

IV Rahmenbedingungen der leghistischen Entwicklung

IV.1 Das politische System Italiens

IV.1.1 Regierungs- und Parlamentssystem

Aus institutioneller Sicht war die große Wende durch die fünf Jahre zwischen der Befreiung des Südtails von Italien und dem Inkrafttreten der italienischen Verfassung (zwischen 1943 und 1948), die durch die Volksabstimmung am 2. Juni 1946 verabschiedet wurde, gekennzeichnet. An diesem Tag wurden die Italiener aufgerufen, mit einem Referendum zwischen Monarchie und Republik zu wählen sowie gleichzeitig die Versammlung zu ernennen, die die neue Verfassung erarbeiten sollte. Obgleich Viktor Emanuel III. im Mai 1946 zugunsten seines Sohnes Umberto, um die Monarchie zu retten, abdankte, haben 54,2 % für die Gründung der Republik und nur 45,8 % für den Erhalt der Monarchie gestimmt.¹ In der Wahl der Verfassunggebenden Versammlung vom selben Tag zeichnete sich das Kräfteverhältnis zwischen den größten politischen Formationen Italiens ab. Die DC erreichte mit 35,2 % jene relative Mehrheit, die sie bis zu den Nationalwahlen von 1992 bewahren sollte; der PSI erhielt 20,7 % und der PCI 19 % der Stimmen.²

Im republikanischen System Italiens wurde eine parlamentarische Regierungsform angenommen, in der auf der Grundlage des Willens des Parlaments und stets unter seiner Kontrolle die Regierung die Politik bestimmt. Nach Art. 55 der Verfassung – „Das Parlament besteht aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat der Republik“³ – ist die politische Vertretung des Volkes durch zwei Versammlungen repräsentiert. Die beiden sind gleichberechtigt, unterscheiden sich aber in der Zahl und im Alter der Mitglieder aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der entsprechenden Wählerschaften und der unterschiedlichen Regeln des Wahlsystems.

Die Kammer besteht aus 630 Abgeordneten, und der Senat aus 315 Mitglieder, die auf regionaler Basis gewählt werden. Zu diesen kommen noch die Senatoren auf Lebenszeit, nämlich die ehemaligen Staatspräsidenten und fünf Persönlichkeiten, die vom Präsident der Republik aufgrund ihrer „höchsten Verdienste auf sozialem, wissenschaftlichem, künstlerischem und literarischem Gebiet“ (Art. 59) ernannt werden.

Die beiden Kammern üben politische und gesetzgebende Funktionen aus. In den politischen Funktionen stellen sie dem Präsidenten der Republik die notwendigen Grundlagen zur Bildung einer Koalition und zur Ernennung einer Regierung zur Verfügung, ihm das Vertrauen aus- oder absprechen sowie sein Wirken kontrollieren (durch Anträge, Anfragen, Interpella-

¹ Große, Ernst Ulrich/Günter Trautmann, *Italien verstehen*, Darmstadt: Primus 1997, S. 9. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Mittel- und Norditalien fast geschlossen für die Republik, der Süden hingegen für die Monarchie votierte. Die Lega Nord betont immerhin in der Tat, daß während nur 31,0 % in sog. Padanien (einschließlich Toskana und Umbrien) für die Monarchie votierte, 61,0 % in übrigen Mittel- und Süditalien ihre Stimmen dafür gegeben haben. *Referendum istituzionale 2 giugno 1946. percentuale voti in favore della Monarchia*, La Lega Nord.

² Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 9.

³ Weiter über die Verfassung, vgl. Mayer-Tasch, P. Cornelius, Die Verfassung der italienischen Republik, in: derselbe (Hg.), *Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas*, 2. Neuaufbearbeitete Aufl., München: Beck 1975, S. 226-255.

tionen oder den Antrag auf eine Untersuchung).⁴ Mit den gesetzgebenden Funktionen legen sie Gesetzesentwürfe vor und erörtern in einem normalen Verfahren (durch einen referierenden Ausschuß und dann in der Plenarsitzung).⁵ Beide Kammern führen ihre Amtstätigkeit gleichzeitig aus, arbeiten aber – von Ausnahmefällen abgesehen – völlig unabhängig voneinander. Als ein Sonderphänomen wird jedoch gelegentlich für eine grundlegende Verfassungsrevision die *bicamerale*, eine gemeinsame Kommission von Mitgliedern der Abgeordnetenkammer und des Senats gebildet.

Die Regierung Italiens besteht aus dem Ministerpräsidenten (*Presidente del Consiglio dei Ministri*) und den Ministern, die gemeinsam den Ministerrat (*Consiglio dei Ministri*) bilden. Alle Minister einschließlich des Ministerpräsidenten werden vom Präsident der Republik ernannt, die Minister auf Vorschlag des Ministerpräsidenten. Der Art. 95 der Verfassung legt fest: „Der Präsident des Ministerrates bestimmt die allgemeinen Richtlinien der Regierungspolitik und übernimmt dafür die Verantwortung. Er sorgt für die einheitliche Führung der Politik und Verwaltung, indem er die Amtstätigkeit der Minister fördert und koordiniert.“ Der Ministerpräsident nimmt dabei nur eine Vorrangstellung unter den Ministern ein, ohne daß diese als ein klar abgegrenztes hierarchisches Verhältnis bestimmt ist. Die italienische Verfassung kennt daher keinen „Premierminister“ oder „Regierungschef“, sondern nur einen „Präsidenten des Ministerrates“, der im Kabinett steht⁶, so daß in der Regel die Macht des Regierungschefs über die Minister verhältnismäßig gering ist (vor allem im Vergleich zum deutschen Kanzlermodell).

Dem Präsidenten der Republik wurde die Rolle eines „Ordners“ im politischen Spiel zwischen Parlament und Regierung zugewiesen. In seiner Funktion als „Garant der Verfassung“ wacht er über den Staatsapparat und greift durch die Wahl des Ministerpräsidenten und seines Kabinetts sowie durch den Beschluß – falls dies erforderlich ist –, die Kammern oder eine von ihnen nach Anhörung ihrer Präsidenten aufzulösen (Art. 87-88), in die heikelsten Momente des politischen Prozesses des parlamentarischen Systems ein. Schon deshalb ist er nicht eine nur repräsentative Figur. Zu seinen Kompetenzen gehört auch die Ernennung einiger Senatsmitglieder (Senatoren auf Lebenszeit) sowie eines Drittels der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Diese „besonders ausgleichende Form“⁷ des Staatspräsidenten als „Ordners“ funktioniert in den Regierungskrisen, vor allem vom Präsident *Oscar Luigi Scalfaro* in den 90er Jahren.⁸ Während das Parlament – Abgeordnetenkammer wie Senat – alle fünf Jahre neu gewählt wird (so jedenfalls im Prinzip), bleibt der Präsident sieben Jahre im Amt, es sei denn, er tritt früher zurück.

Abgesehen von dem provisorischen Präsidenten *Enrico de Nicola* (1946-1948), von *Luigi Einaudi* (1948-1955, PLI), *Giuseppe Saragat* (1964-1971, PSDI) und *Sandro Pertini* (1978-1985, PSI) waren bis auf dem heutigen Präsidenten *Carlo Azeglio Ciampi*, der 1999 gewählt wurde, alle Präsidenten der Republik Italien Christdemokraten einschließlich des letzten Präsidenten *Oscar Luigi Scalfaro* (1992-1999).⁹

⁴ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 11.

⁵ Ebenda.

⁶ Trautmann, Günter, Das politische System Italiens, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, unter Mitarbeit von Hermann Groß, Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 517.

⁷ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 12.

⁸ Vgl. Fabbrini, Sergio, Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale, in: *Il Mulino*, Jg. 47, 1998, S. 657-672.

⁹ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 12.

Die italienische Regierung als politisches Organ nimmt, wie in Frankreich, dem „Modellstaat“ des Zentralismus, über die exekutive Funktion hinaus mit verschiedenen Möglichkeiten auch am legislativen Prozeß teil.¹⁰ Durch die Gesetzesinitiative (*atto di iniziativa*) kann sie mittels eines Dekrets des Staatspräsidenten nicht nur einen Gesetzesentwurf (*disegno di legge*) vorlegen, sondern auf der Grundlage einer parlamentarischen Vollmacht auch Ermächtigungsgesetze (*leggi delegate*) oder Dekrete (*decreti*) erlassen, und dazu kommen noch Notverordnungen allerdings nur in außerordentlichen Not- und Dringlichkeitsfällen.¹¹

Von diesem Instrument, das der Disziplinierung der eigenen parlamentarischen Mehrheit und der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens dient, machten die italienischen Regierungen seit den 70er Jahren häufigen Gebrauch. Der Ministerpräsident kann seine Vertrauensfrage mit einer Abstimmung über eine Gesetzesvorlage – oder über Teile davon – verbinden. Die Regierung droht damit für den Fall einer Ablehnung der Gesetzesvorlage zurückzutreten. Während das Parlament seit den 50er Jahren auf Mißtrauensvoten verzichtete, stellte die Regierung wiederholt die Vertrauensfrage.¹²

IV.1.2 Parteiensystem und Klientelismus in der „ersten Republik“

M. Grassi hat über die Ursprünge des italienischen Parteiensystems geschrieben: „Um ins Parlament gewählt zu werden, zählte nicht so sehr die Parteiorganisation, sondern vielmehr die persönliche Fähigkeit jedes Politikers, der römischen Zentralverwaltung ‚Vergünstigungen‘ für den eigenen Wahlkreis zu entreißen.“¹³ Das politische System habe drei eng miteinander verknüpfte Phänomene gefördert: den Klientelismus, ein enges Beziehungsgeflecht zwischen den parlamentarischen Gruppen und der Zentralregierung, die Verflechtung „anomaler“ parlamentarischer Beziehungen zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, was zur Bildung einer Koalition geführt habe, die unter dem Namen Transformismus von Anfang an zur gängigen Praxis in der italienischen Politik geworden sei.¹⁴

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestehen diese Phänomene weiter in der italienischen Demokratie, in der das politische Kraftfeld durch die Christdemokraten und die Kommunisten polarisiert und gleichzeitig aber von den Christdemokraten dominiert war. So sind gleich in diesem Zusammenhang das von Galli (1966) deklarierte „unvollständige Zweiparteiensystem (*bipartitismo imperfetto*), indem eine Partei das Regierungsmonopol innehat, ohne etwa das Abfallen ihrer Koalitionspartner fürchten zu müssen,¹⁵ und der von Sartori beschriebene „polarisierte Pluralismus (*pluralismo polarizzato*)“¹⁶ zu verstehen.¹⁷ Unter Farnetis „zentr-

¹⁰ Ebenda, S. 11.

¹¹ Ebenda.

¹² Trautmann, G., Das politische System Italiens, a.a.O., S. 517.

¹³ Grassi, Mauro, Der Niedergang des Parteiensystems und seine Auswirkungen auf die italienische Gesellschaft, in: Richard Brütting/Günter Trautmann (Hg.), *Dialog und Divergenz: Interkulturelle Studien zu Selbst- und Fremdbildern in Europa*, Frankfurt a. M/Berlin u.a.: Peter Lang 1997, S. 91.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Vgl. Galli, Giorgio, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, 2. Aufl., Bologna: Il Mulino 1967.

¹⁶ Vgl. Sartori, Giovanni, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in: Joseph LaPalombara/Myron Weiner (Hg.), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton Uni. Press 1966, S. 137-176.

¹⁷ Dies Kräfteverhältnis spiegelt sich mit jeweiligem sozialen Hintergrund auch in der Verfassung, die erst am 27.12.1947 verabschiedet wurde und am 1.01.1948 in Kraft trat, wider. Die Verfassung kann daher, zu Recht nach dem Hinweis von Große und Trautmann, als „den wahren historischen Kompromiß“ der italienischen Nachkriegszeit bezeichnet werden: zwischen einer rein parlamenta-

petalem Pluralismus (*pluralismo centripeto*)¹⁸ läßt sich die demokratietheoretische Mängel-liste gleichfalls zusammenfassen.

Damit wurde die Regierungspartei tendenziell zur Staatspartei, während die zweitstärkste Partei, die PCI, auf ewig in die Opposition verbannt war. Dies machte den Bipolarismus zwischen DC und PCI „unvollständig“, beraubte ihn der für Demokratien konstitutiven Möglichkeit des Machtwechsels. In der „ersten Republik“ – Italien bis zum vor allem durch die Wahlrechtsreform angetriebenen Wandel wird als die „erste Republik“ bezeichnet, um sie von einer Neuen zu unterscheiden und den Wandel zu bekräftigen, obwohl sich die Verfassung nicht geändert hat – war Italien, wie bereits viele Kenner italienischer Politik geschrieben haben, in der Wirklichkeit einerseits „eine Katho-kommunistische Konzilsrepublik“, „ein Konkordanzregime“, in dem *de facto* die Kommunisten mitregierten.¹⁹ Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition zeigte jedoch andererseits die engen Grenzen jeder möglichen Kooperation, und zwar auf Parlamentsebene. In einer „blockierten Demokratie (*democrazia bloccata*)“²⁰ war der Machtwechsel auf der Regierungsebene immerhin blockiert.²⁰

Diese hegemoniale Stabilität, welche das DC-Regierungsmonopol über vier Jahrzehnte garantierte, ist freilich, Trautmann zufolge, einer parteipolitischen Instabilität gewichen, die gekennzeichnet ist durch einen geringen Programmkonsens unter den neuen Parteien, durch schwierige und fragile Wahlallianzen mit den heterogenen Partnern sowie durch eine fehlende parlamentarische Mehrheitsfähigkeit und durch erneute Schwerregierbarkeit.²¹

Das italienische politische System wird häufig als die „Parteiherrschaft (*Partitocrazia*)“ bezeichnet. Die „Parteiherrschaft“ wurde von Pasquino bezeichnet als „die überstarke Macht der Parteien, die unkontrollierte und unregelte Übermacht“, die weiterhin darauf ziele, sie selbst zu Ungunsten der Institutionen und der Bürger zu reproduzieren und zu erweitern.²² Die italienische „Parteiherrschaft“ beherrscht, So Grassi, wesentlich mehr Bereiche und hat einen weiteren Aktionsradius als irgendeine andere parlamentarische Demokratie in der westlichen Welt.²³ Die politischen Entscheidungen seien hingegen über vielfältige parlamentarische Kompromisse erreicht worden, die meist alle größeren Parteien einbezogen hätten, unterschiedslos, ob Mehrheit oder Opposition. Diese Praxis sei auch für die

rischen und Präsidialform; zwischen einer legislativen und exekutiven Übermacht (ferner mit der Möglichkeit eines Volksbegehrens und eines Volksentscheidenes: *referendum popolare*); zwischen den Interessen des Kapitals und der Arbeit; zwischen Staat und Kirche. Vgl. Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 10.

¹⁸ Vgl. Farneti, Paolo, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Bologna: Il Mulino 1983.

¹⁹ Braun, Michael, *Italiens politische Zukunft*, Frankfurt am Main: Fischer 1994, S. 25-26.

Della Sala bestätigt, daß sich im Prozeß des italienischen Haushaltsplans diesbezo-gen der allgemeine Charakter des italienischen parlamentarischen Verhaltens widerspiegele. Obwohl der Haushaltsplan allerdings ein Resultat der Verhandlung zwischen Regierung und Parlament sei, seien die meisten Teile jedoch vom Kompromiß zwischen den Führern der vielen Machtgruppen entschieden worden, und zwar außer dem Parlament, auch wenn die letzten formal wichtigsten Entscheidungen noch im Parlament durchgesetzt würden. Vgl. Della Sala, Vincent, *The Italian Budgetary Process: Political and Institutional Constraints*, in: *West European Politics*, Vol. 11, 1988, Nr. 3, S. 110-125.

²⁰ Vgl. Braun, M., a.a.O., S. 51.

²¹ Vgl. Trautmann, G., *Das politische System Italiens*, a.a.O., S. 516 und 525.

²² Pasquino, Gianfranco, *La partitocrazia*, in: derselbe (Hg.), *La politica italiana: dizionario critico 1945-95*, Roma/Bari: Laterza 1995, S. 341.

²³ Grassi, M., a.a.O., S. 94.

Regierungsparteien unabdingbar gewesen, da das alte parlamentarische System nur mit dem stillschweigenden Konsens der Opposition zu regieren erlaubt habe.²⁴

Die „Parteiherrschaft (*partitocrazia*)“ setzt andererseits LaPalombara zufolge das Vorhandensein sowohl einer pluralistischen Demokratie als auch einer Polyarchie voraus.²⁵ Bei „gegebener demokratischer Polyarchie“ könne so von einer Parteiherrschaft gesprochen werden, wenn folgende vier Voraussetzungen erfüllt seien²⁶:

- 1) Die Politik werde von Personen durchgeführt, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer politischen Partei in ein öffentliches Amt gewählt worden seien;
- 2) Offizielle politische Entscheidungen würden nicht selbständig von einzelnen Amtsträgern, sondern entweder innerhalb der politischen Parteien, denen diese angehörten, oder im Namen dieser Parteien getroffen;
- 3) Die Politiker seien daher als Vertreter der Parteien den Wählern verantwortlich;
- 4) Die Parteien müßten eine erkennbare Organisation und Führungsspitze haben, die gegenüber den Mitgliedern über Autorität verfügten und die ihr angehörenden, gewählten oder ernannten Amtsträger wirkungsvoll zwingen könnten, die geltenden Gesetze, aber auch die Beschlüsse der Parteiführung zu befolgen.

Die Polyarchie konsolidiert sich auf der Grundlage einer jahrzehntelang aufgebauten Machtstruktur der „politischen Klasse“ im italienischen Sinne, die durch die Verflechtung mit den Institutionen zur Reproduktion von Macht geführt und durch den Klientelismus die Fähigkeit hat, verschiedene, manchmal sogar gegensätzliche soziale Interessen zu vermitteln und zu vertreten. Die „politische Klasse“ bedeutet auch in Italien vor allem „Millionen Menschen, die in full-time Politik beschäftigt sind“, d. h. „berufliche Politiker“.²⁷ Die „Politische Klasse“ wird andererseits in bezug auf das italienische politische System, nicht nur in den wissenschaftlichen Diskussionen, jedoch nicht im Sinne vom Weberschen wertneutralen „Idealtypus“, also als „diejenigen kollektiven Akteure, durch die regelmäßige Teilnahme an staatlichen Entscheidungen gekennzeichnet ist“²⁸, sondern sie wird im kritischen Sinne aufgefaßt. Nach Sidoti ist vor allem die „politische Klasse“ an der Unfähigkeit und Korruption des italienischen Staatsapparats Schuld. Der Süden wurde immer als das Opfer der Unfähigkeit der „politischen Klasse“ angesehen: vor allem die Rückständigkeit der modernen Industrialisierung, organisierte Kriminalität und die Verachtung der Südtaliener hinsichtlich der leghistischen Forderungen.²⁹

Unter Klientelismus versteht man, wie Eisenstadt und Roniger aufgefaßt haben, ein Verhältnis des gesellschaftlichen Tausches (*Social Exchange*), in dem durch die persönlichen Netz-

²⁴ Ebenda.

²⁵ LaPalombara, Joseph, *Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst*, übersetzt von Christian Rohjahn aus dem Amerikanischen *Democracy, Italian Style* (1987), Wien/Darmstadt: Paul Zsolnay 1988, S. 212.

²⁶ Ebenda, S. 212-213.

²⁷ Sidoti, Francesco, *The Italian Political Class*, in: *Government and Opposition*, Vol. 28, 1993, S. 339.

²⁸ Klingemann, Hans-Dieter/Richard Stöss/Bernhard Weßels, *Politische Klasse und politische Institutionen*, in: dieselben (Hg.), *Politische Klasse und politische Institutionen: Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*, Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1991, S. 31-32.

²⁹ Sidoti, F., a.a.O., S. 341.

werke ein gleichzeitiger „*package-deal*“ von den verschiedenen individuellen Ressourcen und den politischen Unterstützungen zwischen Patron und Klienten gemacht wird.³⁰ Die Verbindungsstruktur innerhalb des Patron-Klient-Netzwerkes ist auf den Patron monopolisiert und wird daher von den sehr starken und komplexen vertikalen Linien und Sphären geprägt, von denen nur wenige Teile das Zentrum erreichen könnten.³¹ Der Klientelismus kann in diesem Sinne als „Privatisierung der Politik“ oder „Kolonialisierung der Gesellschaft“ bezeichnet werden.³²

Den Klientelismus als das Ergebnis einer Entwicklung, welche die grundlegenden Probleme der nationalen Integration (*nation-building*) und des Aufbaus einer effizienten Staatsverwaltung (*state-building*) ungelöst ließ, gibt es in allen Entwicklungsländern in der einen oder anderen Form. Das Phänomen des Klientelismus existiert in Italien, Große und Trautmann zufolge, in der Tat bereits im alten Rom, und aus dem Lateinischen wurden daher mehrdeutige Bezeichnungen wie *patronus* und *cliens*, die später historische Fachbegriffe gemacht wurden, übernommen.³³

Während in der Zeit vor dem Faschismus die Patrone (*padroni*: Schutzherren, vor allem Landbesitzer) und die von ihnen Abhängigen (*clienti*) in Süditalien wechselseitig voneinander profitierten, so weiter Große und Trautmann, sorgte nach dem Zweiten Weltkrieg der Amtsinhaber als Berufspolitiker (z. B. Bürgermeister, Abgeordneter, Minister) dafür, daß die von ihm Abhängigen Arbeitsplätze, Renten, Firmenzulassungen oder Baugenehmigungen

³⁰ Eisenstadt, Samuel N./Louis Roniger, Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange, in: *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, 1980, S. 49-50. Die Autoren haben folgende als die Hauptcharaktere des Klientelismus erwähnt:

- „a) *Patron-client relations are usually particularistic and diffuse.*
- b) *The interaction on which they are based is characterized by the simultaneous exchange of different types of resources, above all instrumental, economic, as well as political ones (support, loyalty, votes, protection) on the one hand and promises of solidarity and loyalty on the other.*
- c) *The exchange of these resources is usually effected by a 'package-deal', i.e. neither resource can be exchanged separately but only in a combination that includes both types.*
- d) *Ideally, a strong element of unconditionality and of long-range credit and obligations is built into these relations.*
- e) *As a corollary, there is a strong element of solidarity in these relations - an element often couched in terms of interpersonal loyalty and attachment between patrons and clients - even though these relations may often be ambivalent. ... Solidarity is often closely related to conceptions of personal identity, especially of personal honor and obligations, and it is also evident that some, even if ambivalent, personal 'spiritual' attachment may exist between patron and clients.*
- f) *At the same time, the relations established are not fully legal or contractual; they are often opposed to the official laws of the country and are based more on informal - although tightly binding - understandings.*
- g) *Despite their seemingly binding, long-range and, in their ideal portrayal almost life-long endurance, patron-client relations are entered into voluntarily, at least in principle, and can, officially at least, be abandoned voluntarily.*
- h) *These relations are undertaken between individuals or networks of individuals in a vertical fashion ... rather than between organized corporate groups. ...*
- i) *Last and not least, patron-client relations are based on very strong elements of inequality and of differences in power.*“ Ebenda.

³¹ Ebenda, S. 68.

³² Graziano, Luigi, Center-Periphery Relations and the Italian Crisis: The Problem of Clientelism, in: Tarrow, Sidney/Peter J. Katzenstein/Luigi Graziano (Hg.), *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York: Praeger 1978, S. 297.

³³ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 26.

bekommen.³⁴ Er erhalte dafür stets ihre Wählerstimmen, darüber hinaus auch Hilfeleistungen im Wahlkampf (gegebenfalls auch manche Gelder, was aber nicht zur Definition der Handbücher des Klientelismus gehöre).

Die Desintegrationswirkungen des Klientelismus wurden von Cartocci in bezug auf die italienische Demokratie deutlich zusammengefaßt³⁵:

- 1) Die Kandidaten zeigen eine Neigung, miteinander innerhalb ihrer Partei und sogar in der selben Wählerschaft der jeweiligen Partei um eigene Vorteile zu konkurrieren. Die Präsentation einer einheitlichen Politik wird daher verhindert;
- 2) Das Vertrauen zu den Zentralen und die Legitimität der Institutionen reduzierten sich dadurch, daß die Notwendigkeit, die Klienten mit direkten und individuellen materiellen Zuwendungen zu befriedigen, den politischen Vermittler zwingt, die öffentlichen Posten, Pensionen für die Behinderte und vor allem die unteilbaren öffentlichen Güter wie z. B. im Schul- und Gesundheitswesen zu verteilen³⁶;
- 3) Die klientelistische Wahlbeziehung, der der Tausch zwischen der Stimmabgabe und Konzession der Güter zugrunde liege, verursache eine sich ständig wiederholende Ablehnung der Anwendung der Gesetze;
- 4) Zuletzt zerstöre die enge Verbindung zwischen Patron und Klienten die horizontale Gesellschaft, denn die Ressourcen, die die politischen Vermittler verteilen könnten, seien eingeschränkt, und daher auch die aus den Konkurrenzen zwischen den Klienten entstehende partikularistische familistische Verbindung lasse eine pyramide Struktur an der Spitze des politischen Vermittlers entstehen.

IV.1.3 Wahlsystem

Das italienische Wahlrecht läßt sich als allgemein, frei, persönlich und geheim charakterisieren. Es besteht Wahlpflicht, die für alle Bürger ab 18 Jahren gilt und sich auch auf die im Ausland lebenden italienischen Staatsbürger erstreckt, deren Verletzung aber in der Regel nicht geahndet wird.³⁷ Das aktive Wahlrecht für Wahlen zur Abgeordnetenversammlung erhalten die italienischen Staatsbürger mit der Volljährigkeit und zum Senat mit dem 25. Lebensjahr. Die gleiche Altersgrenze (25. Lebensjahr) gilt für das passive Wahlrecht zur Abgeordnetenversammlung, während sie zum Senat 40 Jahre beträgt.³⁸

Die Wahlen finden in Italien außer bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems statt: Auf der Ebene der Kom-

³⁴ Ebenda.

³⁵ Cartocci, Roberto, *Fra Lega e Chiesa: l'Italia in cerca di integrazione*, Bologna: Il Mulino 1994, S. 79-80.

³⁶ Putnam und seine Koautoren haben mit ihren mehrere Jahre verbrachten Forschungen bewiesen, daß das Vertrauen zu dem Staat und zu den Regionalverwaltungen sowohl in Norden als auch in Süden bereits Anfang der 80er Jahre stark untergegangen ist, während sich daher das zu den Kommunalverwaltungen in einem zunehmenden Trend gefunden hat. Putnam, Roberto, D./Robert Leonardi/Rafaella Y. Nanetti, *La pianta e le radici*, Bologna: Il Mulino 1985, S.307-308; ferner dieselben, *Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government*, in: *American Political Science Review*, Vol. 77, 1983, Nr. 1, S. 55-74; Putnam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton/New York: Princeton Uni. Press 1993.

³⁷ Brütting, Richard (Hg.), *Italien-Lexikon*, Berlin: Erich Schmidt 1997, S. 288.

³⁸ Ebenda.

mune (*comune*), der Provinz (*provincia*) und der Region (*regione*) sowie auf der nationalen Ebene zur Abgeordnetenversammlung (*Camera*) und zum Senat (*Senato*).

Bis 1992 wurden die Abgeordneten der Abgeordnetenversammlung nach dem Verhältniswahlrecht in Mehrmannwahlkreisen mit Listenwahl und unter Berücksichtigung der für Italien typischen Präferenzstimmen mit Ausgleich auf nationaler Ebene gewählt. Die Senatoren wurden in Einerwahlkreisen mit Ausgleich der Stimmenanteile der Parteien auf der Ebene der Regionen gewählt. Die Präferenzstimmen waren das wichtigste Instrument, das der Spitzenpolitiker als Patron die Stimme von seinen Klienten durch ein derartiges Netzwerk vom jeweiligen Wahlbezirk erhält. Sie wurden daher immer wieder von den Reforminitiativen angegriffen, und erst nach dem Referendum vom Juni 1991 konnte nur noch eine einzige Präferenzstimme vergeben werden.

Beim Referendum vom April 1993 stimmte die große Mehrheit von 82,7 % für den Vorschlag eines neuartigen Mischwahlsystems, künftig 75 % der Senatoren nach dem Mehrheitswahlrecht und 25 % nach dem Verhältniswahlrecht (aber gemäß der Rangfolge der besten Zweitplazierten) zu bestimmen.³⁹ Zum Ziel hatte dieser Vorschlag neben der stabileren Mehrheitsbildung im Parlament eine größere Unabhängigkeit der Abgeordneten von der jeweiligen Parteispitze. Auch 75 % der Sitze zur Abgeordnetenversammlung werden nunmehr durch das neue Wahlgesetz, das durch das einige Tage später von der Regierung Ciampi weiter geführte Referendum das Parlament verabschiedete, nach einem relativen Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen vergeben. Die restlichen 25 % der 630 Abgeordneten erhalten ihre Mandate nach dem Verhältniswahlrecht ohne Präferenzstimmen über eine regionale Parteiliste (als Zweitstimme), wobei eine 4-Prozent-Sperrklausel gilt.⁴⁰

Die Zuweisung dieser Sitze an einzelne Kandidaten erfolgt nach einem komplizierten Verfahren, wobei von der Gesamtstimmenzahl für eine Liste oder Listenverbindung diejenige Stimmenzahl abgezogen wird (*scorporo*), die bereits verbraucht wurde, um die Direktmandate zu erringen. Beim Verteilungsverfahren für die Verhältniswahlmandate werden denjenigen Parteien, die einen Kandidaten unterstützen, der bereits im Einerwahlkreis erfolgreich war, mindestens 25 % ihrer erzielten Zweitstimmen im betreffenden Wahlkreis (oder aber so viele Stimmen, wie der am zweitbesten platzierte Kandidat im Einerwahlkreis errungen hat) abgezogen.⁴¹ Deshalb wurde das neue italienische Wahlsystem von einigen Autoren als „kompensatorische Variante personalisierter Verhältniswahlsysteme“ klassifiziert.⁴²

Eine wichtige Konsequenz der neuen Wahlrechtskomponente liegt im faktischen Zwang vor allem kleinerer Parteien, sich bereits im Vorfeld der Wahlen mit ideologisch bzw. programmatisch verwandten Gruppierungen zu Wahlallianzen zusammenschließen zu müssen, um flächendeckend wettbewerbsfähig zu sein. In den Einerwahlkreisen wird jeweils ein gemeinsamer Kandidat für das Bündnis nominiert, während die Zweitstimme für die Wahlen zur Abgeordnetenversammlung für die Liste einer einzelnen Partei abgegeben wird, wobei landesweite gemeinsame Listen von Parteien zulässig sind. Aufgrund der Gesamtkonstruktion des Wahlsystems stimmt die Stärke einer Partei nach zusätzlichen Verhältniswahlen nicht unbe-

³⁹ Vgl. Weber, Peter, Wege aus der Krise: Wahlreform und Referenden in Italien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1994, B 34, S. 24.

⁴⁰ Ebenda, S. 24-25.

⁴¹ Vgl. Helms, Ludger, Pluralismus und Regierbarkeit: Eine Bestandsaufnahme der italienischen Parteiendemokratie aus Anlaß der Parlamentswahlen 1996, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 44., 1997, S. 90.

⁴² Ebenda.

dingt mit deren Gesamtmandatsstärke überein. Gravierende Abweichungen gab es bereits bei den ersten Parlamentswahlen von 1994 nach der Wahlrechtsreform, im Falle der Lega, die 8,4 % der Zweitstimmen, aber fast 19 % der Mandate in der Kammer erhielt.⁴³

Der demokratische Reformprozeß auf der Ebene der Parteien und des Parteiensystems hat dadurch frühestens Mitte 1996 zur teilweisen Realisierung zentraler demokratietheoretischer Forderungen nach mehr Regierbarkeit, Verantwortlichkeit und Transparenz geführt.⁴⁴ Auf der anderen Seite wurden jedoch innerhalb der Koalition, sei es im Freiheitspol (*Polo per le Libertà*), sei es in der Olivenbaum-Allianz (*Ulivo*), die Wahlkreise erneut unter den Parteien aufgeteilt, wobei die Zahl der einer Partei zustehenden Wahlkreise im wesentlichen aus den jeweiligen Ergebnissen bei den vorhergehenden Wahlen berechnet wurde. Auf diese Art und Weise hat es, so Weber, den Parteien Italiens tatsächlich gelungen, innerhalb des Mehrheitswahlsystems wieder ein rein proportionales Prinzip zu installieren.⁴⁵

Bei den Administrativwahlen in den Kommunen, Provinzen und Regionen bestehen z. T. abweichende Regelungen. Bedeutsam ist das Gesetz vom März 1993, das die direkte Volkswahl der Bürgermeister einführte. Eine Stichwahl findet in den größeren Städten statt, die mehr als 15 000 Einwohner haben, wenn kein Kandidat mindestens 50 % der Stimmen auf sich vereinigt.⁴⁶ Bei den anderen Orten gehen zwei Drittel der Mandate nach einem Prämienwahlssystem an die siegreiche Liste.⁴⁷

IV.2 Der Wandel in den 80er und 90er Jahren

IV.2.1 Änderung des Parteiensystems und Wählerwandel

Das Verschwinden der Christdemokraten und der Kräfte der meisten traditionellen Parteien, von den Neofaschisten und Kommunisten abgesehen, scheint aufgrund des Zusammenbruchs des realexistierenden Sozialismus und vor allem des juristischen Angriffs auf die Politiker wegen ihrer Korruption, das als „saubere Hände (*mani pulite*)“ und „Schmiergeldrepublik (*tangentopoli*)“ bekannt wurde, und der Wahlrechtsreform überraschend aufzubrechen. Die politische Krise Italiens sieht man aber auf der anderen Seite im Verlust der Überzeugungskraft des bestehenden Systems, das bereits Ende der 70er Jahre begonnen hat, obwohl die o. g. Faktoren allerdings diese Krise bis zum Zusammenbruch des Systems verschärft haben.

Der Grad der Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Funktionieren der demokratischen Institutionen wird häufig als ein Indikator für die Ausprägung des demokratischen Defizits herangezogen. Wie in Schaubild IV-1 dargestellt, ist in Italien der Teil der Befragten,⁴⁸ der mit dem Funktionieren ihrer Demokratie völlig oder ziemlich unzufrieden ist, über den dargestellten Zeitraum in der Regel permanent höher als 70 % (1988: 67,7 %).⁴⁹ Trotz des ab-

⁴³ Ebenda, S. 91.

⁴⁴ Ebenda, S. 99.

⁴⁵ Weber, Peter, Die neue Ära der italienischen Mehrheitsdemokratie: Fragliche Stabilität bei fort-dauernder Parteizersplitterung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 28, 1997, S. 102.

⁴⁶ Weber, P., Wege aus der Krise, a.a.O., S. 23-24.

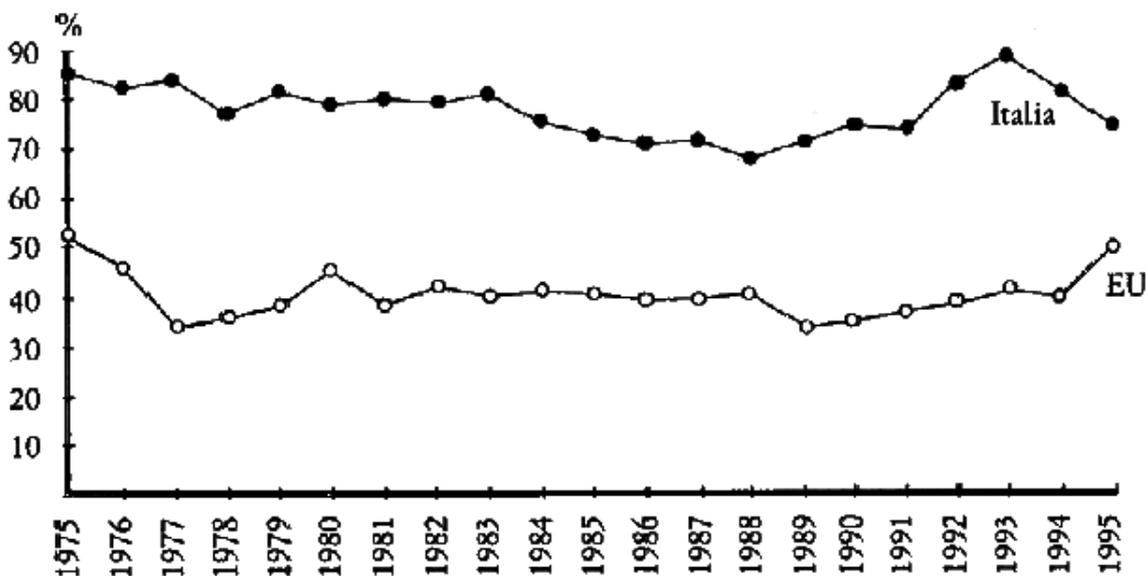
⁴⁷ Ebenda.

⁴⁸ Die Frage lautet: Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Italien funktioniert, alles in allem geschehen – sehr zufrieden – ziemlich zufrieden – ziemlich unzufrieden – völlig unzufrieden? Im Schaubild wurden nur die letzten beiden „unzufrieden“ davon berechnet.

⁴⁹ Barlucchi, M. Chiara, Quale secessione in Italia?, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Jg. 27, 1997, S. 347-348; Barlucchi, M. Chiara/Volker Dreier, Der Schlaf der Politik gebiert Ungeheuer:

nehmenden Trends seit 1993 ist dieser Prozentsatz auch in den letzten Untersuchungen im Vergleich mit den anderen Ländern der Europäischen Union extrem hoch (24 % höher nach Rechnungen von Morlino und Tarchi⁵⁰; In 1997 war 67 % in Italien im Gegensatz zu 47 % im Durchschnitt aller EU-Staaten⁵¹).

Abb. IV-1: Unzufriedenheitsgrad mit der Demokratie (1975-1995)



Quelle: Eurobarometer, Berechnungen von Barlucchi, M. Ch., S. 348

Der Unzufriedenheitsgrad mit der Demokratie kann in Italien jedoch nicht die Änderung des politischen Systems und den Wählerwandel in den 80er und 90er Jahren erklären, obwohl er die Schwerregierbarkeit Italiens deutlich macht. Denn der hohe Grad im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern ist ein ständiges Phänomen in Italien gewesen und hat keine bemerkenswerte Änderung in den 80er Jahren gezeigt.

Im Gegensatz dazu ist dieser Wandel bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung und der Wahlenthaltung sowie der Stimmenanteile der beiden größten Parteien und den traditionellen Parteien deutlich ablesbar.

Bis zum Ende der 80er Jahre waren die subkulturellen Netzwerke die Basis der Wahlerfolge von DC und PCI. Bereits seit Ende der 60er Jahre sind jedoch die Erosionsprozesse in der katholischen und seit Ende der 70er Jahre auch in der kommunistischen Subkultur festzu-

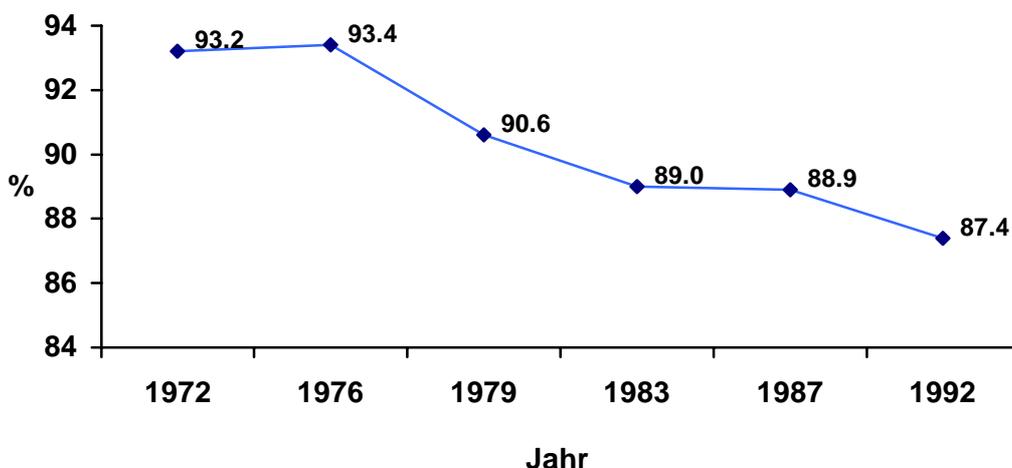
Zu den Sezessionsbestrebungen der Lega Nord, ihren Ursachen und möglichen Erfolgsaussichten, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 8, 1998, S. 576.

⁵⁰ Morlino, Leonardo/Marco Tarchi, The Dissatisfied Society: The Roots of Political Change in Italy, in: *European Journal of Political Research*, Jg. 30, 1996, Nr. 2, S. 41-63; ferner vgl. Anderson, Christopher J./Christine A. Guillory, Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, in: *American Political Science Review*, Vol. 91, 1997, S. 66-81.

⁵¹ *Eurobarometer* 48.

stellen,⁵² obwohl sich an der Basis die beiden Lager des Kommunismus und des Katholizismus trotz einer offensichtlichen Entpolarisierung in den weltanschaulichen und gesellschaftlichen Fragen weiterhin in einer gegnerischen Grundhaltung gegenüberstehen.⁵³ Grundlegernd bemerkbar machten sich aber dann die Folgen der gesellschaftlichen Modernisierung mit den sich verstärkenden Säkularisierungsprozessen einerseits und der wachsenden sozialen Mobilität andererseits.

**Abb. IV-2: Wahlbeteiligung in Italien (1972 - 1992)
Abgeordnetenversammlung (%)**



Quelle: Appendice documentaria, in: *Politica in Italia 93*;
Drücke, H., S. 158 (Daten für 1972), eigene Berechnungen.

Der erste Indikator für eine geringer gewordene Bedeutung der Subkulturen ist die sinkende Wahlbeteiligung. Seit Gründung der Republik bis 1979 lag sie über 90 Prozent, und 1983 unterschritt sie erstmals die 90-Prozent-Grenze (Vgl. Abb. IV-2). Die Parlamentswahlen von 1992 brachten die bislang niedrigsten Partizipationsquoten. Bei der Wahl zur Abgeordnetenversammlung von 1992 beteiligten sich nur noch 87,4 Prozent der Wahlberechtigten (1987: 88,9%), bei der Senatswahl 86,8 Prozent (1987: 88,4%)⁵⁴. Der Abstentionismus, der mit den Wahlenthaltungen und den ungültigen Stimmen (einschließlich der nicht ausgefüllte Stimmzettel) berechnet wurde,⁵⁵ hat gleichzeitig seit 1979 weiter zugenommen (Vgl. Abb. IV-3),

⁵² Vgl. Trautmann, Günter, Stabilität durch Wandel. Die politische Kultur und das Parteiensystem Italiens, in: Rupert Breitling/Winand Gellner (Hg.), *Machiavellismus, Parteien und Wahlen, Medien und Politik*. Politische Studien zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Erwin Faul, Trier: Uni. Trier 1988, S. 118-143.

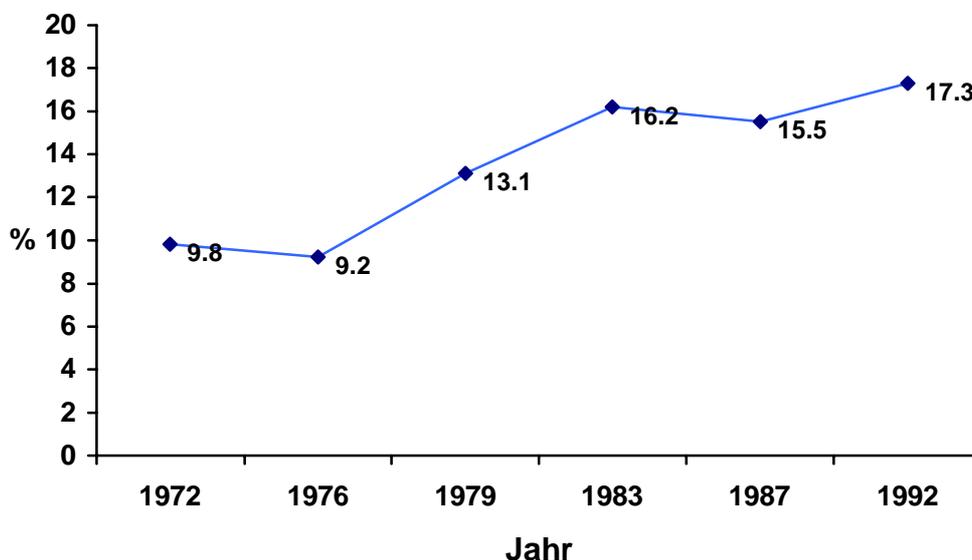
⁵³ Trautmann, Günter, Italien. Eine Gesellschaft mit gespaltener politischer Kultur, in: Peter Reichel (Hg.), *Politische Kultur in Westeuropa*, Frankfurt am Main/New York: Campus 1984, S. 252.

⁵⁴ Vgl. Seißeberg, Jörg, Die blockierte Demokratie bewegt sich – Veränderungen im politischen System Italiens, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24. Jg., 1993, S. 498-499.

⁵⁵ Zur Wahlbeteiligung werden ungültige Stimmen zusammen berechnet.

und stieg 1992 auf 17,3 %. Der Abstentionismus hat sich 1994 weiter auf 19,8 % und 1996 auf 23,1 % erhöht.⁵⁶

**Abb. IV-3: Abstentionismus in Italien (1972 - 1992)
Abgeordnetenkammer (%)**



Quelle: Appendice documentaria, in: *Politica in Italia* 93;
Drücke, H., S. 158 (Daten für 1972), eigene Berechnungen.

Die Wechselbereitschaft der Wähler zeigt sich immer stärker, besonders im Norden deutlich, während sich in dem von der klientelistischen Struktur beherrschten Süditalien die DC zusammen mit PSI weiter behaupten konnte. In dem Prozeß des Verschwindens der Subkulturen wechselte ein großer Teil der ehemaligen Wähler der beiden führenden Regierungsparteien aber nicht zu einer der etablierten Oppositionsparteien, sondern zu einigen Parteien „neuen Typs“ wie der Lega Nord. Denn das Votum gegen die führenden Regierungsparteien in Norditalien kann, so Seißeberg, sowohl als Signal gegen die damalige Kabinettpolitik interpretiert werden, als auch als Votum gegen das schwache, ineffektive und teilweise in der Tat mit korrupten Personen durchsetzte politische System Italiens insgesamt.⁵⁷

Eine Auswertung der Wahlergebnisse beweist andererseits, daß sich die Tendenz zum Verlust der repräsentativen Funktion der traditionellen Parteien verstärkte. Die traditionellen Parteien werden dabei nach Mannheimers Definition⁵⁸ im italienischen Kontext als die bestehenden politischen Parteien betrachtet, die seit dem Zweiten Weltkrieg bis zur Wende der 90er Jahre existierten bzw. noch existieren, obwohl es verschiedene Erklärungen darüber gibt. Zu den traditionellen Parteien gehören dann DC, PCI (PDS und PRC im 1992), PSI,

⁵⁶ Caramani, Daniele, La partecipazione elettorale: gli effetti della competizione maggioritaria, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Jg. 26, 1996, S. 589.

⁵⁷ Seißeberg, J., a.a.O., S. 505.

⁵⁸ Mannheim, Renato, La crisi del consenso per i partiti tradizionali, in: derselbe, *La Lega Lombarda*. Con testi di R. Biorcio, I. Diamanti, R. Mannheim, P. Natale, Milano: Feltrinelli 1991, S. 14.

PSDI, PRI, PLI und MSI. Der gesamte Stimmenanteil der traditionellen Parteien nahm seit 1976 ab, in dem er in der italienischen Geschichte den höchsten Wert erreicht hatte (Vgl. Abb. IV-3), sowie der der beiden größten Parteien, DC und PCI, während die Wahlenthaltung seit dem selben Jahr immerhin zugenommen hat.

Bei den Europawahlen von 1989 verweigerten mehr als 25 % der Wähler ihre Zustimmung. Circa acht Millionen gingen nicht zur Wahl, 2,6 Millionen gaben ungültige Stimmzettel ab. Nur 88 % der gültigen Wählerstimmen fielen auf die traditionellen Parteien, und 12 % votierten für autonome Listen, Grüne, Leghisten, für die Partei der Pensionäre, der Antiprohibitionisten, Jäger und für die Sex-Partei usw.⁵⁹ 1992 konnten die beiden Parteien ohne die PRC zum ersten Mal zusammen nicht 50 % erreichen (45,8 %). Statera hat diese Tendenz als Zusammenbruch des immobilen Parteiensystems und Untergang des klassischen Bipolarismus aufgefaßt.⁶⁰ Bull und Newell zufolge ist die italienische Politik darüber hinaus in der zweiten Hälfte der 80er Jahre von der „stabilen Instabilität“ in die Phase „der Instabilität und des Wandels“ hineingetreten.⁶¹

In diesem politischen Zusammenhang haben in der Mitte der 80er Jahre einige neue Parteien die postmaterialistischen Interessen artikuliert. R. Mannheimer beachtete diesen Trend und kam zum Schluß, daß in den 80er Jahren die „stille Revolution“ im Sinne von Inglehart auch in Italien ein deutliches Phänomen geworden sei.⁶²

Auf der anderen Seite sind die italienischen Verhältnisse darüber hinaus mit dem Ansatz der Auflösung der politischen Subkulturen zu interpretieren. Die italienischen politischen und ideologischen „Subkulturen“ haben Anfang der 60er Jahre mit dem Programm vom Cattaneo-Institut begonnen, das sich für die Charaktere der marxistisch-sozialistischen und katholischen Subkultur und Modalitäten ihrer Verwurzelung in Mittel- und Norditalien zwischen Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts beschäftigen sollte.⁶³ Die verschiedenen Forschungen hatten zum Ergebnis, daß der Antagonismus zwischen DC und PCI nicht nur zu einer politischen Polarisierung, sondern auch zu einer meta-politischen kulturellen als auch zu einer organisatorischen Polarisierung geführt hat.⁶⁴ Der ursprünglich Gramscische Begriff der „Subkultur“⁶⁵ hat danach in den italienischen wissenschaftlichen Forschungen auch im Zusammenhang mit der kulturellen und wahlgeographischen Zerrissenheit des Landes breite Verwendung gefunden.⁶⁶

⁵⁹ Bordon, Frida, *Lega Nord im politischen System Italiens*, Wiesbaden: DUV 1997, S. 100.

⁶⁰ Statera, Gianni, *Come votato gli italiani: dal bipartitismo imperfetto alla crisi del sistema politico*, Milano: Sperling & Kupfer 1993, S. 4.

⁶¹ Vgl. Bull, Martin J./James L Newell, Italian Politics, and the 1992 Elections: From „Stable Instability“ to Instability and the Change, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 46, 1993, Nr. 2, S. 203-227.

⁶² Mannheimer, R., a.a.O., S. 23.

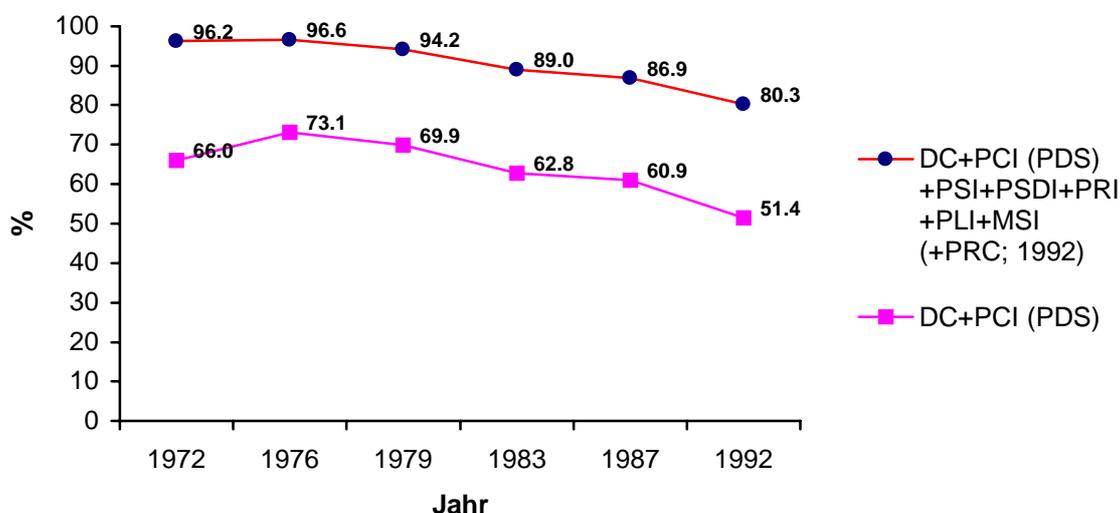
⁶³ Die bemerkenswerten Ergebnisse dieses Forschungsprogramm sind folgende, die vom Verlag *Il Mulino* in Bologna veröffentlicht wurden: Galli, Giorgio, *Il bipartitismo imperfetto ...*, a.a.O. und derselbe (Hg.), *Il comportamento elettorale in Italia*, 1968; Alberoni, Francesco (Hg.), *L'attivista di partito*, 1967; Poggi, Gianfranco (Hg.), *L'organizzazione del Pci e della Dc*, 1968; Manoukian, Agopik (Hg.), *La presenza sociale del Pci e della Dc*, 1968.

⁶⁴ Vgl. Galli, G. (Hg.), *Il comportamento elettorale in Italia*, a.a.O., S. 79.

⁶⁵ Vgl. Gramsci, Antonio, *Zu Politik, Geschichte und Kultur*. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Guido Zamis, Frankfurt am Main: Röderberg 1980, S. 188-215.

⁶⁶ Politisch-subkulturell unterscheiden sich allerdings häufig fünf markante geographische Einheiten: 1) der laizische Norden im Kern des industriellen Dreiecks zwischen Turin-Mailand-Genua, der elf Provinzen der Regionen Piemont, Lombardei und Ligurien umfaßt; 2) die „zona bianca (Weiße Zone)“ mit einer tief verwurzelten katholischen Subkultur im Nordosten, mit dem Kern Venetien;

Abb. IV-4: Stimmenanteil der traditionellen Parteien bzw. der beiden größten Parteien (1972-1992): Abgeordnetenkammer (%)



Quelle: ISTAT, verschiedene Angaben, eigene Berechnungen

Wie in Abb. IV-4 gesehen, nahm der Stimmenanteil der beiden Parteien seit 1976 noch stärker ab als dieser Anteil der traditionellen Parteien (21,7 % im Vergleich zu 16,3 %). Genauer betrachtet, hat bei den Christdemokraten der Stimmenschwund bereits nach den Parlamentswahlen von 1968, seit dem sich die Säkularisierung angezeigt hat, begonnen (1963, 38,3 %; 1968, 39,1 %; 1972, 38,7 %; 1976, 38,7 %; 1979, 38,3 %; 1983, 32,9 %), während die Kommunisten ihre Stimmen seit Mitte der 70er Jahre, in dem von Berlinguer der Wandel der PCI – vom prosovjatischen- auf den unabhängigen eurokommunistischen Kurs, der zum „historischen Kompromiß“ führte – gesetzt wurde, verloren haben. (1972, 27,1 %; 1976, 34,4 %; 1979, 30,4 %; 1983, 29,9 %).⁶⁷ Dies beweist, daß die italienische politische Rahmenbedingung überwiegend von der Auflösung der beiden politischen Subkulturen, die von der DC und PCI repräsentiert worden sind, stärker als vom postmaterialistischen Wertewandel geprägt wurde.⁶⁸ In diesem Trend liegt auch der Grund für den Zuwachs der PSI-Stimmen (1979, 9,8 %; 1983, 11,4 %; 1987, 14,3 %; 1992, 14,6 %).⁶⁹ Die PSI ist, so Donovan, seit 1963 durch ihre Beteiligung an der Regierungskoalition vom linken Subkulturenlager ins Zentrum gezogen.⁷⁰ In diesem Sinne hat McCarthy zu Recht bemerkt, daß die im

3) der „rote Gürtel“ mit den Regionen Emilia-Romagna, Toskana und Umbrien; 4) die nicht dazu gehörenden Mittelregionen und 5) der Süden. Vgl. z. B. Cartocci, R., a.a.O., S. 174 und Merkel, Wolfgang, Italien – Regionalismus, Regionen mit Normal- und Sonderstatut, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.), *Regionen und Regionalismus in Westeuropa*, Stuttgart u.a.: W. Kohlhammer 1987, S. 110.

⁶⁷ Drücke, Helmut, *Italien: Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*, Opladen: Leske + Budrich 1986, S. 159.

⁶⁸ Helms hat in diesem Sinne darauf hingewiesen, daß die Parteienverdrossenheit aber nicht stark genug, um das System zu ändern. Helms, Ludger, Strukturwandel im italienischen Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1994, B. 34, S. 35.

⁶⁹ Statera, G., a.a.O., S. 4.

⁷⁰ Donovan Mark, Party Strategy and Centre Domination in Italy, in: *West European Politics*, Vol. 12, 1989, Nr. 4, S. 116.

Grunde bereits Ende der 60er Jahre begonnene italienische Veränderung endlich auf den Anfang der Auflösung der kommunistischen Subkultur zugeführt werden könne.⁷¹

Andererseits ist auch die Änderung der Wahlbeteiligung und der Wahlenthaltung der Italiener in diesem Kontext zu betrachten. Im Süditalien, der klientelistisch ausgeprägt ist, ist traditionell die Wahlbeteiligung sehr niedrig im Vergleich zu Nord- und Mittelitalien, in denen die beiden politischen Subkulturen vorherrschend erscheinen. Die Wahlbeteiligung und die Wahlenthaltung im Süden wurden aber seit Ende der 80er Jahre niedriger bzw. stärker im Vergleich zu Zentrum und Norden. 84,0 % der Süditaliener gingen zur Wahlurne in den Regionalwahlen von 1985 und um 2,6 % weniger 1990 (81,4 %), während 90,9 % der Mittelitaliener und 88,9 % der Norditaliener in 1985 und 86,7 % bzw. 90,3 % in 1990 an der Wahl beteiligt haben.⁷² In den Parlamentswahlen von 1992 war die Wahlbeteiligung nicht um ein Prozent mehr als 80 % in Süditalien (80,8 %) mit 24,6 % der Wahlenthaltung, im Gegensatz zum 91,5 prozentigen Wahlbeteiligungsanteil, zum 12,5 Prozent der Wahlenthaltung des Nordteils und zum 89,7 % bzw. 15,0 % Mittelitaliens.⁷³ Auch in den letzten Parlamentswahlen zeigt sich der Unterschied zwischen den drei Territorien, allerdings im abnehmenden Wahlbeteiligungstrend, weiterhin deutlich an. In der Wahl zur Abgeordnetenversammlung (in Einerwahlkreisen) verzeichnete sich die Wahlbeteiligung mit 87,8 % im Norden, mit 85,9 % im Zentrum und mit 77,4 % im Süden (82,9 % im gesamten Italien).⁷⁴

Der Norden verdankt die trotz des abnehmenden Trends relativ hohe Wahlbeteiligung allerdings einerseits den neuen Parteien, die postmaterialistische Interessen artikulieren konnten, andererseits aber mehr den leghistischen Parteien, die die regionalistischen Interessen in der Situation des sich verschärfenden Nord-Süd-Gefälles mit ihrem antiklientelistischen Angriff gegen das politische System vertraten.⁷⁵ Im Gegensatz dazu konnten die Christdemokraten und Sozialisten nur noch bis 1992 trotz der niedrigsten Wahlbeteiligung durch ihre klientelistischen Netzwerke ihre Stimmen im Süditalien gut abschneiden (DC, 39,3%; PSI, 15,4 % im Süden 1992),⁷⁶ während die Kommunisten ihre Stimmen weiter verloren haben (23,1 % in 1987; 21,6 % in 1992: zusammen PDS und PRC für 1992). Im Sinne der in der Gesamtgesellschaft verwurzelten Subkulturen wandelte sich auch im Süditalien nicht nur der Katholizismus in den verstärkten Klientelismus um, sondern schwächte sich auch die linke Subkultur ab. Mittelitalien scheint allerdings noch als „rote Zone“ mit etwa 40 Prozent für die PDS und PRC (40,5 % in 1992 und 39,8 % in 1996) zu bleiben. Mittelitalien bildet jedoch keine Ausnahme für die Abnahme der auf der Subkultur basierenden Stimmen. Vor der Umbenennung konnte die PCI in den Parlamentswahlen nur 34,3 % der Stimmen in dieser Zone erhalten. Die Stimmabgabe der Italiener ist also weiterhin entpolarisiert worden. G. Pasquino

⁷¹ McCarthy, Patrick, *The Crisis of the Italian State: From the Origins of the Cold War to the Fall of Berlusconi*, New York: St. Martin's Press 1995, S. 123.

⁷² Statera, G., a.a.O., S. 78.

⁷³ Appendice documentaria, Tab. B.1, in: Stephen Hellman/Gianfranco Pasquino (Hg.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni, edizione 93*, Bologna: Il Mulino 1993, eigene Berechnungen.

⁷⁴ Caramani, D., a.a.O., S. 591.

⁷⁵ Vgl. Statera, G., a.a.O., S. 62-72 und Diamanti, Ilvo, Una tipologia di simpatizzanti della Lega, in: R. Mannheimer, *La Lega Lombarda*, a.a.O., S. 159-190.

⁷⁶ Sani, Giacomo, Le Italie del 5. Aprile, in: *Polis*, Jg. 7, 1993, S. 213-215.

zufolge wurden die ideologisch geprägten politischen Subkulturen daher durch die territorial identifizierten „Subkulturen“ ersetzt.⁷⁷

Pasquino erweiterte diese Perspektive für die Erklärung des Zusammenbruchs des DC-dominanten Systems in Italien. Drei Hauptfaktoren ihrer politischen Macht und Mobilisierung in den Wahlen waren ihm zufolge Katholizismus, Antikommunismus und Klientelismus. Die beiden ersten Faktoren haben sich bereits seit Ende der 60er bzw. Ende der 70er Jahre deutlich abgeschwächt.⁷⁸ Auch der Klientelismus hat, so Pasquino, teilweise bald seine Kraft verloren, als die Christdemokraten vor allem in den Nordregionen keine Patronat-Stellung dort mehr behalten konnten, wo sie nicht zur Regierung gelangt sind.⁷⁹ Die DC mußte sogar seit Mitte der 80er Jahre insbesondere mit den Sozialisten ihre Ressourcen teilen. Sie haben daher immer mehr ihren klientelistischen Tausch nach Süditalien verlagert.

Trotz der sich wiederholenden Erschütterungen durch Korruption und Skandale war es den Christdemokraten gelungen, durch das Fehlen einer Alternative und dank der Plünderung staatlicher Ressourcen für klientelistische Zwecke ihre Macht zu behalten. Sie erwiesen sich jedoch zunehmend als unfähig, einem in rascher Umwandlung begriffenen Land eine Perspektive anzubieten. Die Parteichefs Zaccagnini in den 70er Jahren und De Mita in den 80er Jahren hatten mit der Bekämpfung der organisierten Flügel – trotzdem die Fraktionen (*correnti*) offiziell 1978 verboten worden sind –, einer moralischen Erneuerung und organischen Programmvorschlügen vergeblich versucht, die Reform der Partei durchzusetzen.⁸⁰

Bereits vor dem Zugriff der Justiz, der von der mailändischen Bewegung *mani pulite* gegen *Tangentopoli* hinaus Hunderte der Amtsträger und später praktisch die gesamte Partei von der Spitze bis zum letzten Stadtrat erreichte, konnte die innere Spaltung nicht verhindert werden. Den Anfang machte 1991 der ehemalige DC-Bürgermeister von Palermo, *Leoluca Orlando*, der 1993 als Kandidat der *Rete*, gerade nicht der DC, mit der triumphalen Stimmenmehrheit von 75,2 % zum Bürgermeister von Palermo wiedergewählt werden konnte, mit der Gründung der politischen Antimafia- und Antikorruptionsbewegung *La Rete* (das Netz). Ende 1992 spaltete sich dazu noch Mario Segni mit seiner Bewegung *Popolari per la Riforma* von den Christdemokraten ab. Aber bereits 1991 konnte er, damals noch als DC-Politiker, ein Referendum gegen die Präferenzstimmen durchsetzen. Er wurde schließlich zum Anführer aller Befürworter eines Referendums zur Wahlrechtsänderung, das endlich – zusammen mit anderen Referenden – am 5.4.1993 stattfand und die Mehrheitswahl für den Senat (und später auch die Abgeordnetenkammer) mit sich brachte. Zu den Wahlen 1994 trat die Gruppe unter dem Namen *Patto per l'Italia* – kurz *Patto Segni* genannt –, an.

Martinazzoli war allerdings wohl nicht auf eine Spaltung eingestellt, als er am 18. Januar 1994 die Versammlung endlich eröffnete, welche die DC auflösen und die Gründung der PPI vornehmen sollte. Er schlug eine nichtkonfessionelle, solidarische, reformistische Partei der

⁷⁷ Pasquino, Gianfranco, *Il sistema e il comportamento elettorale*, in: derselbe (Hg.), *La politica italiana*, a.a.O., S. 140.

⁷⁸ Vgl. Pasquino, Gianfranco, *Sources of Stability and Instability in the Italian Party System*, in: *West European Politics*, Vol. 6, 1983, Nr. 268, S. 93-110. Das Resultat dieses Wandels sei die „Depolarisierung des italienischen Parteiensystems“ gewesen.

⁷⁹ Ebenda, S. 99.

⁸⁰ Vgl. Caciagli, Mario, *Das Ende der DC*, in: Luigi V. G. Ferraris/Günter Trautmann/Hartmut Ullrich (Hg.), *Italien auf dem Weg zur "zweiten Republik"?*, Frankfurt a. M./Berlin u.a.: Peter Lang 1995, S. 50.

Mitte vor.⁸¹ Die Namensänderung, die mit einem vorsichtigen Linkskurs verbunden war, ging jedoch mit den weiteren Abspaltungen einher. Nach dem ersten Tag der Versammlung verließ der rechte Minderheitsflügel die PPI, um eine neue Partei, das CCD (*Centro Cristiano Democratico*) zu bilden.

Nach dem Bekanntwerden des ganzen Ausmaßes der bisherigen Politiker- und Parteienkorruption im Gefolge der *Mani pulite* war diesmal nunmehr der Parteiname *Democrazia Cristiana* derart in Mißkredit geraten und der Wählerstimmenschwund so gravierend, daß sich eine Mehrheit der Parteiführung im Februar 1994, also noch vor den nationalen Wahlen nach dem neuen Mehrheitswahlrecht (27/28.03.1994), zu einer Namensänderung entschloß. Man wollte an das größere moralische Prestige der katholischen „Völker (*Popolari*)“ (der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg) anknüpfen und nannte sich daher wieder die „Italienische Volkspartei (*Partito Popolare Italiano*: PPI)“ um. Die PPI konnte immerhin gut 30 Sitze in der neuen Abgeordnetenversammlung für sich retten, was freilich keinerlei Vergleich mit den 206 Sitzen zuließ, die noch 1992 (letztmals nach dem Verhältniswahlrecht) gewonnen wurden und insgesamt als vernichtende Niederlage gewertet werden muß.⁸²

Die PPI als vorübergehend wichtigste Nachfolgekraft der Christdemokraten (mit 10–11 % der Wählerstimmen bei den Parlaments- und den Europawahlen 1994, aber nur um ca. 5 % – in einer Listenverbindung mit anderen kleinen Parteien, die zusammen 6,8 % erhielt – bei den Neuwahlen 1996) gehört nach den Parlamentswahlen von 1994 dem Mitte-Links-Bündnis *L'Ulivo* (Olivenbaum) an, also dem gleichen Lager wie die sozialdemokratisch gewordenen, aber wesentlich stärkeren Kommunisten (auf italienische Art).⁸³

Die kleineren Nachfolgeparteien der DC, *Centro Cristiano Democratico* (CCD) unter Casini und *Cristiani Democratici Uniti* (CDU) unter Buttiglione, gehören dahingegen zum Mitte-Rechts-Lager *Polo per le Libertá* (Freiheitspol) um die *Forza Italia* und die von Fini geführte „postfaschistische“ *Alleanza Nazionale*. CCD und CDU erhielten zusammen 5,8 % der Wählerstimmen bei den Neuwahlen 1996, also einen etwas höheren Stimmenanteil als die auf Linkskurs gegangene PPI. Die Antimafia-Gruppierung *La Rete* und der *Patto Segni* schließlich spielten bei den Neuwahlen vom April 1996 praktisch keine Rolle mehr. Sie haben historisch wichtige Anstöße gegeben, sind nun aber nur noch von lokaler Bedeutung.

Im Gegensatz zu den Christdemokraten reagierte die PCI auf die radikalen Umwälzungen in den 80er Jahren und vor allem auf den Zusammenbruch des Ostblocks erfolgreich. Über eine seit 1989 durchgeführte innerparteiliche Diskussion nannte sie sich 1991 in PDS (*Partito democratico della sinistra*: Demokratische Partei der Linken) um. Der orthodoxe Flügel spaltete sich ab und gründete zusammen mit der DP (*Democrazia proletaria*: Proletarische Demokratie) die neue Partei RC (*Rifondazione comunista*; später PRC: *Partito della rifondazione comunista*, Partei der kommunistischen Wiederbegründung).

In der PDS wurde die Eiche als Symbol der Freiheit, die über einem Hammer und einer Sichel wächst, als Kennzeichen genommen. Damit betont die neue Partei individuelle Freiheit, demokratischen Prozeß, Umweltschutz und Rechte der Frauen ohne weitere Erwähnung von Marx, Lenin, Klassenkampf und Überwindung des Kapitalismus.⁸⁴ Von der Trennung zwi-

⁸¹ Vgl. ebenda, S. 50.

⁸² Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 35

⁸³ Ebenda.

⁸⁴ Lee Eubank, Willam/Arun Gangopadahay/Leonard B. Weinberg, Italian Communism in Crisis: A Study in Exit, Voice and Loyalty, in: *Party Politics*, Vol. 2, 1996, Nr. 1, S. 56.

schen politischer Strategie und sozialer Strategie durch *Almiro Togliatti* wurde über die Änderung der politischen Strategie von *Enrico Berlinguer* die bis dahin unveränderte soziale Strategie verwandelt, wobei die Industriearbeiter nicht mehr im Mittelpunkt stehen.⁸⁵

Sieben Jahre später hat sich die abermalige Kursänderung der Post-Kommunisten mit der zweiten Umbenennung vollzogen. Auf dem letzten Parteitag vom Februar 1998 hat sich die PDS in DS (*Democratici della Sinistra*) umbenannt. Hammer und Sichel sind endgültig aus dem PDS-Emblem der großen grünen Eiche verschwunden und durch ein Emblem der europäischen Sozialdemokratie ersetzt.⁸⁶ Auf der organisatorischen Ebene bedeutet diese Änderung eine Pan-Mitte-Links-Partei, die in Zukunft nicht nur die ehemaligen Sozialisten, sondern auch die auf der Mitte plazierten verschiedenen Kräfte vor allem innerhalb der Olivenbaum-Allianz integrieren kann.

Seit dem Verschwinden der DC aus der politischen Landschaft findet sich Italiens politische Mitte instabil, vor allem entscheidend durch die beiden größten konkurrierenden Akteure. In den Parlamentswahlen von 1994 ist die Konkurrenz um die Mitte jedoch noch nicht deutlich geworden. Die PPI als Nachfolger der DC bildete eine eigene Wahlallianz (*Patto per l'Italia*) in der Mitte, während die PDS Allianz *Progressisti* mit der RC, Sozialisten und anderen mitte-linken Parteien und die neue Partei Forza Italia den Freiheitspol (*Polo per le libertà*) zusammen mit der Lega Nord und der *Alleanza Nazionale* gebildet hat.

Das Ergebnis war die Regierungsbildung der Mitte-Rechts-Allianz und vor allem der überraschende politische Erfolg des „politischen Unternehmers“ *Silvio Berlusconi*, der die Forza Italia drei Monate direkt vor den Wahlen auf der Grundlage seiner Unternehmungsgruppe gegründet und seine Medienfirmen zum Wahlkampf erfolgreich eingesetzt hat.⁸⁷ Sein Erfolg lag auch an der als effizient im Wahlkampf, aber widerspruchsvoll in der Regierung agierenden Wahlallianz, die auch mit der *Alleanza Nazionale* im Süden unter einem anderen Namen (*Polo del buon governo*) gebildet wurde. Die wahre landesweite Nachfolge der DC und der PSI traten so *Berlusconi's Forza Italia* und die *Alleanza Nazionale* Finis an.

Die Regierung Berlusconi ist in der Wirtschafts- und Sozialpolitik jedoch nicht nur in Konflikt mit den Gewerkschaften, die in Italien einen großen Einfluß auf die Politik ausüben, geraten. Die Forza Italia konnte aufgrund des bereits in der Allianzbildung enthaltenen Widerspruchs auch den Interessenkonflikt innerhalb der Regierungskoalition nicht erfolgreich vermitteln. Unmittelbar vor dem Austritt der Lega Nord aus der Koalition ist Berlusconi 1995 vor dem Mißtrauensvotum von seinem Amt zurückgetreten.

Nach dem wiederholten Verlust bei den Europawahlen 1994 folgte *Massimo D'Alema*, der der Meinung war, daß es seiner Koalition nicht gelang, die Zentrumswählerschaft auf ihre Seite zu ziehen. *D'Alema* wurde Nachfolger von *Achille Occhetto* als Parteichef der PDS. Gegenüber den Wahlen von 1994 gab es zumindest drei wichtige Änderungen in der Bündnisstruktur für die von der provisorischen Regierung *Lamberto Dini* als die vom zweiten Ex-

⁸⁵ Vgl. Pasquino, Gianfranco, Programmatic Renewal, and Much More: From the PCI to the PDS, in: *West European Politics*, Vol. 16, 1993, S. 171-172.

⁸⁶ Vgl. Vignati, Rinaldo, Il leader e il partito. Il Pds dopo il II. Congresso, in: Luciano Bardi/Martin Rhodes (Hg.), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, edizione 98, Bologna: Il Mulino 1998, S. 87-108 und Spini, Valdo, *La rosa e l'Ulivo: per il nuovo partito del socialismo europeo in Italia*, Milano: Baldini & Castoldi 1998.

⁸⁷ Vgl. Gilioli, Alessandro, *Forza Italia: la storia, gli uomini, i misteri*, Milano: Ferruccio Arnoldi 1994.

pertenkabinett⁸⁸ geführten Parlamentswahlen von 1996. Die PRC zählte nur zu den „assozierten“ Mitgliedern der Allianz, da sie im Wahlkampf nicht gegen den Olivenbaum, aber auch organisatorisch nicht mit ihm arbeitete. An dem internen Verteilungsschlüssel des Bündnisses für die Kandidaturen in den Einerwahlkreisen agierten die PRC und das Bündnis nicht gegeneinander, um das linke Wählerpotential nicht unnötig zu splintern. Zweitens schließen sich die PPI und die politische Bewegung Lamberto Dinis dem Bündnis an. Das neue Bündnis kann daher im Vergleich zu 1994 für sich allein betrachtet eindeutig dem Zentrum zugerechnet werden. Hinzu kam eine ungleich größere programmatische Kohärenz der Mitte-Links-Allianz, die durch den Umstand erleichtert wurde, daß man mit Romano Prodi einen Parteilosen zum offiziellen Spitzenkandidaten auf ihren Vorschlag hin ernannte, der bereits in dieser Hinsicht ein höheres Integrationspotential besaß als der ausgeschiedene PDS-Chef *Achille Occhetto*, der die Linke noch 1994 angeführt hatte.⁸⁹

Tab. IV-1: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1994

Bündnisse	Parteien	Verhältniswahl (%)	Abgeordneten-kammer (Sitze)		Senat (Sitze)
			Parteien	Gesamt	
Polo per le Libertà/ Polo del buon governo	Forza Italia	21,0	102	366	155
	Lega Nord	8,4	117		
	Alleanza N. ¹⁾	13,5	105		
	Lista Pannella	3,5	6		
	Sonstige	4,1	36		
Progressisti	PDS	20,4	115	213	122
	RC	6,0	40		
	Alleanza D. ²⁾	1,2	17		
	Verdi	2,7	11		
	La Rete	1,9	9		
	Sonstige	–	6		
Patto per l'Italia	PPI	11,1	33	46	31
	Patto Segni	4,6	13		
Sonstige		1,6	5		7
Gesamt		100,0	630		315

1) Alleanza Nazionale; 2) Alleanza Democratica

Quelle: Petersen, J., S. 206-207.

⁸⁸ Das Erste war die Regierung *Carlo Azeglio Ciampi* von 1993-94.

⁸⁹ Helms, Ludiger, Der italienische Machtwechsel von 1996 und seine Folgen, in: *Leviathan*, Jg. 24, 1996, S. 388. Romano Prodi hatte dem linken Flügel der ehemaligen Christdemokraten angehört und war als IRI-Chef in den 80er Jahren und am Anfang 90er Jahre (1982-89; 1993-94) erfolgreich. Er mußte aber wegen des Konfliktes mit dem Craxi und Berlusconi abdanken. Vgl. Di Raimondo, Antonio (Hg.), *Prodi*, Roma: Promozione Ricerche Consulenze 1995. und Prodi, Romano, *Governare l'Italia: manifesto per il cambiamento*, Roma: Donzelli 1995. Und über die Allianzbildung, vgl. Gilbert, Mark, *L'Ulivo e la Quercia*, in: Mario Caciagli/David I. Kertzer (Hg.), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, edizione 96, Bologna: Il Mulino 1996.

Tab. IV-2: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1996

Bündnisse	Parteien	Verhältniswahl (%)	Abgeordnetenversammlung (Sitze)		Senat (Sitze)
			Parteien	Gesamt	
Ulivo	PDS	21,1	171	285	157
	PPI-SVP u.a. ¹⁾	6,8	72		
	Lista Dini	4,3	26		
	Verdi	2,5	16		
	Sonstige	0,1	–		
PRC		8,6	35		10
Polo per le Libertà	Forza Italia	20,6	123	246	117
	Alleanza N. ²⁾	15,7	93		
	CCD-CDU	5,8	30		
	Pannella-S. ³⁾	1,9	–		
	Sonstige	–	–		
Lega Nord		10,1	59		27
Sonstige		2,6	5		4
Gesamt		100,0	630		315

1) PPI-SVP-PRI-UD-Lista Prodi; 2) Alleanza Nazionale; 3) Pannella-Sgarbi

Quelle: D'Alimonte, R./S. Bartolini, *Come perdere una maggioranza...*, S. 658-659.

Der Wahlerfolg sowie die Konkurrenz um die Mitte gehörte dem Olivenbaum. Bei den Parlamentswahlen von 1996 wurde das bisherige Thema der blockierten Demokratie (*democrazia bloccata*) durch einen demokratischen Machtwechsel zum ersten Mal in der Geschichte der italienischen Politik hinfällig.⁹⁰ Der Olivenbaum konnte aber keine Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung ohne die PRC erhalten und daher mit der Unterstützung der PRC die Regierung bilden (Olivenbaum 284, PRC 35 von insgesamt 630 Sitzen).⁹¹ Mit dem Programm des „schlanken Staates (*stato snello*)“⁹² führte die Mitte-Links-Regierung ihre Politik auf den dringenden EWU-Eintritt auf der Grundlage des zwischenparteilichen und sozialen Konsenses erfolgreich durch. Nach dem Beschluß von Brüssel Mitte 1998 über den Eintritt Italiens in die EWU verschärfte sich aber der Konflikt zwischen Olivenbaum und PRC um die Sozialpolitik, der zum Sturz der Regierung im Oktober geführt hat. Der DS-Chef D'Alema hat danach die zweite Mitte-Links-Regierung, diesmal einschließlich der PRC, gebildet.

IV.2.2 Sozioökonomischer und finanzpolitischer Wandel

Italien ist eine wirtschaftlich verspätete Nation mit einer tief verwurzelten protektionistischen Tradition, die bis in die jüngste Zeit hineinreicht. Das Land schaffte den vollen Durchbruch zum modernen Industriestaat erst nach dem Zweiten Weltkrieg. In Italien ist das Problem der demokratischen Kontrolle über die Privatwirtschaft in bezug auf die Wirt-

⁹⁰ Vgl. Beuttler, Ulrich/Georg Gehlhoff, Neues Parteiengefüge und politische Reformen in Italien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28, 1998, S. 7.

⁹¹ Im Senat konnte dagegen mit der Mehrzahl von den Senatoren auf Lebensjahr die Mehrheit schaffen, obwohl auch dort ein Sitz für die Mehrheit der gewählten Deputierten fehlte (157 von 315 Sitzen).

⁹² Gilbert, M., a.a.O., S. 128.

schaftsplanung, Shonfield zufolge, daher keine wichtige öffentliche Streitfrage gewesen.⁹³ Als die italienische Regierung am Anfang der 60er Jahre ein System der Wirtschaftsplanung aufgestellt habe, seien die Motive dafür hauptsächlich auf den Wunsch zurückgegangen, staatliche Investitionen in einer rationelleren und sachlicheren Weise vorzunehmen.⁹⁴

Heute gehört Italien aber als Mitglied der G-7 Gruppe zusammen mit den USA, Kanada, Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich zu den reichsten Industriestaaten der Welt. Allein zwischen 1971 und 1991 ist die Zahl der Unternehmen von 2,2 Millionen auf 3,3 Millionen gewachsen (+48 % im Gesamtzeitraum, +2,4 % pro Jahr).⁹⁵ Gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner überholte die Apenninenhalbinsel in den 80er Jahren Großbritannien (fünf-stärkste in den G-7 Staaten). 1993 lag Italien mit seiner Wirtschaftskraft vor den Niederlanden, Großbritannien und Schweden an der 11. Stelle einer internationalen Skala, die von den USA, der Schweiz, Luxemburg, Deutschland und Japan als Spitzengruppe angeführt wurde.⁹⁶

Tab. IV-3 : Beschäftigungsstruktur (%)

	1970	1980	1992
Landwirtschaft	18,9	13,6	9,2
Industrie	38,1	35,9	28,7
Industrie im engeren Sinne	28,0	27,9	21,4
Kaufmännischer Dienstleistungsbereich	29,0	34,0	43,4
Nichtkaufmännischer Dienstleistungsbereich	18,7	13,9	16,5
Gesamt	100	100	100

Quelle: Balloni, V./E. Santarelli, S. 388.

Demzufolge änderte sich in den 80er Jahren die industrielle Struktur sehr schnell. Aufgrund der Umstrukturierung der Großindustrien, die sich vor allem in Nordwestitalien entwickelt haben, hat sich der Dienstleistungsbereich erweitert (Vgl. Tab. IV-3). Diese Umstrukturierung wurde bereits seit den 70er Jahren stark von der Regierungspolitik durchgeführt, die die daraus folgende Entwicklung der Klein- und Mittelbetriebe vernachlässigt und den Verzicht auf die Industrialisierung des Südens zur Folge hat, so daß sich Italien der neuen Wirtschaftsordnung der Globalisierung anpassen kann. Trotz des gesamtwirtschaftlichen Wachstums hat sie die Zunahme der Arbeitslosenquote und die Verschärfung des Nord-Süd-Gefälles mit sich gebracht.

Seit der zweiten Hälfte der 80er Jahren nahm sogar die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes ab und die Inflationsrate stieg wieder. Staatsdefizite und –schulden stiegen enorm, wobei berücksichtigt werden muß, daß die Regierung bereits Anfang der 80er Jahre einen

⁹³ Shonfield, Andrew, *Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA*. Mit einem Vorwort von Karl Schiller, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch 1968, die englische Originalausgabe, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London: Oxford Uni. Press 1965, übersetzt von Margaret Carroux, S. 231.

⁹⁴ Ebenda.

⁹⁵ Collicelli, Carla, *Modernisierung und Fragmentierung: Die italienische Gesellschaft im Wandel*, beim Seminar der Sozialwissenschaft von Humboldt Uni. Am 7. Februar 1998 vorgetragene Papiers, S. 2.

⁹⁶ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 60.

hohen Schuldendienst leisten mußte. Italiens gesamte Staatsverschuldung übertrifft heute bei weitem das Bruttoinlandsprodukt (BIP), seitdem 1991 zum ersten Mal das BIP überschritten wurde (101,4 %). 1994 stiegen die öffentlichen Schulden auf 121,4 Prozent des BIP (Vgl. Tab. IV-4). Im vorangegangenen Jahrzehnt (zwischen 1980 und 1993) war das Verhältnis der Staatsschulden zum Bruttosozialprodukt (BSP) fast kontinuierlich und mit besonderer Schnelligkeit bis 1987 von circa 60 % auf knapp 120 % angewachsen. Italiens Schuldendienst machte schon 1980 5,3 % des BIP aus – in den USA dagegen nur 1,2 % und in Deutschland 1,9 %.⁹⁷ Anfang der 90er Jahre ist dieser Anteil auf knapp 10 % gestiegen und im Jahr 1992 mußte Italien mit der Zinszahlung 11,5 % des BIP ca. ein Viertel (24,6 %) des gesamten Staatshaushalts nur für Schuldzinsen ausgeben.⁹⁸

Tab. IV-4: Wirtschaftsindex 1981 – 1997 (%)

Jahr	BIP ¹⁾	Inflation ¹⁾	Staatsdefizit ²⁾	Staatsschulden ²⁾	Arbeitslosenquote
1981	0,6	17,9	11,6	61,1	8,4
1984	2,7	10,8	10,6	77,4	10,4
1987	3,1	4,6	13,0	92,6	12,0
1990	2,2	6,1	11,4	97,9	11,0
1992	0,6	5,4	9,6	108,0	11,5
1995	2,9	5,4	7,7	122,9	12,0
1997	1,5	1,7	2,7	121,6	12,3

1) Wachstumsgrad im Vergleich zum Vorjahr; 2) im Vergleich zu BIP

Quelle: Banca d'Italia, *Relazione annuale*, 1991 und 1997.

Die italienische Staatsverschuldung ist zu fast 90 % eine Binnenverschuldung auf der Grundlage kurz-, mittel- und langfristiger Schuldverschreibungen. Der italienische Staat hat sich mit den Schuldverschreibungen wie BOT (*Buoni ordinari del Tesoro*), CCT (*Certificati di Credito del Tesoro*) und BTP (*Buoni del Tesoro Poliennali*) und anderen Formen, bei denen der Durchschnittszins aller Staatspapiere bereits Ende der 80er Jahre bei 9 % lag, bei seinen eigenen Bürgern verschuldet.⁹⁹ Anfang 1990 verfügten mehr als ein Drittel der italienischen Familien über diese praktisch steuerfreien Staatspapiere, wobei dieser Anteil im Süden bei knapp 20 % lag, aber im Norden auf ca. 50 % stieg und sogar fast drei Viertel der Zinseinnahmen betrug.¹⁰⁰ Dieser breite Bevölkerungskreise umfassende Anteil von Besitzern der Staatspapiere hat bisher erfolgreich – über das Druckmittel Wahl – die Einrichtung einer Zinsbesteuerung verhindert. Seit der Öffnung des Kapitalmarktes wird zudem die mögliche Verlagerung der Anlagen ins Ausland als Drohung benutzt. Ihre Realisierung würde den italienischen Staat in eine akute Finanzkrise stürzen. Die italienische Krise war, so Cafagna, in ihrem „harten Sockel (*zoccolo duro*)“, nichts anderes als eine fiskale Krise.¹⁰¹

⁹⁷ Di Maio, Amedeo, *Il lento risanamento della finanza pubblica*, in: Paul Ginsborg (Hg.), *Stato dell'Italia*, Milano: Il Saggiatore 1994, S. 415.

⁹⁸ Ebenda, S. 416.

⁹⁹ Vgl. Bordon, F., a.a.O., S. 107-108.

¹⁰⁰ Ebenda.

¹⁰¹ Cafagna, Luciano, *La grande slavina: l'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia: Marsilio 1993, S. 17.

Wegen der massiven Staatsverschuldung, hoher Inflationsrate und der in den 80er Jahren gescheiterten Fiskalpolitik der römischen Regierungen mußte Italien 1992 das „Europäische Währungssystem (EWS)“, dem es 1979 beigetreten war, verlassen. Im Verlauf der 90er Jahre betont die Regierung daher einerseits Europa als „die Quelle für den fiskalen Zwang und die Strenge“, um auch den sozialen Konsens zu erhalten. Andererseits zog der Staat sich tendenziell aus dem sozialen und ökonomischen Bereich zurück und bevorzugte weiterhin das marktwirtschaftliche Prinzip, damit die Privatisierung sich beschleunige und das Sozialsystem abgebaut würde.¹⁰²

Öffentliches Sparen erfordert den gesellschaftlichen Konsens wie in anderen Ländern über die Lastenverteilungen, wobei Regierung, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eine zentrale Rolle spielen. Die Ministerpräsidenten Amato und Ciampi stimmten ihre relativ erfolgreichen Sparmanöver 1992 bis 1994 weitgehend mit den drei landesstärksten Gewerkschaften ab. Berlusconi dagegen verschärfte Ende 1994 nach anfänglich versöhnlichen Regierungserklärungen die sozialen Konflikte durch nicht konzertierte Sparversuche. Das Expertenkabinett unter Dini hat im Januar 1995 ein schwieriges haushaltspolitisches Erbe übernommen. Durch Berlusconis Kurs einer offenen Polarisierung von Politik und Gesellschaft hatten sich seit Herbst 1994 die gesellschaftlichen Widerstände gegen den öffentlichen Schuldenabbau verstärkt. Die wachsende politische Instabilität ließ die Lira massiv an Wert verlieren.

Der designierte Ministerpräsident Lamberto Dini nannte nach dem Rücktritt von Berlusconi Mitte Januar 1995 zwei Schwerpunkte für sein Übergangskabinett, das aus parteilich ungebundenen Experten bestand und keine feste parlamentarische Mehrheit im Abgeordnetenhaus und im Senat hinter sich hatte: Ein dringend erforderlicher Nachtragshaushalt sollte eingebracht und die immer wieder verschobene Rentenreform endlich verabschiedet werden. Dinis Übergangskabinett brachte aber nur eine halbherzige Rentenreform zustande und griff in die staatlichen Ausgaben für 1996 nicht strukturell ein.

Im Gegensatz dazu entschloß sich die seit Mai 1996 amtierende Regierung Prodi im September 1996 für alle Welt überraschend, durch einen zunehmenden internationalen Druck, die öffentlichen Finanzen endlich zügig in Ordnung zu bringen und dem Parlament einen tief einschneidenden Sparhaushalt für das Jahr 1997 vorzulegen. Auf die europafreundliche Idee,

¹⁰² Della Sala, Vincent, Hollowing out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy, in: *West European Politics*, Vol. 20, 1997, Nr. 1, Special Issue on Crisis and Transition in Italian Politics, hrsg. von Martin Bull und Martin Rhodes, London: Frank Cass, S. 27-28.

Der Anteil der italienischen Sozialausgabe im Vergleich zum BIP liegt in der Tat niedriger als dessen Durchschnittsanteil der EU: 25,8 % zu 27,7 % (1993). Die Sozialausgabe wird trotzdem in Italien für einen der wichtigsten Ursachen des öffentlichen Defizits angesehen. Der Grund dafür liegt überhaupt, so Ferrera, in drei Faktoren: 1) Das übergroße öffentliche Defizit selbst; 2) Das geringe Gewinngrad des Reserven-Manövers für die in den 80er Jahren im internationalen Vergleich hoch gezogenen Steuereinnahmen (42,4 % des BIP im Vergleich zum 41,4 % im EU-Durchschnitt von 1992); 3) Die Überlagerung der europaweiten Verbreitung der allgemeinen Krise des Wohlfahrtssystems von den Problemen des italienischen Modells des Wohlfahrtssystems wie z. B. die Ineffizienz dieses Systems und die Verteilungsgerechtigkeit des Wohlfahrtsprogramms bezogen auf sowohl die sozialen Gruppen als auch die Regionen. Vgl. Ferrera, Maurizio, The Uncertain Future of the Italian Welfare State, in: *West European Politics*, 1997, a.a.O., S. 231-232.

62,5 Billionen Lire für 1997 einzusparen, kam die Regierung allerdings keineswegs aus freien Stücken.¹⁰³

Noch Anfang 1997 steckte Italien in einer sehr schwierigen Situation. Der Exportboom ließ 1996 deutlich nach, als sich die Lira erholte, und neue Haushaltslücken öffneten sich für 1996. Für 1996 wurde ursprünglich eine Vorgabe von 109,4 Mrd. DM Schulden gemacht.¹⁰⁴ Das von der Regierung Dini errechnete 3 % Wirtschaftswachstum für 1996 erwies sich als unrealistisch. Schon im September 1996 zeichnete sich für das laufende Jahr eine Verschuldung bis zu 127 Mrd. DM ab, und im Januar 1997 ging man sogar von 138,5 Mrd. DM aus.¹⁰⁵ Im 1996 machten die Staatsschulden 122,7 % des BIP aus. Nach den Maastricht-Kriterien für den Eintritt eines Landes in die Wirtschafts- und Währungsunion (geplant ab 1999) dürfen sie nur 60 % des BIP betragen. Ob die Inflation bis Ende des Jahres 1996 auf unter 3 % gedrückt werden konnte, wie es das Maastrichter Vertragswerk bestimmt, stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest. Nachdem die Inflationsrate im vorangegangenen Vierteljahr laufend gefallen war, lag sie nach vorläufigen Schätzungen im September 1996 bei 3,9 %. So stand schon beim Jahreswechsel 1996/97 fest, daß im Frühjahr 1997 eine deutliche Zusatzkorrektur am Haushalt für das laufende Jahr erforderlich war.

Als diese Hoffnung aufgrund der massiven Sparbemühungen in Bonn und Paris im Laufe des Jahres 1996 immer mehr zur Illusion wurde, versuchte die Regierung Prodi mit dem Ziel der Änderung der EU-Ordnung zugunsten südeuropäischer EU-Nachzügler, zusammen mit Spanien und Portugal, eine Allianz zu bilden.¹⁰⁶ Im September 1996 kam jedoch durch international Aufsehen erregende und wohl auch gezielte Indiskretionen des spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar ans Tageslicht, daß Prodi bei einem Besuch in Madrid versucht hatte, Spanien für eine langsamere Gangart in der EU zu gewinnen.¹⁰⁷ Die spanische Regierung Aznar verabschiedete sich endgültig aus der Allianz südeuropäischer Länder zur Bremsung des EU-Tempos, und die italienische Regierung sah sich daraufhin gezwungen, die ursprünglichen Sparpläne der Regierung von 32 Billionen massiv auf 62,5 Billionen Lire nach oben zu korrigieren. Nach mehreren Korrekturen stimmten Senat und Abgeordneten dem drastischen Haushaltsmanöver im Dezember 1996 schließlich zu.

Zu Italiens erfolgreicher Konsolidierungspolitik seit 1996 trugen in erster Linie wirtschaftliche Faktoren bei, insbesondere die international günstige Zinsentwicklung, die Italiens Schuldendienste 1997 drastisch verringerte, sowie die positive Reaktion der internationalen Finanzmärkte auf Italiens steigende Chancen, 1999 zu den ersten Euro-Ländern zu gehören. In den folgenden Monaten kam das Glück des Tüchtigen zu der Sparleistung der Regierung Prodi, denn das internationale und nationale Zinsniveau entwickelte sich konstant nach unten.¹⁰⁸ Die Zinsentwicklung ist für Italien, dessen gesamte Staatsschulden sich auf über 120 % des BIP belaufen, ein entscheidender Kostenfaktor. Sobald die Zinsen niedriger liegen, sinkt auch der staatliche Schuldendienst. Für 1996 bezifferte Schatzminister Ciampi die Zinszahlung auf etwa 195 Mrd. DM.¹⁰⁹

¹⁰³ Vgl. Trautmann, Günter, Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die Europäische Währungsunion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1998, B 28, S. 16-26.

¹⁰⁴ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 93.

¹⁰⁵ Ebenda.

¹⁰⁶ Vgl. *Tesi per la definizione della piattaforma programmatica dell'Ulivo*, Tesi-Nr. 24.

¹⁰⁷ Große, E. U./G. Trautmann, a.a.O., S. 92-93.

¹⁰⁸ Trautmann, G., Italiens Finanz- und Wirtschaftspolitik ..., a.a.O., S. 22.

¹⁰⁹ Ebenda.

IV.2.3 Europapolitik Italiens und Europaanschauung der Italiener

Der Konsolidierungserfolg der Regierung Prodi hat in bezug auf die Europapolitik der italienischen Regierung und Europaanschauung der Italiener, so Trautmann, auch politische „Väter“¹¹⁰: Zu ihnen zählten das starke nationale Interesse italienischer Nachkriegssituationen an einem wirtschaftlich und politisch geeinigten Europa, ein stabiler EU- und EWU-Konsens der Parteien und Verbände seit 1996 und die mehrheitlich positive Einstellung der italienischen Bevölkerung zu den europäischen Institutionen und zum EU-Integrationsprozeß.¹¹¹

Bereits im Programm der DC von 25.07.1943 bekennt sie sich zu der Cattaneoschen Konzeption des europäischen Föderalismus, nämlich dem Streben nach „einer Föderation der freiheitlichen europäischen Staaten“ auf der Grundlage der unmittelbaren Vertretung der Völker, der Einrichtung europäischer Streitkräfte, der Schaffung eines gemeinsamen Rechtssystems und einer europäischen neben der nationalen Staatsbürgerschaft.¹¹² Das demokratische Italien wurde seit Beginn der 50er Jahre von *Alcide de Gasperi* und *Ugo La Malfa* gegen den massiven Widerstand der Kommunisten in Richtung Europa geführt. Die von den christdemokratischen Eliten geführte italienische Regierung gehörte von Anfang an zu den Kräften, die sich für den europäischen Einigungsprozeß einsetzten und die Vertragswerke prägten, von der Montanunion 1951 über die Römischen Verträge (1957) bis zum Vertrag von Maastricht (1992).¹¹³ Vor allem mit dem „Vertrag über die Europäische Union (7.02.1992)“ wurde die italienische Politik und Öffentlichkeit vor die Tatsache gestellt, daß das bisherige System der „dilatorischen Kompromisse“¹¹⁴ nicht mehr weitergeführt werden kann, ohne Italien von Europa zu entfernen.

Während die Privatwirtschaft Norditaliens bereits früh auf diese neuen Vorgaben reagierte, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu sichern, blieb der öffentliche Wirtschaftssektor aber unbeweglich. Die Bekenntnisse der Regierungsparteien zum Maastrichter Vertrag waren sogar repetitiv und rhetorisch, eine gründliche Information der Öffentlichkeit über die Bedingungen und Folgen blieb aus.¹¹⁵ Die Europapolitik der italienischen Regierungen blieb, so Pasquino, im Grunde „passiv“. Kennzeichnend für diese „Euro-Passivität“ ist die Tatsache, daß der größte italienische Befürworter des europäischen Einigungsprozesses, *Altiero Spinelli*, in der nationalen Politik eine Nebenrolle spielte.¹¹⁶ Eine erste Aufwertung, die allerdings nicht ohne politisches Kalkül erfolgte, erfuhr *Spinelli* 1979, als ihn die PCI als Parteilosen auf ihre Liste zu den Europawahlen setzte (1984 mit Erfolg wiederholt).¹¹⁷ Rom hat selten Spitzenpolitiker nach Brüssel entsandt, und die Regierung Berlusconi machte diesbezüglich auch keine Ausnahme. Die beiden Italien zustehenden Posten der EG-Kommissare blieben monatelang unbesetzt, und einer davon wurde schließlich mit einer unerfahrenen Kandidatin der

¹¹⁰ Ebenda, S. 17.

¹¹¹ Trautmann hat noch neben dem politischen Druck Frankreichs auf die EU, Italien vom 1. Januar 1999 an in den Kreis der ersten Euro-Länder aufzunehmen, erwähnt: Frankreich ziele, wie Italien, offensichtlich darauf, das zunehmende Gewicht Deutschlands in der EU und in Ostmitteleuropa mit Hilfe einer abgestimmten Europapolitik der großen EU-Länder Südeuropas auszubalancieren. Ebenda, S. 20.

¹¹² Petersen, Jens, *Quo vadis, Italia?. Ein Staat in der Krise*, München: C. H. Beck 1995, S. 186.

¹¹³ Ebenda.

¹¹⁴ Ebenda, S. 189.

¹¹⁵ Pasquino, Gianfranco, *Europa difficile per l'Italia*, in: P. Ginsborg (Hg.), *Stato dell'Italia*, a.a.O., S. 648.

¹¹⁶ Vgl., ebenda, S. 649.

¹¹⁷ Ebenda.

Forza Italia besetzt.¹¹⁸ Bemerkenswert ist die Kluft zwischen der großen Europafreundlichkeit der Bürger und der Passivität der Europapolitik ihrer gewählten Vertreter.¹¹⁹

Bereits seit knapp zwanzig Jahren verfolgt das Eurobarometer die Einstellungen der Öffentlichkeit zur Europäischen Union. Diese Einstellungen werden anhand einer Reihe sog. „Standardindikatoren“ gemessen, zu denen die Befürwortung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die mit dieser Mitgliedschaft verbundenen Vorteile aus der Sicht der Befragten, das Tempo des Einigungsprozesses und die Haltung zum Binnenmarkt zählen. Vor 1990 war bei allen Indikatoren, wie in Abb. IV-5 gesehen, ein stetiger Anstieg zu verzeichnen gewesen, der 1990 im EU-Durchschnitt einen absoluten Höchstwert von 72 % erreichte.¹²⁰ Sechs Jahre später ist die Zustimmung Ende 1996 mit 48 % bis unter die Hälfte gesunken und nur 42 % der Befragten sehen einen Vorteil in der EU-Mitgliedschaft.¹²¹ Erst in den letzten zwei Jahren stieg sie dagegen wieder.

Die Italiener verzeichneten weiterhin im Vergleich zu den anderen Europäern eine 20 % höhere Zustimmung zur Union als im EU-Durchschnitt, obwohl ihre Meinung bereits seit der Erreichung ihrer höchsten Werte von 1988 schwankte. Im Frühjahr 1998 ist die Zustimmung der Italiener zur Union mit 69 % direkt nach Luxemburg (71 %) auf dem vierten Platz (80 % in Irland, 77 % in den Niederlanden) und weiterhin groß, während Schweden (32 %), Finnland und Österreich (36 %) eine stärker ablehnende Haltung einnehmen.¹²²

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Regierungen ist der Umfang der über Jahre aufgestauten Probleme und Aufgaben, die nun auf die neue Regierung Prodi zukommen, auch sonst in jeder Hinsicht beachtlich und reicht von der Sanierung der Staatsfinanzen und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit über den Umbau des Sozialstaates mit seinem sklerotischen Gesundheitssystem, zur Straffung von Verwaltung und Justiz bis hin zur Schulreform. In den Mittelpunkt des Regierungsprogramms der Koalition stellte der neue Ministerpräsident die Teilnahme Italiens an der Europäischen Währungsunion.¹²³ Die seriellen Regierungskrisen – im Herbst 1996, im Frühjahr 1997 und im Herbst 1997¹²⁴ – hatten bis auf die letzte Krise, die zum Bruch der Regierung Prodi führte, gezeigt, daß die „Euroraision“ trotz der Unvereinbarkeit von europaorientierter Stabilitätspolitik und mehr sozialer Gerechtigkeit in der Innenpolitik Spannungen zwischen Olivenbaum und PRC verhinderte. Bei der Politik der Regierung Prodi handelte es sich vor allem um eine technische Regierung, die auf relativ schmaler „thematischer“ Basis mehr auf Europa als nach Italien hineinschaut, um die großen Probleme des Landes anzugehen.

¹¹⁸ Petersen, J., a.a.O., S. 189.

¹¹⁹ So spricht Petersen von einer „Art Ersatzidentität“. Ebenda.

¹²⁰ *Eurobarometer* 49.

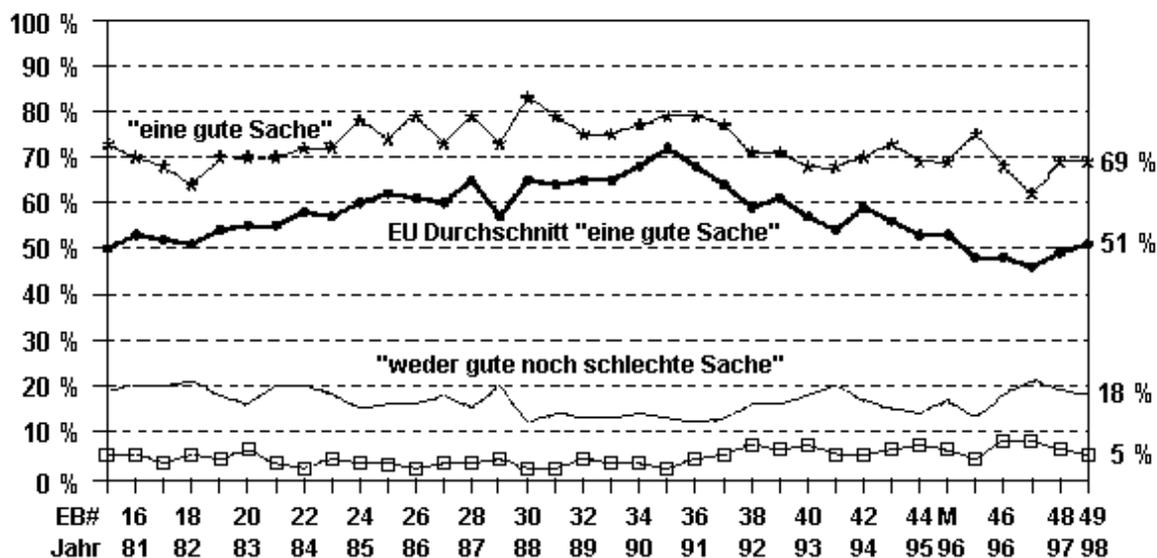
¹²¹ *Eurobarometer* 46.

¹²² *Eurobarometer* 49.

¹²³ Vgl. *Tesi per la definizione della piattaforma programmatica dell'Ulivo*, a.a.O.

¹²⁴ Vgl. Legrenzi, Paolo, La crisi di ottobre del governo Prodi, in: Luciano Bardi/Martin Rhodes (Hg.), *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, edizione 98, Bologna: Il Mulino 1998, S. 69-85.

**Abb. IV-5: Zustimmung der Italiener zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union
1981 - 1998**



Quelle : Eurobarometer 49, Umfrage Nr. 49 - Trend

* Prozentsatz "weiss nicht" wird nicht ausgewiesen

IV.3 Regionalstruktur

Das französische Modell der Nationenbildung, der jakobinische Nationalismus, wurde im 19. Jahrhundert über Frankreich hinaus in Italien sowie in Spanien zum Vorbild der nationenbildenden Eliten, die auf die Gründung politisch und ökonomisch geeinter, moderner und säkularisierter Staaten abzielten. So fand sich die nationalstaatliche Einheit Italiens von 1861 auf unitarischer Basis.¹²⁵ Von der Einigung bis heute stellt daher der Zentralismus eine Kontinuität im administrativen Apparat Italiens dar.

Der Zentralismus bildete jedoch andererseits einen der Gründe für das schlechte Funktionieren der Institutionen, und zwar vor allem durch die Erfahrung der strikten Zentralisierungsmaßnahmen des Faschismus. Die republikanische Verfassung hat als Reaktion darauf und unter dem Druck der separatistischen Bewegungen besonders in Südtirol, Sizilien und Sardinien (nach dem Zweiten Weltkrieg) sowie der parteipolitischen Autonomiebewegung im Aostatal versucht, diesen Zustand zu beheben. Die neue Verfassung hat in der Einrichtung von Regionen eine Kompromißlösung zwischen dem Modell des Bundesstaates und dem des Einheitsstaates versucht. Der Widerstand und die Trägheit des zentralen Apparates bewirkten jedoch, daß die Verfassungsbestimmungen, die die Regionen mit Normalstatut betrafen, erst dann verwirklicht wurden, als bereits viele Regionen Italiens sich daran gewöhnt hatten, auf einen Eingriff des Staates zu warten und nicht sich selbst zu verwalten. So kam die landesweite Dezentralisierung erst 1970 durch die Schaffung der 15 Regionen mit Normalstatut zustande, gegen die schon verbreitete Abneigung, mit der erweiterten Selbstverwaltung auch eine neue Bürokratie aufzubauen.

¹²⁵ Seitz, Martina, *Italien zwischen Zentralismus und Föderalismus: Die Zentralisierung und Nord-Süd-Konflikt*, Wiesbaden: DUV 1997, S. 9.



Quelle: Brütting, R., Italien-Lexikon, S. 20

Nach den staatlichen Zentralinstanzen haben nun offensichtlich die 20 Regionen (*regione*), einschließlich der fünf Regionen mit Sonderstatut, wobei die regionale Autonomie aufgrund der ethnischen und linguistischen Unterschiede garantiert worden ist – das teilweise deutschsprachige Trient-Südtirol, das teilweise slovenische Friaul-Julisch Venetien, das an der französisch-schweizerischen Grenze liegende und zum Teil auch französischsprachige Aostatal im Nordgrenzen in Italien und zwei Inseln, Sardinien und Sizilien¹²⁶ –, eine mittlere politisch-administrative Ebene gebildet. Ihnen sind die 94 Provinzen (*provincia*) und weiterhin die Gemeinden (*comune*) untergeordnet.¹²⁷

Im Unterschied zu den Regionen mit Sonderstatut waren die Normalstatut-Regionen, wie Putnam deutlich bemerkt hat, aber ein „by-product der nationalen Parteipolitik“. ¹²⁸ Diese konnten erst in Gang kommen, als die Sozialisten als Koalitionspartner der Christdemokraten in den Mitte-Links-Regierungen die Errichtung der Regionen zu einem Punkt des gemeinsamen Programms machten. Die Fronten hatten sich dabei verkehrt. Die Christdemo-

¹²⁶ Friaul-Julisch Venetien erhielt im Unterschied zu den anderen ihr Sonderstatut am 31.1.1963, um die internationale Lage um „das Freie Territorium von Triest“ seit Mai 1945 zu entspannen. Brütting, R. (Hg.), a.a.O., S. 680, 829-830.

¹²⁷ Durch die 1963 vorgenommene Trennung von Molise und Abruzzen stieg die Regionenzahl von 19 auf 20 an. Merkel, W., a.a.O., S. 98.

¹²⁸ Putnam, R. D., a.a.O., S. 38-39.

kraten mit ihren föderalistischen Neigungen legten als führende Partei in Rom keinen Eifer an den Tag, Macht an die Peripherie und an die Opposition abzugeben. Die zentralistisch gesinnten Kommunisten erkannten in der Dezentralisierung jedoch ein Mittel, ihren Weg an die Macht von den Regionen her auszubauen. In den ersten Regionalwahlen von 1970 eroberten sie die Führung in der Emilia-Romagna, in der Toskana und in Umbrien. Fünf Jahre später kamen Piemont, Ligurien und Latium hinzu, parallel zum Vormarsch in den Großstädten. Nach den Regionalwahlen von 1980 mußte die PCI wieder aus einzelnen Regionalregierungen ausscheiden.

Die Verlagerung von Kompetenzen des Zentralstaates in die Regionen vollzog sich in zwei Etappen, nachdem sich die Regionen sowohl mit Sonderstatut als auch mit Normalstatut zunächst ihr eigenes Statut gegeben und einen ersten Kern von Regierung und Verwaltung gebildet hatten. Die drei Organe der Regionen sind das Regionalparlament (Regionalrat: *consiglio regionale*), die Exekutive (Regionalausschuß: *giunta regionale*) und ihr Präsident, der in einem eigenen Wahlgang bestimmt wird. Je nach Größe der Region schwankt die Zahl der Sitze im Regionalparlament zwischen 30 und 80 und auch die der Abgeordneten in der Regionalverwaltung (*giunta regionale*).¹²⁹

Mit dem 1. April 1972 ging aufgrund einer Reihe von Dekreten eine große Anzahl von Vollmachten an die Regionen, und im Juli 1977 wurde mit weiteren Dekreten ein noch größerer Schritt getan.¹³⁰ Damit wurde der Artikel 117 der Verfassung erfüllt, der den Regionen legislative Befugnisse unter anderem auf folgenden Gebieten einräumt:

„Aufbau der regionalen Behörden und Verwaltungskörperschaften; Gemeindegrenzen; Ortpolizei in Stadt- und Landbezirken; Messen und Märkte; Öffentliche Wohlfahrts-, Gesundheits- und Krankenpflege; Handwerks- und Berufsschulwesen sowie Förderung des Schulwesens; Museen und Bibliotheken örtlicher Körperschaften; Städtebau, Fremdenverkehr und Hotelwesen; Straßenbahnen und Omnibuslinien von regionalem Interesse; Straßenbau, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionalem Interesse; Binnenschifffahrt und –häfen; Mineral- und Thermalquellen; Steinbrüche und Torfmoore; Jagdwesen; Fischerei in Binnengewässern; Land- und Forstwirtschaft; Handwerk“.

Artikel 118 der Verfassung legt fest, daß den Regionen in diesen Bereichen die Verwaltung obliegt, fügt aber hinzu, daß die Regionen normalerweise ihre administrativen Befugnisse ausüben, indem sie diese an Provinzen, Kommunen und andere örtliche Körperschaften delegieren. Schließlich räumt Artikel 119 der Verfassung den Regionen eine eigene Finanzautonomie ein, aufgrund eigener Einkünfte sowie staatlicher Beiträge.

Statt von regionaler Autonomie kann bei der Regionalstruktur Italiens in Wirklichkeit mit Recht von einem „überwachten Regionalismus“, d. h. von einem Regionalismus am Gängelband Roms gesprochen werden.¹³¹ Die italienischen Regionen könnten noch keine „Regionen mit Regionalismus“, der im strikten Sinne von Pastori die „Territorialisierung einer Regierungsweise und einer Weise des Verhältnisses der Regierung zur Gesellschaft“ auf der

¹²⁹ Vgl. Wieser, Theodor/Frederic Spotts, *Der Fall Italien: Dauerkrise einer schwierigen Demokratie*, Frankfurt a. M.: Wörner 1983, S. 148-149.

¹³⁰ Vgl. Mayer-Tasch, P. C., a.a.O., S. 226-254.

¹³¹ Vgl. Wieser, Th./F. Spotts, a.a.O., S. 148.

Grundlage wirklicher Devolution der Staatsmacht bedeutet.¹³² In jeder Regierungshauptstadt koordiniert ein von Rom ernannter Regierungskommissar die legislativen und die administrativen Akte des Staates gegenüber der Region und hat gleichzeitig den Vorsitz der Kontrollkommission inne, welche die Verwaltungsakte der Region überwacht. Die Zentralregierung behält das Auflösungsrecht gegenüber dem Regionalparlament und kann auch noch den Regionalrat dazu auffordern, die Regionalregierung oder ihren Präsidenten ihrer Ämter zu entheben, falls diese einen Verfassungsbruch oder schwere Rechtsverletzungen begangen haben (Art. 126 Abs. 1 Verf., Art 50 des Gesetzes Nr. 62 von 1953). Die staatlichen Aufsicht ist insgesamt sowohl hinsichtlich der Regionen wie auch der Kommunen und Provinzen angeglichen.¹³³

Die Regionen besitzen auch in bezug auf die Finanzautonomie scheinbar bemerkenswerte Vollmachten beim Beschluß von Ausgaben, aber dabei handelt es sich um Ausgaben, die oft vorgegeben sind und über die man keine Kontrolle hat. Die Einnahmen hingegen werden weiterhin zentral beschlossen und erhoben und den Regionen anschließend über Anweisungen zugestellt. Diese minimale Finanzautonomie ist ein Gradmesser für die Unterordnung der Region unter den Zentralstaat. Die Einkünfte der Region, die mindestens 90 Prozent des regionalen Budgets ausmachen, kommen zur Hauptsache aus der Staatskasse.¹³⁴ Die Gesamtsumme der Gelder für die Regionen beläuft sich immerhin auf ein Fünftel des Staatshaushalts.

Die Regionen haben allerdings ein eigenes Steueraufkommen, das vor allem aus Grundbesitz und Immobilien stammt – auch die Kommunen haben direkte Einkünfte aus diesen Quellen –, dazu kommen Gelder aus Konzessionen usw.¹³⁵ Die Gesamtsumme dieser direkten Steuern, die gänzlich vom Staat geregelt wird und unter 10 Prozent der gesamten Einkünfte liegt, ist daher nur von geringer Bedeutung. Das „*Tax-sharing*“ stützt sich nicht auf Quoten des in den jeweiligen Regionen erbrachten Steueraufkommens, sondern auf einen aus Anteilen an von Steuern gespeisten, gemeinsamen nationalen Fonds, dessen Umfang derzeit praktisch jedes Jahr vom Gesetzgeber neu, frei bestimmt und ohne Rücksicht auf den Steuerertrag der einzelnen Regionen nach ausschließlich objektiven Kriterien wie Bevölkerung, Gebietsumfang und wirtschaftlich-sozialen Bedingungen aufgeteilt wird.¹³⁶

Weil den italienischen Regionen diese weitergehende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sowie die entsprechende Finanzausstattung fehlten, besteht, wie Siedenkopf bestätigte, eine offensichtliche Diskrepanz zwischen ihrer demokratischen Legitimation

¹³² Der Begriff der „Regionen ohne Regionalismus“ von Pastori, auf den er eigentlich bezogen auf die Regionalstruktur zwischen 1948 und 1970 hingewiesen hat, kann auch nach der Gesetzgebung der Normalstatuten verwendet werden. Vgl. Pastori, Giorgio, *Le regioni senza regionalismo*, in: *Il Mulino*, Jg. 29, 1980, S. 204-206.

¹³³ Voß, Dirk-Hermann, *Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliederstaaten der Europäischen Gemeinschaft: Strukturelemente einer Europäischen Verfassungsordnung*, Frankfurt a. M.: Peter Lang 1989. S. 135.

¹³⁴ Wieser, Th./F. Spotts, a.a.O., S. 148-149.

¹³⁵ Ebenda, S. 148.

¹³⁶ Onida, Valerio, *Föderalismus und Regionalismus in Europa: Landesbericht Italien*, in: Fritz Ossenbühl (Hg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden: Nomos 1990, S. 255.

durch direkte Wahlen einerseits und ihren Befugnissen sowie ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft andererseits.¹³⁷

Angesichts des unterschiedlichen Wohlstands im Lande ergeben sich noch beträchtliche regionale Differenzen. Die Ausgaben, die zur Hauptsache festliegen, dienen der Erfüllung der durch die Verfassung festgelegten Aufgaben, das heißt zur Selbstverwaltung und zu einem geringen Teil regionaler Entwicklungsprogrammen.¹³⁸ Die Regionalstruktur, die von einem schwachen Entscheidungsrecht und vor allem von der geringen Finanzautonomie geprägt ist, hat besonders im wirtschaftlich rückständigen und klientelistischen Südtalien eine fatale Funktion. Die Regierungsverwaltung und ihre Funktion wurden hier weiterhin von der Verbindung mit der römischen Regierung bestimmt. Putnam hat in diesem Zusammenhang auf eine große Differenz zwischen Norden und Süden hingewiesen.¹³⁹ Er kam in seiner langfristig angelegten Forschungsreihe zu dem Schluß, daß durchschnittlich 60 % der Südtaliener in den 80er Jahren ihre regionale Verwaltung als ineffizient betrachteten, während dieser Anteil im Norden, in dem seit Mitte der 70er Jahre die Autonomie der regionalen und kommunalen Institutionen endlich aufgrund der Abschwächung des Einflusses der Partecipoliker zu wachsen begann, nur 35 % erreicht hat.¹⁴⁰

Die Regionen mit Sonderstatut sind im Vergleich zu den Normalstatut-Regionen mit größeren und exklusiven legislativen Kompetenzen ausgestattet, allerdings freilich im Rahmen der Wahrung der nationalen Interessen. So leisten beispielsweise die Einwohner Südtirols ihren Beitrag zur Wehrpflicht und erhalten gleichzeitig die Garantie der sprachlichen Gleichberechtigung. In Sizilien, das nach der Verfassung im eigenen Statut auch besonders viele autonome Vorrechte im Vergleich zu den drei weiteren Sonderstatut-Regionen innehatte, hat der Präsident der Region das Kommando der Polizei inne.¹⁴¹

Die Rechtsprechung der Regionen des Verfassungsgerichtshofes hat das Finanzgebahren der Sonderstatut-Regionen jedoch eng an die Prinzipien der staatlichen Finanz- und Steuerpolitik gebunden, so daß auch hier kaum Raum für eigene Initiativen bleibt. Selbst Sizilien wurde durch die staatliche Ausführungsgesetzgebung weitgehend von seinen statutarischen Rechten auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung abgeschnitten, trotzdem es nach dem Wortlaut seines Statuts praktisch eine unbeschränkte Finanzautonomie besitzt.¹⁴²

Aufgrund der unvollständigen Autonomierechte vor allem in bezug auf die fiskalpolitische Autonomie bestanden die regionalistischen Bewegungen in den jeweiligen Sonderregionen auf der regionalparteilichen Ebene wenigstens in den 60er Jahren, obwohl sie nach der Einräumung des Sonderstatutes sehr geschwächt wurden. In Sardinien hat eine regionalistische Partei (*PSd'A: Partito Sardo d'Azione*) politische Mobilisierungskräfte auf der regionalen Ebene sowie *Union Valdôtaine* (UV) im Aostatal und die Südtiroler Volkspartei in Trient-Südtirol. Die Südtiroler Volkspartei konnte sich als hegemoniale Regierungspartei in ihrer Region etablieren, und UV wurde in den sechziger Jahren zur dominierenden Partei im

¹³⁷ Siedentopf, Heinrich, Regionalismus in Italien, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 18, 1979, S. 238.

¹³⁸ Wieser, Th./F. Spotts, a.a.O., S. 148-149.

¹³⁹ Putnam, R., a.a.O., S. 40-41. Auch vgl. derselbe/Robert Leonardi/Raffaella Y. Nanetti, *Le regioni „misurate“*, in: *Il Mulino*, Jg. 29, 1980, S. 217-245.

¹⁴⁰ Putnam, R., a.a.O., S. 54.

¹⁴¹ Vgl. Wieser, Th./F. Spotts, a.a.O., S. 148.

¹⁴² Voß, D.-H., a.a.O., S. 132.

Aostatal. Währenddessen spielt die PSD'A mit einem Stimmenanteil von ca. 10 % nur eine wichtige Rolle als Koalitionspartner der regionalen Regierungsbildung in Sardinien.¹⁴³

Seit den 70er Jahren bzw. schon in den 60er Jahre bleiben sie jedoch, J. Linz zufolge, mehr oder weniger bei 6 %, und der größte Teil der Bevölkerung wählt eher eine große Nationalpartei, obwohl die regionalen oder regionalistischen Streitpunkte über 40 % der Bevölkerung dieser Regionen bei den Nationalwahlen interessieren.¹⁴⁴ Die ethnische und/oder linguistische Konfliktlinie in diesen Regionen wurde schrittweise vom fiskalpolitischen Konflikt überlagert und in das Nord-Süd-Gefälle, das sich seit Mitte der 70er Jahre noch verschärft hat, absorbiert.

¹⁴³ Vgl. Merkel, W., a.a.O., S. 101-103.

¹⁴⁴ Linz, Juan, Party Systems in the Periphery, paper presented to the conference on European Party Systems, European Uni. Institute, Florence, December 1978, S. 7, zitiert nach Mény, Yves, The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France, Spain, in: Roger Morgan (Hg.), *Regionalism in European Politics*, London: Policy Studies Institute 1987, S. 10.