

Gregor Hoppe

Institutionelle Selbstzerrüttung?

Innen- und Rechtspolitik in der Ära Berlusconi

1. Erste oder Zweite Republik?

In Frankreich spricht man von der Fünften Republik, wenn man die gegenwärtigen politischen Verhältnisse meint. In Deutschland setzt sich der Begriff Berliner Republik allmählich durch. In Italien aber ist keineswegs entschieden, in welcher Republik die Bürger leben. Und das, obwohl der Zusammenbruch des alten Parteiensystems und der Beginn der Ära Berlusconi inzwischen gut 15 Jahre zurück liegen. So sicher wie die Erste Republik also Vergangenheit ist, so zweifelhaft scheint es zu sein, ob die Zweite schon begonnen hat.

Gewiss, die Parteienlandschaft hat sich nach den beispiellosen Korruptionsskandalen der 1990er Jahre stark verändert: Mit Silvio Berlusconis *Forza Italia* hat sich im Mitte-Rechts-Spektrum nach dem Fall der Christdemokraten, der Kommunisten und der Sozialisten eine neue Kraft etabliert. Im März 2009 ist die *Forza Italia* mit der *Alleanza Nazionale* in der Partei *Popolo della Libertà* aufgegangen. Die kleinere *Lega Nord* komplettiert das Regierungsbündnis unter Berlusconi, während die Nachfolger der alten *Democrazia Cristiana* (DC) nicht mehr mit von der Partie sind. Im Mitte-Links-Lager ist der *Partito Democratico* (PD) die bestimmende Kraft. Sie ging aus einem Zusammenschluss der Linksdemokraten (den reformierten früheren Kommunisten) mit der linksliberal-katholischen Sammlungspartei *Margherita* hervor. Nach der letzten parteiinternen Urabstimmung über den Vorsitz (er ging an Pierluigi Bersani, der dem eher traditionellen linken Lager nahesteht) taten sich einige katholische Politiker mit einer Handvoll abtrünniger Christdemokraten zu einer neuen Partei zusammen. Diese Formation spielt jedoch keine größere Rolle. Der Vorgang zeigt aber, dass das Mitte-Links-Lager weit weniger gefestigt ist als die Konkurrenz von Mitte-Rechts. Dort hat sich – trotz der Rivalität zwischen Berlusconi und dem starken Mann der alten *Alleanza Nazionale*, dem Präsidenten der Abgeordnetenkammer Gianfranco Fini – noch keine ernstzunehmende Alternative zu Berlusconi positionieren können, während im Oppositionslager die Partei *Italia dei Valori*

(Italien der Werte) des ehemaligen Mailänder Staatsanwalts Antonio Di Pietro den Demokraten schwer zu schaffen macht und bei den letzten Parlamentswahlen bemerkenswert gut abschnitt. Die kommunistischen Parteien rangieren dagegen unter ferner liefen: weder die *Comunisti Italiani* noch die *Rifondazione Comunista* sind im Parlament vertreten. Man kann also durchaus feststellen, dass die oft beklagte „Unregierbarkeit“ Italiens der Vergangenheit angehört. Berlusconi hat von 2001 bis 2006 als erster Premier der Republik eine volle Wahlperiode im Amt bestritten. Und mit noch stabileren Mehrheiten in beiden Parlamentskammern ist er gerade dabei, das zu wiederholen. Insgesamt ist die Parteienlandschaft durch das Entstehen zweier größerer Blöcke übersichtlicher und gleichsam normaler geworden, weil nun sogar echte Machtwechsel möglich sind.

Aber hat sich deshalb auch die Lebenswelt der Italiener verändert? Auf diese Frage würden wohl neun von zehn mit Nein antworten. Die Bürger empfinden die öffentliche Verwaltung nach wie vor als mangelhaft und undurchsichtig. Italien ist kein gerechteres Land geworden, wie Berlusconi es versprochen hat. Die Gräben zwischen Arm und Reich werden immer tiefer. Die Staatsverschuldung galoppiert. Zwar war das traditionell nach außen abgeschirmte Bankenwesen von der Finanzkrise weniger stark betroffen als die Banken in anderen EU-Staaten, weshalb Rom auch nicht zu so umfassenden Sicherungsgarantien gezwungen war wie andere Regierungen. Dies wäre aber bei der beklagenswerten Verfassung der italienischen Staatsfinanzen auch kaum möglich gewesen. Die hohe Staatsverschuldung und die starken Beharrungskräfte in der Gesellschaft verhindern seit Jahrzehnten dringend notwendige Reformen der Verfassung, der Justiz, der sozialen Sicherungssysteme, der Schulen und Universitäten sowie des Steuerrechts. Dabei ist der Wunsch nach einer grundlegenden Änderung der politischen Verhältnisse unter den italienischen Wählern groß, und er ist, mit Blick auf das Ende der Ersten Republik, seit 15 Jahren nicht eingelöst. Eine personelle wie programmatische Erneuerung der italienischen Politik hat bislang nicht statt gefunden.

2. Der Fall der Mauer und der Aufstieg des Anti-Politikers Berlusconi

Der Zusammenbruch des Ostblocks und die Auflösung des Warschauer Pakts hatten erhebliche Auswirkungen für die meisten EU-Staaten – ein wenig zeitversetzt auch in Italien. Der *Partito*

Comunista Italiano (PCI), die mächtigste kommunistische Partei Westeuropas, verlor seinen ideologischen Bezugspunkt und sah sich ebenfalls mit Schmiergeldaffären konfrontiert, die den Erosionsprozess beschleunigten. Angewidert vom verkrusteten System aus politischer Begünstigung und Bestechung, das die Christdemokraten alter Schule und die Sozialistische Partei von Bettino Craxi etabliert hatten, strömten die Wähler der neuen Protestpartei von Berlusconi und der *Alleanza Nazionale* zu, die ihre Wurzeln im neofaschistischen *Movimento Sociale Italiano* hatte. Dass sich – unter diesen Umständen – im reichen Norden mit der *Lega Nord* eine anti-zentralistische, in mancher Hinsicht sogar separatistische Partei etablieren konnte, ist wenig verwunderlich. Seit je her hatte man dort die römische Zentralregierung ja vor allem mit Steuerlasten und einer nicht funktionierenden Verwaltung gleichgesetzt. Im Schmiergeldskandal bestätigten sich für weite Teile der Bevölkerung dieser Verdacht gegen die *Roma ladra*, die weit weg ist und Geld verschlingt, ohne den Menschen zu helfen, und das Misstrauen gegen die Kaste der egoistischen, faulen und privilegierten Politiker in den beiden Parlamentskammern. Der Zusammenbruch des Parteiensystems unter skandalösen Umständen fand zwar viel Beifall, war aber nicht geeignet, die nationale Identität zu stärken. Die uralte Distanz gegenüber dem politischen Betrieb nahm weiter zu, die staatlichen Institutionen und Verfassungsorgane verloren an Reputation und tragen bis heute schwer an diesem Ansehensverlust.

Dies erklärt, warum ein Mann so viel Zulauf erhielt, der sich dezidiert als Anti-Politiker geriert. Berlusconis offen zur Schau getragene Respektlosigkeit gegenüber anderen Verfassungsorganen findet die Billigung oder zumindest Duldung der Wähler, weil die Anfang der 1990er Jahre manifest gewordene Verkommenheit des politischen Systems bis heute nachwirkt. Für viele Wähler ist Silvio Berlusconi nach wie vor *der* Hoffnungsträger im grauen Einerlei der Politik. Dass er das Amt des Ministerpräsidenten bereits zum dritten Mal bekleidet, scheint ebenso vergessen wie die Tatsache, dass er noch kein einziges Mal in diesem Amt bestätigt worden ist. Mit den Erfolgen seiner Regierung kann es also so weit nicht her sein. Den Grund hierfür suchen Berlusconis Wähler aber nicht bei ihm, sondern im mangelhaft funktionierenden „System“, das sogar einen energischen Machertypen wie ihn daran hindere, seine Ideen umzusetzen. Berlusconi erscheint – in den Augen seiner Anhänger – wie die personifizierte Antithese zum herkömmlichen politischen

Betrieb. Daher störte sich auch kaum jemand daran, dass seine Partei gleichsam in der Retorte entstand und weder innerparteiliche Demokratie noch interne Debatten kennt. Wer damals, in der Entstehungszeit der *Forza Italia*, die berühmten „Kuchenparties“ der Partei besuchte, stellte bisweilen sogar fest, dass viele der Anwesenden keine Ahnung davon hatten, dass sie eine Veranstaltung einer politischen Partei besuchten. Außer einem vagen Freiheitspathos wurde allerdings auch nur die Gegnerschaft zur „Linken“ postuliert.

Diese inhaltliche Blässe war der große Vorteil der neuen politischen Kraft, die sich als Alternative zu allem bisher Dagewesenen präsentierte. Für welchen konkreten politischen Kurs die Partei stand, blieb ein einziges großes Fragezeichen. Ob wertkonservativ-katholisch, wirtschaftsliberal, europa- oder amerikafreundlich, das war nicht wichtig. Es wäre für die *Forza Italia* sogar kontraproduktiv gewesen, sich mit allzu konkreten Aussagen zu beschweren. Nach dem Sturz der „alten“ Parteien galt es vor allem, die allgemeine Proteststimmung und den Wunsch nach grundlegender Veränderung in Wählerstimmen umzumünzen. Das geschah am wirksamsten, indem sich die *Forza Italia* als möglichst breite Projektionsfläche für alle möglichen Vorstellungen und Wünsche anbot.

Kein geschickter Oppositionskandidat sagt im Wahlkampf genau, was er anders machen wird. Er bemängelt, was bisher geschah, vermeidet aber, sich selbst festzulegen. Diesen Kurs steuerte auch Berlusconi, der sich von Anfang an als „Anti-Politiker“ stilisierte. Mittlerweile ist diese Unentschiedenheit zum politischen Programm geworden, die weit über das hinausgeht, was auch bei anderen Politikern an Taktieren und Finassieren üblich und angesichts der Komplexität moderner Gesellschaften vielleicht auch unvermeidlich ist.

Bei Silvio Berlusconi ist dieses „Das hab’ ich nie gesagt“ zu einer Art sophistischem Mantra geworden. Mit der ständigen Neu- oder Umdeutung der eigenen Äußerungen suggeriert er sich und anderen beinahe täglich, auf jeden Fall zumindest für den Moment Recht zu haben. Er sagt heute etwas und dementiert morgen, es gesagt zu haben. Damit entleert er die öffentliche Debatte an sich, macht sie nutzlos und unfruchtbar. Für distanzierte Beobachter wirkt Berlusconi als Regierungschef denn auch wie nicht ganz bei der Sache, wie nebenbei mit ihm wichtigeren Dingen befasst, was natürlich den Verdacht bestärkt, er sei auch aus Motiven in die Politik gegangen, die er aus gutem Grunde nicht offenlegen kann. Doch die gewundene

Dauerrede lässt sich der große Kommunikator nicht nehmen. Man gewinnt den Eindruck, es gehe schon lange nur darum, das Wort zu führen, damit es die anderen nicht ergreifen können.

3. Anti-Kommunismus als Erbe der Ersten Republik

Der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den Parteien, die Berlusconi stützen, ist die Gegnerschaft zu Mitte-Links. Berlusconi hält damit künstlich einen Konflikt aufrecht, der schon die Erste Republik prägte: Die Christdemokraten regierten, um zu verhindern, dass die Kommunisten regieren konnten. In der Ersten Republik reichte das hin, um unter den Auspizien des Kalten Kriegs genügend Konsens zu finden. Heute aber hat Mitte-Links schon mehrmals regiert, ohne dass das Land zu Grunde gegangen wäre. Erstaunlicherweise aber verfängt Berlusconis Rhetorik gegen die „Linke“ nach wie vor. Es scheint kein Widerspruch zu sein, dass der Retter vor der kommunistischen Gefahr genau zu dem Zeitpunkt auf den Plan trat, als der Kommunismus bereits am Boden lag. Dieser Anti-Kommunismus ohne Kommunisten ist Ausdruck eines künstlich verlängerten Ideologiekonflikts, der es Berlusconi erlaubt, seine politische Arbeit zu rechtfertigen. Was immer dieser zuwider läuft, stellt er als Werk einer linken Verschwörung hin. So war es auch im Oktober 2009, als das Verfassungsgericht das Immunitätsgesetz seiner Regierung verwarf, das den Premier, die Vorsitzenden der beiden Parlamentskammern und den Staatspräsidenten für die Dauer ihrer Amtszeit vor Strafverfolgung geschützt hätte.

Natürlich sehen viele Partner und Gegner in Berlusconis antikommunistischer Rhetorik längst einen Anachronismus, wobei man allerdings nicht vergessen sollte, wie stark die Furcht vor einer kommunistischen Machtübernahme einst war und welche Befürchtungen in einem Land noch immer virulent sein mögen, wo rote Fahnen oder Hammer und Sichel selbst heute noch hoch im Kurs stehen und bewegende sentimentale Erinnerungen wecken können. Auch linksterroristische Gruppen sind noch immer aktiv und schüren solche Ängste. Dennoch sind viele Politiker in beiden Lagern davon überzeugt, mit der anderen Seite sehr viel gedeihlicher zusammenarbeiten zu können, als das geschieht. Geriert sich aber der starke Mann der einen Seite, nämlich Berlusconi, nach wie vor als Retter der Nation aus einer Gefahr, die von der anderen Seite ausgeht, wird jede

Zusammenarbeit schwierig – und das Land bleibt im Reformstau stecken.

4. Innenpolitik als Placebo- und *Law and Order*-Politik

Sinnbildlich für Berlusconi's politische Unentschiedenheit stehen seine beiden Bündnispartner: die nun mit der *Forza Italia* verschmolzene *Alleanza Nazionale*, die einen starken Nationalstaat will, und die fremdenfeindliche *Lega Nord*, die die Abspaltung des reichen Nordens vom armen Süden zwar nicht mehr offiziell fordert, ihr aber bei jeder Gelegenheit das Wort redet. Es sind also diametrale Gegensätze in der Regierungskoalition vertreten, was auch erklärt, dass selbst bei einer komfortablen Mehrheit die in Aussicht gestellte Reform der Verfassung noch immer auf sich warten lässt. Reformminister der jüngsten Regierung Berlusconi ist Umberto Bossi, der legendäre Gründer der *Lega*, der nun qua Amt für eine gerechtere Verteilung der Kompetenzen zwischen Zentralregierung und Regionen sorgen soll und dabei auch schon einige Erfolge verbuchen konnte. Überhaupt scheint die *Lega Nord* großen Einfluss zu besitzen. Sie ist zwar die kleinste, programmatisch aber die profilierteste Regierungspartei, die genau weiß, was sie will, während die *Alleanza Nazionale* noch immer am faschistischen Erbe laboriert und die *Forza Italia* angesichts der Dominanz ihres Vorsitzenden und ihrer inneren Heterogenität zur Unkenntlichkeit verurteilt scheint.

Dem Einfluss der *Lega* dürfte es auch zuzuschreiben sein, dass das Mitte-Rechts-Lager das Thema innere Sicherheit vollständig für sich reklamiert. Die Mitte-Links-Regierungen hingegen ignorierten die – nachvollziehbaren, häufig aber auch künstlich geschürten – Ängste der Wähler vor unkontrollierter Zuwanderung oder entdeckten viel zu spät, dass das traditionelle Auswandererland Italien schon in den 1990er Jahren zum Einwanderungsland geworden war. Berlusconi blieb auf diesem Feld nicht untätig und unternahm mehrere Versuche, vor allem illegaler Einwanderung zu begegnen. Zu nennen wären das Fini-Bossi-Gesetz, das *clandestinità* mit Haftstrafen bewehrt, und die Maßnahmen von Innenminister Roberto Maroni gegen Bootsflüchtlinge, die auf eine Rückführung von Flüchtlingsbooten nach Libyen hinauslaufen. Dass das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen und der Europarat gegen diese fremdenfeindliche Politik protestieren, stört Maroni, der von der EU-kritischen *Lega* kommt, wenig. Sein Ansatz ist betont fremdenfeindlich, wird

aber nicht von der ganzen Partei geteilt, zumindest nicht vorbehaltlos. In Norditalien gibt es nämlich viele Bürgermeister der *Lega*, die durchaus vernünftige Projekte zur Integration von Nicht-EU-Ausländern betreiben, wenn sie als billige Arbeitskräfte gebraucht werden. Die von den Medien gerne aufgegriffene und perpetuierte Rhetorik der *Lega* schürt Vorbehalte gegen Minderheiten, etwa gegen Sinti und Roma, die seit 2007 zum weitaus größten Teil aus dem EU-Staat Rumänien legal nach Italien einreisen und eben keine *clandestini* mehr sind.

Der Vorwurf Berlusconis, Mitte-Links tue nichts oder zu wenig gegen die illegale Einwanderung und die Überfremdung der Gesellschaft, wird dabei allmählich das, was in der Ersten Republik die Unterstellung war, der PCI gefährde Italien und die Westbindung des Landes. Er und seine Mitstreiter scheuen sich dabei auch nicht, höchste geistliche Würdenträger wie den Erzbischof vom Mailand, Dionigi Tettamanzi, anzugreifen, als dieser für eine menschliche Behandlung illegaler Zuwanderer eintrat. Zugleich ergriffen sie ebenso durchsichtige wie zweifelhafte Maßnahmen: So wurden etwa 3000 Heeressoldaten abgestellt, die der Polizei beim Objektschutz helfen sollen, im Ernstfall aber untätig bleiben müssen. Verteidigungsminister Ignazio La Russa erklärte dazu, diese Soldaten dienten in erster Linie dazu, der Bevölkerung das Gefühl gesteigerter innerer Sicherheit zu vermitteln. Als diese Maßnahme beschlossen wurde, verzeichnete das Innenministerium stark rückläufige Verbrechensraten. Der Sinn der im Objektschutz eingesetzten Soldaten besteht also in erster Linie darin, die Kosten der Polizei zu senken.

5. Umstrittene Justizpolitik

Parallel zu solchen Placebo-Maßnahmen plant die Regierung, das Justizwesen zu reformieren und insbesondere staatsanwaltschaftliche Abhörmaßnahmen zu erschweren. Sie trifft hier aber auf die heftige Gegenwehr von Polizei und Staatsanwaltschaft, die damit ihre Möglichkeiten eingeschränkt sehen, im Kampf gegen das organisierte Verbrechen bestehen zu können. Italiens Justizwesen kennt gewiss beides: illegale Abhörexzesse staatsanwaltlicher Ermittler, wobei schriftliche Protokolle und Audioaufzeichnungen abgehörter Telefonate fast täglich an die Medien durchsickern, und unerschrockene Anti-Mafia-Fahnder, die im Kampf gegen die großen Syndikate des organisierten Verbrechens ihr Leben riskieren und dabei gerade in letzter Zeit

beachtliche Erfolge erzielen konnten. Die Statistiken über beschlagnahmte Güter der Mafia und die vielen Verhaftungen führender Clan-Bosse sprechen hier für sich.

Niemand bestreitet heute mehr, dass das schwerfällige italienische Justizsystem dringend reformiert werden muss. Genau so einsichtig ist aber, dass viele Juristen geradezu allergisch auf entsprechende Vorschläge der Regierung Berlusconi reagieren und sogar schon in der Trennung der Laufbahnen von Staatsanwälten und Richtern einen beispiellosen Skandal erblicken, der sich deutschen oder französischen Juristen kaum erschließen wird. Die als notorisch links diffamierte italienische Justiz – und das erklärt die Allergie – hat aber in den letzten Jahren zu viele spektakuläre Angriffe über sich ergehen lassen müssen, als dass sie gelassen reagieren könnte. Berlusconi, der seit Beginn seiner politischen Karriere mit einem Rattenschwanz von Gerichtsverfahren kämpfen muss, hat sich nicht gescheut, seinen ganzen politischen Einfluss geltend zu machen, um dem ein Ende zu bereiten, und es sogar fertig gebracht, ein Gesetz zu initiieren, das es dem Angeklagten erlaubt hätte, den Gerichts-ort zu wechseln, beim bloßen Verdacht, der Richter könne befangen sein.

Überhaupt ist die Geschichte von Berlusconi und der italienischen Justiz die Chronik eines zermürbenden Machtkampfs, der einmal den Regierungschef, dann wieder die Justiz in der Offensive sieht. Fortgesetzte Feindseligkeiten und Beschimpfungen von Seiten des Regierungschefs gegen Richter und Ermittler sind an der Tagesordnung – eine italienische Spezialität, die in Ländern wie Frankreich oder Deutschland kaum vorstellbar ist. Ebenso bemerkenswert ist auch die lange Reihe von Gesetzen, die dazu angetan scheinen, nur den persönlichen Interessen des Regierungschefs zu dienen: Die Änderung von Straftatbeständen und Verjährungsfristen, die Verweigerungshaltung gegenüber den EU-Partnern bei grenzüberschreitenden Rechtsneuerungen wie dem europaweit gültigen Haftbefehl oder der Rechtshilfe zwischen Justizbehörden, schließlich Reformvorschläge, die von vielen Juristenvereinigungen in Italien nur als Versuch gesehen wurden, Richter und Staatsanwälte zu gängeln – all dies kennzeichnet die Justizpolitik von Berlusconi, der nicht einmal das Veto des Verfassungsgerichts gegen das umstrittene Immunitätsgesetz akzeptiert und schon wieder ein Gesetz eingebracht hat, das ihn und die drei anderen höchsten staatlichen Würdenträger vor Strafe schützen soll.

Angesichts der Verve Berlusconis in der Auseinandersetzung mit „den“ Juristen und angesichts der Hartnäckigkeit, mit der er hier Gesetzesänderungen betreibt, fällt es schwer, in diesen pro-domo-Bemühungen nicht das Hauptmotiv für seine politische Betätigung zu erkennen. Jedenfalls könnten Historiker in 50 Jahren durchaus Probleme dabei haben, einen anderen Beweggrund für Silvio Berlusconis Einstieg in die Parteipolitik zu finden als den, sich aus der sicheren Höhe eines Regierungsamts besser gegen juristische Ermittlungen zur Wehr setzen zu können.

Es tut fast weh, dem demokratisch gewählten Regierungschef eines befreundeten EU-Staates solche Motive zu unterstellen, und zwar auch deshalb, weil sie den italienischen Wählern weit weniger Sorgen zu bereiten scheinen als ausländischen Beobachtern. Aber ist es wirklich so, dass sich die italienischen Wähler in ihrer Enttäuschung darüber, dass sich die politischen Verhältnisse nach dem Kollaps der „alten“ Parteien nicht grundlegend änderten, an die offenkundige Entwürdigung ihrer Institutionen gewöhnt haben? Allzu große Ehrfurcht davor hatte Berlusconi nie. Anfangs, in der besonderen Lage vor 15 Jahren, mochte es noch einen gewissen bilderstürmerischen Charme haben, dass ein Unternehmer mit einer auf dem Reißbrett entworfenen Partei auf Anhieb Premier wurde. Freilich haben schon damals nicht nur seine politischen Gegner die Notwendigkeit gesehen, den persönlichen Interessenkonflikt zu lösen, in dem Berlusconi steckte. Genau das tat er aber nicht, obwohl er es immer wieder versprach. Damit schadete er aber nicht nur seiner persönlichen Glaubwürdigkeit, sondern missachtete und ruinierte gewissermaßen auch den Anspruch, den das Amt des Premiers an seinen Inhaber stellt. Und das ist bei weitem nicht der einzige Fall, wo Berlusconi mit der Würde von Staatsämtern oder staatlichen Institutionen in Konflikt geriet: die Schelte von Richtern und Justiz, das Unverständnis für Aufgaben und Arbeit eines Parlaments, das in seinem Vorschlag gipfelte, künftig nur noch die Fraktionsvorsitzenden abstimmen zu lassen, nicht mehr die Abgeordneten, seine Attacken gegen einen „linken“ Staatspräsidenten, der die Verfassungsrichter ernannt habe, die im Oktober 2009 sein Immunitätsgesetz verwarfen, und schließlich die wochenlang aufrecht erhaltenen Behauptungen, Mitte-Links habe im Frühjahr 2006 das Wahlergebnis verfälscht, so dass sein Kontrahent Romano Prodi die Wahl gewinnen konnte. All das belegt, dass Berlusconi Wert und Würde staatlicher Institutionen nichts

gelten, wenn seine Interessen berührt sind. Das dumpfe Gefühl, es könne mit diesen Institutionen so weit nicht her sein, wenn das alles möglich ist, dürfte sich nach 15 Jahren Berlusconi im öffentlichen Leben verfestigt haben. Nehmen die italienischen Wähler diese fatale Entwicklung auch deshalb hin, weil sie resigniert haben und ihnen das eigene Staatswesen heute ferner liegt als vor Beginn der Ära Berlusconi?