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Anm. 2), S. 162–168.

Rom von den fiskalpolitischen Modellrechnungen des EWI entfernt ist. Zwischen dem Haushaltsansatz für 1998 und der Brüsseler Modellrechnung liegt die große Differenz von 5,6 % (Defizit) bzw. 2,9 % (Primärüberschuß) des BIP. Die Prämisse der italienischen Regierung für die nächsten zehn Jahre ist recht optimistisch: Bis 2011 sollen die Staatsschulden auf 60 % abgebaut werden – unter der Voraussetzung, daß die Zinsen bei 5 % Zinsen und die Wachstumsraten bei 2,5 % bleiben. Die mittelfristige Wirtschaftsplanung für 1998–2001, der beide Kammern des Parlaments bis zum 13. Mai 1998 zustimmten, sieht bis 2001 eine schrittweise Reduzierung der Schuldenquote auf 107 % vor<sup>41</sup>.

Italiens Haushaltspolitik wird in den kommenden Jahren durch zwei zusätzliche Faktoren belastet: die ungünstige Entwicklung der Altersstruktur, die den Sozialhaushalt stärker in Anspruch nehmen wird, sowie die hohen Ausgabenermächtigungen, die sogenannten *residui passivi*. Wie in anderen EU-Ländern wird die italienische Bevölkerung im kommenden Jahrzehnt zunehmend älter. Die Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr machte 1990 21,6 % der Gesamtbevölkerung aus. Dieser sogenannte Altersquotient wird bis 2000 voraussichtlich auf 26,5 %, bis 2010 auf 31,2 % und bis 2030 auf 48,3 % steigen<sup>42</sup>. Es steht daher außer Frage, daß mittel- und langfristig weitere Einschnitte in die Rentenausgaben gemacht werden müssen, wenn Italien eine erfolgreiche Haushaltspolitik betreiben will. Insbesondere von 2010 an ist mit einer erheblichen Alterung der Bevölkerung zu rechnen. Falls die bisherigen Leistungsansprüche und die Umlagefinanzierung beibehalten werden, würden die öffentlichen Ausgaben für die Altersversorgung in Relation zum BIP steigen. Will man diese stärkere Gesamtbelastung des Haushalts verhindern, müssen zu Beginn des nächsten Jahrhunderts rechtzeitig strukturelle Sparmaßnahmen vorbereitet werden. Italienische Wirtschafts- und Sozialexperten fordern das seit Jahren. Solche Entscheidungen, die in den sozialen Besitzstand breiter Bevölkerungskreise eingreifen und bisher auf den Widerstand aller großen Gewerkschaften stoßen, sind aber erst in einigen Jahren durchsetzbar.

Auf die Haushaltspolitik kann sich ein weiterer Faktor negativ auswirken: Die lokalen Gebietskör-

41 Vgl. Dpef, via libera definitivo das Senato, in: Corriere della Sera vom 14. Mai 1998, S. 18.

42 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Anm. 2), Tabelle 8: Italien – Voraussichtliche Entwicklung des Altersquotienten, S. 176.

perschaften und andere öffentliche Stellen machen seit Jahren beim römischen Schatzamt Rücklagen. Diese Einlagen, die jederzeit verfügbare Barguthaben darstellen, nehmen zwar von 7,1 % des BIP Ende 1996 auf 4,1 % Ende 1997 ab. Sie verringern aber immer noch die Kontrolle der staatlichen Ausgaben<sup>43</sup>. Die Reduzierung dieser Einlagen seit 1997 führte außerdem zu einem Anstieg bewilligter, aber noch nicht in Anspruch genommener Ausgabenermächtigungen (*residui passivi*) von 7 % auf 8,7 % des BIP. Diese Beträge dürfen jedoch eine Obergrenze, die vom Parlament entsprechend den Zielwerten für öffentliche Finanzen festgelegt wird, nicht überschreiten.

Wie mehrfach erwähnt, sind für die Italien-Skeptiker in Europa zwei Punkte besonders kritisch: der immense Schuldenberg mit über 120 % des BIP sowie die Nachhaltigkeit des öffentlichen Sparens. Anders formuliert: Wird die römische Regierung in den nächsten Jahren den rigiden Sparkurs von 1996 und 1997 durchhalten? Ministerpräsident Romano Prodi und Schatzmeister Carlo Azeglio Ciampi haben seit einem Jahr alles unternommen, um die EU-Regierungen mit Hilfe einer regen Besuchsdiplomatie über die Haushaltslage des Landes zu beruhigen. Im Kreise der europäischen Finanzminister sagte Ciampi Ende März zu, daß er spätestens bis zum 15. April die mittelfristige Finanz- und Wirtschaftsplanung, den DPEF (*Documento di programmazione economico-finanziaria*), im römischen Parlament einbringen werde<sup>44</sup>. Dieses haushaltspolitische Versprechen konnte Ciampi halten. Am 30. April 1998 traf das italienische Parlament eine Vorentscheidung über die künftige finanzielle Rahmenplanung für die Jahre 1999 bis 2001. In den Haushaltskommissionen beider Kammern stimmte die parlamentarische Mehrheit für die DPEF-Vorlage der Regierung. Einer der stärksten Italienkritiker, der niederländische Finanzminister Gerrit Zalm, äußerte sich nach dieser parlamentarischen Vorentscheidung sehr zufrieden. Nunmehr sei das letzte Hindernis für Italiens Beitritt zur EWU gefallen.

---

## IV. Perspektiven

---

Fraglos stellt Italiens künftige Teilnahme an der dritten Stufe der WWU politisch und wirtschaftlich einen großen Erfolg dar. Politisch haben

43 Vgl. Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Anm. 2), S. 166.

44 Vgl. Corriere della Sera vom 30. März 1998, S. 1.



Regierung und Parlament in Rom seit Herbst 1996 demonstriert, daß Rom einen nationalen Kraftakt schaffen kann, wenn der parteipolitische Konsens stabil genug und der europäische Druck groß ist. Diese Tatsache, die wohl von Dauer ist, läßt hoffen, daß die Maastrichter Kriterien und der Stabilitätspakt für Italiens Finanzpolitik auch künftig eine entscheidende Rolle spielen.

Romano Prodis Kabinett konnte im Mai 1998 einen historischen Erfolg verbuchen, an dem fast alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte des Landes beteiligt waren. Dieser Erfolg stärkt nicht nur die römische Regierung, sondern legitimiert auch Italiens politische Institutionen. Wirtschaftlich ist der europapolitische Erfolg Italiens ebenfalls greifbar. Die Transaktionskosten für Banken und Unternehmen werden sinken, der internationale Wettbewerb führt mit großer Wahrscheinlichkeit zu Produktivitätssteigerungen, und der neue Währungsraum wird den Euro-Ländern international monetäre und wirtschaftliche Vorteile bringen.

Den skizzierten Vorteilen stehen aber wirtschaftliche und soziale Risiken auf der dritten WWU-Stufe gegenüber. Italienische Wirtschaftswissenschaftler sind sich im klaren darüber, daß ihr Land für den verstärkten Wettbewerb im WWU-Raum schlecht vorbereitet ist<sup>45</sup>. Das politische Rom konzentriert sich inzwischen auf die Strukturprobleme der Euro-politischen „Phase 2“, die am 1. Januar 1999 beginnt. Industrie- und Dienstleistungssektoren wurden von den römischen Regierungen jahrzehntelang subventioniert, protektionistisch vor internationalem Wettbewerb geschützt und durch Lira-Abwertungen über den Preis konkurrenzfähig gehalten. Um mit diesen Traditionen zu brechen und im internationalen Wettbewerb künftig ohne Lira-Abwertungen zu bestehen, wird von italienischen Experten eine „kopernikanische Wende“ in der Mentalität und im Verhalten der Marktakteure gefordert. Michele Salvati, Professor für Wirtschaftspolitik an der Staatlichen Universität Mailand, hatte 1997 Zweifel, ob die wichtigsten Wirtschaftsakteure des Landes schon auf die grundlegenden Umstellungen vorbereitet sind, die 1999 auf Italien zukommen<sup>46</sup>. Die Lira-Abwertungen seit den siebziger Jahren waren nach Salvati für die wettbewerbsschwache Wirtschaft zwar

eine „notwendige Droge“<sup>47</sup>. Durch die WWU ist das Land aber von 1999 an gezwungen, den internationalen Wettbewerb ohne eine solche währungspolitische Droge aufzunehmen.

Zahlreiche Strukturschwächen von Wirtschaft, Staat und Verwaltung liegen seit langem offen zutage. Wenn der Wettbewerb über die Abwertungen künftig entfällt, wird Italien einem verstärkten internationalen Druck ausgesetzt. Die italienische Politik steht damit vor großen Aufgaben. Staatliche Ausbildung, Forschung, Dienstleistungen und Infrastrukturen spielen in dem verstärkten Wettbewerb eine entscheidende Rolle; auf diesen Sektoren hat das Land seit Jahrzehnten starke Defizite. Die immensen Staatsschulden müssen zügig abgebaut, weitere Einschnitte ins Sozialsystem gemacht, die hohe Arbeitslosigkeit bekämpft und die Strukturprobleme des *Mezzogiorno* schrittweise überwunden werden. Durch die Einführung des Euro könnte es in Italien sogar zu Prozessen der Deindustrialisierung kommen. Zudem ist nicht auszuschließen, daß sich das inneritalienische Strukturgefälle zwischen produktiven und unproduktiven Wirtschaftssektoren und -regionen weiter verstärkt.

All diesen Risiken müssen Staat, Unternehmen und Verbände künftig gemeinsam und koordiniert begegnen. Die Unternehmen stehen vor der Aufgabe, sich international stärker zu spezialisieren. Der Staat muß durch eine restriktive Budgetpolitik, produktivere Infrastrukturen und Dienstleistungen die Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Unternehmen unterstützen. Das gilt auch für die Gewerkschaften, die durch ihre Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik nicht nur zum Kampf gegen die hohe Arbeitslosigkeit, sondern auch zu Produktivitätssteigerungen beitragen müssen. Insgesamt stellt die dritte Stufe der WWU für Italien eine gewaltige Herausforderung dar, auf die das Land bisher nicht ausreichend vorbereitet ist.

Dennoch gibt es Grund zu gemäßigttem Optimismus. Die italienische Parteiendemokratie steht zwar immer noch vor vielen ungelösten Verfassungsproblemen, aber in Europafragen herrscht ein stabiler Konsens, der politisch weit belastbarer ist als zu Beginn der neunziger Jahre. Sicherlich: Rom hat nicht nur einen enormen staatlichen Schuldenberg vor sich, sondern auch hohe verfassungspolitische Reformhürden. Der Staatspräsident soll künftig direkt gewählt werden, ohne daß seine Kompetenzen bisher präzisiert wurden. Die künftige Rolle des Ministerpräsidenten wird von

45 Vgl. Antonio D'Amato (Einführung), *Il sistema Italia. La sfida internazionale*, Mailand 1988; Adolfo Battaglia/Roberto Valcamonici (Hrsg.), *Nella competizione globale. Una politica industriale verso il 2000*, Rom – Bari 1989; Fabrizio Onida (Hrsg.), *Specializzazione e integrazione internazionale dell'industria italiana*, Mailand 1989.

46 Vgl. Michele Salvati, *La Sinistra, il governo, l'Europa*, Bologna 1997, S. 61.

47 Ebd., S. 70.

den Parteien kontrovers diskutiert. Das Wahlrecht, erst 1993 eingeführt, soll erneut verändert werden, ohne daß sich bisher eine einvernehmliche parlamentarische Lösung abzeichnet. Die staatliche Parteifinanzierung ist erneut in die öffentliche Kritik geraten. Die Einführung föderativer Strukturen, die Regionen und Kommunen fiskalisch stärken sollen, läßt immer noch auf sich warten, und die von der Opposition geforderte Rechtsreform ist noch nicht verabschiedet. Eine Zweikammerkommission (*Bicamerale*) hat Senat und Abgeordnetenhaus zwar nach umfangreichen Vorarbeiten durchaus akzeptable Reformvorschläge unterbreitet. Im Parlament wird dieser verfassungspolitische Konsens zur Zeit aber durch die taktischen Schachzüge der großen und mittleren Parteien verspielt.

Italiens Übergang zur „zweiten Republik“ ist also bei weitem noch nicht abgeschlossen. Dennoch läßt die römische Europapolitik ein positives Szenario zu. Das wirtschaftliche und politische Stabilitätsbewußtsein in Italien ist seit 1996 gewachsen. Zu beobachten ist eine neue fiskalpolitische Mentalität der römischen Politiker, und die Haushaltsdisziplin hat sichtbar zugenommen. Regierung und Parlament konnten in den letzten anderthalb Jahren drastische Sparmaßnahmen durchsetzen. Die Einstellung der großen Verbände und der Bevölkerungsmehrheit zur WWU und zum Euro ist positiv, so daß weitere Sparbemühungen eine solide politische Legitimationsbasis haben. Vor allem aber hat sich gezeigt, daß Italien mit dem europäischen Druck konstruktiv umgehen kann. Es steht daher nicht zu befürchten, daß die römi-

schen Sparbemühungen entscheidend nachlassen werden, nachdem das hart erkämpfte Ziel – die dritte Stufe der WWU – nunmehr erreicht ist.

Nicht nur der europäische Druck, auch das nationale Interesse Italiens fordert ein erhöhtes Stabilitätsbewußtsein und eine konstante Haushaltsdisziplin. Den römischen Politikern wurde seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend bewußt, daß der hohe Schuldenberg des Landes die Reformkorridore von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft entscheidend verengt. Der italienischen Politik sind nur wenige Handlungsspielräume geblieben. Italiens Interesse am Abbau der Staatsschulden und der europäische Druck auf die römische Finanzpolitik werden sich daher in den kommenden Jahren konstruktiv ergänzen und nicht konterkarieren. Die Maastrichter Konvergenzkriterien sowie der Stabilitätspakt – der in Italien akzeptiert, wenn auch kritisiert wurde, weil er Investitionen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik erschwert – schränken den finanzpolitischen Entscheidungsspielraum der römischen Regierung stark ein, und der europäische Druck wird durch die unabhängige Europäische Zentralbank künftig noch stärker.

In das sechsköpfige EZB-Direktorium wurde im Mai 1998 der international renommierte italienische Banker Tommaso Padoa-Schioppa gewählt. Das Europaparlament bestätigte Padoa-Schioppa, der seit Jahren für die Unabhängigkeit der italienischen Zentralbank eintritt, mit der höchsten Stimmenzahl. Das war sicherlich ein gutes Zeichen für Italien und für Europa.

# Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht

## Europa als Herausforderung und Reformzwang

### Italiens Rolle in Europa

Italien hat in mehrfacher Hinsicht am europäischen Integrationsprozeß teilgenommen<sup>1</sup>: Es gehört nicht nur zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, sondern wurde auch von den USA vor allem aus strategischen Gründen in die OECD aufgenommen. Es war mit De Gaspari und Sforza bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) (1951) und bei den Verhandlungen zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) beteiligt sowie Gründungsmitglied von EURATOM, so daß Italien zwischen 1955 und 1957 – von Messina bis Rom – oft das „zeremonielle Herz“ im europäischen Einigungsprozeß war. Die geopolitische Lage des Landes an den Grenzen zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd, die persönlichen und politischen Beziehungen De Gasparis zu Adenauer und Schuman sowie die seinerzeit äußerst günstige Entwicklung des Außenhandels – die auch die zuerst mißtrauischen industriellen Kreise Italiens dazu brachte, die europäische Integration zu unterstützen – waren die Hauptfaktoren, die zur Aufnahme Italiens in die EWG beitrugen.

Neben dieser Position in der Reihe der Gründungsstaaten und der daraus resultierenden Forderung nach Gleichstellung gegenüber Frankreich und Westdeutschland nahm Italien jedoch bald die

*Übersetzung aus dem Italienischen von Georg Gehlhoff, Bonn.*

1 Einen Überblick über die Literatur zur italienischen Europa- und Außenpolitik geben M. Dassù/A. Missiroli, *L'Italia in Europa: i primi quarant'anni*, in: *Quaderni di sociologia*, XL (1996), S. 18–36. Für einen Überblick über die italienische Außenpolitik vgl. L. V. Ferraris (Hrsg.), *Manuale della politica estera italiana 1947–1993*, Rom – Bari 1996. Der deutsche Leser kann sich orientieren an E. Di Nolfo, *Die europäische Einigung und die italienische Außenpolitik 1945–1954*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 28 (1980), S. 145–167; G. Vedovato, *Italienische Außenpolitik. Grundzüge – Entwicklungen – Analysen*, Bonn 1994. Das Bild des „zeremoniellen Herzes“ stammt von F. R. Willis, *Italy Chooses Europe*, New York 1971.

Rolle des armen Verwandten ein – vor allem daran interessiert, Subsidien für die weniger entwickelten Regionen des Südens zu erhalten (u. a. durch die Schaffung des Sozialfonds und der Europäischen Investitionsbank) sowie Aufschiebungen bei der Umsetzung von Entscheidungen, Übergangszeiten und Ad-hoc-Klauseln verschiedener Art – besonders auf finanzieller und wirtschaftlicher Ebene – zu erreichen. Schon die Römischen Verträge enthielten diesbezüglich ein „Protokoll“, das der italienischen Regierung besondere Ausnahmeregelungen zugestand, um sich gegen die wirtschaftliche Konkurrenz anderer Länder zu schützen. So hat Italien die Mehrwertsteuer mit drei Jahren Verspätung (1973) gegenüber ihren Partnerländern eingeführt und 1978 bei der Einführung des EWS eine „erweiterte“ Oszillationsbreite von sechs Prozent für die Lira zugestanden bekommen<sup>2</sup>. Die mehr oder weniger expliziten Ziele waren: die vollwertige Aufnahme Italiens in die Europäische Gemeinschaft sowie die Zugehörigkeit zum Nordatlantikpakt<sup>3</sup>; ferner die Modernisierung des Landes, für die sicherlich auch die Herausforderungen der prosperierenden deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen und damit die Positionierung in einer privilegierten Lage entscheidend war. Hinzu kam – auf der Grundlage einer Einschätzung, die jener ähnelte, die Adenauer für Deutschland getroffen hatte – der fast automatische Verzicht auf jegliche nationalistische oder autarke Wirtschaftspolitik.

2 Bei dieser Gelegenheit wurde der Eintritt in das Europäische Währungssystem (EWS) der *casus belli* (zusammen mit dem NATO-Doppelbeschluß), auf Grund dessen sich die parlamentarische Mehrheit des „Nicht-Mißtrauens“ auflöste (die KPI stimmte dagegen, die Sozialistische Partei enthielt sich der Stimme), knapp ein Jahr nach der gemeinsamen Parlamentsresolution zur Außenpolitik. Selbst innerhalb des italienischen Arbeitgeberverbandes (Confindustria) und der Nationalbank gab es Zweifel über den Beitritt zum EWS. Letztere sollte jedoch innerhalb weniger Monate auf einen rigorosen antiinflationistischen Kurs einschwenken.

3 Die drei „Kreise“ der italienischen Außenpolitik (atlantisch, westeuropäisch und mediterran) entsprechen teilweise den drei „Kreisen“ der englischen Außenpolitik nach 1945; die *special relationship* mit den Vereinigten Staaten, das *Commonwealth* und der europäische Kontinent. Vgl. L. Garuccio, *Le scelte di fondo e il retroterra culturale*, in: *Politica Internazionale*, X (1982) 2, S. 7–14.

Während „Europa“ für Italien im Laufe der Jahre zunehmend eine Orientierung geworden ist, die dazu beigetragen hat, die Engpässe der italienischen Politik und Verwaltung umgehen zu können, sind die Unterstützung für den Süden und die mehr oder minder ausgehandelten bzw. tolerierten Nichteinhaltungen von Gemeinschaftsdirektiven ein Weg gewesen, den inneritalienischen Preis dieser Modernisierung geringer zu halten und die Modernisierung damit für die Bevölkerung erträglicher zu machen. Die aufmerksamere Geschichtsschreibung hat in der Europaorientierung denn auch keinen Verzicht bei der Verfolgung „nationaler Interessen“ gesehen, sondern eine Kombination von sozioökonomischen Beweggründen und Strategien des *nation-building*: ein Herangehen an den Prozeß der europäischen Integration, der langfristig effektiv für ein Land gewesen ist, das nur über eine eher schwache nationale Identität verfügt, keine festen öffentlichen Strukturen aufweist und von Dualismen und tiefen inneren Frakturen geprägt ist<sup>4</sup>.

Zu den negativen Auswirkungen dieser Politik kann man u. a. nennen: a) die anscheinende Leichtsinnigkeit, die die Regierungen und Ministerien in Rom an den Tag gelegt haben – d. h. der Mangel an effektiver horizontaler Koordinierung (zwischen den Ministerien) und vertikaler Koordinierung (zwischen Zentrum und Peripherie) – bei der Verteidigung italienischer Interessen in den Brüsseler Verhandlungen über die Landwirtschaft<sup>5</sup>;

4 Vgl. allgemein A. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1922, und besonders zu Italien F. Romero, *L'Europa come strumento di nation-building: storia e storici dell'Italia repubblicana*, in: *Passato e Presente*, XIII (1995) 36, S. 19–32.

5 Die italienische Beteiligung an der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist nach Ansicht vieler Beobachter von zwei Grundübeln gekennzeichnet: der fehlenden Landwirtschaftsreform nach dem letzten Krieg und der vom Außenministerium eingenommenen Verhandlungsposition (mehr auf die allgemeinen Ziele des Integrationsprozesses ausgerichtet und daher eher bereit, sektorische Interessen zu opfern) in der Entstehungsphase des „grünen“ Europas. Daraus resultieren einige grundsätzliche Schwächen der GAP – wobei die Gemeinschaftsausgaben im Agrarbereich vor allem im Norden getätigt werden (Getreide, Milchprodukte und Fleisch) –, denen gegenüber Italien nur noch Rückzugsgefechte führen konnte, um mehr Unterstützung für mediterrane Produkte zu erhalten und/oder „externe“ Kompensationsmaßnahmen, aber ohne das ursprüngliche Handicap überwinden zu können. Konflikte und Kompetenzgerangel, politische Rivalitäten und juristische Unsicherheiten – zwischen dem Außen- und dem Landwirtschaftsministerium, zwischen Koalitionspartnern, zwischen der Regierung und den Regionen – haben sicherlich ihre Auswirkung gehabt, sowohl in der sogenannten „ansteigenden“ als auch in der „absteigenden“ Phase der Vorbereitung/Durchsetzung der Entscheidungen. Aber auch im Reformprozeß der GAP seit 1984/88 hat Rom nicht die Rolle gespielt, die seine Position und seine sektoriellen In-

b) die weitgehend zweitrangige Rolle, die mit wenigen Ausnahmen die italienischen Vertreter in den Gemeinschaftsinstitutionen und allgemein im gesamten europäischen Integrationsprozeß eingenommen haben<sup>6</sup>; c) die Erwartung, in den Direktionen und engeren Entscheidungsinstanzen – vom G 7-Gipfel bis zur „Kontaktgruppe“ für Ex-Jugoslawien – vertreten zu sein, ohne sich jedoch an deren Entstehen beteiligt zu haben; d) die Ineffizienz bei der Verwendung der Fonds, für deren Einrichtung man sich eingesetzt hatte; eine Ineffizienz, die zum Teil auf zentrale wie lokale Nachlässigkeiten zurückzuführen war, aber zum Teil auch dazu diente, um Kontrollen durch die Kommission zu vermeiden<sup>7</sup>; e) schließlich, damit zusammenhängend, die noch immer weitgehende administrative Nichterfüllung und die großen Betrügereien auf Kosten der Gemeinschaft<sup>8</sup>, die nicht im Einklang stehen mit dem traditionellen „euro-enthusiastischen“ Eigenbild des Landes<sup>9</sup>.

teressen durchaus gerechtfertigt hätten. Vgl. E. Noël, *Italia/CEE – Vizi e virtù di un membro fondatore*, in: *Relazioni Internazionali*, LIV/III n. S. (1990) 2, S. 94–99; M. V. Agostini, *Italy and Its Community Policy*, in: *The International Spectator*, 25 (1990) 4, S. 347–355.

6 Ein Beispiel unter vielen ist der Fall der Kommissionspräsidentschaft, die Italien 1967 angeboten wurde (da Rom keinen Kandidaten benannte, wurde dann der Belgier Rey gewählt) und erneut 1970: Schließlich wurde Franco Maria Malfatti gewählt, der jedoch nach weniger als zwei Jahren lieber ein Ministeramt in der italienischen Regierung annahm. Italien ist außerdem das einzige Land der EWG gewesen, das – obwohl es das Recht besaß, zwei Kommissare nach Brüssel zu entsenden – nie einen Vertreter der linken Opposition benannt hat, wodurch das verbreitete Urteil bestätigt wurde, daß in Italien die Innenpolitik Vorrang besitzt. Trotz der anfänglichen Erwartungen hat nicht einmal die Direktwahl zum Europäischen Parlament diese Lage verändert, wenn man von Altiero Spinelli absieht. Vgl. R. E. M. Irving, *Italy's Christian Democrats and European Integration*, in: *International Affairs*, 52 (1976) 3, S. 400–416; L. Bardi/G. Pasquino, *Euroministri. Il governo dell'Europa*, Mailand 1994.

7 Vgl. R. Leonardi (Hrsg.), *The Regions and the European Community: The Regional Response to 1992 in the Underdeveloped Areas*, London 1993. Sehr interessant auch der neuere Vergleich zwischen den Ländern Südeuropas von G. Sapelli, *L'Europa del Sud dopo il 1945. Tradizione e modernità in Portogallo, Spagna, Italia, Grecia e Turchia*, Messina 1996.

8 Die negativen Rekorde Italiens reichen von den eingeleiteten Prozeduren wegen Verstößen gegen EU-Regeln bis zu den nachteiligen Urteilen des Luxemburger Gerichtshofes, von den nicht verwendeten Fonds (die oft zugunsten anderer Mitgliedstaaten verloren gingen) bis zu Betrügereien wie kürzlich im Fall der Milchquoten. Noch Ende 1991 war Italien das einzige Land, das weniger als 80 Prozent der Gemeinschaftsdirektiven umgesetzt hatte. Für eine genauere Analyse vgl. M. Giuliani, *Il processo decisionale italiano e le politiche comunitarie*, in: *Polis*, VI (1992) 2, S. 307–342; F. Francioni (Hrsg.), *Italy and EC Membership Evaluated*, London 1992.

9 Dieses Bild ist immer wieder von den Meinungsumfragen des Eurobarometers bestätigt worden. Seit Beginn der sieb-

Andererseits hat Italien aber immer wieder eine Vermittlungs- und Anregungsrolle innerhalb der EG gespielt. Italien hat stets die Politik des Strukturausgleichs unterstützt und ebenso die Erweiterungen der Gemeinschaft – z. B. durch andere Mittelmeerländer –, auch wenn dadurch unmittelbare eigene Interessen gefährdet waren. Es hat sich von Anfang an für die freie Zirkulation der Arbeitskräfte innerhalb des Gemeinsamen Marktes eingesetzt<sup>10</sup>. Und obwohl es immer in ersten Momenten den atlantischen „Kreis“ vorgezogen hat – und daher vor allem die französischen Versuche boykottierte, die Gemeinschaft als autonome Kraft gegenüber den Vereinigten Staaten zu profilieren<sup>11</sup> –, hat es immer, wenigstens in Worten, die Entwicklung der politisch-institutionellen Integration unterstützt, auch wenn andere Mitglieder sich zurückhaltender zeigten. Das weitgehend „niedrige Profil“ dieser Politik – welches auch immer die inneren Beweggründe dafür gewesen sein mögen – hat auch positive Effekte gehabt, indem es dem Land erlaubte, an beiden westlichen Gemeinschaften (der atlantischen und europäischen) „teilzunehmen“ und an deren Vorteilen zu partizipieren, ohne daß die Bürger einen zu hohen Preis dafür zahlen mußten<sup>12</sup>. Auch nach der

ziger Jahre hat sich dieser Trend weiter verstärkt durch die Konvergenz der KPI mit den Positionen der Mitte-links-Parteien. Vgl. B. Schoch, Die internationale Politik der italienischen Kommunisten, Frankfurt a. M. – New York 1988; A. Missiroli, Il „guado“ europeo della sinistra, in: *Il Mulino*, XLIV (1995) 4, S. 715–726. Gleichzeitig mit den Wahlen zum Europäischen Parlament vom Juni 1989 wurde in Italien ein konsultatives Referendum durchgeführt, der Straßburger Versammlung verfassungsgebende Rechte zu geben. Bei einer Wahlbeteiligung von 81,5 Prozent stimmten 88,1 Prozent der Wähler mit Ja.

10 Vgl. F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945–1973*, Rom 1991. Siehe allgemein A. Sbragia, *Italia/CEE – un partner sottovalutato*, in: *Relazioni Internazionali*, LVI/V n. S. (1992) 2, S. 78–87.

11 Dieser Atlantismus – unterbrochen durch gelegentliche Dritte-Welt- und philoarabische Tendenzen (Giulio Andreotti war ein wahrer Meister in dieser Kunst) – ist der einzige besondere Konvergenzpunkt zwischen Italien und Großbritannien, dessen Europapolitik hingegen in den Zielen, Wegen, Kultur und Stil im gänzlichen Gegensatz zu der Italiens steht. Noch im Herbst 1991, nach dem Abgang Margaret Thatchers, haben Rom und London eine gemeinsame Erklärung über die Sicherheitspolitik unterschrieben, die sich offen dem französisch-deutschen Eurocorps-Projekt widersetzt. Auch später hat es nicht an gelegentlichen gemeinsamen Abstimmungen zwischen den beiden Hauptstädten gefehlt.

12 Nach Angelo Panebianco, *Le cause interne del „basso profilo“*, in: *Politica Internazionale*, X (1982) 2, S. 15–21, hätte ein „höheres“ Profil das Land unvermeidlich gespalten, nicht nur wegen der existierenden Spannungen zwischen Mehrheit und linker Opposition, sondern auch wegen der Auseinandersetzungen innerhalb der verschiedenen Koalitionen und selbst der DC. Zur inneren Dimension vgl. P. Vannicelli, *Italy, NATO and the European Community: The*

Anfangsphase 1951/57 hat Italien zudem bei zwei Gelegenheiten eine wichtige Rolle gespielt: vom Anfang der achtziger Jahre bis zur Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1985, das die erfolgreiche Eingliederung von Spanien und Portugal gebracht sowie die Voraussetzungen für die Einheitliche Europäische Akte geschaffen hat; und bei der nächsten Präsidentschaft – kontroverser, aber auch schwieriger – des zweiten Halbjahrs 1990, die die Grundlagen für den zukünftigen Vertrag von Maastricht gelegt hat.

---

## Zwischen Maastricht und dem Euro

---

Das Ende des Kalten Krieges hat zunächst die strategische Bedeutung Italiens vermindert, während die politische und finanzielle Krise („Tangentopoli“) seit 1992 erst seine Verhandlungsposition geschwächt und dann selbst seine operative Fähigkeit unterminiert hat. Diese politische Marginalisierung des Landes in Europa ist auch nicht durch den Wahlsieg einer Gruppe von politischen Kräften im März 1994 behoben worden, die das Ziel hatten, die Stimme eines „neuen“ Italiens mit größerer Stärke vorzutragen, die in Europa jedoch ohne „familiäre“ parteipolitische Bindungen und Traditionen sowie ohne spezifische europäische Erfahrung waren<sup>13</sup>. Das Verhalten der Regierung Berlusconi – nicht immer linear und kohärent – in seiner extrem kurzen Erfahrung der Leitung der politischen Geschäfte (Mai – Dezember 1994) hat ein eher geringeres Interesse der neuen Mehrheit für die europäische Integration gezeigt. Die Kürzungen, die am Staatshaushalt mit dem Haushaltsgesetz für 1995 vorgenommen wurden, schienen mehr auf die Einwirkung der internationalen Institutionen und Märkte zurückzuführen zu sein als auf eine explizite Strategie, die öffentlichen Finan-

---

Interplay of Foreign Policy and Domestic Politics, in: *Harvard Studies in International Affairs*, 31 (1974); D. Sassoon, *The Making of Italian Foreign Policy*, in: W. Wallace/W. E. Paterson (Hrsg.), *Foreign Policy-Making in Western Europe: A Comparative Approach*, Westmead 1978, S. 83–105.

13 Von den politischen Kräften, die im *Polo* (Pol) unter der Führung von Silvio Berlusconi versammelt sind, hatte der/die MSI/AN 1992 – zusammen mit *Rifondazione Comunista* – gegen die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages gestimmt. Nach den Europawahlen von 1994 war die *Legha Nord* in die Liberale Gruppe von Straßburg aufgenommen worden, die *Alleanza Nazionale* gehört zu den Nicht-Eingeschriebenen und *Forza Italia* ist, nachdem es zuerst eine eigene Gruppe gebildet hatte („Forza Europa“) und bisher vergeblich versucht hat, sich der Christdemokratischen Gruppe anzuschließen, ein Bündnis mit den französischen Neogaullisten eingegangen.

zen im Hinblick auf die Einheitswährung zu sanieren.

Vor diesem Hintergrund der durch die Abwertung der Lira bedingten positiven Handelsbilanz hat die Regierung Berlusconi den Wiedereintritt der italienischen Währung in das EWS hintangestellt. Auf diese Weise befriedigte sie jene Unternehmerkreise (kleine und mittlere Unternehmen sowie große öffentliche), die von dem durch die „schwache“ Lira ausgelösten Exportboom profitierten oder die mit Mißtrauen auf eine Integration schauten, die zu viele Kontrollen mit sich bringen würde. Und selbst die beleidigten Reaktionen des Palazzo Chigi<sup>14</sup> auf das Dokument der CDU/CSU, die im September 1994 den Vorschlag eines Kern-europa lancierte, von dem Italien ausgeschlossen blieb, erschienen mehr als eine Pflichtübung, die mehr für den inneren Gebrauch gedacht war (und nicht sehr verschieden war von früheren Aufschreien wegen angeblichen Ausschlusses von anderen Direktorien), denn als Ausdruck der Überzeugung, schon bald dazugehören zu können und zu wollen.

Schließlich haben auch die Unnachgiebigkeit bei den bilateralen Verhandlungen mit Slowenien – verursacht durch den Druck der von *Alleanza Nazionale* und der *Lega Nord* unterstützten italienischen Vertriebenenorganisationen und in der Drohung eines Vetos gegen die Assoziierung von Slowenien gipfelnd – sowie der von der Regierung in Brüssel geleistete Widerstand beim Thema der Milchquoten unter den Partnern den Eindruck verstärkt, daß Italien seine Haltung in europäischen Fragen geändert habe. Diese Änderung, die oft dem angeblich „euroskeptischen“ Außenminister Antonio Martino zugeschrieben wurde, betraf allerdings vor allem den Stil und das taktische Verhalten der Regierung in Rom. Diese forscherische Haltung – auch wenn sie durch den Vorsatz motiviert war, eine Änderung gegenüber der Tradition anzuzeigen – stand jedoch auf wackeligen Beinen und basierte auf einer recht eingeschränkten Sicht des „nationalen Interesses“: ein kontroverser Begriff, der gerade damals in den Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses gebracht wurde<sup>15</sup>.

Die „technische“ Regierung, die dem Kabinett Berlusconi nachfolgte und von Lamberto Dini

geleitet wurde (Januar 1995 – April 1996), hat das Verdienst, die italienische Europapolitik wieder berechenbarer gemacht zu haben. Anlässlich der parlamentarischen Debatte im Dezember 1995, kurz vor Beginn der italienischen EU-Ratspräsidentschaft, konnte man sogar eine Art parteipolitischer Konvergenz feststellen – die dann im Rahmen des Wahlkampfes, der das ganze Halbjahr beeinflußt hat, in den Hintergrund getreten ist. Die vorgezogenen Wahlen vom 16. April 1996 haben zuerst die Regierung Dini geschwächt – der u. a. „technische“ Minister aus beiden sich gegenüberstehenden Lagern (dem *Polo* und dem *Ulivo*) angehörten – und dann der neuen Mehrheit zu wenig Zeit gelassen, um der italienischen Präsidentschaft noch eine präzise Richtung zu geben. Dem ist hinzuzufügen, daß das italienische Präsidentschafts-Halbjahr mehrere Wochen durch den politisch-institutionellen Boykott der Londoner Regierung behindert wurde, als Vergeltung gegen den Importstopp britischen Rindfleisches. Trotz dieser sowohl internen als auch externen Schwierigkeiten hat die italienische Präsidentschaft die Eröffnung der Regierungskonferenz über die Revision des Vertrages von Maastricht (im März 1996 in Turin) erreicht, den Ehrgeiz Italiens bestätigend, das „zeremonielle Herz“ von Europa zu repräsentieren; dann kurz vor dem Europäischen Rat (im Juni 1996 in Florenz) hat es eine vorläufige Lösung des Streites zum Thema BSE zwischen London und seinen Partnern sowie eine dauerhaftere Lösung beim bilateralen Streit zwischen Rom und Ljubljana gefunden, die den Weg zum Assoziationsabkommen Sloweniens mit der EU geöffnet hat. Die italienisch-slowenische Entspannung ist seitens der neuen Regierung unter Romano Prodi auch mit dem Ziel angestrebt worden, ein Signal größerer Offenheit zu setzen, gerade im Hinblick auf die jüngste Vergangenheit.

Die neue, „bunte“ Mehrheit, die aus den Wahlen vom April 1996 hervorgegangen war – die von *Rifondazione Comunista* unterstützte *Ulivo*-Koalition –, hatte gegenüber den italienischen Bürgern das Versprechen gegeben, „Italien nach Europa (zurück)zubringen“. In einem gewissen Sinne ist – neben der Frontstellung zum *Polo* von Berlusconi – „Europa“ der hauptsächliche, wenn nicht der einzige politische und programmatische Zusammenhalt der Mehrheit gewesen, und ist es weiterhin. Zudem bedeutet „Europa“ in der italienischen Öffentlichkeit vor allem Währungsunion; die Aufmerksamkeit der neuen Regierung hat sich deshalb schon bald auf die *Modi* und die *Tempi* einer zukünftigen Erfüllung der Maastrichtkriterien gerichtet. Die Möglichkeit einer Aufnahme

14 Sitz des Ministerpräsidenten (A. d. Ü.).

15 Man lese diesbezüglich die Debatte zwischen E. Galli della Loggia/A. Panebianco/G. E. Rusconi, *Alla ricerca dell'interesse nazionale*, in: *Limes*, I (1993) 1–2, S. 13–26. Für einen Überblick der wichtigsten „Schulen“ vgl. R. Aliboni/E. Greco, *Foreign Policy Renationalization and Internationalism in the Italian Debate*, in: *International Affairs*, 72 (1996) 1, S. 43–51.

Italiens in die erste Gruppe der Teilnehmer am Euro erschien jedoch damals noch fast ausgeschlossen. Wenn die NATO – nach der berühmten Definition, die ihr erster Generalsekretär Lord Ismay gegeben hatte – entstanden war, um „the Russians out of Europe, the Americans in, and the Germans down“ zu halten, könnte man analogerweise behaupten, daß die Währungsunion zu diesem Zeitpunkt gedacht war, um „the Italians out, the Germans in, and the British down“ zu halten. Die Krise des EWS im September 1992 verstärkte diesen Eindruck und bestrafte Italien zusätzlich für seine „Hybris“, an der engeren Bandbreite teilnehmen zu wollen, ohne vorher seine öffentlichen Finanzen in Ordnung gebracht zu haben.

Innerhalb und außerhalb des Landes hielt man es damals allenfalls für möglich, daß Italien zu einem späteren Zeitpunkt als dem 1. Januar 1999 der Euro-Gruppe beitreten werde, so wie es sich schon bisher oft mit einer „ausgehandelten Verspätung“ an den wichtigen politischen Entscheidungen der Gemeinschaft beteiligt hatte. Selbst innerhalb der neuen Regierung wurden Überlegungen dieser Art angestellt, die sowohl auf den Zahlen der nationalen Buchhaltung basierten als auch auf einer möglicherweise geringen Verschiebung (für alle) der dritten Phase der Währungsunion.

Die Begegnung, die Ministerpräsident Prodi mit dem neuen spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar in Valencia im September 1996 hatte, brachte die Entwicklung jedoch ins Rollen. Prodi und seine *Entourage*, die in der Überzeugung nach Valencia gekommen waren, mit den Spaniern eine gemeinsame Position zum Euro finden zu können, mußten feststellen, daß Madrid auf jeden Fall entschlossen war, zur ersten Teilnehmergruppe zu gehören – mit oder ohne Rom. Die Aussicht, als einziges Land unter den Gründungsmitgliedern, unter den großen EU-Staaten sowie unter den „lateinischen“ Ländern von der Währungsunion ausgeschlossen zu werden, hat die Regierung sofort zu einer Revision der Haushaltspläne und zu einer strengen Haushaltspolitik veranlaßt. Dabei konnte sie auf Fundamenten aufbauen, die in den Jahren zuvor von den Kabinetten Amato, Ciampi und Dini gelegt worden waren: insbesondere a) auf das Abkommen mit Gewerkschaften und Arbeitgebern aus dem Jahre 1993 (das verhindert hatte, daß die Abwertung der Lira zu inflationären Tendenzen führte), b) auf die Rentenreform von 1995 (die die Pensionsausgaben mittelfristig begrenzt hatte) und c) auf den primären Haushaltsüberschuß (d. h. vor Abzug der Zinslasten), den Italien bereits seit 1994 aufwies und der – obwohl er noch keinen signifikanten Beitrag zur

Verringerung der Schulden geleistet hat – inzwischen etwa vier bis fünf Prozent beträgt.

Gegenüber früheren Regierungen konnte die Regierung Prodi jedoch auf eine stabilere parlamentarische Mehrheit bauen, obwohl die Verhandlungen mit *Rifondazione Comunista* nicht immer einfach gewesen sind (und wenigstens in einem Fall, im Oktober 1997, fast zu einer schweren politischen Krise geführt hätten, die erst mit dem Kompromiß über die 35-Stundenwoche überwunden wurde). Prodi konnte auch von einer günstigeren internationalen Konjunktur und allgemein geringeren Inflations- und Zinsraten in Europa profitieren, die die Konvergenzbemühungen Italiens wesentlich erleichtert haben. Schließlich ist die Regierung indirekt durch die nicht immer überzeugenden Leistungen anderer Partner begünstigt worden, deren gelegentlicher Rückgriff auf (formal legitime) buchhalterische Kniffe zur Erfüllung des Maastrichter Defizitkriteriums die Vorwürfe „kreativer Buchhaltung“ vor allem gegenüber Rom relativierte. Italien ist somit im November 1996 in das EWS zurückgekehrt – bei einer Umtauschrate von 990 Lire für eine DM – und hat auf diese Weise ein weiteres wesentliches Maastrichter Kriterium erfüllt. Anfang Mai ist Italien endgültig in die Gruppe der elf EU-Länder aufgenommen worden, die ab dem 1. Januar 1999 die Währungsunion eingehen werden.

Eine erhebliche Anstrengung ist damit von Erfolg gekrönt worden, der letztendlich auf die Unterstützung durch die öffentliche Meinung in Italien zurückzuführen ist. Sie hat es den aufeinanderfolgenden Regierungen erlaubt, den Bürgern eine steuerliche Belastung (man denke an die sogenannte „Eurosteuer“) zuzumuten, wie es in der Union kaum Vergleichbares gegeben hat<sup>16</sup>.

---

## Über den Euro hinaus

---

Es ist inzwischen offensichtlich, daß der atlantische „Kreis“ für Italien allmählich die einstige zentrale Bedeutung verliert, auch innenpolitisch. Und es ist ebenso offensichtlich, daß sowohl wirtschaftlich als auch politisch sowie vom Standpunkt der

---

16 Symptomatisch in dieser Hinsicht sind, neben den Erhebungen von Eurobarometer, die Ergebnisse der Umfrage über die *Opinion-leader*, die von PRAGMA durchgeführt wurde; vgl. *L'Europa degli Italiani*, Rom 1991–1997. Vgl. zusätzlich die Bilanz von G. Bonvicini/P. Cecchini/P. C. Padoan/N. Ronzitti, *Italy's Difficult Road into the EU Hard Core*, in: *The International Spectator*, 32 (1997) 3/4, S. 3–20.

Modernisierung des Landes aus gesehen das „nationale Interesse“ Italiens heute vor allem in Europa liegt: Die Teilnahme am Euro und andere gemeinsame politische Ziele sind noch weniger als früher eine Frage des Status oder des „Dabei-seins“. In die Europäische Gemeinschaft/Union ging in den vergangenen zehn Jahren mehr als die Hälfte des italienischen Außenhandels. Die EU – Italien ist seit einiger Zeit Nettobeitragszahler – ist und wird immer mehr der Ort sein, wo die Regeln festgelegt werden, an die sich alle Spieler halten müssen. Und wenn die großen italienischen Konzerne schon jetzt verstärkt in die kommerziellen und finanziellen Verflechtungen des europäischen Kontinents eingebunden sind, ist es inzwischen auch für die kleinen und mittleren Exportunternehmen unabdingbar geworden, sich mit der Dimension des Gemeinsamen Marktes auseinanderzusetzen, um ein Niveau der Qualität und Spezialisierung zu erreichen, das es ihnen erlaubt, global wettbewerbsfähig zu sein<sup>17</sup>. Die Herausforderung ist noch größer für die italienischen Banken und Versicherungsgesellschaften, die wesentlich weniger gut ausgerüstet und weniger effizient im Vergleich mit ihren europäischen Konkurrenten sind und deshalb verstärkt fusionieren, sich reorganisieren müssen oder Übernahmen aus dem Ausland ausgesetzt sind.

Aber auch in anderen strategischen Bereichen – Transport- und Kommunikationswesen, Forschungs-, Energie- und Umweltsektor – ist die strikt nationale Dimension weitgehend überholt. Ebenso machen es die institutionelle Unionsstruktur und das immer kompliziertere politische System für das „System Italien“ unmöglich, den Herausforderungen der wettbewerblichen Integration auszuweichen. Selbst Politiken, die bis vor kurzem als exklusive Domäne der einzelnen Staaten angesehen wurden – wie die Überwachung der Grenzen oder der Kampf gegen die organisierte Kriminalität –, scheinen jetzt, auch vor dem Hintergrund des gemeinsamen Binnenmarktes, immer weniger effektiv durchführbar ohne eine stärkere transnationale Kooperation.

Hier ist vor allem auf das hinzuweisen, was im Rahmen des sogenannten dritten „Pfeilers“ der Europäischen Union (Justiz und Inneres) und insbesondere der Schengener Konvention geschehen ist. In diesem Fall hat Italien nicht zu den Erstländern gehört, die das Abkommen (1985) bzw. die

Konvention (Juni 1990) unterschrieben haben. Rom ist dem Protokoll im November 1990 beigetreten, und das Parlament hat es erst im September 1993 ratifiziert. Was die Umsetzung angeht, zeichnet sie sich durch zwei getrennte, aber zusammenhängende Entwicklungen aus: auf der einen Seite die Anpassung der italienischen Verwaltung und Gesetzgebung an die Voraussetzungen, auch technologischer Art, die die Konvention vorsieht; auf der anderen Seite das ständige Aufstocken der Anforderungen (Anforderungen, die teilweise über die schriftlichen Vereinbarungen hinausgingen und die Regierung in Rom in einigen Fällen zu Protesten veranlaßten). Schließlich ist Italien im Oktober 1997 dem Schengener Informationssystem beigetreten. Gleichzeitig wurden die Grenzkontrollen an den Flughäfen abgeschafft; die Kontrollen an den Landes- und maritimen Grenzen sind – u. a. auch in Erwartung des griechischen Beitritts zum Schengener Abkommen – im März 1998 aufgehoben worden.

Insgesamt hat es sich um einen weiteren Fall von „ausgehandelter Verspätung“ gehandelt, der jedoch zwei Dinge verdeutlichte: daß unter den veränderten heutigen Bedingungen die Verspätung einen höheren – auch politischen – Preis hat als in der Vergangenheit und daß die Herausforderungen, die an die internen bürokratischen Strukturen gestellt werden, sehr komplex, aber ohne glaubwürdige Alternativen sind. Auch die Krise, die durch die halbille-gale Landung einiger hundert kurdischer Flüchtlinge an der apulischen Küste hervorgerufen wurde, hat dies gezeigt, denn sie hat ein Licht darauf geworfen, daß es noch einige „Fenster“ gibt – nicht so sehr an den physischen Grenzen des Landes (humanitäre Gründe und das internationale Recht machten eine vorläufige Aufnahme der Flüchtlinge auf jeden Fall unvermeidlich) als in der italienischen Gesetzgebung bezüglich der Ausweisung von Flüchtlingen im Rahmen der Schengener Asylnormen (und der späteren Dubliner Konvention)<sup>18</sup>. Auch in diesem Fall hat sich Rom für die europäische Dimension und für die Zusammenarbeit mit seinen Partnern entschieden: Italien beschleunigt die Modernisierung

18 Das italienische Gesetz sah vor, daß, wer kein Asyl beantragt hatte – wobei in diesem Fall Schengener Abkommen und die Dubliner Konvention Italien die Entscheidungskompetenz übertrugen, wodurch wenigstens formell das Verschwinden der Flüchtlinge in andere Mitgliedstaaten (vermutlich Frankreich und Deutschland) unterbunden werden sollte –, ausgewiesen wurde, aber erst nach 15 Tagen. Die italienische Regierung hat bei den Kurden eine Informationskampagne über ihre Rechte durchgeführt: Ein Teil der Flüchtlinge hat Asyl in Italien beantragt, aber ein anderer Teil hat die 15 Tage benutzt, um sich „unauffindbar“ zu machen.

17 Zur wirtschaftlichen Ausdehnung Italiens (öffentlich und privat) in Europa und in der Welt vgl. den kürzlich erschienenen Aufsatz von M. Dassù/R. Menotti, *Made in Italy – il sistema che non c'è*, in: *Limes*, VI (1998) 1, S. 45–63.



seiner inneren Strukturen und die Konvergenz mit den Normen seine Nachbarländer.

---

## Zwischen USA und Europa

---

Auch in der Außenpolitik und insbesondere in der Sicherheitspolitik – der zweite „Pfeiler“ des Maastrichter Abkommens – scheint Italien heute dem europäischen „Kreis“ eine zunehmende Bedeutung gegenüber dem atlantischen „Kreis“ beizumessen. Sicherlich bleibt die Haltung Italiens die, nie zwischen den Vereinigten Staaten und Europa wählen zu müssen. Das Mißtrauen, das Rom in der Vergangenheit gegenüber dem deutsch-französischen Eurocorps und anderen französisch-deutschen Initiativen an den Tag gelegt hat, hat seine Ursache in der Furcht, daß die atlantische Solidarität und die besondere Lage Italiens im politisch-militärischen Aufbau der NATO gefährdet werden könnte. Einige jüngste Zeichen deuten darauf hin, daß Italien bereit ist – natürlich komplementär und nicht als Alternative zum Atlantischen Bündnis –, stärker mit den europäischen Partnern zusammenzuarbeiten: In diese Richtung gehen seine Beteiligung an multinationalen Einsatzkräften sowie die alpine italienisch-ungarisch-slowenische Brigade und die zunehmende Beteiligung der italienischen Industrie in den Konsortien des Rüstungssektors. In die gleiche Richtung geht auch die militärische Verantwortung, die in Bosnien übernommen wurde im Rahmen von IFOR/SFOR sowie in Albanien im Rahmen der „Operation Alba“, d. h. der Friedensmission, die im Frühling/Sommer 1997 unter dem Mandat von UNO und OSZE von einem multinationalen Korps durchgeführt wurde, das im wesentlichen aus Soldaten des europäischen Mittelmeerraums bestand und von Italien als „lead nation“ koordiniert und geleitet wurde. „Alba“ wird von den italienischen Behörden als ein mögliches Modell für die angestrebte „europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ innerhalb der NATO angesehen, obwohl sie von einer Koalition von Freiwilligen und ohne jegliches institutionelles (europäisches oder atlantisches) „Dach“ durchgeführt worden ist. Außerdem war diese Erfahrung der erste (gelungene) Versuch einer aktiven und nicht nur – wie so oft in der Vergangenheit – reaktiven Politik angesichts internationaler Krisen, die allerdings auch zu Spannungen in der Regierungsmehrheit geführt hat<sup>19</sup>.

19 Repräsentativ für die italienische Deutung von „Alba“ ist der Aufsatz von S. Silvestri, *The Albanian Test Case*, in:

Diese vorsichtige, graduelle Kurskorrektur kommt offensichtlich auch deswegen zustande, weil Italien heute keine *Verteidigungsprobleme* hat, d. h., es ist keinen Bedrohungen in einem traditionellen Sinn ausgesetzt. Es hat hingegen *Sicherheitsprobleme*, die von den möglichen Auswirkungen der Migrationsströme aus dem Süden und dem Osten bis hin zur organisierten Kriminalität reichen; von der Instabilität des *near abroad* bis zum Schutz eigener Wirtschafts- und Handelsinteressen. Hinzu kommen die zunehmende Verringerung der verfügbaren Haushaltsressourcen und die noch durchzuführende Neuorganisation des gesamten Verteidigungssektors.

Was die gemeinsame *Außenpolitik* betrifft, hat Italien – im Gegensatz zu anderen Partnern – immer eine Verstärkung erst der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und dann der vom Maastrichter Vertrag eingeführten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) begrüßt und gefördert. In dem Maße, in dem die EPZ nicht mit der traditionellen atlantischen Ausrichtung Italiens in Konflikt geriet, war sie ein nützlicher multilateraler Rahmen für die autonomen Positionen, die Italien – zusammen mit anderen europäischen Partnern – bezüglich Fragen wie dem Nahostkonflikt, der Lage in Zentralamerika oder der Apartheid in Südafrika einnahm. Rom hat auch nie besondere Probleme mit der gemeinsamen Außenhandelspolitik gehabt, wenn es um die Beziehungen zu China oder die Wirtschaftsbeziehungen zu Ländern wie Iran, Irak, Libyen oder Kuba ging: In all diesen Fällen ist das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten immer stark und effektiv gewesen (wie u. a. die Auseinandersetzungen um das Helms-Burton-Gesetz mit den Vereinigten Staaten gezeigt haben). Die europäische Politik des „kritischen Dialogs“ mit Staaten wie dem Iran entsprach zudem einer traditionellen Inklinations der italienischen Politik.

Italien hat das Entstehen der GASP schon seit seiner Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 aktiv gefördert, als der damalige Außenminister Gianni de Michelis sogar soweit ging, für Europa einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu fordern. Die

---

The International Spectator, 32 (1997) 3–4, S. 87–98. Das parlamentarische Mandat für die Alba-Mission ist in der Tat durch eine andere als die Regierungsmehrheit zustande gekommen: Mit dem *Ulivo* stimmte der *Polo*, aber nicht *Rifondazione Comunista*. Eine ähnliche Situation entstand kürzlich bei der Ratifizierung der NATO-Erweiterung. Dies bestätigt die Annahme, daß die Europapolitik, aber nicht die Außen- und Verteidigungspolitik die Mehrheit, die Prodi unterstützt, zusammenhält.

Situation nach dem Maastrichter Vertrag entsprach jedoch einerseits institutionell nicht den Erwartungen von Rom und hat andererseits anscheinend zu einer „Renationalisierung“ der Außenpolitik der Partner geführt, die nicht nur die GASP selbst gefährdete, sondern auch zu Entscheidungsmechanismen führte, von denen Italien ausgeschlossen zu werden drohte: exemplarisch in diesem Sinne die Geschehnisse um das ehemalige Jugoslawien<sup>20</sup>. Daher das Insistieren auf eine Reform der Gemeinschaftsinstitutionen – vor, während und *nach* der intergouvernementalen Konferenz (1996/97), deren Ergebnisse als unzureichend empfunden wurden –, aber auch die Aufmerksamkeit, mit der Italien versucht, in den existierenden oder zukünftigen engeren Entscheidungsinstanzen zu bleiben (bzw. in sie zurückzukehren) oder zu vermeiden, daß Formen der „Flexibilität“ innerhalb der EU eingeführt wurden, die das Land ausschließen oder diskriminieren könnten.

Dieser Ansatz, der sowohl von genuinen demokratischen Überzeugungen als auch von kleinlicheren Befürchtungen inspiriert ist, war für die italienische Diplomatie in den Verhandlungen, die zum Vertrag von Amsterdam führten, bestimmend<sup>21</sup>, findet sich aber auch in der Position wieder, die Rom bezüglich der Reform des UN-Sicherheitsrates seit 1992 eingenommen hat. Hier spielt Italien zum einen eine durchaus positive Rolle mit seinen spezifischen Reformvorschlägen – Einführung einer neuen Kategorie von zehn halb ständigen, also rotierenden Mitgliedern, ohne die Position der jetzigen ständigen Mitglieder zu ändern –, und zum anderen eine negative Rolle, indem es vor allem versucht, die Erweiterung der ständigen Sitze nur um Deutschland und Japan zu verhindern.

In beiden Ländern wird das Geschehen oft als eine Auseinandersetzung zwischen Italien und Deutschland dargestellt. Es zeigt hingegen deutlich die politischen Schwierigkeiten, in denen sich Rom seit einigen Jahren befindet. Um beim Beispiel der UNO zu bleiben – aber sicherlich haben hier auch die Probleme, die mit der Kontaktgruppe und der Währungsunion verbunden sind, ihre Bedeutung –: Mit der Entscheidung für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat u. a. für Deutschland wäre Italien der einzige große Staat der EU

(zusammen mit Spanien) und das einzige Mitglied der G7 (zusammen mit Kanada), das dauerhaft aus dem Direktorium *par excellence* ausgeschlossen wäre, obwohl es ein Bruttosozialprodukt hat, das mit dem Frankreichs und Großbritanniens vergleichbar ist. Deshalb auch die wiederholten Versuche, die einflußreiche italienische Lobby jenseits des Atlantiks zu mobilisieren, um auf die amerikanische Regierung Druck auszuüben, wie auch die teilweise arg polemischen Töne, die gegenüber Deutschland vernommen werden<sup>22</sup>.

---

## Über Europa hinaus

---

Daß der europäische „Kreis“ Priorität gewonnen hat, bedeutet nicht, daß die internationalen Optionen Italiens vor allem von einer geopolitischen Vision bestimmt wären. Die „geopolitische“ Interpretation, die seit neuestem auch in der italienischen politisch-kulturellen Debatte wieder aufgegriffen wird (z. B. in der Zeitschrift *Limes*), ist bei weitem nicht die einzig gültige bei der Definition der Prioritäten jeglicher Außenpolitik, einschließlich der italienischen. Es gibt auch die Geschichte, die zum Beispiel Rom dazu gebracht hat, sich in Gebieten zu engagieren, die von einem strikt geographischen Standpunkt aus sicherlich keine italienische Präsenz rechtfertigen würden (wie bei der Entsendung von Truppen nach Somalia), bzw. es mit großer Aufmerksamkeit zu tun in Gebieten, die zur italienischen „Interessensphäre“ gehören (wie das ehemalige Jugoslawien oder Albanien). Es gibt außerdem ein Kriterium zur Festlegung von Prioritäten, das weder geopolitisch, noch historisch ist, sondern das sich als Übernahme von Verantwortung und Prestigegewinn darstellt, ohne dabei notwendigerweise ausschließlich ein Vorrecht der Regierung zu sein, wie die jüngsten italienischen Aktivitäten in Moçambique gezeigt haben<sup>23</sup>. Schließlich gibt es ein allgemeineres Kriterium der Wahrung der internationalen Stabilität

---

22 Zu den bilateralen Beziehungen (und gegenseitigen Ansichten) vgl. A. Missiroli, *Italia – Germania: le affinità selettive*, in: *Il Mulino/Europa*, II (1995) 2, S. 26–40.

23 Die römische Gemeinschaft von Sant’Egidio hat hier erfolgreich zwischen den Seiten vermittelt und die nationale Befriedung in Maputo erleichtert. Die Gemeinschaft – dem Vatikan nahe, aber von Laien geleitet – hat noch in anderen Fällen versucht zu vermitteln, mit geringerem Erfolg: vgl. A. Riccradi, *Sant’Egidio, Roma e il mondo*, Rom 1997. Zum nie expliziten, aber dennoch wichtigen Einfluß des Heiligen Stuhls auf die italienische Außenpolitik vgl. das Heft von „Limes“, *Le città di Dio*, I (1993) 3; ferner S. Picciaredda, *Quanto è italiana la chiesa universale*, in: *Limes*, VI (1998) 1, S. 35–43. Dieser Einfluß zeigt sich auch in der Präsenz in

20 Vgl. die Analyse von M. Dassù, *Perchè l’Italia ha fallito nella ex Jugoslavia*, in: *Limes*, II (1994) 3, S. 219–228.

21 Vgl. A. Missiroli, *La PESC e la politica estera italiana: vincoli, problemi e scenari*, in: G. Bonvicini u. a. (Hrsg.), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell’Unione Europea*, Mailand 1997, S. 37–61.

und gemeinsamer globaler Interessen wie der Schutz der Menschenrechte und der Umwelt. Es ist ein ethisches Kriterium, das jedoch politisch relevant ist, da es heute sehr schwierig erscheint, spezifische Interessen zu verfolgen, wenn der globale Kontext destabilisiert und ohne ein System von einzuhaltenden Verhaltensregeln ist.

Die zunehmende Bedeutung, die Italien den multinationalen Initiativen und Instanzen beimißt, entspricht dieser Vision und dem Bedürfnis zur Rationalisierung von Interventionen und der Optimierung der knapper werdenden Ressourcen<sup>24</sup>. Das bedeutet jedoch nicht, daß es nicht Gebiete oder Sektoren gibt, in denen Rom eigene Interessen verfolgt und verteidigt. Schon früher hat es hier autonome Initiativen Roms gegeben, wenn auch oft nicht durchgehend und manchmal zaghaft. Dies trifft in erster Linie auf die italienische „Diaspora“ in anderen Ländern zu, die die politische und wirtschaftliche Aufmerksamkeit rechtfertigt, die Italien zum Beispiel einigen lateinamerikanischen Ländern entgegenbringt (Argentinien, Venezuela). Es gilt jedoch besonders für den *Mittelmeerraum* und für *Mittel- und Osteuropa*.

Im ersten Fall findet die rhetorische Emphase von Politik und Institutionen keine Entsprechung im konkreten Einsatz und der Präsenz des Landes in diesem Gebiet. Sicherlich hat Italien immer darüber gewacht, daß ein Gleichgewicht der Gemeinschaft in Richtung Süden bestehen blieb, besonders seit die Erweiterungen vor allem in Richtung Norden und Osten erfolgen. Die „Einfrierung“ der Kandidatur von Malta (von Rom unterstützt) und der Ausschluß der Türkei von der Liste der unmittelbaren EU-Kandidaten – ein Ausschluß, dem sich Rom widersetzt hat auch angesichts der möglichen Auswirkungen auf die Kandidatur Zyperns – haben die mediterrane Karte stark geschwächt. Allgemein erscheint jedoch der italienische Aktivismus weit hinter den erklärten Ansprüchen zurückzubleiben, die Rom vor einigen Jahren dazu gebracht hatten, eine Konferenz für Sicherheit und Kooperation im Mittelmeerraum (KSKM) zu initiieren, die auf dem Modell der KSZE basierte. Heute ist es eher Spanien, das der stärkste Vertreter der mediterranen Sache ist, sowohl innerhalb

zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die mit der katholischen Kirche verbunden sind.

24 Man denke zum Beispiel an den Bereich der internationalen Hilfe und Kooperation, der sich in den achtziger Jahren extrem ausgeweitet und das Außenministerium zu einem *Ausgabenministerium* gemacht hat. Heute ist dieser Bereich zusammengeschrumpft, sowohl was die Mittel als auch das Personal angeht; vgl. P. Isernia, *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna 1995.

als außerhalb der europäischen Institutionen. Von italienischer Seite gibt es eine Verpflichtung zum Schutz von Investitionen und Energielieferungen (Libyen, Algerien), zur Stabilisierung besonders naher Länder (Tunesien) und zur Begrenzung von möglicher Massenmigration. Aber es fehlt eine organische und kohärente Politik für diesen Raum; ferner die Mittel, die den Zielen angemessen wären<sup>25</sup>.

Das Gegenteil gilt für Mittel- und Osteuropa, insbesondere für die Donauregion. Wenn auch der offizielle Enthusiasmus über die Erweiterungsaussichten der EU nach Osten eher verhalten ist – so daß die italienische Haltung zur Integration der mitteleuropäischen Länder oft als überwiegend widerstrebend beurteilt wird –, sind die realen wirtschaftlichen Interessen wie die diplomatischen Initiativen immer stärker dorthin ausgerichtet. Schon seit Jahren ist Italien (nach Deutschland) der zweite Investor und Handelspartner in dieser Region. In Kroatien, der Slowakei und Ungarn ist die italienische wirtschaftliche Präsenz sehr stark. Die Regierung in Rom, aber ebenso die Regionen und die lokalen Behörden im Nordosten Italiens sind dabei, einige transnationale Projekte im Infrastruktur- und Energiebereich zu realisieren (z. B. eine Verkehrsverbindung von Triest nach Kiew via Ljubljana/Budapest).

Nach der Aussöhnung im Jahre 1996 hat Italien zuerst den möglichen Beitritt von Slowenien in die NATO explizit unterstützt – der zwar vom Atlantischen Rat in Madrid im Juli 1997 abgelehnt wurde, jedoch sicherlich in einem Jahr in Washington wieder auf den Tisch gebracht werden wird – und dann die Aufnahme des Landes für die Beitrittsverhandlungen zur EU befürwortet. Die privilegierten Beziehungen zu Ljubljana sind seit kurzem durch die Formalisierung einer Art „Dreierbundes“, der Budapest einschließt, erweitert worden (wahrscheinlich in Erwartung, daß sich auch die politische Lage in der Slowakei normalisiert).

25 Exemplarisch die Analyse von J. Holmes, *Italy: In the Mediterranean, but of it?*, in: *Mediterranean Politics*, 1 (1996) 2, S. 176–192. Beim Unterschied zwischen Rhetorik und konkreter Handlungsweise fällt vielleicht ebenfalls ins Gewicht, daß ein erheblicher Anteil auch des Führungspersonals im Außen- und Verteidigungsministerium aus Süditalien stammt – mit all den Hintergründen im Sinne von Identität und Interessenverständnis –, während die *business community* weitgehend norditalienisch ist. Es ist jedenfalls erwähnenswert, daß, als Frankreich vor einiger Zeit die Frage eines stärkeren Ausgleichs in der Verteilung der NATO-Kommandostellen zwischen Europäern und Amerikanern aufwarf, Italien sich mehr oder weniger offen auf die Seite der Vereinigten Staaten gestellt hat, sowohl aus Angst vor einem amerikanischen Disengagement als auch aus Widerstand gegen eine französische Kommandoführung in Neapel.

Ebenso ist die Mitteleuropäische Initiative (MEI) nunmehr endgültig institutionalisiert worden. Der Sitz des Sekretariats ist jetzt Triest. Vor Jahren aus dem Verbund „Alpen – Adria“ geboren, durch die Initiative von De Michelis erweitert zuerst zur „Quadrangone“ (1989) – zu der Italien, Österreich, Ungarn und Jugoslawien gehörten – und dann zur „Pentagone“ (unter Einschluß Polens), war sie zunächst durch den Ausbruch der Jugoslawienkrise gestrandet, um schließlich als MEI neu zu entstehen, die sich allmählich bis an die Grenzen Rußlands ausgedehnt hat.

Italien nimmt heute eine spezifische Rolle in den mittelost- und südosteuropäischen Staaten ein und leistet auch politisch-diplomatisch einen wachsenden Beitrag zur privatwirtschaftlichen Durchdringung und – trotz der gelegentlichen Rivalitäten mit Deutschland und besonders Österreich – zur allgemeinen Stabilisierung der Region. Obwohl es übertrieben scheint, von einer römischen „Ostpolitik“ zu sprechen<sup>26</sup> – wie es die italienische Presse tut –, gibt es keinen Zweifel, daß Italien in der Donauregion eine moderne außenpolitische Initiative ergreift – und dies komplementär und nicht alternativ zur europäischen Priorität.

---

## Über das Jahr 2000 hinaus

---

Nachdem das Hauptziel (der Beitritt zur Europäischen Währungsunion) erreicht ist, besteht die

26 Für eine historische Analyse vgl. V. Mastny (Hrsg.), *Italy and East-Central Europe: Dimensions of the Regional Relationship*, Boulder – San Francisco – Oxford 1995. Zur MEI vgl. L. Troiani, *Un caso di cooperazione intergovernativa per lo sviluppo: l'iniziativa centro-europea*, in: *Politica Internazionale*, XXII (1994) 3, S. 93–104. Auch die Beziehungen mit Polen sind hervorragend, nicht zuletzt wegen der traditionellen kulturellen und religiösen Bindungen. Erstaunlicherweise (aber nicht allzusehr) haben die Regierungen in Rom immer versucht, gute Beziehungen mit Moskau zu halten, erst im Rahmen der Entspannung und nach 1989 im Rahmen einer regionalen Stabilisierung und der Wahrung und Förderung wirtschaftlicher Interessen (auch im Energiesektor, wo die ENI schon lange eine eigenständige und entscheidende Rolle spielt), so daß Italien z. B. die kürzliche Erweiterung der NATO eher mit Sorge gesehen hat; vgl. M. Dassù/R. Menotti, *Italy and NATO Enlargement*, in: *The International Spectator*, (1997) 3/4, S. 65–86.

neue Herausforderung für Italien jetzt darin – außer der Reform des Sozialstaats, die auch für andere Partner eine Herausforderung darstellt –, seine staatlichen Strukturen den Bedürfnissen des Marktes und der einheitlichen Währung anzupassen. In der konzertierten Leitung von Außen-, Wirtschafts- und Geldpolitik hat Italien insgesamt eine Leistung und Kompetenz gezeigt, die denen anderer Länder nicht nachstehen<sup>27</sup>.

In anderen Bereichen der Verwaltung ist die Bilanz deutlich schlechter. Abgesehen von den bereits erwähnten Schwierigkeiten mit dem Schengener Abkommen reicht ein Blick auf den Brüsseler Strukturfonds, von dem Italien seit Jahren Unterstützungen erhält, ohne sie zügig und effektiv zu verwenden, so daß es nicht geringe passive Residuen angesammelt hat. Es hat Koordinationsprobleme gegeben zwischen Ministerien, (vor allem süditalienischen) Regionen, Gemeinden und lokalen Politikern, aber es hat auch allgemein die Fähigkeit – und vielleicht der Wille – gefehlt, sich zeitlich zu engagieren und Pläne, konkrete Projekte und glaubwürdige Ausgabenplanungen vorzuschlagen. Angesichts der dauerhaften Kürzungen im nationalen öffentlichen Haushalt hat die Nichtverwendung von Gemeinschaftsmitteln die weniger entwickelten Gebiete auch um wichtige Ressourcen gebracht: Ressourcen, die im nächsten Haushaltsplan der Gemeinschaft wieder geringer sein werden – der ganze Regionen wie Sardinien und Apulien von den EU-Hilfen ausschließen könnte – und sich durch den Beitritt der mittelosteuropäischen Länder weiter verringern werden.

Auch dies sind Herausforderungen für das „System Italien“, bei denen sich zeigen wird, ob es insgesamt fähig ist, in der immer engeren Europäischen Union zu wachsen, an der es sich mit all seinen Kräften und legitimerweise beteiligt hat.

27 Die größten technischen Kapazitäten in diesem Bereich liegen immer noch beim Außenministerium, aber auch die Italienische Nationalbank und seit neuerem das Schatzministerium haben erheblich an internationaler Glaubwürdigkeit gewonnen. Italien ist vielleicht das einzige unter den großen EU-Ländern, das noch kein Ministerium (oder ein Staatssekretariat) für Gemeinschaftsangelegenheiten geschaffen hat. Viele Kompetenzen liegen allerdings inzwischen de facto beim Amt des Ministerpräsidenten.

## **Ulrich Beuttler/Georg Gehlhoff: Neues Parteiengefüge und politische Reformen in Italien**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/98, S. 3–14

Nach dem Ende des Kalten Krieges und auf Grund innenpolitischer Krisen („Tangentopoli“ – „Bestechungsstadt“) hat das italienische Parteiensystem einen tiefen Wandel erfahren. Es bewegt sich heute vorsichtig auf einen Bipolarismus zu. Einige Tendenzen wie die traditionelle Verschleierung von Gegensätzen zwischen Regierung und Opposition (*trasformismo*) und die Zersplitterung der Parteienlandschaft erschweren jedoch die Entstehung eines ausgeprägten Bipolarismus. Die Linksdemokraten haben sich von ihrem marxistischen Erbe befreit, während die ehemaligen Neofaschisten sich noch nicht vollständig von ihrer belastenden Vergangenheit gelöst haben. Die katholischen Kräfte sind zersplittert, und die neue Bewegung *Forza Italia* scheint die Rolle der ehemaligen *Democrazia Cristiana* einzunehmen. Sprengsätze im Parteiensystem sind sowohl die secessionistische *Lega Nord* als auch der sehr populäre ehemalige Staatsanwalt Di Pietro.

Auch die Institutionen des italienischen Staates sind in starkem Wandel begriffen. Dieser sollte nach den Planungen der aus beiden Kammern zusammengesetzten Verfassungskommission (*Bicamerale*) noch 1998 zum Abschluß eines neuen Verfassungstextes und damit zum Übergang von der Ersten zur Zweiten Republik führen. Derzeit spricht jedoch alles dafür, daß die *Bicamerale* kurz vor dem Ziel gescheitert ist. Die politischen Probleme Italiens sind komplexer Natur: Seit die relativ stabile Regierung Prodi die Sanierung der Staatsfinanzen in die Wege geleitet und Italien in die Europäische Währungsunion geführt hat, verstärkt sich der Kontrast zwischen Exekutive und Legislative, zwischen erfolgreicher Realpolitik und blockierten Reformen. Die Regierung Prodi ist nun ohne den „Druckausgleich“ der *Bicamerale* und nach den Regeln des alten Systems der Gefahr ausgesetzt, früher oder später den Angriffen aus den eigenen Reihen und/oder aus denen der Opposition zum Opfer zu fallen.

Trotz dieser nicht gerade optimistisch stimmenden Aussichten hat sich seit 1992 in Italien einiges bewegt, was nicht mehr umkehrbar sein dürfte und den italienischen Staat weiter stabilisieren wird. Dazu gehören Föderalisierung und Verwaltungsreformen durch innenpolitischen Druck einerseits, Privatisierung und Schuldenabbau als Erfordernisse der Europäischen Währungsunion andererseits.

## **Günter Trautmann: Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/98, S. 16–26

Italiens Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) stellt einen großen Erfolg dar, an dem fast alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte des Landes beteiligt waren. Italien konzentriert sich inzwischen auf die Strukturprobleme der Euro-politischen „Phase 2“, die am 1. Januar 1999 beginnt. Industrie- und Dienstleistungssektoren wurden von den römischen Regierungen jahrzehntelang subventioniert, protektionistisch vor internationalem Wettbewerb geschützt und durch Lira-Abwertungen konkurrenzfähig gehalten. Um mit diesen Traditionen zu brechen und im internationalen Wettbewerb künftig zu bestehen, wird von italienischen Fachleuten eine „kopernikanische Wende“ in der Mentalität und im Verhalten der Marktakteure und der Politiker gefordert.

Die römische Politik steht in den kommenden Jahren also vor großen Aufgaben: Die immensen Staatsschulden müssen zügig abgebaut, weitere Einschnitte ins Sozialsystem gemacht, die hohe Arbeitslosigkeit bekämpft und die Strukturprobleme des *Mezzogiorno* schrittweise überwunden werden.

Trotz dieser strukturellen Probleme gibt es Grund zu gemäßigtem Optimismus. Die italienische Parteiendemokratie steht heute zwar immer noch vor vielen ungelösten Verfassungsproblemen, aber in Europafragen herrscht ein weitreichender nationaler Konsens. Das wirtschaftliche und politische Stabilitätsbewußtsein ist seit 1996 gewachsen. Zu beobachten ist eine neue Fiskalmentalität italienischer Politiker. Die Haushaltsdisziplin Roms hat nachweisbar zugenommen. Regierung und Parlament konnten in den letzten anderthalb Jahren drastische Sparmaßnahmen durchsetzen. Die Einstellung der Bevölkerung und der großen Verbände zur WWU ist sehr positiv, so daß weitere Sparbemühungen in Italien eine solide politische Legitimationsbasis haben. Vor allem aber hat sich gezeigt, daß Italien mit dem europäischen Druck konstruktiv umgeht. Es steht daher nicht zu befürchten, daß die römischen Sparbemühungen entscheidend nachlassen werden, nachdem das hart erkämpfte Ziel – die dritte Stufe der WWU – nunmehr erreicht ist.

## **Antonio Missiroli: Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht. Europa als Herausforderung und Reformzwang**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/98, S. 27–36

Italien hat in mehrfacher Weise am europäischen Integrationsprozeß teilgenommen: als Gründungsmitglied mit gleichen Rechten gegenüber seinen fünf Partnern, aber auch als ‚armer Verwandter‘, der Hilfe brauchte. Im Laufe der Jahrzehnte ist Europa für Rom immer mehr eine Zielsetzung und Herausforderung geworden, die beide nützlich und oft notwendig waren, um die unvermeidlichen Reformen zur Modernisierung des Landes im Innern durchzusetzen. Diese mehr oder minder bewußte Strategie ist sicherlich durch den oberflächlichen, aber verbreiteten Europäismus in der italienischen Bevölkerung gefördert worden, der auch geholfen hat, die ursprünglichen Parteienkonflikte über die Außenpolitik zu überwinden.

Diese Tradition in der italienischen Europapolitik ist durch das Ende des Kalten Krieges und das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages innen- wie außenpolitisch auf den Prüfstand gestellt worden. Auf der einen Seite haben die Mitgliedschaft in der NATO und die Zugehörigkeit zum westlichen Bündnissystem einen Teil ihrer Bedeutung verloren (auch innenpolitisch). Dies hat das Land vor die Aufgabe gestellt, seine Prioritäten und Verantwortlichkeiten neu zu definieren, um nicht auf europäischer und internationaler Ebene marginalisiert zu werden. Auf der anderen Seite hat die Vorbereitung auf die Währungsunion deutlich gemacht, daß sein Status als Gründungsmitglied der EWG Italien nicht mehr automatisch zum ersten Kreis im Integrationsprozeß gehören ließ und daß der Preis für eine Teilnahme inzwischen höher geworden war. Die politische und moralische Krise, die das Land ab 1992 traf, hatte es für die nationalen Eliten noch schwieriger gemacht, die unvermeidlichen Maßnahmen zur Konvergenz Italiens mit seinen Partnern (Euro, Schengen) einzuleiten.

Nur das Herannahen der Währungsunion und das Risiko eines Ausschlusses des Landes vom harten Kern Europas – zusammen mit dem Wahlsieg einer Koalition, die fast ausschließlich von dem Ziel zusammengehalten wird, „Italien nach Europa (zurück)zubringen“ – haben eine Beschleunigung von Korrekturen ermöglicht, um wenigstens die dringendsten Probleme anzugehen. Obwohl das Ziel „Euro“ inzwischen erreicht scheint, sind weitere Reformen notwendig – besonders in der öffentlichen Verwaltung –, um Italien in jenem Europa zu halten und wachsen zu lassen, das immer enger zusammengeht und zu dem das Land immer legitimerweise gehören wollte und will.