

*Stefan Köppel*

## Italien unter Berlusconi – eine Demokratie in Gefahr?

### *Demokratie in Gefahr?*

Betrachtete man während der Regierungszeit Silvio Berlusconis (2001-2006) Teile der Italien-Berichterstattung in deutschen Zeitungen, bot sich auf den ersten Blick ein alarmierendes Bild: Von der »Umwandlung der parlamentarischen Demokratie in einen autoritären Staat« war da zu lesen, die Gewaltenteilung werde »aufgehoben« und die »Rechtsstaatlichkeit ausgeöholt«, das Parlament sei »willfährig« und die »Justiz geknebelt«.<sup>1</sup> War in Italien, EU-Gründungsmitglied, G8-Staat und Fast-Nachbar Deutschlands, wirklich die Demokratie in Gefahr oder womöglich schon demontiert? Hatte der Medienunternehmer und Regierungschef Silvio Berlusconi wirklich so viel Macht angesammelt, dass er nach Belieben Journalisten entlassen und maßgeschneiderte Gesetze zum eigenen Nutzen durchdrücken konnte? Waren die gewaltenteilenden Sicherungsmechanismen einer modernen Demokratie, die eine solche Machtkonzentration verhindern sollten, in Italien wirkungslos? Diese Fragen versucht der vorliegende Beitrag näher zu beleuchten.

Dazu wird wie folgt vorgegangen: Nach kurzen Bemerkungen zur Vorgeschichte werden die wichtigsten Probleme, die das »Phänomen Berlusconi«<sup>2</sup> mit sich bringt bzw. brachte, rekonstruiert. Danach wird untersucht, welche Sicherungsmechanismen der italienischen Politik diese Probleme eindämmen. Abschließend wird der Blick auf Probleme, denen sich Italien abgesehen von Berlusconi gegenüber sieht, gerichtet.

### *Vorgeschichte*

Wie kam es überhaupt dazu, dass ein Medienmogul zum Chef der italienischen Regierung wurde? Italien wurde nach dem 2. Weltkrieg jahrzehntelang von einem Parteienkartell regiert. Im Zentrum dieses Kartells standen die Christdemokraten, die Democrazia Cristiana, die zusammen mit vier weiteren kleineren Parteien in wechselnder Konstellation stets die Regierungskoalition bildeten. Die zweitgrößte Partei, die Kommunisten, wurde vor dem Hintergrund des Kalten Krieges permanent von der Regierung ausgeschlossen, aber im politischen Alltagsgeschäft durch-

1 Ulrich Ladurner, »Bella Berlusconi« in: *Die Zeit* 33/2002.

2 Michael Braun, »Populismus an der Macht. Das Phänomen Berlusconi« in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2003, S. 110-133.

aus eingebunden. So entstand ein stabiles System aus Dauerregierung (trotz der zahlreichen Kabinette) und Proporz, in dem sich die Akteure bequem einrichteten.

Diese im Großen und Ganzen stabile Konstellation endete Anfang der 1990er Jahre schlagartig. Der Kalte Krieg war vorbei und damit auch das Hauptargument für den Ausschluss der Kommunisten, die sich ohnehin längst programmatisch umorientiert und 1991 schließlich umbenannt und gespalten hatten. Die Unzufriedenheit der Italiener mit ihren politischen Eliten und der Politik allgemein machte sich im Aufstieg neuer Parteien Luft, allen voran der populistischen Regionalpartei Lega Nord mit ihrem Vorsitzenden Umberto Bossi. Die Unzufriedenheit entlud sich noch stärker ab 1992, als ausgehend von Mailand ein flächendeckendes System von Korruption und illegaler Parteienfinanzierung (Schlagwort: Tangentopoli) aufgedeckt wurde; im Strudel dieses Skandals gingen faktisch alle Regierungsparteien unter, die Democrazia Cristiana zerfiel in zahlreiche Kleinparteien. Katalysator des Wandels im Parteiensystem war schließlich die Wahlrechtsreform von 1993, die zwar nicht – wie beabsichtigt – die Parteienzersplitterung behob, aber später die Bildung zweier großer Lager zur Folge hatte.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund tat sich ein großes politisches Vakuum auf, das Silvio Berlusconi die Gelegenheit für seinen Einstieg in die Politik bot. Dass er sich zu diesem Einstieg genötigt sah, weil mit den etablierten Parteien auch seine politische Protektion verschwunden war und er sich von einer drohenden Regierungsübernahme durch die Ex-Kommunisten nichts Gutes für sein Wirtschaftsimperium erwartete, ist zwar nicht bewiesen, aber eine durchaus plausible Erklärung. Der reichste Mann Italiens stampfte seit Ende 1993 eine neue Partei aus dem Boden, die Forza Italia (Vorwärts Italien!, Schlachtruf der italienischen Fußballnationalmannschaft). Die Partei wird streng nach Marketinggesichtspunkten konzipiert, der Wahlkampf unterstützt von Berlusconi-eigenen Marktforschungsinstituten, Werbeagenturen und Medien; das Personal rekrutiert sich weitgehend aus dem Management.<sup>4</sup> Im April 1994 erringt die Forza Italia aus dem Stand 21 Prozent und bildet zusammen mit den Bündnispartnern Lega Nord und Alleanza Nazionale (der Nachfolgepartei der ehemaligen Neofaschisten) die Regierung.<sup>5</sup> Allerdings bleibt die Regierungszeit Berlusconis ein kurzes Intermezzo: Schon im Dezember kündigt die Lega Nord die Koalition auf, weil gegen den Regierungschef wegen Bestechung ermittelt wird. Es folgen sechseinhalb lange Jahre in der Opposition, von denen fünf Jahre eine Mitte-Links-Koalition, u.a. unter Romano Prodi, regiert. Im Mai 2001 feierte die Mitte-Rechts-Koalition allerdings einen deutlichen Wahlsieg – und seitdem war Berlusconi wieder italienischer Regierungschef, bis zur äußerst knappen Abwahl im April 2006.

3 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, »Die Transformation des italienischen Parteiensystems in den 90er Jahren« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1998, S. 1371–1396 und Stefan Köppl, *Das politische System Italiens. Eine Einführung*, Wiesbaden 2006.

4 Vgl. Jörg Seiffelberg, »Berlusconis Forza Italia. Wahlerfolg einer Persönlichkeitspartei (1994)« in: Winfried Steffani / Uwe Thayesen, (Hg.), *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen 1995, S. 204–231.

5 Bestandteil der Wahlbündnisse und der Regierungskoalition waren auch noch kleinere Splitterparteien, die hier unerwähnt bleiben.

### Probleme

Berlusconi an der Macht – warum war das ein Problem? Die zahlreichen Kritikpunkte, die diese Konstellation hervorrief, lassen sich im wesentlichen auf vier Problemfelder reduzieren: Das waren erstens der Interessenkonflikt, der sich daraus ergab, dass einer der größten Unternehmer des Landes gleichzeitig Regierungschef war; zweitens das Medienimperium in Berlusconis Besitz, also die Verbindung von politischer Macht und Medienmacht; drittens die Probleme mit der Justiz, also gegen Berlusconi laufende Ermittlungen und Verfahren; und viertens ein populistischer und konflikthafter Politikstil.

#### Interessenkonflikt

Silvio Berlusconi ist im Besitz eines kaum zu übersehenden Wirtschaftsimperiums, vom Bauunternehmen bis zum Supermarkt, über die Werbeagentur bis hin zum Fernsehsender. Dementsprechend ist er weit mehr als ein gewöhnlicher Bürger Adressat der Politik, welche die italienische Regierung macht. Das heißt, immer dann, wenn in Italien etwas mit wirtschaftlicher Bedeutung geregelt wird – Berlusconi ist davon betroffen. Was drohte, war Politik nicht für das Gemeinwohl, sondern in eigener Sache.

Ein Blick auf die Maßnahmen der Regierung Berlusconi erhärtet den Verdacht: Als erstes wurden die Schenkungs- und Erbschaftssteuern massiv gesenkt. Davon profitieren in erster Linie Reiche, die ihr Vermögen sukzessive ihren Kindern übergeben wollen, was auch auf den Regierungschef zutrifft. In eine ähnliche Richtung ging ein Gesetz, das eine partielle Amnestie für Steuersünder vorsah: Für einen begrenzten Zeitraum konnten Schwarzgelder, die zum Zwecke der Steuerhinterziehung ins Ausland geschafft worden waren, straffrei und zu einem geringen Steuersatz nach Italien zurückgeholt werden. Eine ähnliche Aktion gab es zwar auch in Deutschland seitens der rot-grünen Regierung, doch kann im italienischen Fall angenommen werden, dass der Regierungschef einer der größten Profiteure war.

Ein weiterer Punkt ist das neue Mediengesetz (sog. *legge Gasparri*). Der italienische Fernsehmarkt stellt de facto ein Duopol dar: Auf der einen Seite die staatliche Rundfunkanstalt RAI, auf der anderen Seite die Privatsender, unter denen die drei Berlusconi-Sender ca. 90% Marktanteil haben. Spätestens seit Anfang der 1990er Jahre wird, zu einem beträchtlichen Teil angeregt durch Urteile des Verfassungsgerichtshofes, eine gesetzliche Neuregelung des Fernsehmarktes diskutiert, die endlich echten Wettbewerb zulassen sollte. Die *legge Gasparri* sieht allerdings vor, dass zwar die Marktanteile, die jemand kontrollieren darf, auf 20% beschränkt werden, doch bezieht sich dies auf den ganzen Mediensektor, also auch Zeitungen, Radio, Buchverlage etc. Im Ergebnis wird die übermächtige Stellung Berlusconis auf dem Privatfernsehmarkt also nicht angetastet – das Gesetz erlaubt ihm vielmehr noch eine weitere Expansion auch in andere Bereiche, z.B. durch den bis dato noch verbotenen Zukauf von Tageszeitungen. Also auch hier eine Regelung, die ganz den Geschäftsinteressen des Unternehmers an der Regierungsspitze entspricht.<sup>6</sup>

6 Vgl. Matthew Hibberd, »La Rai e il governo di centro-destra: quale futuro per 50 anni di televisione pubblica?« in: Vincent Della Sala / Sergio Fabbrini, (Hg.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 2004, S. 189–206.

Eines der Wahlversprechen aus dem Wahlkampf 2001 war die Regelung des Interessenkonflikts binnen 100 Tagen nach Regierungsübernahme. Rein formal wurde dieses Versprechen auch erfüllt. Doch verbietet das entsprechende Gesetz nur die Führung von Unternehmen bei gleichzeitiger Ausübung eines Regierungsamtes, nicht deren Besitz. Da Berlusconi seine Firmen nur besitzt, aber von Vertrauten und Verwandten führen lässt, änderte sich auch hier nichts am Status quo. Nur als Präsident des AC Mailand musste der Regierungschef formal zurücktreten.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Interessenkonflikt nicht nur potentiell, sondern auch aktuell bestand und keineswegs wirksam geregelt war.

### *Medien*

In modernen Demokratien stellen die Medien eine wichtige Kontrollinstanz dar, die das Handeln der Politik und ggf. Verfehlungen öffentlich macht und kritisiert. Hinzu kommt, dass die Präsenz und das Bild eines Politikers oder einer Partei in den Medien zunehmend wichtiger für den Erfolg bei Wahlen werden. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus problematisch, wenn ein politischer Akteur, sei es eine Person oder eine Partei, weite Teile der Medienlandschaft besitzt und dadurch kontrolliert. Die Problematik verschärft sich in Italien dadurch, dass der Schwerpunkt von Berlusconis wirtschaftlichen Aktivitäten in der Fernseh-Holding Mediaset liegt. Denn die Italiener sehen sehr viel fern, andere Medien wie Zeitung oder Radio haben vergleichsweise geringe Bedeutung.<sup>7</sup> Damit ergibt sich für den Politiker Berlusconi ein direkter Zugriff auf das Hauptmedium der Wähler und daraus ein klarer Wettbewerbsvorteil, der auch genutzt wird. In der Tat kann festgestellt werden, dass insbesondere Berlusconi mit seiner Forza Italia, aber auch die verbündeten Parteien, in den drei Mediaset-Sendern sehr gut wegkommen – sowohl quantitativ im Sinne überproportional hoher Präsenz als auch qualitativ im Sinne weitgehend positiv gefärbter Darstellung.<sup>8</sup> Das parteiische Agieren der drei großen Privatsender ist und bleibt somit ein Problem für den politischen Wettbewerb, unabhängig davon, ob ihr Besitzer sich gerade in der Opposition oder in der Regierung befindet.

Was den Aufschrei in Teilen der außeritalienischen Medien nach der Regierungsübernahme 2001 hervorrief, war der Umstand, dass die Allianz von politischer Macht und Medienmacht nun neue Ausmaße erreichte. Denn die Regierungskoalition hatte nun auch die Möglichkeit, die staatliche Rundfunkanstalt RAI zu kontrollieren. Zu Zeiten des alten Parteienkartells war die RAI fester Bestandteil des Proporzsystems gewesen und unter den Parteien aufgeteilt worden: Der größte Sender RAI 1 »gehörte« den Christdemokraten, der zweitgrößte Sender RAI 2 den Sozia-

7 Vgl. Ernst Ulrich Große / Günter Trautmann, *Italien verstehen*, Darmstadt 1997, S. 153-198.

8 Giacomo Sani / Guido Legnante, »Quanto ha contato la comunicazione politica?« in: Gianfranco Pasquino (Hg.): *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna 2002, S. 117-137. Vgl. auch die Daten des Medienforschungsinstituts Osservatorio di Pavia, die z.T. auf <http://www.osservatorio.it> (Stand: 21.08.2006) zugänglich sind.

listen und der kleine Sender RAI 3 blieb den oppositionellen Kommunisten überlassen. Damit stand auch das staatliche Fernsehen unter starkem parteipolitischem Einfluss, was sich in dessen Programm entsprechend niederschlug.

Die Befürchtungen waren also durchaus gerechtfertigt, dass Berlusconi mit der Regierungsübernahme auch den zweiten Teil des Fernsehduops kontrollieren und damit seine Medienmacht noch erheblich steigern könnte. In der Tat gab es für eine solche Beeinflussung viele Beispiele: Zahlreiche unbequeme Redakteure wurden entlassen, Posten neu besetzt und erfolgreiche, aber regierungskritische Sendungen wie z.B. die des renommierten Journalisten Enzo Biagi, eingestellt. Auch hier konnte man also die Einflussnahme klar erkennen.<sup>9</sup> Allerdings stellte sich diese nicht so direkt dar, wie man auf den ersten Blick vermutete – der Regierungschef kann keineswegs von seinem Schreibtisch aus direkt auf die RAI zugreifen. An deren Spitze steht ein neunköpfiger Verwaltungsrat, der größtenteils von der zuständigen Parlamentskommission nach Proporz besetzt wird. Zwar steht damit der Parlamentsmehrheit auch die Mehrheit im Verwaltungsrat zu, doch müssen sich die Koalitionsparteien untereinander auf entsprechende Kandidaten einigen, um dies auch nutzen zu können. Dementsprechend stellte die Besetzung des obersten RAI-Gremiums seit 2001 einen permanenten Streitgegenstand zwischen den Bündnispartnern dar, wobei vor allem die christdemokratische UDC darauf bedacht war, Berlusconis Einfluss nicht zu groß werden zu lassen, und in dieser Angelegenheit mehr als einmal mit der Opposition stimmte. Ohne die turbulente Entwicklung auf diesem Feld hier en detail nachvollziehen zu können, sei als Ergebnis festgehalten, dass die Konzentration der Mediennachrichten durchaus ein Problem darstellt, auch wenn sich der Zugriff Berlusconis auf das Staatsfernsehen weitaus weniger einfach darstellte als gemeinhin angenommen.<sup>10</sup>

### *Justiz*

Problematisch ist auch Berlusconis Verhältnis zur Justiz. Er steht seit langem im Visier staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen und wurde schon einige Male angeklagt, unter anderem wegen Wirtschaftsvergehen wie Bilanzfälschung, aber auch wegen Bestechung. Trotz teilweise umfangreichen belastenden Materials und erstinstanzlichen Schultersprüchen ist Berlusconi nach wie vor nicht rechtskräftig verurteilt. Manche Ermittlungen und Verfahren wurden eingestellt, Schultersprüche in höheren Instanzen aufgehoben, meist wegen Verjährung oder aus Mangel an Beweisen. Inwieweit das Belastungsmaterial dennoch die Täterschaft nahe legt, bleibt dem Urteil jedes einzelnen Bürgers überlassen – zumindest sind die Vorwürfe durch die Verfahren öffentlich geworden. Kommt man zu dem Schluss, dass Berlusconi tatsächlich Recht und Gesetz gebrochen hat, ist es allerdings fraglich, ob eine solche Person zur Führung der Regierung geeignet ist.

9 Vgl. Hibberd, »La Rai e il governo di centro-destra: quale futuro per 50 anni di televisione pubblica?« aaO. (FN 6).

10 Vgl. detailliert das entsprechende Kapitel in Köppel, Das politische System Italiens, aaO (FN 3).

Stellt dies noch eher eine Frage des politischen Geschmacks dar, kam ein Aspekt des Problems hinzu, der unabhängig von der Schuldfrage Anlass zur Sorge gab: die Rhetorik Berlusconis, der allen gegen ihn ermittelnden und urteilenden Staatsanwälten und Richtern politische Motive unterstellt. Dies unterminiert das Vertrauen in die Neutralität der Justiz und diskreditiert damit die Justiz insgesamt. Wenn auch den teilweise scharfen Angriffen aus dem Regierungslager gemeinhin kaum Taten folgten, ist doch mit einem Schaden durch die rhetorische Auseinandersetzung zu rechnen. Inwiefern die Justizreform der Mitte-Rechts-Regierung die Unabhängigkeit der dritten Gewalt faktisch tangieren wird, ist umstritten; ob sie jemals in der ursprünglichen Fassung vom Juli 2005 wirksam werden wird, ist fraglich, da die neue Mitte-Links-Regierung bereits eine baldige Revision angekündigt hat.

Den schwerwiegenderen Aspekt dieses Problems stellte allerdings der auch hier bestehende Interessenkonflikt dar. Es gab mehrere Versuche, durch entsprechende Gesetze Berlusconi und seine Mitarbeiter vor drohenden Schultersprüchen zu retten; hier seien drei der wichtigsten exemplarisch genannt:

- Eine Reform der Gesetzgebung zur Bilanzfälschung beinhaltete im Wesentlichen die Reduzierung des Strafmaßes, wodurch sich auch die Verjährungsfristen verkürzten. Dieses Gesetz führte direkt zur sofortigen Einstellung von Verfahren gegen Berlusconi.<sup>11</sup>
- Ein Gesetz, das einem Angeklagten erlaubt, die Verlegung des Prozessortes zu beantragen, wenn er berechtigte Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters hat – was genau der Argumentation Berlusconis gegen die Mailänder Richter entspricht. (Dieses Gesetz trat zwar in Kraft, doch scheiterte ein entsprechender Antrag Berlusconis vor dem Kassationsgerichtshof.)
- Schließlich wurde ein Gesetz verabschiedet, das für die fünf höchsten Staatsämter Immunität einführt.<sup>12</sup> Diese fünf Ämter waren der Staatspräsident, die Präsidenten der beiden Parlamentskammern, der Vorsitzende des Verfassungsgerichtshofes und der Regierungschef; damit wären also sämtliche Ermittlungen und Verfahren gegen Berlusconi gestoppt worden. Allerdings scheiterte dieses Gesetz bei einer Überprüfung durch das Verfassungsgericht.

Obwohl die Gesetzgebung in eigener Sache zum Teil scheiterte und sich zum Teil als unnötig erwies, bleibt doch zumindest ein schaler Beigeschmack, wenn nicht sogar eine massive Schädigung des Vertrauens in die Rechtsordnung. Allerdings ist dieses Kapitel noch nicht abgeschlossen: Die Mailänder Staatsanwaltschaft ermittelt weiter und bereitet neue Anklagen gegen Berlusconi vor.

11 Der Versuch, dieses Gesetz auf europäischer Ebene zu kippen, scheiterte: Der Europäische Gerichtshof erklärte es für rechtens; vgl. »Niederlage für Mailänder Staatsanwälte« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.05.2005, S. 11.

12 Die parlamentarische Immunität war 1993 im Zuge der Korruptionsskandale weitgehend abgeschafft worden.

### Politischer Stil

Schließlich ist Berlusconis politischer Stil anzuführen.<sup>13</sup> Populismus, Inhaltsleere und Inszenierung sind häufige Vorwürfe, die in diesem Zusammenhang genannt werden. In der Tat ist erkennbar, dass manche der vielen abrupten Kursänderungen wohl dem Blick auf aktuelle Umfragewerte geschuldet sind. Ebenso ist eine Scheu vor konkreten Aussagen zugunsten wohlklingender, aber unverbindlicher Be schwörungen der Freiheit festzustellen. Auch ist frappierend, welch große Aufmerksamkeit der Regierungschef seinem Erscheinungsbild widmet; Schönheitsoperationen wie Haartransplantation oder Facelifting sind hier nur die augenfälligsten Beispiele, die auf Kosten von politischen Inhalten ausgiebig diskutiert werden.

Problematischer als Populismus und Inszenierung, die keine italienischen Spezifika darstellen, ist das persönliche Politikverständnis Berlusconis. Angetreten mit dem Anspruch, Italien wie ein Unternehmen zu führen, zeigt er keinerlei Sensibilität für Minderheiten- oder Oppositionsrechte. Nach seinem Bild von Politik soll der Gewinner der Wahl fünf Jahre lang frei von allen Beschränkungen schalten und walten dürfen. Dies schlägt sich nicht nur darin nieder, dass Berlusconi sich selbst, weil faktisch direkt vom Volk legitimiert, auch den Koalitionspartnern gegenüber für unantastbar hielt, sondern auch darin, dass er sich Belästigungen von nicht gewählten Institutionen wie der Justiz verbat. Die dem zugrunde liegende Idee der *elective dictatorship* ist aber gerade nicht das Ideal, sondern vielmehr die Gefahr, die moderne gewaltenteilende Demokratien abzuwenden versuchen.

Eine entsprechende Einstellung zeigt Berlusconi gegenüber Kritik. Sachlichen Auseinandersetzungen geht er meist dadurch aus dem Weg, dass er dem Kritiker jegliche Legitimation abspricht oder ihn als Kommunisten bezeichnet. Damit knüpft er an die historisch tief verwurzelte Spaltung des Landes in eine katholische und eine kommunistische Subkultur sowie die Zeit des Kalten Krieges an. Vor dem Hintergrund, dass sich die italienische Linke längst vom Kommunismus abgewandt hat und eher als sozialdemokatisch zu bezeichnen ist, trifft der Vorwurf durchaus, dass Berlusconi mit seiner Rhetorik nur die größtenteils überwundene ideologische Spaltung künstlich aufrecht erhält und unnötig das politische Klima vergiftet. Allerdings muss der Fairness halber hinzugefügt werden, dass der Stil der politischen Auseinandersetzung in Italien traditionell recht rau ist und der Vorwurf zum Teil auch an das linke Lager zu richten ist, wenn es den Faschismusvorwurf entsprechend in Stellung bringt.<sup>14</sup>

Dass Berlusconi als politischer Quereinsteiger allzu oft jegliche Sensibilität auf diplomatischem Parkett vermissen lässt, zeigt sich, wenn er Italien verlässt. Die Liste entsprechender Ausfälle würde die Grenzen dieses Beitrags sprengen. Zwar hat diese Stilfrage nicht unbedingt essentielle Bedeutung, lässt aber tief blicken und fügt nicht zuletzt dem Bild Italiens im Ausland beträchtlichen Schaden zu.

13 Vgl. Braun, »Populismus an der Macht« aaO. (FN 2).

14 Vgl. zu diesem Punkt exemplarisch die Berichterstattung zum Wahlkampf 2006, der von Beobachtern in puncto politischer Stil als Tiefpunkt betrachtet wurde.

## Dämme

Die geschilderten Probleme sind durchaus geeignet, Besorgnis um die Demokratie in Italien hervorzurufen. Nun soll untersucht werden, ob Berlusconi wirklich unbeschränkt schaltete und waltete oder ob es Gegenkräfte gab, die ihm Einhalt boten. Hier sind zu nennen: die Justiz, die Beschaffenheit der Regierungskoalition, die Institutionen des zentralen politischen Entscheidungssystems und schließlich die italienische Gesellschaft im allgemeinen.

### Justiz

Obwohl sie noch keine rechtskräftige Verurteilung erreicht hat, stellt die italienische Justiz einen der wichtigsten Kontrollmechanismen dar, nicht zuletzt indem sie ihre Vorwürfe öffentlich macht, so dass sich jeder Bürger für sich selbst ein Urteil bilden kann. Schließlich sucht die Unabhängigkeit der italienischen Justiz weltweit ihresgleichen: Sie ist völlig autonom, keinen Weisungen aus der Exekutive unterworfen und wählt sich ihre Selbstverwaltungskörperschaften, die über Organisation und Laufbahnfragen entscheiden, zum größten Teil selbst. Wie sehr diese Unabhängigkeit intakt ist, zeigen die nicht erlahmenden Ermittlungen gegen Berlusconi sowie die Schultersprüche in erster Instanz.

Außerdem gibt es im Bereich der Judikative noch zwei Institutionen, die sich von Berlusconi nicht beeindrucken lassen: Der Kassationsgerichtshof, der seinen Antrag auf Prozessverlegung abgelehnt hat, wurde schon genannt. Weit bedeutender ist der Verfassungsgerichtshof, der z.B. das Gesetz zur Einführung der Immunität für die fünf höchsten Staatsämter für nichtig erklärt hat. Aber auch weit über die Vereitelung von Gesetzgebung in eigener Sache hinaus hat sich das Verfassungsgericht als beachtliches Korrektiv erwiesen. Ein Beispiel ist das so genannte Bossi-Fini-Gesetz, das eines der Vorzeigeprojekte der Mitte-Rechts-Regierung war und drastische Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung vorsah. Dieses Gesetz wurde wegen Mängeln in den Bereichen Grundrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit gekippt. Auch im Bereich der Medien erweist sich der Verfassungsgerichtshof als einer der wichtigsten Gegenspieler Berlusconis. Er fällte bereits mehrere Urteile zur Wahrung des Medienpluralismus, die rasche gesetzgeberische Maßnahmen seitens der Mitte-Rechts-Koalition erforderten, um den Status quo zu sichern.<sup>15</sup> Das Katz- und-Maus-Spiel von Gerichtsurteil auf der einen Seite und legislativen Gegenmaßnahmen auf der anderen Seite ging zwar bislang zu Gunsten Berlusconis aus, sorgte allerdings dafür, dass der Druck auf das Duopol aufrechterhalten wurde und das Thema auf der politischen und öffentlichen Agenda blieb. Eine Neugestaltung der Medienwettbewerbsordnung obliegt nun der neuen Mitte-Links-Regierung.

15 Vgl. Birgid Rauen, »Medien und Politik« in: Bernd Rill (Hg.), *Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz*, München, S. 123-134.

### Koalition

Der wichtigste Hemmschuh für effizientes Regieren waren seit Gründung der Republik stets die intern sehr heterogenen und zerstrittenen Regierungskoalitionen. Mit genau diesem Problem hatte auch der Regierungschef Berlusconi zu kämpfen.<sup>16</sup> Das Mitte-Rechts-Bündnis Casa delle libertà (Haus der Freiheiten) besteht im Wesentlichen aus vier Parteien:<sup>17</sup> die regionalpopulistische Lega Nord, die aus den ehemaligen Neofaschisten hervorgegangene Alleanza Nazionale (AN), die christdemokratische Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (UDC) und schließlich Berlusconis eigene Partei Forza Italia. Ganz abgesehen von den Problemen, die sich durch die reine Anzahl der Partner ergeben, ziehen sich tiefe Gräben durch dieses Zweckbündnis,<sup>18</sup> von denen hier nur einige exemplarisch aufgeführt seien:

- AN und Lega Nord sind im politischen Spektrum klar rechts positioniert, während Forza Italia als catch all-Partei und vor allem die UDC als christdemokratische Zentrumspartei sich an der Mitte orientieren.
- Mit UDC und AN treffen Vertreter eines starken (Wohlfahrts-)Staates auf die marktliberalen Forza Italia und Lega Nord, denen eher ein »Nachtwächterstaat« vorschwebt.
- Während AN und UDC ihre Wählerschaft vor allem im armen Süden haben, sieht sich die Lega Nord als Anwalt des reichen Nordens, dem die teure Förderung des Mezzogiorno viel zu weit geht. Entsprechend treffen hier gänzlich unterschiedliche Staatsverständnisse aufeinander: Die Lega Nord verficht vehement die Föderalisierung Italiens; dagegen setzt die AN auf den starken Zentralstaat und die unteilbare Einheit der Nation.
- Personell bringt nicht nur der schwer kalkulierbare Umberto Bossi (trotz seiner gesundheitlichen Probleme) ein instabiles Element in die Koalition. Auch die Rivalitäten um die Führungsrolle im Mitte-Rechts-Lager (bzw. die Frage der Nachfolge Berlusconis) sorgen für Zündstoff: Der subtil, aber zielstrebig taktierende AN-Vorsitzende, ehemalige Vize-Regierungschef und Außenminister Gianfranco Fini gilt als Hauptanwärter, aber auch Pier Ferdinando Casini (UDC) ist ein möglicher Kandidat.

16 Gianfranco Pasquino, »The government, the opposition and the President of the Republic under Berlusconi« in: *Journal of Modern Italian Studies* 2003, S. 486-491. Vgl. auch Roland Höhne, »Regieren in Italien – Wie durchsetzungsfähig ist die Regierung Berlusconi?« in: Bernd Rill (Hg.), *Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz*, München 2003, S. 75-88.

17 Die beiden Splitterparteien, die ebenfalls die Regierung stützten und auch am Kabinettstisch Platz nahmen, die neuen Sozialisten und die Republikaner, waren von geringerer Bedeutung und werden bei den folgenden Ausführungen nicht weiter betrachtet.

18 Die Kombination von relativer Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und zersplittertem Parteiensystem führte dazu, dass sich die Koalitionen anlässlich der Wahl aus rein taktilen Erwägungen und nicht aufgrund programmatischer Gemeinsamkeiten bilden. Daran änderte auch die Wahlrechtsreform von 2005 nichts. Vgl. auch Ilvo Diamanti / Elisa Lello: »The Casa delle Libertà: A House of Cards?« in: *Modern Italy* 2005, S. 9-35.

- Strukturell bildet sich in der Mitte-Rechts-Koalition eine Konfliktlinie zwischen »alter« und »neuer« Politik ab: UDC und AN sind trotz aller Umbenennungen, Abspaltungen und Umorientierungen Parteien, deren Wurzeln noch bis vor den Zweiten Weltkrieg reichen; dementsprechend wurde ihr politisches Personal völlig zu Zeiten der so genannten »Ersten« Republik, also vor den 1990er Jahren, sozialisiert und pflegt den partikularistischen Politikstil des Proporzsystems. Genau mit diesem Politikstil wollen Lega Nord und Forza Italia brechen; sie verstehen sich als radikale Neuerer einer »Zweiten« Republik, sind zu einem beträchtlichen Teil politische Newcomer und sorgen mit undiplomatischem Verhalten für Aufruhr (vgl. oben).

Durch diese Konstellation mehrerer, sich überkreuzender Konfliktlinien befand sich die Mitte-Rechts-Regierung de facto in demselben Zustand der Dauerkrise, der schon für die früheren Kabinette kennzeichnend war: Die Lega Nord drohte mit Verlassen der Koalition, wenn nicht die große Föderalismusreform beschlossen wird; die UDC drohte mit ihrem Ausstieg, wenn nicht Bossi seine Beschimpfungen der Vertreter der alten DC (»Diebe«) zurücknimmt; und die AN drohte mit dem Regierungssturz, wenn nicht die Förderung des Südens intensiviert wird. Das Thema einer Überprüfung der Zusammenarbeit und eventuell einer Kabinettsumbildung war damit permanent auf der politischen Agenda.

So musste z.B. im Sommer 2004 der Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti auf Druck der AN zurücktreten, weil der Berlusconi-Vertraute eine zu wirtschaftsorientierte Politik vertreten hatte. Als Berlusconi das Amt selbst übernehmen wollte, schrie die UDC auf – und setzte durch, dass der Posten neu besetzt wurde. Zuvor war schon der Versuch des Regierungschefs gescheitert, das Amt des Außenministers in Personalunion zu übernehmen; nach einigem Widerstand musste Berlusconi nolens volens Gianfranco Fini mit dieser staatstragenden Aufgabe betrauen. Auch in puncto Justiz konnte sich Berlusconi auf seine Koalitionspartner alles andere als verlassen: Als z.B. im Juli 2003 der Justizminister ein Rechtshilfeersuchen der Mailänder Ermittler an die USA blockierte, lief die UDC Sturm und setzte die Weiterleitung des Ersuchens durch.<sup>19</sup>

Den Höhepunkt erreichten die internen Koalitionsquereien im April 2005, als nach einer verheerenden Niederlage des Mitte-Rechts-Bündnisses bei den Regionalwahlen AN und UDC Berlusconi zum Rücktritt zwangen. Zwar stellten sie weder die Koalition noch Berlusconi als Regierungschef in Frage, doch konnten sie als Bedingung für die erneute Regierungsbildung (wenn auch geringe) personelle und programmatische Zugeständnisse erreichen, z.B. eine verstärkte Förderung der Familien und des Südens.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass Berlusconi die Zügel seiner Regierung keineswegs fest in der Hand hielt. Statt autonom zu entscheiden oder zu führen, musste er einen Großteil seiner Energie mit Verhandeln, Überreden, Moderieren und Vermitteln verbringen – ganz so wie seine zahlreichen Vorgänger in diesem Amt.

19 »Bahn frei für die Rechtshilfe in Italien«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 30.07.2003.

### Institutionen

Neben Justiz und Koalitionspartnern finden sich in Italien zahlreiche weitere Vorkehrungen, die einer Machtanhäufung entgegenstehen.<sup>20</sup> Die italienische Institutionenordnung wurde nach der Erfahrung des Faschismus sogar bewusst mit dem Ziel möglichst breiter Machtdiffusion entworfen. So ist der italienische Regierungschef bedeutend schwächer als seine Kollegen in vergleichbaren Demokratien. Z.B. fehlt ihm als Führungsinstrument die Möglichkeit seine Minister zu entlassen, was dazu führt, dass diese kaum in eine Kabinettsdisziplin einzubinden sind und folglich hochgradig unkoordiniert, z.T. sogar gegeneinander agieren. Damit wird auch die formal vorhandene Richtlinienkompetenz des Regierungschefs wirkungslos.

Die Schwäche italienischer Regierungen lässt sich schon an ihrer bloßen Zahl ablesen: Das im April neu eingesetzte dritte Kabinett Berlusconi war das 60. seit 1945. In der Tat fehlt der italienischen Verfassung eine stabilisierende Bestimmung wie das konstruktive Misstrauensvotum; auch genügt schon der Vertrauensentzug in einer der beiden Kammern, um die Regierung zum Rücktritt zu zwingen. Im Zusammenwirken mit den Eigenheiten des Parteiensystems (z.B. Ausschluss der Kommunisten, jetzt die bipolare Lagerstruktur) ergibt sich so eine äußerst geringe Hemmschwelle zum Regierungssturz, die auch an den bereits genannten Geschehnissen im April 2005 abzulesen ist.

Damit zusammenhängend ist die strukturelle Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, die an sich funktionslogisch und erforderlich für parlamentarische Regierungssysteme ist, in Italien nur schwach ausgeprägt. Vielmehr stehen sich Parlament und Regierung als relativ unkoordinierte Machtzentren gegenüber. Nicht nur am häufigen Sturz der Regierung wird dies deutlich, sondern auch in der Gesetzgebung: Nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der beschlossenen Gesetze geht auf die Initiative der Regierung zurück, die Erfolgsaussichten der Regierungsvorlagen sind alles andere als sicher und Abstimmungsniederlagen für die Regierungskoalition keine Seltenheit.<sup>21</sup> So musste Berlusconi zwischen Juni 2001 und April 2005 insgesamt 23 Mal die Vertrauensfrage stellen, um die eigenen Parlamentarier zu disziplinieren.

Auch kommt die Gesetzgebung im Allgemeinen recht schwerfällig voran. Durch das so genannte »perfekte Zweikammersystem« (*bicameralismo perfetto*) müssen alle Gesetze von beiden Kammern im identischen Wortlaut verabschiedet werden; ein Schlichtungsorgan wie den Vermittlungsausschuss gibt es nicht, so dass Gesetze zuweilen mehrmals zwischen den Kammern hin- und herpendeln. Vor dem Hintergrund der in Italien sehr schwach ausgeprägten Fraktionsdisziplin ist die Gesetzgebung somit ein schwieriges Unterfangen mit ungewissem Ausgang, das viel Überzeugungsarbeit verlangt.

20 Vgl. Höhne, »Regieren in Italien« aaO. (FN 16).

21 So z.B. bei dem umstrittenen Mediengesetz, das erst nach mehreren Anläufen die Hürden im Parlament nahm. Vgl. zum Thema Regierung und Gesetzgebung exemplarisch Giliberto Capano / Marco Giuliani, »Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making in Italy, 1987–2001« in: *Journal of Legislative Studies* 2001, S. 13–36.

Ein weiteres Gegengewicht ist der Staatspräsident, der zwar institutionell recht schwach, aber dennoch eine nicht zu unterschätzende Instanz ist.<sup>22</sup> Sein schärfstes politisches Instrument ist das suspensive Veto: Er kann ein verabschiedetes Gesetz zur erneuten Beratung an die Kammern zurückverweisen, wobei er sich auf verfassungsrechtliche, aber auch politische Gründe berufen kann. Zwar können Abgeordnetenkammer und Senat dieses Veto überwinden, indem sie das Gesetz erneut verabschieden, doch stellt dies im Lichte der oben geschilderten schwierigen Mehrheitsbildung weit mehr als eine bloße Formalität dar. Von diesem Instrument hatte Carlo Azeglio Ciampi während der Regierungszeit Berlusconis zweimal Gebrauch gemacht: Bei dem umstrittenen Mediengesetz, das dann ein paar Monate darauf erneut verabschiedet wurde, und bei der Justizreform, die das suspensive Veto ebenfalls überstand. Ein wichtiger Faktor war außerdem das sehr hohe Ansehen, das sowohl das Amt, aber auch speziell die Person Ciampi in der Öffentlichkeit genossen. So wirkte der Staatspräsident auch weniger formell als vielmehr informell durch mahnende Worte, die bei aller Diplomatie zwischen den Zeilen die Adressaten deutlich erkennen ließen. Dass diese Appelle alles andere als wirkungslos waren, zeigten die Bemühungen Berlusconis um ein zumindest nach außen hin gutes Verhältnis zu Ciampi.

Schließlich ist noch das Referendum zu erwähnen. In Italien können Gesetze durch eine Volksabstimmung abgeschafft werden, wenn sich mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten daran beteiligen. Dieses Instrument hat seit den 1970er Jahren beträchtliche Wirkungen auf die italienische Politik entwickelt, unter anderem wurde auf diesem Wege die Wahlrechtsreform erzwungen. Zwar zeigen die Italiener in den letzten Jahren eine gewisse Referendumsmüdigkeit, doch ist diese letzte Verteidigungslinie nicht zu unterschätzen. So wurden schon gegen mehrere problematische Vorhaben der Regierung Berlusconi seitens der Opposition Volksabstimmungen angedroht, z.B. gegen die erwähnte Justizreform; diese sollten sich allerdings mit dem Regierungswechsel erledigt haben. Anderen bereits beantragten Referenden, z.B. gegen das Immunitätsgesetz, kam der Verfassungsgerichtshof zuvor.<sup>23</sup>

Die zweite italienische Variante der Volksabstimmung, das Verfassungsreferendum, erwies sich ebenfalls als wirkungsvolle Verteidigungslinie: Eine breit angelegte Verfassungsreform der Mitte-Rechts-Regierung, die unter anderem eine Föderalisiierung Italiens und eine Stärkung des Regierungschefs beinhaltet hätte, wurde am 25. und 26. Juni 2006 den Wählern zur Abstimmung vorgelegt. Kritiker hatten dieser Reform vorgeworfen, sie stelle einen Schritt in Richtung Autoritarismus dar. Inwieweit diese Kritik zutraf, ist inzwischen hinfällig: Die Reform scheiterte eindeutig an den Urnen. 61,3% der Abstimmenden sprachen sich gegen sie aus; nicht einmal das Mitte-Rechts-Bündnis, das die Reform ursprünglich verabschiedet hatte, unterstützte sie geschlossen.<sup>24</sup>

22 Vgl. Pasquino, »The government, the opposition and the President of the Republic under Berlusconi« aaO (FN 16), S. 494-495.

23 Vgl. Augusto Barbera / Andrea Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003.

24 »Verfassungsänderung in Italien offenbar gescheitert«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 27.06.2006.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die italienische Institutionenordnung so sehr auf *checks and balances* setzt, dass – ganz unabhängig von Berlusconi – ihr Problem vielmehr in zu großer Machtdispersion und daraus resultierender mangelnder Steuerungsfähigkeit liegt als in zu großer Machtkonzentration.

### *Gesellschaft*

Schließlich sind Aspekte der italienischen Gesellschaft zu nennen, die dem »Phänomen Berlusconi« Inhalt boten. Hier ist zunächst festzuhalten, dass die Italiener eine beträchtliche Skepsis dem Staat und der Politik gegenüber hegen. Diese politische Kultur erschwert nicht nur ganz allgemein politische Steuerung, sondern auch Manipulation. Denn die Skepsis erstreckt sich auch auf die Medien: Politischer Einfluss auf die Medien ist in Italien nichts außergewöhnliches, sondern der Normalfall. Nicht nur war das staatliche Fernsehen schon seit seinen Anfängen immer parteipolitisch geprägt (s. oben), auch die meisten Zeitungen zeigen eine so klare Richtung, dass sie jedem bekannt ist.<sup>25</sup> Der Gedanke, von Medien sei eine vollkommen neutrale Berichterstattung oder gar die ungefilterte objektive Wahrheit zu erwarten, ist in Italien traditionell nicht vorhanden. Dementsprechend unbeeindruckt zeigen sich auch die Italiener gegenüber Manipulationsversuchen.

Wie oben erläutert, besitzt Berlusconi großen Einfluss auf einen beträchtlichen Teil der wichtigsten Medien, den er auch nutzt. Seit 2001 kam auch noch Einfluss auf die staatlichen Medien hinzu, der ebenfalls ausgeübt wurde. Berlusconi befand sich also während der letzten Legislaturperiode auf dem Zenit seiner Medienmacht. Wenn man davon ausgeht, dass Medieneinfluss sich im politischen Erfolg ummünzen lässt, hätte Berlusconi fester im Sattel sitzen müssen denn je zuvor. Doch das Gegenteil war der Fall: Seit seiner Regierungsübernahme waren Berlusconis Populäritätswerte stetig im Sinken und die Mitte-Rechts-Koalition musste auf allen Ebenen eine Wahlschlappe nach der anderen hinnehmen. Exemplarisch genannt seien hier nur die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004, in der die Forza Italia im Vergleich zu 2001 ein Drittel ihrer Wähler verlor, und die schon erwähnten Regionalwahlen 2005, in denen von dreizehn Regionen elf an das oppositionelle Mitte-Links-Bündnis gingen.<sup>26</sup> Berlusconi galt als entzaubert, was sich auch an der Anzweiflung seines Führungsanspruchs und dem Regierungssturz vom April 2005 niederschlug. Anders ausgedrückt: Die Medienmacht Berlusconis zeigte in Wahlen nicht den geringsten Effekt, ganz Gegenteil – die Italiener schienen Berlusconis überdrüssig zu sein. Eines der Hauptprobleme erwies sich damit als offensichtlich ungefährlich – auch wenn die Aufholjagd im Wahlkampf 2006 unter anderem auch durch den privilegierten Medienzugang zu erklären sein dürfte.<sup>27</sup>

25 Vgl. Große / Trautmann, Italien verstehen, aaO (FN 7).

26 Aldo di Virgilio, »The Italian Regional Elections of April 2005: Does the Triumph of the Union Signal the End of the Berlusconi Era?« in: *South European Society & Politics* 2005, S. 477–490.

27 Vgl. Gian Enrico Rusconi, »Die Mediendemokratie und ihre Grenzen – am Beispiel von Berlusconis Italien« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 35–36/2004, S. 32–38.

Schließlich ist festzustellen, dass die überaus lebendige italienische Protestkultur auch durch Totschweigen in den Medien nicht zum Erlahmen gebracht werden konnte. Dies zeigen die massiven öffentlichen Proteste und Demonstrationen, die von einer außerparlamentarischen Opposition (die so genannte Ringelreihen-Bewegung, *girotondi*) seit 2001 gegen die Regierung Berlusconi veranstaltet wurden. Ihren Höhepunkt erreichten sie in der Verbindung mit den Protesten gegen den Irakkrieg, die in Italien den größten Zulauf in Europa erhielten.<sup>28</sup> Auch die Gewerkschaften erweisen sich als starke Akteure: In der Regierungszeit Berlusconis gab es vier Generalstreiks, die jedes Mal die Regierung zum Einlenken zwangen.<sup>29</sup>

Also gibt es auch außerhalb der genuin politischen Sphäre starke und widerstandsfähige Kräfte, die sich einer mediengestützten Manipulation oder gar vermeintlicher Gleichschaltung effektiv entgegenstellen.

### Ausblick

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf das »Phänomen« Berlusconi, das außerhalb Italiens die Wahrnehmung stark prägt. Doch steht Italien auch unabhängig von Berlusconi vor gewichtigen Problemen, die dringend einer Lösung bedürfen:

Wie vergleichbare Staaten kämpft auch Italien mit dem sozio-ökonomischen Strukturwandel. Eine gewaltige Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit, geringes Wirtschaftswachstum und marode Sozialversicherungssysteme belasten Staat und Gesellschaft. Hier steht der schmerzliche Reformprozess noch bevor, zumal die Regierung Berlusconi auf diesem Feld ihre Versprechungen nicht erfüllen konnte.<sup>30</sup>

Nach wie vor stellt das fragmentierte Parteiensystem ein großes Problem für die politische Handlungsfähigkeit dar. Sowohl Mitte-Rechts wie Mitte-Links setzen sich aus vielen Parteien mit heterogenen inhaltlichen Positionen zusammen, so dass schon für die Willensbildung innerhalb der Bündnisse erhebliche Kräfte aufgewendet werden müssen. Die neue Regierungskoalition unter Romano Prodi scheint sogar noch zerstrittener als die alte – zumindest was die Anzahl der Parteien und die inhaltlichen Streitpunkte angeht.<sup>31</sup>

- 28 Donatella della Porta / Mario Diani, »'Contro la guerra senza se né ma': le proteste contro la guerra in Iraq« in: Vincent della Sala / Salvatore Vassallo, (Hg.): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bolgna 2004, S. 249-269.
- 29 Selbst die Arbeitgeber, die Berlusconi eigentlich freundlich gesinnt sein müssten, stellen sich immer öfter – z.T. zusammen mit den Gewerkschaften – gegen ihn. So forderte der Präsident des Arbeitgeberverbandes, Luca di Montezemolo, anlässlich der Regierungs-krise im April 2005 unverblümt Neuwahlen.
- 30 Vgl. Helmut Drücke, »Europas Stiefel drückt und zwickt – Grundprobleme der Wirtschaft Italiens« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 35-36/2004, S. 18-25.
- 31 Vgl. Pasquino, »The government, the opposition and the President of the Republic under Berlusconi« aaO (FN 16), S. 491-494 und Gianfranco Pasquino, »Too Many Chiefs and Not Enough Indians: The Leadership of the Centre-Left« in: *Modern Italy* 2005, S. 95-108.

Problematische Aspekte der politischen Kultur wie Staatsferne und Politikverdrossenheit wurden schon angesprochen. Hinzu kommt der unüberwundene Gegensatz zwischen Nord und Süd, auf dem der Erfolg der regionalistischen Lega Nord beruht. Der wirtschaftlich rückständige Süden wird im Norden als faul und z.T. sogar ethnisch minderwertig angesehen, was separatistischen Tendenzen Vorschub leistet.

Schlussendlich ist die italienische Verfassung dringend reformbedürftig, um die politische Steuerungsfähigkeit zu erhöhen. Dieses Thema befindet sich seit über zwanzig Jahren auf der politischen Agenda, doch sind bisher trotz mancher ergriffenen Einzelmaßnahmen alle groß angelegten Reformversuche gescheitert.<sup>32</sup> Nach dem Fehlschlag der Verfassungsreform der Mitte-Rechts-Koalition ist es fraglich, ob solche großen Würfe überhaupt eine zielführende Strategie sind.

Nach diesen Überlegungen lässt sich das Ergebnis auf einen Punkt bringen: Italien sieht sich zahlreichen Problemen gegenüber – Berlusconi war eines davon, aber sicherlich nicht das dringendste. Und die Abwahl der Mitte-Rechts-Regierung hat trotz des knappen Ergebnisses gezeigt, dass Italien trotz aller Medienmacht weit entfernt von einer Mediendiktatur ist.

### *Zusammenfassung*

Die Regierung Berlusconi wurde seit 2001 von Beobachtern mit großen Sorgen gesehen; sogar von einer Bedrohung der italienischen Demokratie wurde gesprochen. Dabei wurden vor allem vier Probleme angeführt: der Interessenkonflikt Berlusconis als Unternehmer und Regierungschef; die Medienmacht aus der Verbindung von Berlusconis Medienimperium mit dem Einfluss auf den Staatsrundfunk; das Verhältnis zur Justiz; und schließlich der konflikthaft politische Stil. Diesen Problemen standen jedoch zahlreiche und wirksame Sicherungsmechanismen der italienischen Politik gegenüber: die unabhängige Justiz; die widerstrebenden Koalitionspartner, mit denen sich Berlusconi auseinandersetzen muss; die auf Machtteilung angelegte Institutionenordnung; und schließlich die italienische Gesellschaft selbst. Es zeigte sich, dass sich die italienische Demokratie den genannten Problemen gegenüber als resistent erwies.

### *Summary*

Many observers considered the Berlusconi government since 2001 with deep sorrow, even as a threat to Italian democracy. Above all, four problems had to be addressed: Berlusconi's conflict of interest as businessman and Prime Minister; his ample media power, resulting from the ownership of a big media enterprise and government influence on public broadcast; the permanent struggle with justice; and

32 Vgl. Stefan Köppl, »Vergebliches Bemühen um Veränderung: Gescheiterte Anläufe zur Reform der italienischen Verfassung« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/2003, S. 310-329.

his conflictive policy-style. But there were also several checks and balances in Italian politics which opposed these problems: the highly independent justice; Berlusconi's reluctant coalition partners; the institutional setting plainly designed for the diffusion of power; and last but not least Italy's civil society. In the end, Italian democracy proved to be resistant to the problems mentioned above.



**DIETZ**

# Internationale Politik und Gesellschaft

Die Zeitschrift »Internationale Politik und Gesellschaft« (IPG) analysiert Weltpolitik in Verbindung mit innerstaatlichen Entwicklungen. Das weltweite Netzwerk von Autorinnen und Autoren, Leserinnen und Lesern macht die IPG zu einem Medium mit originär globaler Perspektive. Sie bietet ein Forum für internationale Trends, Politikempfehlungen, kontroverse Ideen und Querdenker. Die IPG ist offen für Beiträge aus unterschiedlichen Fachdisziplinen, von Politik- und Wirtschaftswissenschaft über Soziologie bis zu den Kulturwissenschaften.

In der IPG schreiben

Ernst Otto Czempiel, Jacques Delors, Amitai Etzioni, Anne Marie Le Gloannec, Mary Kaldor, Adam Kreminski, Claus Leggewie, Herfried Münkler, Dieter Nohlen, James Rosenau u.v.a.

**Bestellen Sie ein Probeheft!**  
 Erscheint vierteljährlich  
 Bezug durch den Buch- und Zeitschriftenhandel oder portofrei direkt vom Verlag  
 Einzelheft: Euro 11,00  
 Jahresabonnement: Euro 37,00

Acosta  
Adam  
Broszka  
Busemeyer  
Flechtheim  
Kemmerling  
Linkohr  
Meier  
Reunewijk  
Rennhak  
Schuldt  
Steinheimer  
Stochlik  
Werndl

Strategische Energie sicherung:  
 EU, China, Lateinamerika  
 Energy Security Strategies: EU, China, Latin America

Örenten und Unterentwicklung  
 Oil Rents and Underdevelopment

Atomwaffenkontrolle: Iran, Indien  
 Nuclear Weapons Control: Iran, India

Weltwirtschaftsmodelle  
 World Trade Models

Europa: Sozialmodell, Sicherheitspolitik  
 Europe: Social Model, Security Policy

Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung  
 Verantwortlicher Redakteur:  
 Dietmar Dirmoser

[www.fes.de/ipg](http://www.fes.de/ipg)

Verlag J.H.W. Dietz Nachf. • Tel. 0228/238083 • Fax 0228/234104 • [info@dietz-verlag.de](mailto:info@dietz-verlag.de)