

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Italien

Giulia Caminito
WO IST DIE POLITIK
IN DER LITERATUR?

Sebastian Heinrich
RASENDER STILLSTAND.
ITALIEN IM HERBST 2024

Francesco Palermo
AUTORITÄR REFORMIERT?

Luca Barana
ITALIEN UND DIE MIGRATION

Alexander Grasse
STABIL FRAGIL?
ZUR POLITÖKONOMISCHEN
SITUATION ITALIENS

Karoline Rörig
NACHHALTIG IN DIE ZUKUNFT?
ITALIEN UND DER GREEN DEAL

Carlo Gentile
DEUTSCHE
KRIEGSVERBRECHEN
IN ITALIEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**



Italien

APuZ 40–41/2024

GIULIA CAMINITO

WO IST DIE POLITIK IN DER LITERATUR?

Die Romanautorin Giulia Caminito reflektiert über ihre Jugend in Italien, die Entfremdung ihrer Generation von der Politik und ihre literarische Entwicklung. Den Intellektuellen ihres Landes wirft sie vor, sich verschanz zu haben. Es fehle an politischem Denken.

Seite 04–09

SEBASTIAN HEINRICH

RASENDER STILLSTAND.

ITALIEN IM HERBST 2024

Unter Giorgia Melonis Regierung wirkt Italien trotz umtriebiger Politik im Stillstand gefangen: Die Koalition prescht mit dem Staatsumbau voran, während sich die eigentlichen Probleme des Landes bedrohlich auf türmen. Doch es gibt auch Signale der Hoffnung.

Seite 10–17

FRANCESCO PALERMO

AUTORITÄR REFORMIERT?

Die rechte Regierungsmehrheit unter Premierministerin Giorgia Meloni hat drei Reformen eingeleitet, die den italienischen Staat tiefgreifend verändern würden. Was ist vorgesehen, wie weit sind die Pläne fortgeschritten, und in welche Richtung entwickelt sich Italien dadurch?

Seite 19–25

LUCA BARANA

ITALIEN UND DIE MIGRATION

Italien verschärft unter Giorgia Meloni seine Migrationspolitik: national durch strengere Aufnahme Gesetze, international durch Abkommen mit Drittstaaten wie Tunesien oder Albanien. Zugleich wächst mit dem EU-Migrationspakt die Verantwortung Italiens.

Seite 26–31

ALEXANDER GRASSE

STABIL FRAGIL? ZUR POLITÖKONOMISCHEN SITUATION ITALIENS

Italiens rechtsnationale Regierung ist gestärkt aus der Europawahl 2024 hervorgegangen. Die sozioökonomische Situation ist jedoch weiterhin fragil. Welche Rolle spielen wirtschaftliche und soziale Fragen mit Blick auf die Wahlentscheidung und auf machtpolitische Perspektiven?

Seite 32–40

KAROLINE RÖRIG

NACHHALTIG IN DIE ZUKUNFT?

ITALIEN UND DER GREEN DEAL

Der EU-geförderte nationale Aufbau- und Resilienzplan bietet Italien die Chance, überfällige Reformen und Investitionen anzustoßen. Für eine Erneuerung im Sinne nachhaltiger Entwicklung braucht es das Engagement von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Seite 41–47

CARLO GENTILE

DEUTSCHE KRIEGSVERBRECHEN IN ITALIEN

Die deutschen Kriegsverbrechen in Italien im Zweiten Weltkrieg bleiben ein schmerzhaftes Kapitel der europäischen Geschichte. Trotz zahlreicher Bemühungen in beiden Ländern, die Verbrechen aufzuarbeiten, blieb die juristische Aufklärung unzureichend und oft symbolisch.

Seite 48–54

KARTE ITALIEN

Seite 18

EDITORIAL

Italien gilt als Sehnsuchtsland der Deutschen: Einmal über die Alpen, und schon ist die Landschaft schöner, das Wetter besser, das Essen leckerer, und die Menschen sind herzlicher. Den Traum einer Italienreise erfüllen sich seit den 1950er Jahren immer mehr deutsche Urlauberinnen und Urlauber – 2024 werden 6,5 Millionen erwartet. Jenseits von Klischees und einer beiderseitigen Verklärung ist das Wissen übereinander jedoch ausbaufähig: „Man schätzt bzw. achtet sich, aber kennt sich doch nicht wirklich“, heißt es in einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung von 2021. Eine Gelegenheit, sich besser kennenzulernen, ist die Frankfurter Buchmesse 2024: Italien ist Ehrengast.

Nach der Corona-Pandemie, von der Italien besonders heftig getroffen wurde, beherrscht vor allem die rechte Regierungskoalition unter Giorgia Meloni die Schlagzeilen der hiesigen Italien-Berichterstattung. Der Amtsantritt der ersten Ministerpräsidentin in der Geschichte der Republik im Herbst 2022 wurde durchaus mit Sorge beobachtet, gilt ihre Partei Fratelli d'Italia doch als postfaschistisch – also als Nachkommin des historischen Faschismus. Während sich auf europäischer Ebene bislang wenig davon zeigt, wird in Italien leidenschaftlich über Melonis Reformvorhaben gestritten. Insbesondere in dem Versuch, das Regierungssystem umzubauen und durch eine Stärkung der jeweiligen Parlamentsmehrheit die Machtverhältnisse zugunsten der Exekutive zu verstetigen, sehen viele einen Angriff auf die Verfassung.

Wie in Deutschland ist die politische Debatte auch in Italien stark von den Themen Flucht und Migration geprägt. Seit Jahren gehört Italien zu den Ländern, an dessen Küsten die meisten Flüchtlinge ankommen. Lange Zeit wurden die Hilfesuche aus Südeuropa von den nördlichen EU-Staaten ignoriert. Ob die Wahrnehmung eines wachsenden Migrationsdrucks im Norden die Solidarität mit dem Süden stärkt? Im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem behält Italien eine Schlüsselstellung.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

WO IST DIE POLITIK IN DER LITERATUR?

Giulia Caminito

Ich war fünfzehn und mein Freund zeichnete Keltenkreuze in mein Tagebuch, er fand das zum Lachen. Mich nervte das, ich strich sie durch, aber wenn er das Tagebuch wieder in die Hand nahm, um das Wort DUX (Führer) hineinzuschreiben, ließ ich ihn gewähren. Er schrieb, ich strich durch. Er spielte mit den Symbolen einer Diktatur, ich fand sie schrecklich und vulgär, aber hinderte ihn nicht an seinem Gekritzel. Gleich darauf gingen wir ins Kino oder zu ihm nach Hause, um mit meinem MP3-Player Musik zu hören, vor allem Lucio Battisti. Ich war an seine Taten und Worte gewöhnt, ich maß ihnen kein Gewicht mehr zu. Die Lust, mit ihm zusammen zu sein, war stärker als die, mich aufzuregen und Stellung zu beziehen.

So habe ich einen Großteil meiner Jugend verbracht: Ich wusste, was aus meiner Sicht richtig war und was falsch, aber ich konnte es nicht aussprechen. Frustriert ertrug ich die neofaschistischen Sprüche meiner Freunde, die Slogans, die ich auf den Wänden sah und jeden Morgen in der Schule las. *Il Duce è la luce*, stand da, der Duce ist das Licht, und ich starrte ratlos drauf.

In diesen Jahren gab es in meinem Umfeld außer meinen Eltern niemanden, der über Politik redete. Jeder von uns war mit sich selbst beschäftigt, gehemmt vom Desinteresse der anderen an bestimmten Themen, voller Angst davor, aus der Reihe zu tanzen, lästig zu sein. Die Welt bestand aus nachmittäglichen Ausflügen auf dem Moped, Mathe-Hausaufgaben, die am Sonntag noch schnell gemacht werden mussten, den ersten SMS auf dem Handy, den Partys, zu denen man eingeladen werden wollte. Niemand hat mich damals aufgefordert, zusammen auf die Straße zu gehen oder auf eine Demo.

Die einzigen politischen Diskussionen, die ich zu hören bekam, waren die Auseinandersetzungen zwischen meinem Vater und meinem Groß-

vater vor dem Fernseher. Der eine wählte links, der andere rechts, und jede Nachrichtensendung endete im Streit. Ich wurde aus dem Zimmer geschickt.

Mein Vater und meine Mutter hatten ihre Jugend in den 1970er Jahren, Politik war damals ihr tägliches Brot. Jede Entscheidung, jede Wahl wurde vom Standpunkt einer genau umrissenen politischen Identität aus getroffen, vor dem Hintergrund bestimmter Lektüren, Diskussionen und Konfrontationen, die ausgehend von Büchern, Debatten und Zeitschriften eine stabile Praxis ergaben, eine bewusste Lebensform.

Ich erinnere mich noch an ein Abendessen bei Freunden meiner Eltern, zu dem auch ein Paar eingeladen war, das ich nicht kannte. Sie erschienen mir wie beliebige Erwachsene, sie tauschten mit meinen Eltern ein paar Anekdoten aus der Vergangenheit aus, unterhielten sich angeregt und umarmten uns zum Abschied, der früher kam als erwartet. Ich fragte meinen Vater, warum sie so früh gegangen waren, und er antwortete lakonisch: „Sie mussten wieder rein.“ In dem Moment begriff ich nicht. Erst Jahre später wurde mir klar, dass die beiden auf Freigang waren. Sie mussten zurück ins Gefängnis. Sie verbüßten die letzten Jahre einer Haftstrafe wegen terroristischer Aktivitäten, sie hatten sich an einigen Aktionen der *Brigate Rosse* beteiligt und waren festgenommen worden.

Meine Mutter musste manchmal lachen, wenn sie sich daran erinnerte, wie sie und mein Vater nach einer Demonstration vor einem bewaffneten Polizisten geflüchtet waren und völlig außer Atem zum Glück gerade noch so einen Bus erreicht hatten. Der Busfahrer hatte den Polizisten kommen sehen und sofort die Türen geschlossen, er war losgefahren und hatte sie gerettet.

Ich erzählte meinen Freunden in der römischen Provinz nie von gewissen politischen Abenteuern meiner Familie, und wenn ich zum Mittagessen eingeladen war und sich jemand bei Tisch über kinderfressende Kommunisten im Fernsehen aufregte, behielt ich für mich, was ich dachte.

Es gab da eine Spaltung, eine Diskrepanz zwischen dem Ich, das unfähig war, auf Gleichaltrige zu reagieren, und dem wachen und neugierigen Ich innerhalb der heimischen vier Wände. Ich wusste nicht, wie ich diese beiden Ichs zusammenbringen konnte, ich ließ sie nebeneinander bestehen: die Freundin eines reichen neofaschistischen Jungen, der mir Keltenkreuze ins Tagebuch oder aufs Federmäppchen zeichnete, und die Tochter ehemaliger linker Aktivisten, die Freunde der Brigade Rosse zum Abendessen einluden.

Die Romane, die ich las, stammten alle aus dem Bücherregal zu Hause, nie aus der Schule, nie von meinen Freundinnen. Der gegenteilige Fall war sehr selten. Noch seltener war, dass ich mit jemandem aus meinem Umfeld über Bücher sprach. Meine Freundinnen und ich waren damit beschäftigt, in den Myspace-Chats ältere Jungs zu suchen, die uns hübsch fanden.

Erst viel später habe ich begriffen, dass meine Unfähigkeit zum Teil die einer ganzen Generation war, dass diese kollektive Gleichmütigkeit viele von uns betraf: diejenigen, die sich daran gewöhnt hatten, Politik nur im Fernsehen zu verfolgen, wo Politiker über alles Mögliche, aber ohne wirkliche Argumente miteinander stritten, diejenigen, die nach dem G8-Gipfel in Genua 2001 Angst hatten, auf Demos zu gehen, weil sie fürchteten, mit Schlagstöcken traktiert zu werden, diejenigen, für die Gewalt ein Tabu war und jugendlicher Übermut nur eine Ausrede, um nachts auf dem Moped mit ausgeschalteten Scheinwerfern durch die Gegend zu fahren.

Nach dem Gymnasium entschied ich mich fast unbewusst für die Philosophische Fakultät, und ebenso unbewusst zogen mich die Kurse zu Recht, Politikwissenschaft und politischer Theorie an.

Auf einmal nahm alles, was ich als fremd und unmöglich empfunden hatte, in den Universitätsvorlesungen Gestalt an, in den Gesprächen mit meinen Studienkollegen, in den Büchern, die ich

in der Bibliothek fand. Wie von Zauberhand traten mir Begriffe wie „Naturrecht“, „Universalismus der Differenz“, „Antinomien der Demokratie“, „Leviathan“, „Phänomenologie des Geistes“ und „Anerkennung“ vor Augen. Mit jeder neuen Lektüre wuchs mein Selbstbewusstsein, ich kam nach Hause und sprach mit meinen Eltern darüber, ich verwendete hochtrabende Begriffe, um mich wichtig zu machen, ich glaubte, endlich zur Wahrheit vorgedrungen zu sein, die ganze Größe des politischen Denkens erfasst zu haben und darüber verfügen zu können. Mitleidig schaute ich auf meine früheren Mitschüler herab, auf meinen albernsten, reichen Freund, auf dieses Leben in der Provinz, wo niemand wusste, wer Hobbes war.

Ich wandte mich von den Romanen ab, fünf Jahre lang las ich nur philosophische Bücher, auf meinem Nachttisch hatte ich Augustinus liegen, und ich schrieb meine Hefte mit Notizen zur Aufklärung voll.

Und doch verspürte ich einen neuerlichen Bruch: Ich hatte mich verändert, aber die Politik in Italien nicht, sie war die gleiche geblieben. Keiner der Denker, die ich studierte, wurde je erwähnt, bei keinem der Vorträge, die ich besuchte, war je ein Vertreter der Politik im Raum, keiner meiner Studienkollegen hatte den Wunsch, später in die Politik zu gehen. Dieser Bruch wurde offenkundig, als ich 2012 meinen Abschluss machte und im Vollbesitz meiner Kenntnisse davon ausging, es müsse ein Leichtes sein, das, was ich gelernt hatte, in die Praxis umzusetzen. Ich begann mich zu fragen, wie ich das anstellen sollte. Viele meiner Kommilitoninnen wurden Lehrerinnen, andere gingen ins Ausland, wieder andere blieben als Assistentinnen an der Universität, andere schließlich änderten ihr Leben von Grund auf, ließen die philosophischen Studien beiseite, als wären sie eine glückliche Parenthese in einer Welt, in der die Anwendung des Studierten unmöglich erschien.

Ich begann das Fernsehen zu hassen. Ich schaltete es aus, wenn politische Debatten kamen, ich drehte den Ton leise, wenn die Politiker entgegengesetzter Lager aufeinander einschrien, ich war genervt, wenn von Wahlen und von Wahlkampf die Rede war. Ich hätte auf alles spucken mögen, auf Flugblätter, Wahlplakate der Kandidaten, auf diese lächelnden Gesichter, die Partei-logos. Es ekelte mich alles an.

So habe ich die Jahre nach meinem Studienabschluss zugebracht, ich fragte mich nach dem tie-

feren Sinn meiner Entscheidungen, was mich zu diesem Studium gebracht hatte und weshalb, vor allem aber warum es innerhalb der Universität so schien, als würden wir Studierenden etwas fundamental Wichtiges tun, und kaum setzten wir einen Schritt nach draußen, verweigerte sich uns die Welt. Wir waren zu nichts nütze, es gab keinen Platz für uns.

Meine Mitschüler vom Gymnasium hatten unterdessen ihren Abschluss in Wirtschaftswissenschaften, Jura, Medizin gemacht, ihnen stand die Rolle, die sie einnehmen würden, und was sie anstrebten, klar vor Augen. Mir hingegen nicht, ich war in einen Abgrund der Sinnlosigkeit gefallen. Ich verspürte heftige Wut und Angst, ich hatte fünf Jahre meines Lebens etwas gewidmet, das sich im Nichts aufgelöst zu haben schien. War es die Universität, die uns belog, oder war die Welt die eigentliche Lüge?

Ich hatte gelernt, dass jede Erscheinung in der Geschichte der Politik, zumindest bis zum 20. Jahrhundert, sich der Ausstrahlungswirkung einer politischen Theorie verdankte. Mehr als Bücher, geschrieben von einzelnen Männern oder Frauen, hatte es nicht gebraucht, um zahlreiche Interpretationen und noch zahlreichere politische Standpunkte in die Welt zu bringen. Aber was mich umgab, was ich um mich herum sah, sagte mir das Gegenteil: In den 2000er Jahren waren auf der einen Seite die Politik und auf der anderen Seite, mit gehörigem Sicherheitsabstand, das politische Denken, die politische Literatur, das politische Erzählen.

Angesichts dieser Verbindungslosigkeit war auch ich eine irgendwie aus der Zeit gefallene Frau, der die passenden Worte fehlten und die das Studium eher geschwächt denn zur Teilnahme an der öffentlichen Debatte legitimiert hatte. Wieder war es so wie in meiner Kindheit: Ich ging in eine Richtung und die Politik in die andere.

Es brauchte noch ein paar Jahre – und die Begegnung mit der italienischen Literatur des 20. Jahrhunderts, die Entdeckung der Verlagswelt sowie meinen Wunsch, zu schreiben –, um bei mir eine neue Entwicklung anzustoßen.

Wiederum erst im Nachhinein wurde mir klar, dass alles, was ich studiert hatte und in meinem Leben, meiner Arbeit nicht anwandte, im Schreiben einen Sinn entfalten konnte. Durch

Geschichten, vor allem solchen aus der Vergangenheit, konnte ich anhand meiner Figuren politische Erkundungen unternehmen und mich einigen für mich fundamentalen Themen nähern, beispielsweise politischen Überzeugungen, sozialer Gerechtigkeit und staatlicher Repression.

Während sich in Italien rechte und linke Parteien an der Regierung ablösten und dabei immer schwächer und labiler wirkten, immer unfähiger, gemeinsame Lösungen für die Probleme des Landes zu finden, während die Reden der politischen Entscheidungsträger im Radio, in den Zeitungen und im Fernsehen jeden Tag belangloser und inhaltsleerer wurden und sich ihre Vorzeichen je nach Kontext änderten, um ein paar Wählerstimmen zu sichern, wandte ich mich der Geschichte meiner Familie zu und stellte mir einige Fragen über meine Herkunft.

Die erste und für mich wichtigste betraf meinen Vater und die Tatsache, dass er in Asmara in Eritrea geboren und daher anders war als die Väter meiner Freundinnen. Auf der Suche nach Antworten nahm ich ein Tonbandgerät und interviewte meine Großmutter. Ich wollte wissen, was Afrika mit uns zu tun hatte, warum sie und mein Großvater dort gewesen waren und was Kolonialismus eigentlich für die bedeutete, die kolonisiert hatten. Wussten sie, dass sie Kolonialisten waren? Wussten sie um ihre Privilegien? Was hatten sie von der politischen Geschichte unseres Landes verstanden, gerade in Bezug auf die Länder, die wir besetzt und zu unseren Kolonien gemacht hatten?

Meine Figuren, mein Schreiben wurden von ganz allein politisch, ich musste mich nicht dazu zwingen, musste mein Schreiben nicht dazu zwingen. Ich verspürte den Drang, nachzuforschen, das Bedürfnis kam von weither und half mir, meine Studienjahre endlich fruchtbar zu machen, meinem Weg einen Sinn zu geben und einen Ort zu finden, an dem alle meine Ichs von Bedeutung sein konnten.

Durch die Gespräche mit meiner Großmutter wurde mir klar, dass sie, wie ich, ein Mädchen gewesen war, das nicht verstand, was ihm während des Krieges zustieß – und eine Jugendliche, die aufgebrochen war, ihre Mutter in Eritrea zu suchen, und keine Ahnung hatte, was eine Kolonie war. Sie hatte damals überhaupt kein politisches Bewusstsein und war dennoch Teil eines großen, umstrittenen historischen Phänomens geworden. Und weil ich das nun wusste, war es mir wichtig,

nahe an ihrer Bewusstseinslücke, an ihren Fehlern zu bleiben, denn die ließen sich von Generation zu Generation beobachten, es waren Defizite, die auch ich verspürt hatte, immer ein Stück weit weg von der Politik, immer unfähig, zu handeln oder zu verstehen.

Als mein erster Roman „La Grande A“ 2016 in Italien erschien („Das große A“, 2024), war ich 26 Jahre alt und wurde als „interessante neue Stimme der italienischen Literatur“ betrachtet. Ich absolvierte eine Lesereise und sah mich bei der Mehrzahl der Personen, die ich traf, mit einer völligen Unkenntnis der italienischen Geschichte konfrontiert. Ich fühlte mich fehl am Platz, für viele war ich zu jung, um zu gewissen heiklen Themen Stellung beziehen zu können. Da waren immer ein Mann oder eine Frau, immer älter als ich, die während der Veranstaltung aufstanden und sich aufregten, weil meine Ansichten sie störten. Ich wiederholte, was für mich das Wichtigste war: Mit diesem Buch wolle ich dazu beitragen, dass wir uns der Vergangenheit bewusst werden, einer kollektiven Erfahrung Raum geben. Diese Aussagen stießen häufig auf taube Ohren.

Ich litt darunter, verfolgte aber weiter meinen Weg. Ich stellte mir weiterhin Fragen, wandte mich noch einmal meinen Recherchen zu. Was ich über den italienischen Kolonialismus gelernt hatte, zeigte mir, dass es noch andere Lücken zu füllen gab. In meiner Familie verbarg sich noch eine andere Geschichte, die lose mit der großen italienischen Politik verbunden war: die Geschichte meines Urgroßvaters, eines Anarchisten zu Beginn des 20. Jahrhunderts, aufgewachsen in einem mittelitalienischen Dorf und dann nach Frankreich und Deutschland geflohen.

Der Anarchismus also: eine politische Bewegung, von der ich wirklich wenig wusste und über die man in Italien nur ungenau sprach. Eine Bewegung, die ganz und gar aus dem Geschriebenen, aus dem politischen Denken hervorgegangen war. Das Beispiel meines Urgroßvaters bewies es: Er war Analphabet gewesen und hatte sich selbst Lesen und Schreiben beigebracht. Ohne diese Werkzeuge hätte er nicht am anarchistischen Leben teilnehmen können, das zwar körperlichen Einsatz erforderte, aber mit Artikeln, Aufsätzen, Liedern und Poesie genährt werden musste.

Ich legte mich ins Zeug, studierte, las, stellte Nachforschungen an, und mir wurde bewusst, dass ich mich – nach dem Kolonialismus – wieder mit etwas konfrontiert sah, das teilweise verdrängt worden war: die Bewegungen der extremen Linken, die dem Aufkommen des Faschismus vorausgegangen waren, dieselben Bewegungen, deren Anhänger Mussolini gewesen war, als revolutionärer Sozialist und enger Freund vieler Anarchisten und Republikaner jener Zeit.

Ich musste an meinen Freund zu Gymnasialzeiten denken, der Keltenkreuze in die Tagebücher anderer zeichnete und absolut nichts von der Geschichte der faschistischen Partei wusste, der auch nicht neugierig war, zu erfahren, wer dieser „Dux“ Mussolini in Wahrheit gewesen war, was er getan hatte, was diese Symbole bedeuteten, wie und warum sie ausgewählt worden waren, wie Mussolini von jemandem, der antimilitaristischen und antiimperialistischen anarchistischen Positionen nahestand, zu dem Mann hatte werden können, der den Glanz Italiens durch seine Kolonialmissionen wiederherstellen wollte.

„Un giorno verrà“ kam in Italien 2019 heraus („Ein Tag wird kommen“, 2020) und fand sehr wenig Leser, die Zeitungen interessierten sich kaum dafür, begeistert waren einzig die alten Anarchisten, die ihre Geschichte oder die ihrer Vorläufer in diesem Buch wiederfanden. Häufig wurde ich erneut als die junge Autorin hingestellt, die über Politik schreibt, für wenige schreibt, und ja, es wäre gut, wenn sie damit aufhörte oder interessantere Themen fände, über die sie schreiben könne.

Erst durch das Erscheinen der deutschen Übersetzung im Wagenbach Verlag 2020 fand der Roman Beachtung, und als ich nach Berlin kam, um darüber zu reden, war ich beeindruckt von den vielen Fragen. Das war seltsam, ungewöhnlich für mich, das gab es in Italien nicht.

Einige Jahre lang gefiel ich mir in der bequemen Vorstellung, dass mein äußeres Nicht-Engagement durch mein Schreiben aufgewogen werden könnte, dass das Schreiben von Romanen meine Art war, mich politisch zu betätigen. Und ich glaube, in dieser Hinsicht gibt es zwei Arten von Schreibenden: die einen, die denken, dass ein Buch eine politische Waffe sein kann, und die anderen, die hingegen glauben, dass die Literatur

frei von Moral, Ethik und Politik zu sein hat, dass sie keine Antworten zu geben vermag, sondern lediglich durch die Erzählung auf möglichst komplexe Weise Fragen aufwerfen kann.

Im Studium hatte ich gelernt, dass Bücher Bewegungen auslösen konnten und dass Politik und Literatur in der Vergangenheit Arm in Arm miteinander gegangen waren, dass sie sich oft gefunden oder aneinander gestoßen hatten und dass große Texte der politischen Theorie so viel literarische Geltung beanspruchen konnten wie große Romane.

Aber meine Sichtweise begann sich zu ändern, weil dieser Bruch sich trotz all meiner Versuche nie schloss. Meine Romane waren wirkungslos, oder wenigstens kam es mir so vor: Meine Recherchen lösten keinerlei Debatte aus. Was ich tat, entsprach einem alten Verständnis vom Schreiben, ein Verständnis, das mir im beginnenden 21. Jahrhundert nicht mehr zeitgemäß erschien – die Jahre, in denen ich erwachsen geworden war, hatten mir doch immer wieder vorgeführt, wie fern mir Konsum, Werbung und das schrille Gezeter der Politiker waren, wie fern von allem, was ich liebte, was ich studierte und las.

Auf dem Höhepunkt einer schweren Identitätskrise sagte ich mir also, dass ich mit dem Schreiben und der Philosophie Schluss machen würde. Ich würde ein letztes Buch schreiben, und wenn dieses nicht ein Minimum an Debatte, ein Minimum an Reaktionen auslösen würde, dann hätte es wirklich keinen Sinn, weiterzumachen.

Aber wo sollte ich ansetzen, welchen Diskurs aufnehmen? Ich stürzte mich in die Arbeit und begann, einen neuen Roman zu konzipieren, in dem politische Überlegungen präsent, aber weniger sichtbar in die Erzählung eingebettet sein sollten. Was lag mir am Herzen, worüber wollte ich unbedingt sprechen? Darüber dachte ich lange nach. Ich wollte mich auf die Gegenwart verlegen, aber ich wusste nicht wie, ohne Bücher, Quellen und Archive, die ich durchforsten konnte, fühlte ich mich verloren, war ich nackt.

Immer wieder kamen mir diese Keltenkreuze in meinem Tagebuch in den Sinn und ebenso meine Unfähigkeit, mich gegen diese mit Bedeutung aufgeladenen Zeichen zu wehren, die als Dekoration und zum Spaß verwendet wurden – und dann war da die römische Provinz, wo ich aufgewachsen war und wo nie von Politik gesprochen wurde, wo alles nur auf Gerede konzentriert zu sein schien und wo sehr viele Jugendliche anlass-

los gewalttätig wurden, in absurden Handlungen ihren Frust an anderen ausließen, aber niemals darauf gekommen wären, diese Gewalt gegen die Politiker zu richten, gegen die Apathie, in die sie uns versetzt hatten, gegen ihr Unvermögen. Da begriff ich, dass ich genau darüber schreiben wollte – über die apolitische Dimension, in der ich einen Gutteil meines Lebens zugebracht hatte, wie schwierig es dadurch für mich geworden war, eine Identität auszubilden, wie ich mich immer unvorbereitet in der politischen Debatte wiedergefunden hatte, und wie sehr mir das fehlte, was ich meine Figur Lupo in „Un giorno verrà“ hatte erleben lassen: eine politische Erziehung.

Eine Erziehung, die, davon war ich immer überzeugter, nicht ohne die Praxis auskam, ohne Kommunikation mit anderen Menschen, ohne kollektive Projekte, aber auch nicht ohne Lektüre, Studium, ohne Kultur im weitesten Sinn.

So ist 2021 Gaia entstanden, die Protagonistin von „L'acqua del lago non è mai dolce“ („Das Wasser des Sees ist niemals süß“, 2022) – ein Mädchen, das aus einer Familie mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten stammt und diese Schwierigkeiten nicht dem System, sondern seiner Mutter anlastet, das so sein will wie alle Mädchen in der Provinz. Sie will sich Ohringe und Bikinis kaufen, nichts wissen von der Gesellschaft, in der sie lebt, und zugleich ein Teil davon sein, ohne sich Fragen zu stellen, ohne tagtäglich all die grausamen Ungerechtigkeiten vor Augen zu haben.

Ich fand es eine gute Idee, meine persönlichen und politischen Reflexionen in einen (Anti-)Bildungsroman zu kleiden, ich wollte sehen, was passieren würde, wenn ich politisches Denken und mein Erzählen immer enger miteinander verquickte, sodass Ersteres fast nicht mehr erkennbar war, wollte sehen, ob es möglich war, politische Reflexionen in anderer Weise zu transportieren und so vielleicht verdaulicher zu machen.

Das Buch, an das ich keine großen Erwartungen knüpfte, erreichte ein breites Publikum in Italien und in vielen anderen europäischen Ländern, was es mir in der Folge erlaubte, an mehr als einer öffentlichen Debatte zu genau den Fragen teilzunehmen, die ich versucht hatte, aufzuwerfen. Beinahe sofort wurde mir klar, dass man in Italien vor allem am erzählerischen Aspekt des Romans interessiert war, während in anderen Ländern die

politische Seite auf mehr Interesse stieß – als ob es vom Ausland aus leichter wäre, zu verstehen und zu analysieren, welche Strategie ich verfolgt hatte.

Und doch, trotz dieser großen Befriedigung sind die Gespenster der Vergangenheit nie ganz verschwunden. Nach den ersten Momenten der Euphorie und des Gefühls, es geschafft zu haben, fand ich mein Schreiben erneut vergeblich und sah mich wieder mit schmerzlichen Schwierigkeiten in Bezug auf die heutige italienische Politik konfrontiert. Eine Politik, mit der ich mich nie vertraut fühlte, zu der ich keinen Kontakt hatte und keine Berufung verspürte. Ich fragte mich, ob das an mir lag, ob es einzig und allein meine Schuld war, weil ich meine Vorbehalte hatte, der Gelegenheit stets auswich, an etwas teilzunehmen, was auch nur von fern mit einer Partei zu tun hatte, selbst wenn es eine linke war.

Am Ende antwortete ich: Nein, die Schuld lag nicht nur bei mir, als Generation haben wir eine grausame Entfremdung vom politischen Leben erlitten und auch selbst betrieben. Wir haben aufgehört, unsere Energie in derartige Debatten zu stecken, wir fühlten uns fehl am Platz. Zuerst haben wir uns von der Logik des *berlusconismo* vereinnahmen lassen, der Logik des Geldes, des Eigeninteresses und der Kommerzialisierung des Fernsehens und dann von Trümmern dieser Logik: einer orientierungslosen Linken und einer immer hasserfüllteren Rechten.

Heute genügt es nicht, glaube ich, als Schriftstellerinnen und Schriftsteller zu kommentieren, was der Politiker X tut, oder die Maßnahmen der Regierung zu kritisieren – das ist notwendig, ja, aber für einen echten Neuanfang reicht es nicht aus. Was immer noch fehlt, ist politisches Denken, die Auseinandersetzung mit den politischen Systemen, mit den philosophischen Grundlagen der Politik. Was immer noch fehlt, ist die Fähigkeit, über Politik zu schreiben, nicht über die Tatsachen, sondern über die großen Ideen, die hehren Ideen, die alles andere umgreifen.

In dieser Hinsicht trifft die intellektuelle Klasse in Italien eine Schuld. Getrieben vom Buchmarkt und von der immer lächerlicheren Bedeutung der Literatur für die Öffentlichkeit hat sie sich in ihrer eigenen Welt verschanzt, dort spricht man von sich selbst, sieht nur sich selbst und kritisiert auch bloß sich selbst.

Und so habe auch ich mich letztendlich in meinem Schreiben versteckt, habe aufgehört, den Anschluss an das politische Denken zu suchen, habe meine philosophischen Waffen gestreckt und allmählich vergessen, wie das alles für mich angefangen hatte: mit dem Wunsch, Politik zu verstehen und einen Weg zu finden, Politik zu machen und sie zu verändern. Oder es wenigstens zu versuchen.

Übersetzung aus dem Italienischen:

Barbara Kleiner, München.

Die italienische Originalversion ist verfügbar unter www.bpb.de/apuz/caminito.

GIULIA CAMINITO

ist Schriftstellerin, Herausgeberin und Lektorin in Rom, Italien. Wie alle ihre Romane erschien auch ihr jüngster Roman „L'Acqua del lago non è mai dolce“ („Das Wasser des Sees ist niemals süß“) 2022 in deutscher Übersetzung im Wagenbach Verlag Berlin.

RASENDER STILLSTAND

Italien im Herbst 2024

Sebastian Heinrich

Italien ist geblieben wie immer, man sieht es ja sofort: auf den Fotos, die die Urlauber spätestens seit Ostern wieder in den Whatsapp-Familiengruppen schicken oder auf Instagram posten. Die Pinien am Gardaseeufer in Malcesine, das *gelato* auf der Piazza del Campo in Siena, der blühende Oleander am Küstenabschnitt zwischen Bari und Brindisi. „Ach, Italien.“ Diesen Halbsatz kann man selig dahinseufzen, wie viele Reisende aus dem Norden, die das Land im Urlaub durch ihren Dolce-Vita-Weichzeichner betrachten. Oder man kann ihn dumpf ausstöhnen, wie viele derjenigen, die auch außerhalb der Ferien dort leben.

Zu diesen Menschen gehört Simone Spetia. Spetia ist Moderator der wochentäglichen Morgensendung „24 mattino“ bei Radio 24, dem größten privaten Nachrichtenradiosender Italiens. *Tranquilli, che il paese resta quello che è*, ruft er am 15. Juli 2024 seinen Hörerinnen und Hörern mit ironischem Unterton zu: Keine Sorge, in den USA mag gerade der republikanische Präsidentschaftskandidat fast erschossen worden sein, im Nahen Osten mag ein verheerender Regionalkrieg drohen – Italien bleibt wie immer. Und nein, Spetia meint damit nicht die Pinien am Gardasee, das Gelato, den Oleander. Simone Spetia hat in seiner Radio-Morgensendung wieder einmal von zwei dieser Geschichten berichtet, von denen viele Italiener glauben, dass sie nur in ihrem Land passieren können: Ein Finanzamt hat eine Achtjährige per Brief aufgefordert, Steuern auf die Abfindung ihres kürzlich verstorbenen Vaters zu zahlen; Taxifahrer in Rom sollen eine neue Masche gefunden haben, ihren Kunden 50 Euro pro Fahrt aus der Tasche zu ziehen, natürlich am Fiskus vorbei. Italien scheint 2024 das gleiche Land wie eh und je zu sein, wundervoll und zugleich schrecklich kompliziert.

Seit knapp zwei Jahren ist Giorgia Meloni italienische Ministerpräsidentin: die Frau, die sie im deutschsprachigen Raum „Postfaschistin“ oder „Ultrarechte“ nennen – und vor der viele deutsch-

sprachige Medien gewarnt haben und weiterhin warnen. Meloni, Jahrgang 1977, begann ihre lange Reise an die Spitze der Macht in den 1990er Jahren als Teenager in der traditionsreichen rechtsradikalen Szene Roms. Um die Mitte der 2000er wurde sie zur Berufspolitikerin und arbeitete sich bemerkenswert zielstrebig empor: Chefin der Jugendorganisation der rechtsnationalen Partei Alleanza Nazionale (2004), Einzug ins Parlament und sofortige Ernennung zur stellvertretenden Vorsitzenden der Abgeordnetenversammlung (2006), Jugendministerin unter Regierungschef Silvio Berlusconi (2008). Aus Berlusconis großer Mitte-rechts-Partei Popolo della Libertà trat sie Ende 2012 gemeinsam mit einer Handvoll Gesinnungsgenossen aus und gründete die ultrarechte Partei Fratelli d'Italia (FdI, Brüder Italiens). Der Name ist den Anfangswörtern der Nationalhymne entnommen. Binnen eines Jahrzehnts hat sie aus der Kleinpartei die stärkste politische Kraft des Landes gemacht. Das Rechtsbündnis, das im Herbst 2022 die Parlamentswahlen deutlich gewann, wird von den FdI angeführt.

UMBAU DES STAATES: PLÄNE UND HÜRDEN

Selbst politische Gegner beschreiben Meloni bemerkenswerten Fleiß. Seit ihrem Amtsantritt im Oktober 2022 tut sie viel, um diesen Eindruck zu bestätigen. Etwa, indem sie in ihrer Koalition aus FdI, der rechtsnationalen Lega, der konservativen Forza Italia und weiteren mittig-rechten Kleinparteien Reformpläne zum Umbau des Staates vorantreibt. Sie betreffen zwei wesentliche Bestandteile des italienischen Gemeinweins: zum einen das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Regionen, zum anderen das Regierungssystem. Beide Projekte haben im Frühsommer 2024 bedeutende Hürden im Parlament genommen und werden im Herbst weiterhin ein wichtiger Teil der politischen Debatte sein.

In letzter Lesung bestätigt worden ist die *autonomia differenziata*, die individualisierbare Autonomie. Sie soll es jeder einzelnen der 15 italienischen Regionen ohne Sonderstatut ermöglichen,⁰¹ vom Zentralstaat mehr politische Eigenständigkeit in Bereichen wie Bildung, Verkehr und Steuerrecht zu erhalten.

Auch das zweite Vorhaben, das sogenannte *premierato*, hat bereits die erste von vier Parlamentsabstimmungen überstanden: eine Verfassungsreform, die das italienische Regierungssystem umkrepeln soll. Unter anderem soll künftig das Volk den Ministerpräsidenten direkt wählen. Außerdem ist in beiden Parlamentskammern die Einführung eines „Mehrheitsbonus“ vorgesehen, wodurch die Stellung des Wahlsiegers durch zusätzliche Sitze gestärkt würde. Instabile Mehrheitsverhältnisse und häufige Regierungswechsel sollen dadurch der Vergangenheit angehören. Dank dem *premierato* soll es nie wieder jene „typisch italienischen“ Regierungskrisen geben, über die in Italien wie im Ausland so viele Menschen verständnislos bis fassungslos die Köpfe schütteln. Wie etwa in der vergangenen Wahlperiode, als zwischen Frühjahr 2018 und Sommer 2022 erst eine populistisch-rechtsnationale Koalition regierte, die dann gestürzt und ersetzt wurde von einer populistisch-sozialdemokratischen – bis schließlich eine Expertenregierung der nationalen Einheit unter dem ehemaligen Zentralbanker Mario Draghi übernahm. Nein, Italiens Wählerinnen und Wähler sollen künftig Legislaturperiode um Legislaturperiode bekommen, wofür sie sich mit ihren Stimmzetteln mehrheitlich ausgesprochen haben – so stellen es zumindest Meloni und ihre Koalitionspartner dar.⁰² „Italienische Verhältnisse“, das soll kein Spottausdruck mehr sein.

Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob die Meloni-Regierung ihren Fleiß in dauerhafte Veränderungen umwandeln kann. Das Projekt, den italienischen Staat umzubauen, begeistert vor allem ihre Anhängerinnen und Anhänger – und weckt

bei vielen anderen tiefe Sorgen um die Zukunft der Demokratie. Zu den *premierato*-Gegnern gehören nicht nur Vertreterinnen und Vertreter der Opposition, sondern auch Menschen, die über Parteigrenzen hinweg geschätzt werden. Liliana Segre etwa, Holocaust-Überlebende und bekannteste italienische Zeitzeugin des Völkermords an den europäischen Juden sowie Senatorin auf Lebenszeit, redete Mitte Mai 2024 vor dem Senat auf aufsehenerregende Weise gegen die *premierato*-Reform an. Diese entwertete das Parlament, ohne die versprochene politische Stabilität zu bringen. Einen Monat später veröffentlichte der Verein Articolo 21, der sich dem Schutz der Meinungsfreiheit verschrieben hat, einen von über 180 Verfassungsrechtlern unterzeichneten Appell gegen das *premierato* und zur Unterstützung der Argumente Segres.

Über das *premierato* wird sicher noch länger leidenschaftlich gestritten werden. Ob es Realität wird, ist indes noch offen. Weil es sich bei dem Reformprojekt um eine Verfassungsänderung handelt, ist die Verabschiedung aufwendig und entsprechend langwierig: Auf die erste, im Juni abgehaltene Abstimmung im Senat wird zunächst eine in der Abgeordnetenkammer folgen. Dann gibt es eine zweite Abstimmungsrunde, wieder in beiden Kammern. Zwischen den Abstimmungen müssen jeweils mindestens drei Monate liegen. Stimmt am Ende eine Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten und Senatoren für die Reform, kann sie ohne Weiteres in Kraft treten. Stimmt eine absolute Mehrheit für sie, kann eine vergleichsweise kleine Anzahl an Bürgern oder Parlamentariern eine Volksabstimmung über sie beantragen. Aller Voraussicht nach wird es beim *premierato* zu einem solchen Referendum kommen. 2006 und 2016 sind bereits zwei Ministerpräsidenten mit Staatsreformplänen in Volksabstimmungen gescheitert: zunächst Silvio Berlusconi, jener Politunternehmer und Medienmagnat, an dem lange Zeit fast niemand im Land vorbeikam, und später Matteo Renzi, für den die Niederlage sogar das Ende seiner Amtszeit bedeutete.

Auch bei der *autonomia differenziata* wird einige Zeit vergehen, bis sichtbar wird, ob diese Reform Italiens Nord-Süd-Problem weiter verschärft, ob sie ein goldenes Zeitalter der regionalen Eigenständigkeit einläutet – oder ob sie kaum etwas ändern wird an den „italienischen Verhältnissen“. Jede Region, die fortan mehr Autonomie vom Zentralstaat will, muss das beim Ministerratspräsidium beantragen, also bei der

01 Ein Sonderstatut ist im italienischen Staatsrecht eine Regionalverfassung, die einer bestimmten Region eine besondere Form der Eigenständigkeit gewährt. Ein solches Sonderstatut haben drei Regionen mit Sprachminderheiten (Aostatal, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien) und die zwei Inselregionen Sardinien und Sizilien.

02 Zur *premierato*-Reform siehe die Folge 21 meines Podcasts „Kurz gesagt: Italien“, 25.7.2024, <https://kurzgesagt-italien.podigee.io/21-premierato>. Siehe auch den Beitrag von Francesco Palermo in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Behörde hinter der Regierungschefin oder dem Regierungschef in Rom. Daraufhin sollen Verhandlungen zwischen Zentralstaat und Regionalregierung beginnen. Ob solche Verhandlungen jemals geführt werden, ist ebenfalls offen: Das Verfassungsgericht oder ein *referendum abrogativo*, eine Volksabstimmung zur Abschaffung des Gesetzes zur *autonomia differenziata*, könnten auch diese Reform noch kippen.

PARTEIENLANDSCHAFT NACH BERLUSCONISMO

Neben der politischen Aufregung rund um die Reformpläne sortiert sich gerade die Parteienlandschaft neu. Lang vorbei ist die Zeit des *berlusconismo* von Mitte der 1990er bis Anfang der 2010er Jahre, als die bestimmende politische Konfliktlinie jene zwischen den mittig-rechten Anhängern und den mittig-linken Gegnern Silvio Berlusconi war.

Über Italien hinweggezogen ist auch die Hochphase des europaskeptischen bis europafeindlichen Populismus. Die fetten Jahre der Anti-Parteien-Partei Movimento 5 Stelle (M5S, Fünf-Sterne-Bewegung) und der rechtsnationalen Lega – die mit dem Austritt Italiens aus der EU oder mindestens aus dem Euro liebäugelten und denen der russische Präsident teilweise näher schien als der italienische – hatten mit dem sensationellen Erfolg der M5S bei der Parlamentswahl 2013 begonnen. Die Partei des Komikers Beppe Grillo kam damals aus dem Stand auf rund 25 Prozent in beiden Parlamentskammern. Die populistische Welle schwoll weiter an, erreichte ihren Scheitelpunkt mit der Wahl 2018 und der anschließenden Bildung der Regierung aus M5S und Lega. Im August 2019 scheiterte Lega-Chef Matteo Salvini jedoch auf das Peinlichste daran, Regierungschef zu werden;⁰³ die M5S regierte fortan mit den bislang als Teil der alten Elite verhassten Sozialdemokraten – und wurde ab 2021 Mitglied der Einheits-Krisenregierung Draghis.

03 Salvinis vergeblicher Griff nach der Macht ist inzwischen unter dem Schlagwort *papeete* bekannt: Nach dem sensationellen Erfolg seiner Partei bei der Europawahl 2019 versuchte der Lega-Chef ein Misstrauensvotum gegen M5S-Regierungschef Giuseppe Conte zu erwirken. Er scheiterte jedoch kläglich, Conte blieb Regierungschef und arbeitete fortan mit den Sozialdemokraten des Partito Democratico zusammen, die Lega flog aus der Koalition. Siehe dazu „Kurz gesagt: Italien“, 1.8.2022, <https://kurzgesagt-italien.podigee.io/3-papeete>.

Bei der Wahl 2022 stürzte die M5S im Vergleich zu 2018 von rund 32 auf etwa 15 Prozent ab, die Lega von knapp 18 auf knapp acht Prozent.⁰⁴

Seit 2022 zeichnet sich in der italienischen Politik nach Meinung vieler Beobachter immer stärker ein *nuovo bipolarismo* ab, eine Spaltung zwischen einem erneuerten rechten und einem vergrößerten mittig-linken Block. Rechts ist die Lega zum Juniorpartner geschrumpft, aus Melonis FdI, der größten Fraktion dieses Blocks, sind indes kaum mehr europafeindliche Töne zu hören – und dafür Bekenntnisse zur NATO und zur Verteidigung der Ukraine gegen den russischen Aggressor. Die Mitte-Links-Familie bindet inzwischen die M5S immer stärker ein, und auch den verlorenen Sohn Matteo Renzi, von 2014 bis 2016 sozialdemokratischer Ministerpräsident, zieht es mit seiner liberalen Partei Italia Viva offenbar in die Nähe seiner alten politischen Heimat.

Und als wäre dieser Wandel nicht schon tiefgreifend genug, werden die zwei neuen Blöcke der lange Zeit männerdominierten Politik in Rom von zwei Frauen angeführt, die mit traditionellen Geschlechterrollen brechen. Auf der Linken die 2023 zur sozialdemokratischen Parteichefin gewählte Elly Schlein, die ihre Bisexualität nie versteckt hat, aber auch kaum Aufhebens darum macht. Auf der Rechten Giorgia Meloni, die zwar regelmäßig in Reden ihre Rollen als *mamma*, Frau und Christin betont – die aber als karrierebewusste Mutter, die sich im Amt öffentlichkeitswirksam von ihrem Partner getrennt hat, mutmaßlich nach wie vor viele katholische Traditionalisten erschauern lässt.

Entlang des neuen Links-rechts-Grabens fechten die Opposition um Schlein und das Regierungslager um Meloni wortgewaltige Kämpfe um die Zukunft Italiens aus: Bei Melonis *Premierato*-Reform stehe die italienische Demokratie auf dem Spiel, heißt es von links, die Opposition werde das Vorhaben „sogar mit den eigenen Körpern“ abwehren. Meloni spricht dagegen von der „Mutter aller Reformen“, ohne die sich die für Italien nötigen Veränderungen nicht ernsthaft angehen ließen.

Die *autonomia differenziata* preist der zum Regierungslager gehörende Regionalpräsident von

04 Hier sind keine genauen Prozentzahlen angegeben, da bei den Parlamentswahlen Senat und Abgeordnetenversammlung mit getrennten Stimmzetteln und nach unterschiedlichen Wahlgesetzen gewählt werden. Die Ergebnisse für die Parlamentskammern unterscheiden sich daher.



Die Vorsitzende des Partito Democratico Elly Schlein im Oktober 2023 während einer Fernsehaufzeichnung vor einem Bild der Ministerpräsidentin und Parteichefin der Fratelli d'Italia Giorgia Meloni.

Quelle: picture alliance / zumapress.com, Mauro Scrobogna.

Venetien, Luca Zaia, als Zeichen der „Wiedergeburt des Landes“ an und als „größte Chance für eine echte Reform“, die Italien habe. Die Opposition läuft ihrerseits Sturm gegen die *rimforma spacca-Italia*, die „Spaltpilz-Reform“, die das Wohlstandsgefälle zwischen Norden und Süden des Landes noch steiler mache. Mitte Juni 2024, bei einer Abstimmung über das Autonomiegesetz im Senat, schwenkten Oppositionsabgeordnete aus Protest erst italienische Flaggen und stimmten den antifaschistischen Klassiker „Bella Ciao“ an, später schlug ein Abgeordneter aus dem Regierungslager einen M5S-Parlamentarier mit der Faust, der dem für die Reform verantwortlichen Minister Roberto Calderoli gerade eine Italien-Flagge überreichen wollte.

In dieser aufgeheizten Lage wird im Herbst 2024 in drei Regionen gewählt: in Ligurien, wo der bislang amtierende konservative Regionalpräsident Giovanni Toti im Frühjahr im Zuge eines Strafverfahrens wegen mutmaßlicher Korruption erst zweieinhalb Monate lang unter Hausarrest gestellt worden und dann zurückgetreten ist; in der Emilia-Romagna, die seit Jahrzehnten

durchgehend von linken Präsidenten regiert wird; und in Umbrien, das bis 2019 ebenfalls eine linke Hochburg war, seither aber von Donatella Tesei von der rechtsnationalen Lega regiert wird. Es wirkt, als könnte Italien im Herbst 2024 vor einem weiteren Umbruch stehen.

UMTRIEBIGE MIGRATIONSPOLITIK

Stop agli sbarchi, Schluss mit den Migrant*innen, die per Boot die italienischen Küsten erreichen: Das war in den Jahren vor dem Wahlsieg Melonis einer der beliebtesten Slogans ihrer Fratelli d'Italia. Im Wahlkampf 2022 hat sie sogar lauthals einen *blocco navale* versprochen, eine Seeblockade in Friedenszeiten, mit der die ungewollten Einwanderer ferngehalten werden sollten. Der Kampf gegen die *immigrazione clandestina*, gegen die „illegale Migration“, ist das Leib- und Magenthema Melonis und ihrer Partei.

Entsprechend umtrieb*ig wirkt sie in der Migrationspolitik als Ministerpräsidentin. Zwar geht Meloni längst nicht so rabiat vor, wie sie im Wahlkampf geklungen hat – die Regeln für priva-

te Seenotretter hat die Regierung aber schon wenige Wochen nach ihrer Vereidigung erheblich verschärft. Schiffe, mit denen Menschen aus dem Mittelmeer gerettet wurden, müssen seither in dem Hafen einlaufen, den ihnen die Behörden zuweisen – und dürfen nicht mehr den nächstgelegenen ansteuern. Nach ihrem ersten Einsatz dürfen sie keine weiteren schiffbrüchigen Migranten aufnehmen.

Auch auf internationaler Bühne ist Meloni um den Eindruck rascher migrationspolitischer Fortschritte bemüht: Im März und Juli 2024 reiste die italienische Regierungschefin mit EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und diversen Regierungschefs anderer EU-Staaten öffentlichkeitswirksam nach Ägypten und Tunesien, um dort Abkommen zur Eindämmung der irregulären Migration nach Europa zu unterzeichnen. Mehrfach ist Meloni in Libyen gewesen, um die Partnerschaft mit den beiden rivalisierenden Regierungen des bürgerkriegsgeplagten Landes auszubauen.

Zugleich soll die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten grundsätzlich neu ausgerichtet werden: *Piano Mattei*, Mattei-Plan, so heißt die Strategie, in deren Rahmen Meloni die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern südlich des Mittelmeers verstärken und gleichzeitig möglichst viel unerwünschte Zuwanderung fernhalten will. Benannt ist das Vorhaben nach Enrico Mattei, dem 1962 unter ungeklärten Umständen gestorbenen Chef des staatlichen italienischen Energiekonzerns Eni. Der in Afrika bestens vernetzte und bei der Beschaffung von Erdöl gewiefte Mattei gilt bis heute als einer der Architekten des *boom economico*, des italienischen Wirtschaftswunders, durch das das Land zwischen Ende der 1950er und Mitte der 1960er Jahre zu einer der führenden Industrienationen wurde, was Millionen Italienern ungeahnten Wohlstand bescherte. Melonis Botschaft hinter der Namensgebung: Italien wird wieder wer, gerade auch im sogenannten globalen Süden.

In Albanien hat Meloni gemeinsam mit dem dortigen sozialistischen Ministerpräsidenten Edi Rama beschlossen, ein vom italienischen Staat verwaltetes Aufnahmezentrum für Migranten zu eröffnen. Eingereiste sollen dort registriert werden, bevor sie die EU erreichen.

Was in Ankündigungen und Plänen nach Tempo klingt, erweist sich in der Umsetzung jedoch als deutlich langwieriger. Das Aufnahmezentrum in Albanien, das im Mai 2024 seine Arbeit auf-

nehmen sollte, war Anfang August noch mehrere Wochen von der Eröffnung entfernt. Medien berichteten über chaotische Zustände bei der Auswahl und Vorbereitung des Personals. Und für den *piano Mattei* hat die italienische Regierung zunächst keine neuen Haushaltsmittel vorgesehen, sondern lediglich Geld aus anderen Finanztopfen umgewidmet.

Was den Kampf gegen die irreguläre Migration angeht, scheinen die Migrationsabkommen mit Tunesien und Libyen zwar vorerst Wirkung zu zeigen: Laut italienischem Innenministerium sind 2024 bis Mitte August rund 38 000 Flüchtlinge über das Mittelmeer in Italien angekommen, was im Vergleich zum Vorjahreszeitraum, als 105 000 Menschen ankamen, einen erheblichen Rückgang bedeutet. Wie lang dieser Effekt anhält, ist Experten zufolge aber fraglich, zumal er mit schweren Menschenrechtsverletzungen gegen die weitgehend schutzlosen Migranten in Nordafrika erkaufte ist.⁰⁵

DIE FRAGWÜRDIGE KUNST DES BARCAMENARSI

Italien scheint im Herbst 2024 politisch zu rasen und gleichzeitig stillzustehen. Dazu passt auch die Außenpolitik der Regierung Meloni, zu der am besten wohl das schwer übersetzbare italienische Wort *barcamenarsi* passt: das Boot hin- und hersteuern, um nicht abzudriften.

Auch unter der rechtesten Regierung der republikanischen Geschichte bleibt Italien im Kielwasser des EU-Mainstreams. Aber innerhalb des Regierungslagers ist keine Strategie erkennbar für den Platz, den Italien in der Welt einnehmen soll. So unterstützt Italien auch unter Meloni die Ukraine bei der Verteidigung gegen den russischen Angriffskrieg – weder Außenminister Antonio Tajani noch Verteidigungsminister Guido Crosetto wollen aber, dass Kyjiw gegen die Stellungen auf russischem Gebiet vorgeht, von denen aus das Putin-Regime Marschflugkörper, Drohnen und Jets mit Gleitbomben starten lässt. Und Verkehrsminister, Vize-Regierungschef und Lega-Vorsitzender Salvini bleibt einer der mächtigsten Putinverstehers der Europäischen Union.

Hin und her schwankt auch die Haltung zur EU-Führung: Erst stellt Meloni monatelang

05 Zur italienischen Migrationspolitik siehe auch den Beitrag von Luca Barana in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).



August 2024: Eine Passantin in Rom versucht, ein Mural zu Ehren der italienischen Volleyballerin und Olympiasiegerin Paola Egonu zu restaurieren, das absichtlich beschädigt wurde. Im Volleyball stand ursprünglich „Stop racism“.

Quelle: picture alliance / zumapress.com, Mauro Scrobogna.

ihre angebliche Nähe zu Kommissionspräsidentin von der Leyen zur Schau – dann stimmen die Abgeordneten ihrer Partei (erfolglos) gegen von der Leyens Wiederwahl. Die Zweifel, ob dieses *barcamenarsi* auf internationaler Bühne für Italien funktioniert, sind zuletzt lauter geworden – insbesondere, seit Mitte Juli NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg den Spanier Javier Colomina zum ersten Sonderbeauftragten für die Mittelmeerregion ernannt hat und nicht, wie von Rom gewünscht, einen Italiener.

Innerhalb Italiens bedeutet der rasende Stillstand der Politik auch quälende Ungewissheit: für die gleichgeschlechtlichen Paare mit Kindern etwa, die seit einem Rundschreiben des Innenministeriums im Januar 2023 in Ungewissheit darüber leben, ob weiterhin beide Partner als Eltern gelten. Überhaupt: Die Frage, was es wirklich bedeutet, dass Meloni eine postfaschistische Regierungschefin ist, ist längst nicht beantwortet. Im Juni 2024 hat das Nachrichtenportal „fanpage.it“ nach einer investigativen Recherche innerhalb der Gioventù Nazionale, der Parteijugend

der FdI, zwei Videos veröffentlicht, die dokumentieren, wie sich führende Vertreterinnen und Vertreter des Parteinachwuchses offen rassistisch und antisemitisch äußern. Auch der „römische Gruß“ mit erhobenem Arm zu Ehren des faschistischen Gewaltherrschers Benito Mussolini ist zu sehen. Nach der Veröffentlichung passierte zweierlei: Einerseits mussten führende Vertreterinnen der Gioventù Nazionale ihren Hut nehmen, und Meloni erklärte persönlich, es gebe in ihrer Partei „keinen Platz“ für Rassismus, Antisemitismus oder „Leute, die sich nach den totalitären Ideologien des 20. Jahrhunderts zurücksehnen“. Andererseits giftete die Regierungschefin gegen das Nachrichtenportal und behauptete wahrheitswidrig, dass nie zuvor in der italienischen Demokratie Journalisten undercover bei einer Partei recherchiert hätten.

VIEL POLEMICA, WENIG RINGEN UM DIE WIRKLICHEN DRAMEN

Kann Italien sich diesen rasenden Stillstand leisten? *Il paese è sempre lo stesso* – das Land ist immer das-

selbe: Wie seit Jahrzehnten spielen auch im Herbst 2024 viele der Themen, die den Alltag von Millionen Italienerinnen und Italienern beschweren, kaum eine Rolle in der politischen Debatte. Weite Teile Süditaliens haben im Sommer eine verheerende Dürre erlebt, in den Häusern mancher Gemeinden Siziliens ist wochenlang kein Trinkwasser aus den Leitungen gekommen – aber die *polemiche* zwischen Regierung und Opposition drehen sich um *premierato*, *autonomia differenziata* – oder die Frage, ob es tatsächlich Neofaschisten waren, die im August 1980 das Attentat auf den Bahnhof von Bologna mit 85 Toten verübten.

Der nationale Gesundheitsdienst, der in weiten Teilen der Bevölkerung bis heute als wichtigste Errungenschaft des italienischen Wohlfahrtsstaats gilt, hat mit langen Wartezeiten und akutem Personalmangel zu kämpfen – und ist von so starken regionalen Unterschieden geprägt, dass aus manchen süditalienischen Regionen rund ein Drittel der Menschen für ärztliche Behandlungen Richtung Norden reist. Die Durchschnittslöhne in Italien sind im europäischen Vergleich nicht nur bemerkenswert niedrig – Italien ist sogar das einzige Land der EU, in dem Menschen im Schnitt heute inflationsbereinigt weniger verdienen als 1990.

Der *inverno demografico*, der demografische Wandel, hat das Land im Griff: Die Geburtenrate in Italien ist seit Jahren so niedrig wie in keinem anderen EU-Mitgliedstaat. Und politische Maßnahmen, die daran etwas ändern könnten – etwa eine Erhöhung der Zahl der Kitaplätze für berufstätige Familien –, sind nicht in Sicht. Die Regierung hat auch keinen Plan, um die gezielte Zuwanderung jener Fachkräfte zu fördern, die in Italien bitter benötigt werden, in Krankenhäusern und Pflegeheimen, in Hotels und Speditionen.

Die Staatsverschuldung ist erdrückend hoch, mittlerweile beträgt sie fast 140 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung.⁰⁶ Die Neuverschuldungsquote lag 2023 bei über 7 Prozent – und ist somit mehr als doppelt so hoch wie die Grenzwerte des EU-Stabilitätspakts. Im Juni 2024 hat die EU-Kommission den Weg für Defizitverfahren gegen Italien und sechs weitere EU-Staaten frei gemacht.

Italien sei ein Land der Schlafwandler, so hat das bekannteste Sozialforschungsinstitut des Lan-

des, das Censis, Ende 2023 seine jährliche Analyse zum Zustand der Gesellschaft beschrieben. Ein Land, so heißt es weiter, dessen Bürgerinnen und Bürger sich einerseits größtenteils kaum für die drängendsten Probleme interessierten, allen voran die Alterung der Gesellschaft, die aber andererseits überzeugt seien, dass es mit Italien bergab gehe. Die Censis-Forscher schreiben, es fehle dem Land an „rationalem Kalkül“, das eigentlich nötig wäre, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern.

So ist es auch kaum verwunderlich, dass in Italien immer weniger Menschen wählen gehen. Seit 2006 ist bei nationalen Parlamentswahlen die Beteiligung im Sinkflug, bei der Europawahl im Juni 2024 hat erstmals in der demokratischen Geschichte des Landes weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten an einem landesweiten Urnengang teilgenommen.

EIN LAND, DAS WEITERHIN ÜBERRASCHEN KANN

Italien im Herbst 2024: Das ist bei all den Problemen, bei all der miserablen Laune aber auch das Land, in dem die Beschäftigungsquote so hoch ist wie nie zuvor. Es ist das Land, dessen Volleyball-Nationalmannschaft, in der junge Italienerinnen mit nigerianischen, ivorischen, russischen und deutschen Wurzeln spielen, bei den Olympischen Spielen in Paris sensationell Gold gewann. Als Roberto Vannacci, Europawahl-Spitzenkandidat der rechtsnationalen Lega, der Weltklasse-Volleyballerin und Schwarzen Italienerin Paola Egonu nach dem Sieg das Italienischsein absprechen wollte, erntete er scharfe Kritik, in bemerkenswerter Deutlichkeit auch von hochrangigen Politikern des Regierungslagers.

Wer sich die Mühe macht, tiefer einzutau-chen in den Censis-Bericht über die Stimmung im Land, entdeckt auch, dass in Italien – das noch nie eine Vorreiterrolle hatte beim Erkämpfen von Bürgerrechten – mittlerweile eine Mehrheit der Menschen für die Ehe für alle ist. Auch die Adoption durch gleichgeschlechtliche Paare wird mittlerweile von mehr als der Hälfte der Bevölkerung befürwortet – und rund drei Viertel der Menschen im Land möchten, dass in Italien geborene Kinder leichter die italienische Staatsbürgerschaft erhalten können.

Kurz vor *Ferragosto* 2024, dem höchsten Feiertag des italienischen Sommers, dem Tag des maximalen Urlaubsmodus *all'italiana*, rief der

⁰⁶ Zur wirtschaftlichen Lage Italiens siehe auch den Beitrag von Alexander Grasse in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Chefredakteur der liberalen Zeitung „Il Foglio“, Claudio Cerasa, seinen Landsleuten Mut zu: In einem Leitartikel forderte er die Italienerinnen und Italiener auf, sie mögen doch zu „optimistischen Botschaftern“ werden für ihr Heimatland. „Man kann zuversichtlich in die Zukunft des Landes blicken, auch wenn man sich nicht durch das politische Projekt der Rechten vertreten fühlt.“ Anschließend listete er vier überraschende Fakten auf, die viele desillusionierte Bürger dieses Sehnsuchtslands der westlichen Welt nicht im Kopf haben dürften: Der Steuerbetrug bleibt ein großes Problem in Italien – laut EU-Kommission ist er aber binnen fünf Jahren um fünf Prozentpunkte zurückgegangen; die italienische Industrie ächzt unter vielen Problemen – der Wert italienischer Produkte, die ins Ausland exportiert werden, hat aber 2023 ein neues Rekordniveau erreicht; die Justiz mag weiterhin chronisch überlastet sein – aber die Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren ist in Italien gesunken; der Kampf gegen Korruption bleibt mühsam – aber die Anzahl der erfassten Korruptionsstraftaten in Italien ist in den

vergangenen 20 Jahren drastisch gesunken, bei Amtsmissbrauch sogar um knapp 56 Prozent.

Und dann, mitten in den besonderen Tagen rund um *Ferragosto*, an denen das Alltägliche pausiert, geschieht sogar ein kleines politisches Wunder. Eine der drei großen Parteien der Koalition in Rom facht eine Debatte an, die gerade von dieser Regierung fast niemand erwartet hätte: Forza Italia, die 1994 von Berlusconi gegründete Partei, will einen Gesetzentwurf für das *ius scholae* anregen, den erleichterten Zugang zur Staatsbürgerschaft für Kinder aus Einwandererfamilien, die ihre Schulausbildung in Italien abgeschlossen haben.

Ach, Italien? Man kann den Satz auch als Frage stellen.

SEBASTIAN HEINRICH

ist Politikjournalist für die Nachrichtenagentur Agence France-Presse (AFP). Seit 2022 veröffentlicht er den Podcast „Kurz gesagt: Italien“, im Juni 2024 erschien im Suhrkamp-Verlag das gleichnamige Buch zum Podcast.

APuZ

AUS POLITIK
UND ZEITGESCHICHTE



Erleben Sie APuZ-Autoren auf der Frankfurter Buchmesse 2024

Unsere Veranstaltungen zum diesjährigen Ehrengast Italien

Mi, 16. Oktober / 17.00 Uhr / bpb-Stand, Halle 3.1, Stand E10

APuZ-Podcast: „Come stai, Italia?“

Podcast-Gastgeberin Sarah Zerback im Gespräch mit Journalist und Autor Sebastian Heinrich über Italien im Herbst 2024

So, 20. Oktober / 13.30 Uhr / Frankfurt Studio Pop-up, Halle 4.0, Glasfoyer bei Saal Europa

„80 Jahre danach: Aufarbeitung und Erinnerung der Massaker in Italien unter deutscher Besatzung“
Historiker Carlo Gentile im Gespräch mit Journalistin Christiane Koch

AUTORITÄR REFORMIERT?

Zum geplanten Umbau des Staates in Italien

Francesco Palermo

Seit ihrem Amtsantritt im September 2022 versucht die Ministerpräsidentin und Parteichefin der Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni, Italien mit drei großen Reformen aus den Angeln zu heben: zum einen mit dem sogenannten *premierato*, der Direktwahl des Premierministers oder der Premierministerin beziehungsweise, um Melonis Worte zu verwenden, mit der „Mutter aller Reformen“; zum zweiten mit der sogenannten differenzierten Autonomie der Regionen, einem Urthema des Regierungspartners Lega; und schließlich mit der vom dritten Koalitionspartner Forza Italia anvisierten Justizreform.

Es handelt sich dabei um drei sachlich klar voneinander abgegrenzte Vorhaben, die politisch aber eines gemeinsam haben: Alle drei Reformen zielen darauf, die Macht in den Händen der parlamentarischen Mehrheit beziehungsweise der Regierung zu konzentrieren und die Möglichkeiten ihrer Kontrolle einzuschränken, wodurch das bisherige relative Gleichgewicht gestört und eine politische Unwucht entstehen würde.

Dank der Einigkeit zwischen den drei Parteien der rechtsorientierten Regierungskoalition und ihrer soliden parlamentarischen Mehrheit, auf die sie sich stützen kann, schreitet der Reformprozess rasch voran. Tatsächlich handelt es sich mit 238 von 400 Sitzen in der Abgeordnetenkammer beziehungsweise 111 von 205 Sitzen im Senat um eine der solidesten und größten Mehrheiten in der Geschichte der Republik, auch wenn sie bei der Parlamentswahl 2022 mit „lediglich“ 43 Prozent der abgegebenen Stimmen erreicht wurde. Dies war möglich, weil die Zahl der Nichtwähler:innen zugenommen hat – die Wahlbeteiligung lag bei 63,9 Prozent – und weil die Rechtskoalition in allen Wahlkreisen mit Direktmandaten geschlossen aufgetreten ist und diese Mandate daher fast überall für sich sichern konnte. Obwohl die Mehrheit, nämlich 57 Prozent der Wähler:innen, für Parteien gestimmt hat, die nicht Teil der Regierungskoalition sind, kann

sich diese auf eine stabile Mehrheit stützen, die es ihr ermöglicht, ihre Reformvorhaben zügig voranzutreiben.

NOCH OFFENE JUSTIZREFORM

Die Justizreform ist das am wenigsten fortgeschrittene der drei Vorhaben. Ihre Inhalte werden sich im Zuge der parlamentarischen Überprüfung wahrscheinlich noch ändern, denn die Regierung hat angekündigt, den Dialog mit allen Betroffenen, insbesondere mit der Richter:innenschaft und den Rechtsanwält:innen suchen zu wollen. „Das Gerichtswesen“ (*la magistratura*) ist in Italien ein etablierter Rechtsbegriff, der Richter:innen und Staatsanwält:innen gleichermaßen einschließt. Derzeit werden beide einheitlich und durch Wettbewerb rekrutiert (Artikel 106 Absatz 1 der italienischen Verfassung), sie unterscheiden sich nur durch die Verschiedenheit der Befugnisse (Art. 107 Abs. 3 Verf.) und „bilden einen selbstständigen und von jeder anderen Gewalt unabhängigen Stand“ (Art. 104 Abs. 1 Verf.), dessen Organisation dem Obersten Gerichtsrat zusteht, der über „die Einstellungen, die Zuteilungen, die Versetzungen, die Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen“ bestimmt (Art. 105 Verf.). Die geplante Reform soll die Einheitlichkeit des Gerichtswesens abbauen und die Berufskarrieren zwischen Richter:innen und Staatsanwält:innen trennen.

Am 29. Mai 2024 hat die Regierung den Entwurf eines Verfassungsgesetzes gebilligt, das im Herbst seinen Weg durchs Parlament antreten wird. Ziel ist es, einerseits eine Vereinbarung über die Reform zu erreichen und andererseits zu verhindern, dass die Verfassungsänderung einem Referendum unterzogen wird, bei dem sie abgelehnt werden könnte. Eine derartige Volksabstimmung wird notwendig, wenn ein Verfassungsgesetz keine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern des Parlaments erreicht, sondern nur eine absolute

Mehrheit. Derzeit scheint die Mehrheit für diese Reform sogar größer zu sein als diejenige, die die Regierung unterstützt, da sie auch die Parlamentarier:innen der politischen Mitte (der Parteien *Azione* und *Italia Viva*) umfasst. Selbst diese Stimmen reichen jedoch noch nicht aus, um zwei Drittel zu erreichen. Eine Volksabstimmung am Ende des parlamentarischen Weges ist daher wahrscheinlich.

Kern der Reform ist die Änderung der Artikel 104 bis 110 der Verfassung über die Gerichtsbarkeit, um die Laufbahn von Richter:innen und Staatsanwält:innen voneinander zu trennen. Derzeit wird in Italien zwischen Richter:innen und Staatsanwält:innen nur nach ihrer Funktion unterschieden, und es ist möglich, die Rolle gar mehrmals im Laufe des Berufslebens zu wechseln. Die Trennung der Laufbahnen würde auch eine Teilung des Selbstverwaltungsorgans der Justiz nach sich ziehen: Aus dem derzeitigen Obersten Gerichtsrat würden zwei Organe werden, eines für die Staatsanwält:innen und eines für die Richter:innen. Den Vorsitz in beiden Gremien würde nach wie vor der oder die Präsident:in der Republik innehaben.

Die Disziplinarfunktion, das heißt die Verhängung von Sanktionen gegen Richter:innen und Staatsanwält:innen, die derzeit dem Obersten Gerichtsrat obliegt, soll einem eigenen „Hohen Gericht“ übertragen werden, das sich aus 15 Richter:innen zusammensetzt: drei von dem oder der Präsident:in der Republik ernannte Richter:innen, weitere drei, die aus einer vom Parlament erstellten Liste ausgelost werden und sich aus Universitätsprofessor:innen der Rechtswissenschaften und Rechtsanwält:innen mit mindestens 20 Jahren Berufserfahrung zusammensetzen, sowie sechs Richter:innen beziehungsweise drei Staatsanwält:innen, die unter allen Richter:innen und Staatsanwält:innen ausgelost werden.

Vonseiten der Richter:innen und Staatsanwält:innen hört man zum Vorschlag strikt ablehnende Worte. Nach Ansicht ihres Verbandes ANM würde durch die Änderung die Unabhängigkeit der Justiz eingeschränkt, die politische Kontrolle über die richterliche Tätigkeit verstärkt und die Funktion der Justiz geschwächt. Der Vorschlag einer klaren Trennung von Richter:innen und Staatsanwält:innen ist eine alte Idee des früheren Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi, um Letztere einer stärkeren politischen Kontrolle zu unterwerfen – ein Vorschlag, der stets mit den

Gerichtsprozessen um Berlusconi in Verbindung gebracht wurde und der nun, mehr als ein Jahr nach seinem Tod, vollendet werden könnte.⁰¹

„DIFFERENZIERTE AUTONOMIE“: VIEL LÄRM UM NICHTS?

Das Gesetz zur sogenannten differenzierten Autonomie wurde im Juni 2024 verabschiedet (Gesetz 86/2024) und ist die einzige der drei genannten Reformen, die bereits in Kraft ist. Anders als die anderen beiden Reformvorhaben, die die Verfassung ändern sollen, handelt es sich hierbei um ein ordentliches Gesetz, das eine Verfassungsbestimmung umsetzt.

Italiens Regionen lassen sich in zwei Arten unterteilen: 15 sogenannte ordentliche Regionen, die über dieselben legislativen Befugnisse, jedoch über sehr unterschiedliche Verwaltungs- und Finanzkapazitäten verfügen, und fünf sogenannte Sonderregionen mit umfangreicheren Kompetenzen und besonderen Finanzregelungen. Art. 116 Abs. 3 der Verfassung sieht die Möglichkeit vor, ordentlichen Regionen eine Reihe wichtiger Kompetenzen zu übertragen, darunter den Schutz der Umwelt, des Ökosystems und des kulturellen Erbes, den Außenhandel, den Schutz und die Sicherheit der Arbeit, das Bildungswesen, das Berufswesen, die wissenschaftliche und technologische Forschung, den Katastrophenschutz, die Raumordnung, die Häfen und Zivilflughäfen und weitere. Das Gesetz 86/2024 legt fest, in welchen Schritten die Übertragung aller oder einzelner Kompetenzen auf die Regionen, die dies wünschen, auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der jeweiligen Region und der nationalen Regierung erfolgt.

Dieser Weg gestaltet sich jedoch als sehr komplex und zeitaufwendig. Zunächst müssen die „wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet zu garantieren sind“ festgesetzt werden, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Staates (Art. 117 Abs. 2 Buchstabe m Verf.). Diese staatliche Zuständigkeit hat eine ähnliche Funktion wie in Deutschland die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts-

⁰¹ Zu den Etappen der vergangenen Justizreformen vgl. Francesco Palermo, *Italiens Justiz im Wandel – Wohin führt Melonis Weg?*, in: *Deutsche Richterzeitung* 12/2022, S. 476f.

oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ (Art. 72 Abs. 2 GG). Während es sich in Deutschland jedoch um eine Klausel für die Ausübung der Gesetzgebungsfunktion des Bundes in Angelegenheiten der konkurrierenden Gesetzgebung handelt, muss in Italien die Festlegung dieser Kriterien im Voraus erfolgen, das heißt, ehe Befugnisse auf die Regionen übertragen werden können. Diese Aufgabe bedeutet konkret, dass zum Beispiel festgelegt werden muss, wie viele Schüler:innen pro Lehrkraft in den Schulen unterrichtet werden dürfen, wie viele Intensivbetten auf tausend Einwohner:innen kommen sollen, wie hoch die Emissionsgrenzwerte sein dürfen und so weiter.

Gemäß Gesetz 86/2024 über die differenzierte Autonomie und dem Haushaltsgesetz für 2024 hat der Staat beziehungsweise eine speziell eingerichtete Kommission zwei Jahre lang Zeit für die Festlegung dieser Werte. Nach der Festlegung muss überprüft werden, ob diese Standards in allen Regionen eingehalten werden. Erst dann können die Kompetenzen an jene Regionen übertragen werden, die sie beantragt haben. Diese Komplexität verhindert die Übertragung eines großen Teils der Kompetenzen an die Regionen, und zwar in 15 von 23 potenziell übertragbaren Bereichen.

Außerdem enthält das Gesetz zahlreiche Klauseln, die eine Kontrolle durch die Zentralregierung ermöglichen. So kann der oder die Premierminister:in nach eigenem Ermessen bestimmte Punkte aus den bereits mit den Regionen ausgehandelten Vereinbarungen streichen (Art. 2 Abs. 5 des Gesetzes 86/2024). Falls die Übertragung von Kompetenzen höhere Kosten mit sich bringt (was laut Gesetz jedoch nicht der Fall sein darf), darf dies nur nach Zuweisung von Mitteln und in jedem Fall im Einklang mit den Zielen der öffentlichen Finanzen und dem Haushaltsgleichgewicht erfolgen (Art. 4 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1). Die Vereinbarungen haben eine verlängerbare Laufzeit von höchstens zehn Jahren, und der Staat kann sie aus „berechtigten Gründen zum Schutz des Zusammenhalts und der sozialen Solidarität“ per Gesetz kündigen, wenn die genannten wesentlichen Leistungen nicht eingehalten werden (Art. 7 Abs. 2). Im Endeffekt ist das Gesetz praktisch nicht umsetzbar und wird ohnehin nur langfristig und in geringem Umfang durchgesetzt werden. Die differenzierte Autonomie ist vor allem eine

„Flaggschiff“-Maßnahme der Lega, die von den Verbündeten in der Regierung nur leidenschaftslos mitgetragen wird.

Gegner:innen der Reform haben schon frühzeitig eine Unterschriftensammlung für ein abschaffendes Referendum gegen das Gesetz eingeleitet. Wenn das Verfassungsgericht das Referendum zur Abschaffung des Gesetzes zulässt – was aufgrund seiner bisherigen Rechtsprechung keineswegs sicher ist –, wird die Volksabstimmung 2025 stattfinden. Für die Gültigkeit des Referendums ist eine Beteiligung von mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten erforderlich – eine Bedingung, an der in jüngerer Zeit fast alle Referenden zur Abschaffung von Gesetzen gescheitert sind. In diesem Fall ist es jedoch sehr wahrscheinlich, dass das Quorum erreicht wird, da es in weiten Teilen des Landes starken Widerstand gegen dieses Gesetz gibt: im gesamten Süden, der durch die differenzierte Autonomie eine Benachteiligung der finanzschwächeren Gebiete befürchtet, sowie in weiten Teilen der Zivilgesellschaft und der Kultur.⁰²

Es ist daher wahrscheinlich, dass das Gesetz durch ein Referendum aufgehoben wird, was sich wie ein politischer Bumerang für die Lega von Matteo Salvini auswirken würde. Vor allem aber würde jede Diskussion über die Stärkung der Regionen für lange Zeit verstummen, was ein ernstes Problem wäre, zumal die Territorialfrage in Italien kaum gelöst ist, eher im Gegenteil.

Kommt das Referendum hingegen nicht zustande oder wird das Gesetz nicht aufgehoben, bleibt abzuwarten, wie anwendbar das Gesetz tatsächlich ist. Der Anwendungsspielraum wird aufgrund der vielen Unklarheiten, vor allem auf organisatorischer und finanzieller Ebene, wahrscheinlich sehr gering sein. In diesem Fall könnte das „gebrochene Versprechen“ einen Konflikt zwischen jenen Regionen, die an der Übernahme neuer Kompetenzen interessiert sind – das sind insbesondere die zwei wirtschafts- und finanzstarken nördlichen Regionen Venetien und die Lombardei – und der Zentralregierung auslösen. Dies geschah zum Teil bereits in den 1990er Jahren, als genau der Wunsch, diesen Regionen entgegenzukommen, zur Verfassungsänderung 2001 führte, die unter anderem die Bestimmung über

⁰² Für eine besonders kritische Sicht vgl. etwa Gianfranco Viesti, *Contro la secessione dei ricchi*, Roma–Bari 2024; Francesco Pallante, *Spezzare l'Italia*, Turin 2024.



Rom, 18. Juni 2024: Bei der Abstimmung über die *Premierato*-Reform halten Senatorinnen und Senatoren der Regierungsparteien demonstrativ italienische Flaggen in die Höhe ...

Quelle: picture alliance / zumapress.com, Roberto Manaldo.

die differenzierte Autonomie einführt. Wie auch immer das Ergebnis ausfällt, die Aussichten für die Entwicklung der regionalen Autonomie sind nicht rosig.

„MUTTER ALLER REFORMEN“: DIREKTWAHL DES PREMIERS

Bleibt der *premierato*, Melonis eigene Verfassungsreform, die die Direktwahl des Premierministers oder der Premierministerin in der Verfassung verankern und damit die parlamentarische Demokratie auf den Kopf stellen würde. Der Termin ist eine journalistische und kommunikationpolitische Erfindung, die an den britischen *Premier* und seine traditionelle Stabilität im Gegensatz zur verfassungsrechtlich schwachen Stellung des italienischen Ministerpräsidenten erinnern soll.

Verfassungsgesetze müssen in Italien zweimal von jeder Kammer des Parlaments verabschiedet werden. Die Reform wurde Mitte Juni 2024 vom Senat in erster Lesung bereits gutgeheißen, und im Herbst kommt die Abgeord-

netenkammer zum Zuge. Am Ende ist auch im Falle des *premierato* eine Volksabstimmung zu erwarten, und zwar nicht nur, weil die Regierungskoalition im Parlament nicht über eine Zweidrittelmehrheit verfügt (obwohl sie in beiden Kammern auf eine satte Mehrheit von etwa 58 Prozent zählen kann), sondern auch aus politischem Kalkül. Anders als bei den zwei anderen Reformen, die italienweit unbeliebt sind und für die sich die rechte Mehrheit eine Volksabstimmung lieber ersparen möchte, will sich Meloni „ihre“ Reform vom Volk bestätigen und damit politisch legitimieren lassen – ist sie doch der Überzeugung, dass die Italiener:innen ihr Projekt mittragen.

Das entsprechende Verfassungsreferendum, zu dem es zwischen Ende 2025 und Frühjahr 2026 kommen dürfte, ist für Meloni jedoch alles andere als risikofrei. Schon vor ihr haben Regierungschefs ihr politisches Schicksal an Verfassungsreferenden geknüpft, und Matteo Renzi sah sich gewissermaßen dazu gedrängt, 2016 seinen Hut zu nehmen, nachdem „seine“ Verfassungsreform abgelehnt wurde.



... während die Politikerinnen und Politiker der Oppositionsparteien demonstrativ die italienische Verfassung hochhalten.

Quelle: picture alliance / zumapress.com, Roberto Manaldo.

Allerdings hat Melonis Reform viel bessere Chancen, denn sie geht ein populäres Thema an, nämlich die (In)stabilität der Regierung. Das Versprechen, eine starke Figur an die Spitze zu stellen, die praktisch allmächtig und alleinverantwortlich sein wird, entspricht dem populistischen Zeitgeist. Vereinfachung der Entscheidungsprozesse und starke Persönlichkeiten sind im Moment attraktiver als Gegengewichte und Respekt der Vielfalt.⁰³ Das Verkaufsargument schlechthin für die Reform ist die Herstellung der Regierungsstabilität. Italiens Regierungen gelten als notorisch instabil, in der Geschichte der Republik, also seit 1948, gab es nicht weniger als 68 Regierungen, mit 30 unterschiedlichen Ministerpräsidenten und einer Ministerpräsidentin. Dabei war das politische System vor allem bis zum Korruptionsskandal Anfang der 1990er Jahre und der darauffolgenden Krise der politischen Parteien eigentlich stabil, und die Regierungskrisen bedeuteten lediglich leichte Anpassungen der

Machtverhältnisse innerhalb der Parteien, wovon die Koalitionen an und für sich nicht beeinflusst wurden.

Die Verfassungsreform sieht die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin vor, ähnlich der Wahl der Bürgermeister:innen und der Regionalpräsident:innen, die deswegen in vielen Medien in Anlehnung an die USA auch Gouverneur:in genannt werden. Die Direktwahl des Regierungschefs oder der Regierungschefin auf nationaler Ebene wäre ein Novum, das in keinem anderen demokratischen Land zur Anwendung kommt, was bereits gegen die Zuverlässigkeit dieses eigenartigen Modells spricht. Das Problem liegt allerdings vor allem in folgendem Punkt: Damit der oder die direkt gewählte Regierungschef:in auch regieren kann, soll es einen Mehrheitsbonus geben, der die Stellung der Wahlsieger:innen zusätzlich stärken und ihnen „eine Mehrheit der Sitze in jeder Kammer“ garantieren würde (neuer Art. 92 Abs. 3 Verf.). Gleichwohl soll das „unter Berücksichtigung des Repräsentativitätsgrundsatzes sowie des Schutzes der sprachlichen Minderheiten“ geschehen.

⁰³ Vgl. APuZ 27/2024 (Demokratie in Gefahr?), insb. den Beitrag von Veith Selk, Demokratische Malaise, S. 12–17.

Wie das überhaupt gehen soll – eine Mehrheitsprämie widerspricht naturgemäß der Repräsentativität – und wie genau dieser Bonus aussehen soll, ist noch offen: Soll die stärkste Partei oder das meistgewählte Bündnis in den Genuss des Bonus kommen? Muss eine Mindestgrenze an Stimmen erreicht werden oder nicht? Gibt es eine Stichwahl zwischen den beiden meistgewählten Kandidat:innen? Wie kann die absolute Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments garantiert werden, wenn die Wahl unterschiedlich ausgeht und zum Beispiel eine Kandidatin die Mehrheit in einer Kammer hat und ein anderer in der zweiten? Diese Details sollen in einem neuen Wahlgesetz geregelt werden, das irgendwann auf der parlamentarischen Agenda auftauchen dürfte. In einem ersten Entwurf der Regierung war von automatischen 55 Prozent die Rede, aus dem eingebrachten Text zur Verfassungsreform verschwand diese Prozentangabe schließlich.

Die Direktwahl des Premierministers oder der Premierministerin und der damit verbundene Mehrheitsbonus ist der Dreh- und Angelpunkt der geplanten Verfassungsänderung, sämtliche weitere Änderungen dienen lediglich als „Beilage“. Die Reform sieht weiter vor, dass der oder die Ministerpräsident:in Mitglied in einer der beiden Parlamentskammern sein muss, damit sogenannte Expertenregierungen unmöglich werden: Seit 1994 gab es nämlich vier Ministerpräsidenten (Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti, Mario Draghi), die weder einer politischen Partei angehörten noch Mitglieder des Parlaments waren, sondern die aufgrund ihrer Überparteilichkeit in besonders schwierigen politischen Phasen vom Staatspräsidenten für das Amt ernannt wurden. Auch der Vollblutpolitiker Matteo Renzi war kein Mitglied des Parlaments, als er 2014 zum Premierminister ernannt wurde, sondern Parteisekretär des Partito Democratico und Bürgermeister von Florenz.

Die Direktwahl hat zur Folge, dass im Falle einer Abwahl des Premierministers oder der Premierministerin per Misstrauensvotum durch das Parlament die Kammern automatisch aufgelöst werden, wobei dem Staatspräsidenten oder der Staatspräsidentin kein Spielraum bleibt, um andere Lösungen zu finden. Tritt hingegen der oder die Ministerpräsident:in selbst zurück, kann er oder sie den Präsidenten oder die Präsidentin um die Auflösung der Kammern ersuchen, was dieser verpflichtet umsetzen muss. Alternativ kann

von der Auflösung des Parlaments abgesehen werden, wodurch der oder die Staatspräsident:in die Gelegenheit erhält, einen neuen Ministerpräsidenten oder eine neue Ministerpräsidentin zu ernennen. Diese Person muss jedoch derselben politischen Mehrheit angehören, die durch den Mehrheitsbonus zur Unterstützung des gewählten Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin gebildet wurde. Diese zweite Ernennung kann nur einmal im Laufe einer Legislaturperiode erfolgen.

Der Text des Reformvorhabens regelt allerdings nicht, wie vorgegangen werden soll, wenn die von der Regierung gestellte Vertrauensfrage abgelehnt wird. Dieser Punkt ist jedoch zentral, wenn man bedenkt, dass die meisten vom Parlament verabschiedeten Gesetze der Vertrauensfrage unterworfen werden. Das Schweigen zu diesem Punkt deutet wohl darauf hin, dass die Regierung in diesem Fall nicht automatisch stürzen würde.

Eine weitere Änderung betrifft ein Überbleibsel aus vergangenen Zeiten, nämlich die fünf Senator:innen auf Lebenszeit, die nicht selten den Ausschlag für die Unterstützung von Mitte-links-Regierungen gegeben haben und mit der neuen Reform abgeschafft werden sollen.⁰⁴

Wenn das erklärte Ziel des Gesetzes darin besteht, „eine Lösung für die seit Langem bestehenden und offenkundigen Probleme der italienischen Regierungsform zu bieten, nämlich die Instabilität der Regierungen, die Heterogenität und Unbeständigkeit der Mehrheiten“ sowie den zu häufigen Wechsel der Abgeordneten und Senator:innen von einer Fraktion zur anderen, wie es im Begleitbericht zum Text heißt, dann stellt sich die Frage, ob die Instrumente, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, verhältnismäßig sind. Die Antwort lautet nein, denn es gibt Instrumente, die weniger tief in die parlamentarische Regierungsform eingreifen, etwa das konstruktive Misstrauensvotum oder die Befugnis des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin, das Parlament aufzulösen.

Die mit einem starken Mehrheitsbonus verbundene Direktwahl ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Erstens, weil sie die demokratische Repräsentativität einschränkt und sie un-

04 Für weitere Informationen zum Inhalt der Reform vgl. Alessandro Sterpa, *Premierato all'italiana. Ragioni e limiti di una riforma costituzionale*, Turin 2024.

verhältnismäßig verändert. Zweitens, weil sie das Kardinalprinzip des Parlamentarismus untergräbt: Nicht mehr das Parlament wählt die Regierung, sondern der oder die direkt gewählte Premierminister:in bestimmt die Zusammensetzung des Parlaments. Schließlich, und das ist der schwerwiegendste Aspekt, wird das auf diesem Wege gebildete Parlament die Befugnis haben, die Zusammensetzung aller Garantieorgane zu bestimmen und die Verfassung selbst zu ändern. In Italien werden nämlich zentrale Posten beim Verfassungsgericht, im Obersten Gerichtsrat und in unabhängigen Behörden mit einer Schwelle von maximal drei Fünfteln der Stimmen im Parlament bestellt. Mit dem Bonus kratzt die Mehrheit an dieser Schwelle und kann so die Kontrolle über den Staatsapparat an sich reißen. Der oder die Staatspräsident:in kann sogar mit der absoluten Mehrheit gewählt werden, und auch die Verfassung kann mit absoluter Mehrheit geändert werden, obwohl in diesem Fall ein bestätigendes Referendum möglich ist.

Die Reform geht damit weit über das erklärte Ziel hinaus, die Stabilität der Exekutive zu gewährleisten, und dringt stattdessen in den Bereich der Verfassungsgarantien ein. Zumindest sollte auch für diese Ernennungen und für die Verfassungsrevision eine Stärkung der notwendigen Mehrheiten eingeführt werden, zum Beispiel auf zwei Drittel, sodass eine Einigung zwischen Mehrheit und Opposition auch bei den durch die Mehrheitsprämie eingeführten Repräsentativitätsverzerrungen unabdingbar wird. Eine Änderung in diese Richtung ist jedoch nicht vorgesehen, sodass es den Anschein hat, dass das Hauptziel die Kontrolle der Regierung und des Premierministers über die Garantieinstitutionen ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die drei Reformen ergeben ein unorganisiertes und sehr kontingentes Bild, das mehr auf der Befriedigung der Prioritäten der drei Regierungsparteien zum Erhalt der Koalition als auf einer Vision des Ganzen beruht. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Befürchtungen einer neofaschistischen Tendenz wahrscheinlich übertrieben. Vielmehr handelt es sich um Reformprojekte mit populistischen Zügen, die darauf angelegt sind, mehr Macht in der nationalen Regierung zu zentralisieren, in dem aufrichtigen Glauben, dass

die Wähler:innen einen einzigen Entscheidungsträger wollen, dem oder der sie für eine gewisse Zeit fast ausschließlich die Geschicke des Landes anvertrauen können und den oder die sie bei der nächsten Wahl durch einen anderen allmächtigen Premierminister ersetzen können. Der einzige gemeinsame Faktor der drei Reformen ist die Reduzierung des Pluralismus und der Gegengewichte, wobei sich der Schwerpunkt auf die Regierung und den oder die Regierungschef:in verlagert, der oder die nicht nur als politische Führungsperson, sondern auch als Gegengewicht zur Autonomie der Regionen und der Justiz fungieren kann.

Der heikelste Aspekt ist die den Reformen zugrundeliegende Vision von Politik als Kampf, bei dem der Wahlsieger mit wenigen Hindernissen und Kontrollen regiert. Die Konsequenz ist, dass als Wahlsieger hervorgeht, wer Politik auf extrem vereinfachte Slogans zurückführt und die Wähler:innenschaft in verfeindete Lager verwandelt, die im Vergleich zur Mehrheit, die nicht mehr zur Wahl geht, immer kleiner werden. Politik als Kunst des Kompromisses wirkt damit überholt. Das Bild der Politik und der Gesellschaft hinter den Reformen ist somit besorgniserregender als ihr konkreter Inhalt, und traurigerweise ist Italien in diesem Zusammenhang kein Einzelfall, sondern setzt eine Tendenz fort, die in vielen anderen, auch westlichen Demokratien immer dominanter wird, und verfeinert sie. Es ist diese weit verbreitete Art der normativen Umsetzung des Zeitgeistes, die wirklich problematisch ist.

FRANCESCO PALERMO

ist Professor für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Verona und Leiter des Instituts für vergleichende Föderalismusforschung von Eurac Research in Bozen, Italien.

ITALIEN UND DIE MIGRATION

Der Weg der Externalisierung

Luca Barana

Italien ist in den vergangenen Jahrzehnten zu einem der wichtigsten Erstaufnahmeländer für sogenannte irreguläre Immigranten geworden, die auf der zentralen Mittelmeerroute nach Europa kommen. Die Migrationspolitik hatte und hat daher stets einen hohen Stellenwert für italienische Regierungen, so auch für die aktuelle Mitte-rechts-Regierung unter Giorgia Meloni.

Diese befasst sich sowohl innen- als auch außenpolitisch mit dem Thema: Auf nationaler Ebene hat sie durch eine Reihe von Verordnungen die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende verschärft, auf internationaler Ebene hat sie mit den EU-Partnern das im Frühjahr 2024 verabschiedete neue Migrations- und Asylpaket („Migrationspakt“) ausgehandelt und mit weiteren Ländern außerhalb der Union Abkommen geschlossen. Die innen- und außenpolitischen Schritte sind eng miteinander verknüpft und Teil einer Gesamtstrategie, die darauf zielt, die Zahl der irregulären Einwanderer zu reduzieren, die Rückführung zu fördern und das Asylsystem von der wachsenden Zahl der Anträge auf internationalen Schutz zu entlasten.

ÄNDERT SICH ITALIENS ROLLE?

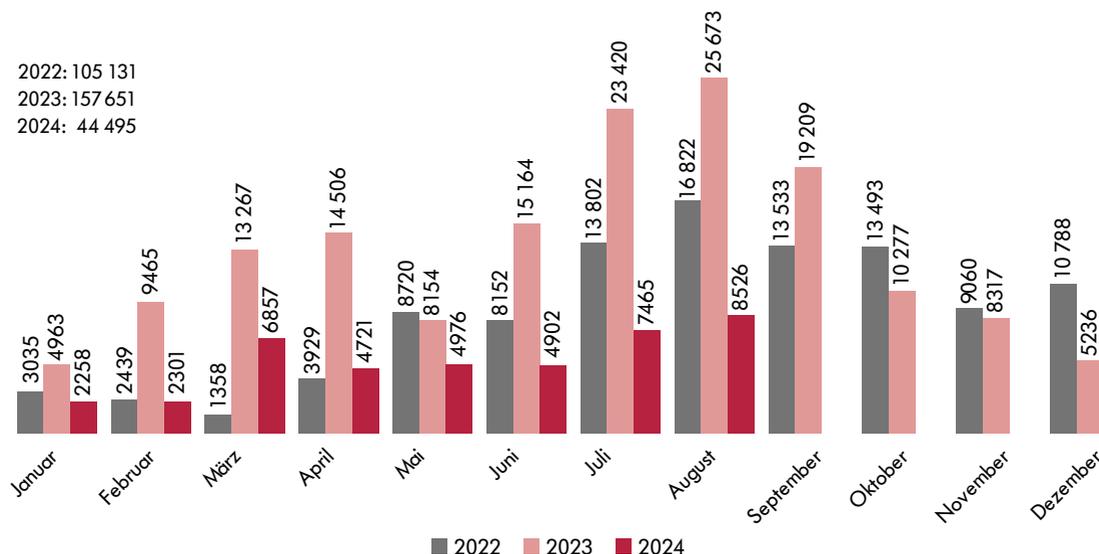
Im Laufe des Jahres 2024 hat sich das Migrationsgeschehen auf der zentralen Mittelmeerroute stark verändert. Nachdem die Zahl der Bootsflüchtlinge, die an den Küsten Italiens anlanden, über Jahre konstant gestiegen war, hat sich die Tendenz jüngst umgekehrt: In den ersten sieben Monaten 2024 kamen rund 33 000 Menschen übers Meer nach Italien, deutlich weniger als die 88 000 im selben Zeitraum 2023 (*Abbildung*).⁰¹ Generell war 2023 mit 157 000 irregulären Einreisen – dem höchsten Stand seit 2016 – ein besonders intensives Jahr. Die Zahl der Anlandungen hatte schon ab 2020 zugenommen, ging aber um die Zeit des Amtsantritts von Meloni im Herbst 2022 nochmals steil nach oben.

In den ersten Monaten der Regierung Meloni zeigten sich weitere Veränderungen. Zum einen trat Tunesien zeitweilig an die Stelle Libyens als Hauptabfahrtsland für die Seereise nach Italien. Während die Menschen bisher überwiegend von Libyen aus aufgebrochen waren, kamen 2023 mehr als 60 Prozent von Tunesien aus.⁰² Zum anderen stieg der Anteil von Einwanderern aus westafrikanischen Ländern wie der Republik Côte d’Ivoire und Guinea. Dank bilateraler Visaabkommen zwischen Tunis und ihren Heimatländern nutzten viele Migranten und Flüchtlinge aus den Ländern südlich der Sahara Tunesien als Transitland; oder sie waren bereits länger dort gewesen und flohen vor der diskriminierenden Politik des tunesischen Präsidenten Kais Saied. Ein Schwerpunkt der italienischen Migrationspolitik liegt deshalb auf Tunesien, nicht zuletzt, weil auch die Zahl der tunesischen Migranten hoch geblieben ist.

Mittlerweile hat sich die Lage erneut verändert. Libyen ist 2024 wieder zum Hauptabfahrtsland in Richtung Italien geworden. Bis Mitte Juli kamen 59 Prozent der in Italien angekommenen Migranten aus Libyen, 36 Prozent aus Tunesien.⁰³ Ein Grund dafür ist, dass die tunesischen Behörden vermehrt Flüchtlingsboote aufgreifen: In den ersten fünf Monaten des Jahres wurden bereits 30 000 Menschen an Land zurückgebracht – eine Zunahme von 40 Prozent gegenüber 2023.⁰⁴ Ungeachtet von Vorwürfen gegen die tunesische Küstenwache, den Tod von Migranten auf See mitverursacht zu haben,⁰⁵ hat das Land im Juni zudem eine eigene Seenotrettungszone eingerichtet, die derlei Aufgriffe erleichtert. Auch die Herkunft der Menschen, die Italien erreichen, hat sich erneut geändert: Die Hauptherkunftsländer sind jetzt Bangladesch und Syrien, gefolgt von Tunesien, Guinea und Ägypten.

In den vergangenen Jahren wurden darüber hinaus immer mehr Anträge auf internationalen Schutz gestellt. 2023 entfielen 12 Prozent der

Abbildung: In Italien anlandende Bootsflüchtlinge Januar 2022 bis August 2024



Quelle: Ministro degli Interni, Cruscotto statistico giornaliero, 11.9.2024, eigene Darstellung.

Asylanträge in der EU auf Italien. Die insgesamt 136 000 Anträge sind zwar im Vergleich etwa zu Deutschland zu sehen, wo 334 000 Anträge gestellt wurden, dennoch steht Italien in dieser Beziehung hinter Deutschland, Frankreich und Spanien an vierter Stelle in der EU.⁰⁶

Italien ist also nicht nur eines der Hauptreiseländer für Migranten, die irregulär in der EU ankommen, sondern auch eines derjenigen, in denen die meisten Asylanträge gestellt werden. Die italienischen Behörden sind daher ne-

ben der Seenotrettung und Erstaufnahme in zunehmendem Maße auch mit der Verwaltung eines expandierenden Asylsystems befasst. Mit Inkrafttreten des neuen Migrations- und Asylpakets der EU wird diese Dynamik unweigerlich zunehmen. Diese Doppelbelastung erklärt auch, warum Fragen der irregulären Migration und des Asylsystems für die Regierung Meloni untrennbar zusammengehören und warum diese verstärkt auf Abschreckung setzt, um sowohl die Zahl der Ankömmlinge als auch die der Asylanträge zu reduzieren.

WEGE DER ABSCHRECKUNG

Die Politik der Abschreckung zielt definitionsgemäß darauf, sogenannte irreguläre Migranten und insbesondere Flüchtlinge daran zu hindern, das Hoheitsgebiet des Ziellandes zu erreichen.⁰⁷ Mit diesem Konzept beschreitet die Regierung Meloni keineswegs einen neuen Weg, sondern führt den ihrer Vorgänger fort. Die entsprechenden Maßnahmen sind indes häufig lediglich Sofortmaßnahmen in Zeiten erhöhten Migrationsdrucks und keine strukturellen Weichenstellungen.

01 Vgl. Ministero degli Interni, Cruscotto statistico giornaliero, 11.9.2024, www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_11-09-2024.pdf.

02 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Italy Weekly Snapshot, 11.12.2023, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/105309>.

03 Vgl. UNHCR, Italy Weekly Snapshot, 15.7.2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/109909>.

04 Vgl. Agenzia Nova, Il portavoce della Guardia nazionale della Tunisia: „Più intercetti e arresti, meno morti in mare“, 11.6.2024, www.agenzianova.com/news/esclusiva-il-portavoce-della-guardia-nazionale-della-tunisia-piu-intercetti-e-arresti-meno-morti-in-mare.

05 Vgl. Matteo Garavoglia/Nissim Gasteli, Le responsabilità della Garde Nationale della Tunisia nel naufragio del 5 aprile 2024, 17.7.2024, <https://irpimedia.irpi.eu/tunisia-garde-nationale-responsabilita-naufragi>.

06 Vgl. European Union Agency for Asylum, Latest Asylum Trends 2023 – Annual Analysis, 28.2.2024, <https://euaa.europa.eu/publications/latest-asylum-trends-2023-annual-analysis>.

07 Vgl. Thomas Gammeltoft-Hansen/James Hathaway, Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence, Law & Economics Working Papers 106/2014.

Die Regierung hat zwei Arten von Maßnahmen in die Wege geleitet. Zunächst geht es ihr darum, Kosten und Risiken der Mittelmeerüberquerung zu erhöhen, um Migranten von selbiger abzuhalten. Hierunter fallen etwa Einschränkungen der Betätigungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Seenotrettung engagieren und vom Staat als Pull-Faktor angesehen werden. Auch die Verschärfung der Strafen für Menschenhändler und Schleuser, etwa in der umstrittenen „Cutro-Verordnung“ von März 2023, zielt in diese Richtung.⁰⁸

Ebenso zu dieser Kategorie zählt das Migrationsabkommen der EU mit Tunesien vom Juli 2023, auf das Italien sehr gedrängt hat. Die gemeinsame Absichtserklärung wurde als eine umfassende Vereinbarung über verschiedene Politikfelder präsentiert – von nachhaltiger Landwirtschaft bis zu Energiefragen. Am meisten aber wird zweifellos im Bereich der Migration investiert, um die Zusammenarbeit mit den tunesischen Behörden zu verbessern. Die EU hat dem nordafrikanischen Land hierfür 105 Millionen Euro zur Verfügung gestellt – was offensichtlich kurzfristig Wirkung zeigt, wie an der gestiegenen Zahl der aufgegriffenen Boote zu sehen ist.

Dennoch steht die Vereinbarung stark in der Kritik: Auf der einen Seite legitimiert sie die Regierung Saied, die sowohl gegen Flüchtlinge als auch gegen die eigene Bevölkerung immer autokratischer vorgeht und Menschen- und Freiheitsrechte missachtet. Auf der anderen Seite wird durch das Abkommen ein nicht unbedingt vertrauenswürdiger Drittstaat in die Lage versetzt, den Migrationsdruck – der im Gegenzug lediglich kurzzeitig verringert wird – gegen die EU instrumentalisieren zu können. Wie ähnliche Abmachungen zwischen Italien und Libyen von 2017 gezeigt haben, ist nämlich kaum anzunehmen, dass sich der Rückgang der Flüchtlingszahlen in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Nachdem damals die Zahl der Ankommenden aus Libyen zunächst stark abgenommen hatte, nahm sie ab 2020 wieder an Fahrt auf, denn die Ursachen für die Migrationsbewegungen in der Region sind vielfältig und durch restriktive

Maßnahmen allein kaum in den Griff zu bekommen.⁰⁹

Der zweite Weg, auf dem die italienische Regierung die irreguläre Einwanderung eindämmen möchte, zielt auf die Einschränkung der Leistungen, auf die Migranten in Italien hoffen können. Unter diese Kategorie fallen etwa Maßnahmen wie die weitgehende Abschaffung des humanitären Schutzes und die Verlängerung des Ausreisegewahrsams in Rückführungszentren.

Ein weiteres Beispiel für die Versuche der Regierung, Migranten abzuschrecken, indem sie – zumindest auf dem Papier – die Asylmöglichkeiten in Italien einschränkt, ist eine mit Albanien im November 2023 getroffene Vereinbarung. Demnach werden auf italienische Kosten zwei Aufnahmezentren auf albanischem Boden errichtet, in denen künftig die Asylanträge von monatlich rund 3000 Migranten abgewickelt werden sollen, die von Schiffen italienischer Behörden in internationalen Gewässern aus Seenot gerettet wurden. Die Entscheidungshoheit über die Gewährung von Asyl soll dabei jedoch zu jeder Zeit in italienischer Hand verbleiben.

Dieses Verfahren ist ein erster Schritt zur Externalisierung beziehungsweise zum Outsourcing von Asylverfahren in ein Nicht-EU-Land. Damit unterscheidet sich die Vereinbarung mit Albanien grundsätzlich vom Abkommen mit Tunesien, das keinerlei vergleichbare Mechanismen vorsieht. Doch gerade weil die Entscheidungsgewalt nicht an albanische Behörden übertragen wird, kann man wohl davon ausgehen, dass die italienische Regierung in erster Linie das Ziel verfolgt, potenzielle Migranten durch die schiere Existenz des Überstellungsmechanismus nach Albanien vom Aufbruch abzuhalten. Sie sollen davon ausgehen, dass ihr Asylverfahren nicht von einem EU-Land entschieden wird. Die Vermittlung dieses Eindrucks aber ist irreführend.

EIN FÜR ITALIEN UNAUSGEWOGENES ABKOMMEN

Die von der Regierung Meloni betriebene Abschreckungspolitik muss im europäischen Kon-

08 Das *Decreto Cutro* ist nach dem Ort eines Schiffbruchs benannt, bei dem in der Nacht vom 25. auf den 26. Februar 2023 mindestens 105 Migranten vor der kalabrischen Küste umkamen. Siehe etwa Andrea Bachstein, Rückkehr an den Strand von Cutro, 25. 2. 2024, www.sz.de/1.6394631 (Anm. d. Red.).

09 Vgl. Luca Barana, Nigeria: The Impact of Economic Struggles and Conflict on Fragmented Migratory Routes, in: ders./Asli Selin Okyay/Colleen Boland (Hrsg.), *Moving Towards Europe: Diverse Trajectories and Multidimensional Drivers of Migration across the Mediterranean and the Atlantic*, Lausanne 2023, S. 164–186.

text gesehen werden, insbesondere im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets, das aus zehn miteinander verbundenen Rechtsakten besteht, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) zu reformieren. Im Mittelpunkt der Verhandlungen – und der italienischen Position – stand das schwierig zu findende Gleichgewicht zwischen Verantwortung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten. Da Rom bereits seit Langem einen verbindlichen Mechanismus für die Verteilung der Schutzsuchenden fordert, legte es dabei besonderes Augenmerk auf die Asylverfahrensverordnung, die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement sowie die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt.

Die Regierung Meloni musste hier jedoch zurückstecken und stimmte dem Prinzip einer „verpflichtenden Solidarität“ zu, das den Mitgliedstaaten weiterhin großen Spielraum lässt, auf welche Art und Weise sie die Erstaufnahmeländer unterstützen wollen. Die Staaten können nämlich selbst entscheiden, ob sie Asylsuchende aufnehmen – und zwar mit einer EU-weiten festen Obergrenze von 30 000 Menschen pro Jahr – oder ob sie stattdessen einen finanziellen Beitrag zur Unterstützung von Maßnahmen zur Migrationskontrolle leisten oder den besonders betroffenen Staaten operativ unter die Arme greifen.

Die Entscheidung der Regierung, eine der langjährigen italienischen Forderungen aufzugeben, hat sich letztlich nicht ausgezahlt, da die Verantwortung Italiens durch die Reform sogar noch zunimmt – etwa durch die verpflichtende Einführung von Grenzverfahren für bestimmte Kategorien von Migranten, die per definitionem in Erstaufnahmeländern durchzuführen sind. In dieselbe Richtung weist die Verlängerung der Verantwortlichkeit der Erstaufnahmeländer für die Asylanträge im Rahmen des Dublin-Systems,¹⁰ das keineswegs überwunden ist, wie die Regierung Meloni behauptet. Ganz im Gegenteil scheinen die neuen Normen vielmehr darauf zu zielen, Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich oder die Niederlande zu beruhigen, in-

dem die Sekundärmigration – also die Weiterreise in ein anderes EU-Land – strenger kontrolliert wird.

Diese Absicht spiegelt sich auch deutlich im „Gemeinsamen Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket“ wider, den die EU-Kommission im Juni 2024 vorgelegt hat.¹¹ Zu den Maßnahmen zählt etwa die Einführung des großangelegten IT-Systems Eurodac zur Sammlung und zum Abgleich biometrischer Daten von Schutzsuchenden sowie von Screenings¹² und weiteren Verfahren des Migrationsmanagements an den EU-Außengrenzen, die erkennbar vor allem der Eindämmung der Sekundärmigration dienen.

Der Umsetzungsplan bietet die erste Gelegenheit, die von der Kommission vorgesehenen Schritte zur Implementierung des Migrationspaktes zu analysieren und mit den italienischen Interessen abzugleichen. Dass es sich bei der Reform um ein integriertes Gesamtkonzept handelt, wird durch die Festlegung unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten nicht zwischen der Anwendung verschiedener Gesetzespakete wählen können, sondern alle Mitgliedstaaten alle Bausteine des Plans umsetzen müssen. Dieser Aspekt entspricht der italienischen Sicht auf die Migrationspolitik als „europäische Frage“. Dennoch ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten in der Umsetzungspraxis bei den Details unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Nicht zuletzt Italien selbst könnte bei heikleren Aufgaben zögern, beispielsweise bei der Einführung der verpflichtenden Grenzverfahren, falls seine Interessen in Fragen der Solidarität und bei Rückführungen von den anderen Mitgliedstaaten nicht angemessen berücksichtigt werden.

Der entscheidende Faktor für den Erfolg des Migrationspaktes ist das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten. Sollte es daran mangeln, könnte die Umsetzung nur teilweise und weni-

10 In der Dublin-Verordnung der EU ist geregelt, welcher Staat für ein Asylverfahren zuständig ist. Sehr häufig greift der Grundsatz, dass das Land zuständig ist, in dem ein Flüchtling zuerst europäischen Boden betreten hat – was Länder wie Italien benachteiligt. Siehe www.bpb.de/323255 (Anm. d. Red.).

11 Vgl. Europäische Kommission, Gemeinsamer Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket, COM(2024) 251, Brüssel, 12. 6. 2024.

12 Beim sogenannten Screening an den EU-Außengrenzen soll neben der Identifizierung und Aufnahme biometrischer Daten auch eine Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung stattfinden, um die Eingereisten innerhalb einer Woche entweder einem Asyl- oder einem Rückführungsverfahren zuzuweisen. Siehe www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/screening-regulation (Anm. d. Red.).

ger vorhersehbar gelingen, was den Zweck der gesamten Reform infrage stellen würde. Von der Wirksamkeit und fristgerechten Umsetzung der Maßnahmen hängt auch die weitere Unterstützung seitens Italien ab, dessen Regierung augenscheinlich ein noch unausgewogenes System akzeptiert hat. Ein Grund für diese Entscheidung dürfte in der sogenannten externen Dimension der Migrationspolitik liegen.

IST DIE EXTERNALISIERUNG NEU?

Die Regierung Meloni reklamiert für sich, eine Richtungsänderung der europäischen Migrationspolitik bewirkt zu haben, wodurch nun die externe Dimension privilegiert werde, um die Zahl der irregulär Einwandernden zu verringern und die der Rückführungen zu erhöhen. Denn Italien hat den Kompromiss in Sachen Verantwortung und Solidarität im neuen EU-Pakt nur gegen eine Reihe von Zugeständnissen bei den Rückführungen akzeptiert. Der Pakt sieht etwa vor, dass die Kriterien dafür, ob ein Drittland als sicher eingestuft wird oder nicht, auf nationaler Ebene festgelegt werden. Dies wird von Italien begrüßt, denn die Mitgliedstaaten erhalten dadurch größere Flexibilität, Länder als sicher zu bestimmen, damit dorthin abgeschoben werden darf.

Darüber hinaus ist ganz allgemein ein Trend zur Externalisierung migrationspolitischer Maßnahmen zu erkennen. In den zurückliegenden anderthalb Jahren haben Italien und die Europäische Kommission bei ihren Bemühungen um Migrationsabkommen mit anderen Mittelmeeranrainern sehr effizient zusammengearbeitet. Der Vereinbarung mit Tunesien von 2023 folgte im Frühjahr 2024 ein Abkommen mit Ägypten, das sehr umfassend und ambitioniert ist, aber ebenfalls besonderes Gewicht auf das Thema Migration legt. Die EU weitet derweil das Feld der Partnerschaftsabkommen mit Nicht-EU-Ländern des Mittelmeerraums systematisch aus: Zu den Vereinbarungen mit Tunesien und Ägypten sowie dem bereits 2016 geschlossenen Abkommen mit der Türkei sind kürzlich Übereinkommen mit Mauretanien und dem Libanon hinzugekommen.

Darüber hinaus wird die italienische Vereinbarung mit Albanien in der EU als ein Modell betrachtet, das in anderen Kontexten nachgeahmt werden könnte. Im Programm der Europäischen

Volkspartei (EVP) zur Europawahl 2024 wurde die Übertragung der Zuständigkeit in Asylfragen an Länder außerhalb der EU ausdrücklich unterstützt. Angesichts der Bestätigung der EVP-Kandidatin Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin ist dies ein wichtiger Wendepunkt. Zudem haben 15 Mitgliedsländer, darunter Italien, vor wenigen Monaten eine gemeinsame Erklärung vorgelegt, in der die EU aufgefordert wird, innovative Lösungen zum Outsourcing der Asylverfahren zu suchen. Ausdrücklich wird darin das Abkommen zwischen Italien und Albanien als Modell angeführt und die Wichtigkeit von Abschreckung betont.¹³

Obwohl die EU, nicht zuletzt auch auf Druck Italiens, in den vergangenen Jahren die externe Dimension ihrer Migrationspolitik konsequenter vorantreibt, handelt es sich nicht um eine grundsätzliche Neuerung. Die EU bemüht sich bereits seit der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 um die Zusammenarbeit mit Drittländern, um die Migrationsbewegungen einzuschränken. Inzwischen verfolgt sie diese Strategie lediglich mit mehr Nachdruck und setzt alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein – von der Handelspolitik bis zur Erleichterung von Visaerteilungen.

Hierbei riskiert sie allerdings, weitreichende Beziehungen mit Schlüsselländern in Afrika und dem Nahen Osten kurzfristigen migrationspolitischen Interessen unterzuordnen. Darüber setzt sich die EU zunehmend der Gefahr aus, dass Migrationsbewegungen durch andere Akteure im Mittelmeerraum gegen sie instrumentalisiert werden. Paradoxe Weise geschieht dies genau in dem Augenblick, in dem die EU mit dem neuen Migrations- und Asylpaket Regelungen in die Wege geleitet hat, die dieses Risiko einschränken sollen. Auch Italien, das seine Politik gegenüber Libyen und Tunesien seit Jahren an den Bedürfnissen der Migrationspolitik ausrichtet, würde durch vermehrte Anlandungen rasch unter Druck geraten.

Die Kombination aus dem Migrationspakt und der Externalisierung der Migrationspolitik könnte zudem schwerwiegende Folgen für den Zugang zu Asyl haben. Obwohl in EU-Verordnungen immer wieder die Achtung der

13 Vgl. Jorge Liboreiro, 15 EU Countries Call for the Outsourcing of Migration and Asylum Policy, 16.5.2024, www.euronews.com/my-europe/2024/05/16/15-eu-countries-call-for-the-outsourcing-of-migration-and-asylum-policy.

Grundrechte angemahnt wird, geht es Ländern wie Italien heute vorrangig darum, mit allen Mitteln zu verhindern, dass Menschen in Not nach Europa aufbrechen. Dies spiegeln auch die neuen Regelungen für die Definition sicherer Drittstaaten wider: Während ein Land früher die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unterzeichnet haben musste, um als sicher anerkannt zu werden, hat die EU dieses Kriterium nun aufgeweicht – es muss lediglich ein „wirksamer Schutz“ gegeben sein, der nicht alle Rechte der Flüchtlingskonvention umfasst. Außerdem gibt die Reform den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein Land als sicher einzustufen, wenn mit der EU ein Abkommen besteht, in dem die Unterzeichner die Achtung der Menschenrechte garantieren.¹⁴ Mit Blick auf Tunesien sind diese Regelungen offensichtlich im Sinne Italiens, denn Tunesien hat die Flüchtlingskonvention zwar unterschrieben, sie aber noch nicht in nationale Gesetzgebung überführt; das gemeinsame Abkommen von 2023 garantiert jedoch, dass Tunesien als sicherer Drittstaat eingestuft werden kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Auch wenn das neue Migrations- und Asylpaket hauptsächlich die interne Dimension der europäischen Migrationspolitik betrifft und mit neuen Verpflichtungen für Italien einhergeht, werden seine Regelungen tiefgreifende Auswirkungen auch auf die Beziehungen zu Drittländern haben. In dieser Hinsicht herrscht zwischen Italien und seinen europäischen Partnern mittlerweile weitgehendes Einvernehmen – das bei der Umsetzung des Paktes allerdings auf die Probe gestellt werden dürfte.

Eine nur teilweise oder verspätete Anwendung der neuen Regelungen könnte zu einem Vertrauensverlust der Mitgliedstaaten in die Tragfähigkeit des gesamten Systems führen. Darüber hinaus könnte ein erneuter Anstieg der Ankunftsahlen die politische Unterstützung in Italien für die neuen Maßnahmen untergraben, da die Regierung zugesichert hat, dass durch die Reform ein geordnetes Migrationsmanagement ge-

währleistet sei. Das größte Risiko für Italien und die EU besteht also darin, eine „Lösung“ für ein „Problem“ wie die Migration versprochen zu haben, dessen Ursachen und Wurzeln jedoch viel tiefer liegen und wesentlich komplexer sind, als dieses Versprechen suggeriert.

Übersetzung aus dem Italienischen:
Friederike Hausmann, München.

LUCA BARANA

ist Politikwissenschaftler und Senior Fellow am Istituto Affari Internazionali (IAI) in Rom, Italien. Er forscht unter anderem zur EU-Migrationspolitik und italienischen Außenpolitik.

APuZ-
Newsletter
abonnieren
www.bpb.de/newsletter

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

¹⁴ Vgl. Andreina De Leo/Eleonora Milazzo, *Responsibility-Sharing or Shifting? Implications of the New Pact for Future EU Cooperation with Third Countries*, Juni 2024, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/21302.pdf>.

STABIL FRAGIL?

Zur politökonomischen Situation Italiens nach der Europawahl

Alexander Grasse

Die italienische Ministerpräsidentin Giorgia Meloni und ihre rechtsnationale Regierung sind gestärkt aus den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024 hervorgegangen. Während die Regierungsparteien in Frankreich und Deutschland herbe Verluste hinnehmen mussten, konnte die Partei Melonis, Fratelli d'Italia (FdI), an Stimmen zulegen, wobei sie ihre Koalitionspartner, Forza Italia (FI) und Lega, weiter distanzierte. Obschon auch der sozialdemokratische Partito Democratico (PD) als größte Oppositionspartei einen Erfolg verbuchen konnte, sitzt die Regierungschefin scheinbar fester denn je im Sattel, was nicht nur ihre innen-, sondern auch ihre außen- und europapolitischen Gestaltungsansprüche vergrößert.

Gleichwohl stellt sich die Frage, in welchem sozioökonomischen Umfeld die Regierung Meloni agiert beziehungsweise welche Handlungsspielräume perspektivisch bestehen. Denn die lahrende wirtschaftliche Entwicklung und ihre sozialen Folgen gehören seit Jahren zu den zentralen, ungelösten Problemen des Landes. Um dieses Umfeld zu skizzieren und die Perspektiven auszuloten, folgt zunächst ein Überblick über die wirtschaftliche und soziale Lage Italiens. Anschließend werden die Ergebnisse der Europawahl und ihre Folgen in den Blick genommen.

ÖKONOMISCHER AUFWÄRTSTREND

Wirtschaftlich befindet Italien sich seit Überwindung der Corona-Pandemie auf einem moderat positiven Entwicklungspfad, trotz aller Schwierigkeiten, die sich infolge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine auch in Italien zeigen. Die Inflation ist deutlich rückläufig, nach 5,2 Prozent 2023 werden für 2024 sehr gute 1,6 Prozent erwartet. Allerdings ist die Sparneigung der privaten

Haushalte weiterhin relativ hoch, was den Konsum bremst. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) legte 2023 gegenüber 2022 um 0,9 Prozent zu, womit Italien die Wachstumsrate des Euroraums von 0,4 Prozent deutlich übertraf. Im Ergebnis befand sich das reale BIP 2023 erstmals wieder auf dem Vorkrisenniveau von 2007.⁰¹

Für 2024 und 2025 erwartet das nationale Statistikamt Istat Wachstumsraten von etwa einem Prozent des BIP, da die Binnennachfrage leicht anziehen dürfte, ausgehend von den seit 2022 positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Nachdem die Arbeitslosenquote 2021 noch bei hohen 9,7 Prozent gelegen hatte, sank sie bis 2023 auf 7,8 Prozent. Die Beschäftigungsquote unter den 20- bis 64-Jährigen lag mit 66,3 Prozent knapp drei Prozentpunkte über dem Vorpandemieniveau von 2019. Dabei nahm die Zahl unbefristeter Arbeitsverträge zuletzt zu, was die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt unterstreicht. Der Beschäftigungsaufwuchs war im Süden prozentual sogar leicht höher als im Norden. Auch die Aussichten für 2024/25 sind positiv: Es wird erwartet, dass die Beschäftigungsquote weiter steigt und die Arbeitslosenquote auf etwa 7 Prozent sinkt.

Zugleich ist die illegale Beschäftigung, die während der Pandemie drastisch gestiegen war, deutlich rückläufig. Die Jugendarbeitslosigkeit, also unter den 15- bis 24-Jährigen, ist ebenfalls gesunken. Mit 36,7 Prozent war sie 2023 im Süden Italiens, dem Mezzogiorno, allerdings nach wie vor erheblich höher als im nationalen Durchschnitt (22,7 Prozent), womit dieser Landesteil zu den Schlusslichtern in der EU zählt. Ebenso ist die Beschäftigungsquote von Frauen weiterhin eine der geringsten in Europa, unterboten nur von Griechenland. Besorgniserregend sind zudem die noch immer hohe Langzeitarbeitslosigkeit und der Anstieg der Armut. 2023 betrug die Quote der in absoluter Armut lebenden Per-

sonen in Italien 9,8 Prozent, das sind 5,7 Millionen Menschen. 2014 hatte die Armutsquote noch bei 6,9 Prozent gelegen. Auch die Quote derjenigen, die trotz eines Beschäftigungsverhältnisses von Armut bedroht sind, war 2022 mit 11,5 Prozent um zwei Prozentpunkte höher als nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09.

STAATSFINANZEN UND ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

Dessen ungeachtet wirkt sich die wirtschaftliche Entwicklung positiv auf die öffentlichen Finanzen aus. Das Haushaltsdefizit beziehungsweise die Nettoneuverschuldung ist auch unter der rechten Regierung rückläufig, wiewohl immer noch sehr hoch. Nach der Rekordneuverschuldung von 9,4 Prozent des BIP im Corona-Jahr 2020 sank dieser Wert bis 2023 schrittweise auf 7,4 Prozent. Im gleichen Zeitraum fiel die Staatsverschuldung insgesamt von 155 auf 137,3 Prozent des BIP, was aber immer noch eine immense Bruttoschuld in Höhe von 2,86 Billionen Euro bedeutet.

Zu der vorsichtig positiven Entwicklung trägt insbesondere der nationale Aufbau- und Resilienzplan (PNRR) bei, der 2021 im Rahmen des EU-Programms „NextGenerationEU“ aufgelegt wurde und Italien weiterhin umfangreiche öffentliche Investitionen ermöglicht.⁰² Obgleich zahlreiche Maßnahmen hinter den zeitlich gesteckten Zielen zurückbleiben und die Preise für Energie, Rohstoffe und Baumaterialien stark gestiegen sind, hat der PNRR laut Istat nicht nur bereits zu Aufholwirkungen gegenüber anderen europäischen Volkswirtschaften geführt, sondern auch zu einer leichten Verringerung der strukturellen Unterschiede zwischen Nord- und Süditalien beigetragen.

Durch neue Akzente bei der Umsetzung des Plans versucht Meloni, sich von der Vorgängerregierung unter Mario Draghi abzusetzen. So sollen großzügige Anreize beziehungsweise Steuererleichterungen für das produzierende Gewerbe und den Dienstleistungssektor die Finanzierung

größerer staatlicher Projekte in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien sichern. Dies geschieht jedoch zulasten der Kommunen, denen dadurch weniger Mittel etwa für die Stadtentwicklung, die Bekämpfung hydrologischer Risiken oder die Sanierung von Schulgebäuden zur Verfügung stehen.⁰³ Die Hoffnung ist offenbar, dass sich die Maßnahmen zugunsten der Unternehmen politisch für die Ministerpräsidentin auszahlen. Zuletzt fiel die Regierung bereits mit leicht expansiver Finanzpolitik auf: Für 2024 wurden Steuererleichterungen in Höhe von rund zehn Milliarden Euro zugunsten kleiner und mittlerer Einkommen unter 35 000 Euro Jahresverdienst vorgenommen, um die Binnennachfrage zu stärken. Weitere fünf Milliarden fließen in zusätzliche Personalausgaben im Gesundheitswesen und familienpolitische Maßnahmen.

Insgesamt ist in der aktuellen Wirtschaftspolitik Italiens, obwohl Meloni auch in diesem Politikfeld wichtige Entscheidungen in den Palazzo Chigi zieht, indes keine klare Linie zu erkennen. Es finden sich sowohl neoliberale als auch staatsinterventionistische Ansätze, angebots- und nachfragepolitische Maßnahmen gibt es gleichermaßen. Die derzeitige wirtschaftliche Entwicklung Italiens gibt der Regierung freilich etwas Rückenwind, allerdings ist die Situation risikobehaftet und mithin fragil, zumal sich zahlreiche Faktoren der nationalen politischen Steuerung entziehen. Der Investitionszuwachs 2023 um 4,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr kann sich zwar sehen lassen, er soll sich jedoch in den kommenden Jahren deutlich abschwächen. Insofern wären fallende Leitzinsen der Europäischen Zentralbank in Italien sehr willkommen, um die privaten Investitionen anzukurbeln und zugleich die staatliche Refinanzierung zu erleichtern, zumal die haushaltspolitischen Spielräume mit dem Ende der Aussetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) nicht größer werden.

REFORM DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTES

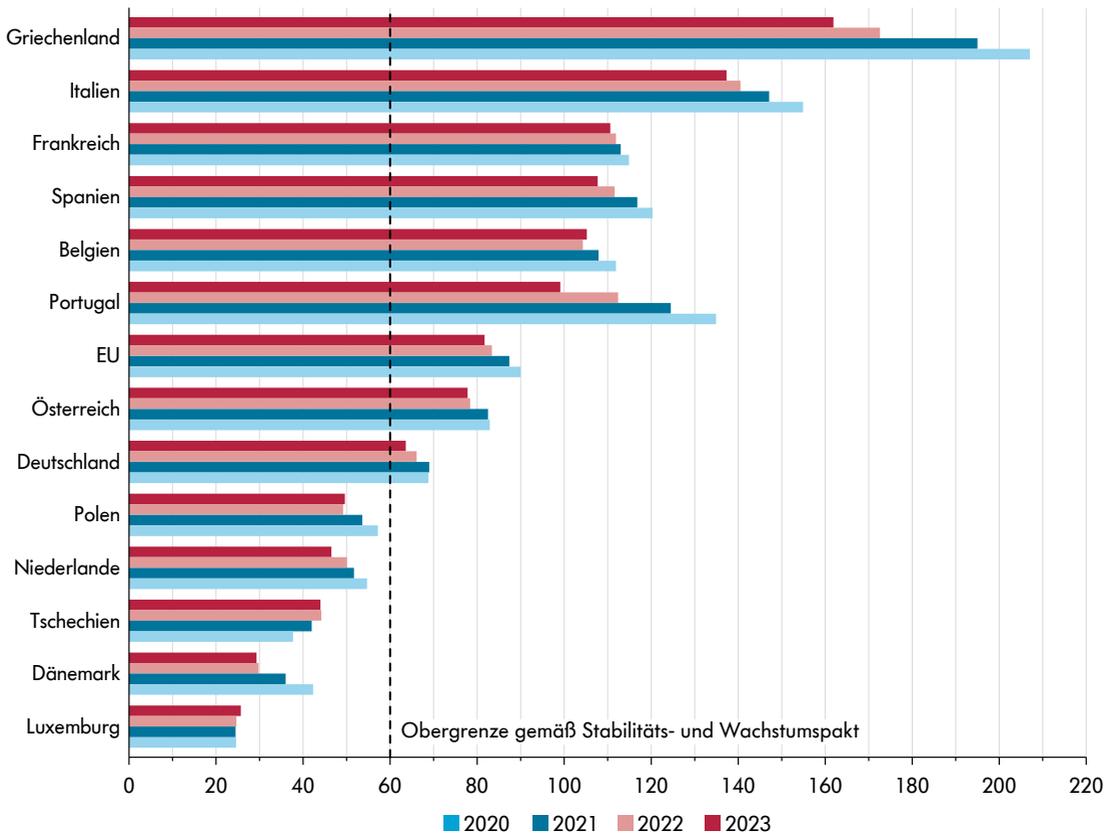
Italien sieht sich, wie unter anderem auch Frankreich, seit Juni 2024 wieder mit einem Defizitver-

01 Sofern nicht anders ausgewiesen, beruhen alle Angaben zu Wirtschaft und Staatsfinanzen auf Daten des Istituto Nazionale di Statistica (Istat). Siehe unter anderem Rapporto annuale 2024, Rom 2024; Le prospettive per l'economia italiana nel 2024–2025, 6. 6. 2024, www.istat.it/wp-content/uploads/2024/06/previsioni-2024-2025.pdf; sowie weitere Statistiken unter <http://dati.istat.it>.

02 Zum PNRR siehe auch den Beitrag von Karoline Rörig in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

03 Vgl. Gianfranco Viesti, Die Umsetzung des italienischen Aufbau- und Resilienzplans, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Analyse, Dezember 2023, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/20807.pdf>.

Abbildung: Schuldenstandquoten in ausgewählten EU-Ländern, in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat, April 2024, eigene Darstellung.

fahren der EU konfrontiert, dasselbe ist für 2025 zu erwarten. Voraussichtlich frühestens 2026 wird das Land ein Haushaltsdefizit von weniger als drei Prozent des BIP vorweisen können. Meloni hatte sich zunächst geweigert, der Reform des SWP zuzustimmen und dabei die Ratifizierung der Novelle des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Druckmittel verwendet. Die Regierungschefin und ihr Finanzminister Giancarlo Giorgetti (Lega) kritisierten die Neuregelung des SWP als investitionsfeindlich und forderten unter anderem, Investitionen im Bereich der grünen und digitalen Transformation aus der jährlichen Neuverschuldung herausrechnen zu dürfen. Letztendlich stimmte Italien jedoch im Rat der Europäischen Union zu, während sich die Regierungsparteien FdI, Lega und FI zuvor im Europäischen Parlament enthalten hatten.⁰⁴

04 Der PD als größte Oppositionspartei enthielt sich ebenfalls, die Fünf-Sterne-Bewegung stimmte dagegen.

Der SWP vom 30. April 2024 umfasst die Pflicht, sich künftig an einen von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Referenzpfad“ für die mittelfristige strukturelle Entwicklung der Staatsausgaben (Netto-Primärausgaben)⁰⁵ zu halten, der allerdings die spezifischen Umstände der Schuldentragfähigkeit eines Landes berücksichtigen soll. Konkret heißt dies gleichwohl, dass ein Schuldenstand von über 60 Prozent des

05 „Netto-Primärausgaben sind Staatsausgaben ohne Zinsausgaben und bereinigt um Ausgaben für Programme der EU, die vollständig durch Einnahmen aus den Unionsfonds ausgeglichen werden, nationale Ausgaben für die Kofinanzierung von Programmen, die von der EU finanziert werden, konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und einmalige und sonstige befristete Maßnahmen sowie diskretionäre einnahmeseitige Maßnahmen (z. B. wird eine Senkung von Steuersätzen wie eine Ausgabensteigerung in Höhe der erwarteten Mindereinnahmen gezählt).“ Bundesministerium der Finanzen, BMF-Monatsbericht Mai 2024, www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2024/05/Inhalte/Kapitel-2-Fokus/reform-stabilitaets-und-wachstumspakt.html.

BIP auf einen rückläufigen Pfad gebracht werden muss und das öffentliche Defizit innerhalb von vier bis sieben Jahren unter drei Prozent des BIP gesenkt wird. Zur Absicherung der Schuldenfähigkeit (*Debt Sustainability Safeguard*) muss die projizierte öffentliche Schuldenstandquote um jährlich einen Prozentpunkt des BIP sinken, wenn sie – wie im Falle Italiens – 90 Prozent übersteigt. Bei einer Schuldenstandquote zwischen 60 und 90 Prozent des BIP ist eine durchschnittliche jährliche Reduktion um 0,5 Prozentpunkte notwendig. Der Schwellenwert von 60 Prozent des BIP gemäß SWP wird indes von zahlreichen EU-Mitgliedstaaten nicht eingehalten, 2023 von fast der Hälfte aller Länder (*Abbildung*).

Hinzu kommt die Vorgabe der Defizitresilienz (*Deficit Resilience Safeguard*). Ziel ist es, einen Puffer für wirtschaftliche Schwächephasen zu schaffen. Hierfür soll das strukturelle, also das um konjunkturelle Effekte bereinigte Defizit den Wert von 1,5 Prozent des BIP nicht überschreiten. Haushaltsanpassungen sind dementsprechend so lange fortzusetzen, bis dieser Wert erreicht ist. Der Europäische Gewerkschaftsbund hat errechnet, dass die neuen Regelungen für Italien über vier Jahre Haushaltseinsparungen von jährlich 25,4 Milliarden beziehungsweise über sieben Jahre 13,5 Milliarden Euro bedeuten könnten.⁰⁶

Der Kampf um die öffentliche Interpretation des reformierten SWP entbrannte unmittelbar nach seiner Verabschiedung. Meloni verkaufte die Neuregelung als Erfolg ihrer Regierung, obgleich Maßnahmen für den grünen und digitalen Wandel, die Energieversorgungssicherheit, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Resilienz und die Verteidigungsfähigkeit lediglich eine Verlängerung der nationalen strukturellen Finanzpläne auf bis zu sieben Jahre bewirken, nicht aber komplett ausgeklammert werden können, wie ursprünglich gefordert. Auch werden gestiegene Lasten infolge der Anhebung der Leitzinsen durch die EZB nur in der ersten Anpassungsperiode berücksichtigt.

Während Meloni vollmundig von neuen Spielräumen in Höhe von 35 Milliarden Euro für Italien sprach, gehen Kritiker von sehr viel gerin-

geren Summen beziehungsweise sogar von der Notwendigkeit harter Sparmaßnahmen für die nächsten Jahre aus.⁰⁷ Tatsächlich dürften Italiens Anpassungserfordernisse mit dem neuen SWP gegenüber der alten Regelung nach Berechnungen des Instituts Bruegel zunächst sinken. Entlastend wirkt unter anderem, dass die Klausel zum Abbau des Schuldenstandes erst greift, sobald hoch defizitäre Staaten wie Italien ihr Defizit unter drei Prozent des BIP gebracht haben, also kein Defizitverfahren mehr läuft. Mittelfristig jedoch birgt die neue Defizitresilienzklausele gerade im Falle Italiens erhebliche Risiken prozyklischer Wirkung, da ein jährlicher Primärüberschuss von über 4 Prozent des BIP notwendig werden könnte, um deren Vorgaben zu erreichen. Enorme Einsparungen in den öffentlichen Haushalten wären wohl unvermeidlich, mit der Folge unzureichender öffentlicher Investitionen für die entscheidenden Zukunftsfragen.⁰⁸

Damit scheinen neue finanzpolitische Auseinandersetzungen in Italien, vor allem aber auch zwischen Rom und Brüssel, programmiert zu sein. Einen Vorgeschmack lieferte Italiens Verteidigungsminister Guido Crosetto (FdI) im Juni 2024, als er erklärte, dass sein Land angesichts der finanzpolitischen Restriktionen durch die EU das Ziel der NATO-Staaten, zwei Prozent des BIP für die Verteidigung auszugeben, nicht einmal bis 2028 erreichen werde.⁰⁹ Er hatte wiederholt vorgeschlagen, die Militärausgaben aus dem SWP auszuklammern.

EUROPAWAHL 2024

Neben der wirtschaftlichen Lage, welche die Politik Italiens ohnehin seit Jahren prägt, steht das Jahr 2024 unter anderem im Zeichen der Europawahl, aus der sich weitere Rückschlüsse auf das politische Stimmungsbild des Landes ziehen lassen.

Italiens Kampagne zur Europawahl war kaum von europäischen Themen geprägt. Wenn überhaupt, dann ging es um die generelle Ablehnung

06 Vgl. European Trade Union Confederation, 100bn in Cuts Next Year Under Council Austerity Plan, 16. 1. 2024, www.etuc.org/en/pressrelease/100bn-cuts-next-year-under-council-austerity-plan.

07 Vgl. Luciano Capone, Meloni sbaglia, il nuovo Patto di stabilità non darà all'Italia 35 miliardi in più all'anno, www.ilfoglio.it/politica/2024/03/22/news/6356010.

08 Vgl. Zsolt Darvas/Lennard Welslau/Jeromin Zettelmeyer, The Implications of the European Union's New Fiscal Rules, Bruegel Policy Brief 10/2024.

09 Vgl. Marco Iasevoli, Il ministro Crosetto: „Per la pace occorre coinvolgere il Sud del mondo“, 23. 6. 2024, www.avvenire.it/attualita/pagine/per-la-pace-coinvolgere-il-sud-del-mondo-il-2-di.

Tabelle: Ergebnisse der Europawahl 2024 und der Parlamentswahlen 2022 (in Klammern) in Italien nach Makroregionen, in Prozent

	ITALIEN	NORD- WESTEN	NORD- OSTEN	MITTEL- ITALIEN	SÜDITALIEN (FESTLAND)	SARDINIEN & SIZILIEN
Regierung						
Fdl	28,8 (25,99)	30,90 (27,9)	31,91 (28,7)	31,06 (29,5)	23,58 (20,9)	21,25 (20,4)
FI	9,61 (8,11)	9,38 (7,8)	7,02 (6,2)	7,02 (6,5)	10,76 (11,3)	20,33 (10,7)
Lega	9,0 (8,77)	11,90 (12,3)	6,74 (11,0)	6,71 (6,8)	6,85 (5,6)	6,99 (5,4)
Opposition						
PD	24,08 (19,07)	23,05 (19,5)	25,77 (21,1)	26,59 (21,8)	24,32 (15,7)	16,73 (13,4)
M5S	9,99 (15,43)	6,73 (8,7)	5,71 (7,4)	9,47 (13,3)	16,84 (29,7)	16,24 (26,6)
AVS	6,73 (3,63)	6,74 (3,9)	5,66 (3,9)	7,50 (4,1)	5,66 (2,7)	6,14 (2,8)

Parlamentswahlergebnisse für die Abgeordnetenkammer, die Zahlen im Senat differieren geringfügig.

Quelle: Eligendo, Europee, amministrative e regionale (Piemonte) 8–9 giugno 2024 e ballottaggi, 12.7.2024, <https://elezioni.interno.gov.it/europee/scrutini/20240609>; Matteo Bianchi/Salvatore Vassallo/Rinaldo Vignati, Europee 2024. Risultati e flussi, Istituto Cattaneo, 10.6.2024, www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-10-Eur_Risultati_Flussi.pdf.

oder Befürwortung des Integrationsprozesses. Vielmehr dominierten innenpolitische Aspekte, wobei wirtschaftliche und soziale Fragen durchaus eine Rolle spielten, jedoch keine herausragende. Das Problem prekärer Lebensumstände und zu niedriger Löhne hatte noch die größte Relevanz. Insbesondere der PD macht sich seit Längerem für einen gesetzlichen Mindestlohn stark und rückte das Thema im Wahlkampf in den Vordergrund, unterstützt von der Vereinigung aus Grünen und Linken (Alleanza Verdi e Sinistra/AVS) und der Fünf-Sterne-Bewegung (Movimento 5 Stelle/M5S).

Dahinter rangierte eine Vielzahl von Themen mehr oder weniger gleichrangig nebeneinander, darunter Inflation, Wachstum und Produktivität, der schlechte Zustand des italienischen Gesundheitswesens, aber auch Migration und der Krieg in der Ukraine sowie Klima- und Umweltpolitik.¹⁰

Ein Schlüsselthema beziehungsweise eine harte, bestimmende Trennlinie war im Wahlkampf indes nicht zu erkennen. Die Wahl am 8./9. Juni hatte somit eher den Charakter eines allgemeinen nationalen Stimmungstests für die Parteien und deren Führungspersonal. Mehrere Spitzenpolitiker, darunter Meloni und die Vorsitzende des PD, Elly Schlein, kandidierten für das Europäische Parlament, teilweise in mehreren Wahlkreisen, ohne jede Absicht, Mandate zu bekleiden. Meloni forderte dazu auf, einfach ihren Vornamen auf den Wahlzettel zu schreiben: „Giorgia“. Angesichts der vielfältigen ökonomischen und sozialen Probleme des Landes waren die mangelnde Problemorientierung und das Ausmaß an Personalisierung bemerkenswert.¹¹

Der Wahlausgang (*Tabelle*) war eine klare Bestätigung der Regierungspartei FdI: Mit 28,8 Pro-

¹⁰ Vgl. Alessandro Faggiano, Sondaggi TP: il tema chiave per le europee 2024 è il potere d'acquisto, 24.5.2024, www.termometropolitico.it/1620078_sondaggi-tp-temi-elezioni-europee-2024.html.

¹¹ Vgl. Alexander Grasse/Jan Labitzke, Rome isn't changed in a day – eine nüchterne Bestandsaufnahme italienischer Politik und ihrer Herausforderungen, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.), Frankreich-Jahrbuch 2021, Baden-Baden 2022, S. 73–102.

zent der Stimmen übertraf sie ihr bereits starkes Ergebnis bei den Parlamentswahlen 2022 nochmals um 2,8 Prozentpunkte – ganz zu schweigen vom Ergebnis bei der Europawahl 2019, als sie noch bei knapp 6,5 Prozent gelegen hatte. Abgesehen von Sizilien wurde FdI in nahezu allen Provinzen des Landes stärkste Kraft. Auch ihre Koalitionspartner, FI und Lega, hielten in etwa das Niveau von 2022, sodass das Regierungslager insgesamt gestärkt aus der Europawahl hervorging. Dass FI, die erstmals ohne ihren 2023 verstorbenen Gründer Silvio Berlusconi antrat, besser als die Lega abschnitt, war dabei vor allem ein Erfolg für Außenminister Antonio Tajani. Unter den Regierungsparteien gehörte Lega-Chef Matteo Salvini mit dem einstelligen Ergebnis von 9 Prozent indes zu den Wahlverlierern und geriet in seiner Partei massiv in die Kritik. Noch bei der Europawahl 2019 hatte er für die Lega das Rekordergebnis von 34,3 Prozent eingefahren.

Zu den Wahlgewinnern im Oppositionslager gehörte zuvorderst der PD mit seiner Vorsitzenden Schlein, die ihre Partei mit 24 Prozent zur zweitstärksten Kraft machte, bei einem Zuwachs von fünf Prozentpunkten gegenüber 2022. Einen Überraschungserfolg feierte die AVS, die ihr Ergebnis im Vergleich zu 2022 mit 6,7 Prozent nahezu verdoppeln konnte. Zu den Geschlagenen im Mitte-links-Spektrum gehörte der M5S, der mit dem ehemaligen Ministerpräsidenten Giuseppe Conte an der Spitze über fünf Prozentpunkte verlor. Das magere Ergebnis von knapp unter 10 Prozent war weniger als ein Drittel der Stimmen, die M5S noch bei der Parlamentswahl 2018 erreicht hatte. Die sich selbst als „dritten Pol“ (*terzo polo*) bezeichnenden, besonders europafreundlichen Parteien des politischen Zentrums, Stati Uniti d'Europa und Azione-Siamo Europei, scheiterten an der Vierprozenthürde. Hier gab es einen Wählerfluss nach rechts, hin zu FdI. Die Mitte wurde also weiter aufgerieben.

In der Zusammenschau all dessen ergibt sich zum einen eine geringere Fragmentierung des Parteiensystems als bei den Wahlen zuvor, mit einer Konzentration auf sechs relevante Kräfte. Zum anderen tendiert das System wieder zu einer Bipolarität zwischen rechts und links, nachdem sich ab dem fulminanten Wählerfolg des M5S 2013 zwischenzeitlich eine tripolare Struktur herausgebildet und die Bewegung sich angeschiedigt hatte, die Sozialdemokraten als dominante Kraft des Mitte-links-Spektrums zu verdrängen. FdI

und PD sind nun zu den bestimmenden antagonistischen Kräften rechts und links geworden, die mit kleineren Parteien mehr oder weniger stabile Allianzen bilden. Mit Meloni und Schlein werden sie von zwei Frauen angeführt, die gegensätzlicher kaum sein könnten – sowohl politisch als auch persönlich.

WAHLGEOGRAFIE UND -SOZIOLOGIE

Betrachtet man die Veränderungen bei der Europawahl 2024 im Vergleich zur Parlamentswahl 2022 in der Fläche, so stechen die Ergebnisse im Süden heraus. Obgleich der M5S dort nach wie vor seine Hochburgen hat, hat die Partei im Mezzogiorno überdurchschnittlich stark verloren, vor allem an das Lager der Nichtwähler. In Süditalien, Sardinien und Sizilien ist die Partei regelrecht eingebrochen. FdI, PD und AVS hingegen konnten ihre Stellung nahezu überall verbessern. Im Nordosten, eigentlich das Stammland der Lega, setzte sich FdI mit fast 32 Prozent als dominante Kraft fest. Die Lega verlor hier nahezu die Hälfte ihrer Wählerschaft, selbst im Süden kam sie auf bessere Werte.

Auffällig war die niedrige Wahlbeteiligung von knapp unter 50 Prozent, was auf eine gewachsene Politikverdrossenheit schließen lässt. Der Negativtrend setzt sich seit 2004 ungebremst fort: Damals lag die Beteiligung an der Europawahl noch über 72 Prozent.¹² Es offenbarte sich zudem ein deutliches regionales Gefälle, mit geringerer Beteiligung im Süden. In einigen Provinzen Süditaliens lag die Beteiligung bei lediglich 29 bis 38 Prozent.¹³

Die Ergebnisse im Süden sind insofern aufschlussreich, als die wirtschaftlichen und sozialen Probleme dort weiterhin besonders groß sind. Insbesondere die von der Regierung Meloni vorgenommene massive Einschränkung der sozialen Grundsicherung (*Reddito di cittadinanza*), die 2019 auf Betreiben des M5S von der Regierung Conte I eingeführt worden war, erweist sich als folgenreich. Viele Menschen sind aus dem Bezug herausgefallen, was vor allem im Mezzogiorno

¹² Auch bei den Parlamentswahlen 2022 gab es gegenüber 2018 einen eklatanten Rückgang von rund 73 auf 64 Prozent. 2006 lag die Beteiligung noch bei über 84 Prozent.

¹³ Vgl. Mapping elezioni europee 2024, Affluenza, o. D., <https://lapolis.org/pubblicazioni/elezioni-europee-2024-affluenza>.

Proteste auslöste. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob diese Politik der Regierung geschadet hat beziehungsweise welche Rolle sozioökonomische Aspekte bei der Europawahl generell gespielt haben, von besonderem Interesse.

Nachwahlenanalysen haben gezeigt, dass Melonis Partei bei Selbstständigen, in nahezu gleichem Umfang aber auch bei abhängig Beschäftigten, sowie bei Hausfrauen besonders gut abgeschnitten hat. Arbeitslose waren in der Wählerschaft des FdI dagegen deutlich geringer vertreten.¹⁴ Ähnlich FI, die ebenfalls bei Selbstständigen und Hausfrauen erfolgreich war und unter sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen weniger punkten konnte. Die Lega wiederum war besonders bei abhängig Beschäftigten, Hausfrauen und Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen beliebt, nicht mehr jedoch bei ihrer Kernklientel der ersten Tage, den kleinen und mittleren Selbstständigen.

Der PD glänzte bei den Wohlhabenderen, den Gebildeteren, bei Rentnern und Studierenden, war im Verhältnis aber ebenfalls deutlich weniger attraktiv für Arbeitslose und sozial Schwächere. Genauso erzielte auch die AVS gute Ergebnisse bei Menschen mit Hochschulabschluss, Studierenden und abhängig Beschäftigten, fand jedoch wenig Anklang bei Hausfrauen und Selbstständigen. Sozial Schwächere erreichte die AVS ebenso wenig. Die Parteien der Mitte, Azione und Stati Uniti d'Europa, kamen besonders bei Studierenden, höher Gebildeten und Wohlhabenderen an, bei sozial Benachteiligten dagegen kaum.

Bei den Arbeitslosen war tatsächlich M5S unverändert die erfolgreichste Partei, wobei sie auch in dieser Gruppe, ihrer Stammwählerschaft, Verluste hinnehmen musste, was sich in der angesprochenen Wahlenthaltung widerspiegelt. Bei Personen mit niedrigen und mittleren Bildungsabschlüssen sowie bei den Hausfrauen schnitt der M5S ebenfalls gut ab.

Ergänzt man diese Beobachtungen nun durch Selbstzuschreibungen nach Schichtzugehörigkeit¹⁵ und Parteienpräferenz, ergibt sich folgendes Bild: Links der Mitte entschieden sich die Wähler, die sich selbst unteren Schichten zugehö-

rig sehen, relativ deutlich für den M5S und weniger für den PD. Zwar sind in der Wählerschaft des PD alle Schichten vertreten, doch Mittel- und Oberschicht sind es erheblich stärker.

Rechts der Mitte verläuft eine Trennlinie zwischen Lega und FdI, erhielt die Lega bei Menschen aus den unteren Schichten doch doppelt so viele Stimmen wie die FdI. Der Zusammenhang ist so eindeutig, dass dem Politikwissenschaftler Lorenzo De Sio und seinen Koautoren zufolge „die Zugehörigkeit zur sozialen Schicht eine Vorhersage darüber erlaubt, ob man Fratelli d'Italia wählt oder Lega“.¹⁶ In der Partei der Ministerpräsidentin zeigt sich eine klare Schere: Auch wenn viele Arbeiter FdI gewählt haben, sind nur 10 Prozent der FdI-Wähler aus den unteren Schichten, im Vergleich zu 36 Prozent aus den mittleren und oberen Schichten.

Nicht nur die wahlsoziologischen Befunde und die sozialen Selbstzuschreibungen weisen in eine bestimmte Richtung. Auch auf Basis der Einkommensverteilung ergibt sich ein recht klares Bild, was den Zusammenhang mit der Wahlentscheidung angeht.¹⁷ Die größte Korrelation ergibt sich für den PD: Je höher das Durchschnittseinkommen, desto eher fiel die Wahlentscheidung zugunsten dieser Partei. Der Zusammenhang zwischen steigendem Einkommen und politischer Zustimmung gilt in abgeschwächtem Maße auch für FdI und AVS. Mit sinkendem (Arbeits-)Einkommen hingegen steigt die Präferenz für FI, Lega oder M5S.

Vereinfacht ausgedrückt sind M5S und Lega in wirtschaftlich benachteiligten Gegenden überrepräsentiert, PD und FdI dagegen erfahren stärkere Unterstützung in wohlhabenden Gebieten. Während der PD seine überdurchschnittliche Zustimmung dabei vor allem von Wählern erhält, deren Wohlstand auf Arbeitseinkommen basiert, erhöht sich die Zustimmung zu FdI bei Wählern mit Kapitaleinkünften beziehungsweise Immobilienbesitz, insbesondere dort, wo deren Konzentration hoch ist. Auf den Punkt gebracht heißt das: „Arbeit tendiert zur Partei von Schlein, Rendite zur Partei von Meloni.“¹⁸

¹⁴ Vgl. hier und im Folgenden Lorenzo De Sio/Elisabetta Manoni/Matteo Cataldi, *Chi ha votato chi? Gruppi sociali e voto*, 10. 6. 2024, <https://cise.luiss.it/cise/2024/06/10/chi-ha-votato-chi-gruppi-sociali-e-voto>.

¹⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Selbstzuschreibung meist positiver ausfällt, als es der Realität entspricht. Das heißt, Menschen ordnen sich tendenziell höheren Schichten zu.

¹⁶ De Sio et al. (Anm. 14) (eig. Übersetzung).

¹⁷ Vgl. hier und im Folgenden Vincenzo Emanuele/Matteo Cataldi, *„In ricchezza e in povertà ...“ I due poli divisi dal voto per reddito*, 15. 6. 2024, <https://cise.luiss.it/cise/2024/06/15/in-ricchezza-e-in-poverta-i-due-poli-divisi-dal-voto-per-reddito>.

¹⁸ Ebd. (eig. Übersetzung).

FAZIT UND AUSBLICK

Was bedeuten die Erkenntnisse aus der Europawahl im Zusammenspiel mit dem geschilderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmen nun für die Stabilität und zukünftige Handlungsfähigkeit der italienischen Regierung einerseits und die Machtoptionen der Opposition andererseits?

Sozioökonomische Themen, sozialer Status beziehungsweise Einkommenssituation spielten bei der Europawahl 2024 zwar eine Rolle, waren aber nicht entscheidend. Dies ist umso bemerkenswerter, als der sozialen Frage bei den Parlamentswahlen 2018 noch eine zentrale Rolle zukam und diese ursächlich war für den historischen Sieg des M5S, mit Rekordergebnissen von über 50 Prozent der Stimmen in einigen Regionen Süditaliens. Jener Urnengang galt geradezu als neue Form der Klassenwahl.¹⁹ Inzwischen verlaufen die sozioökonomischen Trennlinien in Italien jedoch offenkundig nicht mehr entlang des traditionellen Rechts-links-Schemas, obgleich insgesamt eine Rückkehr zur politischen Bipolarität zu beobachten ist. Hinsichtlich des Wahlverhaltens nach sozialer Schichtung zeigt sich vielmehr eine auffällige Zweiteilung, mit ungefähr gleicher Verteilung in beiden politischen Lagern: Einkommensschwächere, sozial Benachteiligte und Arbeiter votierten einerseits für die Lega auf der politischen Rechten, andererseits für den M5S auf der Linken.

Arbeiter und untere Mittelschicht machen dabei zwar immer noch das Gros der Wählerschaft des M5S aus, doch die Zustimmung dieser Gruppen zur Fünf-Sterne-Bewegung schwindet. Die anderen Parteien des Mitte-links-Lagers können hiervon allerdings kaum profitieren, denn augenscheinlich sind weder der PD noch der AVS für sozial schwächere Bevölkerungskreise besonders attraktiv. Viele dieser Wähler haben schlichtweg resigniert und gehen gar nicht mehr zur Wahl.

Für das Mitte-links-Spektrum bedeutet dies zweierlei: Zum einen wird man sich darum bemühen müssen, diese Bevölkerungsgruppen zurückzugewinnen. Angesichts der Stimmungslage und der weiterhin hohen Volatilität der italienischen Wählerschaft ist dies ein schwieriges, aber keineswegs aussichtsloses Unterfangen, zumindest bei entsprechend überzeugenden politischen Ange-

boten. Zum anderen spricht die mittelfristig zu erwartende Rückkehr der sozialen Frage (hohe Armutsquote, wachsende Ungleichheit) auch strategisch für eine dauerhafte Mitte-links-Allianz.²⁰ Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse ist klar, dass eine Option auf einen Machtwechsel nur dann besteht, wenn sich PD, AVS und M5S – trotz aller politischen Differenzen – zu einem Wahlbündnis zusammenschließen. Dies gilt umso mehr, als bei den italienischen Parlamentswahlen aufgrund des geltenden Wahlrechts (Rosatellum) die Sitze nicht rein nach Proporz auf die Parteien verteilt werden, sondern mehr als ein Drittel (37 Prozent) der Mandate nach dem Mehrheitsprinzip in den Wahlkreisen vergeben wird (*the winner takes it all*). Das bedeutet, dass die Erfolgsaussichten umso größer sind, je breiter ein Wahlbündnis aufgestellt ist. Szenarien zeigen, dass sogar eine noch breitere Allianz als die zwischen PD, AVS und M5S nötig wäre, um die amtierende Rechts-mitte-Koalition numerisch zu überflügeln, nämlich eine, die auch die Kleinparteien des *terzo polo* integriert,²¹ was zurzeit jedoch politisch jeder Grundlage entbehrt.

Zugleich lässt sich anhand der Ergebnisse der Europawahl 2024 sagen, dass ein großer Teil des italienischen „Rechtssrucks“ mit der FdI als stärkster Kraft von der sozialen Mitte und der Oberschicht getragen wird. Maßnahmen wie die weitgehende Streichung der Grundsicherung haben der Partei der Ministerpräsidentin insofern nicht geschadet, als ein Teil der Stimmen der sogenannten Abgehängten im Regierungslager blieb, nämlich bei der strategisch weit rechtsaußen positionierten Lega. Was die FdI also bei den sozial Schwächeren verliert, sammelt die Lega teilweise wieder ein, sodass sich die Mehrheitsverhältnisse zwischen rechts und Mitte-links nicht entscheidend verändern. Zugleich ist der Abstand in der Wählergunst zwischen den einzelnen Parteien des Regierungslagers so groß, dass Melonis innerkoalitionärem Widersacher Salvini weiterhin nur die Rolle des Juniorpartners bleibt.

20 Umfragen aus dem Juni 2024 zufolge würden beispielsweise 82 Prozent der Bevölkerung eine Umverteilung zugunsten unterer Einkommensbezieher begrüßen. Vgl. Emilia Patta, *Difesa, ambiente, integrazione: i temi divisivi fuori dal radar*, 5. 6. 2024, www.ilsole24ore.com/art/difesa-ambiente-integrazione-temi-divisivi-fuori-radar-AGrDRUB.

21 Vgl. *Mapping elezioni europee 2024, prima coalizione*, o. D., <https://lapolis.org/pubblicazioni/elezioni-europee-2024-prima-coalizione>.

19 Vgl. Alexander Grasse/Jan Labitzke, *Aus Krisen geboren – die neue italienische Regierung aus Lega und MoVimento 5 Stelle und die Folgen für Europa*, in: *Integration* 2/2018, S. 97–127.

Im Vergleich zur Vorgängerregierung Draghi fällt die Zustimmung der Bevölkerung zur aktuellen Regierung zwar deutlich geringer aus, als Ministerpräsidentin erzielt Meloni jedoch hohe persönliche Zustimmungswerte. Derzeit ist sie die beliebteste Spitzenpolitikerin des Landes.²² Die „Marke Meloni“ erklärt somit zum großen Teil den Erfolg ihrer Partei.

Aufgrund der fragilen Gesamtentwicklung und der mittelfristig schrumpfenden haushaltspolitischen Möglichkeiten für öffentliche Investitionen werden sozioökonomische Faktoren jedoch relevant bleiben und voraussichtlich alsbald wieder an Bedeutung gewinnen. Hierbei spielt nicht nur der reformierte europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Rolle, sondern auch das Auslaufen des Aufbau- und Resilienzplans PNRR im Jahr 2026. Die sehr optimistischen Ankündigungen Melonis zum SWP könnten ihr politisch auf die Füße fallen, wenn letztlich doch noch Sparmaßnahmen notwendig werden. Es bleibt abzuwarten, ob die „Marke Meloni“ auch dann noch zieht.

²² Vgl. Atlante Politico No. 113, April 2024, www.demos.it/a02209.php.

Gleichwohl dürften sich die sozioökonomischen Konfliktlinien beziehungsweise deren Niederschlag in den Wahlpräferenzen zugunsten der beiden großen politischen Lager kurzfristig als relativ stabil erweisen. Es ist derzeit nicht davon auszugehen, exogene Schocks einmal ausgenommen, dass die Politikfelder Wirtschaft und Soziales rasch zu einer deutlichen Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse beitragen werden, zumal andere Fragen, wie die von Migration und Identität, weiter virulent und dominant sind. Anders formuliert: Kurzfristig hat Meloni aus dieser Richtung wohl wenig zu befürchten, zumal sie koalitionsintern die unangefochtene Führungsfigur ist. Auf mittlere und längere Sicht allerdings wird auch ihre Regierung mehr Wachstum generieren und Arbeitsplätze schaffen, kurzum: wirtschaftliche Erfolge vorweisen müssen, um nicht wie so viele vor ihr zu scheitern.

ALEXANDER GRASSE

ist Professor für Politik und Wirtschaft im Mehr-
ebensystem am Institut für Politikwissenschaft der
Justus-Liebig-Universität Gießen.

Zahlen, bitte!

*Wirtschaftspolitik auf
den Punkt gebracht*



Jetzt den Newsletter abonnieren
auf www.bpb.de/zahlenbitte

bpb:

NACHHALTIG IN DIE ZUKUNFT?

Italien und der Green Deal

Karoline Rörig

194,4 Milliarden Euro: Auf diese beachtliche Summe beläuft sich der Umfang des „Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza“ (PNRR), des nationalen Aufbau- und Resilienzplans, mit dem Italien im Rahmen des 2020 von der Europäischen Union verabschiedeten Wiederaufbaufonds zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie „NextGenerationEU“ (NGEU) einen Neuanfang gestalten kann. Für das chronisch von Krisen geschüttelte und hochverschuldete Land ist das eine einzigartige Chance, lange überfällige und dringend notwendige Reformen und Investitionen anzustoßen.

Entsprechend der Maßgaben und Zielsetzungen des NGEU ist die Gewährung und Auszahlung der Hilfgelder an die Bedingung geknüpft, dass die geplanten Maßnahmen und Investitionen im Einklang mit dem 2019 vorgestellten europäischen Green Deal sind, also zum Aufbau eines grüneren, digitaleren und resilienteren Europa beitragen. Für Italien, das sich bislang eher weniger bei der Gestaltung einer sozial-ökologischen Wende und dem Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft hervorgetan hat, bedeutet das eine große Chance und zugleich Herausforderung. Wie steht es in Italiens Politik, Wirtschaft und Gesellschaft um das Thema Nachhaltigkeit und die Umsetzung der 2015 von der Weltgemeinschaft verabschiedeten „Agenda 2030“, also letztlich um die Modernisierung und Zukunftsfähigkeit des Landes?

ITALIENS GREEN DEAL

Der Aufbau- und Resilienzplan, den die damalige italienische Regierung unter Premierminister Mario Draghi auf Basis der Vorarbeiten der Vorgängerregierung unter Giuseppe Conte Ende April 2021 der Europäischen Kommission vorlegte, ist gewissermaßen die Roadmap, die das von der Corona-Pandemie besonders hart getroffene Land aus der Krise in eine bessere Zukunft füh-

ren soll. Zwar ist fraglich, ob die ambitionierten Ziele des PNRR gemäß Zeitplan erreicht werden, aber zweifelsohne ist damit in Italiens Politik, Wirtschaft und Gesellschaft viel in Bewegung gekommen und haben sich für alle Akteure – Institutionen, Unternehmen, Bürger – auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene neue Möglichkeiten aufgetan, um die Modernisierung des Landes voranzutreiben.

So hat auch die am 25. September 2022 nach dem vorzeitigen Ende der Regierung von Mario Draghi ins Amt gewählte Regierung unter Giorgia Meloni den PNRR zur Chefsache gemacht und eigens einen Minister für Europäische Angelegenheiten, den Süden, die Kohäsionspolitik und den PNRR bestellt. Dieses Amt wurde Raffaele Fitto übertragen, der wie die Ministerpräsidentin der Partei Fratelli d'Italia angehört. Zugleich wurde unmittelbar nach Übernahme der Regierung eine Revision des PNRR in Angriff genommen, die nach monatelanger Ausarbeitung Ende November 2023 von der EU-Kommission bewilligt wurde. Damit gingen Veränderungen in der Schwerpunktsetzung und Budgetverteilung einher, die bei der Betrachtung des PNRR zu berücksichtigen sind.

Das Land erhält aus den EU-Mitteln 68,9 Milliarden Euro als nicht rückzahlbare Zuschüsse und 122,6 Milliarden Euro als Darlehen, insgesamt also 191,5 Milliarden Euro. Nach der Revision 2023 wurde das Gesamtvolumen durch Steigerung der Zuschüsse sogar auf 194,4 Milliarden Euro erhöht. Hinzu kommen 14,4 Milliarden Euro aus der europäischen Aufbauhilfe „REACT-EU“ und 30 Milliarden Euro aus nationalen Haushaltsmitteln, einem zugleich mit dem PNRR neu eingerichteten Ergänzungsfonds „Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari“. Außerdem erhält Italien zusätzlich 2,76 Milliarden Euro aus dem Plan „RePowerEU“, der infolge der durch den Krieg in der Ukraine bedingten Energiekrise im Februar 2023 verabschiedet wurde. Dem

Land steht damit mithin die beachtliche Summe von insgesamt rund 240 Milliarden Euro für seinen Green Deal zur Verfügung.

Die Mittelverwendung entspricht der Struktur des PNRR.⁰¹ In Übereinstimmung mit den Vorgaben des NGEU gibt es sechs thematische Schwerpunkte, sogenannte Missionen, die in insgesamt 16 Komponenten unterteilt sind, die wiederum eine Vielzahl von Maßnahmen umfassen, bei denen es sich entweder um ordnungspolitische Reformen oder wirtschaftliche Investitionen handeln kann. Die Umsetzung erfolgt entlang bestimmter quantitativ messbarer Ziele, wie dem Zuwachs an einer bestimmten Anzahl von Solar- oder Windkraftanlagen, und Meilensteinen eher qualitativer Natur, wie der Verabschiedung von Gesetzen zur Vereinfachung von Vorschriften. Nach der Revision umfasst der PNRR inzwischen über 600 Ziele und Meilensteine. Jede dieser Maßnahmen ist binnen bestimmter Fristen zu erreichen, mit denen die Auszahlungen der insgesamt zehn Tranchen des PNRR bis Ende Juni 2026 verknüpft sind. Bislang wurden vier Tranchen ausgezahlt, die fünfte wurde im Juli 2024 bewilligt. Bis dato hat die EU-Kommission im Rahmen des Programms 113,5 Milliarden Euro an Italien ausgezahlt.

Die Verteilung der Gelder gestaltet sich nach der Revision wie folgt: Für die erste Mission „Digitalisierung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Kultur und Tourismus“ werden 41,34 Milliarden Euro bereitgestellt, für die zweite Mission „Grüne Revolution und ökologische Transformation“ sind 55,52 Milliarden Euro vorgesehen, für die dritte Mission „Infrastruktur für nachhaltige Mobilität“ 23,74 Milliarden Euro, für die vierte Mission „Bildung und Forschung“ 30,09 Milliarden Euro, für die fünfte Mission „Inklusion und Zusammenhalt“ mit Fokus auf arbeitsmarktpolitische und beschäftigungsfördernde Maßnahmen 16,92 Milliarden Euro, für die sechste Mission „Gesundheit“ 15,62 Milliarden Euro und für die neu hinzugekommene siebte Mission „RePowerEU“ 11,18 Milliarden Euro (*Abbildung*).⁰²

01 Vgl. die von der Abgeordnetenkammer des italienischen Parlaments erstellte Übersicht: *Il PNRR italiano. Un quadro di sintesi*, o.D., <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-2/il-pnrr-italiano-quadro-sintesi.html>; Gianfranco Viesti, Anmerkungen zum italienischen Aufbau- und Resilienzplan, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Briefing, Mai 2021, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/17923.pdf>.

02 Siehe die Website zum PNRR unter www.italiadomani.gov.it.

Während die italienische Regierung den Fortgang der Umsetzung in der Öffentlichkeit als erfolgreich darstellt, bewerten die meisten Beobachter die Entwicklung kritisch, nicht zuletzt die EU-Kommission, die sich in ihrer am 21. Februar 2024 veröffentlichten „Mid Term Evaluation“ nachdenklich bis besorgt zeigte, allerdings nicht allein in Bezug auf Italien.⁰³ Das Beratungsunternehmen The European House – Ambrosetti stellte fest, dass von den insgesamt fast 230 000 Projekten des PNRR Ende 2023 lediglich 3 Prozent abgeschlossen waren und ein Drittel der Mittel noch nicht zugeordnet war.⁰⁴ Ein Team um den Ökonomen Carlo Cottarelli wies darauf hin, dass von den 91 geplanten Investitionen, die bis Ende 2026 abgeschlossen sein sollen, 64 noch nicht begonnen wurden. Dabei handelt es sich um so anspruchsvolle Vorhaben wie den Bau von insgesamt 284 Kilometer Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke (für insgesamt 12,6 Milliarden Euro), den Ausbau von schnellen Internetverbindungen (für 5,3 Milliarden Euro) und die Schaffung von mehr als 150 000 neuen Kindergartenplätzen (für insgesamt 3,2 Milliarden Euro).⁰⁵ Der italienische Rechnungshof hält dagegen, dass es nur bei 7 Prozent der zu realisierenden Investitionsmaßnahmen Schwierigkeiten gebe.⁰⁶

Unstrittig ist, dass bis zum Ende der Laufzeit im Juni 2026 noch eine Vielzahl von Maßnahmen umzusetzen und enorme Summen auszugeben sind: Laut offiziellen Angaben wurden bis zum 30. Juni 2024 PNRR-Maßnahmen im Gesamtwert von rund 165 Milliarden Euro aktiviert, während sich die effektiv getätigten Ausgaben nur auf 51,4 Milliarden Euro belaufen.⁰⁷ Hier wird in den verbleibenden drei Jahren des Plans

03 Vgl. Francesco Corti et al., *Study Supporting the Mid-Term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, Brüssel, Dezember 2023, S. 212ff. Zum Stand der Umsetzung siehe Alessandro D’Alfonso, *Italy’s National Recovery and Resilience Plan. Latest State of Play*, Brüssel, April 2024.

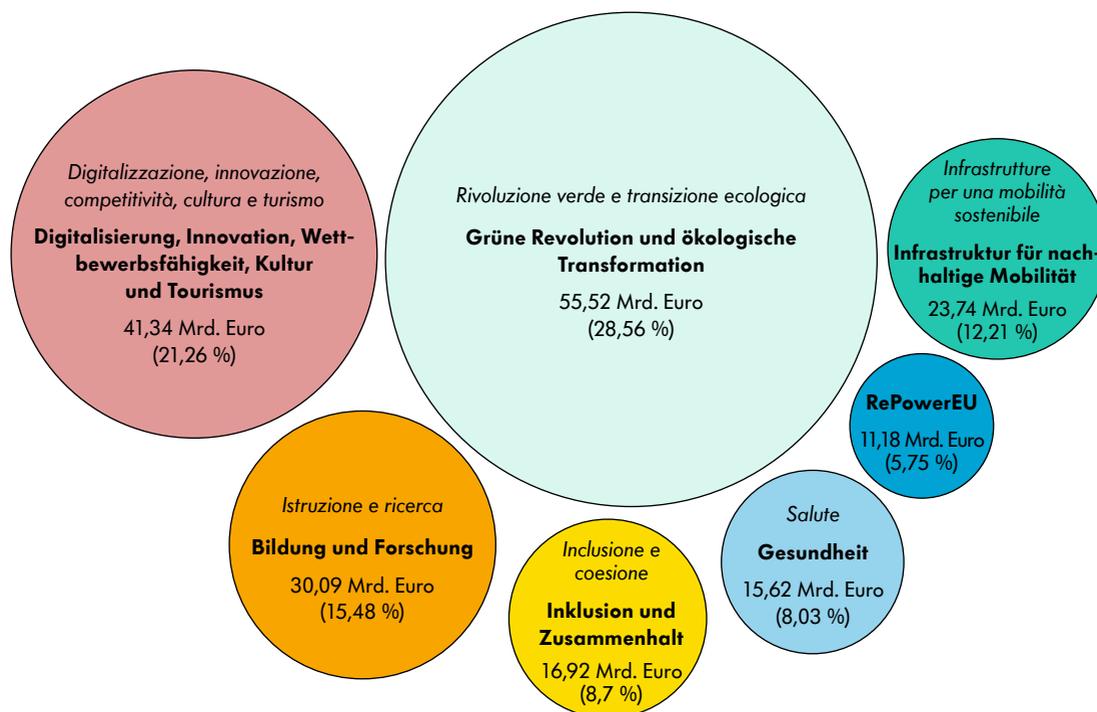
04 Vgl. The European House – Ambrosetti (TEHA), *Osservatorio PNRR. A tre anni dal varo*, Mailand 2024, S. 22f.

05 Vgl. Carlo Cottarelli/Ilaria Maroccia/Isotta Valpreda, *Perderemo le prossime rate del PNRR?*, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 30.4.2024.

06 Vgl. Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, Rom, Mai 2024, S. 9, S. 99.

07 Vgl. Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Monitoraggio dell’attuazione del PNRR. I traguardi e gli obiettivi al 30 giugno 2024*, Rom, 1.8.2024, S. 6.

Abbildung: Die sieben Missionen des italienischen Aufbau- und Resilienzplans (PNRR)



Angegeben ist jeweils das finanzielle Volumen und in Klammern der Anteil am Gesamtvolumen.

Quelle: www.italiadomani.gov.it, eigene Darstellung.

vieles aufzuholen sein. Die mit der Umsetzung betrauten oder koordinierenden Behörden und öffentlichen Verwaltungen stellt dies vor große Herausforderungen, zumal sie kaum über die notwendigen Ressourcen verfügen: Es mangelt an Personal, Ausstattung und Fachkompetenzen. Hinzu kommen unerwartete Preissteigerungen bei Energie, Rohstoffen und Baumaterialien aufgrund der Auswirkungen der Pandemie und vor allem aufgrund des Krieges in der Ukraine und damit verbundener Planungsunsicherheiten.⁰⁸

Die Möglichkeiten und Chancen, Schwierigkeiten und Herausforderungen, die der PNRR mit sich bringt, sind mannigfaltig. Die Ökonomen Tito Boeri und Roberto Perotti sprechen daher zugespitzt von einer *grande abbuffata* (einem großen Gelage) und fassen die grundlegenden Fehler kurz zusammen: zu viel Geld, zu viel Druck, es ohne Rücksicht auf Verluste auszugeben, und zu wenig Zeit, es gut auszugeben.⁰⁹

Aber es gibt keinen Ausweg als die Flucht nach vorn: Der PNRR ist schlicht *too big to fail* und Italiens Weg in die Grüne Transformation damit unumkehrbar.

NACHHALTIG WIRTSCHAFTEN

Italiens Unternehmen spielen in diesem Transformationsprozess eine entscheidende Rolle, wobei sie Treiber und Getriebene zugleich sind. Ihre Bedeutung hat umso mehr Gewicht, als Italien eine der größten und bedeutendsten Volkswirtschaften ist – gemessen am Bruttoinlandsprodukt steht es auf Rang 3 in der EU und auf Rang 8 weltweit. Die wichtigsten, auch im internationalen Export erfolgreichen Branchen der italienischen Industrie sind Chemie und Pharma, Automobil, Maschinenbau, Stahl und Elektrotechnik/Elektronik, gefolgt von Lebensmittel, Gummi/Plastik und Textil.¹⁰

⁰⁸ Vgl. TEHA (Anm. 4), S. 27.

⁰⁹ Vgl. Tito Boeri/Roberto Perotti, PNRR. La grande abbuffata, Mailand 2023.

¹⁰ Vgl. Germany Trade & Invest, Wirtschaftsdaten kompakt – Italien, 29.5.2024, www.gtai.de/de/trade/italien-wirtschaft/wirtschaftsdaten-kompakt.

In all diesen Sektoren finden seit Jahren im Zusammenhang mit der Globalisierung und Digitalisierung große Umwälzungen statt. Befeuert durch multiple Krisen, Kriege und den sich verschärfenden Klimawandel bekommen Unternehmen weltweit die Konsequenzen dieser Entwicklungen immer mehr zu spüren, etwa durch steigende Energie- und Produktionskosten, personelle Engpässe, Unsicherheiten in den Lieferketten und anderes mehr. Auf der Suche nach langfristig zukunftsfähigen Lösungen für ihr unternehmerisches Handeln orientieren sich die Akteure verstärkt an ganzheitlich ausgerichteten Strategien und Konzepten wie Corporate Social Responsibility (CSR) oder Environmental, Social and Corporate Governance (ESG). Beide Ansätze bestehen schon länger,¹¹ haben aber eine neue Dringlichkeit gewonnen und inzwischen auch zu entsprechenden gesetzlichen Vorgaben und Richtlinien auf nationaler und europäischer Ebene geführt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die 2020 verabschiedete EU-Taxonomieverordnung, die im Frühjahr 2024 vom Europäischen Parlament verabschiedete „Corporate Sustainability Due Diligence Directive“ oder die europäische CSR-Richtlinie von 2014, die jüngst novelliert wurde. Die neugefasste Richtlinie, bekannt als „Corporate Sustainability Reporting Directive“, ist seit 2023 in Kraft.

Diesen Bestimmungen gemäß sind schon heute Hunderte italienische Unternehmen berichtspflichtig. Entsprechend der unterschiedlichen und sich sukzessive auf immer weitere Kreise ausweitenden Anforderungen werden es in den kommenden Jahren mehrere Tausend sein, wobei auch nicht berichtspflichtige Zulieferer innerhalb der eng verflochtenen Lieferketten indirekt betroffen und einbezogen sein werden. Das Thema Nachhaltigkeit wird somit auch für Italiens Unternehmen weiter an Bedeutung gewinnen, die sich dieser Herausforderung in vielen Fällen bereits stellen. Nachhaltig zu wirtschaften, kann in vielerlei Hinsicht Vorteile bringen: Insbesondere Kosten und Risiken lassen sich reduzieren, darüber hinaus trägt es bei Kunden, Mitarbeitern und Investoren zu einem positiven Unternehmensimage bei. Das Interesse an und die Nachfrage nach nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen steigt weiter – Nachhaltigkeit ist längst zu ei-

nem Megatrend und unternehmerischen Erfolgsfaktor geworden.

Im Bewusstsein und vitalen Interesse, auch künftig im internationalen Wettbewerb zu bestehen, Marktanteile auszubauen, Marktführerschaft zu erlangen oder zu halten, haben zahlreiche italienische Unternehmen aller Branchen ihre Strategien, Produkte und Prozesse an nachhaltige Kriterien und Vorgaben angepasst. Stand Juni 2023 hatten knapp 70 Prozent der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes entsprechende Schritte unternommen – die meisten davon im Bereich soziale Verantwortung (61 Prozent), gefolgt von Umweltschutzmaßnahmen (56 Prozent).¹²

Zu den Treibern und Profiteuren der Transformation gehören im Wesentlichen große und international operierende Unternehmen. Dagegen tun sich die vielen kleinen und mittleren, oft familiengeführten Unternehmen, die die italienische Industrielandschaft prägen, oft schwer, mit den Veränderungen Schritt zu halten. Ihre Zukunft – und somit auch die der italienischen Wirtschaft insgesamt – hängt jedoch entscheidend davon ab, wie sie sich in den kommenden Jahren in diesem Feld positionieren. Momentan machen die *piccole e medie imprese*, die kleinen und mittleren Unternehmen (PMI/KMU), knapp 5 Prozent des italienischen Unternehmensgefüges aus; sie sind aber für etwa 40 Prozent des gesamten in Italien erwirtschafteten Umsatzes und fast die Hälfte des Exports verantwortlich und stellen ein Drittel aller Arbeitsplätze im privaten Sektor.¹³ Die PMI sind somit das Mark und der Motor der italienischen Wirtschaft und verdienen daher besondere Aufmerksamkeit und Förderung auf ihrem Weg durch die grüne Transformation.

Diese Notwendigkeit ist allen Stakeholdern bewusst, und daher formulieren Politik, Industrieverbände, Interessenvertretungen und Unternehmen selbst entsprechende Forderungen, Angebote, Initiativen und Maßnahmen. Der PNRR bietet hier viele Chancen: Im Rahmen von Mis-

¹¹ Vgl. Christian Hiebaum (Hrsg.), *Handbuch Gemeinwohl*, Wiesbaden 2022.

¹² Vgl. Istituto Nazionale di Statistica (Istat), *Pratiche sostenibili delle imprese a giugno 2023 e le prospettive 2023–2025*, *Statistiche today*, 12.10.2023.

¹³ Vgl. Marina Benedetti et al., *Piccole, medie e più competitive: le PMI italiane alla prova dell'export tra transizione sostenibile e digitale*, *Servizi assicurativi e finanziari per le imprese/TEHA*, 2.9.2023, www.sace.it/studi/dettaglio/piccole-medie-e-piu-competitive-le-pmi-italiane-alla-prova-dell%27export-tra-transizione-sostenibile-e-digitale.

sion 1 gibt es beispielsweise unter dem Schwerpunkt „Digitalisierung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit im Produktionssystem“ eine mit 2,5 Milliarden Euro ausgestattete Investition „Unterstützung des Produktionssystems für den grünen Übergang, Netto-Null-Technologien und die Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit strategischer Versorgungsketten“ oder die Investition „Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit von Produktionsketten“, ausgestattet mit einem Budget von 750 Millionen Euro, die den genannten strategisch relevanten Branchen zukommen sollen. Zur Mission 7 „RePowerEU“ gehört beispielsweise ein Programm zur „Unterstützung der Eigenerzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in KMU“ mit einem Budget von 320 Millionen Euro.¹⁴

Gelder, der politische Rahmen, das Einsehen in die Notwendigkeit und die Bereitschaft der Unternehmen zur Veränderung sind in Italien also grundsätzlich vorhanden – die Herausforderung ist und bleibt die Umsetzung in einem Land, das unter den Folgen eines jahrzehntelangen Reformstaus leidet sowie für seine komplizierte und schwerfällige Bürokratie, politische Wechselfälle, Interessenkonflikte und Korruption bekannt ist. Die ökologische Transformation bietet für Italien und seine Wirtschaft große Chancen für Erneuerung und Wachstum – doch ob und wie gut und sozial gerecht dieser Green Deal gelingt, hängt von vielen Faktoren ab, insbesondere von den Menschen, die ihn gestalten.

GESELLSCHAFTLICHE INITIATIVEN FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Zu den charakteristischen Merkmalen der politischen Kultur Italiens gehören traditionell der Familismus und der *campanilismo*, das Kirchturmdenken, beides Sinnbilder für einen in der Gesellschaft verbreiteten Mangel an Gemeinsinn.¹⁵ Dem entspricht eine gewisse Zurückhaltung der Italiener in ihrem gesellschaftlichen Engagement. Das italienische Statistikamt Istat

zählte 2021 rund 4,6 Millionen Freiwillige in etwa 360 000 Non-Profit-Organisationen, davon rund 15 Prozent Aktive im Bereich Zivilschutz, 10 Prozent im Gesundheitswesen, aber nur etwa 2,5 Prozent im Bereich Umwelt- und Tierschutz.¹⁶

Nichtdestotrotz ist das Problembewusstsein der Italiener für das Thema Nachhaltigkeit groß und unter dem Eindruck des in ihrem Land immer stärker spürbaren Klimawandels in den vergangenen Jahren gestiegen. Internationale Experten und Organisationen bezeichnen die Mittelmeerregion bereits als Hotspot des Klimawandels.¹⁷ Laut Berechnungen des Weltklimarats IPCC könnte Italien selbst in den optimistischsten Szenarien bis 2050 einen Temperaturanstieg von fast drei Grad Celsius erleben,¹⁸ mit verheerenden Auswirkungen auf die Landwirtschaft, das Gesundheitswesen, die Finanz- und Versicherungssysteme, die öffentlichen Ausgaben und die Steuereinnahmen. Extreme und lebensbedrohliche Wetterereignisse wie schwere Überschwemmungen und Hitzewellen haben in Italien bereits zwischen 2017 und 2022 Schäden in Höhe von 42,8 Milliarden Euro verursacht.¹⁹ Das dem italienischen Umweltministerium angeschlossene Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale weist darauf hin, dass fast 94 Prozent der italienischen Gemeinden von klimabedingten Gefahren wie Überschwemmungen, Erdbeben und Küstenabbrüchen bedroht sind.²⁰

Laut einer Umfrage von 2023 erachten 74 Prozent der Italiener das Thema Klimawandel für wichtig. Sie rechnen es zu den ersten Aufgaben, derer sich die Politik in Italien vorrangig annehmen sollte. Eine breite Mehrheit von 85 Prozent befürwortet einen grundlegenden Wandel der Wirtschafts- und Lebensweise und den Um-

¹⁴ Vgl. Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Progetti PNRR, o.D., www.mimit.gov.it/it/pnrr/progetti-pnrr.

¹⁵ Vgl. Mario Caciagli, Alte Sitten im neuen Gewand: Die politische Kultur Italiens; in: Karoline Rörig/Ulrich Glassmann/Stefan Köppl (Hrsg.), Länderbericht Italien, Bonn 2012, S. 55–74.

¹⁶ Vgl. Istat, Censimento permanente delle istituzioni non profit (Stand: 31. 12. 2021), 24. 7. 2023, www.istat.it/tavole-di-dati/censimento-permanente-delle-istituzioni-non-profit-2021.

¹⁷ Vgl. Alexandre Tuel/Elfatih A. B. Eltahir, Why Is the Mediterranean a Climate Change Hot Spot?, in: *Journal of Climate* 14/2020, S. 5829–5843.

¹⁸ Vgl. Annalisa Perteghella, Energiewende im Mittelmeerraum. Herausforderungen und Möglichkeiten der deutsch-italienischen Zusammenarbeit, FES Analyse, Juli 2022, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/19361.pdf>.

¹⁹ Vgl. Disastri e climate change, conto salato per l'Italia, 21. 2. 2024, www.regionieambiente.it/disastri-climate-change.

²⁰ Vgl. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio, Rapporti 356/2021, S. 81 ff.

stieg auf erneuerbare Energien, Elektromobilität, den Ausbau von Solar- und Windenergie und die Schaffung von Energiegemeinschaften.²¹ Eine andere Umfrage aus dem selben Jahr bestätigt, dass das Thema Nachhaltigkeit bei den Italienern an Relevanz gewonnen und ihr Wissen zu den 17 UN-Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals*, SDGs) der Agenda 2030 zugenommen hat: 34 Prozent der Befragten gaben an, die SDGs gut zu kennen – 2014 waren es noch 11 Prozent.²²

Das ist wohl nicht zuletzt ein Resultat der konsequenten und umfassenden Informations- und Aufklärungsarbeit der *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile* (ASviS, Italienische Allianz für nachhaltige Entwicklung). ASviS wurde 2016 auf Initiative der Unipolis-Stiftung und der Universität Rom Tor Vergata als unabhängiger und gemeinnütziger Verein mit dem Ziel gegründet, die Umsetzung der Agenda 2030 zu fördern. Heute ist die Allianz das größte Non-Profit-Netzwerk für nachhaltige Entwicklung Italiens. Im Sinne ihrer Zielsetzung unternimmt sie in Zusammenarbeit mit Partnern Bildungs-, Ausbildungs-, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, erstellt und fördert wissenschaftliche Forschungen, pflegt institutionelle Beziehungen und organisiert Veranstaltungen. Insbesondere ist das jährliche „Festival dello Sviluppo Sostenibile“ zu nennen, das entsprechend der 17 SDGs an 17 aufeinanderfolgenden Tagen in ganz Italien und unter aktiver Mitwirkung und Beteiligung aller interessierten Bürger, Unternehmen und Einrichtungen stattfindet.

Seit 2016 veröffentlicht ASviS einen jährlichen Zustandsbericht zum Stand der Umsetzung der Agenda 2030 und leitet daraus Handlungsempfehlungen und Strategien ab. Auf seine Initiative hin ist es beispielsweise im Februar 2022 gelungen, den Schutz der Umwelt, der Ökosysteme und der Biodiversität in der italienischen Verfassung zu verankern. Die seit Jahren vorgebrachte Forderung von ASviS nach einem Klimagesetz ist indes bislang unerfüllt geblieben. Seit April 2024 liegt immerhin ein

entsprechender Gesetzentwurf vor. Mit einer erfolgreichen Ausgestaltung und Verabschiedung wäre ein weiterer Meilenstein erreicht.

Als Dachverband genießt ASviS eine besondere Sichtbarkeit, aber darin und daneben existiert eine Vielzahl von Organisationen, Vereinen, Verbänden, Unternehmen und Einzelpersonen, die sich für Umwelt- und Klimaschutz, soziale Gerechtigkeit, Wohlstand, Frieden und alle anderen Themen der Agenda 2030 engagieren. Zu den ältesten und traditionsreichsten gehört WWF Italia, gegründet 1966. Zwei Jahre später kam auf Initiative des italienischen Industriellen Aurelio Peccei der Club of Rome zusammen. Aus der Antiatomkraftbewegung heraus entstand 1980 Legambiente, heute mit über 115 000 Mitgliedern und 1000 lokalen Gruppen die größte italienische Umweltorganisation. Die Gründung von Greenpeace Italien folgte 1986. Schließlich wäre noch die 2008 gegründete *Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile* zu erwähnen, die unter anderem mit der jährlich stattfindenden Veranstaltung „Stati Generali della Green Economy“ darum bemüht ist, eine Brücke zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik zu bauen.

Das Thema Nachhaltigkeit hat zudem Eingang in die Schulen gefunden, auch wenn Experten in punkto fachlicher Qualifikation und Gestaltung der Lehrpläne noch Nachholbedarf sehen.²³ Universitäten und andere öffentliche und private Bildungseinrichtungen bieten vielfältige Lehrgänge an. In diesem Zusammenhang ist das von der Konferenz der italienischen Universitätsrektoren im Juli 2016 ins Leben gerufene Netzwerk der Universitäten für nachhaltige Entwicklung zu nennen (*Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile*). Mit dieser Koordinierungsinitiative haben sich inzwischen 86 italienische Hochschulen dazu verpflichtet, ihre institutionellen Aktivitäten auf integrierte Nachhaltigkeitsziele auszurichten. Hier spiegelt sich nicht nur das wachsende Interesse der Wissenschaft und Forschung sowie der Studierenden wider, sondern auch der steigende Bedarf an Experten und Fachkräften in einem wachsenden Zukunftsmarkt. All dies zeigt: An

21 Vgl. Sozialökologische Transformation: Länderbericht Italien, Sinus-Studie für die FES, September 2023, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20893.pdf>.

22 Vgl. *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, Rapporto ASviS 2023*, Rom 2023, S. 76 ff.

23 Vgl. Maria Chiara Pettenati, *La sostenibilità a scuola in Europa: sviluppare competenze e sostenere insegnanti e scuole. E in Italia a che punto siamo?*, 16.4.2024, <https://eurydice.indire.it/la-sostenibilita-a-scuola-in-europa-sviluppare-competenze-e-sostenere-insegnanti-e-scuole-e-in-italia-a-che-punto-siamo>.

mangelnden Ideen und Initiativen oder fehlendem Engagement wird Italiens Green Deal nicht scheitern.

FAZIT

Lange wurde das Thema nachhaltige Entwicklung in Italien nur von einer kleinen Minderheit beachtet und bearbeitet. Insbesondere in der italienischen Politik gab es kaum Aufmerksamkeit und wenige Fürsprecher für damit verbundene Fragen. In Italiens bunter Parteienlandschaft gibt es zwar schon seit Mitte der 1980er Jahre grüne Parteien, aber es fehlte ihnen an innerer Einheit und Geschlossenheit, und so gelang es nicht, ihre Anliegen im öffentlichen Diskurs und auf der politischen Agenda zu etablieren.²⁴ Freilich hat Italien in der Vergangenheit immer wieder punktuelle Maßnahmen ergriffen und auch radikale Entscheidungen getroffen, wie den Ausstieg aus der Atomenergie unmittelbar nach der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl 1986. Auf internationaler Ebene hat das Land die einschlägigen Abkommen wie das Pariser Klimaabkommen und die Agenda 2030 unterzeichnet – aber erst die Corona-Pandemie und ihre dramatischen Auswirkungen und Folgen haben zu einem forcierten und umfassenden Engagement geführt.

Aus der Krise heraus sind mit dem PNRR wirtschaftlich und finanziell so große, gleichsam zwingende Chancen für Italien entstanden, dass viel in Bewegung geraten ist. Italiens sozial-ökologische Transformation ist in vollem Gange. Wie jeder hochkomplexe Prozess bringt das unzählige Probleme und Schwierigkeiten mit sich, und für eine abschließende Bewertung der PNRR-Umsetzung ist es ohnehin noch zu früh. Der aktuellen Regierung Meloni ist zuzugute zu halten, dass sie während ihrer rund zweijährigen Amtszeit von ihren Vorgängern in dieser Richtung unternommene und angestoßene Initiativen und Projekte fortsetzt und wichtige programmatische Maßnahmen für die Zukunft des Landes verabschiedet hat, insbesondere die 2017 aufgesetzte, 2022 überarbeitete und 2023

finalisierte „Nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung“ sowie den „Nationalen integrierten Energie-Klima-Plan“, den „Nationalen Plan zur Anpassung an den Klimawandel“, die „Nationale Strategie für die Kreislaufwirtschaft“ und die „Nationale Biodiversitätsstrategie“.

Nach Meinung kritischer Beobachter mangelt es diesen Vorhaben und Programmen allerdings an Substanz: Entsprechende und notwendige Ressourcen würden nicht bereitgestellt, stattdessen widersprüchliche Initiativen und Maßnahmen gefördert, die den Zielen der Programme entgegenstehen. Dabei sei keine Zeit mehr für zögerliche Kompromisse, es bedürfe eines entschiedenen Vorgehens, struktureller Reformen und massiver Investitionen, um die Klimaziele zu erreichen. Dem Einwand, dass das nicht finanzierbar sei, halten die Autoren einer ASviS-Studie Berechnungen entgegen, welche Kosten auf die italienische Gesellschaft zukämen, wenn sie sich der Transformation verweigere oder sie verzögere: Im *worst case*, wenn keinerlei Maßnahmen ergriffen werden, würde das Bruttoinlandsprodukt gegenüber der Basisprognose um mindestens 30 Prozent sinken. Im umgekehrten Fall, also bei beherrzten Investitionen in die grüne Transformation, dürfte das BIP indes um bis zu 2,2 Prozent steigen.²⁵

Papier ist bekanntlich geduldig, Pläne und Absichtserklärungen lassen sich leichter formulieren als Maßnahmen und Reformen konkretisieren, aber hier ist ein unumkehrbarer Prozess im Gange, in dem Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Das Potenzial zu einer umfassenden und nachhaltigen Erneuerung des Landes ist vorhanden – unterstützt und befördert durch die umfangreichen Hilfen im Rahmen des europäischen Wiederaufbaufonds. Ob Italiens Green Deal aufgeht, wird die Zukunft zeigen.

KAROLINE RÖRIG

ist promovierte Historikerin und leitet das von ihr gegründete Fachbüro für deutsch-italienischen Dialog. Sie ist zudem Gründerin von „platea2030“, einer unabhängigen Initiative zur Förderung der deutsch-italienischen Kooperation in Nachhaltigkeitsfragen. www.platea2030.org

²⁴ Vgl. Giorgio Grimaldi, *Storia dei Verdi e della loro voce in Europa*, Bologna 2021.

²⁵ Vgl. ASviS, *Scenari per l'Italia al 2030 e al 2050. Le scelte da compiere ora per uno sviluppo sostenibile*, Rom 2024, S. 6, S. 9, S. 79ff.

DEUTSCHE KRIEGSVERBRECHEN IN ITALIEN

Erinnerung und Aufarbeitung

Carlo Gentile

Zwischen Sommer 1943 und Kriegsende 1945 starben schätzungsweise 70 000 Italienerinnen und Italiener infolge der deutschen Besatzung. Diese Todesopfer waren das Resultat von Verfolgung, Deportation und dem Kampf gegen die Partisanen. Diese Zahl entspricht etwa einem Drittel der Kriegsverluste Italiens nach dem Zusammenbruch des Faschismus. Über 10 000 Zivilisten, darunter Frauen, Kinder und ältere Menschen, wurden durch deutsche Soldaten getötet, häufig im Rahmen der Partisanenbekämpfung. Orte wie Monte Sole bei Marzabotto, Sant’Anna di Stazzema, Civitella in Val di Chiana und die Ardeatinischen Höhlen (*Fosse Ardeatine*) in Rom sind heute international bekannte Gedenkstätten. Sie erinnern an die nationalsozialistische Herrschaft und werden regelmäßig von wichtigen Repräsentanten Italiens und Deutschlands besucht.

Die 20 Monate andauernde Besatzung von September 1943 bis April 1945 bezeichnete der Historiker Jens Petersen 1989 als „das dunkelste und in vielen Punkten bis heute noch nicht erforschte Kapitel der beiderseitigen Beziehungen“.⁰¹ Seit her hat sich jedoch einiges getan: Historiker haben zahlreiche Aspekte dieses schwierigen Erbes untersucht, insbesondere die faschistische und nationalsozialistische Gewalt in all ihren Formen. Massaker an Zivilisten, die Verfolgung jüdischer Menschen sowie die Verschleppung und Internierung entwaffneter Soldaten erhielten dabei aus verständlichen Gründen besondere Aufmerksamkeit.

Im Folgenden wird der Umgang der deutschen und italienischen Gesellschaft sowie der Justiz mit den Untaten der Besatzung in der Nachkriegszeit beleuchtet. Dies tue ich als Historiker und zugleich als Zeitzeuge, denn zwischen Ende der 1990er Jahre und 2009 habe ich als Sachverständiger und Gerichtsgutachter an den späten Verfahren zur Ahndung nationalsozialistischer Verbrechen in Italien mitgewirkt.

VIELE VERBRECHEN, WENIGE PROZESSE

Noch mitten im Krieg entdeckten die vorrückenden Alliierten Spuren massiver Gewalt gegen die italienische Zivilbevölkerung durch deutsche Truppen.⁰² In der Anfangsphase oblag die Beweissicherung dem sogenannten Psychological Warfare Branch, mit dem Ziel, die Erkenntnisse propagandistisch zu verwenden. Mit Übertragung der strafrechtlichen Ahndung der Kriegsverbrechen der Achsenmächte an die United Nations War Crimes Commission begann eine systematische Sicherung von Beweismitteln durch die alliierte und italienische Militärjustiz, die sich insbesondere auf die Aufklärung der größeren Massaker in Mittelitalien konzentrierte. Noch vor Ende der Kampfhandlungen gelang es, mehrere Massaker zu dokumentieren und erste Schritte zur strafrechtlichen Verfolgung der Verantwortlichen einzuleiten.

Zwischen 1946 und 1951 standen mehrere deutsche Offiziere in Italien vor Gericht, darunter auch der Oberbefehlshaber der Wehrmacht in Italien, Feldmarschall Albert Kesselring. Bis 1947 wurden er und zehn weitere führende deutsche Militärs vor britische Militärgerichte gestellt. Die Anklage gegen Kesselring bezog sich auf die Erschießung von 335 Männern in den Ardeatinischen Höhlen am 24. März 1944 sowie die Eskalation der Partisanenbekämpfung im Sommer 1944. Ihm wurde vorgeworfen, durch seine Befehle die Exzesse seiner Truppen verursacht und die Ermordung Tausender unschuldiger Zivilpersonen in Kauf genommen zu haben. Nach 57 Verhandlungstagen und der Befragung zahlreicher Zeugen endete der Prozess am 6. Mai 1947 mit einem Todesurteil, das jedoch nie vollstreckt wurde. Kurz nach der Verkündung wurde das Urteil in lebenslange Haft umgewandelt.⁰³ Ähnlich erging es auch anderen Offizie-

ren vor britischen Militärgerichten, beispielsweise SS-General Max Simon, dessen 16. SS-Panzergranadierdivision „Reichsführer-SS“ für einige der schlimmsten Massaker verantwortlich war.

Italienische Militärgerichte führten etwa ein Dutzend Verfahren gegen Deutsche. Der justizielle Umgang Italiens mit den Verbrechen war jedoch ambivalent: Obwohl die italienische Regierung dazu angehalten war, Kriegsverbrecher vor Gericht zu stellen, versuchte sie, dieser Pflicht zu entkommen. Sie betrachtete den Tod Mussolinis und die inneritalienischen Säuberungen als ausreichend und wollte die Auslieferung italienischer Kriegsverbrecher an ausländische Gerichte, insbesondere nach Jugoslawien, verhindern. Daher wurden die Ermittlungsverfahren gegen Italiener absichtlich verzögert. Gleichzeitig zeigte die Regierung auch gegenüber den deutschen Kriegsverbrechern Milde, besonders nach der Annäherung zwischen Italien und der 1949 gegründeten Bundesrepublik.⁰⁴

Nur zwei in Italien zu lebenslanger Haft verurteilte Kriegsverbrecher, die ehemaligen SS-Führer Herbert Kappler und Walter Reder, wurden nicht begnadigt und verbrachten Jahrzehnte im Gefängnis. Kappler wurde 1948 als ehemaliger Leiter des SS-Kommandos in Rom für das Massaker in den Ardeatinischen Höhlen verurteilt. Reder erhielt 1951 in Bologna seine Strafe für mehrere Massaker an der Zivilbevölkerung im Apennin, an denen die von ihm geführte SS-Panzer-Aufklärungsabteilung maßgeblich beteiligt war. Warum wurden die beiden nicht wie viele andere freigelassen? Ihre Taten hatten aufgrund ihrer Dimensionen und Grausamkeit die Öffentlichkeit besonders empört. Nach der Einstellung der meisten Prozesse und der Freilassung vieler inhaftierter Offiziere wurden Kappler und Reder zum Symbol der Besatzungszeit und ihrer Verbrechen. Es entstand ein erheblicher öffentlicher Druck sei-

tens der Opferverbände sowie der Resistenzverbände, unterstützt von linken Parteien.⁰⁵

VERZÖGERTE ERINNERUNG

In der frühen Nachkriegszeit bis zum Ende der 1970er Jahre dominierte in Deutschland eine zweigeteilte Sichtweise auf die nationalsozialistische Vergangenheit: Während Hitler und sein engstes Umfeld dämonisiert und für die Verbrechen verantwortlich gemacht wurden, galten Soldaten der Wehrmacht als Mitläufer und „einfache“ Nationalsozialisten, die von Hitler verführt worden seien und sich außer ihrer eigenen Naivität kaum etwas vorzuwerfen hätten. Zu solchen Vorstellungen trugen unter anderem die idealisierten Figuren des Frontsoldaten und des Landers (ein veralteter Begriff für Infanterist) bei.

Das Bewusstsein für die Untaten der NS-Zeit beschränkte sich weitgehend auf die Verbrechen in den Konzentrations- und Vernichtungslagern. Über die Massaker der Einsatzgruppen war weit aus weniger bekannt, obwohl man wusste, dass sie tief im Hinterland der Fronten stattgefunden hatten – fernab von den Frontsoldaten, die zu sehr mit der „wahren“ Kriegführung beschäftigt gewesen seien, um die Gräueltaten eines kleinen Kreises fanatischer und brutaler SS-Einheiten hinter ihren Linien wahrzunehmen. Medien, Literatur und Filme verstärkten diese Darstellung, indem sie die Soldaten als heldenhaft und mit einem hohen moralischen Selbstanspruch präsentierten, während die Gewalttaten im Krieg entweder ignoriert oder verharmlost wurden. Kritische Stimmen hörte man selten. Berichte über Exzesse der eigenen Truppen wiesen die meisten als Übertreibung oder Propaganda zurück.

Zu den Hauptakteuren bei der Konstruktion dieser Form der Erinnerung an den Krieg zählten die Veteranenverbände und Soldatenorganisationen. Diese entstanden oft auf Basis persönlicher Initiativen und entwickelten sich aus Netzwerken von Offizieren und Soldaten, die nach der Kapitulation Kontakt untereinander gehalten hatten. Ihre Treffen wurden häufig in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Roten Kreuz organisiert und dienten dem erklärten Zweck, Informationen über Vermisste zu sammeln. Darüber hinaus wohnte

01 Jens Petersen, Deutschland und Italien, in: Wolfgang Michalka (Hrsg.), *Der Zweite Weltkrieg. Analysen, Grundzüge, Forschungsbilanz*, München–Zürich 1989, S. 108–119, hier S. 115.

02 Zum gesamten Kapitel vgl. Lutz Klinkhammer, *Der „Schrank der Schande“ und das „Vergessen“ eines Bürgerkriegs. Der Untersuchungsausschuss des italienischen Parlaments zur Aufdeckung der Nichtverfolgung von nationalsozialistisch-faschistischen Gewaltverbrechen*, in: Christoph Cornelißen/Paolo Pezzino (Hrsg.), *Historikerkommissionen und historische Konfliktbewältigung*, Berlin–Boston 2018, S. 153–176.

03 Vgl. Kerstin von Lingen, *Kesselrings letzte Schlacht. Kriegsverbrecherprozesse, Vergangenheitspolitik und Wiederbewaffnung: Der Fall Kesselring*, Paderborn 2004.

04 Vgl. Klinkhammer (Anm. 2), S. 168f.

05 Vgl. Joachim Staron, *Fosse Ardeatine und Marzabotto: Deutsche Kriegsverbrechen und Resistenza. Geschichte und nationale Mythenbildung in Deutschland und Italien (1944–1999)*, Paderborn 2002.



Rom, 23. März 1944: Verhaftung italienischer Zivilisten nach einem Bombenanschlag auf eine Südtiroler Polizeieinheit. Am Tag darauf ermordeten SS-Angehörige in einer „Sühneaktion“ 335 Italiener in den Ardeatinischen Höhlen. Das Foto stammt aus den Beständen einer Propagandakompanie der Wehrmacht.

Quelle: Bundesarchiv, Bild 101I-312-0983-02, Fotograf: Lutz Koch.

ihnen eine soziale Dimension inne, indem sich die Familien der Veteranen trafen, sie gemeinsam feierten und Informationen austauschten – nicht selten auch über laufende Ermittlungen und Prozesse, wobei man sich darauf verständigte, welche Hinweise den Richtern mitgeteilt und welche ihnen vorenthalten werden sollten.

DIE FÄLLE KAPPLER UND REDER

Dieses frühe Erinnerungsmuster vertrug sich nicht mit der Vorstellung von Kriegsverbrechen der Wehrmacht. Es war undenkbar, einen Frontsoldaten als Kriegsverbrecher zu betrachten. Ein anschauliches Beispiel für diese Sichtweise ist die Mobilisierung der öffentlichen Meinung in Deutschland und Österreich zugunsten von Herbert Kappler und Walter Reder. In Italien galten die beiden in der Festung Gaeta Inhaftierten als Symbol der Besatzung und ihrer Verbrechen. Die italienische Regierung konnte deshalb einer Freilassung nicht zustimmen. Dieser Umstand führte über Jahrzehnte zu emotionalen Reaktionen in Deutschland und Österreich.

In beiden Ländern kam es zur Gründung zahlreicher Initiativen, darunter die Organisation

„Gaeta-Hilfe“, die in den 1950er Jahren unter der Schirmherrschaft ehemaliger hoher Wehrmachts- und SS-Führer ins Leben gerufen wurde. Diese sammelte Gelder und organisierte Kampagnen zur Freilassung der beiden Inhaftierten. Die Berichterstattung blieb nicht mehr auf Veteranenpublikationen beschränkt, sondern umfasste auch liberalkonservative Zeitungen wie „Die Welt“ und die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ sowie selten sogar linksliberale Medien wie „Die Zeit“ oder Massenzeitschriften wie „Der Stern“. In diesen Kampagnen wurden Kappler und Reder zu Helden, Märtyrern wie auch „Geiseln der italienischen Kommunisten“ stilisiert. Dabei wurde ihre Zugehörigkeit zur SS häufig verschwiegen, ebenso wie Reders Tätigkeit im Konzentrationslager Dachau. Im Laufe der Zeit wurde die Inhaftierung von Kappler und Reder daher von vielen als anachronistisch und ungerecht empfunden. Ihre Unterstützer appellierten an den menschlichen Anstand und forderten ihre Freilassung im Namen der Menschenwürde. Neben den Veteranenverbänden engagierten sich auch staatliche Institutionen, die Zivilgesellschaft, Kirchen, Gewerkschaften, demokratische Parteien und sogar ehemalige NS-Opfer.



Bad Hersfeld, Anfang der 1970er Jahre: Treffen der Hilfsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit der Angehörigen der ehemaligen Waffen-SS (HIAG).

Quelle: Privatarchiv Carlo Gentile.

Nach der spektakulären Flucht des schwer krebserkrankten Herbert Kappler im August 1977⁰⁶ intensivierte sich die Bemühungen um Walter Reder. Die Angehörigen seiner Opfer lehnten seine Freilassung ab, obwohl er auf Anraten seiner Anwälte um Vergebung bat. Viele empfanden dies als grausame Härte. Nach langwierigen Verhandlungen wurde Reder im Januar 1985 durch den italienischen Premierminister Bettino Craxi begnadigt und nach Österreich überführt.⁰⁷

JURISTISCHE AUFARBEITUNG IN DEUTSCHLAND

Nur gelegentlich rückten linksliberale Medien wie das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ die Vergangenheit noch lebender Kriegsverbrecher in die Öffentlichkeit, und selbst diese Berichterstattung beschränkte sich in der Regel auf spektakuläre oder im innenpolitischen Diskurs der Bonner Republik besonders schlagzeilenträchtige

Fälle. Ein Beispiel hierfür ist der Fall des ehemaligen SS-Führers Theodor Saevecke, der 1962 als Kriminalrat beim Bundeskriminalamt und stellvertretender Leiter der Sicherungsgruppe Bonn an der Durchsuchungssache gegen den „Spiegel“ beteiligt war. Trotz dieser Berichterstattung blieben bagatellisierende Deutungen in der westdeutschen Öffentlichkeit hartnäckig, und die Anzahl der Verfahren blieb gering.

Mitte der 1960er Jahre begann in der Bundesrepublik die erste Welle der sogenannten Italienvverfahren, die bis Anfang der 1970er Jahre andauerte. Diese Phase markierte den Versuch einer juristischen Aufarbeitung, beginnend 1964 in Dortmund mit einem Verfahren zur Deportation italienischer Juden. Vor Gericht stand der Rechtsanwalt Fritz Bosshammer, der Vertreter des zentralen Holocaust-Organisators Adolf Eichmann in Italien, der zwei Jahre zuvor in Israel zum Tode verurteilt und hingerichtet worden war. Bosshammer starb jedoch vor Beginn der Hauptverhandlung. Angesichts der drohenden Verjährung der NS-Verbrechen richtete die Bundesregierung am 20. November 1964 einen „Aufruf zur Bekanntgabe nationalsozialistischer Gewalttaten“ an das Ausland. Infolge dieses Aufrufs übermittelte Italien im Mai 1965 etwa 40 Fälle an die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen.

06 Vgl. Felix Bohr, Flucht aus Rom. Das spektakuläre Ende des „Falles Kappler“ im August 1977, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1/2012, S. 111–141.

07 Vgl. Barbara Tóth, Der Handschlag. Die Affäre Frischenschlager-Reder, Innsbruck 2017.

1968 wurde in Osnabrück ein Prozess wegen des Massakers am Lago Maggiore 1943 eröffnet. Angeklagt waren ehemalige SS-Führer der Division „Leibstandarte Adolf Hitler“. Obwohl das Landgericht drei lebenslange Haftstrafen verhängte, hob der Bundesgerichtshof die Urteile zwei Jahre darauf wegen Verjährung auf.⁰⁸ In der Folge stellten Staatsanwaltschaften ähnliche Verfahren ein. Nach diesen Rückschlägen gab es in Deutschland kaum noch Verfahren zu NS-Verbrechen mit Bezug zu Italien, und die wenigen von Italien angestoßenen Ermittlungen wurden eingestellt. Die anhaltende juristische Praxis – Abwesenheitsprozesse in Italien und systematische Verfahrenseinstellungen in Deutschland – gewährleistete über Jahrzehnte hinweg den Täterschutz und schuf zugleich ein Klima der allgemeinen Gleichgültigkeit gegenüber diesem Thema, das tief in die deutsche Gesellschaft eindrang und sogar die Justiz erfasste.

NACH 1989

Die Gleichgültigkeit gegenüber der Verfolgung von NS-Tätern wuchs in den 1970er und 1980er Jahren noch an. Auch in Italien geriet das Thema durch gesellschaftliche und politische Umbrüche zunehmend in den Hintergrund. In den 1980er Jahren strebte Bettino Craxi eine Modernisierung Italiens an, während die Verbrechen der Besatzung weiter in Vergessenheit gerieten. In den frühen 1990er Jahren wurde Italien von einem Skandal um Korruption und illegale Parteifinanzierung erschüttert, der als *mani pulite* („saubere Hände“ im Sinne von „weißer Weste“) bekannt wurde und eine radikale politische Neuausrichtung einleitete.

In Deutschland kam es in diesen Jahren zu intensiven Debatten über die nationalsozialistische Vergangenheit. Die sogenannte Bitburg-Kontroverse um die Kranzniederlegung von Bundeskanzler Helmut Kohl mit US-Präsident Ronald Reagan auf einem Soldatenfriedhof mit Gräbern von SS-Angehörigen sowie die Rede von Bundespräsident Richard von Weizsäcker zum Gedenken an das Kriegsende, in der er ausdrücklich von einer Befreiung sprach, lösten 1985 eine breite öffentliche Auseinandersetzung aus. Diese fand ihren Höhepunkt schließlich im sogenannten Historikerstreit, bei dem es um die Singularität des Holocausts und die Gefahr einer revisio-

nistischen Umdeutung der Geschichte ging. Die Wehrmachtausstellung des Hamburger Instituts für Sozialforschung in den 1990er Jahren markierte einen Wendepunkt in der Wahrnehmung der Kriegsverbrechen und zwang die deutsche Gesellschaft, sich intensiver mit der Verantwortung der Wehrmacht auseinanderzusetzen. Der Widerstand vor allem konservativer Kreise zeigte, wie tief die gesellschaftlichen Gräben in der Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit auch Jahrzehnte nach dem Krieg noch waren.

Während die Ausstellung hauptsächlich die Geschehnisse an der Ostfront beleuchtete, rückten allmählich auch die NS-Verbrechen in Italien in den Fokus. Frühe Studien der Historiker Gerhard Schreiber, Friedrich Andrae und Lutz Klinkhammer zeichneten in Deutschland ein neues, kritischeres Bild der deutschen Besatzung.⁰⁹ In Italien markierte die internationale Konferenz „In Memory“ in Arezzo im Juni 1994 den Beginn einer äußerst fruchtbaren Phase der historischen Forschung, aus der Arbeiten von Paolo Pezzino und vielen anderen Historikern hervorgingen.

Parallel zu diesen Entwicklungen, aber mit größerer öffentlicher und medialer Resonanz, enttarnten Journalisten den ehemaligen SS-Führer Erich Priebke in Argentinien. Priebke hatte 1944 als Angehöriger der Gestapo und Mitarbeiter von Herbert Kappler das Massaker in den Fosse Ardeatine mitorganisiert. Er wurde nach Italien ausgeliefert und stand 1995 in Rom vor Gericht, wo er ein Jahr später zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt wurde.

Zur gleichen Zeit kam darüber hinaus ans Licht, dass Hunderte unbearbeitete Ermittlungsakten zu Verfahren, die die Justiz 1960 vorläufig eingestellt hatte, in einem Aktendepot (bekannt als „Schrank der Schande“) der Generalmilitärstaatsanwaltschaft in Rom lagerten. Diese Dokumente erfuhren durch ihren spektakulären Fund große mediale Aufmerksamkeit und lösten schließlich eine tiefgreifende Veränderung in der Wahrnehmung der deutschen Kriegsverbrechen während des Zweiten Weltkriegs aus und legten den Grundstein für einen Neuanfang.

⁰⁹ Vgl. Gerhard Schreiber, *Deutsche Kriegsverbrechen in Italien. Täter, Opfer, Strafverfolgung*, München 1996; Friedrich Andrae, *Auch gegen Frauen und Kinder. Der Krieg der deutschen Wehrmacht gegen die Zivilbevölkerung in Italien 1943–1945*, München–Zürich 1995; Lutz Klinkhammer, *Zwischen Bündnis und Besatzung. Das nationalsozialistische Deutschland und die Republik von Salò 1943–1945*, Tübingen 1993.

⁰⁸ Vgl. Kerstin Freudiger, *Die juristische Aufarbeitung von NS-Verbrechen*, Tübingen 2002.

SPÄTE AUFKLÄRUNG

Die Entdeckung der im „Schrank der Schande“ aufbewahrten Dokumente 1995 führte zu neuen Ermittlungen, die sich jedoch als schwierig erwiesen. Die italienischen Militärstaatsanwaltschaften waren von der Flut an Dokumenten überfordert. Ab 1996 strömten zahlreiche Anfragen nach Deutschland, wo die Behörden ebenfalls unvorbereitet waren. Zahlreiche Anfragen aus Italien waren unvollständig oder fehlerhaft, und die Ermittlungen stockten. Viele Verfahren mussten in Italien eingestellt werden, da keine Rückmeldungen aus Deutschland kamen oder man annahm, die gesuchten Personen seien unauffindbar oder verstorben. Die Zusammenarbeit der Behörden war formal korrekt, aber träge und unflexibel, was den Eindruck erweckte, dass in Deutschland die Ermittlungen verzögert wurden.

Angesichts dieser unbefriedigenden behördlichen Situation traten andere Akteure auf den Plan, zum Beispiel Journalisten. Ende Oktober 1999 brachte Christiane Kohl, die damalige Rom-Korrespondentin der „Süddeutschen Zeitung“, mit einem Artikel über das Massaker von Sant’Anna di Stazzema neue Erkenntnisse in die öffentliche Debatte ein, indem sie einige der Mittäter ausfindig machte und mit ihnen Interviews führte.

In den frühen 2000er Jahren erregten zudem mehrere Beiträge der Fernsehjournalisten René Althammer und Udo Gümpel für das ARD-Magazin „Kontraste“ große Aufmerksamkeit. Sie zeigten, dass NS-Täter selbst nach einer rechtskräftigen Verurteilung in Italien in der Bundesrepublik weiterhin unbehelligt von der Justiz blieben, zum Beispiel der ehemalige SS-Obersturmbannführer und Leiter des „Außenkommandos der Sicherheitspolizei und des SD“ in Genua, Friedrich Engel. Im April 2002 strahlte „Kontraste“ Interviews der beiden Investigativjournalisten mit mehreren ehemaligen SS-Mitgliedern aus, um deren Identifizierung sich die italienische Militärjustiz im Rahmen ihrer Ermittlungen zum Massaker von Monte Sole bei Marzabotto erfolglos in Deutschland bemüht hatte. Die Enthüllung lag nur wenige Tage vor einem Staatsbesuch des Bundespräsidenten Johannes Rau bei einer Gedenkveranstaltung in der Gedenkstätte in Marzabotto am Monte Sole – der erste Besuch eines so hohen Vertreters der Bundesrepublik an den Orten des Massakers. Vor den Angehörigen der Opfer drückte Rau „Trauer und Scham“ aus.

Diese Ereignisse gaben der Justiz neue Impulse. Am Militärgericht von La Spezia, wo die meisten Verfahren angesiedelt waren, übernahm mit Marco De Paolis ein energischer jüngerer Beamter das Amt des Militärstaatsanwalts. Er stellte ein effizientes Team zweisprachiger Polizeibeamter, Carabinieri und Beamter der Zollfahndung zusammen. Auch dank der fachlichen Beratung von Historikern wie Paolo Pezzino wurde der Grundstein für neue Ermittlungen und Prozesse gelegt, woran auch ich beteiligt war. Zwischen 2003 und 2013 führte Italien, hauptsächlich in La Spezia, 18 Prozesse wegen Kriegsverbrechen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs gegen mehr als 60 Personen. In mindestens 29 dieser Fälle wurden die Angeklagten zu lebenslanger Haft verurteilt. Es kam jedoch auch zu mehreren Freisprüchen, und in einigen Fällen konnte keine Anklage erhoben werden, da die Beschuldigten inzwischen verstorben waren.¹⁰

In Deutschland setzte sich die Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen systematisch mit den Vorwürfen auseinander und leitete zahlreiche Vorermittlungsverfahren ein. Anklagen wurden jedoch nur in zwei Fällen erhoben: in Stuttgart gegen einen pensionierten Bundeswehroffizier, der am Massaker in Civitella beteiligt gewesen sein soll, und in München gegen Josef Scheungraber, der für das Massaker in Falzano di Cortona verantwortlich gemacht wurde. Während das Verfahren in Stuttgart aufgrund des Todes des Angeklagten scheiterte, wurde Scheungraber 2009 zu lebenslanger Haft verurteilt. Dies war die einzige rechtskräftige Verurteilung in Deutschland für ein in Italien begangenes Kriegsverbrechen.

Alle anderen Verfahren wurden nach zehn bis fünfzehn Jahren eingestellt. Scharfe Kritik gab es an den Ermittlungen des Stuttgarter Staatsanwalts Bernhard Häußler zum Massaker in Sant’Anna di Stazzema, die 2012 ohne Anklage eingestellt wurden. Enrico Pieri, ein Überlebender und Präsident der Associazione Martiri di Sant’Anna di Stazzema, klagte dagegen und hatte 2014 Erfolg. Das Verfahren gegen den letzten Angeklagten, Gerhard Sommer, wurde an die Staatsanwaltschaft Hamburg übergeben, aber 2015 wegen Verhandlungsunfähigkeit eingestellt. Sommer starb 2017.

Die Ergebnisse dieser neuen und zugleich letzten Welle von Strafverfahren waren für große Teile der Öffentlichkeit, und vor allem für vie-

¹⁰ Vgl. Marco De Paolis/Paolo Pezzino, *La difficile giustizia. I processi per crimini di guerra tedeschi in Italia 1943–2013*, Rom 2016.

le Betroffene in Italien, enttäuschend. Die bereits skizzierte juristische Praxis – Abwesenheitsprozesse in Italien und systematische Verfahrenseinstellungen in Deutschland – blieb trotz neuer Impulse nach der Jahrtausendwende bestehen. Die in Italien in Abwesenheit der Angeklagten verhängten Strafen blieben symbolisch, da sie in Deutschland nicht vollstreckt werden konnten.

In den vergangenen Jahren entbrannte erneut eine Auseinandersetzung über Entschädigungsforderungen für italienische Militärinternierte und Opfer von NS-Massakern, die das deutsch-italienische Verhältnis durchaus belasten. Dieser Rechtsstreit zog sich ebenfalls bereits über viele Jahre hin und wurde 2021 sogar vor dem Internationalen Gerichtshof verhandelt. Die deutsche Seite lehnt die Entschädigungsansprüche unter Berufung auf das Prinzip der Staatenimmunität ab, was wiederum zu einer Reihe von Gerichtsentscheidungen in Italien geführt hat, die die Position Deutschlands infrage stellen.

WO STEHEN WIR HEUTE?

Auch heute bleibt die Auseinandersetzung mit den NS-Verbrechen und den Erinnerungskulturen in Deutschland und Italien komplex und vielschichtig. Doch inzwischen hat sich ein neues Kapitel der Zusammenarbeit und Aufarbeitung aufgetan. 2009 wurde die deutsch-italienische Historikerkommission ins Leben gerufen, die bis 2012 tätig war. Ihr Ziel war es, die historischen Verstrickungen der beiden Länder zu untersuchen, die juristischen und moralischen Herausforderungen zu analysieren und eine gemeinsame Erinnerungskultur zu entwickeln, um die bilateralen Beziehungen zu stabilisieren.¹¹

Seit Abschluss der Arbeiten der Historikerkommission treiben verschiedene Initiativen die gemeinsame Beschäftigung mit der Geschichte der deutschen Besatzung in Italien voran. Ihre Bemühungen werden unter anderem unterstützt vom deutsch-italienischen Zukunftsfonds, dessen Einrichtung die Kommission empfohlen hatte, um gemeinsame Erinnerungsprojekte zu finanzieren.

Zu den unterstützten Projekten zählen etwa die Schaffung und der Ausbau von Gedenkorten für die verschleppten Militärinternierten, die Erfassung aller Massaker und Mordakte deutscher und italienisch-faschistischer Truppen im besetzten Italien¹² und jüngst das Projekt „Die Massaker im besetzten Italien in der Erinnerung der Täter“.¹³ Ein weiteres bedeutendes Projekt an der Universität Padua steht unter der Leitung des Zeithistorikers Filippo Focardi: „Le vittime italiane del Nazionalsocialismo: le memorie dei sopravvissuti“ („Die italienischen Opfer des Nationalsozialismus: die Erinnerungen der Überlebenden“). Im Rahmen des Projekts wurden über hundert Interviews mit Überlebenden der Besatzung geführt – den buchstäblich letzten Zeitzeugen.¹⁴

Das Ende der Zeitzeugenschaft gilt zunehmend auch für Italien. Gleichzeitig entstehen neue Initiativen, die sich an die nachfolgenden Generationen richten, wie das innovative Oral-History-Projekt der Literaturwissenschaftler Patrizia Piredda und Gianluca Cinelli: „MemoGen. The Legacy of the Second World War in the Memory of the Third Generation“ („Das Erbe des Zweiten Weltkriegs in der Erinnerung der dritten Generation“). Das Projekt spricht gezielt Angehörige der Nachkriegsgenerationen an, die zwischen den 1960er und 1980er Jahren geboren wurden, und fordert sie auf, ihre persönlichen, indirekten Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg zu teilen. Ziel ist es, zu untersuchen, wie der Krieg das Leben der Italiener Jahrzehnte nach 1945 beeinflusst und ihre Ideen, Perspektiven, Sprache und Gewohnheiten geprägt hat.¹⁵

Das Thema der deutschen Kriegsverbrechen in Italien bleibt ein komplexes und schmerzhaftes Kapitel der europäischen Geschichte. Trotz zahlreicher Bemühungen in beiden Ländern, diese Verbrechen aufzuarbeiten, blieb die juristische Aufklärung lange Zeit unzureichend und oft symbolisch. Erst spät haben historische Forschungen und neue Initiativen zu einer tieferen Auseinandersetzung mit den Verbrechen und ihrer Erinnerung geführt. Gemeinsame deutsch-italienische Projekte zur Erinnerung und Aufarbeitung haben bedeutende Fortschritte gebracht, doch die Verarbeitung bleibt eine fortlaufende Aufgabe für beide Nationen.

¹¹ Vgl. dazu die Beiträge in Cornelißen/Pezzino (Anm. 2).

¹² Siehe die Online-Datenbank Atlante delle stragi naziste e fasciste in Italia, www.straginazifasciste.it.

¹³ Siehe www.ns-taeter-italien.org/de.

¹⁴ Siehe <https://memoriavittimenazismofascismo.it>.

¹⁵ Siehe <https://memogenenglish.wordpress.com>.

CARLO GENTILE

ist promovierter Neuzeithistoriker und lehrt und forscht am Martin-Buber-Institut für Judaistik der Universität zu Köln.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 20. September 2024

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Leontien Potthoff (Volontärin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Fazit Communication GmbH
c/o Cover Service GmbH & Co. KG
fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine
Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb).
Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die
Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online-
und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende
und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe
42/2024, 12. Oktober 2024

DEMOKRATIE JENSEITS VON WAHLEN



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz