

Italien

Krise und Transformation des Parteienstaates

Michael Kreile

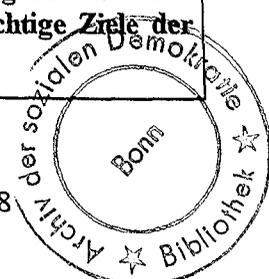
April 1997

- * Die sogenannte Revolution der Richter, der Aufstieg einer regionalen Protestpartei im reichen Norden des Landes und die Reform des Wahlrechts haben das italienische Parteiensystem in den letzten Jahren radikal verändert.
- * Die Wahlen vom April 1996 belegten die mehrheitsbildende Wirkung des neuen Wahlrechts, aber auch eine relativ hohe Stabilität der Wählerpräferenzen, die für eine weiterhin starke Fragmentierung der parlamentarischen Repräsentation bei gleichzeitig ungefähigem Gleichgewicht zwischen den beiden Lagern gesorgt hat.
- * Trotz der Bipolarisierung, die das neue Wahlrecht gefördert hat, hat eine wirkliche Flurbereinigung der Parteienlandschaft im Sinne eines Konzentrationsprozesses noch nicht stattgefunden: Seit 1996 sind immer noch 13 Parteien oder Gruppierungen in der Abgeordnetenkammer gegenüber 16 im Jahr 1994 vertreten.
- * Die vorrangige Aufgabe der Regierung Prodi besteht in der Sanierung der Staatsfinanzen, um Italiens Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion zum 1. Januar 1999 zu ermöglichen. Die Staatsschuld liegt 1996 etwa bei 124,8 Prozent des BIP. Bei einem geschätzten Rückgang auf 124,3 Prozent (1997) und 121,5 Prozent (1998) kann nur in einem sehr eingeschränkten Sinn davon die Rede sein, daß das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert“ von 60 Prozent nähert. Dieses zweite Fiskalkriterium wird in der italienischen Debatte meist verdrängt.
- * Das Haushaltsdefizit für 1996 wird auf 6,6 bis 7 Prozent des BIP geschätzt, für 1997 wurden auf der Basis des Haushaltsgesetzes 3,7 Prozent veranschlagt. Per Nachtragshaushalt hat die Regierung Prodi Einnahmeerhöhungen und Einsparungen von 15.500 Mrd. Lire beschlossen, um das Konvergenzziel von 3 Prozent zu erreichen. Das Gros der Maßnahmen besteht dabei aus vorgezogenen Abgaben und Steuervorauszahlungen sowie Ausgabenverlagerungen ins folgende Jahr, womit keine dauerhafte Entlastung des Haushalts verbunden ist.
- * Eine Verfassungsreform, um die Regierbarkeit des Landes zu verbessern und durch eine Föderalisierung der Herausforderung der Lega Nord zu begegnen, der Übergang zu einem „schlanken Staat“ durch die Privatisierung von Staatsunternehmen und eine Reform der öffentlichen Verwaltung, eine Justizreform sowie die Modernisierung des Bildungswesens, dem zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Italiens zuerkannt wird, sind weitere wichtige Ziele der Regierungspolitik.

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Verantwortlich: Albrecht Koschützke, 53170 Bonn, Tel.: 0228-883376, Fax: 883538

C 97 - 01124



* Deutschland erscheint in Italien, wie auch Frankreich, vielfach als Hegemonialmacht, welche die Spielregeln der Währungsunion diktiert. Der Ausschluß Italiens von der Kerngruppe der Währungsunion würde als Kränkung eines EG-Gründungsmitgliedes empfunden und einem Marginalisierungskomplex Vorschub leisten, der Italiens europapolitische Kooperationsbereitschaft nicht gerade fördern würde.

Das Wesentliche auf einen Blick

C 97 - 01124

Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich in Italien eine Transformation des Parteiensystems vollzogen, die in Westeuropa ohne Beispiel ist. Zur Erklärung dieses Umbruchs wird häufig auf das Ende des Ost-West-Konflikts verwiesen, das jedoch nur mittelbar die Dynamik innenpolitischer Veränderungen beeinflusst hat. Als weitaus folgenreicher erwies sich die Wahlrechtsreform von 1993, die in der Krise des Parteienstaates geboren wurde. Mit dem Niedergang alter Parteien und der Reform des Wahlrechts haben sich auf dem politischen Markt neue Gelegenheiten geboten, die strategisch planende Akteure – zuerst der Unternehmer Berlusconi, dann der Berufspolitiker D'Alema – erfolgreich genutzt haben.

Berlusconi ist als Regierungschef daran gescheitert, daß die von ihm geschmiedete Mitte-Rechts-Koalition ein zu heterogenes Bündnis von Parteien mit divergierenden Programmen und Interessen war. Der Schlüssel zum Erfolg des Mitte-Links-Bündnisses in den Parlamentswahlen vom April 1996 war die Koalitionspolitik D'Alemas, dem es gelang, die linkskatholischen Erben der DC ebenso wie Exponenten des Großbürgertums für eine Allianz mit der Linken zu gewinnen. Auch diese Koalition ist folglich heterogen und die Regierung Prodi mitnichten stabil, zumal sie von der parlamentari-

schen Unterstützung der kommunistischen Traditionalisten abhängig ist. Allerdings ist das Mitte-Rechts-Bündnis strukturell schwächer als die Mitte-Links-Koalition. Trotz der Bipolarisierung, die das neue Wahlrecht gefördert hat, hat eine wirkliche Flurbereinigung der Parteienlandschaft im Sinne eines Konzentrationsprozesses noch nicht stattgefunden.

Die Regierung Prodi verfolgt entschlossen das Ziel, Italien zum 1. Januar 1999 in die Europäische Währungsunion zu führen. Die dafür unerläßliche Sanierung der Staatsfinanzen kommt voran, wird aber durch die Konjunktorentwicklung und den Widerstand der Kommunisten und der Gewerkschaften gegen Einschnitte in das Rentensystem erschwert. Das erste fiskalische Konvergenzkriterium des Maastrichter Vertrages, die Rückführung des öffentlichen Defizits auf 3 Prozent des BIP, wird 1997 nur mit Mühe zu erreichen sein. Dabei hat Italien ein überragendes ökonomisches Interesse an der Währungsunion, weil dadurch der Abbau der immensen Zinslast gefördert wird und so die Haushaltssanierung vorangetrieben werden kann. Politisch würde der Ausschluß Italiens von der Kerngruppe der Währungsunion einem Marginalisierungskomplex Vorschub leisten und auch die deutsch-italienischen Beziehungen belasten.

Mit der Arbeit an einer Verfassungsreform sucht das Parlament für Italien Regierbarkeit,

innere Stabilität und europapolitische Glaubwürdigkeit zu sichern.

Die Krise des Parteienstaates

Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich in Italien eine Transformation des Parteiensystems vollzogen, die in Westeuropa ohne Beispiel ist. Ein „Erdbeben in Zeitlupe“ hat das politische System erschüttert. Die „Democrazia Cristiana“ (DC), die Hegemonialpartei seit 1946, hat sich in mehrere Formationen aufgelöst. Die traditionelle politische Elite ist durch Strafverfahren wegen Korruption dezimiert worden. Im Norden des Landes hat sich eine populistische Bewegung etabliert, die mit ihrer Forderung nach Sezession die Auflösung des 1860 gegründeten italienischen Einheitsstaates betreibt. Im Mai 1996 sind erstmals Politiker der Linksdemokraten (Partito Democratico della Sinistra – PDS), der ehemaligen Kommunistischen Partei, in die Paläste der Macht am Tiber eingezogen. Zur Erklärung des Umbruchs, der im italienischen Parteiensystem stattgefunden hat und der noch keineswegs abgeschlossen ist, wird vielfach angeführt, der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa habe den italienischen Wählern die Angst vor den Kommunisten genommen und die Christdemokraten als Verteidiger der Freiheit entbehrlich werden lassen.

Sicherlich wird niemand daran zweifeln, daß der Ost-West-Konflikt in Italien von Anfang an die Innenpolitik geprägt hat. Seitdem die Kommunistische Partei 1947 aus der Regierung De Gasperi ausgeschlossen wurde und den Kampf gegen den Marshall-Plan aufnahm, wirkte der

Kalte Krieg als ein Faktor innenpolitischer Polarisierung. Die stärkste kommunistische Partei des Westens galt über Jahrzehnte hinweg als Antisystem-Partei, während die Christdemokraten sich erfolgreich als Bollwerk der Freiheit darstellten. Die USA griffen vielfach offen oder verdeckt in die italienische Innenpolitik ein, und die Sowjetunion blieb immer ein Bezugspunkt für den PCI, zunächst als anerkannte Führungsmacht der kommunistischen Weltbewegung, später als Verkörperung eines obsoleten Sozialismus-Modells, von dem sie sich zu distanzieren genötigt sah. Weil der PCI als nicht koalitionsfähig galt und über Jahrzehnte hinweg kein Wechsel zwischen den führenden Parteien des Regierungslagers und der Opposition stattgefunden hatte, wurde Italien bis vor kurzem von politischen Akteuren im Lande selbst wie von ausländischen Beobachtern als „*blockierte Demokratie*“ bezeichnet. Die Unwahrscheinlichkeit eines Machtwechsels wiederum hat nach diesem Verständnis die Entwicklung eines *Systems der institutionalisierten Korruption begünstigt*.

Vergegenwärtigt man sich aber, daß etwa das deutsche Parteiensystem trotz der Vereinigung vergleichsweise stabil geblieben ist, so liegt die Vermutung nahe, daß andere Faktoren als das Ende des Ost-West-Konflikts die Entwicklung des italienischen Parteiensystems bestimmt haben. Bestätigt wird diese Vermutung, wenn man die Dynamik der italienischen Innenpolitik

seit Anfang der neunziger Jahre schärfer ins Auge faßt.

Der Umbruch im Parteiensystem wurde durch drei Faktoren ausgelöst, die sich in der Wirkung wechselseitig verstärkten: die sogenannte Revolution der Richter, den Aufstieg einer regionalen Protestpartei im reichen Norden des Landes und die Reform des Wahlrechts. Mit der Verhaftung eines Erfolgsmannes des Sozialisten-Chefs Craxi wegen der Erpressung von Schmiergeldern eröffnete die Mailänder Justiz im Februar 1992 einen Feldzug gegen die organisierte Korruption. Binnen kurzer Zeit wurde gegen Hunderte von Politikern, öffentlichen Amtsträgern und Parteifunktionären ermittelt, als Staatsanwälte und Richter in anderen Teilen Italiens dem Beispiel der Mailänder Kollegen folgten. Das Vorgehen der Richter gegen die illegale Parteienfinanzierung wirft zwangsläufig die Frage auf, warum die Justiz erst 1992 zugeschlagen und es gewagt hat, gegen die „politische Klasse“ vorzugehen. Die Justiz wurde sicher durch die Beobachtung ermutigt, daß die Sterne der Christdemokraten im Sinken begriffen waren, wie das Ergebnis der Parlamentswahl vom April 1992 anzeigte. Außerdem bedienten sich die Richter geschickt der Medien und konnten mit deren Unterstützung für sich den Auftrag zu einer Säuberung des öffentlichen Lebens in Anspruch nehmen.

Die Sensation der Parlamentswahlen vom April 1992 lag darin, daß die 1984 gegründete Lombardische Liga, die den Protest gegen Bürokratie, hohe Steuern und römischen Zentralismus organisierte, im Norden Italiens mit 17 Prozent der Stimmen zur zweitstärksten politischen

Kraft nach den Christdemokraten wurde. Die Christdemokraten rutschten erstmals unter die 30-Prozent-Marke. Die größte Oppositionspartei, die Partei der demokratischen Linken, erlebte einen tiefen Einbruch. Ihr Chef Occhetto hatte unter dem Eindruck des Falls der Berliner Mauer im Herbst 1989 eine Erneuerung der Partei eingeleitet. Der Namenswechsel sollte den Bruch mit der diskreditierten ideologischen Tradition des Kommunismus symbolisieren, hatte aber die Abspaltung einer orthodoxen Minderheit (Rifondazione Comunista – Kommunistische Neugründung) zur Folge, die den Linksdemokraten Mitglieder und Wähler entzog.

Es mag sein, daß die Identitätskrise und die Schwächung der Kommunisten manche christdemokratischen Wähler ermutigt hat, ihrer Partei den Rücken zu kehren. Doch reicht diese mittelbare Wirkung des Endes des Ost-West-Konflikts keineswegs aus, um die Dynamik der Transformation im italienischen Parteiensystem zu erklären. Als weitaus folgenreicher erwies sich die **Wahlrechtsreform**, die im Sommer 1993 vom Parlament beschlossen wurde. Den Anstoß dafür lieferte eine überparteiliche Bewegung, die ein Referendum zur Reform des Wahlrechts für die zweite Kammer, den Senat, durchsetzte. Die überwältigende Zustimmung der Stimmbürger setzte dann das Parlament unter Zugzwang, das Wahlrecht insgesamt zu reformieren. Das Ergebnis ist ein Wahlsystem, bei dem 75 Prozent der Sitze in Einerwahlkreisen mit relativer Mehrheitswahl vergeben werden. Die übrigen 25 Prozent werden nach Verhältniswahl zugeteilt, wobei landesweit eine Sperrklausel von 4 Prozent greift. Erreicht werden sollte mit der Reform eine Bipolarisierung des Parteiensystems, d.h. die Herausbildung

zweier großer politischer Lager, die sich künftig als Regierung und Opposition abwechseln würden. Der Wähler könnte anders als zuvor zwischen zwei konkurrierenden Koalitionen entscheiden. Ferner würde das Persönlichkeits-element durch die Einerwahlweise gestärkt, und die Parteizentralen würden weniger Einfluß auf die Kandidatenaufstellung haben.

Der Niedergang der alten Regierungsparteien und die Erfolge von Mitte-Links-Bündnissen unter Führung der Linksdemokraten (PDS) bei den Kommunalwahlen vom November 1993 riefen den politischen Unternehmer Berlusconi auf den Plan. Gestützt auf sein Medienimperium, gründete er eine neue Partei mit liberal-konservativem Programm, die Forza Italia (Vorwärts Italien). Im Bündnis mit den Neofaschisten des Movimento Sociale Italiano (MSI) und der Lega Nord gewann er im März 1994 die Parlamentswahlen und konnte die Führung der Regierung übernehmen. Mit 43 Prozent der Stimmen und 58 Prozent der Mandate in der Abgeordnetenkammer hatte sich das Mitte-Rechts-Bündnis als diejenige Kraft erwiesen, die sich am erfolgreichsten der Logik des neuen Wahlrechts bediente. Das aus acht Parteien und politischen Gruppierungen zusammengesetzte Linksbündnis unter Führung des PDS erhielt mit 34 Prozent der Stimmen auch 34 Prozent der Mandate. Die Nachfolgepartei der Christdemokraten, der PPI (Partito Popolare Italiano), und ihre Verbündeten gewannen 16 Prozent der Stimmen, aber nur 7 Prozent der Mandate.

Trotz ihres eindeutigen Wahlsiegs zerbrach die von Berlusconi geschmiedete Koalition nach knapp acht Monaten daran, daß sie ein hetero-

genes Bündnis von Parteien mit divergierenden Programmen und Interessen war. Während die Lega Nord für eine Aufteilung Italiens in drei Gliedstaaten focht, setzten sich die Neofaschisten, unter dem Namen Nationale Allianz (Alleanza Nazionale) als respektable konservative Kraft auftretend, für einen starken Staat mit präsidentieller Regierung ein. Die Forza Italia bekannte sich zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik, die Nationale Allianz machte sich zum Anwalt der Staatsunternehmen. Herbeigeführt wurde der Bruch der Koalition jedoch vom Führer der Lega, Umberto Bossi, denn Lega und Forza Italia konkurrieren im Norden um dasselbe Wählerpotential, und ein Erfolg der Regierung Berlusconi drohte der Lega das Wasser abzugraben. Nach dem von Bossi erzwungenen Rücktritt der Regierung Berlusconi im Dezember 1994 bildete dessen Schatzminister, der langjährige Generaldirektor der italienischen Zentralbank, Lamberto Dini, eine Übergangsregierung. Diese wurde nun im Parlament von den Linksdemokraten (PDS) und dem PPI, die zuvor in Opposition zur Regierung Berlusconi standen, sowie von der Lega Nord gestützt und brachte es auf eine Amtszeit von immerhin 16 Monaten.

Sucht man die Auswirkungen, die die Zeitenwende von 1989/1990 auf die italienische Innenpolitik gehabt hat, präziser zu bestimmen, so ergibt sich demnach folgender Befund: **Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die schon in den siebziger Jahren begonnene Verwandlung der Kommunistischen Partei in eine sozialdemokratisch orientierte Reformpartei, auch in eine „normale“ italienische Partei mit organisierten politischen Flügeln, zum Abschluß gebracht. Daß sie in diesem**

Prozeß geschwächt wurde, hat ihre Koalitionsefähigkeit paradoxerweise verbessert. Die Democrazia Cristiana ist nicht so sehr deswegen untergegangen, weil ihre antikommunistische Schutzfunktion weggefallen ist, sondern weil die Wähler ihrer alten Garde die Hauptverantwortung für Korruption, Zusammenarbeit mit dem organisierten Verbrechen, Mißwirtschaft und bürokratische Ineffizienz angelastet haben. Mit dem Niedergang alter Parteien und der Reform des

Wahlrechts haben sich auf dem politischen Markt neue Gelegenheiten geboten, die strategisch planende Akteure genutzt haben – zunächst der erfolgreiche Amateur Silvio Berlusconi im Stil des telekratischen Cäsarismus, nach dessen Scheitern als Regierungschef der neue Parteiführer des PDS, Massimo D'Alema, der seinen Erfolg der größeren Professionalität in der Koalitionspolitik verdankt.

Fragmentierung und Wettbewerb in der Parteienlandschaft

Die Amtszeit der Regierung Dini, die nicht zuletzt durch den Widerstand des Staatspräsidenten Scalfaro gegen die von Berlusconi geforderten schnellen Neuwahlen verlängert wurde, bot D'Alema die Gelegenheit, das Linksbündnis, das sich 1994 als zu schwach erwiesen hatte, zur Mitte hin zu erweitern. Als wichtigsten Verbündeten gewann er dafür den Bologneser Wirtschaftsprofessor und Exponenten des linken Flügels des PPI, Romano Prodi (Jg. 1939), der als Präsident des IRI (1982-1989) Verdienste bei der Sanierung des Staatskonzerns erworben hatte. Im Februar 1995 meldete Prodi seine Kandidatur für das Amt des Regierungschefs eines Mitte-Links-Bündnisses an. Im Zeichen des „Ölbaums“ (L'Ulivo) sollte dieses die Mitte-Rechts-Allianz Berlusconis und Finis besiegen.

Zunächst einmal führte jedoch die Entscheidung Prodis zur Spaltung seiner eigenen Partei. Die nach der Selbstauflösung der DC im Januar 1994 als deren Nachfolgerin gegründete Volkspartei Italiens (Partito Popolare Italiano – PPI)

– diesen Namen hatte schon die von Don Luigi Sturzo 1919 ins Leben gerufene Vorläuferin der DC getragen – wurde durch die zentrifugalen Kräfte einer Koalitionspolitik, die der Logik der Bipolarisierung folgte, auseinandergerissen. Die Auseinandersetzungen zwischen dem linken und dem rechten Flügel der Partei um die Frage, welchem politischen Lager sich der PPI anschließen sollte, spitzten sich derart zu, daß die beiden Flügel sich im Sommer 1995 als separate Parteien konstituierten: der von dem PPI-Parteisekretär Rocco Buttiglione, einem Philosophieprofessor mit besten Beziehungen zum Vatikan, geführte rechte Flügel als die „Cristiani Democratici Uniti“ (CDU), wobei die Abkürzung die transnationale Verbindung zur großen deutschen Schwesterpartei unterstreichen soll, der linke Flügel unter Gerardo Bianco als verkleinerte Neuausgabe des PPI. Behielt die Linke den Parteinamen, so sicherte sich die Rechte bei der Erteilung das traditionsreiche Parteiemblem, den gekreuzten Schild mit der Aufschrift Libertas, und beide Parteien teilten das DC-Hauptquartier an der Piazza del Gesù

unter sich auf. Der PPI entschied sich für die Koalition mit D'Alema, die CDU schloß sich – wie schon zuvor das konservative Christlich-Demokratische Zentrum (Centro Cristiano Democratico – CCD) – dem Lager Berlusconi und Finis an.

Nachdem das neue Mitte-Links-Bündnis in den Regionalwahlen vom April/Mai 1995 seine erste Bewährungsprobe bestanden und in neun von fünfzehn Regionen – obschon teilweise knapp – den Sieg davongetragen hatte, markierte der PDS-Parteitag vom Juli 1995 mit dem Bekenntnis zum „schlanken Staat“ eine linksliberale Profilierung des PDS und vollzog die quasi-offizielle Nominierung Prodis zum Spitzenkandidaten des Mitte-Links-Bündnisses bei den nächsten Parlamentswahlen. Da sich hinter der Kandidatur Prodis im Zeichen des Ölbaums ein gutes Dutzend politische Parteien und Gruppierungen sammelten – von PDS und PPI über die Grünen und Orlandos „Netzwerk“ (Rete) bis hin zu den Initiativgruppen der Referendumsbewegung und den Restbeständen der Sozialisten und der Republikaner –, hing der Erfolg des Mitte-Links-Bündnisses wesentlich von der Fähigkeit des PDS ab, diesem Konglomerat von politischen Kräften wenn schon nicht ein scharfes programmatisches Profil, so doch eine glaubwürdige personelle Repräsentanz zu verleihen und über die Kandidatenaufstellung für die Einerwahlkreise die Koalitionstimmen zu maximieren.

In den Wahlkampf zog der „Ölbaum“ schließlich mit zwei höchst ungleichen Verbündeten: Ministerpräsident Dini, ein Mann des Großbürgertums und Verfechter einer konsequenten Sanierung des Staatshaushalts, gründete im

Februar 1996 eine eigene Partei, Rinnovamento Italiano (Erneuerung Italiens), die ein Listenbündnis mit dem „Ölbaum“ einging und dabei Dini's Popularität als Regierungschef in koalitionspolitische Verhandlungsmacht verwandelte. Mit den Altkommunisten der Rifondazione Comunista (RC), welche die Verteidigung des Wohlfahrtsstaates und den Widerstand gegen die Privatisierung von Staatsunternehmen auf ihre Fahnen geschrieben hatten, schloß der „Ölbaum“ zwar kein Listenbündnis, traf aber Wahlabsprachen, die den Verzicht auf die Aufstellung von Kandidaten in bestimmten Einerwahlkreisen vorsahen und somit eine Zersplitterung des linken Stimmenpotentials vermieden.

Das Ergebnis der Wahlen vom 21. April 1996 stellte erneut die mehrheitsbildende Wirkung des neuen Wahlrechts unter Beweis, läßt aber zugleich eine relativ hohe Stabilität der Wählerpräferenzen erkennen, die sowohl für eine weiterhin starke Fragmentierung der parlamentarischen Repräsentation als auch ein ungefähres Gleichgewicht zwischen den beiden Lagern gesorgt hat. Aufgrund seines Vorsprungs bei den nach Mehrheitswahl zu besetzenden Sitzen konnte das Mitte-Links-Lager unter Einschluß der 35 Sitze der RC in der Abgeordnetenkammer 430 von 630 Sitzen (50,8 Prozent) erringen, während das Mitte-Rechts-Bündnis nur 246 oder 39 Prozent der Sitze gewann. Bei den in der Verhältniswahl abgegebenen Stimmen überflügelte freilich die Mitte-Rechts-Koalition mit 16,48 Mio. Stimmen die Mitte-Links-Koalition, die – wiederum unter Einschluß der RC – nur 16,27 Mio. Stimmen für sich verbuchen konnte. Die fortdauernde Fragmentierung der parlamentarischen Repräsentation wird daraus er-

sichtlich, daß seit 1996 immer noch 13 Parteien oder Gruppierungen in der Abgeordnetenversammlung vertreten sind gegenüber 16 im Jahr 1994.

Bemerkenswert ist das Abschneiden der Lega Nord. Wegen der Konzentration ihrer Wählerschaft in einigen Hochburgen konnte sie 39 Wahlkreise direkt erobern und mit 59 Abgeordneten in die Kammer einziehen. Bei einem Stimmenanteil von 12,9 Prozent in der Verhältniswahl gewann sie immerhin 9,4 Prozent aller Sitze in der Abgeordnetenversammlung. Es liegt auf der Hand, daß das Mitte-Rechts-Bündnis durch den Alleingang der Lega erheblich geschwächt wurde. Hinzu kam, daß die Traditionalisten des MSI, die sich beim Gründungskongreß der Alleanza Nazionale (Januar 1995) abgespalten hatten, als Movimento Sociale Italiano-Fiamma Tricolore eigene Kandidaten präsentierten. Diese konnten zwar bei einem Ergebnis von 1,7 Prozent der Stimmen in der Mehrheitswahl und 0,9 Prozent in der Verhältniswahl keine Mandate erlangen, aber brachten nach einer Modellrechnung die Mitte-Rechts-Koalition um 36 Sitze in der Kammer. Paradoxerweise stärkte die Verkleinerung des Mitte-Rechts-Bündnisses nicht dessen Zusammenhalt, sondern schwächte ihn, indem sie das Gravitationszentrum des Bündnisses nach rechts hin verschob und der Alleanza Nazionale im Norden zu größerem koalitionspolitischen Gewicht verhalf. Dadurch wurde die Führungsrolle Berlusconis gemindert und die Position Finis aufgewertet.

Zur Erklärung der Niederlage der Mitte-Rechts-Koalition ist ferner zu berücksichtigen, daß diese in den Einerwahlkreisen der Mehrheitswahl

bei weitem nicht alle Wähler für sich gewinnen konnte, die ihre Stimme für eine der drei Listen – Forza Italia, Alleanza Nazionale, CCD-CDU – in der Verhältniswahl abgaben. Für die mangelnde „Disziplin“ bei der Wahl der Koalitionskandidaten dürften zwei Faktoren verantwortlich gewesen sein: ein negativer Koalitionseffekt, in dem Sinne, daß viele Wähler die Koalitionsentscheidung ihrer Partei nicht billigten, und ein negativer Führungseffekt in dem Sinne, daß die Wähler dem Spitzenkandidaten der Koalition eine Absage erteilten. Der erste Effekt dürfte der Gewichtsverschiebung innerhalb des Mitte-Rechts-Bündnisses zuzurechnen sein, der zweite dem Umstand, daß Berlusconi angesichts seines Scheiterns als Regierungschef, der Ermittlungen der Justiz gegen ihn und eines mit schrillen Tönen und demagogischen Versprechungen geführten Wahlkampfes gegenüber seinem Debüt auf der politischen Bühne an Anziehungskraft eingebüßt hatte. Demgegenüber strahlte der Spitzenkandidat Prodi Mäßigung, Seriosität und Kompetenz aus und erreichte mit einem Wahlprogramm, das den Ruf nach Stärkung der Marktkräfte und der Privatisierung von Staatsunternehmen mit der Verpflichtung auf den Wohlfahrtsstaat zum Schutz der Schwachen verband, auch viele traditionell bürgerliche Wähler.

Über die Kräfteverhältnisse innerhalb der beiden Lager geben die Ergebnisse der Verhältniswahl, welche die Parteipräferenzen der Wähler ausdrücken, Auskunft (vgl. Tab. 1). Mit einem Stimmenanteil von 21,1 Prozent erwies sich der PDS als stärkste Partei überhaupt und als die dominierende Kraft des „Ölbaums“. Mit 8,6 Prozent ging die von dem ehemaligen Gewerkschaftsfunktionär Bertinotti geführte Ri-

fondazione Comunista als zweitstärkste Formation des Mitte-Links-Bündnisses aus den Wahlen hervor. Die Liste des PPI (mit der Südtiroler Volkspartei und weiteren kleinen Verbündeten) kam auf 6,8 Prozent. Die Grünen scheiterten mit 2,5 Prozent an der 4-Prozent-Klausel, sind also nur mit den in der Mehrheitswahl vom „Ölbaum“ unterstützten Kandidaten im Parlament vertreten. Die Liste Dini-Rinnovamento Italiano erzielte 4,3 Prozent der Stimmen. Innerhalb des Mitte-Rechts-Bündnisses sind die Gewichte weniger ungleich verteilt. Berlusconi Forza Italia erzielte mit 20,6 Prozent ein Ergebnis, das dem des PDS sehr nahe kam, doch konnte die Alleanza Nazionale seines Bündnispartners und Rivalen Fini 15,7 Prozent der Stimmen erringen. Die dritte Formation des „Pols der Freiheiten“, die Liste CCD-CDU, mußte sich mit 5,8 Prozent begnügen.

Weil zwischen den beiden Lagern ein ungefähres Kräftegleichgewicht besteht, verfügen die kleinen Koalitionspartner jeweils über eine starke Verhandlungsmacht bzw. ein beachtliches Erpressungspotential. Dies gilt insbesondere für die Rifondazione Comunista, die an der Regierung Prodi nicht beteiligt ist, sondern sie im Parlament stützt, dafür aber von Fall zu Fall ihren Preis verlangt. Beide Koalitionen sind heterogen und mitnichten stabil. Mehr noch als ideologisch-programmatische Differenzen sind dafür eine zur Sucht gesteigerte Streitlust der Politiker und Rivalitäten zwischen Zaunkönigen verantwortlich. Gleichzeitig gedeihen Pläne für die Fusion von Splitterparteien der linken Mitte oder die Schaffung einer großen Parteienföderation des Mitte-Rechts-Bündnisses, ebenso Szenarien wie die Ab-

werbung Dinis von der Mitte-Links-Koalition oder die von Forza Italia und PDS geführte große Koalition, mit der Berlusconi zeitweise liebäugelt. Auch wenn es sich dabei meist um taktisch motivierte Sandkastenspiele handelt, schaffen sie ein Klima von Spannung, Betriebsamkeit und Intrige, das für viele Akteure den Reiz der „politique pure“ ausmacht.

Obwohl die Regierungskoalition wie das Oppositionsbündnis alles andere als geschlossen sind und in ihrer Handlungsfähigkeit durch innere Auseinandersetzungen behindert werden, ist nicht zu übersehen, daß das Mitte-Rechts-Bündnis strukturell schwächer ist als die Mitte-Links-Koalition. Forza Italia steht und fällt bis auf weiteres mit Berlusconi und hat bisher wenig Fortschritte beim Aufbau einer Parteiorganisation gemacht, sondern von den personellen und finanziellen Ressourcen des Fininvest-Konzerns gelebt. Berlusconi wiederum hat in Fini einen Rivalen um die Führung, dessen Partei über eine eingespülte Organisation verfügt, selbst wenn der Mitgliederbestand weit niedriger sein dürfte als offiziell ausgewiesen (1995: 468 000) und die Effizienz des Apparats des MSI gewöhnlich überschätzt worden ist. Das „Ölbaum“-Bündnis wird von einer dominanten Partei angeführt, die immer noch über den höchsten Mitgliederbestand (1995: 682 000) und die stärkste Organisation verfügt. Ihr Chef D'Alema ist auf dem PDS-Parteitag im Februar 1997 mit einer Mehrheit von 88 Prozent in seinem Amt bestätigt worden. Der Architekt der Regierungskoalition ist auch ein versierter Taktiker, der sich zusammen mit dem Regierungschef der Aufgabe widmen muß, eine prekäre parlamentarische Mehr-

heit zusammenzuhalten, und gleichzeitig die politischen Ambitionen Prodis zu zügeln entschlossen ist. Angesichts der Schwäche der Mitte-Rechts-Opposition kann die Rifondazione Comunista die Doppelrolle der parlamentarischen Stütze der Regierung und des oppositionellen Volkstribunen spielen. Wie weit das Kalkül, sie werde nicht das Odium, eine Links-Regierung gestürzt zu haben, auf sich nehmen, die Regierung Prodi trägt, bleibt abzuwarten.

Solange die Lega Nord an ihrem separatistischen Programm festhält und mit symbolischen Provokationen den Anspruch auf die Unabhängigkeit „Padaniens“ bekräftigt, ist sie für die anderen Parteien kein Koalitionspartner. Dies könnte sich ändern, wenn ihre Wähler nicht mehr durch maximalistische Positionen zu mobilisieren sind und Bossi als konsequentester Verfechter des Föderalismus auftreten würde. In diesem Fall würde die Lega nicht nur wieder am Koalitionsspiel teilnehmen, sondern ihr würde auch die Rolle des von beiden Lagern umworbenen Königsmachers zufallen.

Vieles spricht also dafür, daß die Transformation des italienischen Parteiensystems nach fünf Jahren noch keineswegs abgeschlossen ist. Das neue Wahlrecht hat zwar insofern eine begrenzte Bipolarisierung gefördert, als die Logik der Mehrheitswahl die Bildung von Koalitionen vor den Wahlen erzwingt. Eine wirkliche Flurbereinigung der Parteienlandschaft im Sinne eines Konzentrationsprozesses hat jedoch nicht stattgefunden. Die Vergabe eines Viertels der Sitze im Parlament durch Verhältniswahl bedeutet einen Artenschutz für kleinere Parteien, wenngleich die Vier-Prozent-Klausel Splitterpartei-

en, deren Kandidaten nicht durch Listenverbindungen oder Absprachen in der Mehrheitswahl abgesichert sind, eliminiert. Die Stärkung des Persönlichkeitselements, die man sich von der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen erhofft hatte, ist nur in begrenztem Umfang eingetreten. Weil jeweils die Ansprüche mehrerer Koalitionspartner befriedigt werden müssen und die Kandidaten das Potential der Koalitionswähler möglichst ausschöpfen sollen, ist die Kandidatenaufstellung Sache der Parteizentralen geblieben. Bei weiterhin hoher Fragmentierung der Parteienlandschaft haben sich die Formen des Parteienwettbewerbs teilweise verändert. Wo etwa früher Flügel innerhalb der DC miteinander konkurrierten, stehen sie sich jetzt als Parteien, die verschiedenen Koalitionen angehören, gegenüber. Der durch das Wahlrecht ausgeübte Zwang zur Koalitionsbildung führt unter den gegebenen Verhältnissen dazu, daß der Parteienwettbewerb und damit die Konflikte innerhalb der Koalitionen tendenziell zunehmen. Dabei hat der Polarisierungsgrad insofern abgenommen, als keine größere Partei mehr von anderen als Antisystempartei definiert wird und generell als nicht koalitionsfähig gilt. Die Koalitionsgrenzen wiederum sind alles andere als festgefügt, wie die Diskussion über Seitenwechsel und Umgruppierungen anzeigt. Auch die Dauerhaftigkeit von Neugründungen ist mit einem Fragezeichen zu versehen. Da in den parlamentarischen Beratungen über die Reform des Regierungssystems erneut Änderungen des Wahlrechts zur Debatte stehen, ist die Parteienszene ebenso wie die Koalitionspolitik auch in Zukunft für Überraschungen gut.

Auf dem Weg zur Europäischen Währungsunion

In der im Mai 1996 gebildeten Regierung Prodi stehen an der Spitze der Schlüsselressorts Politiker und Technokraten, die sich durch Kompetenz, Erfahrung und hohes öffentliches Ansehen auszeichnen. Das Schatz- und Haushaltsministerium wird von dem langjährigen Gouverneur der Zentralbank Carlo Azeglio Ciampi geleitet, das Außenministerium von dem ebenfalls aus der Banca d'Italia kommenden vorherigen Regierungschef Lamberto Dini, das Innenministerium von dem früheren „Außenminister“ des PCI und ehemaligen Parlamentspräsidenten Giorgio Napolitano (PDS) und das Verteidigungsministerium von Beniamino Andreatta (PPI), als Bologneser Wirtschaftswissenschaftler Lehrer von Romano Prodi und einer der führenden Köpfe der DC-Linken. Stellvertreter der Ministerpräsident und jüngstes Kabinettsmitglied als Minister für Kulturgüter ist der mediengewandte PDS-Politiker Walter Veltroni (Jg. 1955), der neben der Riege von „elder statesmen“ den Aufstieg einer neuen Politikergeneration symbolisiert.

Zu den vorrangigen Aufgaben, die sich die Regierung Prodi gesteckt hat, zählen: die Sanierung der Staatsfinanzen mit dem Ziel, Italiens Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion zum 1. Januar 1999 zu ermöglichen; eine Verfassungsreform, um die Regierbarkeit des Landes zu verbessern und durch eine Föderalisierung der Herausforderung der Lega Nord zu begegnen; der Übergang zu einem „schlanken Staat“, der durch die Privatisierung von Staatsunternehmen und eine Reform der öffentlichen

Verwaltung verwirklicht werden soll; eine Justizreform, die auf eine Beschleunigung der Gerichtsverfahren und den Abbau des Berges unerledigter Zivilprozesse zielt, sowie die Modernisierung des Bildungswesens, dem zentrale Bedeutung für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung Italiens zuerkannt wird.

Diese mitnichten vollständige Aufzählung macht deutlich, daß auch eine volle Legislaturperiode, die Prodi sich als Amtszeit seiner Regierung vorgenommen hat, kaum ausreichen dürfte, um ein derart ehrgeiziges Programm einzulösen.

Der Kalender und die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages verleihen der Sanierung der Staatsfinanzen besondere Dringlichkeit. Seit Monaten ist die Aufnahme Italiens in die dritte Stufe der Währungsunion zum 1. Januar 1999 Gegenstand einer fast neurotischen öffentlichen Debatte. Jede Äußerung von Bundesbankpräsident Tietmeyer über die strikte Einhaltung der Konvergenzkriterien oder von Chirac oder Waigel bekundete Zweifel an Italiens Fähigkeit, die Kriterien rechtzeitig zu erfüllen, verursachen einen Sturm der Entrüstung im Blätterwald und werden als Bestätigung dafür gewertet, daß Deutschland und Frankreich sich verschworen haben, Italien von der ersten Runde auszuschließen. Staatspräsident Scalfaro verbitet sich Benotungen der italienischen Wirtschaftspolitik aus Bonn und Frankfurt, während Prodi gegenüber der *ZEIT* für seine Politik wirbt und deutsche Führung zugunsten einer schnellen Entscheidung über die Währungsuni-

on annahmt. Deutschland erscheint in Italien vielfach als Hegemonialmacht, welche die Spielregeln der Währungsunion diktiert. Dabei wird weithin anerkannt, was der Wirtschaftsjournalist Rampini so formuliert hat: „... die deutsche Hegemonie tut Italien gut. Sie erlegt uns Einschnitte im öffentlichen Sektor auf, die wir schon seit langer Zeit hätten vornehmen müssen, nicht so sehr um in irgendeinen europäischen Club aufgenommen zu werden, sondern in unserem eigenen Interesse und dem der künftigen Generationen.“

Kein Zweifel, der Ausschluß Italiens von der Kerngruppe der Währungsunion würde als Kränkung eines Gründungsmitgliedes der Europäischen Gemeinschaft empfunden und einem Marginalisierungskomplex Vorschub leisten, der Italiens europapolitische Kooperationsbereitschaft wahrscheinlich nicht gerade fördern würde. Daß dadurch die Sezession „Padaniens“ ausgelöst würde, wie gelegentlich zu hören ist, gehört wohl eher zu den Dramatisierungen, zu denen politische Akteure und die Medien vielleicht auch aus taktisch motiviertem Zweckpessimismus neigen. Jenseits von Prestigeerwägungen und der Wahrung des kollektiven Selbstwertgefühls ist aber zu berücksichtigen, daß die Regierung Prodi nicht nur die Perspektive der Währungsunion braucht, um die Sanierung der Staatsfinanzen innenpolitisch voranzubringen, sondern auch auf den ökonomischen Synergieeffekt setzt, der zwischen dem Abbau der Staatsverschuldung und der Mitgliedschaft in der Währungsunion bzw. der von den Finanzmärkten honorierten Aussicht darauf besteht.

Mit einer Politik der Haushaltskonsolidierung und der Inflationsbekämpfung sucht die Regierung weitere Zinssenkungen zu ermöglichen; diese sollen wiederum die Annäherung des öffentlichen Defizits an die in Maastricht vereinbarte 3-Prozent-Marke erleichtern. Ohne die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der Währungsunion ab Anfang 1999 wären weitere Zinssenkungen schwerer zu erreichen, und der Ausschluß Italiens von der ersten Gruppe würde den finanzpolitischen Konsolidierungskurs wegen des dann zu erwartenden Zinsanstiegs, den das Risiko Italien erzwingt, gefährden.

Erfolge beim Abbau des Staatsdefizits, das 1992, als Italien den Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems verließ, noch 10 Prozent des BIP überstieg, hat die Regierung Prodi zweifellos vorzuweisen. Schon einen Monat nach ihrem Amtsantritt legte sie einen Nachtragshaushalt vor, der Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen im Umfang von 16.000 Mrd. Lire vorsah und das Defizit für 1996 auf die Zielgröße von 5,9 Prozent zurückführen sollte. Mit dem vom Parlament Ende Dezember 1996 verabschiedeten Haushaltsrahmengesetz 1997 sollte das Budgetdefizit für 1997 auf 3,0 Prozent des BIP gesenkt werden, und zwar durch Ausgabenkürzungen, Steuer- und Abgabenerhöhungen sowie Maßnahmen des Schatzamtes in einer Gesamthöhe von 62.400 Mrd. Lire. Obwohl darin Elemente der Haushaltskosmetik und eine einmalige Europasteuer (13.000 Mrd. Lire) enthalten sind, handelt es sich um einen Kraftakt, der die Zielstrebigkeit der Regierung unterstreicht. **Durch Schonung der Renten und des Gesundheitswesens hat diese auch**

die Zustimmung der RC und der Gewerkschaften gewonnen. Mit den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und der Gewerkschaften hatte die Regierung Prodi schon im September einen „Pakt für die Arbeit“ geschlossen, der insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorsieht. Mit der Rückkehr der Lira in das Europäische Währungssystem (November 1996) hat Italien sich von einer Politik der kompetitiven Abwertungen verabschiedet und einen wichtigen Schritt in Richtung Währungsunion getan.

Wegen der ungünstigen Konjunkturentwicklung zeichnete sich freilich schon zu Beginn dieses Jahres die Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen ab. Das Haushaltsdefizit für 1996 wird mittlerweile auf 6,6 bis 7 Prozent des BIP geschätzt, und für 1997 wurden auf der Basis des Haushaltsgesetzes 3,7 Prozent veranschlagt. Mit einem vorüberlichen Nachtragshaushalt hat die Regierung Prodi Einnahmeerhöhungen und Einsparungen in Höhe von 15.500 Mrd. Lire beschlossen, um das Konvergenzziel von 3 Prozent zu erreichen. Das Gros der Maßnahmen besteht dabei aus vorgezogenen Abgaben und Steuervorauszahlungen sowie Ausgabenverlagerungen ins folgende Jahr, womit keine dauerhafte Entlastung des Haushalts verbunden ist. Eingriffe in das im europäischen Vergleich überaus großzügige und zugleich hochdefizitäre Rentensystem, wie sie auch im Bericht einer von der Regierung eingesetzten Expertenkommission (Onofri-Kommission) zur Reform des italienischen Wohlfahrtsstaates vorgeschlagen werden, hat die Regierung Prodi wegen des Widerstandes der Rifon-

dazione Comunista und der Gewerkschaften vertagt. Diese verhalten sich bei der Verteidigung der Sozialausgaben im wahrsten Sinne des Wortes strukturkonservativ und verfügen über eine Vetomacht, die den Handlungsspielraum der Regierung bei der Sanierung der Staatsfinanzen stark einengt. Während die Regierung die Weiterführung der Rentenreform von 1995 schon im Sommer dieses Jahres auf die politische Tagesordnung setzen will, wollen die Gewerkschaften, bei denen die Rentner einen wachsenden Anteil des Mitgliederbestandes ausmachen, die Diskussion darüber erst 1998 aufnehmen.

Auch wenn die Entscheidung nach Art. 109j EG-Vertrag über den Mitgliederkreis der dritten Stufe der Währungsunion auf der Grundlage der Ist-Daten für 1997 getroffen werden soll, kommt dem Haushalt 1998 große Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der italienischen Finanzpolitik zu. Dies gilt um so mehr, als die gesamte Staatsschuld 1996 nach Schätzungen der Deutschen Bank bei 124,8 Prozent des BIP liegen dürfte und bei einem geschätzten Rückgang auf 124,3 Prozent (1997) und 121,5 Prozent (1998) allenfalls in einem eingeschränkten Sinn davon die Rede sein kann, daß das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert“ von 60 Prozent nähert (Art. 104c, Abs. 2 EG-Vertrag). Dieses zweite Fiskalkriterium wird in der italienischen Debatte meist verdrängt. Der Haushalt 1998 wird deshalb die Nagelprobe auf die Fähigkeit der Regierung Prodi darstellen, über kurzfristige Aushilfen hinaus strukturelle Entlastungen des Bud-

gets durchzusetzen und einen europapolitisch glaubwürdigen Sanierungskurs einzuhalten. Daß sie dabei ihren Sturz riskiert und vermutlich innenpolitische Kompromisse eingehen muß, wird es ihr nicht gerade erleichtern, Vorbehalte der europäischen Partner gegenüber der Aufnahme Italiens in die Währungsunion abzubauen. Von daher

ist es verständlich, wenn scharfsichtige Beobachter innerhalb wie außerhalb Italiens einen engen Zusammenhang herstellen zwischen der Sanierung der Staatsfinanzen und einer Verfassungsreform, die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Exekutive steigern soll.

Ein neuer Anlauf zur Verfassungsreform

Die Reform der staatlichen Institutionen ist ein Thema, das die italienische Politik seit nunmehr zwanzig Jahren bewegt. An den Kernpunkten der Debatte hat sich seit den siebziger Jahren mit einer Ausnahme wenig geändert. Es geht nach wie vor um die Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament, eine Reform des Wahlrechts, welche die Bildung stabiler Koalitionen fördert, um die Abschaffung oder Neuordnung des Zweikammersystems und als Neuheit – seit den Wahlerfolgen der Lega im Norden – um den Übergang zum Föderalismus. Als entscheidendes Hindernis hat sich bislang immer der Umstand erwiesen, daß die Parteien sich wegen ihrer widerstreitenden Interessen bei der Institutionenreform wechselseitig blockiert haben. Denn Reformen, welche den Rahmen und die Spielregeln des Parteienwettbewerbs ändern, sind eben diesem Wettbewerb unterworfen, erfordern aber, soweit es sich um Verfassungsänderungen handelt, eine breite Mehrheit. Nach Art. 138 der italienischen Verfassung müssen Verfassungsänderungen von jeder der beiden Kammern mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden. Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder einer Kammer, von 500.000 Wählern oder fünf Regionalräten muß

ferner, sofern das verfassungsändernde Gesetz nicht in beiden Kammern mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen wurde, ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Wahlrechtsänderungen können zwar durch ein einfaches Gesetz beschlossen werden, sind aber in den neunziger Jahren, wie oben ausgeführt, nur unter dem Druck von Referenden zustande gekommen.

Die in den letzten Jahren eingetretenen Veränderungen im Parteiensystem sowie der Austausch eines guten Teils der politischen Elite haben immerhin bei der Mehrzahl der Parteien die Überzeugung reifen lassen, daß es an der Zeit sei, eine weitreichende Verfassungsreform in Angriff zu nehmen. Zu diesem Zweck hat das Parlament Ende Januar 1997 die Bildung einer Zweikammer-Kommission (Bicamerale) beschlossen, die sich aus je 35 Abgeordneten und Senatoren zusammensetzt. Sie hat den Auftrag, bis Ende Juni (!) Vorschläge zur Revision des Teils II der Verfassung („Der Aufbau der Republik“), der das staatliche Institutionengefüge regelt, zu erarbeiten und dem Parlament zur Entscheidung vorzulegen. Die Opposition hatte der Bildung der Kommission nach längerem Zögern zugestimmt, nachdem sich gezeigt

hatte, daß die von ihr gewünschte Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung nach dem Verhältniswahlrecht nicht konsensfähig war. Zum Vorsitzenden der Kommission ist der starke Mann der Regierungskoalition, PDS-Chef D'Alema, gewählt worden. Führende Vertreter der beiden großen Oppositionsparteien sind mit dem Vorsitz von Ausschüssen betraut worden, in denen Materien verhandelt werden, die ihren Fraktionen besonders am Herzen liegen. So präsidiert der Politikwissenschaftler Urbani (Forza Italia) dem Ausschuß für rechtsstaatliche Garantien, weil Berlusconi, der sich als Opfer von Justizverschwörungen sieht, davon Initiativen zur Justizreform erwartet. Alleanza Nazionale, die für ein präsidentielles Regierungssystem eintritt, stellt mit Giuseppe Tatarella den Vorsitzenden des Ausschusses „Regierungsform“. Den Ausschuß „Staatsform“, der sich der Umwandlung Italiens in ein föderales System annehmen soll, leitet der ehemalige Verfassungsgerichtspräsident Elia (PPI), den Ausschuß „Parlament und Rechtsquellen“ die RC-Politikerin Salvato. Die Lega Nord ist der Kommission ferngeblieben.

Die von den großen Parteien bewiesene Kompromißfähigkeit beim Zustandekommen der Kommission und bei der Besetzung der Ämter ist ein gutes Vorzeichen für deren Arbeit, die unter einem gewissen Erfolgsdruck steht. Andererseits ist nicht nur zweifelhaft, ob das Programm der Kommission im vorgesehenen Zeitraum bewältigt werden kann, sondern auch, ob die Parteien genügend Disziplin aufbringen, um das Terrain der Verfassungsreform vom Kampfplatz der Tagespolitik getrennt zu halten. Zu denken gibt auch, daß zentrale Fragen wie die Struktu-

ren, die Kompetenzverteilung und die Finanzverfassung eines Bundesstaates bisher allenfalls oberflächlich diskutiert worden sind, obwohl bei den maßgebenden Parteien verfassungsrechtlicher und politikwissenschaftlicher Sachverstand gut vertreten ist. Die öffentliche Debatte über die Institutionenreform hat immer noch den Charakter eines verfassungspolitischen Gesellschaftsspiels. Die historischen Entstehungsbedingungen und die Funktionslogik der politischen Institutionen, die man aus anderen Ländern zu importieren gedenkt, werden dabei oft nicht hinreichend reflektiert. Zur Verbreitung politikwissenschaftlicher Grundkenntnisse hat der Nestor der italienischen Politikwissenschaft, Giovanni Sartori, als Leitartikler des *Corriere della Sera* beigetragen; seit dem Beginn der Arbeiten der Bicamerale hat er auch die Reformdiskussion unter den Parteien stark beeinflusst.

Im Vordergrund stehen gegenwärtig die Stärkung der Exekutive zur Sicherung der Regierbarkeit und eine neue Wahlrechtsreform, obschon das Wahlrecht nicht zum eigentlichen Auftrag der Kommission gehört, weil es keine Verfassungsänderung erfordert. Für die Stärkung der Exekutive werden im wesentlichen drei Modelle angeboten, die jeweils sowohl im Regierungslager als auch in der Mitte-Rechts-Opposition Anhänger finden: ein semi-präsidentielles System nach französischem Muster, das die Volkswahl des Staatsoberhauptes einschließt, die Volkswahl des Regierungschefs, die zu einer „Regierung des Premiers“ führen soll, oder das Ankreuzen einer Präferenz für den Premierminister auf dem Stimmzettel, mit

dem der Abgeordnete im Einerwahlkreis gewählt wird.

Die erste Variante, die von Sartori propagiert wird, würde konsequenterweise einen weitreichenden Umbau des italienischen Regierungssystems erfordern. Ein Kernstück der Verfassung der V. Republik ist schließlich der „rationalisierte Parlamentarismus“, d.h. eine Beschneidung von Parlamentsrechten, die mit den Traditionen und Lasten des italienischen Parlamentarismus kaum vereinbar ist. Nicht von ungefähr sollen deshalb – nach Sartori – bei der Übernahme des französischen Modells die Befugnisse des Staatschefs eingeschränkt und die Rechte von Parlament und Regierung „besser ausbalanciert“ werden. Ein vom Volk gewählter Regierungschef hätte zwar ein höheres Maß an Legitimität als einer, der von der Gnade der Parteizentralen abhängig ist. Eine stabile Mehrheit im Parlament wäre ihm damit jedoch noch nicht gesichert. Gegner der Direktwahl des Regierungschefs machen geltend, daß dieser für eine ganze Legislaturperiode unabsetzbar wäre unabhängig davon, ob er etwas taugt oder über eine Mehrheit im Parlament verfügt. Der dritte Vorschlag, der nur eine nicht verbindliche Willensbekundung des Wählers vorsieht, würde nur die geltende Regelung ergänzen, d.h. neben den Wahlkreiskandidaten würden nicht nur die Symbole der sie tragenden Koalition, sondern auch der Name des jeweiligen Koalitionskandidaten für das Amt des Regierungschefs stehen. Da auf diese Weise noch keine starke Exekutive geschaffen würde, soll die Stellung des Premiers durch das konstruktive Mißtrauensvotum oder das Recht zur Parlamentsauflösung oder die Kombination von beidem gestärkt werden.

Mit größerer Leidenschaft als über die in ihren Konsequenzen nicht ohne weiteres überschaubaren Institutionenreformen wird über eine erneute Wahlrechtsreform diskutiert. Diese soll die parlamentarische Mehrheitsbildung und die Bipolarisierung des Parteiensystems verstärken und die Nachteile des geltenden Wahlrechts, die hohe Fragmentierung der Parteienlandschaft und das Erpressungspotential der kleinen Parteien bei der Bildung von Wahlbündnissen, beseitigen. Leisten soll dies die Mehrheitswahl mit zwei Wahlgängen in Einerwahlkreisen. Im ersten Wahlgang würden die Stimmbürger den Kandidaten der Partei, die ihr Vertrauen genießt, wählen; der zweite Wahlgang wäre dann ein Ausscheidungskampf, zu dem nach dem Vorschlag Sartoris die vier bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlgangs, nach den Vorstellungen D'Alemas diejenigen Kandidaten antreten dürften, die mehr als 7 Prozent der Stimmen erreicht haben. Strittig ist, welcher Anteil der Mandate per Verhältniswahl vergeben werden soll. Sartori schlägt 10 Prozent vor, wobei die betreffenden Sitze – als Ausstiegsprämie gewissermaßen – an die Parteien gehen sollen, deren Kandidaten sich aus dem zweiten Wahlgang zurückziehen. Die kleineren Parteien, allen voran die Rifondazione Comunista, die mit einer Regierungskrise droht, wehren sich verständlicherweise heftig dagegen, daß ihre Überlebensgarantie geschmälert werden soll mit der Folge, daß ihnen dann nur noch ein „Indianerreservat“ im Parlament übrigbleiben würde.

Schon beim gegenwärtigen Stand der Debatte zeigt sich, daß klare und eindeutige Lösungen vielen der politischen Akteure widerstreben. Aus Angst vor der eigenen

Courage neigen sie dazu, nach Kompromißlösungen zu suchen, die nicht zu weit vom status quo wegführen, aber doch das Versprechen von mehr Regierbarkeit aufrechterhalten. Deshalb bleibt abzuwarten, ob die Parteien diesmal mehr als symbolische Poli-

tik zuwege bringen und die Feststellung des Verfassungsrichters Elia widerlegen werden, wonach man es in Italien gewohnt sei, in der Krise das einzige Ereignis des politischen Lebens zu sehen.

Wahlen zur Abgeordnetenversammlung 1987 – 1996
(1994 und 1996 nur Ergebnisse der Verhältniswahl)

Jahr der Wahl	1987 %	1992 %	1994 %	1996 %
PCI/PDS	26,6	16,1	20,4	21,1
RC	–	5,6	6,0	8,6
PSI	14,3	13,6	2,2	–
Verdi	2,5	2,8	2,7	2,5
Dini/RI	–	–	–	4,3
DC/PPI	34,3	29,7	11,1	6,8
FI	–	–	21,0	20,6
MSI/AN	5,9	5,4	13,5	15,7
CCD-CDU	–	–	–	5,8
Lega Nord	–	8,7	8,4	10,1

Abkürzungen: PDS – Partei der Demokratischen Linken PCI – Kommunist. Partei Italiens RC – Kommunist. Neugründung PSI – Sozialistische Partei Italiens Verdi – Die Grünen RI – Erneuerung Italiens DC – Christdemokraten PPI – Volkspartei Italiens FI – „Vorwärts Italien!“ MSI/AN – Nationale Allianz CCD-CDU – Christlich-Demokratisches Zentrum-Vereinigte Christdemokraten Lega Nord – Liga der Nördl. Regionen

Rückantwort an die
Stabsabteilung der
Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn

(Fax: 0228/883-538)

Hiermit möchte ich die nachfolgend angekreuzten Analysen für eine Schutzgebühr von je DM 10,00 bestellen.

- | | | |
|--------------------------|---|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Standort Japan (August 1996) | Michael Ehrke |
| <input type="checkbox"/> | Polen: Die Mühen der Ebene (August 1996) | Hans R. Blumenthal |
| <input type="checkbox"/> | Standort Frankreich (September 1996) | Henrik Uterwedde |
| <input type="checkbox"/> | Japan nach den Wahlen - Vorwärts in die Vergangenheit (November 1996) | Michael Ehrke |
| <input type="checkbox"/> | Türkei - Auch Erbakans Bäume wachsen nicht in den Himmel
(November 1996) | Heinz Kramer |
| <input type="checkbox"/> | Saudi Arabia (November 1996) | Michael Field |
| <input type="checkbox"/> | Mittelstand und Globalisierung -KMU, Internationalisierung und Außenwirtschaftsförderung (November 1996) | E. Ulrich Cichy |
| <input type="checkbox"/> | Lessons from the UK Labour Market? (Januar 1997) | Paul Gregg |
| <input type="checkbox"/> | Griechenland in ruhigerem Fahrwasser - Politische und ökonomische Perspektiven (Januar 1997) | Heinz-Jürgen Axt |
| <input type="checkbox"/> | Modell Neuseeland? (Januar 1997) | Michael Dauderstädt |
| <input type="checkbox"/> | Ein Amerikanischer Wirtschafts(t)raum von Alaska bis Feuerland?
NAFTA und die Integrationsperspektiven (Februar 1997) | Alexander Schäfer |
| <input type="checkbox"/> | Israel und der gefährdete Friedensprozeß - Neue und alte Konfliktlinien im Nahen Osten (Februar 1997) | Winfried Veit |
| <input type="checkbox"/> | Direktinvestitionen, Arbeitsplatzexporte und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland (Februar 1997) | Michael Wortmann |
| <input type="checkbox"/> | Beamtenstaat Japan? (März 1997) | Michael Ehrke |
| <input type="checkbox"/> | Südostasien - Der Boom in einer kritischen Phase (März 1997) | Rolf Hanisch |
| <input type="checkbox"/> | Polen im Wahljahr 1997 (März 1997) | Hans R. Blumenthal |
| <input type="checkbox"/> | Wandel durch Konflikt - Wirtschaftliche und politische Entwicklungen im chinesischen Kulturraum (April 1997) | Carsten Herrmann-Pillath |
| <input type="checkbox"/> | Standort Brasilien (April 1997) | Jörg Meyer-Stamer |
| <input type="checkbox"/> | EURO und KMU - Chancen und Risiken einer einheitlichen Währung für die mittelständische Wirtschaft (April 1997) | E. Ulrich Cichy |
| <input type="checkbox"/> | Italien - Krise und Transformation des Parteienstaates (April 1997) | Prof. Dr. Michael Kreile |

Name, Vorname

Institution

Firma:

Lieferanschrift:

