

# Aus Krisen geboren – die neue italienische Regierung aus Lega und MoVimento 5 Stelle und die Folgen für Europa

Alexander Grasse und Jan Labitzke\*

*The results of the Italian parliamentary elections of March 4th, 2018, triggered lasting uncertainty in the European Union: initially, because of unclear majorities that resulted in three months of a "hung parliament" until the formation of the new government, and subsequently because of the political course of the new coalition between Five Stars Movement and League. This article analyses the election results, their background, and the twisting path to a new government. It examines the government parties' coalition agreement from a European perspective and the personnel composition of the new Italian government. On that basis, the authors discuss the challenges for the European Union, Germany and France in relation to the Conte government.*

Die italienischen Parlamentswahlen vom März 2018 wurden von der Europäischen Union (EU) und Italiens wichtigsten Partnerländern mit großer Aufmerksamkeit und Spannung verfolgt – einer Mischung aus Hoffen und Bangen. Während sich insbesondere in Brüssel, Berlin und Paris angesichts des von Italien in der Ära von Matteo Renzi und Paolo Gentiloni gezeigten Reformwillens eine gewisse Zufriedenheit breitgemacht hatte und man deswegen auf größtmögliche Kontinuität hoffte, kontrastierte dazu auffallend die in den Umfragen vor der Wahl massiv zutage getretene Unzufriedenheit der italienischen Bevölkerung mit ihrer Mitte-links geführten Regierung. Dabei spielten gerade europapolitische Themen eine wichtige Rolle. Die insbesondere seitens der rechtspopulistisch-fremdenfeindlichen Lega (ehemals Lega Nord) in den letzten Jahren an den Tag gelegten europä- und eurokritischen Haltungen wie auch die seitens der aufstrebenden Fünf-Sterne-Bewegung (MoVimento 5 Stelle, M5S) verlautbarten euroskeptischen Töne hatten aufhorchen lassen. Sie waren Anlass zur Befürchtung, dass sich nach den Entwicklungen in Polen und Ungarn nun auch im Süden Europas integrationskritische Parteien mehrheitlich durchsetzen und in Regierungsverantwortung gelangen könnten. Genau dies sollte sich bewahrheiten. Der M5S sowie die Lega gingen als deutliche Gewinner aus den Wahlen hervor.

Ausgehend vom schwierigen Ergebnis der Wahlen vom 4. März 2018 fasst der vorliegende Beitrag zunächst die Ursachen zusammen.<sup>1</sup> Daran anschließend werden der langwierige und voltenreiche Regierungsbildungsprozess sowie der Inhalt der zwischen Lega und M5S geschlossenen Koalitionsvereinbarung näher untersucht, bevor abschließend die Folgen der italienischen Parlamentswahlen für die EU diskutiert werden.<sup>2</sup>

---

\* Prof. Dr. Alexander Grasse, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.  
Dr. Jan Labitzke, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen.

1 Eine ausführliche Analyse zu den Hintergründen und Ursachen des Ausgangs der Parlamentswahlen in Italien findet sich in Alexander Grasse/Jan Labitzke: Politikwechsel mit Ansage – Ursachen und Hintergründe des Wahlerfolgs der Populisten in Italien, Institut für Europäische Politik: Research Paper 1/2018.  
2 Die politische Situation in Italien und Europa befindet sich nach dem Antritt der Regierung Conte im Umbruch, täglich ergeben sich neue Entwicklungen. Der Betrachtungszeitraum des vorliegenden Artikels endet mit der Vertrauensabstimmung in der Abgeordnetenkammer am 6. Juni 2018.

## **Unklare Mehrheitsverhältnisse: das Ergebnis der Parlamentswahlen vom 4. März 2018**

Die Regierung Gentiloni und mit ihr der Parteivorsitzende des Partito Democratico (PD), Renzi, wurden an der Wahlurne deutlich abgestraft: Es kam zu einer Halbierung des Ergebnisses der Europawahlen 2014. So erhielt der PD lediglich 18,7 Prozent der Stimmen bei der Wahl zur Abgeordnetenkammer bzw. 19,1 Prozent bei der Wahl zum Senat und wurde damit nach Sitzen nur dritt- bzw. viertstärkste Kraft. Das vom PD angeführte Mitte-links-Bündnis, welches drei kleinere Parteien einschloss, erreichte insgesamt gerade einmal 22,9 Prozent der Stimmen bei der Wahl zur Abgeordnetenkammer bzw. 23,0 Prozent bei der Wahl zum Senat. Der ehemalige linke Flügel des PD, der sich von der Partei abgespalten hatte und bei den Wahlen als eigenständige Partei unter dem Namen Liberi e Uguali (LeU) antrat, machte der Mitte-links-Allianz zusätzlich Konkurrenz. LeU erhielt 3,4 Prozent der Stimmen (bzw. 3,3 Prozent bei der Senatswahl). Damit verlor das Mitte-links-Bündnis, das im Jahr 2013 noch knapp vor der Mitte-rechts-Koalition gelegen und dank des damals noch gültigen Wahlrechts eine Mehrheit in der Abgeordnetenkammer errungen hatte, die politische Führerschaft auf der nationalen politischen Bühne und wurde deutlich vom Mitte-rechts-Bündnis überholt, das 37,0 Prozent (bzw. 37,5 Prozent bei der Senatswahl) errang. Dabei kam es innerhalb dieser Wahlallianz jedoch zu erheblichen Machtverschiebungen: Die Partei des ehemaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi, Forza Italia (FI), die bisher das politische Lager rechts der Mitte anführte, erzielte nur 14,0 Prozent der Wählerstimmen (bzw. 14,4 Prozent bei der Wahl zum Senat) und wurde von der deutlich weiter rechts stehenden Lega unter Matteo Salvini deklassiert, welche 17,4 Prozent der Stimmen (bzw. 17,6 Prozent bei der Senatswahl) auf sich vereinigen konnte und damit ihren Stimmenanteil gegenüber den Parlamentswahlen 2013 mehr als vervierfachte. Die übrigen Stimmen für das Mitte-rechts-Lager entfielen auf die am ganz rechten Rand stehende Kleinpartei Fratelli d'Italia (FdI) sowie die rechtsliberale, christlich-konservative Splittergruppe Noi con l'Italia-Udc. Klar stärkste Einzelpartei wurde der M5S, der bei den Wahlen zur Abgeordnetenkammer 32,7 Prozent der Stimmen bekam (bzw. 32,2 Prozent bei der Senatswahl) und damit sein Wahlergebnis gegenüber der Parlamentswahl 2013, als er aus dem Stand 25,5 Prozent (Abgeordnetenkammer) bzw. 23,8 Prozent (Senat) der Stimmen gewann, deutlich verbessern konnte. Machtpolitisch ergab sich ein Patt, da die tripolare Struktur des Parteiensystems, welche sich 2013 herausgebildet hatte, zementiert wurde und weder die Mitte-rechts-Allianz noch das Mitte-links-Bündnis noch der M5S eine eigene parlamentarische Mehrheit erzielen konnten. Die politischen Sondierungen im Anschluss an die Wahl verliefen so kompliziert wie selten zuvor in der Geschichte der Republik, da sich die politischen Gegner lange unversöhnlich gegenüberstanden.

## **Ursachenanalyse für den Wahlausgang – die Verknüpfung von Innen- und Europapolitik**

Der Wahlkampf vor dem 4. März 2018 war wie selten zuvor von europapolitischen Themen geprägt bzw. von Themen, die nahezu von allen Akteuren in Politik und Medien in einen engen Zusammenhang mit der EU gebracht wurden, wobei meistenteils kritische Töne dominierten. Innen- und europapolitische Themen waren vielfach kaum voneinander

zu trennen. Zu den wichtigsten Feldern der politischen Auseinandersetzung zählten einerseits sozioökonomische Themen wie Steuern (u.a. Forderungen nach einer „flat tax“, s.u.), Wirtschaft (Stimulierung des Wachstums), Arbeitsmarkt (Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und Korrekturen am „JobsAct“ der Regierung Renzi), soziale Mindestsicherung, Einführung eines Mindestlohns, Rente (Rücknahme bzw. Korrektur der „Riforma Fornero“ aus dem Jahr 2011, welche zu Leistungskürzungen und einer Erhöhung des Renteneintrittsalters geführt hatte) und Familie (Kindergeld) sowie andererseits Innere Sicherheit, Flüchtlingspolitik und Migration. Hinzu kamen punktuell Themen wie Studiengebühren und öffentliche Rundfunkbeiträge, die Ausweitung des Notwehrparagraphen im Strafgesetzbuch sowie die viel diskutierte Einführung des Ius soli (Erwerb der Staatsangehörigkeit mit dem Geburtsort). Eine Quantifizierung und parteipolitische Zuordnung der Hauptstichwörter, welche im Wahlkampf in den italienischen Tageszeitungen auftauchten, zeigen recht gut die Schwerpunkte der Parteien auf: Im Falle der Lega war es der Begriff „Euro“, bei Forza Italia „Steuern/flat tax“, beim PD „Arbeit“ und im Falle des M5S „BürgerInnen“.<sup>3</sup> Dabei tat sich bereits ein signifikanter Nord-Süd-Gegensatz auf: Während neben der Einwanderungspolitik und der sogenannten Flüchtlingskrise im Norden die Steuerpolitik das herausragende Thema war (wobei Berlusconis Forza Italia eine „flat tax“ mit einem einheitlichen Steuersatz bei Einkommens- und Körperschaftssteuer von 23 Prozent propagierte und die Lega sogar eine Reduzierung auf 15 Prozent forderte), spielten im Süden des Landes eindeutig die Sozialpolitik, Massenarbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse die wichtigste Rolle.<sup>4</sup>

Um die innen- und europapolitische Verknüpfung der Wahlkampfthemen verstehen und den Wahlausgang vom März 2018 einordnen zu können, ist es elementar, die politische Entwicklung seit dem Jahr 2011 nachzuvollziehen. Nachdem Berlusconi im Herbst 2011 aufgrund der drohenden Refinanzierungsprobleme Italiens infolge eines rasant gestiegenen Zins-Spreads vom Amt des Ministerpräsidenten zurücktreten musste, hatte die Regierung aus externen Fachleuten unter Führung des ehemaligen Binnenmarkts- und Wettbewerbskommissars Mario Monti versucht, Italien innerhalb weniger Monate mithilfe einer Rosskur haushaltspolitisch zu sanieren, und strukturelle Reformen durchgesetzt, insbesondere bei der Rente („Riforma Fornero“). Die Risikoausfallschläge auf italienische Staatsanleihen begannen jedoch erst zu sinken, nachdem der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), Mario Draghi, im Juli 2012 bekräftigt hatte, den Euro um jeden Preis zu stützen. Die Sparpolitik der Regierung Monti hatte indes die wirtschaftliche Erholung Italiens vollständig abgewürgt, die Staatsschulden (gemessen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, BIP) in der Folge weiter ansteigen lassen, wobei die Kürzungen im sozialen Bereich zu erheblichem Widerstand in der italienischen Gesellschaft führten.<sup>5</sup> Die Krisenbewältigungspolitik der Regierung Monti bedeutete einen tiefen Einschnitt im kollektiven Be-

3 Istituto Cattaneo/Marco Valbruzzi (Hrsg.): Analisi della campagna elettorale, 28.2.2018, abrufbar unter: <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/02/Analisi-Istituto-Cattaneo-Elezioni-Politiche-2018-Analisi-della-campagna-elettorale-28.02.18.pdf> (letzter Zugriff: 8.3.2018).

4 Istituto Cattaneo/Cecilia Biancalana/Pasquale Colloca (Hrsg.): Elezioni politiche 2018. Il voto per il Movimento 5 stelle: caratteristiche e ragioni di un successo, 8.3.2018, abrufbar unter: <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/Analisi-Istituto-Cattaneo-Elezioni-Politiche-2018-Movimento-5-stelle-8-marzo-2018-1.pdf> (letzter Zugriff: 8.3.2018).

5 Alexander Grasse: Die Jagd auf den Zins oder: die Fiskalpolitik der Regierung Monti und ihre Folgen, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 11/2012, S. 751ff.

wusste Italiens und ließ die Skepsis gegenüber der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wachsen. Die 2013 bei den Parlamentswahlen krachend abgewählte Regierung Monti wurde nach langwierigen Verhandlungen zunächst von einer Interimsregierung unter Enrico Letta abgelöst, der wiederum 2014 von Renzi aus dem Amt gedrängt wurde.<sup>6</sup> Jener inszenierte sich rasch als neuer Hoffnungsträger und setzte auf eine Doppelstrategie in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, indem er eine langsamere, aber nachhaltige Reduzierung der Schuldenstandsquote Italiens verfolgte. Sparen *und* wirtschaftliches Wachstum lautete das Credo.<sup>7</sup> Insbesondere der von der Regierung Renzi befürwortete Ausbau der WWU sollte für mehr Investitionen, Wachstum und mithin Arbeit sorgen. Tatsächlich leitete die Politik der sozialdemokratisch geführten Großen Koalitionen aus Mitte-rechts- und Mitte-links-Parteien haushalts- und wirtschaftspolitisch eine Trendwende ein: Der Anstieg der Staatsschulden konnte unter den Regierungen Renzi und Gentiloni durch eine schrittweise Senkung der jährlichen Nettoneuverschuldung nicht nur gebremst werden, 2017 gelang im Zuge des allmählich wiederkehrenden Wirtschaftswachstums sogar erstmals eine Reduzierung der Bruttoschuld Italiens auf nunmehr 131,5 Prozent des BIP.<sup>8</sup> Dieser Wert ist allerdings im europäischen und internationalen Vergleich noch immer ausnehmend hoch und liegt rund 40 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der Währungsunion,<sup>9</sup> sodass die Vorgaben des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) restriktive Maßnahmen erzwingen. Durch den Fiskalvertrag konnte nicht einmal mehr die nach den Maastricht-Kriterien zulässige dreiprozentige jährliche Neuverschuldung ausgeschöpft werden; stattdessen herrscht der Zwang zur Erreichung der sogenannten schwarzen Null bis zum Jahr 2020.

<sup>6</sup> Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke: Krise, Aufbruch und Krise. Eine Skizze zur Situation Italiens seit 2008, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018, S. 3ff., hier S. 11f.

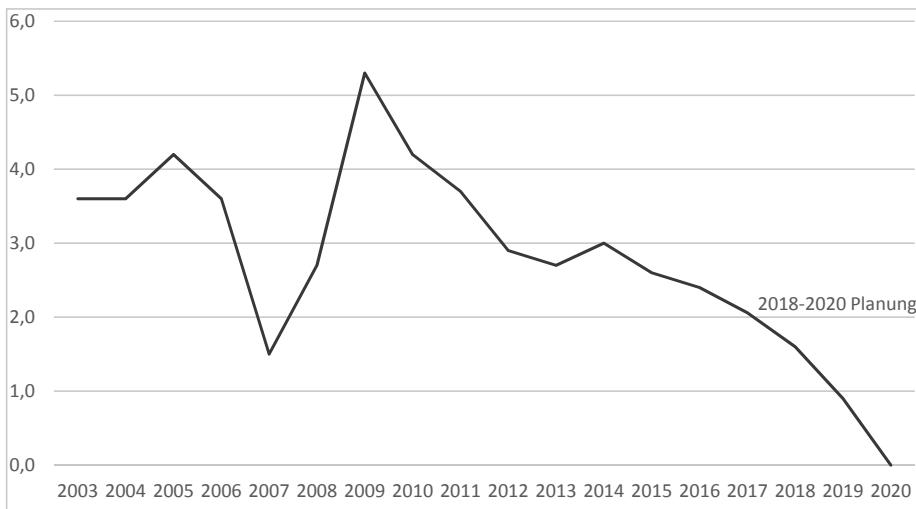
<sup>7</sup> Alexander Grasse: Die Italienische Europapolitik inmitten multipler Krisen. Die Wege der Regierung Renzi in der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018, S. 387ff., hier S. 414ff.; Luca Argenta: Nie mehr zweite Liga! Die Europapolitik Italiens unter Matteo Renzi, Friedrich-Ebert-Stiftung: Politik für Europa #2017plus, Berlin 2016.

<sup>8</sup> Für 2018 werden vom italienischen Finanzministerium 130,8 Prozent und für das Jahr 2019 128,0 Prozent prognostiziert. Vgl. Andrea Carli: Crescita per il 2018 all'1,5%: via libera del Consiglio dei ministri al Def, in: Il Sole 24 Ore, 26. April 2018.

<sup>9</sup> Die hohe Schuldenstandsquote ist im Wesentlichen eine Altlast aus der Ersten Republik. Bis 1980 lag Italiens Staatsverschuldung noch bei 56,1 Prozent des BIP und damit klar unter dem späteren Maastricht-Kriterium von 60 Prozent. Danach fielen die Ausgaben über Jahre hinweg jedoch deutlich höher aus, als es die Einnahmen eigentlich erlaubten. Ursachen waren Wachstumsschwäche, steigende Arbeitslosigkeit und der Ausbau des öffentlichen Sektors, zunehmende Korruption und eine großzügige Verteilungspolitik zur Akkommodation parteipolitischer und gesellschaftlicher Konflikte, aber auch eine zweistellige Inflationsrate sowie der Wegfall der Ankaufpflicht von nicht am Markt platzierten staatlichen Anleihen seitens der italienischen Notenbank. Die Finanzierung der Schulden Italiens an den internationalen Finanzmärkten wurde besonders kostspielig, nachdem mit Beginn der Ära Reagan seitens der USA abrupt eine Hochzinsphase eingeläutet wurde. Seit Beginn der sogenannten Zweiten Republik 1994 weist Italiens Staatshaushalt (anders als in vielen anderen Ländern Europas), induziert durch die für eine Eurozonen-Mitgliedschaft notwendige Reduzierung der Staatsausgaben, einen überdurchschnittlich hohen positiven Primärsaldo auf, was häufig übersehen wird, d.h., die Ausgaben liegen unter den Einnahmen, lässt man die Zinslast unberücksichtigt. „Nur Finnland, Belgien und Luxemburg erreichten seit Gründung der Eurozone im Mittel höhere Primärüberschüsse“. So war der Schuldenaufwuchs Italiens in den letzten gut 20 Jahren sogar unterdurchschnittlich und fiel deutlich geringer aus als etwa im Falle Spaniens oder Deutschlands. Vgl. Philipp Ehmer: Schuldentragfähigkeit Italien: stabil, aber mit höherem Wachstum noch zu verbessern, KfW Research/Fokus Volkswirtschaft, Nr. 198, 1. März 2018, S. 1 und 5.

Tatsächlich wurde der Weg dorthin von Italien weitgehend eingehalten,<sup>10</sup> wobei der jährliche Primärüberschuss im Zeitraum von 2012 bis 2017 bei konstant 1,9 Prozent des BIP lag, zur Zielerreichung bis 2020 jedoch 2,6 Prozent im Jahr 2019 und 3,3 Prozent im Jahr 2020 notwendig sind. Für 2018 ist nach Angaben des italienischen Finanzministeriums (Stand April 2018) eine Nettoneuverschuldung von 1,6 Prozent des BIP vorgesehen, welche 2019 auf 0,8 Prozent fallen soll, um 2020 dann ohne Neuverschuldung auszukommen (vgl. Abbildung 1). Für das Jahr 2021 wurde von der Regierung Gentiloni ein Haushaltsüberschuss von 0,2 Prozent des BIP angestrebt.<sup>11</sup>

**Abbildung 1: Jährliche Neuverschuldung Italiens in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2003-2020)**



Quelle: Eigene Grafik, Datenbasis Eurostat: Defizit (-) und Überschuss (+) des Staates – jährliche Daten [teina200], Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de-data/database> (letzter Zugriff: 8.3.2018). Planung der Neuverschuldung für 2018-2020 gemäß Pressekonferenz der italienischen Regierung vom 26.4.2018 (Carli: Crescita per il 2018 all'1,5%, 2018).

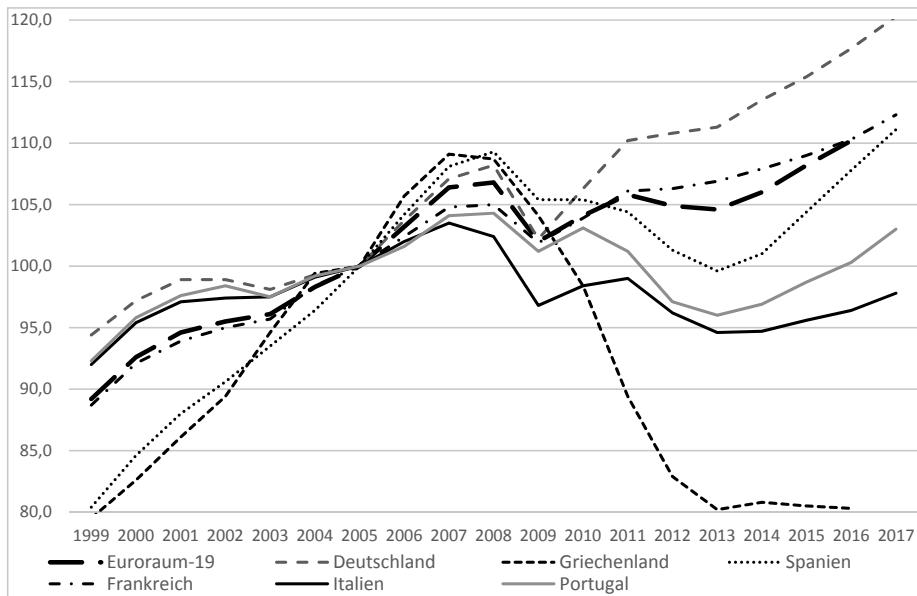
Damit waren Italien jedoch bezüglich der finanziellen Gestaltungsspielräume sehr enge Grenzen gesetzt. Die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ließ sich nicht durch eine adäquate Finanzpolitik begleiten. So konnte bzw. kann Italien nur sehr langsam aus der Krise herauswachsen. Zwar wurden in der Zeit der sozialdemokratisch geführten Regierungen Renzi und Gentiloni (2014 bis 2018) gewisse Fortschritte erzielt, doch mit 0,8 Prozent Wachstum im Jahr 2016, 1,6 Prozent 2017 und (von der Regierung Gentiloni) erwarteten 1,5 Prozent für 2018, 1,4 Prozent für 2019 sowie 1,3 Prozent für 2020 gehört Italien nach wie vor zu den Schlusslichtern bei der wirtschaftlichen Erholung der Eurozone, deren mittleres Wachstum 2017 bei 2,4 Prozent lag. Die Organisation für wirtschaftliche

<sup>10</sup> Lediglich die plötzlich notwendig gewordene Bankenrettung erhöhte die Neuverschuldung 2017 um 0,4 Prozentpunkte, sodass statt der angestrebten 1,9 Prozent am Ende 2,3 Prozent Neuverschuldung standen. Vgl. Carli: Crescita per il 2018 all'1,5%, 2018.

<sup>11</sup> Ebenda.

Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt die Wachstumsaussichten für Italien sogar noch pessimistischer ein: Sie geht von lediglich 1,4 Prozent für 2018 und 1,1 Prozent für 2019 aus.<sup>12</sup> Dabei liegt das italienische BIP noch immer rund 2 Prozent unter dem Vorkrisenniveau (Eurostat-Referenzjahr 2005), während es etwa in Deutschland im gleichen Zeitraum um rund 20 Prozent zunahm, in Frankreich um 12 Prozent wuchs und auch die Eurozone insgesamt durchschnittlich um etwa 10 Prozent zulegte (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (vor und nach der Wirtschaftskrise) in ausgewählten Staaten der Eurozone (2005=100)**



Quelle: Eigene Grafik, Datenbasis Eurostat: BIP und Hauptkomponenten (Produktionswert, Ausgaben und Einkommen) [nama\_10\_gdp], Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, Verkettete Volumen, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (letzter Zugriff: 8.3.2018).

Italien ist neben Griechenland das einzige Land der Eurozone, dessen Wirtschaftskraft heute geringer ist als zum Beginn der Währungsunion. Die Wirtschaftskrise ließ vor allem den Industriesektor Italiens massiv schrumpfen. Noch heute liegt die Industrieproduktion rund 20 Prozentpunkte unter dem Vorkrisenniveau.<sup>13</sup> Zudem verstärkte sich das bereits zuvor immense Wirtschaftsgefälle zwischen Nord- und Südalitalien.

All dies hat zu massiven Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Folge zu großen sozialen Problemen geführt. Zwar konnte die Zahl der Beschäftigten in Italien nach dem Amtsantritt der Regierung Renzi 2014 allmählich erhöht und die Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Die Rückführung der Arbeitslosigkeit erfolgt aber nur sehr langsam und ist

12 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Economic Outlook 1/2018, S. 172ff.

13 Istat: Industrial production index – Monthly data (base 2010), abrufbar unter: [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC\\_INDXPORDIND\\_1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC_INDXPORDIND_1) (letzter Zugriff: 8.3.2018).

nicht frei von Rückschlägen. Im April 2018 lag die Arbeitslosenquote im Landesdurchschnitt bei 11,2 Prozent (2,91 Millionen), was im Jahresvergleich einen erneuten Anstieg um 0,8 Prozent bedeutete.<sup>14</sup>

Die Durchschnittswerte verdecken zudem das wahre Ausmaß des Problems. Regional differenziert sind die Quoten in Südalitalien weiterhin ausnehmend hoch, mit 22,4 Prozent in Kalabrien, 20,4 Prozent in Sizilien, 19,0 Prozent in Kampanien und 17,5 Prozent in Apulien, während in Regionen wie der Lombardei, Veneto und Emilia-Romagna mit etwa 6 Prozent „deutsche Verhältnisse“ herrschen.<sup>15</sup> Auch die Jugendarbeitslosigkeit ist im nationalen Durchschnitt zwar gegenüber ihrem im März 2014 erreichten Höchststand bis Ende 2017 um rund 10 Prozentpunkte zurückgegangen, doch ist dies ebenfalls überwiegend auf positive Entwicklungen im Norden zurückzuführen. In Südalitalien finden sich für die Gruppe der 14- bis 25-Jährigen nach wie vor Arbeitslosenquoten von 58,7 Prozent in Kalabrien, 57,2 Prozent in Sizilien, 56,3 Prozent in Sardinien, 49,9 Prozent in Kampanien und 49,6 Prozent in Apulien. Im nationalen Mittel betrug die Jugendarbeitslosigkeit im April 2018 33,1 Prozent und stieg damit, trotz Frühjahrsbelebung, im Vergleich zum Vormonat erstmals wieder leicht an, nämlich um 0,6 Prozentpunkte.<sup>16</sup>

Schaut man auf die Lohnentwicklung, so zeigt sich, dass die Reallöhne in Italien zwischen 2010 und 2017 um 3,9 Prozent zurückgegangen sind, obschon nicht so stark wie in Portugal, Spanien und Griechenland. In der Folge all dessen verzeichnete Italien seit Krisenbeginn eine deutliche Zunahme des Anteils der Bevölkerung, der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht oder akut betroffen ist, mit einem weiteren Anstieg seit 2015, wobei sich diese Problematik in Südalitalien konzentriert. Die Armutgefährdungsquote (weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) lag in Italien 2016 mit durchschnittlich 20,6 Prozent deutlich höher als in Deutschland (16,5 Prozent), Frankreich (13,6 Prozent) und der Eurozone (17,4 Prozent). Die Zahl der in absoluter Armut (weniger als 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) lebenden Personen stieg in Italien zwischen 2008 und 2018 von 3,6 auf 8,3 Prozent und hat sich damit mehr als verdoppelt.<sup>17</sup>

Ein Mittel zur Beschleunigung des Wachstums könnten und müssten eigentlich mehr öffentliche Investitionen sein. Dies wurde und wird auch nahezu einhellig von allen Parteien gefordert. Doch genau hierfür fehlt das Geld in den Haushalten von Staat, Regionen und Kommunen. Die Investitionsausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung sind seit der Krise 2009 im Sinkflug und mittlerweile auf einem äußert niedrigen Niveau angekommen. Nur das von der Europäischen Kommission, der OECD und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) immer wieder für seine geringen Investitionen gerügte Deutschland<sup>18</sup> sowie Spanien haben eine ähnlich schlechte Investitionsquote. Die für die gesamte Eurozone nachweisbar rückläufige Investitionsquote ist wachstumspolitisch generell nach-

<sup>14</sup> Istat: Occupati e disoccupati (dati provvisori), Rom, 31.5.2018, abrufbar unter: <https://www.istat.it/it/archivio/216057> (letzter Zugriff: 31.5.2018).

<sup>15</sup> Istat: Unemployment rate – regional level (15 years and over), abrufbar unter: <http://dati.istat.it/?lang=en#> (letzter Zugriff: 8.3.2018).

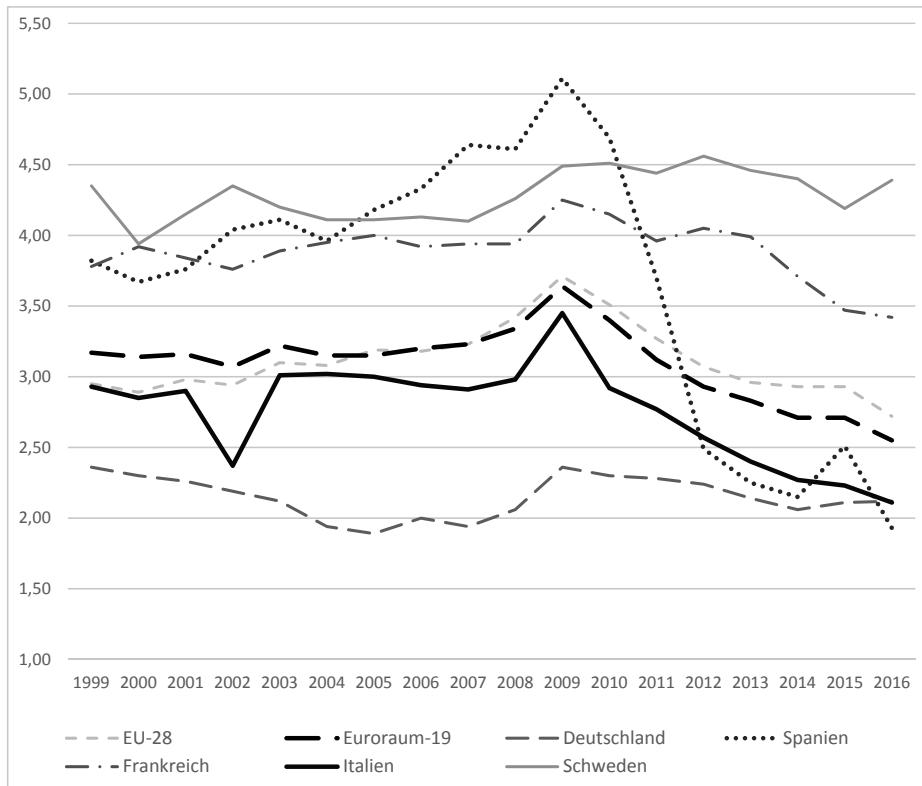
<sup>16</sup> Istat: Occupati e disoccupati, 2018.

<sup>17</sup> Für eine ausführliche Analyse siehe Grasse/Labitzke: Politikwechsel mit Ansage, 2018.

<sup>18</sup> Zuletzt im Rahmen der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission Anfang Mai 2018. Vgl. Spiegel Online: Frühjahrsprognose EU-Kommission warnt vor Protektionismus, 3. Mai 2018.

teilig und verweist auf ein grundsätzliches Problem, bei dem Italien allerdings ein besonders kritischer, zunehmend problematischer Fall ist. Es gibt jedoch auch gegenläufige Entwicklungen in der EU, wie etwa der Investitionszuwachs in Schweden belegt (vgl. Abbildung 3).

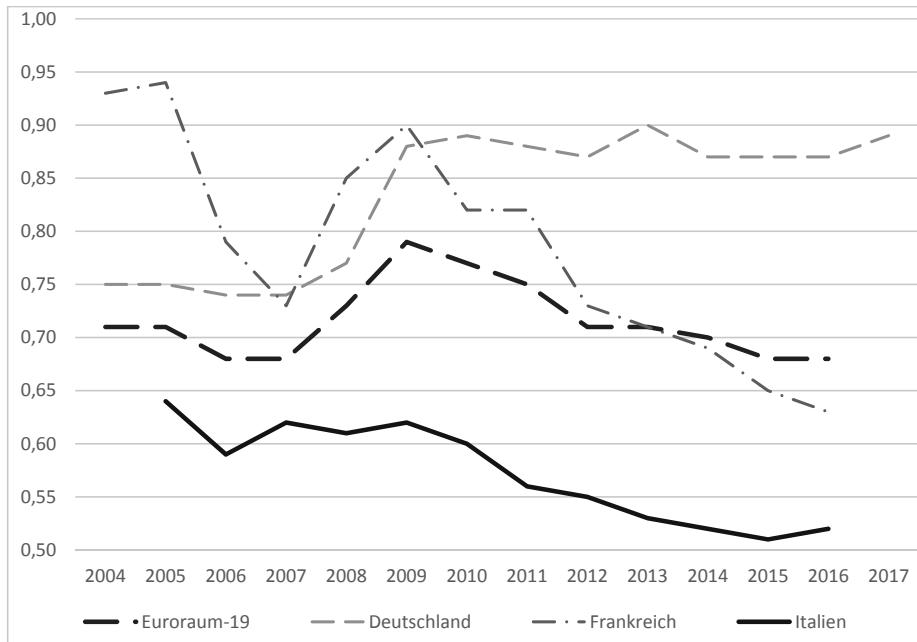
**Abbildung 3: Öffentliche Investitionen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im europäischen Vergleich**



Quelle: Eigene Grafik, Datenbasis Eurostat: Key indicators [nasa\_10\_ki], Government investment to GDP ratio (S13\_P51G/B1GQ\*100), abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (letzter Zugriff: 8.3.2018).

In diesem Zusammenhang wiegen, begründet durch den Zwang zur Austerität, äußerst spärliche Ausgaben Italiens für Forschung und Entwicklung, die deutlich unterhalb des Durchschnitts der Eurozone liegen (vgl. Abbildung 4), besonders schwer, da die notorisch geringe Produktivität des Landes nur durch mehr Innovationen gesteigert werden könnte, nachdem die Bruttolöhne in Italien bereits eher niedrig sind und eine weitere „innere Abwertung“ aus sozialpolitischen Gründen kaum in Frage kommt.

**Abbildung 4: Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozent des Brutto-inlandsprodukts**



Quelle: Eigene Grafik, Datenbasis Eurostat: GBAORD insgesamt nach NABS 2007 sozioökonomischen Zielen [gbnabsfin07], Gesamte Mittelzuweisungen für FuE, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (letzter Zugriff: 6.3.2018).

Abgesehen von einer wenig konsistenten Entwicklungspolitik für den italienischen Süden bedeutet die Austeritätspolitik für Italien auch, dass die Mittel aus den Strukturfonds der EU für Süditalien kaum wirksam wurden, da die bisherigen Regierungen in Rom, unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung, spiegelbildlich zu diesen Finanzhilfen nationale Mittel für den Süden kürzten bzw. kürzen mussten, um die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und des Fiskalpakts zur Verschuldungsreduzierung einzuhalten, obwohl diese Mittel eigentlich hätten zusätzlich investiert werden müssen, um eine aufholende Entwicklung in Gang zu setzen.<sup>19</sup> Die dem Süden Italiens aus nationalen Fördermitteln zugewiesenen Mittel entsprechen nicht einmal mehr dem, was diesem Landesteil gemäß der Bevölkerungszahl eigentlich zusteht: Anstelle von 34 Prozent der Mittel fließen lediglich 28,4 Prozent in den Mezzogiorno.<sup>20</sup>

Vor diesem Gesamthintergrund wurden das Eintreten Italiens gegenüber „Brüssel“ für mehr haushaltspolitische Flexibilität und eine Investitionsoffensive unter dem damaligen Finanzminister Pier Carlo Padoan nicht nur zum Leitmotiv der Regierungen Renzi und

19 Gianfranco Viesti: Der Süden Italiens in Zeiten der Austerität. Disparitäten und regionale Entwicklungspolitik, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018, S. 231ff.

20 Carmine Fotina: Investimenti al Sud solo grazie ai fondi Ue, in: Il Sole 24 Ore, 2. Mai 2018.

Gentiloni, sondern das Feilschen zwischen „Rom“ und „Brüssel“ um jeden Zehntelprozentpunkt an Neuverschuldung und die Auslegungen der europäischen Regularien zu dem öffentlichen Dauerthema Italiens.<sup>21</sup>

Die Situation des Landes war und ist dabei im europäischen Vergleich tatsächlich besonders schwierig: Durch den Fiskalvertrag stark eingeschränkt, ist das Land doch zugleich nicht nur wichtiger Nettozahler der EU und einer der größten Geldgeber für die Euro-Rettungsmaßnahmen (ohne von diesen selbst zu profitieren!), sondern es muss auch noch die Zuwanderung über das Mittelmeer maßgeblich schultern. Zeitgleich den riesigen Investitionsstau aufzulösen, Wachstum oberhalb der Beschäftigungsschwelle zu schaffen und Armut zu bekämpfen, war und ist nahezu unmöglich. Zwar vermochten die Regierungen Renzi und Gentiloni Fortschritte zu erzielen, diese reichten angesichts der Persistenz der Krise jedoch offenkundig nicht aus, um das Wahlvolk im März 2018 von ihrer Politik zu überzeugen. Die Geduld in der italienischen Bevölkerung scheint am Ende zu sein. Abgewählt wurde nicht nur der bereits beim Verfassungsreferendum im Dezember 2016 gescheiterte Renzi, sondern insgesamt eine reformistische Politik der kleinen Schritte, wie sie die Großen Koalitionen 2013 bis 2018 praktiziert hatten. Daran konnte auch die Beliebtheit des Ministerpräsidenten Gentiloni nichts ändern.

Die politische Landkarte Italiens offenbart nach den Wahlen vom 4. März 2018 eine Zweiteilung: Im Norden erzielte die Lega vor dem Hintergrund der sogenannten Flüchtlingskrise und ihrer Versprechungen in der Steuer- und Rentenpolitik den stärksten Stimmenzuwachs (von 4,1 auf rund 18 Prozent). Im Süden Italiens hingegen konnte der M5S am stärksten punkten, wo er bis zu 49 Prozent der Stimmen erzielte und die dominierende Kraft wurde. 50 Prozent der Arbeitslosen, 39 Prozent der prekär Beschäftigten und 49 Prozent der StudentInnen haben in ganz Italien M5S gewählt.<sup>22</sup> Auch die Angst vor einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage spielt eine Rolle: 42 Prozent derjenigen, die dies befürchten, stimmten für M5S.<sup>23</sup> Armut und Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den Jüngeren, sind in den Regionen mit den größten Erfolgen des M5S am stärksten ausgeprägt. Während der M5S in Mittelitalien gegenüber den Parlamentswahlen 2013 beim Urnengang 2018 um 7,2 Prozentpunkte zulegen konnte, waren es in Südalitalien satte 20,7 Prozentpunkte.<sup>24</sup> Die Korrelation ist unübersehbar: je prekärer die ökonomische und soziale Lage, desto stärker der M5S. Nachwahlbefragungen und Analysen der Wählerwanderung bestätigen, dass wirtschaftliche und soziale Themen in Süd- und Mittelitalien entscheidend waren.<sup>25</sup> Die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung waren in allen Regionen, in denen der M5S als stärkste Kraft hervorging, unterhalb des nationalen Durchschnitts, bis hinauf in die Region Marken und nur mit der nördlichen Ausnahme Aostatal (vgl. Abbildung 5).

21 Grasse: Die italienische Europapolitik inmitten multipler Krisen, 2018, S. 394ff.

22 Tecnè: Analisi delle elezioni politiche. Sociologia del voto, 5.3.2018, abrufbar unter: [https://www.termometropolitico.it/1292189\\_elezioni-politiche-analisi.html](https://www.termometropolitico.it/1292189_elezioni-politiche-analisi.html) (letzter Zugriff: 6.3.2018).

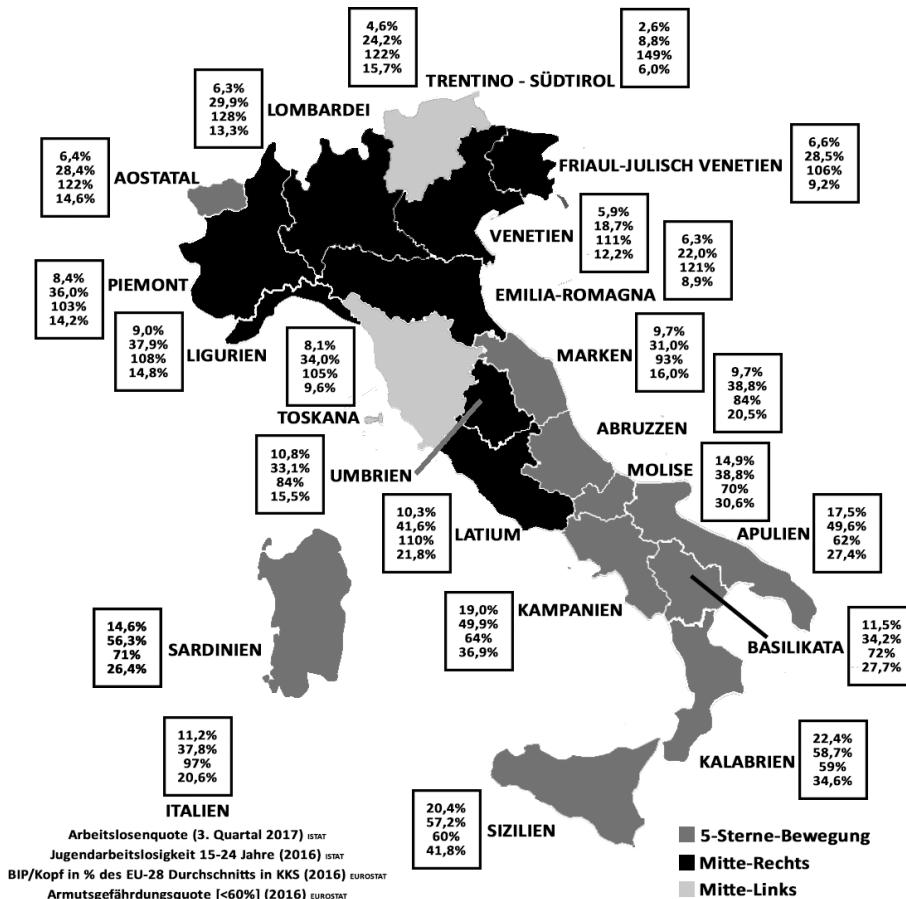
23 Ebenda.

24 Istituto Cattaneo/Biancalana/Colloca (Hrsg.): Elezioni politiche, 2018.

25 SWG: I flussi di voto alle elezioni politiche 2018, 5.3.2018, abrufbar unter: [http://www.affaritaliani.it/static/uploads/2018/swg\\_swg\\_flussi\\_5marzo2018.pdf](http://www.affaritaliani.it/static/uploads/2018/swg_swg_flussi_5marzo2018.pdf) (letzter Zugriff: 7.3.2018); Tecnè: Analisi delle elezioni politiche, 2018; Istituto Cattaneo/Rinaldo Vignati (Hrsg.): Elezioni Politiche 2018: le prime analisi sui flussi di voto, 5.3.2018, abrufbar unter: <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/Analisi-Istituto-Cattaneo-Elezioni-Politiche-2018-Flussi-elettorali-5-marzo-2018.pdf> (letzter Zugriff: 7.3.2018); Istituto Cattaneo/Biancalana/Colloca (Hrsg.): Elezioni politiche, 2018.

Lediglich 8 Prozent der Arbeitslosen votierten noch für die Sozialdemokraten. Bei den ErstwählerInnen, die zu 81 Prozent zur Wahl gingen, stimmten 43 Prozent für den M5S, 19 Prozent für die Lega und nur 12 Prozent für den PD. Doch auch bei den KleinunternehmerInnen (30 Prozent), Hausfrauen (27 Prozent) und WählerInnen der bürgerlichen Mitte (27 Prozent) wurde der M5S stärkste Kraft.<sup>26</sup>

**Abbildung 5: Stärkste Parteien/Parteibündnisse und sozioökonomische Indikatoren nach Regionen (Korrelation)**



Quelle: Eigene Grafik, Datenbasis: Istat: Unemployment rate – regional level (15 years and over), 8.3.2018. Istat: Unemployment rate – regional level (15-24 years), 8.3.2018. Eurostat: Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu laufenden Marktpreisen nach NUTS-2-Regionen [nama\_10r\_2gdp], Kaufkraftstandards (KKS) pro Einwohner in Prozent des EU-Durchschnitts, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (letzter Zugriff: 6.3.2018); Eurostat: Quote der von Armut bedrohten Personen, 6.3.2018.

26 Tecnè: Analisi delle elezioni politiche, 2018; SWG: I flussi di voto, 2018.

Das Wahlprogramm des M5S enthielt in weiten Teilen klassisch sozialdemokratische, linke Themen. Wahlentscheidend wurde – in einem Land, das mit dem sogenannten „Inklusionseinkommen“ zwar die soziale Sicherung ausgebaut hat,<sup>27</sup> aber noch immer keine dauerhafte Mindestsicherung (wie etwa das Arbeitslosengeld II in Deutschland) kennt – der Vorschlag des M5S für ein staatlich finanziertes „Grundeinkommen“, um so die Armut im Land wirksam zu bekämpfen und zugleich mehr Menschen in Arbeit zu bringen.<sup>28</sup> Zur Programmatik des M5S gehören zudem eine erheblich besser ausgestattete Arbeitsvermittlung, die Einführung eines Mindestlohns, Arbeitszeitreduzierung bei Lohnausgleich, Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, eine Stärkung des öffentlichen Sektors und die Rückabwicklung von Privatisierungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, nachhaltige Verkehrskonzepte und Umweltschutz, der Ausbau erneuerbarer Energien, Digitalisierung und mehr direkte, internetbasierte Demokratie. Auch mehr Transparenz, Entbürokratisierung, weniger Korruption und der Kampf gegen die organisierte Kriminalität gehören zu Kernanliegen des M5S. Tatsächlich hat die Bewegung auch in Hochburgen der organisierten Kriminalität herausragende Wahlergebnisse erzielt. Die Politik des M5S ist deshalb in der Gesamtschau – bei aller möglichen Kritik an dieser Partei – sicher teilweise Ausdruck eines gewissen Populismus, aber a priori kein Rechtsruck, zumal sich den WählerInnen dafür mit der Lega oder Fratelli d’Italia eindeutige Alternativen geboten hätten.

Die Hochburgen der Parteien der politischen Rechten finden sich hingegen im Norden (mit Ausnahme Südtirols und des Aostatals), wo insbesondere die Lega viele Direktmandate gewinnen konnte. Neben der von ihr versprochenen „flat tax“, die besonders für die kleinen und mittleren Unternehmen und für die im nationalen Vergleich gut verdienenden ArbeitnehmerInnen Norditaliens attraktiv wirkte, setzte die Lega vor allem auf einen Anti-Immigrations-Wahlkampf unter dem Slogan „Prima gli italiani“ („Zuerst die Italiener“). Sie kündigte an, beispielsweise mit Aufnahmelagern in Nordafrika und dortigen Verantwortlichen Flüchtlinge schon von der Überfahrt nach Italien abhalten zu wollen und Flüchtlingen ohne Papiere, die von Booten von Nichtregierungsorganisationen aus dem Meer gerettet werden, den Landgang in Italien zu verwehren. Außerdem sollen Mittel in Milliardenhöhe bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen gekürzt, Abschie-

<sup>27</sup> Angesichts steigender Armut und der sich stellenden sozialen Frage in Italien wurde mit Beginn des Jahres 2018 durch die Regierung Gentiloni mit dem „reddito di inclusione“ eine Hilfe zur Mindestsicherung eingeführt. Nach Angaben des italienischen Arbeitsministeriums nahmen bereits im ersten Quartal 2018 900.000 Personen diese neue Sozialleistung (durchschnittlich 297 Euro monatlich) in Anspruch, wobei 70 Prozent der BezieherInnen in Südtirol wohnen. Bis Mitte des Jahres 2018 wird in ganz Italien mit 2,5 Millionen BezieherInnen in rund 700.000 Familien gerechnet. Vgl. La Repubblica: Povertà: Aiuti a 900 mila poveri in Italia. Sette su 10 al Sud, 28. März 2018.

<sup>28</sup> Die Maßnahme soll einen Teil der 13 Millionen nicht Erwerbstätigen in Italien erstmals erfassen, als arbeitsschend registrieren und mindestens 1 Million Personen zusätzlich in Arbeit bringen. Die steigende Erwerbsquote soll zu einem höheren BIP und mithin Steuereinnahmen führen, die einen Teil des „reddito di cittadinanza“ (Bürgereinkommen) refinanzieren. Vorgesehen sind dabei 780 Euro für Alleinstehende bzw. 1.638 Euro für eine Familie mit zwei Kindern ohne Erwerbseinkommen bzw. eine Aufstockung auf diesen Betrag bei einem darunterliegenden Erwerbseinkommen. Dies entspricht in etwa der Armutsschwelle gemäß Eurostat. Es handelt sich dabei nicht um ein bedingungsloses Grundeinkommen, denn neben der aktiven Arbeitssuche, die nachgewiesen werden muss, ist auch gemeinnützige Arbeit bis zu acht Stunden in der Woche als Möglichkeit vorgesehen. Nach Ablehnung von drei Angeboten soll der Anspruch auf Leistungen zunächst erlöschen. Die Kosten der Mindestsicherung schätzt Istat auf 14,9 Milliarden Euro jährlich, plus 2,1 Milliarden Euro für Arbeitsvermittlung, d.h. insgesamt 17 Milliarden Euro. Vgl. Gesetzentwurf 1148/2013; Corriere della Sera: Come funziona il reddito di cittadinanza, 9. März 2018.

bezentren eingerichtet und Abschiebungen erleichtert werden. Nachwahlbefragungen<sup>29</sup> zeigten, dass 41 Prozent derjenigen, welche die Themen „Sicherheit und Migration“ persönlich als „Hauptproblem“ Italiens betrachteten, ihre Stimme der Lega gaben, die versprach, auf europäischer Ebene für eine Verringerung der durch Italien aufzunehmenden Zahl von Flüchtlingen zu sorgen.

Die Lega griff damit besonders offensiv (und fremdenfeindlich) eine in Italien weit verbreitete Stimmung auf: Italien sieht sich von „Brüssel“ und den nördlichen Mitgliedstaaten in der Migrations- und Flüchtlingspolitik alleingelassen, zumindest aber zu wenig unterstützt und wünscht sich ein Ende der Dublin-Regelungen, wonach Italien für die Versorgung von Flüchtlingen zuständig ist, die zuerst auf italienischem Staatsgebiet in die EU gelangen. Da rund zwei Drittel der Flüchtenden, die über den Seeweg nach Europa gelangen (rund 455.000 seit 2015), in Italien ankommen,<sup>30</sup> stellt dies eine besondere Herausforderung für das Land dar. Diese Einschätzung wird in Italien in allen politischen Lagern geteilt, weshalb Forderungen nach einer Reform des Dublin-Systems und einer Umverteilung von Asylsuchenden auf die übrigen Mitgliedstaaten in allen Wahlprogrammen von rechts außen bis weit links zu finden waren.

Mit auf der „Anklagebank“ saß am 4. März 2018 damit jedoch nicht nur die bisherige italienische Regierung, sondern auch die EU. Dies gilt auch für die sich stellende soziale Frage, für die aus Sicht einer deutlichen Mehrheit der italienischen WählerInnen neben nationalen Ursachen maßgeblich die Austeritätspolitik der EU verantwortlich gemacht wird.<sup>31</sup> Dementsprechend traten nahezu alle Parteien für ein Ende der rigiden Sparpolitik ein, und sämtliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden unauflöslich mit der EU verknüpft.

## Der turbulente Regierungsbildungsprozess

Rein rechnerisch wären nach dem politischen Patt vom 4. März 2018 folgende Regierungsbündnisse möglich gewesen: einerseits eine Koalition aus dem großen Sieger der Parlamentswahlen, dem M5S, und dem klaren Wahlverlierer, dem PD, was jedoch nach der Wahl von Seiten des PD abgelehnt wurde, andererseits ein Bündnis aus M5S und der gesamten Mitte-rechts-Allianz, was wiederum der M5S ausschloss, der eine Kooperation mit Berlusconis Forza Italia als inakzeptabel ablehnt, steht er doch für all das, was der M5S an der italienischen Politik kritisiert. Da Lega-Chef Salvini jedoch zunächst den Bruch des Bündnisses mit Berlusconi scheute, führten die Sondierungen in Richtung einer Koalition aus M5S und Lega (zunächst) zu keinem Ergebnis. Andere Konstellationen scheiterten von vornherein an politischen Differenzen (etwa eine Koalition zwischen dem von der Lega angeführten Mitte-rechts-Lager und dem Mitte-links-Bündnis) bzw. an fehlenden Mehrheiten (etwa ein vor der Wahl noch diskutiertes Bündnis zwischen den beiden Parteien der linken und rechten Mitte, d.h. dem PD und Forza Italia).

29 Tecnicè: Analisi delle elezioni politiche, 2018.

30 Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge: Desperate Journeys: January 2017 – March 2018, S. 2, abrufbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039> (letzter Zugriff: 5.5.2018).

31 Zur Einstellung der italienischen Bevölkerung zur EU, der Gemeinschaftswährung und anderen europabezogenen Politikbereichen sowie zu Deutschland siehe Grasse/Labitzke: Politikwechsel mit Ansage, 2018.

Nachdem die Sondierungsgespräche wochenlang ergebnislos verlaufen waren, erklärte Italiens Staatspräsident Sergio Mattarella am 7. Mai 2018 die Regierungsbildung für gescheitert und kündigte die Einsetzung einer „neutralen“ Übergangsregierung aus externen Fachleuten an. Kurz vor Ernennung dieser Regierung erbaten sich jedoch M5S und Lega Zeit, um doch noch einen Versuch zur Bildung einer „politischen Regierung“ zu starten, die ihnen seitens des Staatspräsidenten auch gewährt wurde. Berlusconi gab schließlich seine ablehnende Haltung gegenüber einem Alleingang der Lega in Sachen Regierungsbildung auf, sodass der Weg für Salvini frei wurde. In den folgenden Wochen gelang es M5S und Lega tatsächlich, eine Koalitionsvereinbarung (ein bislang in Italien vollkommen unübliches Instrument) für eine gemeinsame Regierung auszuarbeiten und diese jeweils durch die Basis der beiden Parteien absegnen zu lassen. Da weder Lega-Chef Salvini noch M5S-Spitzenkandidat Luigi Di Maio dem jeweils anderen das Amt des Ministerpräsidenten überlassen wollten, einigten sich beide Kontrahenten darauf, dem Staatspräsidenten den an der Universität Florenz lehrenden Juraprofessor Giuseppe Conte vorzuschlagen.

Laut Art. 92 der italienischen Verfassung ernennt der Staatspräsident den Ministerpräsidenten sowie, auf Vorschlag des Ministerpräsidenten, die einzelnen Fachminister. Nach ihrer Vereidigung muss sich die Regierung binnen zehn Tagen Vertrauensvoten in den beiden Parlamentskammern stellen, wobei eine verlorene Vertrauensabstimmung weder automatisch das Amtsende der Regierung noch Neuwahlen bedeutet. In diesem Zusammenhang hatte Staatspräsident Mattarella u.a. in seinen Reden am 10. und 12. Mai – und damit zu einem frühen Zeitpunkt der Koalitionsverhandlungen – unter Verweis auf die vom ersten Staatspräsidenten Luigi Einaudi etablierte Verfassungspraxis zu verstehen gegeben, dass er die ihm gemäß der Verfassung zustehenden Kompetenzen bei der Ernennung des Ministerpräsidenten und der Minister umfänglich wahrnehmen werde und er als Hüter der Verfassung Teil des darin vorgesehenen Systems von „checks and balances“ sei. Mattarella machte sehr deutlich, dass die Verankerung Italiens in der EU für ihn nicht zur Disposition steht: „Zu glauben, es alleine zu schaffen, ist reine Illusion, oder schlimmer, bewusste Täuschung der Öffentlichkeit. Alle wissen, dass keine der großen Herausforderungen, mit denen unser Kontinent heute konfrontiert ist, alleingenommen von irgendeinem Mitgliedstaat der Union angegangen werden kann“, so Mattarella. „Von hier muss man sich auf den Weg machen zur Wiederentdeckung Europas als großem Entwurf und sich dabei der Hege monie der zukunftslosen Partikularismen und eines Narrativs [nationaler] Souveränität, das bereitsteht, genauso verführerische wie nicht zu verwirklichende Lösungen [...] vorzuschlagen, entziehen“, forderte der Staatspräsident.<sup>32</sup>

Vor diesem Hintergrund wird Mattarellas Ablehnung des von Lega und M5S als Wirtschafts- und Finanzminister vorgeschlagenen Paolo Savona verständlich. Der 1936 geborene Savona ist Finanz- und Wirtschaftswissenschaftler und war bereits in der Regierung Ciampi von 1992 bis 1993 Industrieminister sowie von 2005 bis 2006 in der dritten Regierung Berlusconi Staatssekretär für Europaangelegenheiten. Er hatte sich in der Vergangenheit zunehmend kritisch bis polemisch über die Auswirkungen des Euro auf Italien und die Rolle Deutschlands in der EU geäußert. Demnach lege sich Europa wie eine Schlinge um den Hals Italiens. Deutschland unterstellt er imperialistische Ziele, da sich die deutsche Vi-

<sup>32</sup> La Repubblica: Mattarella: “Pensare di farcela senza l’Europa è ingannare i cittadini: il sovranismo è inattuabile”, 10. Mai 2018; Übersetzung aus dem Italienischen durch die Verfasser.

sion der eigenen Rolle in Europa seit dem Nationalsozialismus nicht geändert habe, auch wenn man die Idee aufgegeben habe, diese Vision auf militärischem Wege durchzusetzen.<sup>33</sup>

Im Bewusstsein dieser Äußerungen weigerte sich Mattarella, diesen mit dem Schlüsselressort für Wirtschaft und Finanzen zu betrauen. Auch wenn der Koalitionsvertrag von M5S und Lega keinen Euro-Austritt vorsieht (siehe unten), so fürchtete Mattarella offenbar, dass Savona aus seinem Amt heraus auf ein Verlassen der Währungsunion hinarbeiten und so den Euro-Austritt „durch die Hintertür“ herbeiführen könnte. Da jedoch Salvini und in der Folge auch Di Maio zunächst auf der Ernennung Savonas bestanden und nicht – wie in der Vergangenheit bei ähnlichen Fällen üblich – eine Alternative benannten, gab der mit der Regierungsbildung beauftragte Ministerpräsidentenkandidat Conte am 27. Mai sein Mandat zurück und die Regierungsbildung schien abermals gescheitert.

In seiner anschließenden Rede betonte der Staatspräsident, dass er Contes gesamtem Personale tableau bis auf den Kandidaten für das Finanzministerium zugestimmt habe. Hier habe er um den Vorschlag eines Kandidaten gebeten, „der nicht als Unterstützer [...] einer Linie gesehen wird, die [...] den Austritt Italiens aus dem Euro provozieren könnte. [...] Die Unsicherheit bezüglich unserer Position zum Euro hat die Investoren und Sparer, Italiener und Ausländer, in Alarm versetzt, die in unsere Staatsanleihen und unsere Firmen investiert haben. Der tagtägliche Anstieg des Spreads erhöht unsere öffentliche Verschuldung und schränkt die Spielräume des Staats für neue soziale Maßnahmen ein. Die täglichen Verluste an der Börse verbrennen Ressourcen und Ersparnisse unserer Firmen und von jenen, die in sie investiert haben.“<sup>34</sup> Die Mitgliedschaft im Euro sei eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Zukunftsaussichten Italiens und seiner Jugend: „Wenn man darüber debattieren möchte, muss man es offen machen und ernsthaft in die Tiefe gehen. Auch weil es dabei um ein Thema geht, das während des jüngsten Wahlkampfs nicht im Vordergrund stand.“<sup>35</sup>

Salvini kritisierte die Haltung Mattarellas heftig in mehreren Tweets: „Wir haben Wochenlang gearbeitet, Tag und Nacht, um eine Regierung zustande zu bringen, die die Interessen der italienischen Bürger verteidigt. Aber jemand (auf wessen Druck?) hat NEIN gesagt. Nie mehr Sklaven von irgendjemandem, Italien ist keine Kolonie, wir sind keine Sklaven der Deutschen oder Franzosen, des Spreads oder der Finanzwelt.“<sup>36</sup> Di Maio verstieg sich sogar dazu, ein „Amtsenthebungsverfahren“ gegen den Staatspräsidenten zu fordern – eine Forderung, der sich selbst die Lega nicht anschließen wollte und die er wenige Tage später zurücknahm, da sie nicht nur in der Sache abwegig, sondern auch wegen der hohen konstitutionellen Hürden wenig realistisch war.

Der Staatspräsident unterdessen beauftragte den Wirtschaftsexperten Carlo Cottarelli am 28. Mai mit der Bildung der bereits angekündigten parteiunabhängigen Regierung aus TechnokratInnen – wohl wissend, dass diese Regierung keine Chance haben würde, die Vertrauensabstimmungen in den beiden Parlamentskammern zu gewinnen, sodass alsbald Neuwahlen nötig werden würden.

33 Il Post: Chi è Paolo Savona, professore anti-euro, 22. Mai 2018.

34 La Repubblica: Mattarella, 2018.

35 Il Post: Il testo integrale del discorso di Sergio Mattarella sul fallito governo Lega-M5S, 27. Mai 2018; Übersetzung aus dem Italienischen durch die Verfasser.

36 Matteo Salvini: Twitter-Botschaft, 27.5.2018, abrufbar unter: <https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1000800114271772672> (letzter Zugriff: 3.6.2018); Übersetzung aus dem Italienischen durch die Verfasser.

Vor der Ernennung der Regierung Cottarelli besannen sich jedoch zuerst der M5S und schließlich auch die Lega doch noch darauf, eine von einer Parlamentsmehrheit getragene Regierung zu bilden. Salvini und Di Maio verzichteten auf die Nominierung Savonas für das Finanz- und Wirtschaftsministerium und schlugen stattdessen den Wirtschaftsprofessor Giovanni Tria vor. Savona wurde für das Ministerium für Europaangelegenheiten nominiert. Daraufhin ließ Mattarella Zustimmung für das neue Personaltableau und mithin für eine „politische Regierung“ erkennen. Cottarelli gab, im Einvernehmen mit dem Staatspräsidenten, seinen Auftrag zur Regierungsbildung zurück, den am 31. Mai abermals Conte erhielt. Bereits am darauffolgenden Tag vereidigte Mattarella die neue Regierung, welcher am 5. und 6. Juni 2018 Senat und Abgeordnetenkammer das Vertrauen aussprachen, sodass die längste Regierungskrise Italiens ein Ende fand. Ob dies, wie vollmundig von der Regierungskoalition verkündet, den Anfang der „Dritten Republik“ bedeutet, muss sich erst noch zeigen.

### **Die Regierungsvereinbarung zwischen Lega und M5S in europapolitischer Perspektive**

Die insgesamt äußerst disparate Koalitionsvereinbarung für eine „Regierung des Wandels“ zwischen Lega und M5S,<sup>37</sup> welche etwa dem Sport zwei Seiten, der Außenpolitik hingegen nur wenige Zeilen widmet und in Bezug auf die Entwicklungspolitik für den Süden Italiens keinerlei konkrete Maßnahmen benennt, enthält eine Reihe europapolitisch relevanter und höchst umstrittener Positionen. Diese wurden im Laufe der Verhandlungen mehrfach verändert und sukzessive abgeschwächt, auch im Hinblick auf die Aussagen der Wahlprogramme der beiden Parteien, wozu insbesondere die Monita des italienischen Staatspräsidenten beitrugen. Trotzdem wird sich der europapolitische Kurs Italiens und seiner neuen Regierung deutlich vom bisherigen unterscheiden, wie die zentralen Übereinkünfte von Lega und M5S zeigen.

#### **Außenpolitik**

Die italienische Außenpolitik soll zukünftig stärker auf das nationale Interesse ausgerichtet sein, wozu bilaterale wie multilaterale Vereinbarungen genutzt werden sollen. In Bezug auf das Ost-West-Verhältnis will die Regierungskoalition zweigleisig fahren: Einerseits bekennt sie sich zum transatlantischen Bündnis und betont die privilegierte Rolle dieser Allianz, andererseits will sie die Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland überdenken und das Land stärker als Gesprächspartner einbeziehen, denn gerade im für Italien zentralen Mittelmeerraum ist Russland aus Sicht der neuen Regierung ein Akteur von besonderer Relevanz. Explizit genannt werden die Konflikte in Syrien und Libyen, aber auch im Jemen. Auch als Wirtschafts- und Handelspartner wird Russland erhebliches Potenzial zugeschrieben, weshalb aus Sicht der neuen Regierung eine Öffnung gegenüber dem Land notwendig ist. Insgesamt soll die italienische Politik stärker auf den Mittelmeerraum ausgerichtet werden. Genannt wird zudem eine aktiver Kultur- und Sprachpolitik im Ausland.

---

<sup>37</sup> Contratto per il governo del cambiamento, 17.5.2018, abrufbar unter: <https://tg24.sky.it/politica/2018/05/17/contratto-per-governo-cambiamento.html> (letzter Zugriff: 1.6.2018).

### **Verteidigungspolitik**

In diesem Politikfeld sind besondere Anstrengungen zum Schutz der italienischen Rüstungsindustrie und zur Förderung von Forschung und Entwicklung – insbesondere im Bereich des Schiff- und Flugzeugbaus sowie von Hochtechnologie-Systemen – vorgesehen. Die internationalen Militäreinsätze, an denen Italien beteiligt ist, sollen daraufhin überprüft werden, ob sie geografisch und geopolitisch den nationalen Interessen Italiens entsprechen. Neueinstellungen im Bereich der Sicherheitskräfte sollen ebenso erfolgen wie eine bessere Ausstattung und Bezahlung des entsprechenden Personals.

### **Haushaltspolitik**

Dieses Kapitel sorgte für internationales Aufsehen, denn im Bereich der Haushaltspolitik setzt die Regierungskoalition nicht länger auf eine Verringerung der Staatsschulden durch Steuererhöhungen und Sparprogramme, da diese für gescheitert erklärt werden, sondern auf eine Wachstumspolitik, die auf einer Ankurbelung der Binnennachfrage fußt – sowohl angeregt durch öffentliche „Investitionen mit hohem Multiplikatoreffekt“<sup>38</sup> als auch durch Maßnahmen zur Erhöhung der Kaufkraft der privaten Haushalte. Zudem sollen die Exportbedingungen verbessert werden, wobei unklar bleibt, wie dies genau geschehen soll. Explizit wird jedoch gefordert, dass die Europäische Kommission zukünftig investive Ausgaben aus den Defizitberechnungen des laufenden Haushalts ausklammern soll. Dies sei zwar mehrfach von der Kommission angekündigt worden, bislang aber nicht umfassend erfolgt. In der endgültigen Fassung der Koalitionsvereinbarung verlangen die Regierungsparteien nicht mehr, wie in einer vorangegangenen Version (vom 16. Mai 2018), die „Überwindung der Defizit-Regeln“ der EU, sondern kündigen nur noch einen „verhältnismäßigen und begrenzten Rückgriff auf das Instrument der Neuverschuldung“ sowie die Absicht an, die entsprechenden Regularien auf europäischer Ebene neu diskutieren zu wollen. Außerdem soll dafür gesorgt werden, dass der nächste mehrjährige Finanzrahmen der EU Mittel für die Umsetzung der politischen Ziele der eigenen Koalitionsvereinbarung enthält.

Das Regierungsprogramm bleibt bei der Frage nach der Finanzierung der zahlreichen Ausgaben äußerst vage. Neben den Wachstumseffekten durch öffentliche Investitionen sollen die Steuerhinterziehung bekämpft und Einsparungen durch Verwaltungsvereinfachungen vorgenommen werden. Zur Finanzierung der vom M5S durchgesetzten sozialen Mindestsicherung („reddito di cittadinanza“) sollen auch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds verwendet werden.<sup>39</sup>

Von einem anderen Plan haben die Koalitionäre hingegen Abstand genommen: In einem Entwurf der Koalitionsvereinbarung, der Mitte Mai 2018 an die Huffington Post durchgestochen worden war, waren noch Forderungen nach einem Schuldenerlass für Italien durch die EZB in Höhe von 250 Milliarden Euro enthalten. Diese Veröffentlichung führte zu einer sofortigen Verunsicherung der Finanzmärkte, mit Kurseinbrüchen von Bankaktien und einem rasanten Anstieg der Risikoaufschläge auf italienische Staatsanlei-

38 Hier wie im Folgenden handelt es sich um Zitate aus der oben angegebenen Koalitionsvereinbarung (*Contratto per il governo del cambiamento*); Übersetzung aus dem Italienischen durch die Verfasser.

39 Dabei ist jedoch zu bedenken, dass dies erst ab dem Jahr 2021 möglich wäre und angesichts der erwarteten Ausgaben von rund 17 Milliarden Euro pro Jahr kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein könnte.

hen. In der endgültigen Fassung der Koalitionsvereinbarung findet sich deshalb nurmehr der Wille zu Reformen der EU und der Eurozone wieder. Gleichwohl tauchen die Begriffe des nationalen Interesses und der Souveränität in der Koalitionsvereinbarung mehrfach auf.

### *Europapolitik*

Die Regierung aus Lega und M5S ist für eine vollumfängliche Umsetzung des geltenden Primärrechts in dem Sinne, dass die darin enthaltenen sozialpolitischen Aspekte mit neuen Instrumenten konsequent verfolgt werden sollen. Die umständlichen und zum Teil kryptischen Formulierungen zitieren entsprechende Passagen der Vertragswerke. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird ebenso betont wie die Schaffung einer Wirtschaftsunion. Die Geldpolitik der EZB soll durch Statutenänderungen auch an geopolitische und wirtschaftliche Ungleichgewichte sowie die Ziele der Wirtschaftsunion angepasst werden. Die europäische Wirtschafts-Governance (zu welcher u.a. die Geldpolitik, der Stabilitäts- und der Fiskalpakt, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und das Verfahren zur Vermeidung und zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte gezählt werden) soll „gemeinsam mit den europäischen Partnern“ im ursprünglichen Geiste der europäischen Einigung von „Frieden, Brüderlichkeit, Zusammenarbeit und Solidarität“<sup>40</sup> überprüft werden, um die „asymmetrische“ Vorherrschaft des Marktes gegenüber der breiteren Wirtschafts- und Sozialdimension zu beenden. Ebenso überprüft werden soll das komplexe System der Marktregeln, das sich über die Jahre entwickelt hat und „nicht den Interessen der Bürger entspricht“.<sup>41</sup> Dazu zählt auch die Dienstleistungsrichtlinie (sogenannte Bolkestein-Richtlinie), deren „für die nationalen Interessen schädlichen Effekte“<sup>42</sup> überwunden werden sollen. Auch sollen „Dumping-Phänomene“ innerhalb der EU beseitigt werden, ebenso wie Regeln, die den Interessen der Kleinindustrie zuwiderlaufen. Zudem werden die Bekämpfung von Markenfälschungen und mehr Klarheit bei der Deklaration des Produktursprungs zum Schutz der Marke „Made in Italy“ gefordert. In Bezug auf Handelsabkommen mit Drittstaaten dürfen diese nach Auffassung von Lega und M5S nicht zu einer Schwächung der Rechte der BürgerInnen bzw. VerbraucherInnen führen.

Nach den Vorstellungen der Koalitionäre soll die EU enger in der Justiz- und Innenpolitik zusammenarbeiten, was wohl auch in Zusammenhang mit den Forderungen zu Migration und Innerer Sicherheit (siehe unten) gesehen werden kann. Auch die Verwaltung der Italien zugeteilten Mittel aus EU-Fonds soll reformiert werden.

Hinsichtlich der europäischen Institutionen fordert der Koalitionsvertrag eine Überprüfung der bisherigen Kooperationsformen auf ihre Effizienz. Die Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und EU sollen klarer geteilt werden: Einerseits sollen die Alleinentscheidungskompetenzen der Union präziser definiert und ihre Entscheidungsfähigkeit in diesen Bereichen gestärkt werden. Andererseits soll in Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überprüft werden, wo Zuständigkeiten,

40 Contratto per il governo del cambiamento, 2018.

41 Ebenda.

42 Ebenda.

„die nicht effizient auf Unionsebene ausgeübt werden können“<sup>43</sup> an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden können.

Bei der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden – bei gleichzeitiger Kompetenzbeschneidung der nicht direkt gewählten Institutionen. Außerdem sollen der europäische Entscheidungsprozess stärker mit der lokalen Ebene verzahnt und die Repräsentation der Regionen verbessert werden.

Das Europakapitel des Koalitionsvertrags spiegelt aber auch die Selbstwahrnehmung eines nicht auf Augenhöhe mit den anderen großen Mitgliedstaaten agierenden Italiens wider. So soll die EU-Außenpolitik die „europäische Identität“ auf internationaler Bühne zur Geltung bringen und damit die wahrgenommene Vorherrschaft einzelner Mitgliedsländer beenden. Die Unionsbürgerschaft soll die Rechte und Interessen aller BürgerInnen gleichberechtigt abbilden. Explizit wird gefordert, dass die EU anerkennt, „dass Italien eine geographische Außengrenze darstellt, die ausreichend zu schützen ist, um das Prinzip der Personenfreizügigkeit und des freien Warenaustauschs zu schützen und zu garantieren.“<sup>44</sup>

### **Bankensektor**

Nach Auffassung von Lega und M5S hat das Bail-in-System das italienische Bankenwesen destabilisiert und erhebliche Nachteile für Familien gebracht. Zum Schutz der Ersparnisse von KleinsparerInnen soll das System deshalb „radikal überholt“ werden. Vorgesehen ist eine Entschädigung derjenigen, die von den letzten Pleiten mehrerer Regionalbanken betroffen waren. Dies wurde vom neuen Ministerpräsidenten Conte als Sofortmaßnahme angekündigt, und zwar bereits nach dem ersten, später gescheiterten Auftrag zur Regierungsbildung.

### **Einwanderungspolitik und Innere Sicherheit**

In der Immigrations- und Flüchtlingspolitik setzt die neue Regierung Schwerpunkte bei der Abschiebung, finanziellen Einsparungen in der Flüchtlingsversorgung, der Reduzierung des Migrationsdrucks an den italienischen Außengrenzen, der Bekämpfung des Schleusengeschäfts und der Reform des Dublin-Systems. So sei es nicht hinnehmbar, dass die Schiffe der europäischen Mittelmeermannschaften Flüchtlinge nach Italien brächten, ohne dass diese innerhalb der EU verteilt würden. Generell wird ein automatisches Umverteilungssystem von Flüchtlingen innerhalb der Union gefordert, und Italien will mehr sichere Herkunftsstaaten ausweisen. Innerhalb Italiens sollen die Asylverfahren beschleunigt, Abschiebungen bei Straftaten vereinfacht und die Verstrickungen des organisierten Verbrechens in die Flüchtlingsversorgung zurückgedrängt werden. In jeder Region soll mindestens ein Abschiebezentrums entstehen, in denen die im Koalitionsvertrag genannten 500.000 „unrechtmäßigen“ MigrantInnen bis zu 18 Monate kaserniert werden sollen, um sie auszuweisen.<sup>45</sup> Ein Teil der Mittel für die Unterbringung von Flüchtlingen soll für die Finanzierung der Abschiebungen umgewidmet werden. Familienzusammenführungen und soziale Unterstützung sollen „nachhaltig in Bezug auf die wirtschaftliche Situation“<sup>46</sup>

43 Ebenda.

44 Ebenda.

45 Zuletzt wurden de facto etwa 8.000 MigrantInnen jährlich abgeschoben, was zeigt, wie groß das Vorhaben ist.

46 Contratto per il governo del cambiamento, 2018.

Italiens angepasst werden. Entscheidungen über einen Schutzanspruch sollen künftig durch europäische Agenturen möglichst schon in den Herkunfts- und Transitländern getroffen werden – wobei explizit die Einhaltung der Menschenrechte gefordert wird. Angestrebt werden mehr bilaterale und europäische Rückführungsabkommen mit Herkunfts- und Transitländern. Waffenexporte in Konfliktländer sollen unterbunden und dem internationalen Terrorismus soll vorgebeugt werden. In Italien selbst soll die extremistische Infiltration „anderer religiöser Konfessionen“<sup>47</sup> bekämpft werden, etwa durch ein Register der religiösen Prediger und die Nachverfolgbarkeit von Finanzflüssen an die Religionsgemeinschaften bzw. Moscheen. Alle radikalen Islamverbände und „unrechtmäßigen“ Moscheen sollen geschlossen werden. Für die Ordnungskräfte sind mehr Mittel und Personal vorgesehen und die sogenannten Nomadencamps, in denen nach Angaben des Koalitionsvertrags zurzeit rund 40.000 Roma leben, sollen (sofern illegal errichtet) „im Einklang mit den Regeln der Europäischen Union“ geschlossen werden.

### *Agrarpolitik*

Mit Blick auf Landwirtschaft und Fischerei wird eine aus Sicht der Koalitionäre traditionell zu nachgiebige Haltung Italiens moniert, da die Gemeinsame Agrarpolitik zum Nachteil des Landes sei. Lega und M5S wollen sich dementsprechend für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik stark machen, denn die Agrarindustrie sei einer der vielversprechendsten Bereiche der italienischen Wirtschaft. Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums müssten stärker mit dem Landschafts- und Gewässerschutz sowie der Nahrungsmittelsicherheit verzahnt werden. Als Ziele werden die Verteidigung der Souveränität im Bereich der Ernährung und des „Made in Italy“ ausgegeben. Der Handel mit Drittstaaten müsse als gemischte Kompetenz von EU und Mitgliedstaaten ausgestaltet werden, sodass die nationalen Parlamente das letzte Wort besitzen. Für kleinere Fischereibetriebe werden besondere Hilfen und die Revision der geltenden Fischereibeschränkungen im Sinne einer künftigen Berücksichtigung italienischer Besonderheiten gefordert.

### *Bewertung der Koalitionsvereinbarung*

Die Koalitionsvereinbarung trägt – infolge einer geschickten Verhandlungsführung Salvini – inhaltlich sehr deutlich die Handschrift der Lega. Diese vermochte es, den bis dato politisch nicht genau festgelegten, programmatisch ins rechte und linke Lager gleichermaßen ausgreifenden M5S weit ins rechte politische Spektrum zu ziehen. Gerade bei der Zuwanderungspolitik hat sich die Lega durchgesetzt. Selbst die vom M5S im Wahlkampf versprochene soziale Mindestsicherung („reddito di cittadinanza“) schaffte es lediglich als befristete Maßnahme ins Regierungsprogramm, denn ihr Bezug soll für Anspruchsberechtigte jeweils auf zwei Jahre begrenzt werden. Grund für die Verschiebung der politischen Machtverhältnisse zugunsten der Lega, die gemäß dem Wahlergebnis vom 4. März eigentlich Juniorpartner ist, dürfte sein, dass es sich um eine Koalition aus „Polit-Profs“ und relativen „Polit-Novizen“ handelt. Auch wenn die Lega versucht, sich als Anti-Establishment-Partei zu inszenieren, so blickt sie doch auf eine mehr als 25-jährige Parteigeschichte zurück, stellt mehrere Regionalpräsidenten, war unter Berlusconi mehrmals an der nationalen Regierung beteiligt und ist seit Jahrzehnten im römischen Parlament vertreten. Sie ist

---

<sup>47</sup> Ebenda.

ideologisch klar im politisch rechten Spektrum verortet, ihr Vorsitzender Salvini begann seine politische Karriere bereits in den 1990er Jahren und war seit 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments. Der M5S hingegen wurde als Partei erst im Jahr 2009 (als Bewegung bereits 2005) gegründet und ist erst seit 2013 im nationalen Parlament vertreten. Die Partei befindet sich – auch aufgrund eines fehlenden ideologischen Fundaments und ihrer Basisbeteiligung über das Internet – in einem dauernden und nicht immer widerspruchsfreien inhaltlichen Neuausrichtungsprozess. Di Maio hat erst seit den Parlamentswahlen 2013 ein politisches Amt inne und wurde erst im September 2017 Spitzenkandidat des M5S. Ausdruck seiner relativen Unerfahrenheit war wohl auch der schrille Ruf nach einer Anklage des Staatspräsidenten nach dem Scheitern des ersten Versuchs einer Regierungsbildung an der Personalie Savona (siehe oben), was er später selbst als Fehler bezeichnete.<sup>48</sup>

Insgesamt erscheint der Vertragsinhalt an vielen Stellen wenig kohärent und gleicht eher einer Auflistung von Einzelforderungen der Lega und des M5S. Dies zeigt sich bspw. an den oben zusammengefassten Positionen in der Europapolitik: Einerseits will man die Kompetenzen der EU und ihrer Mitgliedstaaten klar trennen und auch auf europäischer Ebene effizientere Entscheidungsverfahren ermöglichen, andererseits soll der Einfluss der regionalen und lokalen Ebene auf die Entscheidungsprozesse ausgeweitet werden, was man durchaus als Zielkonflikt beschreiben kann. In manchen Teilen, etwa der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, ist der Text erstaunlich wenig ambitioniert und lässt konkrete Vorschläge und Ideen jenseits einer personellen Aufstockung der Vermittlungsagenturen für Arbeit vermissen. Das Gleiche gilt für die Entwicklungspolitik für den Süden des Landes.

Dass sich viele vage Formulierungen wiederfinden, dürfte einerseits der Abschwächung einiger Forderungen im Laufe des Verhandlungsprozesses (etwa in Bezug auf den Euro oder die Staatsverschuldung) zuzuschreiben sein, die darauf ausgerichtet war, Bedenken des Staatspräsidenten zu zerstreuen. Es bestand die Gefahr, dass einige Forderungen sein Veto bei der Regierungsbildung hätten provozieren können. Andererseits mündeten inhaltliche Differenzen der Koalitionspartner offenkundig in diffuse Formelkompromisse. Themen, bei denen sie grundsätzlich verschiedene Auffassungen vertreten, finden sich im Vertrag erst gar nicht wieder. Dies birgt nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial innerhalb der neuen Regierung, wie schon wenige Tage nach Übernahme der Amtsgeschäfte das Beispiel der Familienpolitik zeigte. Lorenzo Fontana, neuer, streng katholischer Familienminister der Lega, sagte kurz nach seiner Vereidigung in einem Zeitungsinterview, dass es aus seiner Sicht nach dem italienischen Gesetz keine „Regenbogenfamilien gebe“<sup>49</sup> – obwohl in Italien 2016 ein Lebenspartnerschaftsgesetz eingeführt wurde. Familie sei für ihn nur die „natürliche“ Kinder bräuchten Vater und Mutter. Dies stieß auf Widerspruch beim Koalitionspartner und auch Salvini sah sich genötigt klarzustellen, dass diese Frage nicht Teil der Koalitionsvereinbarung ist.<sup>50</sup> Zu erwarten sind Koalitionsstreitigkeiten auch im Bereich der Infrastrukturentwicklung sowie von Transport und Verkehr. Bei diesen Themen vertritt die

48 La Stampa: Di Maio e l'impeachment: "Abbiamo sbagliato tutto", 30. Mai 2018.

49 Alessandra Arachi: L'intervista: Lorenzo Fontana: "Le famiglie gay? Non esistono. Ora più bambini e meno aborti", in: Corriere della Sera, 2. Juni 2018.

50 Corriere della Sera: Il ministro Fontana e le frasi su gay e famiglia, Salvini: "Sue idee, il tema non è nel contratto", 2. Juni 2018.

Lega wirtschaftsfreundliche Positionen, der M5S rückt hingegen stärker Umweltaspekte und nachhaltige Entwicklung in den Vordergrund.

Die Umsetzung der Koalitionspläne in praktische Politik wird die Koalitionspartner ebenfalls vor Herausforderungen stellen, wie die Flüchtlingspolitik zeigt. Denn zum einen sind die geplanten Reformen mit den Vorgaben der italienischen Verfassung, internationalen Abkommen sowie den europäischen Verträgen und Vorgaben in Einklang zu bringen, zum anderen stoßen viele Pläne auch an faktische Grenzen, wie Salvini rasch in seinem eigenen Ministerium erfahren musste: „Beim Treffen [...] mit den Abteilungsleitern des Innenministeriums wurde Salvini deutlich erklärt, dass es unmöglich sei, die Ankündigungen der letzten Wochen zu den Massenabschiebungen und dem Abweisen von [Flüchtlings-]Schiffen umzusetzen. Die hohen Beamten haben die [dazu notwendigen] Verfahren aufgezählt und dabei vor allem darauf hingewiesen: „Ohne die Einwilligung der Herkunfts länder können wir niemanden abschieben.“<sup>51</sup> Angesichts dieser praktischen Hürden scheint der Innenminister vorerst einen pragmatischeren Weg eingeschlagen zu haben: „Flugs machte Salvini die alte Afrikapolitik seiner Vorgänger zu seinem eigenen Projekt: mehr Abkommen, mehr wirtschaftliche Hilfe für die Herkunfts länder.“<sup>52</sup> Dieses Beispiel sollte nicht dazu verleiten, den Koalitionsvertrag nicht ernst zu nehmen oder seine kritischen Passagen zu verharmlosen. Es zeigt jedoch, dass auch in Italien Koalitionspapier und Regierungshandeln nicht deckungsgleich sein werden.

### **Das Personal der selbsterklärten „Regierung des Wandels“**

Das Kabinett Conte besteht etwa zu zwei Dritteln aus ParteipolitikerInnen und zu einem Drittel aus TechnokratInnen, aus 14 Männern und fünf Frauen. Spiegelt das Regierungsprogramm schon nicht das aus dem Wahlergebnis resultierende Kräfteverhältnis zwischen M5S und Lega wider (32 zu 17 Prozent), zeigt sich auch in Bezug auf die Verteilung der Ministerien ein strategischer Vorteil für die Lega, selbst wenn der M5S drei Ressorts mehr besetzt. Di Maio ist zwar ebenso wie Salvini stellvertretender Ministerpräsident und hat sich persönlich ein um zusätzliche Kompetenzen erweitertes Ministerium für Arbeit und Soziales gesichert, doch jenseits dessen ist die Gestaltungskraft für den M5S gering, trotz der Übernahme der Ministerien für Infrastruktur, Transport und Verkehr sowie für Gesundheit. Denn die finanziellen Handlungsspielräume der Regierung sind stark begrenzt und ihre vielen Vorhaben äußerst kostspielig. Das auf Wunsch des M5S eigens geschaffene Ministerium für den Süden muss ganz ohne eigenen Haushalt auskommen.

Der im Mitte-rechts-Lager zu verortende, eher wirtschaftsliberale denn keynesianisch inspirierte neue Wirtschafts- und Finanzminister Tria hat bereits erkennen lassen, dass er zwar Sympathien für Steuersenkungen im Sinne des von den Koalitionären auf Druck der Lega vereinbarten Stufentarifs bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer (15 und 20 Prozent) hegt, dem Versprechen des M5S auf soziale Grundsicherung („reddito di cittadinanza“) wie auch einer Mindestrente in gleicher Höhe („pensione di cittadinanza“) hinge-

51 Fiorenza Sarzanini: Salvini: „Clandestini a casa, via le Ong“. Ma dal Viminale: rimpatri di massa e blocco di navi? Impossibili, in: Corriere della Sera, 2. Juni 2018.

52 Constanze Reuscher: Angst und Ekstase im neuen Italien, in: Die Welt, 3. Juni 2018.

gen eher skeptisch gegenübersteht.<sup>53</sup> Ob sich in dieser Konstellation das primäre Wahlversprechen des M5S erreichen lässt, ist fraglich. Mehr soziale Gerechtigkeit wird so kaum entstehen, vor allem dann nicht, wenn die sogenannte „flat tax“, die ohnedies obere EinkommensbezieherInnen erheblich begünstigt und den Ärmsten nicht hilft, weil sie gar keine Steuern zahlen, am Ende doch noch durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, wie von Tria ins Auge gefasst, gegenfinanziert werden sollte. Denn die Mehrwertsteuer wirkt regressiv, indem sie untere EinkommensbezieherInnen verhältnismäßig mehr belastet.

Insofern steht einem staatsinterventionistischen Ansatz des M5S ein klar marktkonformer Ansatz der Lega gegenüber. Die Regierung Conte trägt insofern den Nord-Süd-Interessengegensatz unmittelbar in sich. Das gilt auch für die anstehenden Verhandlungen über mehr Autonomie für die Regionen Lombardei, Veneto und Emilia-Romagna. Für die Lega, die in der Lombardei und im Veneto jeweils den Regionalpräsidenten stellt und dort im Herbst 2017 Autonomie-Referenden initiierte, ist dieses Thema von großer Wichtigkeit. So stellte die neu ernannte Ministerin für Regionalangelegenheiten, Erika Stefani (Lega), auch sofort nach ihrem Amtsantritt klar: „Wird die Autonomie untergraben, platzt die Regierung.“<sup>54</sup> Umgekehrt dürfte es dem M5S schwerfallen, seinen WählerInnen im Süden die eigene Zustimmung zur Entsolidarisierung der nördlichen Regionen mit dem Mezzogiorno zu vermitteln.

Zudem wird die Umsetzung der Pläne für die vom M5S geforderte neue Sozialleistung der Mindestsicherung mutmaßlich mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Umsetzung der Programmatik im Bereich der Flüchtlingspolitik. Salvini als Innenminister wird – trotz der oben beschriebenen Restriktionen – auf schnelle Erfolge setzen und das für die eigene Klientel zentrale Politikfeld in den Mittelpunkt stellen, um im Falle vorgezogener Neuwahlen eine bessere Ausgangsposition zu haben. Die Kürzung der Mittel für die Flüchtlingsaufnahme bzw. Umwidmung zugunsten von Abschiebezentränen wurde von Salvini noch am Abend vor seiner Vereidigung als Minister angekündigt.

Außerdem hat die Lega mit Giancarlo Giorgetti, der rechten Hand Salvinis, das strategisch wichtige Amt des Kabinettschefs besetzt. Giorgetti wird die Arbeit des Ministerrates koordinieren und ist erster Ansprechpartner des neuen Ministerpräsidenten Conte. Hinzu kommt, dass es der Lega gelungen ist, den Eurokritiker Savona zumindest im wieder geschaffenen Ministerium für Europaangelegenheiten zu platzieren. Somit wird man sich auf europäischer Bühne mit Savona auseinandersetzen müssen. Eurokritische Positionen sind in der neuen Regierung insgesamt stark vertreten. Wiewohl mit Enzo Moavero Milanesi, der politisch zuletzt in Montis Partei Scelta Civica beheimatet war, auch ein proeuropäischer Diplomat mit großer Erfahrung und Expertise im Kabinett sitzt (er war u.a. Europa-minister der Regierungen Monti und Letta sowie Staatssekretär für europäische Angelegenheiten der Regierung Ciampi), ist auch er kein Befürworter der Austeritätspolitik.<sup>55</sup>

Tria steht wiederum wirtschaftspolitisch sehr nahe bei Savona. Es muss sich zeigen, wo das politische Machtzentrum letztlich entstehen wird, doch stehen die Zeichen insgesamt eher auf eine Konfrontation Italiens mit der EU und Deutschland. Auch Tria hat in der

53 Livia Liberatore: Giovanni Tria ministro dell'Economia e delle Finanze: il professore che dà ragione a Savona, in: La Repubblica, 31. Mai 2018.

54 Marco Bonet: Autonomia, Stefani avverte: “O si fa o salta il governo”, in: Corriere della Sera, 2. Juni 2018.

55 Marco Valerio Lo Prete: Fiscal compact, R.I.P., in: Il Foglio, 18. Mai 2018.

Vergangenheit immer wieder auf den deutschen Leistungsbilanzüberschuss, der zuletzt fast 2 Prozentpunkte oberhalb des von der Europäischen Kommission noch für tragbar gehaltenen Wertes von 6 Prozent des BIP lag, hingewiesen und zum Hindernis für die wirtschaftspolitische Konvergenz im Euroraum erklärt. Nach seiner Vereidigung am 1. Juni 2018 bestätigte Tria den Verbleib Italiens im Euro, kündigte aber an, die Frage des italienischen Defizits unmittelbar auf die europäische Agenda setzen zu wollen.

Insofern wird sich die EU auf harte Verhandlungen einstellen müssen, nicht nur im Zusammenhang mit der Debatte über den europäischen Haushalt bis 2027, sondern auch mit Blick auf den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt bzw. den Fiskalvertrag. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass letzterer von allen Parteien in ihren Wahlprogrammen zur Disposition gestellt worden war, die Unterschiede hier eher graduell waren bzw. solche der Tonart. Auch eine Investitionsoffensive wurde von nahezu allen Parteien zur Bekämpfung von Wachstumsschwäche und Armut gefordert.<sup>56</sup> Selbst der Finanzexperte Cottarelli, der nach dem ersten Scheitern der Regierungsbildung zwischenzeitlich von Mattarella beauftragt worden war, die Regierung zu übernehmen, vertritt die Auffassung, dass Deutschland nicht alles tue, was möglich ist, um die Integration voranzubringen, was u.a. die unzureichenden öffentlichen Investitionen und den chronischen Leistungsbilanzüberschuss einschließt, welcher Italien und Europa schade.<sup>57</sup> Die aktuelle Niedrigzinsphase im Verbund mit dem „quantitative easing“ müsse, so Cottarelli, unbedingt genutzt werden, um Italien durch eine Mischung aus Konsolidierung und Wachstum aus der Schuldenfalle herauszuführen, so wie es Belgien gelungen sei.<sup>58</sup>

Da Lega und M5S gleichermaßen von ihrer Glaubwürdigkeit leben und der Erwartungs- und Handlungsdruck entsprechend hoch ist, muss die Regierung Conte jetzt schnell Lösungen für die drängendsten Anliegen ihrer WählerInnen finden, für die Themen Arbeitslosigkeit und Armutsbekämpfung einerseits und Migration sowie Steuererleichterungen andererseits. Dabei bleibt abzuwarten, wie groß die einigende Wirkung einer Konfrontation mit „Brüssel“ und „Berlin“ sein kann. Die Verabschiedung des nächsten italienischen Haushalts ist jedoch nicht nur eine Sollbruchstelle zwischen Italien und der Europäischen Union, sondern auch der Koalitionspartner untereinander, weil letztlich nur wenige der vielen Vorhaben finanzierbar sein werden, d.h. Prioritäten gesetzt werden müssen. Welche vermittelnde oder gar eigenständige Rolle der Ministerpräsident dabei spielen kann, der zwar ideell dem M5S nahesteht, aber als Kompromisskandidat ohne Hauptschaft und als Professor für Rechtswissenschaft ohne jede politische Erfahrung ist, und welche Position Finanzminister Tria einnehmen wird, bleibt abzuwarten. In jedem Falle absehbar ist, dass Staatspräsident Mattarella die Finanzpolitik der Regierung Conte unter Verweis auf Art. 81 der italienischen Verfassung, der einen ausgeglichenen Haushalt über Konjunkturzyklen hinweg vorschreibt, einer dauerhaft kritischen Prüfung unterziehen wird. Wie die Regierungsbildung gezeigt hat, ist jederzeit mit einer Intervention Mattarellas zu rechnen, wenn es um die Verankerung Italiens in Europa geht.

<sup>56</sup> Zu den europapolitischen Forderungen in den Wahlprogrammen der italienischen Parteien siehe Grasse/Labitzke: Politikwechsel mit Ansage, 2018.

<sup>57</sup> Il Fatto Quotidiano: Governo, Cottarelli: “No a più deficit. Ma sbaglia anche la Germania: il suo surplus fa male all’Italia e all’Europa”, 1. Juni 2018.

<sup>58</sup> Riccardo Sorrentino: Italia e Germania, così lontane sul debito. Quali rischi e come uscirne, in: Il Sole 24 Ore, 24. Januar 2018.

## Die Regierung Conte – Herausforderungen für die EU, Deutschland und Frankreich

Mit ihren Einlassungen zur italienischen Regierungsbildung erwiesen drei Mitglieder der Europäischen Kommission inmitten der Koalitionsverhandlungen der EU letztlich einen Bären Dienst. Denn die Kritik und die Mahnungen von außen haben dazu geführt, dass Lega und M5S, gerade in dem Moment, als die Verhandlungen zu scheitern drohten, plötzlich wieder enger zusammengerückt sind und am Ende doch noch eine Einigung zu stande kam. Italien wird nun erstmals von zwei europakritischen und populistischen Parteien regiert, von denen mit der Lega eine politisch sehr weit rechts steht. Die stramm rechtsnationalistische, ebenfalls populistische Kleinpartei FdI hat angekündigt, diese Regierung im Parlament fallweise unterstützen zu wollen. Mit den Parlamentswahlen vom 4. März 2018 ist somit die europakritischste aller möglichen Koalitionsvarianten Wirklichkeit geworden, auch wenn Conte bei der Vorstellung des Regierungsprogramms (im Wesentlichen eine Wiederholung der Koalitionsvereinbarung) anlässlich der Vertrauensabstimmung in beiden Kammern des Parlaments nochmals Italiens Verankerung in der EU unterstrich. Diese müsse jedoch „gerechter“ werden.<sup>59</sup>

In Italien hatte sich allerdings bereits mit den Regierungen Monti und Renzi folgendes Narrativ durchgesetzt: Wir halten uns an die Regeln der EU, setzen Reformen um, doch aus „Brüssel“ kommt nichts zurück. Dieser Eindruck ist nicht unbegründet, denn tatsächlich hat Italien mit der Rentenreform, der Arbeitsmarktreform, Reformen der öffentlichen Verwaltung und anderem mehr viele Strukturreformen realisiert. Umgekehrt war die Italien seitens der EU für Investitionen und zusätzliche Aufwendungen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise zugestandene haushaltspolitische Flexibilität etwa im Haushalt 2016 mit jeweils 0,04 Prozent des BIP und 0,25 Prozent für Infrastrukturmaßnahmen und erneut 0,04 Prozent für Aufwendungen im Rahmen der Flüchtlingsproblematik im Haushalt 2017 unzureichend, während Frankreich das Defizitkriterium von 3 Prozent Neuverschuldung neun Jahre hintereinander ignorierte. Italien hielt sich nicht nur die letzten sechs Jahre an dieses Ziel, sondern blieb, wie bereits dargelegt, im Sinne der aus dem Fiskalvertrag resultierenden Verpflichtung zur Reduzierung seiner besonders hohen Staatsschulden (jährlich um ein Zwanzigstel) deutlich unterhalb der Schwelle von 3 Prozent.

Salvini erhob am Vorabend seiner Vereidigung als Innenminister und Vizepremier den klaren Anspruch, Italien wieder zu einem der Protagonisten in Europa zu machen. Auch diese Forderung ist aber nicht neu. Die Formulierung gehörte bereits zum festen Repertoire des ehemaligen Ministerpräsidenten Renzi. Die EU ihrerseits moniert weiter zu Recht strukturelle Probleme, die in Italien schon seit Jahrzehnten bestehen, und fordert zusätzliche Anstrengungen, etwa bei der Justiz (lange Verfahrensdauer, geringe Personalausstattung), der überbordenden Bürokratie, der unzureichenden Politik für den Süden, der Steuerhinterziehung oder der Korruptionsbekämpfung. Allerdings wäre es wohl klüger gewesen, den europafreundlichen Regierungen Renzi und Gentiloni rechtzeitig wirtschafts- und fiskalpolitisch stärker entgegenzukommen. Renzi hatte viele Ideen Emmanuel Macrons zuvor schon ähnlich formuliert – bspw. die Schaffung eines EU-Finanzministers und eines gemeinsamen Haushalts der Eurozone, für zusätzliche Investitionen, eine europäische Ein-

<sup>59</sup> Ansa: Conte a Senato per la fiducia: "Populisti? Ascoltiamo gente". Apre a Mosca. "Ue più equa", abrufbar unter: [http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/06/04/conte-al-lavoro-arriva-programma-del-cambiamento\\_42f97d20-ac7f-48fb-8042-4864b25e2879.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/06/04/conte-al-lavoro-arriva-programma-del-cambiamento_42f97d20-ac7f-48fb-8042-4864b25e2879.html) (letzter Zugriff: 5.6.2018).

lagensicherung, eine europäische Arbeitslosenversicherung etc. Damit bestand zwischen der Wahl Macrons und der Abwahl der PD-geführten Regierung in Italien ein Zeitfenster zum Anstoß konstruktiver Reformen auf europäischer Ebene, das aber von der deutschen Regierung nicht genutzt wurde bzw. aufgrund der schwierigen Regierungsbildung kaum genutzt werden konnte. Jetzt, mit M5S und Lega, wird es ungleich schwieriger, eine gemeinsame Linie für die Reform der EU zu entwickeln.

Italien wünscht sich, das ist der Kern des Wahlergebnisses vom März 2018, mehrheitlich einen klaren Bruch mit dem Status quo. Auch wenn ohne jeden Zweifel zahllose Probleme nationaler Natur sind und innerstaatlich gelöst werden müssen, so sind „Brüssel“, „Berlin“ und „Paris“ ebenfalls gefragt, denn allein wird Italien seine Probleme (die gerade im Bereich der Migrationspolitik ohnehin europäische Probleme sind) nicht lösen können. Für eine Vertiefung der Integration wird Italien überdies als Partner dringend gebraucht. Das Land hat eine Schlüsselrolle im Reigen der südlichen Mitgliedstaaten inne und ist ange-sichts der Bedeutung seiner Volkswirtschaft zugleich essenziell für die Eurozone, wie die Turbulenzen an den Finanzmärkten im Zuge der schwierigen Regierungsbildung gezeigt haben. Angesichts der wichtigen Rolle Deutschlands für den Integrationsprozess erhält mithin auch das deutsch-italienische Verhältnis besonderes Gewicht als Scharnier der Nord-Süd-Beziehungen und unterschiedlicher ökonomischer Philosophien.<sup>60</sup>

Zwar birgt eine mögliche Aufweichung der europäischen Fiskalregeln gewisse Risiken, sollten „Anleger das Vertrauen in eine gemäßigte Fiskalpolitik verlieren und die Refinanzierungskosten des italienischen Staates in die Höhe treiben.“<sup>61</sup> Doch ist das Risiko überschaubar, wie Modellrechnungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau zeigen: „Auch die Schockszenarien führen die Staatsschuldenquote nicht auf einen explosiven Pfad, bei dem eine Trendwende immer schwieriger würde. Dies ist nicht zuletzt das Ergebnis einer zu-meist positiven Primärbilanz.“<sup>62</sup> Insofern scheint die Analyse des italienischen Notenbank-chefs Ignazio Visco, dass die im Zuge der Regierungsbildungskrise erfolgten Reaktionen an den Finanzmärkten „emotionaler Natur“ waren und der tatsächlichen Lage in keiner Weise entsprachen, zutreffend gewesen zu sein.<sup>63</sup> In der Tat gingen die Risikoaufschläge auf italienische Staatsanleihen mit der Bildung der Regierung Conte wieder etwas zurück, ohne allerdings das niedrige Niveau vor den Parlamentswahlen zu erreichen. Dies kann sich je-doch rasch wieder ändern, sollte sich die neue Regierung in der Haushaltspolitik vollends von Primärüberschüssen verabschieden. Positiv ist, dass „die durchschnittliche Laufzeit italienischer Anleihen im Niedrigzinsumfeld verlängert wurde. Dadurch dauert es länger bis sich steigende Zinsen für neu emittierte Anleihen voll auf die Durchschnittsverzinsung des gesamten Anleihebestands auswirken. Mit einer wachsenden Zinsbelastung ist erst in den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts zu rechnen.“<sup>64</sup>

Der wachsenden Europaskepsis Italiens muss in jedem Falle dringend etwas Konkretes entgegengesetzt werden. Teile der wirtschaftspolitischen Regierungsprogrammatik ent-

<sup>60</sup> Alexander Grasse: Das deutsch-italienische Verhältnis in der Ära Renzi. Weitere Entfremdung oder Wiederan-näherung, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018, S. 435ff, hier S. 439f, 480.

<sup>61</sup> Philipp Ehmer: Schuldentragfähigkeit Italien, 2018, S. 1.

<sup>62</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>63</sup> Rosaria Amato: Il monti di Visco: il destino dell’Italia è quello dell’Europa, in: La Repubblica, 29. Mai 2018.

<sup>64</sup> Philipp Ehmer: Schuldentragfähigkeit Italien, 2018, S. 3.

sprechen den tatsächlichen Erfordernissen. Erst ihre fehlende Kohärenz und die Summe der Ausgabenwünsche machen sie zum Problem. Ökonomisch vernünftig wären Maßnahmen zum Ausbau des von der Regierung Gentiloni 2018 geschaffenen „Inklusionseinkommens“ zu einer echten sozialen Mindestsicherung, einschließlich einer entsprechenden Mindestrente. Eine solche Maßnahme entspräche, je nach Ausgestaltung, durchaus den Göteborger Proklamationen zur Europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) vom 17. November 2017. Sinnvoll wären zudem vermehrte investive Ausgaben, nicht nur in die Infrastruktur, sondern auch in Technologie, Forschung und Entwicklung, um auf diese Weise Nachfrageimpulse zu setzen, aber auch die Produktivität zu steigern. Dies ist im Grundsatz auch die von der OECD für Italien vorgeschlagene Linie: „Priorities should be given to shifting the spending mix towards infrastructure and enhancing targeted anti-poverty programmes to tackle large social and regional divides while boosting growth.“<sup>65</sup> Zudem plädiert die OECD für eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen bzw. von Besitz und Vermögen.<sup>66</sup> Tatsächlich könnte dies ein Weg zur Gegenfinanzierung sein.

Eine sich mit dem Ende des „quantitative easing“ abzeichnende, von Deutschland lange gewünschte geldpolitische Kehrtwende der EZB ist hingegen nicht unproblematisch, nicht nur aufgrund der Verschuldung und der Investitionsschwäche von Ländern wie Italien, sondern auch aufgrund des sich (nach dem noch beträchtlichen Wachstum 2017) im ersten Halbjahr 2018 nun wieder abschwächenden Wachstums in der Eurozone insgesamt und der nach wie vor etwa 0,5 Prozentpunkte unter dem Ziel von 2 Prozent liegenden Inflationsraten.

Entscheidend wird sein, wie die Europäische Kommission mit den italienischen Forderungen nach expansiverer Haushaltspolitik und gemeinschaftlicher Absicherung von Risiken umgeht. Eine größere Flexibilität an dieser Stelle könnte nicht nur Investitionen als dringend notwendige Wachstumsstimuli befördern, sondern auch eine stärkere sozialpolitische Abfederung der von Italien seitens der Kommission geforderten und in der letzten und vorletzten Legislaturperiode auch an vielen Stellen von Italien beschlossenen Strukturreformen (zum Beispiel Renten- und Arbeitsmarktreform) ermöglichen.<sup>67</sup> So hätte etwa Renzis „JobsAct“ höchstwahrscheinlich weniger Widerstand hervorgerufen, wenn neben der beschlossenen Flexibilisierung des Arbeitsrechts (ganz im Sinne des so oft propagierten Flexsecurity-Ansatzes) gleichzeitig die finanzielle Absicherung von Arbeitslosen deutlicher und lückenloser ausgebaut worden wäre.<sup>68</sup> Sollte sich „Brüssel“ jedoch für einen rigiden Kurs entscheiden, dürfte dies gerade vor dem Hintergrund, dass die ökonomische Performance und die Salden der öffentlichen Haushalte Italiens zuletzt deutlich besser waren, als von allen Seiten prognostiziert, im Falle von neuen Einsparforderungen energische Zu-

65 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Economic Outlook, 2018, S. 172.

66 Giuliana Licini: Ocse: in Italia più disuguaglianze, una patrimoniale può aiutare a ridurle, in: Il Sole 24 Ore, 12. April 2018.

67 Zur Bilanz der Regierung Renzi siehe Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018. Zur Regierung Monti vgl. Grasse: Die Jagd auf den Zins, 2012; Alexander Grasse: Krisenmanagement in Italien – Schlaglichter auf ein Jahr Regierung Monti, Justus-Liebig-Universität Gießen: PIFO Occasional Papers 16/2012.

68 Jan Labitzke: JobsAct all’italiana: die Arbeitsmarktreformen der Regierung Renzi, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi, Wiesbaden 2018, S. 313ff, hier S. 338.

rückweisungen aus Rom zur Folge haben, was wiederum den EuropakritikerInnen weiteren Auftrieb geben könnte, und zwar nicht nur in Italien.

Das Ergebnis der Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021 bis 2027 wird sich massiv auf Italien, seinen Staatshaushalt und seine wirtschaftliche Entwicklung auswirken. Einerseits würde eine in Folge des Brexit wahrscheinliche Erhöhung des Anteils am BIP, der von den verbleibenden Mitgliedstaaten für die Eigenmittel der EU abgeführt werden muss, den italienischen Staatshaushalt zusätzlich belasten und die Reduzierung der italienischen Schulden erschweren. Andererseits ist vor dem Hintergrund der immensen Bedeutung der Mittel aus den europäischen Strukturfonds für Italien, insbesondere für den Süden, mit erheblichem Widerstand Italiens gegen die Finanzplanung der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2021 bis 2027 zu rechnen: Die aus Brüssel vorgeschlagene fünfprozentige Reduzierung der Mittel würde für Italien bei unverändertem Verteilungsschlüssel mindestens 3,8 Milliarden Euro weniger Förderung bedeuten, zuzüglich möglicher weiterer Kürzungen in der noch bis 2020 laufenden Förderperiode in Höhe von 2,5 Milliarden Euro.<sup>69</sup> Insbesondere der M5S, dessen Wählerschaft in Südalien besonders stark ist, wird an dieser Stelle dem Konflikt mit „Brüssel“ kaum ausweichen. Fabio Massimo Castaldo (M5S), Vizepräsident des Europäischen Parlaments, übte bereits heftige Kritik an den Plänen: Hierbei spielen auch die Überlegungen eine Rolle, die Zuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds stärker an die Leitlinien und Empfehlungen des ECOFIN-Rates und die Vorgabe entsprechender Strukturreformen zu koppeln. „Wir wollen ein Europa, das nicht von Deutschland angetrieben wird, sondern alle Gebiete gleichermaßen berücksichtigt, insbesondere die ärmsten. Genau deshalb fordern wir, dass die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit, über das BIP hinaus, zu einem ganz wesentlichen Indikator bei der Bemessung der Zuweisungen aus den europäischen Strukturfonds wird.“<sup>70</sup>

Tatsächlich zeigt sich aber bereits ein Entgegenkommen der Europäischen Kommission, denn nach den letzten Plänen für die Verteilung der Strukturhilfen sollen Italien, Spanien und Griechenland in der nächsten Förderperiode 2021 bis 2027 zusätzliche Mittel im Umfang von 5 bis 8 Prozent erhalten, da sie besonders viele Flüchtlinge aufnehmen, während die Mittel für Polen und Ungarn um 23 bzw. 24 Prozent reduziert werden sollen und auch für Deutschland 21 Prozent geringere Zuweisungen aus den Strukturfonds vorgesehen sind.<sup>71</sup>

Sofern die Regierungen der zwei größten Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich, ein Interesse haben, die proeuropäischen Kräfte in Italien zu stärken, so wären sie gut beraten, Italien als drittgrößtem Land der EU nach dem Brexit Augenhöhe zuzugestehen. Ein Ausgangspunkt dafür könnten Macrons Reformvorschläge sein, die – wie bereits ausgeführt – durchaus jenen der Regierung Renzi ähneln: Dafür müsste sich Deutschland jedoch bereit zeigen, auf den französischen Präsidenten und seine Forderungen (bspw. die Einrichtung eines substanziellen Investitionsfonds, das Ergreifen von Wachstumsinitiativen, die Umsetzung der europäischen Einlagensicherung, die Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, eine Lockerung der Austeritätspolitik) entschiedener zu-

<sup>69</sup> Manuela Perrone: M5s, la battaglia per i fondi europei della nuova lega sud, in: Il Sole 24 Ore, 2. Mai 2018; Übersetzung aus dem Italienischen durch die Verfasser.

<sup>70</sup> Ebenda.

<sup>71</sup> Hendrik Kafsack: Strukturfonds: EU lenkt Geld nach Italien und Griechenland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. Mai 2018.

zugehen und Europa wieder zu einem positiv konnotierten Zukunftsprojekt zu machen, das gerade jungen Menschen Perspektiven eröffnet. Sollte die deutsche Regierung hingegen auf ihrer bisherigen Position beharren, könnte der französische Staatspräsident geneigt sein, andere Verbündete für seine Pläne zu suchen. Anlässlich der Verleihung des Karlspreises am 10. Mai 2018 an Macron drängte dieser erneut auf rasche, tiefgreifende Reformen und mahnte dazu – auch unter Verweis auf das italienische Wahlergebnis vom 4. März 2018 –, eine Spaltung zwischen Nord und Süd in der Wirtschaftskrise zu vermeiden. Er forderte mehr Solidarität ein: „Wir brauchen eine stärkere, integrierte Eurozone mit einem eigenen Haushalt, der Investitionen ermöglicht und auch eine Konvergenz“.<sup>72</sup> Er mahnte Deutschland zum Politikwechsel und prangerte den übermäßigen Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands mit deutlichen Worten an: „Man darf auch nicht immer auf Haushalts- oder Handelsüberschüsse blicken, denn das erfolgt stets auf Kosten anderer“. Macron plädierte zudem erneut für die Wiedererlangung der steuerpolitischen Souveränität durch eine europäisch koordinierte Unternehmensbesteuerung und bekraftigte die Notwendigkeit, transnationale Konzerne der digitalen Ökonomie angemessen zu besteuern.<sup>73</sup> Dadurch würden in der Tat neue Mittel generiert, die dringend für die angestrebten Maßnahmen benötigt werden.

Das, was die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel am 3. Juni 2018 in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung als erste Antwort auf Macrons Vorschläge öffentlich gemacht hat (u.a. ein Investivhaushalt im unteren zweistelligen Milliardenbereich, der Ausbau des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds mit Auflagen für Strukturreformen bei Kreditvergabe sowie das Festhalten an intergouvernementalen Konstruktionen, bei denen die Mitgliedstaaten bzw. nationalen Parlamente entscheiden und mithin Deutschlands Einfluss gesichert ist), entspricht weder den französischen noch den italienischen Erwartungen. Zwar scheint Macron, der innenpolitisch bei seinen Reformen bereits auf heftigen Widerstand stößt, mit den Wahlen vom 4. März 2018 Italien als Partner vordergründig abhandengekommen zu sein. Doch könnte der Aufstieg der PopulistInnen in Italien die Verhandlungen nun sogar beschleunigen. In bestimmten Reformangelegenheiten könnte Italien – bei allen sonstigen Differenzen mit Frankreich, etwa in der Libyen-Politik oder der aus italienischer Sicht zu geringen Aufnahmebereitschaft Frankreichs in der Migrationsfrage – durchaus als strategischer Partner bereitstehen, insbesondere in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, bei einer Vergemeinschaftung von Risiken sowie generell bezüglich eines stärkeren Interessenausgleichs zwischen Nord- und Südeuropa. Schon wegen der Möglichkeit dieses Szenarios sollte Deutschland den Kontakt zu Italien intensivieren und versuchen, an die gute Zusammenarbeit in der Vergangenheit anzuknüpfen. Die wirtschaftspolitischen Erwartungen der italienischen Seite an Deutschland sind dabei klar: mehr Flexibilität in Haushaltsfragen für Italien und eine expansivere Finanzpolitik auf deutscher Seite, Schritte in Richtung einer Fiskalunion sowie Ausbau der Stabilitätsmechanismen der Eurozone inklusive stärkerer Vergemeinschaftung von Risiken.<sup>74</sup> Dafür plädierten bereits die sozialdemokratisch geführten Regierungen, und auch die neue Regierung dürfte daran

<sup>72</sup> Die vollständige Rede in deutscher Übersetzung findet sich unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-sendungen/videos/ganze-rede-macron-in-aachen-100.html> (letzter Zugriff: 30.5.2018).

<sup>73</sup> Ebenda.

<sup>74</sup> Simone Romano: Was Italien sich von Deutschland wünscht. Ein wagemutiges Deutschland für ein wagemutiges Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung: Politik für Europa #2017plus, Berlin 2018.

festhalten. Auch wenn diese Forderungen der bisherigen deutschen Position widersprechen, sollte die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich und Italien nach tragfähigen Kompromissen suchen.

Den „Weckruf aus dem Süden“<sup>75</sup> zu überhören und italienische Forderungen zu ignorieren, wäre jedenfalls mehr als fahrlässig, denn Analysen zeigen, dass es bereits erkleckliche Wählerwanderungen vom M5S zur Lega und mithin aus der Mitte in das rechte Spektrum gibt, bislang überwiegend in Norditalien.<sup>76</sup> Die Regionalwahlen vom April 2018 bestätigen diesen Trend nicht nur für die Region Friuli-Venezia Giulia im Nordosten, sondern auch für die südliche Region Molise. Die Lega rangierte bei den letzten demoskopischen Erhebungen kurz vor der Vereidigung der Regierung mit 27,5 Prozent der Wählerstimmen nur noch 2 Prozentpunkte hinter dem M5S, welcher bei 29,5 Prozent lag und damit an Boden verlor.<sup>77</sup> Bleibt das Problem der Arbeitslosigkeit ungelöst, bleiben die Forderungen nach sozialem Wandel unbeantwortet und werden die in den M5S gesetzten Hoffnungen (nach den gescheiterten Hoffnungsträgern Berlusconi, Monti und Renzi) nun abermals enttäuscht, so sind ein weiterer Rechtsruck und eine Abkehr vom europäischen Projekt nicht auszuschließen. Sollten die Regierungsparteien „nicht so schnell die hohen Erwartungen erfüllen können, welche die Italiener an sie haben, werden Fünf Sterne und Lega einen Schuldigen brauchen, um die Glaubwürdigkeit ihrer ‚Regierung des Wandels‘ hoch zu halten. Wer bietet sich als ‚Blockierer des Fortschritts‘ da besser an als die ferne EU?“<sup>78</sup>

Zugleich tut sich die politische Linke schwer damit, sich neu zu organisieren, insbesondere der PD, welcher durch eine Kooperation mit dem M5S eine Mitte-links-Regierung hätte bilden können. Dies scheiterte jedoch nach erfolgreicher Sondierung durch den Präsidenten der Abgeordnetenkammer, Roberto Fico (M5S), letztlich am Veto des noch immer einflussreichen Renzi. Man hofft schlicht darauf, dass die Regierungskoalition aus M5S und Lega an ihren inneren Widersprüchen bzw. den unhaltbaren Versprechungen ihres Programms und dem überwiegend unerfahrenen Regierungspersonal scheitert, um dann als Alternative bei vorgezogenen Neuwahlen bereitzustehen. Ob tatsächlich ein neues linkes Projekt, das unter dem Begriff „republikanische Front“ im Zuge der Auseinandersetzung um die Ablehnung Savonas als Finanzminister durch den Staatspräsidenten, d.h. als Gegenreaktion auf die Angriffe seitens des M5S und der FdI auf Mattarella lanciert wurde, als proeuropäische Bewegung entsteht, bleibt abzuwarten, zumal vollkommen unklar ist, mit welchen Argumenten und welcher Führungsfigur eine entsprechende Kampagne geführt werden soll.

Noch besteht Hoffnung für Italiens Rolle in der EU. Denn bei genauerer Betrachtung von Umfragen zur europäischen Integration zeigt sich hinter der gewachsenen Europaspaksis und Eurokritik, dass die meisten ItalienerInnen sich nicht vor der Idee eines ge-einten Europas an sich abgewandt haben, sondern nur von der Verwirklichung der Idee in ihrer momentanen Form. 82,6 Prozent der Befragten halten laut einer Erhebung vom Fe-

<sup>75</sup> Alexander Grasse: Parlamentswahlen in Italien: Weckruf aus dem Süden! Kommentar, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 3/2018, S. 158.

<sup>76</sup> Istituto Cattaneo/Biancalana/Colloca (Hrsg.): Elezioni politiche, 2018.

<sup>77</sup> Il Fatto Quotidiano: Sondaggi, la Lega si mangia la destra: +3% in 7 giorni, è al 27,5 e contende il primato al M5s (che scende sotto il 30), 28. Mai 2018.

<sup>78</sup> Anna-Lena Ripperger: Italiens neue Regierung: Die EU bleibt Roms Feindbild Nummer eins, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. Juni 2018.

bruar 2017 das Ziel der europäischen Einigung für richtig, sehen es aber als falsch umgesetzt an.<sup>79</sup> Positive Signale von europäischer Seite und konkrete Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung Italiens, das in den vergangenen Jahren strauchelnde Mitgliedstaaten stets solidarisch mit unterstützte und große Lasten in der Flüchtlingspolitik zu schultern hat, könnten also bei der italienischen Bevölkerung auf fruchtbaren Boden fallen und die Rolle Italiens als konstruktiven Partner stabilisieren oder sogar neu beleben. Eile scheint jedoch geboten.

---

79 Demos & Pi/Osservatorio di Pavia/Unipolis (Hrsg.): Osservatorio Europeo sulla Sicurezza, 2017, S. 34.