

# Kampf um Rom

*Dass die EU es sich einiges kosten lässt, Italien aus der Krise zu helfen, hat gute Gründe. Eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied – und in Brüssel weiß man, wer dieses Glied sein könnte. Bricht es, dann hätte das schwerwiegende Folgen. Doch gelingt der Aufschwung, dann könnte das Land rasch zu seiner europäischen Bestimmung zurückfinden – und sogar eine Führungsrolle einnehmen.*

Von Mark Gilbert

Im Sommer 2020 stand Italien nach einem furchtbaren halben Jahr der Corona-Krise wieder einmal an einem Wendepunkt. Hätten sich die „sparsamen Fünf“ (Niederlande, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden) mit ihren Vorstellungen beim Europäischen Gipfel Mitte Juli durchgesetzt, dann wäre die von Giuseppe Conte geführte Koalition in Gefahr gewesen. Die stärkste Partei, die Fünf-Sterne-Bewegung, hat eine ausgesprochen euroskeptische Vergangenheit. Ihre Entschlossenheit, an der Koalition mit der Demokratischen Partei (PD), den Liberi e Uguali („Freien und Gleichen“) und der Partei Italia Viva des ehemaligen Premierministers Matteo Renzi festzuhalten, war eher strategischer Natur als von innerer Überzeugung getragen.

Die Fünf Sterne erwarteten ein konkreteres Zeichen europäischer Solidarität als die Darlehen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus. Die Entscheidung, einen 750 Milliarden starken EU-Wieder-

aufbaufonds zu schaffen, dessen bei weitem größter Nutznießer Italien sein wird, hat sie fürs Erste zufriedengestellt.

Das ist wichtig, weil die Fünf Sterne von zentraler Bedeutung für Italiens Parteiensystem insgesamt sind. Wenn die Partei zurückgefallen wäre in Anti-EU-Demagogie oder sich aufgelöst hätte, hätte es vermutlich Neuwahlen im Herbst gegeben und mit ihnen eine Rückkehr des europafeindlichen „Souveränisten“ Matteo Salvini an die Macht. Salvinis Lega und die rechtsnationalen Fratelli d'Italia („Brüder Italiens“, FdI) vereinen laut Umfragen zusammen 40 bis 42 Prozent der Wählerstimmen auf sich.

Die Schaffung des Wiederaufbaufonds – der die Glaubwürdigkeit eines Premiers stärkte, der über die Fünf Sterne in die Politik gekommen war, aber keiner Partei angehört – hat Conte Zeit verschafft. Zeit, die er nutzen könnte, um die Budgetsaison zu überstehen, einen Gesetzentwurf für ein Verhältniswahlrecht verabschieden zu lassen (das derzeitige Wahlrecht, das zum Teil ein Mehrheitswahlrecht ist, würde einer Koalition aus Lega, FdI und Silvio Berlusconi's Forza Italia eine Mehrheit verschaffen) und Fünf Sterne und Demokratische Partei so weit zu stabilisieren, dass sie bei den kommenden Kommunalwahlen überleben können.

Doch über den Berg ist Conte noch lange nicht. Die Liste der Themen, mit denen sich seine Koalition wird herum-

schlagen müssen, ist endlos. Die „zuffa parlamentare“, die Saalschlacht, ist mit Macht wieder ins italienische Parlament zurückgekehrt, nachdem das Leid, das die Pandemie mit sich brachte, die Gemüter für eine Weile beruhigt hatte. Angesichts dieser Umstände mochte es für Brüssel, Paris und Berlin zweckmäßig erscheinen, „alles zu tun, was nötig ist“, um Italien im Lager der EU-Befürworter zu halten. Doch die Freigebigkeit der EU wird nur dann von Wert sein, wenn Brüssel das politische Theater in Rom beendet und die italienische Politik dazu bringt, harte und längst überfällige Entscheidungen zu treffen.

Das zentrale Problem Italiens ist seine Schlackenhalde aus Staatsschulden. Ich wähle dieses Wort bewusst, denn Italiens Schulden sind kein Berg, kein Naturphänomen von massiver Schönheit, sondern ein von Menschenhand geschaffener Haufen, der alles um sich herum vergiftet.

Die Ursprünge der Staatsverschuldung gehen bis in die 1980er Jahre zurück. Die damals regierende Fünf-Parteien-Koalition unter Führung der Christdemokraten (DC) und der Sozialisten (PSI) war in höchstem Maße korrupt und erkaufte sich ihre Wählerstimmen mit exorbitanten öffentlichen Investitionen. Man hoffte so, der Opposition, angeführt von der Kommunistischen Partei, den endgültigen Todesstoß zu versetzen. Und so stieg die Staatsverschuldung trotz Steuererhöhungen und anhaltendem Wirtschaftswachstum von 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) zu Beginn der 1980er Jahre auf über 120 Prozent zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992.

Rückblickend hätte Italien niemals der Eurozone beitreten dürfen, ohne zuvor seine Schuldenquote zu senken. Die Regierungen von Lamberto Dini (1994–1996) und Romano Prodi (1996–1998) setzten zwar strenge Reformen zur Wachstums-

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

*Saalschlacht: Brüssels Großzügigkeit wird nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn es gelingt, das Theater in Rom zu beenden.*

steigerung durch (mittels Privatisierung, Rentenreformen und Reformen der öffentlichen Verwaltung). Der erste Schwung dieser Maßnahmen ging jedoch mit dem Beitritt zum Euro jäh verloren. Die durch den Euro bedingten niedrigen Zinssätze führten zu einer übermäßigen Selbstzufriedenheit. Man könnte Italien mit einem Esssüchtigen vergleichen, der gerade so oft ins Fitnessstudio geht, dass er sich über das anstrengende Training beschweren kann, aber nie oft genug, um wirklich an Gewicht zu verlieren.

Seit der Einführung des Euro hat Italien in jedem rezessionsfreien Jahr einen Primärüberschuss erwirtschaftet. Und trotzdem war das Wirtschaftswachstum zu gering, als dass man mit seiner Hilfe den Schuldenberg hätte abtragen können. Dabei zeichneten sich die italienischen Staatsfinanzen – unabhängig davon, was geltungsbedürftige niederländische Finanzminister auch behaupten mögen – nie durch übermäßige Defizite aus, sondern eher durch Pfennigfuchseriei bei Infrastrukturprojekten und durch endloses Gerangel über die Quadratur von EU-verordneten Kreisen.

Seit 20 Jahren verzeichnen italienische Regierungen jeden Herbst steigende Staatseinnahmen und nehmen gleichzeitig Kürzungen vor, um die von der EU festgelegten Parameter zu erfüllen. Trotzdem hat sich die Staatsverschuldung unaufhaltsam vergrößert, weil das Wirtschafts-

wachstum ins Stocken geraten ist. Bereits vor dem Ausbruch des Coronavirus lag die Staatsverschuldung bei über 130 Prozent des BIP – und die Regierung in Rom geht davon aus, dass sie in diesem Jahr aufgrund steigender Staatsausgaben und der schrumpfenden Wirtschaft die 155-Prozent-Marke knacken wird. Gleichzeitig fallen Brücken wegen fehlender Wartung in sich zusammen, schultern Familien mit ihren Ersparnissen die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit und gehen die Wählerinnen und Wähler wegen der ungerechten Besteuerung auf die Barrikaden. Die hohe Steuerlast und das schlechte Investitionsklima hemmen das Binnenwachstum nachhaltig.

Warum hat Italien den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet also nicht genutzt, um seinen Schuldenhaufen abzutragen? Die Antwort lautet: Politik. Den Schuldenabbau zur Priorität zu machen, hätte bedeutet, die öffentlichen Ausgaben für die alternde Bevölkerung des Landes zu drosseln, gegen einflussreiche Lobbyisten vorzugehen und rundum entschlossen zu handeln. Zwar wurde durchaus das ein oder andere unternommen: So wurde eine Rentenreform durchgesetzt, wenn auch über Umwege. Wirklich wegweisende Reformen hätten jedoch nur mit einer stabilen parlamentarischen Mehrheit eingeleitet werden können.

Italien wurde seit 2001 von folgenden Koalitionen regiert: einer streitsüchtigen Rechtskoalition (Berlusconi, 2001–2006); einer hoffnungslos streitsüchtigen Links-Mitte-Rechts-Koalition (Prodi, 2006–2008); einer streitsüchtigen und von den privaten Skandalen des Regierungschefs überschatteten Rechtskoalition (Berlusconi, 2008–2011); einer moralisch bankrotten Notstandsregierung aus Technokraten (Monti, 2011–2013); einer weiteren streitsüchtigen Mitte-Links-Regierung,

deren durchaus fähiger Premierminister kurzerhand von seiner eigenen Partei abgesetzt wurde (Letta, 2013/14); einer Mitte-Links-Mitte-Rechts-Koalition, die fälschlicherweise eine Verfassungsreform über dringend notwendige Wirtschafts- und Verwaltungsreformen stellte (Renzi, 2014–2016); einem eher unauffälligen Mitte-Links-Bündnis (Gentiloni, 2016–2018) und schließlich einer abermals streitsüchtigen Koalition aus Rechts- und Linkspopulisten (Conte, 2018/19), die aus ihrem Wunsch nach einem Ende der Ausgabenbeschränkungen nie einen Hehl machte. Die derzeitige Regierung Conte II wird von einer linkspopulistisch-zentristischen Koalition gestellt, die, genau: ziemlich streitsüchtig ist.

Ohne den „vincolo esterno“, die externen Beschränkungen durch Euro-Mitgliedschaft und rechtsverbindliche Fiskalpakte der EU, wären die öffentlichen Ausgaben Italiens einerseits sicherlich höher ausgefallen. Andererseits wäre das Land ohne die Einführung des Euro schon viel früher mit den nicht weniger disziplinierend wirkenden Anforderungen der globalen Finanzmärkte konfrontiert gewesen. In letzter Konsequenz war der Beitritt zur Währungszone für Italien ein Linderungsmittel. Er bewahrte Rom vor den schlimmsten Instinkten seiner politischen Parteien, trug aber zusammen mit dem Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB dazu bei, dass Italiens Politiker einer ungemütlichen Realität nie wirklich in die Augen schauen mussten.

**E**s spricht vor diesem Hintergrund viel für die Annahme, dass Italien längst einen Point of no Return erreicht hat. Dennoch sollten wir das Land nicht als hoffnungslosen Fall betrachten. Obwohl die Wirtschaft seit der Einführung des Euro stagniert, könnte sie in naher Zukunft durchaus einen Gang höher schalten. Italien ist noch immer ein Land, das weiß, wie man wettbewerbsfähige Produkte herstellt. Bei Lebensmitteln und Mode ist es weltweit führend – und auch in den Sektoren Maschinenbau, Energie, Finanzdienstleistungen und Infrastruktur sind italienische Konzerne gut aufgestellt. Zudem verfügt das Land über hervorragend ausgebildetes Personal in Industrie und Handwerk.

Entgegen dem weitverbreiteten Klischee haben die Italiener mehr mit den sparsamen Deutschen gemein als mit den verschwenderischen Briten, Amerikanern, Niederländern, Schweden oder Dänen. Schulden sind in Italien genauso ungerne gesehen wie in Deutschland. Das jüngste Beispiel dafür war die Corona-Krise: Weil die Regierung den Unternehmen erst spät zu Hilfe kam, griffen Familienbetriebe auf

ihre streng gehüteten Ersparnisse zurück. Misst man das Vermögen pro Erwachsenen und nimmt den Median-Wert als Grundlage – also den Punkt, an dem exakt eine Hälfte der Bevölkerung mehr besitzt und die andere Hälfte weniger – dann ist Italien wohlhabender als Deutschland, die Niederlande, Schweden und die USA. Doch die Bilder der italienischen Mittelschicht, die in teuren Autos für Lebensmittelpakete Schlange steht, wurden im Ausland kaum gezeigt. 80 Prozent der italienischen Familien verfügen über Wohneigentum – allein während des Lockdowns haben die Italiener über 30 Milliarden Euro an Ersparnissen hinzugewonnen.

Trotz des großen Nord-Süd-Gefälles innerhalb der EU und trotz seines Rufes als Land der organisierten Kriminalität ist der soziale Zusammenhalt in Italien stark. Auch in dieser Hinsicht war die Corona-Krise aufschlussreich: Das Virus traf vor allem den Norden des Landes hart. Bereits im Dezember 2019 war Covid-19 dort unentdeckt im Umlauf. Die italienischen Krankenhäuser waren nicht vorbereitet, und die Zahl der Todesopfer schnellte in die Höhe. Trotzdem zeigten die Italiener angesichts der sich anbahnenden Katastrophe große soziale Disziplin. Die Regierung verabschiedete einen rigiden Lockdown, die Polizei setzte die neuen Richtlinien effizient und entschlossen durch und die Sozialdienste zeigten höchstes Engagement. Angestellte im sozialen Sektor waren bereit, ihr Leben zu riskieren und unbezahlte Überstunden zu leisten. Wie in Spanien wurde das Virus so zunächst eingedämmt und dann schnell auf ein niedrigeres Niveau gebracht als in Nordeuropa. Vielleicht ist also doch mehr als nur ein Körnchen Wahrheit in der weit verbreiteten Überzeugung der Italiener, dass sie ein Volk sind, das in der Krise am besten zurechtkommt.

Beobachter von außen führen gern den Zustand der Demokratie als die größte Schwäche Italiens ins Feld. Sie stehe gleichsam als Synonym für die politische Instabilität des Landes. Bezogen auf die vergangenen Jahrzehnte ist diese Diagnose sicherlich richtig. Dennoch gilt sie nur unter erheblichen Einschränkungen, denn auf lange Sicht hat sich Italiens demokratisches System seit den 1970er Jahren als erstaunlich widerstandsfähig erwiesen. In den 1970er Jahren meisterte es die Herausforderungen des inneren Terrorismus, in den 1980er und 1990er Jahren überlebte es die Zerschlagung der Mafia, in den 1990er Jahren die Implosion eines korrupten Parteiensystems und in den 2000er Jahren die Seifenoper um Berlusconi. Später fand man in Italien eine technokratische Lösung für die Finanzkrise und wahrte trotz stagnierender Realeinkommen und einer Transformation zur multikulturellen Gesellschaft den sozialen Frieden. Alles in allem sind der italienische Staat und die italienische Zivilgesellschaft also viel gesünder, als viele der EU-Nachbarn es glauben mögen.

In Italien hat es Tradition, Politiker zu verachten. Doch die Geschichte hat die Italiener – wie auch die Deutschen – gelehrt, den politischen Prozess ernst zu nehmen und jenen zu misstrauen, die ihn umgehen wollen. Nicht zuletzt deshalb wurden in Italien im Jahr 2006 und im Jahr 2016 Versuche abgelehnt, die Verfassung von 1984 zu ändern – und deshalb fordert selbst ein Matteo Salvini nicht den vollständigen Rückzug aus der EU. Als der damalige Innenminister Salvini seine eigene politische Macht im August 2019 überschätzte und Neuwahlen forderte, ging es ihm an den Kragen. Stattdessen versammelten sich die Fünf-Sterne-Bewegung und die Demokratische Partei hinter Conte – und das, obwohl beide Parteien als Erzfeinde galten. Im darauffolgenden Herbst gingen die Menschen in Italien auf die Straße und forderten eine Rückkehr zu mehr politischem Anstand. Folgerichtig hat Salvini seine Rhetorik in den vergangenen sechs Monaten erheblich entschärft – nicht nur wegen Covid-19. Er weiß, dass er eine Grenze überschritten hat.

**D**as italienische Volk und der italienische Staat sind also stärker, als sie auf den ersten Blick scheinen, werden allerdings durch eine chaotische und realitätsferne Politik, eine stagnierende Wirtschaft und die hohe – und weiter steigende – Verschuldung ausgebremst. Das Land muss wieder wachsen, ansonsten droht ihm ein Abstieg à la Griechenland. Die derzeitige Debatte über einen

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

*Auf Sicht fliegen: Wenn es in Italien aufwärts gehen soll, wird auch Alitalia Abstriche machen müssen.*

europäischen Konjunkturfonds ist für die Zukunft Italiens deshalb von entscheidender Bedeutung. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Aufstockung des Unionshaushalts wäre ein mutiger Schritt. Für Italien birgt er allerdings die Gefahr, nur als vorübergehend lindernde Arznei zu wirken und nicht als dauerhaft wirksame Medizin. Zwar wird Rom einen ehrgeizigen Plan vorlegen, um in erneuerbare Energien, digitale Technologien und all die anderen Dinge zu investieren, die Brüssel für wegweisend erachtet. Doch die Zuschüsse und Darlehen aus Brüssel werden schlussendlich nur wenig zu dem langfristigen wirtschaftlichen Erfolg Italiens beitragen, wenn grundlegende

politische, bürokratische und rechtliche Reformen weiterhin aufgeschoben werden.

Seit zwei Jahrzehnten werden die wichtigsten Reformbedürfnisse des Landes Jahr für Jahr von Wirtschaftswissenschaftlern hoch und runter gebetet: Die Schaffung von Jobs muss erleichtert werden, indem man die Staatsabgaben für Unternehmen senkt. Es braucht Steuererleichterungen für das oberste Viertel der Bevölkerung, das 80 Prozent der gesamten Einkommensteuer zahlt, eine Vereinfachung der bürokratischen Verfahren und Normen und reduzierte Subventionen für ruinöse Unternehmen wie Alitalia. Und weiter: ein hartes Durchgreifen gegen Steuerhinterziehung und den Schwarzmarkt, ein Ziviljustizsystem, das schneller Urteile fällt, ein Strafrechtssystem, das erfolgreich die politische Korruption bekämpft. Und schließlich last not least gezielte Investitionen in die Bildung, insbesondere in neue Möglichkeiten der Berufsausbildung und in mehr Lehrstellen.

Würde Italien liberalisierende Reformen dieser Art endlich umsetzen, dann müsste sich Rom nach der ausgestandenen Corona-Krise weder auf die EU noch auf irgendjemand anderen verlassen. Das Land gewänne endlich seine wirtschaftliche Dynamik zurück – und das womöglich in einem geradezu schockierend rasanten Tempo. Der Schlüssel zur Wiederankurbelung des Wirtschaftswachstums liegt darin, die inländischen Ersparnisse anzuzapfen und aus diesen nachhaltige Investitionen zu generieren, die ihrerseits für mehr wirtschaftliche Aktivität sorgen. Wenn die Politik dies zuließe, dann würde der Schuldenberg nach und nach tatsächlich abgetragen werden.

Das Zauberwort lautet hier allerdings „wenn“. Denn alle Parteien schwören zwar, dass das Thema Steuerhinterziehung politische Priorität genießt. Taten lassen sie allerdings nur selten folgen. Die rechten Parteien, insbesondere die Lega und Silvio Berlusconi's Forza Italia, unterstützen bis heute Steueramnestien, die mehr oder weniger eine offene Einladung zur Steuerhinterziehung wären. Ein stümperhafter Versuch des Justizministers Alfonso Bonafede, die Verjährungsfrist für Strafprozesse abzuschaffen, führte zu dem, was die Italiener ein „parlamentarisches Vietnam“ nennen – zweifelhaft, ob er überhaupt verfassungsgemäß ist. Die Reformen von 2018, mit denen man zivilrechtliche Verfahren beschleunigen wollte, haben nur zu marginalen Verbesserungen geführt. Die Fälle ziehen sich hin wie Kaugummi, und das Justizsystem wird durch Millionen oft sinnloser Rechtsstreitigkeiten blockiert.

Der Grund dafür, dass Infrastrukturprojekte in Italien in der Regel langsamer voranschreiten als sich die Erdplatten verschieben oder gar gänzlich zum Erliegen kommen, liegt in der strengen bürokratischen Kontrolle der öffentlichen Ausgaben. Während sie eigentlich der Korruption und mafiösen Strukturen vorbeugen soll, kreierte sie diese oft tatsächlich erst. Die teilweise völlig überzogenen Kontrollmechanismen laden Beamte dazu ein, das System hier und da auszutricksen und Bestechungsgelder zu verlangen.

Die EU-Gelder wären verschwendet, wenn ein Zivilprozess in Italien in fünf Jahren noch immer acht Jahre in Anspruch nehmen sollte – und wenn sich eine Pizza in weiten Teilen des Landes dann noch immer nur mit Bargeld kaufen ließe. Derzeit wird geschätzt, dass in Italien jährlich zwischen 100 und 130 Milliarden Euro (6 bis 8 Prozent des BIP) an Steuergeldern hinterzogen werden. Hätte Italien seit 1980 jedes Jahr auch nur einen einzigen Prozentpunkt des BIP aus diesen hinterzogenen Geldern zurückgewonnen, dann würden die Staatsschulden des Landes heute bei rund 70 Prozent des BIP liegen.

Die italienische Führung weiß, dass die Verwaltung des Landes effektiver werden muss. Die Einkommensteuer wurde bereits gesenkt und im Juli wurde dem Parlament ein – unglaublich komplexer – Gesetzentwurf vorgelegt, der die Arbeit im öffentlichen Dienst vereinfachen soll.

Zudem behaupten Politiker, dass die neue, von Renzo Piano entworfene Autobahnbrücke in Genua, welche den dort im August 2018 eingestürzten Streckenabschnitt ersetzen soll, zu einem echten Vorzeigeprojekt werden könnte. Vielleicht ist das wahr, vielleicht aber auch nicht. Derweil ist es durchaus legitim, die Politik zu fragen, warum Rom soviel Geld aus Europa braucht, wenn doch bereits heute

Milliarden von Euro für festgefahrene Infrastrukturprojekte bereitgestellt werden und noch immer Finanzmittel aus dem EU-Haushalt 2014–2020 vorhanden sind, von denen Italien nach Polen den zweitgrößten Anteil einstrich. Wenn das Land inmitten der durch Covid-19 bedingten Notlage von der EU Solidarität erwartet, dann sollte es auch an höhere Standards gebunden sein. Italiens europäische Partner dürfen vom italienischen Staat erwarten, dass er schneller und transparenter arbeitet und sich in der Effizienz seiner Verwaltungsstrukturen nach und nach dem europäischen Durchschnitt annähert.

**D**er Fall Italien wirft für die europäische Integration und insbesondere für Deutschland eine Reihe provokanter Fragen auf. Denn von allen großen EU-Mitgliedern ist Italien das Land, dessen europäische Vision am stärksten mit der Vision Berlins übereinstimmt. Sollte es zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kommen, dann könnte Rom schneller als erwartet zu seiner europäischen Bestimmung zurückfinden und gar eine Führungsrolle einnehmen. Für das europäische Projekt wäre das ein großer Gewinn.

Einen wirtschaftlichen Aufschwung wird es jedoch nicht geben, wenn der italienische Staat sich nicht selbst reformiert oder von Brüssel zu seinem Glück gezwungen wird. Letzteres wäre natürlich heikel: Die EU zieht es verständlicherweise vor, ihren Mitgliedstaaten mit einem „Du sollst nicht“ statt mit einem „Du sollst“ zu begegnen. Direkte Handlungsempfehlungen vertragen sich nur schwerlich mit der nationalen Souveränität. Betrachtet man die EU allerdings als eine echte Gemeinschaft von Staaten, dann hängt ihr kollektives Wohlergehen schlussendlich davon ab, dass jeder einzelne Mitgliedstaat in Sachen Integrität und Produktivität gewisse Mindeststandards erfüllt. In einigen wichtigen Punkten tut Rom das nicht. Da Italien von der Großzügigkeit und der Kreditwürdigkeit seiner Nachbarn profitiert, sollte man es sehr genau im Auge behalten und ermahnen, wenn es ihm nicht gelingt, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auszuschöpfen. **IP**

Aus dem Englischen von Kai Schnier.



**Prof. Mark Gilbert**

lehrt Geschichte und internationale Studien an der School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University.