
Italien: zu den historischen Wurzeln der gegenwärtigen Malaise

Rezension von: Volker Reinhardt,
Geschichte Italiens. Von der Spätantike
bis zur Gegenwart, Verlag C. H. Beck,
München 2003, 348 Seiten, € 30,80;
Mario B. Mignone, Italy Today. At the
Crossroads of the New Millenium, dritte,
überarbeitete Auflage, Peter Lang Verlag,
Frankfurt u. a. 2003, 464 Seiten,
€ 38,20.

Anfang der neunziger Jahre endete Italiens Erste Republik, die mit dem Plebiszit vom 2. Juni 1946 ihren Anfang genommen hatte. In den Jahren 1991 bis 1994 kam es, so der Historiker Volker Reinhardt, Professor für Geschichte an der Universität Freiburg/Fribourg in der Schweiz, zu Veränderungen im politischen System Italiens, „die sich weder als revolutionärer Umbruch von außen noch als kompletter Zusammenbruch von innen, sondern am ehesten als partieller Umbau des Systems, Umgruppierung des Parteienspektrums und Austausch des politischen Führungspersonals zugleich charakterisieren lassen“. (S. 308)

Bei den Parlamentswahlen vom April 1992 erlitt die dominierende Partei der Ersten Republik, die Democrazia Cristiana, die in der Nachkriegszeit an allen Regierungen beteiligt gewesen war und fast immer den Ministerpräsidenten gestellt hatte, schwere Verluste. Aber auch die Nachfolgepartei des Gegenpols der DC, der KPI, nämlich die ‚Partei der demokratischen Linken‘, wurde schwer geschla-

gen. Hauptgewinner war die manchmal sezessionistisch, manchmal föderalistisch auftretende Lega Nord, deren Propaganda die im Norden weit verbreitete Aversion gegen Rom und insbesondere den Süden schürte.

Staatsanwälte und Untersuchungsrichter deckten im Rahmen der Operation „Mani pulite“ die enormen Ausmaße des Mailänder Korruptions-skandals auf. Ein erheblicher Teil der politischen Elite des alten Systems wurde desavouiert: Zwanzig Monate nach den ersten Ermittlungshinweisen liefen Ermittlungsverfahren gegen etwa zweihundert Parlamentsabgeordnete. Im Mai und Juli 1992 erschütterten die Morde an den beiden führenden Vertretern des Staates gegen die Cosa Nostra, Giovanni Falcone und Paolo Borsellino, das Land. Ein Jahr später wurde gegen Giulio Andreotti, den siebenmaligen Ministerpräsidenten, ein Prozess wegen Begünstigung der organisierten Kriminalität begonnen. Dass die Vorherrschaft der DC im Mezzogiorno auf ihrer Kooperation mit der Cosa Nostra und deren Pendants in den anderen Regionen beruht hatte, war ein offenes Geheimnis.

In dieser Atmosphäre gerieten seit langem erstarrte Fronten in Bewegung, konnten tragende Säulen des alten Systems zu Fall gebracht werden: In mehreren Referenden fanden 1993 umfassende Wahlrechtsreformen große Mehrheiten. Das proportionale Wahlrecht ohne jede Minimalchwelle, welches dafür gesorgt hatte, dass in der Nachkriegszeit zwischen 12 und 16 Parteien im Parlament vertreten gewesen waren, wurde ebenso wie die Vorzugsstimmenklausel abgeschafft und ersetzt durch eine – jeweils spezifische – Mischung aus Proportional- und Mehrheitswahlrecht

für beide Häuser der Legislative. Auch die öffentliche Finanzierung der politischen Parteien wurde beendet, was den nachfolgenden kompetentem Aufstieg Silvio Berlusconi zweifellos wesentlich begünstigte.

Berlusconi, Großunternehmer und Medienzar, trat mit seiner Partei Forza Italia im Jänner 1994 in die Öffentlichkeit. Sein Programm fasst Reinhardt folgendermaßen zusammen: „Folgt mir, und ich gebe euch Arbeit bzw. bereichere euch – Paternalismus im Medienzeitalter.“ (S. 313) Und tatsächlich gewann das Rechtsbündnis aus Forza Italia, Lega Nord und neofaschistischer Alleanza Nazionale die Parlamentswahlen vom März 1994. Doch eine stabile Regierung vermochte es nicht zu bilden, die erste Amtszeit des Ministerpräsidenten Berlusconi endete bereits im November 1994.

Die Wahlen vom April 1996 gewann knapp die Mitte-Links-Allianz Ulivo. Dieses Bündnis verstand es allerdings nicht, seine Chance zu nützen. Insbesondere unterblieben entschlossene Schritte, Berlusconi's Quasi-Monopolstellung im Mediensektor zu brechen.

Die Unterlassungen und Fehler der Mitte-Links-Koalition erleichterten Berlusconi die Rückkehr an die Macht durch die Parlamentswahlen vom Mai 2001, wieder verbündet mit u. a. AN und Lega.

Der gegenwärtige Ministerpräsident verfügt über eine Machtposition, die kein anderer Regierungschef im demokratischen Europa innehat. Er kontrolliert nicht nur die Exekutive und die Legislative, sondern beherrscht auch die ‚vierte Gewalt‘, die Medien, und sucht die Unabhängigkeit der Rechtspflege durch anlassbezogene Gesetze und Einschüchterung zu untergraben:

* Gegen Berlusconi liefen und laufen bekanntlich einige Ermittlungsverfahren wegen Bestechung, Bilanzfälschung, Untreue, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Kooperation mit dem organisierten Verbrechen. Um Verurteilungen zu entgehen, setzte der Ministerpräsident mit der absoluten Stimmenmehrheit der von ihm geführten Koalition in beiden Kammern des Parlaments eine Vielzahl von Gesetzesänderungen durch. „Mit dieser Indienstnahme des Parlaments schafft Berlusconi de facto die Geltung des Rechts ab, soweit es seinen privaten Interessen zuwiderläuft.“¹ Alles in allem entsteht der Eindruck, dass sich das Parlament mehr den persönlichen Interessen des Regierungschefs als jenen des Landes widmet.

* Seit Berlusconi wieder an der Spitze der Regierung steht, beherrscht er direkt oder indirekt rund 90% des italienischen Fernsehens. Außerdem kontrolliert er den bedeutendsten Zeitschriften- und Buchverlag des Landes, Mondadori. Der massive Interessenkonflikt zwischen seiner Stellung als größter privater Medienunternehmer und seiner Funktion als Ministerpräsident ist nach wie vor ungelöst. In diesem Zusammenhang ignorierte Berlusconi mehrmals geltende Gesetze und auch Urteile des Verfassungsgerichts.

*Die laufenden Strafverfahren gegen Berlusconi und seine Freunde sind auch der Hintergrund der Versuche, die Unabhängigkeit der Justiz zu beschneiden.² Hauptziel ist die Abschaffung der Autonomie der Staatsanwälte, denn wo nicht angeklagt wird, kann auch nicht gerichtet werden. Einer der Hauptnutznießer von Berlusconi persönlich motiviertem Feldzug gegen die Justiz ist das orga-

nisierte Verbrechen: Die finanziellen Mittel für die eigens zu dessen Bekämpfung eingerichteten Justizbehörden wurden erheblich gekürzt. Manche Personalentscheidungen wirken wie Verhöhnungen der ermordeten Untersuchungsrichter: Im Frühjahr 2003 wurde auf Betreiben von Forza Italia der prominente Verteidiger von Cosa Nostra-Bossen, Carlo Taormina, zum Mitglied der parlamentarischen Anti-Mafia-Kommission ernannt!³

Die Gewaltenteilung der italienischen Demokratie ist somit bedroht, wenn nicht bereits aufgehoben, der Rechtsstaat gilt nicht mehr uneingeschränkt: Einige stehen de facto über dem Gesetz.

Wie ist Berlusconi's Popularität zu erklären, wieso wurde er trotz der Interessenkonflikte und laufenden Strafverfahren wiedergewählt? Zweifellos trägt seine fast vollständige Kontrolle über die Massenmedien des Landes wesentlich zu seinem Erfolg bei. Zweitens ist Berlusconi, Regierungschef, Großunternehmer und Medienzar in Personalunion, in der Lage, Patronage im ganz großen Stil zu betreiben, womit er an die über Jahrzehnte hinweg bewährte Strategie der DC anschließt. Drittens vernetzte sich Forza Italia im Süden mit den alten Gefolgschaften der Christdemokraten und dominiert heute in diesen Regionen. Bereits im Mai 1992 hatte Richter Borsellino die Kontakte zwischen Berlusconi und der Cosa Nostra belegt.

Ein dritter wesentlicher Erfolgsfaktor wird seltener erwähnt: In Italien existiert eine breite Mittelschicht aus Freiberuflern, kleinen Gewerbetreibenden und Händlern, die gewohnheitsmäßig den Staat betrügen und generelle Normen missachten, d. h. Steuern hinterziehen, Bauvorschriften ignorie-

ren, gewerbe-, arbeits- und umweltrechtlichen Gesetzen zuwiderhandeln. Diese Schicht ist Berlusconi's wichtigste Anhängerschaft und Klientel. Diese Leute sehen seine Verfehlungen in mildem Licht, macht er doch „nur“ das im Großen, was sie im Kleinen betreiben. Der Ministerpräsident belohnte die Unterstützung an den Wählern: „Each time he has taken office, Berlusconi has immediately declared amnesties on both tax evasion and illegal building construction – a source of relief for tens of millions of Italians living in a condition of habitual illegality.“⁴ Die Aversion dieser halblegal agierenden Mittelschicht gegen staatliche Interventionen ist freilich höchst selektiv: Die kleinen Einzelhändler haben selbstverständlich nichts einzuwenden gegen jene Raumordnungsbestimmungen etc., die ihr Überleben sichern.

Jene LeserInnen, die sich über die historischen Hintergründe der Besonderheiten des politischen Systems Italiens informieren wollen, können sowohl Volker Reinhardt's historische Einführung als auch Mario Mignones breit angelegte Betrachtung Italiens in der Nachkriegszeit mit großem Nutzen heranziehen.

Reinhardt verfasste, wie er in der Einleitung festhält, seinen historischen Abriss von der Spätantike bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts mit dem Ziel, „Verständnis der Gegenwart durch deren Ableitung aus der Geschichte“ (S. 12) zu ermöglichen. Am ausführlichsten beschäftigt er sich mit dem Weg zum Nationalstaat, also der Periode 1796-1861, und der Monarchie des Hauses Savoyen bis zur Machtübernahme Mussolinis (1861-1922).

Im Kapitel über das von den Liberalen dominierte Italien des späten 19.

und frühen 20. Jahrhunderts weist Reinhardt auf viele Kontinuitäten im politischen System zwischen dieser Ära und der Ersten Republik (1946 bis ca. 1992) hin: *trasformismo*, Klientelismus und Patronage, die Aufspaltung der Linken, das Mezzogiorno-Problem. „Autoritäre Tendenzen, gefiltert, konterkariert und nicht zuletzt aufgehoben durch Klientelismus und die Beharrungskraft überkommener Mentalitäten, regionaler Loyalitäten und kleinräumig fragmentierter Interessen“ (S. 227), so lautet seine Bestandsaufnahme für das politische System Italiens zwischen 1861 und 1922:

* Unter *trasformismo* wird die „schrittweise Einbindung von Opposition in die Macht und ihre Nutznießung“ (S. 219) verstanden, man könnte auch sagen: die Entschärfung politischer Gegensätze durch Kooptierung (statt durch Machtwechsel). Dieses Muster setzte sich in der Ersten Republik fort, beispielsweise durch die Öffnung nach links Anfang der sechziger Jahre (siehe unten).

* Die Abgeordneten im Parlament fügten sich aus landsmannschaftlicher Solidarität und/oder gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen zu Gefolgschaftsverbänden um einflussreiche Führungspersonlichkeiten zusammen. Eine solche Klientel verbündete sich mit anderen Verbänden zur Bildung einer Regierung. Das für die Patronage zur Verfügung stehende Potenzial, v. a. die Postenvergabe in der Verwaltung und in anderen öffentlichen Diensten, wurde nach Maßgabe der Stärke der einzelnen Gruppen verteilt (vgl. die Exzesse der *partitocrazia* der Ersten Republik).

* Reinhardt verweist auf die Aufspaltung der Linken in konkurrierende Gefolgschaften um einzelne Füh-

rungspersönlichkeiten sowie auf die organisatorische und ideologische Vielgestaltigkeit und die Zerstrittenheit dieses Spektrums (vgl. die Spaltung der Linken in der Ersten Republik in KPI, PSI, PSDI, Radikale, die sich auch in der Gewerkschaftsbewegung widerspiegelte).

* Das Problem besonders ausgeprägter regionaler Unterschiede hinsichtlich sozialer Strukturen, Institutionen i. w. S. und besonders im Hinblick auf die Wirtschaftskraft begleitet das vereinigte Italien seit 1861. In den Anfangsjahren des Nationalstaats verhärtete der Bürgerkrieg im Süden, der mehr Opfer forderte als der Befreiungskrieg, das Gefühl in der ländlichen Unterschicht des Mezzogiorno, „einem neuen Typus des Eroberers in die Hände gefallen zu sein“ (S. 229). Noch heute gilt vielen im Süden die Regierung in Rom als Fremdherrschaft.

Mario Mignone, Professor für Italienisch an der State University of New York at Stony Brook, bietet in der dritten, überarbeiteten Auflage seines Bandes „Italy Today“ einen Überblick über die Entwicklungen in der Nachkriegszeit bis Mitte der neunziger Jahre, wobei sich die Bestandsaufnahme nicht auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beschränkt, sondern auch den kulturellen Bereich einbezieht: „The understanding of a country as reflected through its politics, economics, and society will certainly be richer if the assessment is conducted in the wider context of its culture; after all, in a complex society, culture is dynamic, it is both shaped by and shapes socioeconomic stratifications.“ (S. XIII)

Entsprechend diesen Schwerpunkten ist der Band in vier Abschnitte gegliedert. Der zweite Abschnitt, der

dem Thema Wirtschaft gewidmet ist, befasst sich mit Italiens Aufstieg zu einem der führenden Industriestaaten, mit sektorialem und sozialem Wandel, den regionalen Disparitäten sowie der Ein- und Auswanderung. Über das ökonomische Aufholen Italiens in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zieht der Autor folgendes Resümee:

„This postwar modernization has been a powerful, heroic process because it was a leap forward from a backward country to a post-industrial nation. Under the momentum of economic advance, society shifted its equilibrium. There was a massive movement of people from agriculture to industry and service, from the country to the towns. With rapid urbanization, many cities tripled in size, and many provincial towns became vibrant with new activity.“ (S. 15)

Im „Gesellschaft“ betitelten dritten Abschnitt behandelt Mignone, der in Italien geboren wurde und dort aufwuchs, nun aber vorwiegend in den USA unterrichtet, das Bildungssystem, die Säkularisierung von Staat und Gesellschaft, Tradition und Wandel der Familie, Geschlechterbelange und die Öffnung der italienischen Gesellschaft.

Schwerpunkte des vierten Abschnitts sind die kulturelle Modernisierung, die Kommunikationsrevolution und der Kulturkonsum.

Im Abschnitt I, welcher dem politischen System gewidmet ist, analysiert Mignone zunächst die rechtlichen und sozialen Grundlagen, um sich dann der Entwicklung und den Wendepunkten der Ersten Republik zuzuwenden. Zwei Spezialkapitel befassen sich mit der Herausforderung Italiens durch Terror und organisiertes Verbrechen sowie dem erheblichen Einfluss der Vereinigten Staa-

ten auf die italienische Politik.

Prägend auf das politische System der Ersten Republik wirkten vor allem das proportionale Wahlrecht ohne jede Mindesthürde und die Vorzugsstimmenregelung. Ersteres führte dazu, dass durchwegs 12 bis 16 Parteien im Parlament vertreten waren. Die Regierungsbildung erfolgte nach der immer gleichen Grundformel DC plus X, wobei diese Variable nicht die KPI sein durfte. Die Vergabe der Ministerien erfolgte entsprechend der Stärke der einzelnen koalierenden Parteien, und innerhalb der DC musste auf die Vertretung der einzelnen Flügel geachtet werden. Regierungssitze gaben den Parteien und -fraktionen Möglichkeiten für Patronage, d. h. der Aufteilung von Besitzständen in Behörden, Provinz-, Stadt- und Gemeinderäten, dem staatlichen Fernsehen, der verstaatlichten Industrie usw. Auf diese Weise konnten sich die Politiker bei jenen lokalen Eliten, die für die Vorzugsstimmen gesorgt hatten, revanchieren. (Im Süden fungierten zudem Cosa Nostra etc. als Makler zwischen Kandidaten der DC und einflussreichen Wählern. Diese Netzwerke erwiesen sich als sehr tragfähig und sicherten den Christdemokraten im Mezzogiorno die Vorherrschaft.) Klientelismus und Präferenzklausel passten somit ausgezeichnet zueinander. Die Wechselwirkungen begünstigten eine sehr hohe Elitenkontinuität und die Langzeitdominanz der DC: „(A) good preference vote opened the door to a ministerial position, a ministerial position enabled the holder to exercise patronage, and this in turn increased the size of his personal vote. When sufficiently high, the preference vote opened the door to continuous holding of ministerial power, and the system got locked-up

in *immobilismo*." (S. 41) Niemand personifizierte die Elitenkontinuität so wie Giulio Andreotti: Er war bereits im Kabinett von 1946 vertreten und blieb bis 1993 im Zentrum der Macht.

Der für andere demokratische Staaten (mit Ausnahme Japans) selbstverständliche periodische Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition, der Austausch von Führungspersonal und die damit verbundene Kontrolle und/oder Erneuerung von Normen unterblieben im Italien der Ersten Republik.

Die Regierung wechselte freilich sehr häufig, häufiger als in allen anderen westlichen Demokratien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Schon geringfügige Anlässe sorgten für eine (Schein-)Krise, für den Rücktritt eines Kabinetts und eine Neuauflage mit kleinen personellen oder ressortbezogenen Veränderungen.

Das Bemerkenswerteste ist zweifellos, dass Italien *trotz* dieses ineffektiven, einer Entscheidungsfindung abträglichen und enorme Transaktionskosten aufweisenden, Renten suchende politische Akteure und Gruppen begünstigenden politischen Systems einen beeindruckenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufholprozess zuwege brachte!

Mignone arbeitet fünf Wendepunkte in der politischen Geschichte Italiens seit Kriegsende heraus:

* 1947 erfolgte im Zeichen des Kalten Krieges der Ausschluss der KPI von der Regierungsbeteiligung. Erreicht wurde dies (mit amerikanischer Hilfe) durch die Abspaltung der Sozialdemokraten (PSDI) von den mit der KPI verbündeten Sozialisten (PSI). Die folgenden Jahre der Polarisierung zwischen rechts und links bildeten eine Zerreißprobe, die Italien – im Unterschied zu Griechenland –

ohne nochmaligen Bürgerkrieg überstand.

* Anfang der sechziger Jahre öffnete sich die regierende Elite nach links. 1963 trat der PSI in die Regierung ein, womit die KPI isoliert war. Das hohe Wirtschaftswachstum dieser Jahre ermöglichte den Ausbau des Wohlfahrtsstaats. Nach den Turbulenzen des Jahres 1968 wurde in Fabriken, Behörden, Schulen und Universitäten Mitbestimmung eingeführt.

* Mitte der siebziger Jahre geriet die italienische Wirtschaft in eine Krise. Teile der DC, insbesondere die Fraktion um Aldo Moro, befürworteten angesichts der intensiven Verteilungskonflikte und des Terrorismus die letzte Etappe des *trasformismo*, nämlich die Aufnahme der KPI in die Regierungskoalition. Die US-Administration Carter lehnte dies entschieden ab. Mit der Ermordung Moros 1978 war auch die Chance für den „historischen Kompromiss“ dahin.

In den achtziger Jahren verkrustete das politische System, und viele seiner Repräsentanten versanken immer tiefer im Morast der Korruption: Der Konsens zwischen Parteien und Fraktionen reduzierte sich stärker denn je darauf, Geben und Nehmen miteinander zu verrechnen, also Kompromisse zu finden, die weniger nach inhaltlichen Kriterien, sondern mehr nach Verteilungsschlüsseln für die einzelnen Gruppierungen konzipiert waren.

* Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa 1989ff verloren die beiden Großparteien ihre Funktion: „The DC and the PCI, although adversaries, had reinforced one another: fear of communists kept the christian democrats in power, and intense dissatisfaction with the government kept the communists strong.“ (S. 62f)

Die Wahlrechtsreform des Jahres 1993 und die Parlamentswahlen 1992 und 1994 bedeuteten das Ende der Ersten Republik und den Beginn von etwas Neuem, der Zweiten Republik oder einer Übergangsphase zwischen beiden.

Stefanie Kleinthaler

Anmerkungen

¹ Palme, Christoph, Das Berlusconi-Regime im Lichte des europäischen Rechts, in: Blätter für deutsche und internationa-

le Politik 4 (2003) 461.

² Vgl. Igel, Regine, Kein Maulkorb für den Staatsanwalt. Vom Nutzen italienischer Verhältnisse in der Justiz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11 (2003) 1380-1389.

³ Vitiello, Gabriella, Die Mafia ist das kleinere Übel, in: Frankfurter Rundschau (13. 6. 2003).

⁴ Stille, Alexander, Italy: The Family Business, in: New York Review of Books (9. 10. 2003) 24. Die Steuerhinterziehung der Freiberufler und Gewerbetreibenden geht zu Lasten der ArbeitnehmerInnen, denen eine hohe Lohnsteuerbelastung zugemutet wird.