

Zu den Perspektiven
der Überwindung
des Berlusconiismus

Der Weg Italiens aus der Krise

Thomas Jansen

Der erste, entscheidende Schritt auf dem Wege zur Überwindung der Krise in Italien war der Rücktritt von Silvio Berlusconi als Ministerpräsident. Seine Bereitschaft zum Rücktritt hatte Berlusconi an die Bedingung geknüpft, dass vorher ein Nachtragsgesetz zum Haushalt von beiden Häusern des Parlaments verabschiedet werden müsse. In der Rekordzeit von vier Tagen erfolgte die Verabschiedung dieses sogenannten „Stabilitätsgesetzes“ im Senat und in der Abgeordnetenversammlung. Es enthielt einige der von den europäischen Institutionen von der italienischen Regierung erwarteten Maßnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen. Im Hinblick auf das Ziel, den italienischen Haushalt nachhaltig in Ordnung zu bringen, war aber der am 11. November 2011 erfolgte Rücktritt der dritten Regierung unter dem schillernden Unternehmer, der zwischen 1994 und 2011 insgesamt zehn Jahre lang die Geschicke des Landes bestimmt hatte, zweifellos wichtiger als das Stabilitätsgesetz, das den Erfordernissen der Stunde und der Lage wieder einmal bei Weitem nicht gerecht wurde.

Der Ankündigung des Rücktritts Berlusconi war eine Woche vorausgegangen, in der Italien wegen seiner hohen Staatsverschuldung unter erheblichen Druck seitens der Finanzmärkte geraten war. Zeitweise erreichte der Risikoaufschlag für die italienischen Staatsanleihen im Verhältnis zu den deutschen Bundesanleihen Spitzenwerte von 550 Basispunkten, obwohl die Europäische

Zentralbank zur Entlastung der Situation mehrfach interveniert und italienische Staatsanleihen aufgekauft hatte. Innerhalb von zwei Monaten hatte sich dieser „Spread“ verdoppelt, sodass Italien jetzt für seine Anleihen mehr als sieben Prozent Zinsen zahlen musste.

Gravierender Vertrauensverlust

Schon seit dem Sommer hatte sich eine solche Entwicklung abgezeichnet. Die Regierung machte verschiedene Anläufe, durch die Ankündigung von Sparpaketen und Reformen die Finanzmärkte zu beruhigen und ihre europäischen Partner zu besänftigen. Doch auch all diese Pläne, die bei ihrer Realisierung immerhin über fünfzig Milliarden Euro an Einsparungen ausgemacht hätten, konnten die schon seit geraumer Zeit in Mitleidenschaft gezogene Glaubwürdigkeit der Regierung und des Ministerpräsidenten nicht wiederherstellen. Denn die vorgesehenen Maßnahmen sollten durchweg erst nach den Wahlen im Jahre 2013 realisiert werden. Das war ein klares Indiz dafür, dass die Parlamentsmehrheit, bestehend aus den Abgeordneten von Berlusconi's „Volk der Freiheit“ (*Popolo della Libertà*/PDL) und der von Umberto Bossi geführten Regionalpartei *Lega Nord* (*Lega*), aus Furcht vor ihren Wählern nicht die Kraft finden würde, das Notwendige zu tun.

Besonders schädlich für das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit der Regierung wirkte sich auch aus, dass sich die eigenen Leute in der Regierung und im Parlament über den Schatzminister

Giulio Tremonti empörten. Sie hatten ihn als den Schuldigen für die Zumutungen ausmacht, die der Abbau von Privilegien ihrer jeweiligen Klientel für sie bedeutete. Berlusconi war in diesem Durcheinander nicht mehr in der Lage, die Führung wahrzunehmen.

Schließlich überwarf er sich mit seinem Schatzminister. Ergebnis war ein weiterer Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung, mit der schweren Krise auf seriöse Weise umzugehen.

In dieser Situation stand Anfang November die Abstimmung über die Jahresrechnung des Haushalts 2010 auf der Tagesordnung der Abgeordnetenversammlung. In normalen Zeiten ist das, obwohl es sich in formaler Hinsicht um einen wichtigen Akt handelt, eine Sache der Routine. Bereits einige Wochen zuvor war die Regierung bei einer entsprechenden Abstimmung unterlegen, was aber damit erklärt werden konnte, dass einige Abgeordnete der Mehrheit aus unterschiedlichen Gründen nicht rechtzeitig den Weg in den Plenarsaal gefunden hatten. Als diesmal das Ergebnis eine deutliche Niederlage des Regierungslagers signalisierte, gab es keine Ausrede. Denn inzwischen war die Zahl der Abgeordneten, die ihren Austritt aus Partei und Fraktion des PdL erklärt hatten, derart angewachsen, dass die Mehrheit definitiv verloren gegangen war.

Der Zerfall der Regierungsmehrheit hatte schon im Herbst 2010 eingesetzt, sodass die Regierung bei der Verabschiedung der wenigen Gesetze, zu denen sie sich seitdem noch aufrufen konnte, regelmäßig die Vertrauensfrage stellen musste, um die Mehrheit zu sichern.

Noch am Abend der Abstimmungsniederlage in der Kammer begab sich Berlusconi zum Staatspräsidenten, um seinen Rücktritt anzukündigen. Für seine Anhänger war dieser Schritt ein generöser Akt, da ein Rücktritt nicht erforderlich

gewesen wäre. Eigentlich hätte er weitermachen können, denn die Regierung hatte nur eine Abstimmung verloren, die nicht mit der Vertrauensfrage verbunden gewesen war. Wie in Italien üblich rankten sich sofort mehr oder weniger seltsame Vermutungen um die Motive Berlusconis und um die „wahren“ Gründe seines Rücktritts. Sein langjähriger Alliierte Umberto Bossi verstieg sich sogar zur Behauptung, Berlusconi sei erpresst worden und habe um das Schicksal seiner Unternehmen bangen müssen. Aber die Wahrheit liegt wohl einfach im Umstand, dass Berlusconi an jenem Tag der verlorenen Abstimmung mit seinem Latein am Ende war. Sein sonst unerschütterlicher Optimismus hatte ihn verlassen.

Die Negation der Krise

Die Haltung von Berlusconi und seinen Anhängern gegenüber der Staatsschuldenkrise im Euroraum und ihren Folgen war von Anfang an gekennzeichnet von einer systematischen Negation der Evidenz. Es hieß: Das ist eine internationale oder eine europäische Krise, die uns kaum betrifft, da unsere Banken solide aufgestellt und wegen ihrer relativ geringen Aktivitäten im Ausland nicht so anfällig sind wie die Banken anderer Länder; unsere Staatsanleihen werden hauptsächlich von italienischen Banken und Bürgern gehalten; die Bürger Italiens sind überhaupt vergleichsweise viel reicher als die der anderen Länder Europas, auch wenn dieser Reichtum vielleicht ungleich verteilt ist; Italien ist nicht mit Griechenland oder Portugal vergleichbar, die wegen ihrer Schulden in Schieflage geraten sind, denn das Land verfügt über die drittstärkste Volkswirtschaft im Euroraum, und auch im Weltmaßstab gehört Italien zu den Großen.

Mit Argumenten dieser Art wurden die Parlamentarier der Regierungsparteien und die Anhängerschaft hingehalten und die eigene Untätigkeit all-

zu lange gerechtfertigt. Das entsprach perfekt der illusionistischen und populistischen Politik, die die gesamte Regierungszeit Berlusconis kennzeichnete. Versprechen und Ankündigungen, denen keine Realisierungen folgten, waren ihre Markenzeichen. Steuern sollten abgeschafft oder gesenkt werden; eine Million Arbeitsplätze sollten geschaffen werden, vornehmlich auf den 150 versprochenen Baustellen für große öffentliche Werke, darunter die Brücke über die Straße von Messina, die Sizilien mit dem Festland verbinden sollte; eine große Reform mit einer systematischen Liberalisierung der immer noch in staatlicher Regie betriebenen Unternehmen sollte dem Land einen großen Schub geben; die ausufernde Bürokratie, die Initiativen und Innovationen und somit die Aktivitäten der Wirtschaft blockiert, sollte abgebaut und reformiert werden; die Provinzen, die als vierte Verwaltungsebene mit eigener politischer Organisation – neben dem Zentralstaat, den Regionen und den Gemeinden – allgemein als überflüssig betrachtet werden, sollten abgeschafft werden. Nichts von alledem hat stattgefunden. Stattdessen sind die Schulden in den Jahren, seit Berlusconi 1994 seinen Hut in den Ring warf, um das Land zu modernisieren, auf zweitausend Milliarden Euro angestiegen. Das entspricht 120 Prozent des Bruttoinlandprodukts gegenüber 104 Prozent zu Beginn der ersten Regierung Berlusconi im Jahre 1994.

Das italienische Glaubwürdigkeitsproblem trat im August 2011 ins öffentliche Bewusstsein, als der Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, und sein designierter Nachfolger, der Gouverneur der italienischen Nationalbank, Mario Draghi, in einem gemeinsamen Brief die Regierung in Rom zu einer Reihe von Maßnahmen aufforderten, deren Verwirklichung als Voraussetzung für die Fortsetzung der Stützungskäufe

von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank (EZB) gedeutet wurde, aber auch unabhängig davon eine deutliche Warnung vor den Konsequenzen weiterer Untätigkeit enthielt.

Druck aus Europa

Auch die Partner in der Eurogruppe drängten vor dem Hintergrund der Zuspitzung der griechischen Krise darauf, dass Italien nun endlich das Versäumte nachholen solle. Schließlich legte Berlusconi, nachdem die Risikoauflschläge für italienische Staatsanleihen inzwischen unaufhörlich gestiegen waren, dem Europäischen Rat, der am 27. Oktober in Brüssel über die verschiedenen Elemente der Stabilisierung der Situation im Euroraum beraten und entscheiden sollte, eine ausführliche schriftliche Absichtserklärung vor, die zunächst positive Aufnahme bei den Staats- und Regierungschefs fand. Wenig später aber meldete sich die Europäische Kommission nach eingehender Prüfung des Dokuments mit 39 detaillierten Fragen zu den angekündigten Maßnahmen, die offensichtlich einer kritischen Wertung nicht standgehalten hatten.

Als Quelle der Ermahnungen seitens der europäischen Institutionen und der Partner in der Eurogruppe wurde in der italienischen Presse seit Beginn der Krise durchweg der deutsche Rigorismus ausgemacht. Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde wegen ihrer Ablehnung von Eurobonds, die in Italien schon seit Jahren als Wundermittel angepriesen werden, zunehmend dafür verantwortlich gemacht, dass die Krise immer teurer werde. Der deutschen Politik einen unangemessenen Machtanspruch zu unterstellen war schon immer populär. Seit die Bundeskanzlerin gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten in auffälliger Weise die europäischen Krisengipfel beherrscht, wird der Vorwurf erhoben, dieses Direktorium unterwerfe

die Partner den Interessen der deutschen und französischen Banken.

Eine Regierung des Präsidenten

Was sollte nach dem Rücktritt der Regierung geschehen? Sollten vorgezogene Neuwahlen anberaumt werden, wie von einem Teil des PdL, von der *Lega* und von dem Chef der Partei „Italien der Werte“ (*Italia dei Valori*/IdV), Antonio Di Pietro, gefordert wurde? Oder sollte eine Regierung der nationalen Einheit, also eine Notstands- oder Übergangsregierung, gebildet werden? Diese Frage beherrschte einige Tage lang die Debatte, bis sich schließlich die Einsicht durchsetzte, dass es in einer Notsituation, in der das Land unter der Attacke der Märkte und einem rapiden internationalen Vertrauensverlust litt, unverantwortlich wäre, einige Monate hindurch Wahlkampf zu führen und eine Wahl mit unsicherem Ausgang zu organisieren, deren Ergebnis nichts zur Lösung der angewachsenen Probleme beitragen würde. Die Konfusion würde weiter anwachsen. Die Gefahr der Zahlungsunfähigkeit stand schließlich allen vor Augen. Italien stand am Abgrund.

Die Befürworter einer Notstandsregierung, zu denen auch der Staatspräsident Giorgio Napolitano gehörte, hatten ein starkes Argument: Bis April kommenden Jahres muss Italien 200 Milliarden Euro durch den Verkauf von Staatsanleihen am Markt refinanzieren und bis Ende des Jahres 2012 weitere 115 Milliarden. Wer könnte es verantworten, solche Operationen angesichts steigender, untragbarer Zinsbelastungen durchzuführen, die mit Sicherheit zu erwarten wären, wenn nicht sofort gehandelt würde?

Die Sondierung der Möglichkeiten, eine Regierungskrise durch die Beauftragung eines neuen Regierungschefs zu überwinden, obliegt dem Staatspräsidenten, der auch den Auftrag für eine Regierungsbildung erteilt oder aber das Parlament auflösen und Neuwahlen aus-

schreiben kann. Er ist jedoch gehalten, vor seiner Entscheidung die Meinungen der im Parlament vertretenen politischen Kräfte einzuholen. Am 12. November, dem Tage nach dem Rücktritt Berlusconi, empfing Napolitano die Delegationen der Fraktionen. Schon eine Stunde nachdem sich die Delegation des PdL als letzte verabschiedet hatte, erwartete er gegen 20 Uhr den Besuch von Professor Mario Monti, um ihm das Amt des Ministerpräsidenten anzutragen. Nachdem der Staatspräsident einige Tage zuvor den früheren EU-Kommissar und Präsidenten der renommierten Mailänder Universität Bocconi zum Senator auf Lebenszeit ernannt hatte, war allen Beobachtern klar, auf welche Persönlichkeit seine Wahl fallen würde. Napolitano hatte damit auch deutlich gemacht, dass die Ablösung Berlusconi durch eine im In- und Ausland geachtete, kompetente und glaubwürdige Persönlichkeit ihn schon länger beschäftigte und dass er sich im Stillen darauf vorbereitet hatte, den Übergang zu einer neuen Phase der italienischen Politik auf eine Weise zu steuern, die sowohl die Öffentlichkeit wie auch die Politik überzeugen würde.

Der designierte Ministerpräsident Mario Monti nahm am folgenden Tage den Auftrag des Staatspräsidenten an, konsultierte die Vertreter der politischen und gesellschaftlichen Kräfte und konnte schon nach vier Tagen – auch dies eine Rekordzeit – sein Kabinett, bestehend aus fünfzehn Ministern, vorstellen; sie wurden umgehend vom Staatspräsidenten vereidigt. Die neue Regierung besteht aus angesehenen, kompetenten und erfolgreichen Persönlichkeiten, von denen keine über ein parlamentarisches Mandat verfügt. Darunter sind viele Hochschullehrer, aber auch ein Botschafter als Außenminister, ein General als Verteidigungsminister und ein Top-Manager als Minister für Infrastruktur und Verkehr. Drei Frauen gehören dieser Regie-

rung an, sie haben jeweils große, schwergewichtige Ressorts zu leiten: Inneres, Justiz und Soziales.

Die Zusammensetzung seines Kabinetts war eine erste Meisterleistung des neuen Regierungschefs. An Zustimmung und Lob aus der Öffentlichkeit hat es nicht gefehlt. Die meisten politischen Beobachter, ebenso wie die meisten Parlamentarier, haben anerkennen müssen, dass es ein derart kompetentes Kabinett in der Geschichte der Republik zuvor kaum gegeben habe. Abgesehen davon entsprechen auch alle seine Mitglieder, angefangen beim Ministerpräsidenten, der sich selbst die Aufgabe des Wirtschafts- und Finanzministers zugewiesen hat, den Erfordernissen des hohen Auftrags des Staatspräsidenten, zuallererst das Vertrauen in die Regierung wiederherzustellen.

Der Ausschluss von Parteipolitikern aus der Regierung war eine Bedingung der Parteiführungen. Sie wollten sich nicht der Gefahr ausgesetzt sehen, durch unmittelbare Mitwirkung allzu sehr in die Pflicht genommen und bei den Wahlen, die spätestens Mitte 2013 stattfinden werden, zur Verantwortung für die zu erwartenden schmerzhaften Maßnahmen der Regierung Monti gezogen zu werden. Schon der Umstand, dass sie dieser Regierung ihr Vertrauen aussprechen und den von ihr vorgeschlagenen Reformen, Steuergesetzen und Leistungseinschnitten zustimmen sollten, war ihnen nicht geheuer. Dass sie dabei auch noch in einer übergroßen parlamentarischen Mehrheit mit ihren politischen Gegnern, denen sie bald wieder im Wahlkampf gegenüberstehen würden, vereint sein würden, war nicht leicht zu verkraften. Es wundert nicht, dass sich die populistische *Lega* dieser Zumutung entzog und eine dezidierte Opposition ankündigte.

Ein neuer Stil

Am 18. November erläuterte Mario Monti vor dem Senat und am folgenden Tag vor

der Abgeordnetenkammer die Grundzüge seines Programms. Strenge, Wachstum und Gerechtigkeit sollen die Prinzipien sein, nach denen sich seine Regierung bei dem Bemühen um die Sanierung der Finanzen und der Wirtschaft richten will. Ohne eine rigorose Überprüfung der Ausgaben auf ihren Sinn und ihre Rechtfertigung wird der Haushalt nicht ins Lot kommen. Ebenso wird aber auch bei den Einnahmen ein strenger und gerechter Maßstab angelegt werden müssen. Vor allem wird die Steuerflucht, die ein unerträgliches Ausmaß angenommen hat, systematisch und wirksam zu bekämpfen sein. Auch die Steuergesetzgebung bedarf einer Revision, um sie den europäischen Standards anzugleichen. Das alles muss in Angriff genommen werden, indem gleichzeitig das Wachstum gefördert wird. Hierzu sind auch Liberalisierungen und Reformen im Bereich der staatlichen Organisation und der öffentlichen Verwaltung nötig, um die Blockaden zu überwinden, die den Aufschwung verhindern.

Wie nicht anders zu erwarten, durchzogen Bezugnahmen auf die Europäische Union, ihre Anforderungen und Standards die Darlegungen des neuen Regierungschefs, der sich damit ebenso an die Parlamentarier wie an die italienische und internationale Öffentlichkeit wandte. Seine Rede war von einem nüchternen Ton und moralischen Ernst getragen, der sich wohltuend abhob von den Einlassungen, die man von seinem Vorgänger gewohnt war. Da Monti in diesen ersten parlamentarischen Auftritten im Senat und in der Kammer darauf verzichtete, einzelne Maßnahmen anzukündigen, war es vor allem dieser neue Stil, der den Beobachtern auffiel und der auch die breite Öffentlichkeit beeindruckte. Die Zustimmungswerte für Mario Monti stiegen mit einem Schlag auf annähernd achtzig Prozent. In dieser öffentlichen Zustimmung liegt vielleicht das größte

Kapital, das im Laufe der Realisierungen der neuen Regierung gegen ein möglicherweise schwankendes Parlament, auf dessen Einverständnis sie angewiesen ist, mobilisiert werden kann. Vorläufig braucht der neue Premier jedoch nicht zu befürchten, dass er sich im Parlament nicht durchsetzen kann. Beide Häuser sprachen ihm und seiner Regierung mit überwältigenden Mehrheiten ihr Vertrauen aus.

Der politische Kontext, in dem die Regierung Monti die Verantwortung übernommen hat, und der Auftrag, der sich daraus ableitete, verlangten zuallererst einen entschlossenen Einsatz an der europäischen Front. Sein erster Weg außerhalb Roms führte den Ministerpräsidenten deshalb schon am 21. November nach Brüssel zu Gesprächen mit dem Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, denen er seine Vorstellungen darlegte und die ihn über den Stand der Arbeiten auf der europäischen Baustelle unterrichteten. Und wie bereits im Senat angekündigt, traf Monti zwei Tage danach in Straßburg den französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy und die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel. Dies wurde als die lang ersehnte Rückkehr Italiens als ernst zu nehmender Partner nach Europa verstanden. Und tatsächlich bestätigte das Treffen die damit verbundene Erwartung. Das deutsch-französische Paar zeigte sich erfreut und bereit, den italienischen Partner in seinem Bunde als Dritten aufzunehmen. Als Finanzminister nahm Monti schließlich an einer Sitzung der Eurogruppe unter dem Vorsitz von Jean-Claude Juncker teil und erhielt dort auch die uneingeschränkte Unterstützung für den eingeschlagenen Weg.

Gestärkt durch den Zuspruch seiner europäischen Kollegen und Partner und

ermutigt durch die positive Entwicklung der Zinskosten für die italienischen Staatsanleihen, die inzwischen eine deutlich fallende Tendenz aufwiesen, legte Mario Monti schließlich am 5. Dezember ein erstes, umfangreiches Paket mit tief greifenden Reformen vor.

Erste Maßnahmen

Es sieht Maßnahmen im Wert von circa fünfunddreißig Milliarden Euro vor, die schon ab Januar 2012 in Kraft treten sollen. Sie betreffen das Rentensystem, das nicht nur die sukzessive Anhebung des Pensionsalters auf 67 Jahre vorsieht, sondern auch auf eine neue Basis gestellt werden soll, um die Gleichbehandlung der Versicherten zu garantieren. Steuern auf Immobilien und Luxusgüter sollen eingeführt und die Mehrwertsteuer auf dreiundzwanzig Prozent erhöht werden. Der politische Überbau der Provinzen soll ebenso wie verschiedene überflüssig gewordene staatliche Agenturen und Behörden abgeschafft werden. Schließlich soll das wirtschaftliche Wachstum durch eine Reihe von gezielten strukturellen Maßnahmen gefördert werden. Weitere Reformen, die insbesondere den Arbeitsmarkt betreffen werden, sollen folgen. Das entsprechende Gesetzeswerk erfuhr nach kontroversen Debatten in der Öffentlichkeit, die im parlamentarischen Verfahren zu gewissen Korrekturen führten, noch vor Weihnachten die Zustimmung sowohl der Abgeordnetenversammlung als auch des Senats, jeweils mit großer Mehrheit.

Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um die Gefahr, die von der italienischen Situation im Herbst 2011 für den Euro und die Wirtschaft im Euroraum ausgegangen ist, einzudämmen. Das Vertrauen in Italien konnte vorerst wiederhergestellt und eine glaubwürdige Perspektive aufgezeigt werden.