

Johannes Heisig

Wir spielen wieder mit: Italiens neue Regierung und die EU

Italien kehrt mit der zweiten Regierung Conte als ernsthafter Partner in den Kreis der EU-Gründerstaaten zurück. Die rechtsnationale Partei Lega wurde ausgebootet und durch die Demokratische Partei ersetzt, die konstruktive europa- und migrationspolitische Positionen vertritt. Der Beitrag blickt zurück auf die destruktive Phase der 14-monatigen Regierungszeit von Lega und Fünf-Sterne-Bewegung und hinterfragt die tiefer liegenden Ursachen dieser Entwicklung. Hierzu werden auch die Entstehung und Ausrichtung der maßgeblichen Parteien betrachtet sowie Erklärungen für den populistischen Drift Italiens gesucht. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf die politischen Aufgaben angesichts fortbestehender Herausforderungen in der Sozial- und Migrationspolitik. Unter welchen Voraussetzungen geht Italien nun in einen neuen Abschnitt seiner Beziehungen mit den EU-Partnern?

Gefühl der Marginalisierung

Dass Italien ein sehr schwieriger Partner werden würde, traf die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger in der EU 2018 unvorbereitet. Von Polen, Ungarn und weiteren der ab 2004 beigetretenen Länder waren Schwierigkeiten mit den Rechtsstaatsideen des Europaprojekts bekannt. Aber Italien, Gründungsmitglied der EG von 1957 und stets an Vertiefung der Integration interessiert, galt über Jahrzehnte als berechenbarer Spieler. Nicht uneigennützig hinsichtlich der Fördergelder, aber mit einem progressiven Verständnis der eigenen Nation, die in einem vertieften Staatenbund gut aufgehoben ist. Kein verblassender Großmachtsanspruch wie Frankreich, keine Bremserei als Lebensprinzip wie Großbritannien, sondern mit breiter Überzeugung im politischen Spektrum von Sozialisten bis Konservativen, dass die Integration einen Nettogewinn dargestellt, wirtschaftlich und vom politischen Status her gleichermaßen. In diesem Sinn war Italien das ideale Pendant zur Bundesrepublik, auch zum vereinten Deutschland bis ins erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts. Einziger Misston zwischen Rom und Berlin war das Ansinnen Deutschlands auf ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, das Berlin inzwischen geräuschlos fallengelassen hat. Das gesamte UN-Konstrukt hatte sich als reformresistent erwiesen.

Als 2011 die Zerschlagung des Gaddhafi-Regimes in Libyen die Grundlage der späteren Italien-Krise entstehen ließ, waren Italien und die anderen Südländer der EU bereits wegen der Osterweiterung verstimmt. Zehn Länder des früheren „Ostblocks“ waren 2004 und 2007 beigetreten. Deutschland, Großbritannien und die Benelux-Staaten sahen Marktchancen und Arbeitskräftepotenzial, die Südländer sahen Konkurrenten um Fördergelder. Und tatsächlich mussten sich diese Südländer, denen die EU der 12 (nach dem Beitritt Spaniens und Portugals 1986) und noch der 15 (Schweden, Finnland, Österreich 1995) die beste aller Welten gewesen war, die Fördermittel mit den neuen Nettoempfängern teilen.

EU-Osterweiterung, Finanzkrise und Libyen-Krieg

Als die Entscheidungen zur Osterweiterung getroffen wurden, waren die Finanzkrise, der Libyen-Krieg und die sich verstärkende Migrationskrise noch nicht abzusehen. Italien

sah sich als Folge der Auflösung gesamtstaatlicher Ordnung in Libyen mit einem konstanten Zustrom von Migranten aus überwiegend afrikanischen Ländern konfrontiert. Die EU und mehrere Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, begegneten diesem Problem formalistisch: Nach EU-Recht, konkret dem sog. Dublin-Abkommen, dürfe ein Mitgliedstaat Migrantinnen und Migranten nur dann aufnehmen, wenn es für ihre Unterbringung und eventuelle Anerkennungsverfahren allein aufkomme. Demnach war keinerlei Hilfe zu erwarten. Zudem war das aktive Begünstigen von illegaler Migration nicht gestattet. Darunter verstanden die nördlichen Mitgliedstaaten bis etwa 2015 die Rettung durch Marineschiffe auf hoher See, deren Präsenz Italien durch den größer werdenden Zustrom verstärkte. Somit entstand auf italienischer Seite die Frustration, sich von erhobenen Zeigefingern gemäßregelt zu fühlen, die in Wirklichkeit nur ihre Untätigkeit rechtfertigen wollten.

Italien wurde durch die Libyen-Kampagne der USA, Großbritanniens und Frankreichs mit einem Problem konfrontiert, das nach den Grundsätzen der verantwortlichen Regierungsführung keine Alternativen ließ:¹ Zehntausende Menschen werden von Schleusern, teils im Dienst von Warlords, auf die lebensbedrohliche Überfahrt nach Sizilien geschickt. Diese Migrantinnen und Migranten sind nicht willkommen, sie werden von der Regierung als überwiegend nicht integrierbare Personen betrachtet. Aber sie ertrinken zu lassen, ist humanitär unvertretbar. Deshalb setzte die Regierung ihre Marine ein, um möglichst viele dieser Migranten zu retten. In der Folge bedeutete dies die Aufnahme und Unterbringung. Es bedeutete auch kriminelle Übergriffe und die Ausbeutung tausender Migranten durch die Mafia als Drogenkurier und fliegende Händler.

Verlust der Eigenständigkeit

Italien verlor zwischen 2011 und 2014 die Fähigkeit, sich selbst zu regieren. Sein Parteiensystem brach nach 1992 erneut zusammen, dieses Mal in der Hinsicht, dass es als Machtfaktor bedeutungslos wurde. Silvio Berlusconi musste im Herbst 2011 dem parteilosen Mario Monti weichen, zuvor in der EU-Kommission für Wettbewerb einschließlich der

1 Mikhelidze, N., Internazionale, 5.7.2019

Beihilfenkontrolle zuständig. Der Wettbewerbskommissar und ein parteiloses Expertenkabinett wurden von der EU als Garanten einer Stabilisierung und erneuten Konsolidierung aufgezwungen, nachdem auch bei Italien die Finanzkrise die mangelnde Eignung für die Währungsunion offengelegt hatte. Montis zentrale Aufgabe wurde von EU-Seite in Reformen zur Liberalisierung der Wirtschaft gesehen, auch der Einführung von „Workfare“: Nach diesem sozialpolitischen Prinzip werden Hilfen zum Lebensunterhalt allein gegen die Bereitschaft gewährt, für jedwede Verwendung auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.²

Im Kontrast zu dieser Bevormundung fühlten sich die Italiener seit Beginn der Migrationskrise (2011) von den Partnerstaaten in der EU allein gelassen. Sie sahen eine EU, deren Mitgliedstaaten geographische Vorteile vor Solidarität stellen: Pech hat, wer in Nachbarschaft der Hauptflüchtlingsbewegungen lebt.

2018: Koalition aus Links- und Rechtspopulisten

Als klarer Wahlsieger vom 4. März 2018 hielten die „Sterne“ den Schlüssel in der Hand: Eine Regierungsbildung gegen sie war faktisch nicht möglich, weil die anderen Parteien ideologisch zu weit voneinander entfernt waren. M5S (Movimento 5 Stelle) wurde in der Nationalversammlung klar stärkste Partei mit 32,7 %, gefolgt von PD (Partito Democratico, 18,7 %), Lega (17,4 %) und Berlusconi's Forza Italia (14 %). Ferner schafften die rechtsnationalen Fratelli d'Italia mit 4,3 % und die linksliberalen Liberi e Uguali den Sprung über die Drei-Prozent-Hürde. Das italienische Wahlsystem gibt der stärksten Partei einen Aufschlag von über 25 % ihrer Mandate, so dass die Regierungsbildung erleichtert wird.

Lega und Forza Italia hatten sich derart scharf von der bisherigen Regierungspartei PD abgegrenzt, so dass ein Zusammengehen mit ihr auch ohne den „Siegeraufschlag“ für die Fünf-Sterne-Bewegung ausgeschieden wäre. Ein Reformbedarf des Regierungssystems besteht hier allerdings: 2018 bekamen 89 zusätzliche Kandidaten des M5S einen Abgeordnetensitz, dies zudem im bestverdienenden Parlament Europas. Italienische Angehörige der Abgeordnetenkammer (Camera dei deputati) erhalten etwa das 2,5-Fache an Diäten wie ihre deutschen Kollegen im Bundestag.

Die Lega errang 73 Mandate. Schon kurz nach der Wahl vom 4. März dominierte die Erwartung, dass die Lega bei schnellen Neuwahlen stärker abschneiden und dann eventuell eine reine Rechtskoalition mit Forza Italia und rechten Kleinparteien möglich würde. Sie hatte es geschafft, sich als gesamtitalienische Rechtspartei zu etablieren, nachdem sie über 20 Jahre lang als „Lega Nord“ die politische oder zumindest fiskalische Abspaltung des wohlhabenden Nordens vom Rest Italiens propagiert hatte. Ihr erster Parteichef Umberto Bossi warb für eine Republik Padanien und erging sich in wilder Polemik gegen Rom und den Mezzogiorno (Süden).

Das zentrale Thema Immigration half der aggressiv auftretenden Lega dabei, das offensichtliche Problem der Glaubwürdigkeit zu überdecken. Der dynamischen Führungsfigur

Matteo Salvini gelang es, die separatistische Tradition der Partei hintanzustellen und ein knappes rechtspopulistisches Programm für ein – in seiner Sicht – wieder selbstbewusstes Italien vorzulegen. Während M5S mit sozialpolitischen Versprechungen in den Wahlkampf gezogen war, wesentlich einem bedingungslosen Grundeinkommen auf – soweit in etwa vergleichbar – einem Niveau knapp unter den Arbeitslosengeld-II-Sätzen einschließlich Wohngeld in Deutschland, bot die Lega Härte in der Migrationspolitik an. Darüber hinaus waren bei der Lega allein Bekenntnisse zur Stärkung der Strafverfolgung und Korruptionsbekämpfung zu erkennen, während sie wirtschafts- und sozialpolitisch neben den „Fünf Sternen“ kein Profil zeigte. Sie trug deren Sozialpolitik mit und konzentrierte sich auf Polemik gegen die EU und insbesondere die Währungsunion.³ Hier steht die Lega für den Austritt, ohne dies als Regierungspartei nachdrücklich betrieben zu haben.

Die Koalitionsbildung von M5S und Lega überrascht auch inhaltlich nur auf den ersten Blick. Beide Organisationen sind aus einer Ablehnung des italienischen Parteiensystems entstanden, das auf einem landesweiten Konsens über Grundwerte der Zweiten Republik beruhte. Dieser Konsens war auf soziale Sicherheit und die Einheit des Landes konzentriert. Dies bedeutet aus heutiger Perspektive einen begrenzten Wohlstand und die Zugehörigkeit des Landes zur Europäischen Union und zur NATO. Dies galt in der christlich-sozialistischen Mitte des politischen Spektrums, wie auch bei der Kommunistischen Partei und den Neofaschisten.

Parteiensystem im Umbruch

Nach dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems 1992 etablierten sich vor allem im rechten Spektrum Parteien, die teilweise stärker auf Aktion als auf Organisation und solide Gremienarbeit ausgerichtet sind. An ihrer Spitze steht jeweils eine besonders starke Führungsfigur, was bei Berlusconi einen für Demokratien übermäßigen Personenkult bedeutete. Umberto Bossi und Matteo Salvini (Lega Nord / Lega), Silvio Berlusconi (Forza Italia, Popolo della Libertà) und Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale, die umbenannten Neofaschisten, die 2008 sich dem Popolo della Libertà anschlossen) sind bzw. waren vergleichbare Führungsfiguren. Auch die PD, Nach-Nachfolgepartei der Kommunisten (PCI) mit gemäßigten Sozialisten und Linksliberalen in ihren Reihen, entspricht dem Muster der Aktionspartei stärker als der Programm- und Gremienpartei. Matteo Renzi, Regierungschef von Februar 2014 bis Dezember 2016, besaß zwischen von 2013 und 2018 als Parteivorsitzender ähnlich großen Einfluss. Die seitherigen Regierungschefs Paolo Gentiloni (PD) und Giuseppe Conte (parteilos) treten wesentlich zurückhaltender auf.

Das Movimento Cinque Stelle markiert einen weiteren Bruch mit den Traditionen des Parteiensystems. Klassische Parteikarrieren über Gremienarbeit und Aufstieg von lokalen über regionale bis hin zu nationalen Führungsebenen werden als nicht mehr zeitgemäß abgelehnt. Stattdessen sollen alle Fragen über Online-Abstimmungen entschieden werden.

2 Il Fatto Quotidiano, 23.10.2019

3 Feroci, N., Internazionale, 5.9.2019

Quoren und Quoten sind Vergangenheit, Entscheidungen trifft, wer gerade Freude daran hat, Politik zu machen. Durch Online-Voten werden Kandidaten für Spitzenämter ausgewählt, die zumeist keine Erfahrung mit politischen Ämtern oder Parteiarbeit haben. Prominentestes Beispiel ist die Bürgermeisterin von Rom, Virginia Raggi. Sie wurde 2016 durch eine Online-Abstimmung aufgestellt und gewann die Wahl. Hierfür war der große Unmut der Bevölkerung über die Ineffizienz und die Korruption Ausschlag gebend, die bis in der Spitzen der Verwaltung reichte und der Hauptstadt den Beinamen „Roma Mafia Capitale“ eingetragen hatte.

Aber nur scheinbar stellt die Fünf-Sterne-Bewegung eine anti-elitäre Organisation dar, wie sie sich bevorzugt darstellt. Ihr Gründer, der Komiker Beppe Grillo, ist Inbegriff der politisierenden, auf Pointen und Lacheffekte ausgerichteten Polemik. Niemand der in Spitzenämter und ins Parlament gelangten Figuren der „Fünf Sterne“ hat in der Partei annähernd gleiche Strahlkraft entfaltet, so dass Grillo auch ohne Vorsitz dieser Bewegung weiterhin das Gesicht gibt.⁴ Während Luigi di Maio Parteivorsitzender ist, übt Grillo als „Garante“ weiter erheblichen Einfluss aus und hat mehrfach parteiinterne Kritiker praktisch im Alleingang ausgeschlossen. Heute bilden die „Fünf Sterne“ nach ihrem Wahlsieg von 2018 auf nationaler Ebene und ihren großen Erfolgen bei Regional- und Kommunalwahlen vor allem im Süden des Landes die größte Verteilmaschinerie für Ämter und Mandate.

Die Bewegung begann der politischen Ausrichtung nach als links bzw. sozial progressiv. Sie wurde aber zu einer Art Partei für alles. Demokraten, Antidemokraten, Spontaneisten, Ökologen, Nationalisten, Liberale, frühere Kommunisten, aber auch Personen mit rassistischen Ansichten strömten in diese Bewegung, die eine besonders niedrighschwellige Form der politischen Mitwirkung bietet. Führungspositionen und Ämter können erreicht werden, ohne dass die einzelnen den typischen Prozess der Normierung politischer Ansichten durchlaufen. Sie erwies sich als attraktiv auch für solche, die stark rechtsorientierte und politisch autoritäre Ansichten haben, aber nicht zu den in bürgerlich-konservativen Parteien meist dominierenden sozial Bessergestellten gehören.

Diese neue Form des beliebigen Populismus trifft in Italien einen Zeitgeist des Systemverdresses, der gerade weite Teile der sich sozial abgehängt fühlenden jungen Erwachsenen erreicht. Bei den „Fünf Sternen“ treffen sie auf Gleichgesinnte mit ähnlichem Hintergrund, nicht auf Bürgerlich-Konservative, die dem Prekariat die Schuld an ihrer Lage selbst zuweisen. Somit verwundert es nicht, dass die populistische M5S das harte Umsteuern in der Immigrationsfrage mitgetragen hat. In den 14 Monaten Regierungszeit mit der Lega zeigte die größere Regierungspartei keinen starken Drang nach einem Koalitionswechsel. Vielmehr entsprachen die Abriegelung Italiens gegenüber Migranten, die häufig mangelhafte Unterbringung, die Ablehnung der Perspektive auf Einbürgerung für deren Kinder und das Vorgehen der Justiz gegen die Seenotrettung dem Mehrheitswillen der Parteimitglieder.

Konfrontation und Normalisierung

Die M5S wandte sich ebenso wie die Lega und die anderen Rechtsparteien gegen die Position der PD, in Italien geborenen Personen, nach französischem Vorbild, generell die italienische Staatsbürgerschaft zu geben. Das *ius soli* (lat.: „Recht des Bodens“) sollte das wachsende Problem von Staatenlosigkeit von Kindern lösen. Migrantinnen ohne Identitätspapiere wird dadurch die Perspektive gegeben, durch die Aussicht auf Einbürgerung ihrer Kinder aus inhumanen Gewaltverhältnissen dauerhaft zu entkommen. Für differenzierte Argumente war auch die M5S hier nicht erreichbar, stattdessen dominierte eine abqualifizierende Polemik, die den Migranten beiderlei Geschlechts die Absicht unterstellte, sich ein Bleiberecht durch Zeugung von Kindern zu sichern. Mit ihrer 2018 gestärkten Position im Süden sah die Führung die M5S sich auch berufen, den Unmut in Teilen der Bevölkerung über die Anwesenheit von Migranten aus Afrika zu artikulieren. Diese Rolle hatte in der Regierung Renzi Innenminister Angelino Alfano (Forza Italia) übernommen, als die M5S nach außen noch das linkspopulistische, aber nicht migrantenfeindliche Gesicht zeigte.

Grundsätzlich sprachen sich damit beide Regierungspartner während „Conte 1“ gegen die Aufnahme von Immigranten aus. Die Führungsspitze der M5S verhält sich jetzt in der Regierung „Conte 2“ wie der Brecht'sche Herr Keuner nach dem Tod des Agenten: Wir haben doch niemals „nein“ gesagt. In diesem Fall: Dass wir konstruktive Lösungen für den Andrang von Migranten aus Afrika (und Südasien) ablehnen, das haben wir nie gesagt. Die Lega war's, Salvini war's, wir aber sind die Guten.

Salvini versuchte im Sommer dieses Jahres, die guten Umfragewerte für seine Partei in einen Wahlsieg umzusetzen. Deshalb kündigte die Lega die Regierungsbeteiligung auf und verlangte Neuwahlen. Wegen der oben umrissenen Parteienkonstellation schienen die Aussichten gut.⁵ Aber der parteilose Regierungschef Conte und Staatspräsident Sergio Mattarella durchkreuzten den Plan vorgezogener Wahlen, in dem sie eine Regierungsbildung von M5S und PD vermittelten.⁶ Aus dem „niemals mit der PD“ wurde ein „einverstanden, wenn Renzi nicht zurückkommt“. Der umtriebige Ex-Regierungschef hätte mit Sicherheit versucht, sich in den Vordergrund zu stellen.

Für Salvini und die Lega sowie die übrige Rechtsopposition bleibt nur Protest. Der Machtpoker ist vorerst verloren.⁷ Damit ist nicht das rechtsnationale und EU-feindliche Spektrum der italienischen Politik verschwunden. Aber die Regierungskoalition kann theoretisch bis 2023 regieren. In dieser Zeit kann die in Umfragen sichtbare Wechselstimmung, welche die Lega als potenziellen Wahlsieger sah, verschwunden sein. Dies dürfte davon abhängen, ob Italien die Auswirkungen des Migrationsdrucks zusammen mit den EU-Partnern abfedern kann und in der Bevölkerung die weit verbreitete

⁵ Bonvicini, G., Internazionale, 21.8.2019

⁶ Pagella politica, 28.8.2019: Cambiare tutto, per non cambiare Conte

⁷ La Repubblica, 9.9.2019: Governo, la Camera vota la fiducia con 343 sì al Conte bis. Proteste della Lega

⁴ „Fünf Sterne“ steht für Wasser, Umwelt, Transport, Internet und Entwicklung.

Empfindung zurückgeht, überfordert und bedroht zu sein.⁸ Ebenso wird die Wirtschaftsentwicklung eine Rolle spielen: Die Koalition M5S – PD wird daran gemessen werden, ob die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen zurückgeht und ob die Handelsbilanz sich verbessert. Das chronische Defizit wird neben strukturellen Schwächen auch durch die Beschränkungen verursacht, welche die Währungsunion auferlegt. Eine Mehrheit der Wähler und der politischen Repräsentanten hatten in den letzten zwei Jahren einen Austritt befürwortet, aber dieser Punkt ist vorerst von der Agenda verschwunden. Zudem kann Italien mit der Fortsetzung der Niedrigzinspolitik und massiven Aufkäufen von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank rechnen. Mit dem Wechsel von IWF-Chefin Christine Lagarde an die Spitze der EZB ist mit einer Fortsetzung des von Mario Draghi verfolgten Ansatzes zu rechnen.

EU-Kommissar Pierre Moscovici hatte während des Machtpokers der sich formierenden neuen Regierung „Conte 2“ Entgegenkommen bei der Beurteilung des Staatshaushalts in Aussicht gestellt.⁹ Ein Defizitverfahren wird es nicht geben, der Regierung in Rom wird zugebilligt, dass sie unter den bestehenden Möglichkeiten auch mit übermäßigem Defizit eine verantwortliche Haushaltspolitik betreibe. Nach konfliktreichen 14 Monaten mit der Lega als Regierungspartner heißt es somit aus Paris, Berlin und Brüssel: *Back to square one*, oder: Gehen Sie über Los und ziehen Sie unser besonderes Wohlwollen ein!

Fazit und Ausblick

Die Italien-Krise ist mit der Verdrängung der Lega aus der Regierung nicht verschwunden. Ihre Ursachen sind aktuell durch einen politischen Coup überdeckt, dem ein inneritalieni-

sches Strippenziehen und heimliche Absprachen mit Brüssel, Paris und Berlin vorausgingen. Die Lega und die anderen Rechtsparteien polemisieren nun gegen die „Sesselkleberei“ von Parteien und eines Regierungschefs, die angeblich gegen den Willen der Bevölkerungsmehrheit regieren. Ob die Koalition durchhält, ist auch wegen Renzis Gründung der neuen Partei „Italia Viva“ fragwürdig, die nach gegenwärtigem Stand von rund 25 Abgeordneten des Parlaments unterstützt wird.¹⁰ Renzi könnte die Aufnahme seiner neuen Organisation in die Regierungskoalition erzwingen, damit auch ein strahlkräftiges Ministeramt.

Die grundlegenden Schwierigkeiten sind nicht beseitigt. Italien wird, mit gewisser Wahrscheinlichkeit, vorerst auf Irritationen durch Hafensperrungen, Beschlagnahmungen von Schiffen und die juristische Verfolgung von Seenotrettern verzichten. Aber Migranten werden zumindest an Land gelassen und einige müssen aufgenommen werden, soweit nicht einige EU-Partnerländer in den Transfer sämtlicher Personen einwilligen. Auch der Abwertungsdruck auf die – heute nur ein fiktiver Begriff – italienische Währung bleibt bestehen und verlangt permanente Käufe von Staatsanleihen durch die EZB. Die Atempause nach dem Coup von Rom kann von den gemäßigten politischen Eliten Italiens, aber auch weiterer EU-Länder als Denkanstoß genutzt werden: Die gewachsenen sozialen Ungleichheiten und die in Zukunft sicher dauerhafte Herausforderung der Migration erfordern entschlossene Maßnahmen des Ausgleichs und der verbesserten Integration.¹¹ Nur dadurch können das antidemokratische und antieuropäische Denken wieder auf kleinere Minderheiten zurückgedrängt werden, die Demokratie statt Populismus und Integration statt Konfrontation als Grundlagen des gemeinsamen Europa nicht gefährden.

8 Haski, P., France Inter, 30.8.2019: il cambio di maggioranza in Italia ha un impatto in Europa

9 Il Messaggero, 22.10.2019: Monovra, Moscovici rassicura: “Clima disteso, l’Italia risponderà serenamente.”

10 Money.it, 18.9.2019: Nasce Italia Viva di Renzi: cosa cambia per il governo Conte (Alessandro Ciprolla).

11 Ansprache Contes vor dem Senat, 16.10.2019.