



**A - 01 - 2015A**

**WORKING PAPER**



**DIE ZWEITE ITALIENISCHE REPUBLIK**

**SIMON BEIN, B.A.**

**UNIVERSITÄT REGENSBURG**

**DEMOKRATIEMESSUNG**

**15-FELDER-MATRIX**

**KORRUPTION**



**Herausgeberschaft:**

Deutsche Nachwuchsgesellschaft für Politik- und Sozialwissenschaft e.V. (DNGPS)

**Ansprechpartner:**

Eike Ortlepp ([working-paper@dngps.de](mailto:working-paper@dngps.de))

Mateo Maciolek ([maciolek@dngps.de](mailto:maciolek@dngps.de))

Universität Osnabrück  
Fachbereich Sozialwissenschaften  
Seminarstrasse 33  
49069 Osnabrück

Homepage: [www.dngps.de](http://www.dngps.de)

E-Mail: [info@dngps.de](mailto:info@dngps.de)

Soziale Netzwerke: [www.facebook.com/DNGPS](https://www.facebook.com/DNGPS)

Twitter: <https://twitter.com/DNGPS>

Amtsgerichtsnummer: VR 200767 | Amtsgericht Osnabrück | Ust-Ident. Nummer: 66/270/03787

Bankverbindung: Konto-Nr. 155 115 44 36 | BLZ 265 501 | Sparkasse Osnabrück

Die Inhalte werden von den jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortet.

**Verlag:**

Verlag Barbara Budrich, Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen-Opladen

Tel. +49 (0)2171.344594 • Fax +49 (0)2171.344693 • [info@budrich.de](mailto:info@budrich.de)

[www.budrich-academic.de](http://www.budrich-academic.de) • [www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de) • [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

©Dieses Werk ist im Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter folgender Creative

Commons Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

Verbreitung, Speicherung und Vervielfältigung erlaubt, kommerzielle Nutzung und Veränderung nur mit Genehmigung des Verlags Barbara Budrich.



Diese Publikation steht im Open Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit ([www.budrich-journals.de/index.php/dngps](http://www.budrich-journals.de/index.php/dngps)).

**ISSN Online: 2365-3329**

Verlag Barbara Budrich, [www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

# THE SECOND ITALIAN REPUBLIC

A QUALITATIVE MEASUREMENT OF THE DEMOCRATIC QUALITY  
IN THE INTERMEDIATION OF INTERESTS

**SIMON BEIN, B.A.**

UNIVERSITY OF REGENSBURG

SIMON\_BEIN@T-ONLINE.DE

## ABSTRACT

The present study carries out a qualitative measuring of democracy of interests' intermediation in Italy between 1996 and 2008. In general, the intermediate system is a central institution of functioning democracies and guarantees the aggregation and articulation of social interests in the political system by political parties, associations and civil society organizations. The measurement approach, the 15-field matrix of democracy, allows a three-dimensional study of the quality of democracy in the dimensions of equality, freedom and control. Special consideration is given to the analysis of informal institutions, which may affect the functioning of formal institutions significantly. As a result of the study, the Second Italian Republic is classified as a functioning democracy regarding the intermediation of interests, although inside the dimensions equality and control the results show some negative findings. It clearly demonstrates that the informal institutions corruption and clientelism have negative effects on the functioning of Italian democracy.

**KEYWORDS:** ITALIAN POLITICAL SYSTEM

MEASURING OF DEMOCRACY INTERMEDIATE SYSTEM

FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS

# DIE ZWEITE ITALIENISCHE REPUBLIK

EINE QUALITATIVE MESSUNG DER DEMOKRATIEQUALITÄT INTERMEDIÄRER  
INTERESSENVERMITTLUNG

**SIMON BEIN, B.A.**

UNIVERSITÄT REGENSBURG

SIMON\_BEIN@T-ONLINE.DE

## ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Studie unternimmt eine qualitative Demokratiemessung der intermediären Interessenvermittlung in Italien zwischen 1996 und 2008. Das intermediäre System stellt eine zentrale Institution funktionierender Demokratien dar und gewährleistet mittels Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlicher Organisationen die Aggregation und Artikulation gesellschaftlicher Interessen in das politische System. Der Messansatz der 15-Felder-Matrix der Demokratie ermöglicht eine dreidimensionale Untersuchung der Demokratiequalität in den Bereichen Gleichheit, Freiheit und Kontrolle. Besondere Berücksichtigung findet die Analyse informeller Institutionen, welche die Wirkungsweise formaler Institutionen beeinflussen können. Im Ergebnis wird die Zweite Italienische Republik im Bereich der intermediären Vermittlung als funktionierend eingestuft, jedoch liegen die Werte in den Dimensionen Gleichheit und Kontrolle im Grenzbereich. Es zeigt sich deutlich die negative Beeinflussung durch die informellen Institutionen Korruption und Klientelismus.

**KEYWORDS:** POLITISCHES SYSTEM ITALIENS

DEMOKRATIEMESSUNG INTERMEDIÄRES SYSTEM

FORMALE UND INFORMELLE INSTITUTIONEN DER DEMOKRATIE

## **EINLEITUNG**

Die italienische Demokratie weist unter den westeuropäischen Staaten eine Besonderheit auf: Zu Beginn der 1990er Jahre brach das komplette Parteiensystem zusammen und alle etablierten Akteure verschwanden von der Bildfläche. Die Neuordnung des Parteiensystems läutete eine Phase ein, für die sich in der Politikwissenschaft der Begriff der Zweiten Republik etabliert hat. Das vorliegende Paper geht der Frage nach, ob in dieser Zweiten Republik die neu entstandenen Parteien, die Verbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einer demokratiethoretisch ausreichenden Vermittlung der gesellschaftlichen Interessen auf die Ebene des politischen Systems fähig waren. Der freien und gleichen Übertragung der Interessen aller relevanten Gesellschaftsgruppen in die Politik, welche sich anschließend im *outcome* des politischen Systems widerspiegeln, können jedoch zahlreiche Faktoren entgegenwirken. Genügt die Qualität der intermediären Interessenvermittlung Italiens in der Zweiten Republik demokratiethoretischen Ansprüchen? In einem dreidimensionalen Ansatz, mittels der 15-Felder-Matrix der Demokratie nach Lauth (2014), soll durch eine qualitative Demokratiemessung diese Frage beantwortet werden. Die Erste Republik Italiens wurde im Bereich der Interessenvermittlung als defekte Demokratie eingestuft, was zu deren Scheitern beigetragen haben dürfte (vgl. Bein 2014).

Die neo-institutionalistische Forschung der Demokratiemessung geht davon aus, dass besonders informelle Institutionen für ein adäquates Messergebnis berücksichtigt werden müssen. Für den Fall Italien gilt, auch im Hinblick auf die Untersuchung der Ersten Republik, die Annahme, dass die Sphäre der Informalität einen relevanten Einfluss auf die politische Einflussnahme in Italien hat.<sup>1</sup> Aufgrund dessen sollen neben den formalen Indikatoren der Vermittlung von Interessen auch informelle Institutionen in die Analyse einfließen.

Nach einer Begründung und Abgrenzung des Untersuchungszeitraumes (2.1) wird das Messinstrument vorgestellt und in den Forschungskontext eingeordnet (2.2). Nach einer Beleuchtung der formalen und informellen Institutionen im Rahmen des Demokratieverständnisses (2.3) wird auf die Bedeutung des intermediären Systems für Demokratien eingegangen (2.4). Abgeschlossen wird der theoretische Teil mit der Übersicht über die ausgewählten Indikatoren (2.5). Im empirischen Teil erfolgt die Messung gemäß der Demokratiematrix für die Dimensionen Freiheit (3.1), Gleichheit (3.2.) und Kontrolle (3.3). In Abschnitt 3.4 werden die Messergebnisse zusammenfassend in den Gesamtkontext eingeordnet.

## **KONZEPTIONELLE UND DEMOKRATIETHEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN**

### **UNTERSUCHUNGSZEITRAUM**

Der Untersuchungsrahmen dieser Studie ist die sogenannte ‚Zweite‘ Republik des politischen Systems Italiens. Genauer gesagt wird der Zeitraum zwischen 1996 und 2008 analysiert. Bevor die Begrenzung des Untersuchungszeitraumes begründet wird, folgt eine kurze Darstellung der Entwicklung des politischen Systems Italiens von Erster zu Zweiter Republik.<sup>2</sup>

Die lange Phase von 1948 bis 1992 wurde in Italien geprägt durch eine allgemeine Vorherrschaft der politischen Parteien (*partitocrazia*) - insbesondere der *Democrazia Cristiana* (DC) - sowie durch

<sup>1</sup> Nahezu alle einführenden Werke in das politische System Italiens enthalten Kapitel über informelle Wirkungsweisen von Politik, was diese Annahme unterstützt; vgl. u.a. Morlino et al. 2013: 217–234, Köppl 2007: 236–240, Silj 1998, Rörig et al. 2012: 437–458, Jansen 2007: 90–126, Putnam et al. 1993.

<sup>2</sup> Für ausführliche Darstellungen des politischen Systems Italiens und seiner Entwicklung vgl. u.a. Cotta/Verzichelli 2007, Guarnieri 2011, Jansen 2007, Kneisler 2011, Köppl 2007.

tendenziell schwache staatliche Strukturen und einem „anarchical government“ (Cotta/Verzichelli 2007: 134) in der Exekutive. Die größte Oppositionspartei, der Partito Comunista Italiano (PCI), wurde dauerhaft von der Regierungsbildung ausgeschlossen, weswegen der Alternanzmechanismus zwischen Regierung und Opposition innerhalb der italienischen Demokratie quasi blockiert war. Darüber hinaus kam es ab Ende der 1970er Jahre in Italien zu einem relativen Anstieg politischer Gewalt und terroristischer Umsturzstrategien von Links und Rechts, in die vielfach auch in- und ausländische Geheimdienste involviert waren (vgl. Drüke 2012a: 322). Kennzeichnend für diese Phase ist das vorherrschende Prinzip des *trasformismo*, eine inhaltsunabhängige Verschiebung der Regierungs- und Koalitionsverhältnisse zum Zwecke des eigenen Machterhalts. Durch einen aufgeblähten Staatsapparat, den Stillstand der Reformpolitik sowie die allumfassende Korruption stieg die italienische Staatsverschuldung kurz vor dem Zusammenbruch des Systems so stark an, dass man als Gründungsland der Europäischen Gemeinschaft um die Aufnahme in die Währungsunion bangen musste.

Das Momentum, welches die Gesamtsituation des politischen Systems in Italien verändert hat, ist der Zusammenbruch des Parteiensystems zu Beginn der 1990er Jahre, einhergehend mit zahlreichen institutionellen Reformen und einem komplett reformierten Wahlrecht (vgl. Köppl 2010c: 148). Dieser Transformationsprozess ist nahezu einzigartig für die westlichen Demokratien und leitete eine neue Phase im politischen System Italiens ein. Die informale Staatsdoktrin des Anti-Kommunismus wurde durch das Ende des Kalten Krieges stark abgeschwächt, womit auch die alternativlose Dominanz der DC ihre Berechtigung verlor (vgl. Cotta/Verzichelli 2007: 49). Die Einführung des Mehrheitswahlrechts sowie das Entstehen neuer Parteien erzeugten zum ersten Mal einen echten Wettbewerb um Wählerstimmen (vgl. Köppl 2010c: 135). Es entstand nun ein bipolares System, bestehend aus dem heterogenen *centro-sinistra* (Mitte-Links) und dem *centro-destra* (Mitte-Rechts) unter Silvio Berlusconi. Die aufgedeckten Korruptionsskandale und Berichte über illegale Parteienfinanzierung führten zu einer sensibleren öffentlichen Meinung, die den alten Parteieliten großes Misstrauen entgegenbrachte (vgl. Köppl 2011:79). Mit der Lega Nord (LN) entstand ein wichtiger neuer Akteur im rechten Spektrum des Parteiensystems. Unter dem Anführer Umberto Bossi avancierte die LN zu einer rechtspopulistischen, fremdenfeindlichen Partei, welche durch Koalitionen mit Berlusconi zeitweise an der Regierung beteiligt war und heute die älteste noch existierende politische Partei Italiens ist.

Die Verwendung des Jahres 1996 als Ende der Umbruchsphase und Beginn der Zweiten Republik schließt an die Phasen des politischen Systems Italiens bei Köppl (2007: 49) an. Das Ende des Untersuchungszeitraumes wird auf das Jahr 2008 festgelegt.<sup>3</sup>

Aktuell dauert die Zweite Republik zwar noch an, befindet sich aber spätestens seit dem Jahr 2011 und dem Ende der letzten Regierung Berlusconis im politischen Umbruch (vgl. Klinkhammer 2013, Drüke 2012b). Die Parteienlandschaft entspricht nicht mehr dem bipolaren Muster (vor allem aufgrund der schwierigen Einordnung des Movimento 5 Stelle sowie der Radikalisierung der LN) und die geplanten Reformen des Ministerpräsidenten Renzi sehen enorme Umstrukturierungen der politischen Landschaft bis zum Ende seiner Legislatur 2018 vor (vgl. Plate 2014). So konnte im Mai 2015 ein neues Wahlrecht verabschiedet werden, die Reformen des Zweikammersystems und der föderalen Struktur der Regionen werden jedoch weiterhin kontrovers diskutiert. Darüber hinaus sieht

---

<sup>3</sup> Vgl. Bein 2014: 21-22; Für die Vergleichsstudie von Erster und Zweiter Republik wurden die Zeiträume auf 1979-1992 und 1996-2008 festgelegt, um zwei relativ gleichlange Perioden zu vergleichen und die Validität der Studie zu erhöhen.

das Programm den Umbau des Justizapparates, eine Arbeitsmarktreform und die Bekämpfung der Korruption vor.<sup>4</sup>

## DIE 15-FELDER-MATRIX DER DEMOKRATIE ALS MESSINSTRUMENT

Vor einer genaueren Einführung der Demokratiematrix als Messinstrument der Demokratiequalität soll dieses Messinstrument zuerst einer kritischen Einordnung in den aktuellen Forschungskontext der Demokratiemessung<sup>5</sup> unterworfen und dessen Auswahl begründet werden.

Das ausgewählte Instrument lässt sich in den Bereich der qualitativen Demokratieforschung einordnen. Die Auswahl an etablierten Ansätzen der Demokratiemessung ist im qualitativen Bereich geringer als im quantitativen Bereich. Qualitative Messansätze beruhen generell auf einer komplexeren Messanlage und einem hohen Forschungsaufwand, weswegen die untersuchten Fallzahlen mit qualitativen Mitteln geringer als im quantitativen Bereich sind oder gar nur Einzelfallstudien vorliegen (vgl. Lauth 2011: 49). Als klassisches Beispiel der qualitativen Demokratiemessung gilt der democratic audit über die Demokratie des Vereinigten Königreiches (UK). Mit dem Ziel der Bestimmung und Behebung von Defiziten der Demokratie in Großbritannien wurde der erste Audit 1996 bewusst als politisches Projekt veröffentlicht (vgl. Lauth 2011: 51–57). Des Weiteren legte Abromeit (2001) mit dem kontextualisierten Maß für Demokratie einen qualitativen Ansatz vor, der von Stoiber (2011) weiterführend überarbeitet wurde. Dieses Konzept geht davon aus, dass es aufgrund verschiedenster Gesellschaftsstrukturen keinen allgemeingültigen institutionellen Maßstab zur Bestimmung von Demokratiequalität geben kann, sondern der jeweilige Kontext gesondert berücksichtigt werden muss (vgl. Lauth 2011: 61).

Schließlich versucht auch der qualitative Ansatz der 15-Felder-Matrix von Lauth (2004) durch seine breite dreidimensionale Anlage ein valides Ergebnis der Demokratiequalität von Staaten zu liefern. Die Berücksichtigung der Kontrolldimension soll der Schwäche rein prozeduralistischer Ansätze entgegenwirken. Außerdem ermöglicht die Matrix sowohl die Gesamterhebung als auch die Untersuchung nur einzelner Einheiten, was eine flexible Anwendung ermöglicht. Aufgrund der umfassenden Messanlage kam es in der Empirie noch zu keiner empirischen Gesamtmessung (vgl. Pickel/Pickel 2006: 239). Jedoch wurden bereits Untersuchungen zu einzelnen Institutionen über Russland und die USA unternommen.

Für Italien liegt bereits eine weitere studentische Arbeit vor (vgl. Galbenis 2011), die ebenfalls mittels der Demokratiematrix die Institution „Kommunikation und Öffentlichkeit“ analysiert. Die Demokratiequalität der öffentlichen Sphäre wurde jeweils für die Regierungszeiten Berlusconi (2001–2006, 2008–2011) und Prodis (2006–2008) gemessen. Im Ergebnis war die Demokratiequalität in allen untersuchten Bereichen unter Berlusconi deutlich niedriger und lag im Bereich der defekten Demokratie, zum anderen verbesserten sich die Werte deutlich durch den Regierungswechsel zu Prodi (vgl. Lauth 2015: 20–26). Die 15-Felder-Matrix der Demokratie ist der dreidimensionale Messvorschlag von Hans-Joachim Lauth zur Bestimmung der Demokratiequalität von Staaten (vgl. ebd. 2004a). Die Matrix beruht auf den drei Dimensionen Freiheit, Gleichheit und Kontrolle und fünf grundlegenden formalen

<sup>4</sup> Zur transparenten Dokumentation von Renzis Reformen unter dem Namen „Schritt für Schritt. 1000 Tage um Italien zu ändern“ (*Passo dopo Passo. Mille giorni per cambiare l'Italia*) wurde unter [passodopopasso.it](http://passodopopasso.it) eine eigene Internetseite eingerichtet.

<sup>5</sup> Zur weiteren Diskussion über verschiedene Ansätze der Demokratiemessung und deren Grenzen vgl. u.a. Lauth 2010: Möglichkeiten und Grenzen der Demokratiemessung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 4/2010, S. 498–529; Munck/Verkuilen 2009: Conceptualizing and Measuring Democracy. An Evaluation of Alternative Indices; Müller/Pickel 2007: Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahresschrift 3(48), 511–539; Pickel/Pickel 2006: Politische Kultur- und Demokratieforschung, Kap. 4.

Institutionen einer Demokratie (Entscheidungsverfahren, Intermediäre Vermittlung, Kommunikation/Öffentlichkeit, Rechtsgarantie, Regelsetzung/-anwendung). Daraus ergibt sich eine Matrix aus 15 Feldern, deren 15 Indikatoren wiederum mit zahlreichen Unterindikatoren zu bestimmen sind. Durch die Konstruktion einer Matrix ist der Vorschlag flexibel einsetzbar, denn „es ist möglich, sowohl einzelne Felder als auch gezielt ausgewählte Untereinheiten (Werte pro Institution oder pro Dimension) für die Analyse zu verwenden“ (Pickel/Pickel 2006: 239). Hierbei orientiert sich der Autor mit der Wahl der Dimensionen Freiheit und Gleichheit grundlegend am einflussreichen Polyarchy-Modell von Dahl, dessen zentrale Indikatoren sind Wettbewerb und Partizipation, und ergänzt diese um den Bereich der Kontrolle (vgl. Lauth 2004a: 33).<sup>6</sup>

Die Auswahl des Messniveaus erfolgt zugunsten einer Skala von eins bis fünf pro Feld, wobei eins die volle Ausprägung eines Merkmals und fünf ein grundlegend systemrelevantes Defizit, also eine nicht mehr ausreichende Ausprägung des Merkmals beschreibt. Die Werte eins bis drei liegen im Bereich der funktionierenden Demokratien<sup>7</sup>, Kategorie vier beschreibt eine defekte Demokratie<sup>8</sup> und Kategorie fünf eine Autokratie<sup>9</sup>. Bei der Vergabe des Wertes 4 muss beachtet werden, dass die Defekte nicht von kurzfristigem Charakter, sondern institutionell im System verankert sein müssen. Von einer funktionierenden Demokratie kann nur gesprochen werden, wenn alle Felder mindestens den Wert 3 erhalten, beziehungsweise wenn kein Feld mit nur ausreichend (4) beurteilt wird (vgl. Lauth 2004a: 329). Kritisiert werden kann die 15-Felder-Matrix - ein allerdings noch nicht vollends abgeschlossenes Forschungsprojekt (vgl. Lauth 2011: 71) - in drei Punkten. Erstens ist „die Aggregation der Befunde pro Matrixfeld [...] keine einfache Aufgabe“ (Lauth 2011: 71), da mehrere Indikatoren, die sich zeitlich unterscheiden<sup>10</sup>, einbezogen werden müssen und sich folglich auch veränderte Quellenlagen ergeben können (vgl. ebd.: 71). Zweitens erweist sich das geforderte Messniveau einer 5er-Skalierung insofern als problematisch, da im Bereich der funktionierenden Demokratien nur geringe Abstufungen (Werte 1-3) möglich sind. Aus diesen beiden Punkten heraus ergibt sich der dritte Kritikpunkt: Die enorme Komplexität des Ansatzes. Aufgrund dessen schlägt der Autor selbst als zweite Variante neben der umfassenden Gesamterhebung die Verwendung eines ‚schlanken‘ Indikators pro Feld vor, wodurch allerdings der ursprüngliche Vorteil, nämlich die theoretische Breite des Ansatzes, wieder verloren gehen würde (vgl. Pickel/Pickel 2006: 240).

Die entscheidenden Faktoren für die Wahl der Demokratiematrix als Messinstrument für die vorliegende Arbeit waren folgende: Zum einen ermöglicht die Matrixstruktur die Fokussierung auf die Interessenvermittlung als grundlegende Institution von Demokratien, deren Qualität gezielt in den drei Dimensionen Freiheit, Gleichheit und Kontrolle untersucht und jeweils bewertet wird; zweitens sieht die Bewertung eines jeden Indikators sowohl die Untersuchung der formalrechtlichen Ausprägung vor,

---

<sup>6</sup> Merkel und Croissant (2000) sehen ebenfalls die Erweiterung des prozeduralistischen Polyarchy-Modells als notwendig an und fügen dieser eine „rechtsstaatliche/konstitutionelle Dimension“ hinzu.

<sup>7</sup> Vollständige Definition von Demokratie nach Lauth (2004b: 105): „Demokratie ist eine rechtsstaatliche Herrschaftsform, die eine Selbstbestimmung für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Sinne der Volkssouveränität ermöglicht, indem sie die maßgebliche Beteiligung von jenen an der Besetzung der politischen Entscheidungspositionen (und/oder an Entscheidungen selbst) in freien, kompetitiven und fairen [...] Wahlen und die Chancen einer kontinuierlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess sichert und generell eine Kontrolle der politischen Herrschaft garantiert“.

<sup>8</sup> Die Definition von Defekter Demokratie nach Merkel/Croissant (2000: 4): „Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines bedeutsamen und wirkungsvollen universellen ‚Wahlregimes‘ (freie, geheime, gleiche und allgemeine Wahlen) zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, gleichzeitig aber signifikante Einschränkungen der Funktionslogik von Institutionen zur Sicherung grundlegender politischer und bürgerlicher Partizipations- und Freiheitsrechte, Einschränkungen der horizontalen Gewaltkontrolle oder Einschränkungen der effektiven Herrschaftsgewalt demokratisch legitimer Autoritäten aufweisen.“

<sup>9</sup> Eine Autokratie wird nach Lauth grundsätzlich verstanden als „nicht durch Wahlen legitimierte Machtkonzentration in den Händen weniger (oder gar einzelner) [...], die zudem kaum kontrolliert wird“; unter dem Begriff „autokratische Regime“ ist zwischen autoritären und totalitären Regimen zu unterscheiden (ebd. 2010c: 102).

<sup>10</sup> Für die Gesamterhebung wird ein Untersuchungszeitraum von einem Jahr vorgesehen; zur ausführlichen Erläuterung des Messkonzeptes vgl. Lauth 2004a: 318–350.



aber auch der Möglichkeiten einer tatsächlichen Wahrnehmung von Rechten sowie der eventuellen Verhinderung ebendieser. Daran anknüpfend sieht die 15-Felder-Matrix neben der Analyse formaler Institutionen auch explizit die Berücksichtigung informeller Institutionen vor (vgl. Lauth 2004a: 319-320). Im Falle Italiens kann von einer hohen Ausprägung informeller Institutionen ausgegangen werden, deren Relevanz für die Demokratiequalität durch das Messinstrument berücksichtigt werden kann.

## FORMALE UND INFORMELLE INSTITUTIONEN

Eine Demokratiemessung mittels der 15-Felder-Matrix beruht in erster Linie auf der Analyse der relevanten politischen Institutionen. Diese werden im engeren Sinne, beispielsweise nach der bedeutenden Definition von Douglas North, als „Spielregeln einer Gesellschaft“ (Lauth et al. 2014: 128) verstanden. Der Soziologe Luhmann definiert Institutionen als Verhaltenserwartungen, die soziale Systeme strukturieren (vgl. Lauth 2010b: 401). Somit geht das Institutionenverständnis über die Analyse von bestehenden Organisationen hinaus und bezieht in der Tradition eines neo-institutionalistischen Verständnisses auch nicht-organisatorisch gefestigte, informelle Verhaltensregeln mit ein. Lauth et al. (2014: 129) betonen, dass gemäß der neo-institutionalistischen Definition von North Organisationen als Spieler bzw. Akteure und nicht als ‚Spielregeln‘ zu verstehen sind; wenn Institutionen als Regeln verstanden werden, fallen jedoch aufgrund ihres Regelcharakters auch politische Organe (wie das Parlament) darunter.

Helmke/Levitsky definieren “institutions as rules (or sets of rules) that structure social interaction by shaping and constraining actors’ behavior” (2003: 8). Neben diesem recht engen Begriff von Institutionen herrscht vor allem in der Soziologie ein breiteres Verständnis vor, wonach Institutionen als Bedeutungssysteme und Handlungsmuster fungieren (vgl. Köllner 2012: 13). Die politische Institution grenzt sich von weiteren sozialen, gesellschaftlichen Institutionen durch die Möglichkeiten der staatlichen Sanktionierung ab, welche durch das Gewaltmonopol des Staates gewährleistet wird. Politische Prozesse werden von den zentralen formalen Institutionen eines politischen Systems, wie der Verfassung, dem Parlament und der Gerichtsbarkeit, maßgebend gesteuert. Jedoch bezieht eine neo-institutionalistische Analyse (anders als der klassische Institutionalismus) die Analyse informeller Institutionen gleichfalls mit ein (vgl. Lauth et al. 2014: 129). Für die Bedeutung von formalen und informellen Institutionen lässt sich festhalten:

„Während formale Institutionen bestimmte Akteure oder deren rechtliche Befugnisse grundlegend konstituieren [...], erhöhen oder verringern informelle Institutionen lediglich die Wahrscheinlichkeit bestimmter Handlungs- und Interaktionsweisen“ (Köllner 2012: 14).

Formale Institutionen politischer Partizipation sind durch den Staat lizenziert und können bei Nichtbeachtung von diesem sanktioniert werden. Die Institutionen sind im „offiziellen Code“ (Lauth 2004a: 135) des Staates niedergeschrieben, das heißt empirisch in der Verfassung (als zentrale Institution des politischen Systems) und den Gesetzen einer rationalen Herrschaft erkennbar. Neben der Rechtsgarantie, den Entscheidungsverfahren, Kommunikation und Öffentlichkeit sowie den Prinzipien der Regelsetzung und -anwendung zählt das System der intermediären Interessenvermittlung, welches den analytischen Schwerpunkt dieser Arbeit bildet, zu den elementaren formalen Institutionen der Demokratie (vgl. Lauth 2004a).

Im Unterschied dazu grenzen sich informelle Institutionen unter anderem durch ihren ungeschriebenen Charakter und deren Auto-Lizenzierung ab (vgl. Lauth 2004a: 126). Informelle Institutionen sind nicht

durch festgeschriebene Vorgänge zu verändern, sondern entstehen durch langfristige Prozesse der Anerkennung. Die wesentliche Besonderheit ist eine Verbindlichkeit, die nicht auf staatlichem Recht und dessen Sanktionierung fußt (vgl. Grunden 2014: 21). Somit sind informelle Institutionen stabile Strukturen, deren Aufrechterhaltung durch eine weitreichende gesellschaftliche Anerkennung garantiert wird. In ihrem weitreichend beachteten Aufsatz zu den informellen Institutionen definieren Helmke/Levitsky diese als „socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated and enforced outside of officially sanctioned channels“ (2003: 9).

Die zentralen Kategorien informeller politischer Institutionen sind Korruption, Klientelismus, Drohung und Terror (Gewalt), ziviler Ungehorsam und Gewohnheitsrecht/alternative Rechtssysteme (vgl. Lauth 2004a: 129). Es kann angenommen werden, dass ein hohes Ausmaß an Korruption die demokratischen Normen gefährdet und in Transformationsstaaten den Prozess der Demokratisierung hemmt (vgl. Nève 2011, Pech 2009). Der Begriff des Klientelismus beschreibt eine asymmetrisch-autoritäre Beziehung zwischen Klientel und Patron, zugunsten des Letzteren. Eine Definition von Manfred G. Schmidt sieht diese Beziehung als eine Art auf „Vorteilserwerb“ bedachte „Schutzverwandtschaft“ (Lauth 2004a: 129). Die Mafia ist hierbei als eine Sonderform zu betrachten. Die informelle Institution der Gewalt(androhung) meint die Einflussnahme auf den politischen Prozess durch Androhung oder Ausführung politischer Gewaltakte bis hin zu politischem Terrorismus (vgl. Lauth 2004a: 130). Formale Institutionen der politischen Partizipation sind als Voraussetzung für die Erfüllung der demokratiethoretischen Ansprüche eines politischen Systems beschrieben worden. Die hier genannten drei Typen informeller Institutionen gelten jedoch als problematisch für das Funktionieren einer Demokratie. Die negativen Auswirkungen auf die demokratische Qualität eines Staates durch die Einbeziehung informeller Institutionen hat Lauth (2004b) für die Staaten Lateinamerikas nachgewiesen. Dabei wird deutlich:

„Gemeinsam ist ihnen [den Institutionen Korruption, Klientelismus und Gewalt; SB] die Nichtbeachtung der Gleichheit, die bereits durch ihre exklusive Anlage zum Ausdruck kommt und damit diejenigen benachteiligt, die nicht oder mit geringeren Chancen solche Partizipationswege nutzen können“ (Lauth 2004a: 217).

Die Institutionen Gewohnheitsrecht und ziviler Ungehorsam sollten differenziert betrachtet werden, denn diese können sowohl demokratiefeindlich als auch demokratieförderlich wirken. Bei einer starken Ausprägung der Institutionen Korruption, Gewalt und Klientelismus hingegen kommt es zu einer Verletzung demokratischer Prinzipien. Alle genannten informellen Formen politischer Partizipation wirken parasitär und selektiv. Die staatlichen Kontrollkapazitäten sind dann stark eingeschränkt, resultierend aus der mangelnden horizontalen *accountability*. Die Dimension der (individuellen) Freiheit wird vor allem durch Androhung und Ausführung von Gewalt vermindert. Klientelistische Strukturen verletzen den Grundsatz der freien und gleichen Partizipationsmöglichkeiten. Die schon angesprochene Exklusivität, sowie Selektierung der beteiligten Interessen je nach zur Verfügung stehenden Ressourcen verletzen das Prinzip der politischen Gleichheit. Ein hohes Ausmaß an Korruption verringert aufgrund mangelnder Transparenz die Möglichkeiten zur Kontrolle des Regierungshandelns und der finanziellen Ressourcen. Allerdings können informelle Institutionen nicht automatisch negativ verstanden werden. Der Glaube an die notwendige Formalität politischen Handelns wohnt vor allem dem Verständnis westlicher, moderner Staaten inne. In anderen Weltregionen beruhen politische Prozesse traditionell stärker auf informellen Praktiken. Das Staatshandeln in der „Nicht-OECD-Welt“ wird verstärkt durch „Traditionen, Loyalität gegenüber individuellen Führern, Emotionen oder Charisma einzelner Führer“

(Köllner 2012: 16) bestimmt.<sup>11</sup> Wie allerdings das Beispiel Großbritannien zeigt - aufgrund der fehlenden Verfassung haben informelle Institutionen dort einen wichtigen Stellenwert - können auch im Westen informelle Regeln zum Funktionieren der Demokratie beitragen (vgl. Lauth 2010a: 49). Umgekehrt können auch formale Institutionen negative Auswirkungen implizieren. Ein Beispiel ist die Beschränkung des Wahlalters, dessen Grenze vom Staat<sup>12</sup> festgelegt wird und einen beachtlichen Bevölkerungsanteil von der politischen Partizipation ausschließt. Ein weiteres, aktuelles Beispiel ist die zunehmende Fokussierung der politischen Teilhabe auf das Internet. In Estland etwa finden seit 2005 die nationalen Wahlen und die Wahlen zum Europaparlament online statt.<sup>13</sup> Hierdurch werden jüngere Wähler hinzugewonnen, aber möglicherweise aufgrund der nötigen PC-Kenntnisse ältere Bevölkerungsschichten verloren.

Generell ergeben sich vier Arten von Beziehungen, in der formale zu informellen Institutionen stehen können: neutral, komplementär, substitutiv und konfligierend (vgl. Lauth 2004a: 136, Köllner 2012: 18). Die zwei Dimensionen, die zur Unterscheidung herangezogen werden, sind zum einen die Effektivität der relevanten formalen Institutionen, und zum anderen der Grad der Übereinstimmung zwischen den spezifischen Handlungszielen der Akteure beider Seiten. Dabei ist die ausschließliche Zuordnung einer informellen Institution zu nur einer Kategorie meist problematisch, da es Mischformen wie den Klientelismus gibt, oder informelle Institutionen einen Wandel erfahren und ihre Position im politischen System ändern. Im Falle ersetzender informeller Institutionen ist zu überprüfen, inwieweit diese darüber hinaus als funktionale Äquivalente zu den formalen Institutionen gelten können. Außerdem gibt es zwei weitere Möglichkeiten, wie informelle Institutionen wirken können. Im Verdrängungsfall eliminieren informelle Institutionen die formalen Strukturen vollkommen und lassen diese bedeutungslos werden. Im Verflechtungsfall existieren formale Institutionen weiterhin, werden jedoch von informellen Strukturen auf parasitäre Art und Weise ausgenutzt (vgl. Lauth 2004a: 136).

Zusätzlich können sich Wirkung und Beziehung informeller Institutionen je nach Regimetyp unterscheiden. Die Ebene der schwachen, formalen Institutionen birgt die Gefahr einer starken Verbindung mafiöser und klientelistischer Strukturen mit der Institution Korruption, sowie der zusätzlichen Gefährdung des staatlichen Gewaltmonopols durch Machtkartelle. Tritt nun die genannte, gesellschaftszentrierte Variante in Kombination mit konkurrierenden informellen Institutionen auf, spricht Lauth von einer „Cliquendemokratie“ oder „Italienischen Demokratie“ (2004a: 216). Ein formal funktionsfähiger Staat wird in diesem Fall von gesellschaftlichen Eliten durchdrungen und parasitär für eigene Zwecke instrumentalisiert. Im zweiten Fall, der staatszentrierten Variante, erweist sich der Staat als stark, dennoch von Korruption durchdrungen und von autoritären Clanstrukturen dominiert.

Im oben genannten Konzept der Demokratiemessung spielen informelle Institutionen eine wichtige Rolle und vor allem im Fall Italiens ergibt sich die Vermutung, dass für eine valide Demokratiemessung die Sphäre der Informalität mit einbezogen werden muss: „If social and political actors respond to a mix of formal and informal constraints, then good institutional analysis requires that scholars examine both sets of rules“ (Helmke/Levitsky 2003: 4).

---

<sup>11</sup> Zur Bedeutung informeller Institutionen für die Transformation postsowjetischer Staaten vgl. Köllner 2012: 16–18; für Südamerika Helmke/Levitsky 2006: *Informal Institutions and Democracy*, Baltimore; zur Rolle informeller Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung vgl. Pejovich 1999: *The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development*, *Journal of Markets & Morality* 2.

<sup>12</sup> Für die Kommunalwahlen in Deutschland kann das Wahlrecht durch die jeweilige Landesregierung geändert werden; so haben im Mai 2014 bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg Jugendliche bereits ab 16 gewählt, vgl. <http://www.lpb-bw.de/wahlen-ab-16.html>.

<sup>13</sup> Vgl. zu den Wahlen in Estland und zur weiteren Diskussion über e-voting auf EU-Ebene: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20110321STO15986/html/Kann-Wählen-über-das-Internet-die-Wahlbeteiligung-erhöhen>.

## DIE BEDEUTUNG DES INTERMEDIÄREN SYSTEMS FÜR DEMOKRATIEN

Zentrales Element dieser Arbeit ist die formale Institution der intermediären Vermittlung. Diese regelt den demokratischen Prozess der Entscheidungsfindung und vermittelt zwischen den gesellschaftlichen Interessen und dem politischen System. Die wesentliche Aufgabe der Akteure des intermediären Systems besteht darin, zwei externe Systeme miteinander zu verbinden. Rucht definiert hierzu:

„Das spezifische Merkmal intermediärer Systeme politischer Interessenvermittlung besteht darin, das politisch-administrative System, verstanden als Produktionsort gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen, mit den in ihre Sozialmilieus und Kleingruppen eingebetteten Individuen zu vermitteln“ (1993: 193-195).

Zu den zentralen Akteuren gehören neben den Parteien als herausgehobenes Kernelement auch Verbände und zivilgesellschaftliche Bewegungen (vgl. Jarren/Donges 2006: 121). Die Bedeutung der Medien wird je nach Modell unterschiedlich gesehen. Da sie nicht Aggregation und Implementierung von Interessen als ihr Hauptziel verstehen, sowie normalerweise über keine eigenständige Agenda verfügen, werden die Massenmedien oftmals nicht mit den drei übrigen Akteuren des intermediären Systems gleichberechtigt betrachtet (vgl. Winter 2013, Rucht 1993, Jarren/Donges 2006). Die Interessenvermittlung findet auf der horizontalen Ebene (zwischen den intermediären Organisationen), auf vertikaler Ebene (zwischen intermediärem System und der Gesellschaft bzw. dem politischen System) und auf organisationsinterner Ebene statt (vgl. Jarren/Donges 2006: 126).

Alle drei zentralen Akteure der intermediären Sphäre (Parteien, Verbände, Zivilgesellschaft) haben eine zentrale Bedeutung für das politische System, unterscheiden sich jedoch in ihrer spezifischen Funktion (vgl. Bein 2014: 7–11). Parteien besitzen aufgrund ihrer Verknüpfung mit dem politisch-administrativen System eine herausgehobene Stellung. Sie stellen in repräsentativen Systemen das politische Personal und sind somit nicht nur Vermittler, sondern auch direkter Akteur der Legislative und der Exekutive (vgl. Lauth et al. 2014: 266). Die Schwierigkeit dabei ist es, die Verbindung zum Wahlvolk ausreichend zu gewährleisten und responsiv auf die Interessenlage der Gesellschaft zu reagieren.<sup>14</sup>

Verbände und Gewerkschaften sind weitere Akteure des intermediären Systems, die jedoch nicht immer klar von der Zivilgesellschaft abgegrenzt werden können. Über die Struktur des Verbändesystems (pluralistisch oder korporatistisch) lässt sich nur schwer eine Aussage zur Demokratiequalität treffen (vgl. Lauth et al. 2014: 291) und auch die demokratietheoretische Bedeutung der Verbändeorganisation ist umstritten. Zum einen kann durch übermäßige Einflussnahme großer und gut ausgestatteter Verbände der Gleichheitsgrundsatz missachtet werden und durch Lobbying hinter verschlossenen Türen ein geringer Grad an Transparenz erzeugt werden. Andererseits können Verbände enorm zur Qualität des öffentlichen Diskurses beitragen, da sie meistens über ausgewiesene Experten und hohes Fachwissen verfügen, sowie gesellschaftliche Interessen gezielt in den Entscheidungsprozess einfließen lassen (vgl. Reutter 2012: 36). Insgesamt sind Verbände nach wie vor ein wichtiger Typus politischer Interessengruppen in der Sphäre zwischen Gesellschaft und politischem System. In diesem „Zwischenbereich zwischen Privatsphäre und Staat“ (Lauth et al. 2014: 286) ist auch die Zivilgesellschaft angesiedelt. Bewegungen und NGOs sind zwei wichtige Elemente der Zivilgesellschaft, deren funktionale Bedeutung für die Demokratie im „Problemanzeigen“ (Rucht 1993:

---

<sup>14</sup> Das Gegenteil dessen beschreibt das eiserne Gesetz der Oligarchie von Robert Michels, nach welchem sich in Parteien eine Führungselite vom restlichen Apparat abkoppelt und die Macht in den Händen Weniger konzentriert wird („Sieg der Struktur über die Ideologie“). Inhalte spielen dann nur noch eine untergeordnete Rolle, stattdessen verfolgt die Parteiführung ausschließlich den eigenen Machterhalt, vgl. dazu Lauth et al. 2014: 266-267.

268), also der spezifischen Interessenartikulation, liegt. Alleine über die Stärke und Ausprägung der Zivilgesellschaft in einem Staat kann nicht zwingend eine Aussage über dessen allgemeine Demokratiequalität getroffen werden, dennoch sollte in funktionierenden Demokratien „die Möglichkeit für zivilgesellschaftliche Aktivitäten im umfassenden Sinne garantiert sein“ (Lauth 2004a: 72).

## FRAGESTELLUNG UND INDIKATOREN

Das Ziel dieser Arbeit ist es, mittels einer Gesamterhebung der Institution der intermediären Vermittlung den Teilindex der 15-Felder-Matrix für die Institution der intermediären Vermittlung zu berechnen. Für die Messung sind gemäß der Logik des Messinstrumentes im Ergebnis Werte zwischen drei und 15 möglich, wobei drei den Idealwert der höchsten Demokratiequalität bedeuten würde und 15 ein in allen Bereichen autoritäres System darstellt. Die grundlegende Fragestellung, die in dieser Arbeit überprüft werden soll, lautet: Genügt die Interessenvermittlung im politischen System Italiens zwischen 1996 und 2008 den demokratiethoretischen Ansprüchen und kann somit als funktionierend beurteilt werden?<sup>15</sup> Setzt man das allgemeine Demokratieverständnis in Bezug zur Fragestellung, ist folgendes zu klären: Wann ist die demokratische Qualität der Interessenvermittlung am höchsten? Welcher Maßstab soll der späteren Messung der demokratischen Qualität des intermediären Systems zu Grunde liegen?

Entscheidend für die Analyse der demokratischen Qualität ist hierbei jedoch nicht das formale Vorhandensein der Institution, sondern vielmehr ob die demokratiethoretisch relevanten Funktionen erfüllt werden. Dabei richtet sich der Blick auch auf das Feld der informellen Institutionen, die im Sinne funktionaler Äquivalente auftreten und so formale Strukturen ersetzen können. Gemäß der 15-Felder-Matrix erfolgt die Analyse der Institution auf vier Untersuchungsebenen: Erstens wird die Existenz und Kodifizierung demokratischer Rechte analysiert; zweitens die institutionelle Gewährleistung zur Wahrnehmung dieser Rechte; drittens negative Auswirkungen durch formale oder informelle Praktiken und viertens die Praktizierung und Qualität von Kontrolle (vgl. Pickel/Pickel 2006: 239).

Die zur Messung herangezogenen Indikatoren sind in folgender Grafik dargestellt.<sup>16</sup> Der empirische Teil dieser Arbeit enthält nun die qualitative Analyse der Demokratiequalität des intermediären Systems in Italien, anhand der in Abbildung 1 angegebenen Indikatoren, für den Zeitraum 1996 bis 2008.

---

<sup>15</sup> In einer Messung für die Erste Republik (vgl. Bein 2014: 27–46, Lauth 2015: 26–27) wird nachgewiesen, dass diese im Zeitraum 1979–1992 hinsichtlich der intermediären Interessenvermittlung als defekte Demokratie einzustufen ist. Die Dimensionen Kontrolle und Gleichheit wurden mit dem Wert 4 beurteilt, und gemäß des Messansatzes gilt somit die Gesamtqualität als defekt (Gesamtwert 10,7; Freiheit 3, Gleichheit 4, Kontrolle 3,7).

<sup>16</sup> Vgl. für eine ausführliche Diskussion der Indikatoren Bein 2014: 23–26.

<b>FREIHEIT</b>	<b>GLEICHHEIT</b>	<b>KONTROLLE</b>
<b>ORGANISATIONSFREIHEIT:</b> a) In Verfassung und Gesetzgebung b) Verbote von Parteien und Organisationen	<b>PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN:</b> a) Rechtliche Verankerung von Konsultationsmechanismen b) Ungleichheit durch Klientelstrukturen	<b>HORIZONTALE ACCOUNTABILITY:</b> a) Rechtliche Kontrollmöglichkeiten der Parteien b) Politische Kontrolle der Regierung
<b>HANDLUNGSFREIHEIT:</b> a) Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit b) Verhinderung der Ausübung durch staatliche oder private Repression/ Gewaltdrohung	<b>FAIRE FINANZIERUNG:</b> a) Faire Parteienfinanzierung b) Korruption und Missbrauch	<b>TRANSPARENZ:</b> a) Transparenz der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Verbänden, NGOs b) Transparenz des Regierungshandelns
<b>PLURALITÄT/OFFENER WETTBEWERB:</b> a) Inklusivität des Parteiensystems b) Nichtberücksichtigung relevanter Interessengruppen am Wettbewerb (extern/intern)/ Koalitionsblockaden	<b>ABWESENHEIT ELITÄRER DOMINANZSTRUKTUREN:</b> a) starke Beziehungen zwischen Partei- und gesellschaftlicher Elite b) rechtsstaatliche Begrenzung des Handlungsspielraums	<b>RESPONSIVITÄT:</b> a) Demokratiezufriedenheit/ vertikale accountability b) Institutionenvertrauen

Abbildung 1: Übersicht der Indikatoren (eigene Darstellung).

## ITALIENS DEMOKRATIE ZWISCHEN FUNKTIONIEREND UND DEFEKT

### DIMENSION FREIHEIT

#### ORGANISATIONSFREIHEIT

Trotz der tiefgreifenden Veränderungen des italienischen Parteiensystems und der institutionellen Reformen im Zuge der Krise der italienischen Demokratie zu Beginn der 1990er Jahre blieb die Verfassung<sup>17</sup> weitestgehend unverändert. Art. 3 schreibt vor, dass der Staat soziale und gesellschaftliche Hindernisse beseitigen und die Freiheit aller Bürger zur wirksamen Teilnahme am öffentlichen Leben und zur politischen Organisation garantieren soll. Weiterhin werden in Art. 49 die politischen Parteien erwähnt: „Alle Bürger haben das Recht, sich frei zu Parteien zusammenschließen, um in demokratischer Weise bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken“ (Köppl 2007: 50).

<sup>17</sup> Die Verfassung Italiens ist abrufbar unter <http://www.governo.it/governo/costituzione/principi.html>.

Allerdings bleibt dies die einzige Erwähnung politischer Parteien in der italienischen Verfassung. Ein Parteiengesetz, das genauere Angaben über strukturelle und organisatorische Anforderungen an Parteien macht, existiert in Italien nicht und somit konnten die Reformen zu Beginn der 90er Jahre eine wichtige Lücke der italienischen Demokratie nicht schließen. Dadurch wurde „die völlig freie Entwicklung (und Fehlentwicklung) des italienischen Parteiwesens“ (Köppl 2007: 50) erst ermöglicht.<sup>18</sup>

Für die Untersuchung der Organisationsfreiheit in Verbänden und Gewerkschaften gibt zuerst ein Blick auf Art. 18 der Verfassung Aufschluss. Danach hat jeder Bürger das Recht, sich frei und ohne besondere Genehmigungen zu organisieren und zusammenzuschließen (vgl. Trentini/Zanetti 2012: 346). Seit 1997 werden nicht-gewinnbringende, gemeinnützige Verbände und Organisationen als solche anerkannt und der Gesetzgeber garantiert eine politische Förderung. Durch eine weitere Neuerung des Verbändegesetzes aus dem Jahr 2000 wurden die ehrenamtlichen, wohltätigen Verbände ebenfalls gesetzlich institutionalisiert (vgl. ebd.: 347-348). Zudem ist Italien, wie alle anderen EU-Staaten, Mitglied des Europarates, wodurch Art. 11 Abs.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gilt, welcher die Bildung von und den Beitritt in Gewerkschaften garantiert (vgl. Reutter/Rütters 2008: 390). Eine positive Veränderung brachten die 1997 erlassenen Neuregelungen zur staatlichen Unterstützung von non-profit Organisationen. Außerdem konnten zivilgesellschaftliche Organisationen nach der Verfassungsreform 2001<sup>19</sup> das Recht auf ziviles Engagement institutionalisieren, was die italienische Zivilgesellschaft weiter stärkte. Die Registrierung einer zivilgesellschaftlichen Organisation geht in Italien problemlos sowie für nicht-gewinnorientierte Organisationen kostenfrei vonstatten. Ein organisatorisches Hindernis, das den NGOs jedoch oftmals in den Weg gelegt wird und zu deren Schwächung in puncto Autonomie beiträgt, erscheint seitens der örtlichen Verwaltungen. Diese können NGOs mit einem breiten Programmspektrum lediglich in einem dieser Bereiche registrieren, was deren Handlungsspielraum erheblich einschränkt und „an obvious threat to the strength and autonomy of civic action“ (Moro/Vannini 2006: 54) darstellt.

Als Zweites wird die Verhinderung der Organisationsfreiheit durch Verbote untersucht. Das gravierendste Mittel zur Verhinderung der Organisationsfreiheit ist das Parteiverbot. In Deutschland kann dies beispielsweise auf Antrag vom BVerfG beschlossen werden. Auch in Italien existiert mit dem Corte costituzionale ein oberstes Gericht, das über die Einhaltung der Verfassungsgrundsätze richtet. Die Aufgabe des Parteienverbotes wird diesem jedoch nicht explizit zugewiesen, genauso wenig wie es in der Geschichte Italiens schon zu einem solchen Vorgang kam (vgl. Köppl 2007: 218-219). In Zusatz XII verbietet die italienische Verfassung jedoch die Gründung von Nachfolgeorganisationen der faschistischen Partei Mussolinis (PNF) und auch die Gründung von Geheimbünden sowie militant-politischer Gruppierungen ist nach Art.18 untersagt.

Insgesamt wirkt sich besonders das fehlende Parteiengesetz negativ aus. Dies ermöglicht es, dass sich Parteien den demokratischen Prinzipien innerparteilicher Strukturen weitgehend verweigern. Dennoch konnten gegen Ende der 1990er Jahre wichtige Reformen zur Stärkung von zivilgesellschaftlichen Verbänden und Organisationen umgesetzt und diese in ihrer Unabhängigkeit gestärkt werden. Nennenswerte Einschränkungen der Organisationsfreiheit durch Verbote sind nicht bekannt. Eine Begründung kann in der „Entschärfung“ der politisch-extremen Ränder des italienischen

<sup>18</sup> Die theoretische Bedeutung eines Parteiengesetzes liegt darin, dass dieses z.B. in Deutschland den Parteien demokratische Strukturen vorschreibt und eine ungerechte Parteienfinanzierung verhindern soll (vgl. dazu in Kap. 3.2 die Ausführungen zur Partei Forza Italia).

<sup>19</sup> Das formale Recht auf zivilgesellschaftliches Engagement gab es bis zu dieser Reform 2001 nicht. Vorausgegangen war dieser der langjährige Einsatz einiger NGOs. Die Reform schließlich war nach Moro/Vannini „the point of arrival of a three decade struggle for the recognition of CSOs as truly autonomous actors“ (2006: 20-21).

Parteiensystems gesehen werden. Die Alleanza Nazionale (AN) als neugegründete Nachfolgerpartei des Movimento Sociale Italiano (MSI) kehrte dem offen propagierten Faschismus den Rücken und das Ende des Kalten Krieges bewirkte den zunehmenden Zerfall des kommunistischen Lagers (vgl. Köppl 2007: 70). Die faschistische Abspaltung Movimento Sociale - Fiamma Tricolore hatte im Parteiensystem der Zweiten Republik keinen nennenswerten Einfluss. Der Subindikator Organisationsfreiheit wird dieser Einschätzung folgend mit einer zwei bewertet.

## HANDLUNGSFREIHEIT

Moderne Freiheitsrechte sind nicht nur Regeln, die einmal formuliert werden, sondern müssen auch angewendet und umgesetzt werden (vgl. Morlino et al. 2013: 251). Die individuelle Handlungsfreiheit in Demokratien wird besonders in den Rechten zu Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit sichtbar. Welche rechtlichen Bestimmungen liegen dazu in der Zweiten Republik vor?

Die Verfassung der Italienischen Republik gesteht allen Bürgern das Recht zu, die eigenen Gedanken in Wort, Schrift sowie jeglicher anderen Form frei zu äußern (Art. 21). Außerdem ist die Versammlungsfreiheit durch Art. 17 unter der Voraussetzung geschützt, dass diese friedlich und ohne den Einsatz von Waffen ausgeübt wird. Ein Verbot durch den Staat darf nur aus Gründen der Sicherheit oder zum Schutz der öffentlichen Unversehrtheit (*incolumità pubblica*) erfolgen. Doch inwieweit wurden diese Rechte auch tatsächlich gewährleistet? Gibt es Fälle von staatlicher oder privater Repression, die die Ausübung dieser Rechte verhinderten? Zur Bewertung der Verfassungsrealität gilt die Messung von Freedom House (FH) als ein geeignetes Instrument (vgl. Lauth et al. 2014: 164). Der durchschnittliche Wert von 1996 bis 2008 für die bürgerlichen Freiheiten in Italien liegt bei 1,4. Im Report von 1998 werden die bürgerlichen Freiheiten mit zwei bewertet, womit Italien als frei eingestuft wird:

“Freedom of assembly and association are guaranteed by the constitution, though fascist and racist groups are accepted. Unions are active, and labor groups have been bolstered recently by the increasing influence of leftist hardliners in government” (Freedom House).<sup>20</sup>

Im Bericht des Jahres 2006 wird nicht nur die Freiheit sich in politischen, sondern auch in sozialen Organisationen zusammenzuschließen, erwähnt. Der Civicus-Bericht 2006 konstatiert der italienischen Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich von der Regierung völlig unabhängig in das politische Geschehen einzubringen (vgl. Moro/Vannini 2006: 56). Laut FH ist die einzige Einschränkung ein 2004 verabschiedetes Gesetz, welches Eltern unter Strafe stellt, die ihren Kindern unter zwölf Jahren die Teilnahme an Protesten und Demonstrationen auf der Straße ermöglichen (vgl. Freedom House: Italy Report 2006).

Zu Einschränkungen der Handlungsfreiheit kann es durch die systematische Ausübung oder Androhung politisch motivierter Gewalt kommen. Terroristische Gewaltakte sowie Bedrohungsszenarien sind als politische Mittel in Italien nach dem Ende des Kalten Krieges weniger geworden. Die extremistischen Kräfte haben sich in den politischen Prozess integriert und die Erosion der politischen Subkulturen bewirkte ein geringeres Maß an ideologischer Spannung. Doch auch wenn die wichtigsten linken und rechten Terrorzellen aufgedeckt und unter Kontrolle gebracht werden konnten, sei anhand einiger Beispiele erläutert, dass politisch motivierte Gewalt nach wie vor ein

<sup>20</sup> Daten unter <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world> zugänglich; vergeben werden Gesamtwerte von 1 bis 7 (Free 1.0 bis 2.5, Partly Free 3.0 bis 5.0, Not Free 5.5 bis 7.0).



wichtiger Teil der politischen Kultur Italiens ist. Im Jahr 2003 ereignete sich in der Privatwohnung von Romano Prodi in Bologna ein Attentatsversuch per Briefbombe und 2004 kam es zu einem Sprengstoffanschlag auf einer Parteiveranstaltung der AN, bei welchem sechs Menschen verletzt wurden (vgl. Köppl 2007: 45). Die Roten Brigaden (Brigate Rosse) traten ebenfalls erneut in Erscheinung. 1999 wurde der Arbeitsrechtsprofessor Massimo D'Antona in Rom erschossen. Dieser war Regierungsberater der linksdemokratischen Partei Democratici di Sinistra (DS) und arbeitete an Reformen zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Drei Jahre später wurde auch sein Nachfolger, Marco Biagi, mit der gleichen Waffe in Bologna erschossen. In einem Schreiben an eine Bologneser Tageszeitung bekannten sich die Roten Brigaden zu den Morden (vgl. Greiner 2002). Im Frühjahr 2007 konnten in Norditalien erneut 15 mutmaßliche Terroristen verhaftet werden, die einen Anschlag auf den Mailänder Journalisten und Arbeitsrechtler Pietro Ichino geplant hatten (vgl. Piller 2007).

Der Indikator Handlungsfreiheit wird insgesamt mit dem Wert zwei bemessen. Politische Gewalt und Gewaltdrohung bewirkten keine regelmäßige Einschränkung der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit der italienischen Bürger, welche rechtlich in ausreichendem Maße verankert ist. Im Vergleich zur Ersten Italienischen Republik ging das Ausmaß an terroristischer Gewalt stark zurück, die wichtigsten Organisationen traten nur noch seltener in Erscheinung und politische Gewaltakte richteten sich, wie oben beschrieben, gegen Einzelpersonen und Repräsentanten des politischen Systems, womit die Handlungsfreiheit eines großen Teiles der italienischen Bürger dennoch gegeben war.

## PLURALITÄT UND OFFENER WETTBEWERB

Wie inklusiv ist das Parteiensystem der Zweiten Republik und wurden alle relevanten Interessengruppen am politischen Wettbewerb beteiligt?

Das Parteiensystem der Seconda Repubblica trat ab 1996 in eine Phase der Konsolidierung, wobei sich ein grundlegend verändertes Bild herauskristallisierte: Eine steigende Anzahl von Parteien, die jedoch einem bipolaren Wettbewerb zwischen Links und Rechts unterworfen waren (vgl. Cotta/Verzichelli 2007: 57). Generell ist festzustellen, dass die Polarisierung des Parteienwettbewerbes deutlich reduziert war, was besonders der Abschwächung des Cleavage<sup>21</sup> zwischen Kommunismus und Anti-Kommunismus geschuldet war. Dies spiegelte sich im Parteiensystem Italiens wider, denn die traditionellen Wählerhochburgen von PCI und DC begannen zu schwinden, andererseits stieg die Volatilität des Wahlverhaltens stark an. Der aufkommende sozio-ökonomische Konflikt zwischen dem reichen Norden und dem traditionell ländlich geprägten Süden trat seit Ende der 1980er Jahre in parteipolitischer Gestalt auf und setzte sich mit dem Zusammenschluss der norditalienischen Ligen zur Lega Nord (LN) endgültig durch. Auch der Sozialstaatskonflikt war im Parteiensystem abgebildet, jedoch haben die jeweiligen Akteure unterschiedliche Möglichkeiten ihre Interessen durchzusetzen. Marktfreiheit und Kapitalismus als vorherrschende Prinzipien werden vor allem von FI und LN verkörpert. Für einen starken Sozialstaat setzte sich die rechte AN als „Partei der kleinen Leute“ (Kneisler 2011: 154) ein, sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Trennlinie zwischen Anhängern und Gegnern Berlusconi ist ein weiterer Konflikt, der die italienische Gesellschaft der Zweiten Republik spaltete und das auch heute noch vollzieht (vgl. Kneisler 2011: 159). Dieser

---

<sup>21</sup> Die cleavage-Theorie beschreibt die Ausbildung der politischen Parteien anhand relevanter gesellschaftlicher Konfliktlinien, wie sie in bedeutender Weise von Lipset/Rokkan entwickelt wurde; vgl. dazu Abromeit/Stoiber (2006: 56).

Konflikt erscheint deswegen als überaus tiefgreifend, da er sowohl die Libetarismus vs. Autoritarismus-Konfliktlinie in der italienischen Variante darstellt, als auch zu großen Teilen den Kommunismus/Katholizismus-cleavage der Ersten Republik aufgenommen hat. Eine Stimme für die Partei(en) Berlusconi war für viele ältere Wähler nach wie vor hauptsächlich eine Stimme gegen ‚Links‘ (vgl. Kneisler 2011: 154–158).

Obwohl sich das italienische Parteiensystem inklusiv gestaltete und die relevanten gesellschaftlichen Konflikte wiedergab, war die Wettbewerbsstruktur begrenzt. Trotz der durchschnittlich hohen effektiven Zahl von Parteien (5,1)<sup>22</sup> zwischen 1996 und 2008 (vgl. Morlino et al. 2013: 69) fand der Alternanzmechanismus nur zwischen Koalitionen aus Mitte-Rechts und Mitte-Links statt (1996, 2006). Durch das Wahlrecht begünstigt hat sich in der Zweiten Republik eine Praxis etabliert, wonach sich die zahlreichen Klein- und Kleinstparteien mit den größeren Parteien derselben politischen Couleur in einer Liste unter einem gemeinsamen Spitzenkandidaten zusammenschließen (vgl. Guarnieri 2011: 108-110). Stöss et al. sprechen gar von einem „geschlossenen Wettbewerb“ (2006: 22) nach 1992. Um eine Chance auf Teilhabe am Wettbewerb zu haben, müssen Interessengruppen einen schwierigen Spagat eingehen: Durch den Mechanismus der bipolaren Koalitionen muss man zu beiden Seiten ausreichend Distanz halten und sich von Links oder Rechts nicht vereinnahmen lassen, um bei einem Machtwechsel nicht diskreditiert zu werden. Dennoch muss eine, oftmals informelle, Zusammenarbeit mit beiden Koalitionen erfolgen, um seine eigenen Interessen in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen (vgl. Guarnieri 2011: 97). Dies stellt einen Widerspruch zum freien und unabhängigen Wettbewerb der Interessen dar und muss demokratietheoretisch zumindest als problematisch angesehen werden.

Der zweite Aspekt, der zur Untersuchung eines pluralen Wettbewerbs in Betracht gezogen werden muss, ist die eventuelle Nichtberücksichtigung relevanter Interessengruppen. Untersucht wird die Berücksichtigung von Frauen, ethnischer und sprachlicher Minderheiten sowie des süditalienischen Bevölkerungsteils. Durch diese Auswahl soll ein Blick auf jene gesellschaftlichen Gruppen geworfen werden, die für eine möglichst repräsentative Abbildung der Bevölkerung und ihrer Interessen berücksichtigt werden müssen. Des Weiteren ist der Schutz von Minderheiten ein kennzeichnendes Merkmal für funktionierende Demokratien (vgl. Lauth 2004: 62-63). Frauen sind in Italien zwar rechtlich vollkommen gleichgestellt, doch deren Teilhabe an der italienischen Politik erweist sich als äußerst gering. Durchschnittlich 12,2 Prozent der Parlamentsabgeordneten sind weiblich (vgl. Freedom House 2014).<sup>23</sup> Die Partizipation der Frauen gilt als einer der großen Schwachpunkte der italienischen Politik, wenngleich es bereits in den 70er Jahren einer militanten Frauenbewegung gelang, öffentliche und private Moralvorstellungen zu beeinflussen und teilweise zu modernisieren (vgl. Hausmann 2010: 78, Jansen 2007: 168). Noch heute gibt es keine Quotenregelungen, die Zahl von Frauen in Ministerien, Parlamenten und Führungspositionen von Unternehmen ist im Vergleich zu den übrigen Demokratien Westeuropas nach wie vor sehr niedrig (vgl. Jansen 2007: 224). Im noch traditionelleren Süden Italiens, wo politische Interessenvermittlung durch klientelistische Beziehungen zwischen örtlichen (männlichen) Politikern und den (ebenfalls männlichen) Mafiosi stattfand, wurde ebenfalls ein traditionelles Rollenbild der Frau geprägt (vgl. Kneisler 2011: 174).<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Die effektive Zahl der Parteien wird berechnet nach Laakso/Taagepera (1979), zur genauen Berechnung vgl. Winkler 2010: 228.

<sup>23</sup> Durchschnittlicher Wert, berechnet aus den Jahren 1999, 2002, 2004 und 2006.

<sup>24</sup> Für eine detailliertere Beschreibung des Frauenbildes in Italien vgl. Capecchi 2012: 277–298.

Die Integration der ethnisch-sprachlichen Minderheiten, vor allem jener der autonomen Regionen Südtirol, Trient, Aostatal und Friaul-Julisch-Venetien ist sowohl durch Art. 6 der Verfassung garantiert, als auch über das Wahlrecht institutionalisiert. In der Zweiten Republik kam es zu zahlreichen Reformen des Wahlrechts für Kammer und Senat; die Repräsentation sprachlicher Minderheiten blieb jedoch unangetastet. Das aktuelle Wahlrecht von 2005 sieht für das Aostatal als kleinsten Wahlkreis, mit französisch-sprachigem Bevölkerungsanteil, in Senat und Abgeordnetenhaus jeweils einen festen Sitz vor. Das Trentino-Alto Adige erhält sogar 7 feste Sitze im Senat (vgl. Köppl 2010b: 174). Trotz der schwach ausgeprägten föderalen Struktur ist die Integration sprachlicher Minderheiten innerhalb der italienischen Demokratie nicht als problematisch anzusehen. Auch die Sezessionsbestrebungen des Nordens (Padania) wurden nie ernsthaft verfolgt, sondern vielmehr als Teil der eigenen politischen Ideologie instrumentalisiert.

Ein Punkt, der zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist der Umgang mit Migranten und religiösen Minderheiten. Einige Politiker, allen voran Umberto Bossi von der LN, bringen fremdenfeindliche und anti-semitische Parolen regelmäßig und weitestgehend ungestört zum Ausdruck. Auch die Berichte von FH bescheinigen „an increase of xenophobia and anti-Semitism, particularly in the north”,[...] “Umberto Bossi's public statements against Muslims, homosexuals, and foreigners appear to resonate with Italians who fear that an influx of foreigners threatens the national identity” (Freedom House 2014). Tatsächlich sind einige religiöse Strömungen, wie Zeugen Jehovas und Buddhisten, erst spät offiziell anerkannt worden. Ein Problem, das Italien seit seiner Gründung 1861 begleitet, ist die strukturelle Dominanz des Nordens. Mit dem Aufkommen der unternehmerdominierten Ein-Mann-Partei Forza Italia und den Regierungsbeteiligungen der Lega Nord waren vor allem die Regierungen Berlusconi durch eine Achse des Nordens (vgl. Guarnieri 2011: 89) geprägt. Politik wurde in erster Linie zu Gunsten der wirtschaftsstarke Nord-Regionen und derer Akteure gemacht. Auf der anderen Seite propagierte die LN auch aus kulturellen Gründen eine Abspaltung des produktiven Nordens vom unproduktiven, ohne sozialem Kapital ausgestatteten Mezzogiorno (vgl. Putnam et al. 1993).

Alles in allem ist die Blockade der Demokratie gelöst und erstmals in der italienischen Nachkriegsgeschichte kam es zu einem echten politischen Wettbewerb. Neben der zunehmenden Personalisierung der Politik war die Bildung von Koalitionen das entscheidende Merkmal des politischen Wettbewerbs. Dies war gleichzeitig auch eine gewisse Einschränkung, da Parteien oder Parteilisten sich schon vor der Wahl einer Koalition anschließen mussten, um überhaupt wettbewerbsfähig zu sein. Das Parteiensystem spiegelte zwar in seiner Breite die relevanten gesellschaftlichen Konfliktlinien wider; der Alternanzmechanismus funktionierte allerdings nur zwischen den zwei Blöcken (vgl. Kneisler 2011: 100). Auch wenn es nicht zu einer systematischen Benachteiligung von Interessengruppen kam, herrschte eine Dominanz des unternehmerorientierten Berlusconi-Lagers vor, weswegen dieser Indikator nur mit dem Wert drei bewertet werden kann.

## **DIMENSION GLEICHHEIT**

Bei der Gleichheitsdimension geht es nicht nur um die Betrachtung der ‚Aktionsfreiheit‘, sondern um den gleichen Umgang mit den organisierten Interessen seitens des Staates. Dies bezeichnet Lauth (vgl. 2004a: 341) als sogenannten Input-Egalitarismus.

## GLEICHE PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN

Haben in der Zweiten Republik alle (kollektiven) Akteure die gleichen Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Interessen und zur Partizipation an der Entscheidungsfindung? Die rechtliche Verankerung von gleichen Partizipationsmöglichkeiten gestaltet sich für Parteien, Verbände und NGOs unterschiedlich. Zumindest der Minimalfall, wonach alle Gruppen „das Recht besitzen, bei Entscheidungen, die sie betreffen, gehört zu werden“ (Lauth 2004a: 341) sollte von allen kollektiven Akteuren geltend gemacht werden können. Politische Partizipation mittels Parteien meint in erster Linie die Interessenvermittlung durch Abgeordnete. Auch kleinere Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, sollten allerdings rechtliche Partizipationsmöglichkeiten besitzen.

Für die Analyse muss zuerst ein Blick auf das Wahlrecht geworfen werden. In den Untersuchungszeitraum fallen zwei verschiedene Wahlrechte (1993-2005; ab 2005). Mit der ersten Wahlrechtsreform nach dem Ende der Ersten Republik konnte jedoch keines der eigentlich gesetzten Ziele erreicht werden, so dass 2005 das Wahlrecht erneut umgestaltet wurde (vgl. Köppl 2007: 103-109). Wichtigste Neuerung hierbei war die Einführung der Mehrheitsprämie, die nun endgültig das italienische Problem der schwierigen Mehrheitsbildung lösen sollte (vgl. Ullrich 2009: 661). Für in politischen Parteien organisierte Interessen können nach Sichtung der politikwissenschaftlichen Italien-Literatur zumindest hinsichtlich der parlamentarischen Partizipationsmöglichkeiten keine systematischen Ungleichheiten festgestellt werden. Kleinere Parteien wurden nicht benachteiligt und vor allem durch den Anschluss an eine Parteiliste war es für diese recht einfach, ein Abgeordnetenmandat zu erringen und so die eigene Programmatik auf die Tagesordnung im Parlament zu setzen (vgl. Köppl 2007: 78). Das auch keine Partei darauf verzichten wollte, verdeutlicht die entstandene „Mehrebenen-Bündnisstruktur“ (Abromeit/Stoiber 2006:154), in der sich einzelne Bündnisse wiederum zu neuen Listen zusammenschlossen.

Gibt es darüber hinaus Klientelstrukturen, die Ungleichheiten im Prozess der politischen Partizipation erzeugen? Eine Besonderheit ist die unterschiedliche Situation innerhalb der Regierungsperioden linker und rechter Regierungen. Vor allem im Umgang mit außerparlamentarischen Interessengruppen müssen bei der Beurteilung der demokratischen Qualität für die Regierungszeiten Berlusconi Abstriche gemacht werden. Die Mitte-Links-Regierungen (1996-2000; 2006-2008) bemühten sich um die Inklusion der Sozialpartner und die Verabschiedung von Reformen. Schon im September 1996 wurde von der Regierung Prodi und den Gewerkschaften der ‚Pakt für Arbeit‘ verabschiedet, um den Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger zu gestalten. Auch unter Prodis Nachfolger D’Alema wurde diese Strategie weiter verfolgt. Aufgrund mangelnder formaler Rechte konnten italienische NGOs unter den Mitte-Links-Regierungen nur informell am Regierungsgeschehen teilhaben. Insgesamt betrachtet gilt für die Partizipationsmöglichkeiten der italienischen NGOs auf nationaler Ebene:

„The rules of engagement are often not-institutionalised, when institutionalised are overlapped by informal and “shadow” criteria, and in any case tend to privilege strong, Rome-based, better linked with political establishment, traditionally cooperating with the public administration, CSOs” (Moro/Vannini 2006: 56).

Die Beziehung der NGOs zur italienischen Exekutive wird in Umfragen eher schlecht bewertet. So beschreiben 75,9 Prozent der Befragten den Dialog zwischen Regierung und NGOs als sehr beschränkt, 7,4 Prozent sehen diesen gar als nicht-existent. Auf lokaler Ebene gestaltet sich die Situation besser. Denn 72,7 Prozent der non-profit Organisationen geben an, dass sie auf lokaler Ebene gut mit den

Verwaltungen zusammenarbeiten (vgl. Moro/Vannini 2006: 57). Die Mitte-Rechts-Regierungen hingegen hatten wie erwähnt zu den Sozialpartnern und der (linken) Zivilgesellschaft ein gespaltenes Verhältnis. Vor allem der Ministerpräsident selbst und das Regierungsverständnis seiner Kabinette ist nach Drücke der Hauptgrund für die niedrige Qualität der politischen Diskurse in Italien:

„Eine Grundhaltung, den Staat als Unternehmen zu begreifen (Berlusconi), ist tendenziell gegen Kooperation und Interessenausgleich gerichtet. [...] Die Aktivitäten der Mitte-rechts-Regierungen sind [...] weithin von Klientelismus, Korruption Verbindungen zur Mafia, Verhöhnung der zivilen Moral sowie Aushöhlung der Pressefreiheit gekennzeichnet“ (2012a: 330).

Die Personalisierung der italienischen Politik zeigt sich in ihrer krassesten Form an der Partei Forza Italia. Berlusconi machte sich das Fehlen eines Parteigesetzes zu Nutzen und gründete seine Partei im Sinne einer Ein-Mann-Bewegung, aufgebaut aus finanziellen Mitteln seiner Unternehmen. Berlusconi und seine Partei können als *die* entscheidenden Akteure der italienischen Demokratie ab 1994 gesehen werden (vgl. Ignazi 2008: 60), wenngleich dessen Chef die Bezeichnung Partei in Abgrenzung an die Parteien der Ersten Republik konsequent meidet und sich vielmehr als Anführer einer politischen Bewegung sieht (vgl. Staudacher 2009: 7). Zugleich wird die Forza Italia (FI) zum Sammelbecken für eine neue politische Klasse, die sich wirtschaftlich und sozial benachteiligt fühlt und von den populistischen Versprechen Berlusconis Verbesserungen erhofft. Forza Italia ist fortan das Sammelbecken der Anhänger des „Berlusconismo“ (Rusconi 2009: 619). Dieser Begriff verdeutlicht, dass Berlusconi der unumstrittene Parteiführer der Organisation FI ist und darüber hinaus ein Politikverständnis verkörpert, das einem beachtlichen Teil der italienischen Bevölkerung zum Vorbild wurde. Die partei-interne Struktur war streng hierarchisch und die wenigen Auserwählten im Führungszirkel Berlusconis hingen von dessen Vertrauen ab. Die Kontaktaufnahme zur Bevölkerung fand ausschließlich über das quasi-partieeigene Medienimperium statt, denn Berlusconi besitzt die Hälfte der italienischen Fernsehsender sowie einige Tageszeitungen.<sup>25</sup> Somit verfügte der Parteichef über die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis und die gesamte Organisation war von seinem Privatvermögen abhängig. Mit klassischen Mitgliederparteien hat die FI recht wenig gemein, denn ein „durchgängiger demokratischer Willensbildungsprozess von unten nach oben“ (Staudacher 2009: 8) war nicht gegeben.

Auch auf das gesamte System der Interessenvermittlung hatte die Politik Berlusconis Auswirkungen. Der FI-Chef verkaufte sich zwar als *uomo nuovo*, als neuer Mann der italienischen Politik (vgl. Rusconi 2009: 620), und suchte die Abgrenzung zur *partitocrazia* der Ersten Republik. In Wirklichkeit allerdings waren die Kontinuitäten beachtlich. Als Unternehmer und Medienfigur überzog Berlusconi das Land mit einem Netz klientelistischer Abhängigkeiten und korrupter Beziehungen, welches die italienische Gesellschaft erneut in Gewinner und Verlierer spaltete.<sup>26</sup>

Somit bleibt festzuhalten, dass Italien in den zwölf Jahren des Untersuchungszeitraumes ungefähr sieben Jahre von einem Mann regiert wurde, der gleichzeitig der größte Unternehmer des Landes war, seine Partei als streng-hierarchische neoliberale Bewegung verstand und allein seinen eigenen politischen Spielregeln folgte. Vor allem in den Phasen der Mitte-Rechts-Regierungen führte die starke Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Medien zu ungleichen Partizipationsmöglichkeiten für die übrigen intermediären Akteure. Da ein parlamentarischer Regierungswechsel dennoch zweimal

<sup>25</sup> Berlusconi verstand die Partei als Teil seines Fininvest-Konzerns, zu welchem es auch personell große Überschneidungen gab, vgl. dazu u.a. Zohlhöfer 2006: 289.

<sup>26</sup> Die Beziehungen Berlusconis zur Mafia sind vielen Beobachtern offensichtlich, konnten jedoch nie eindeutig nachgewiesen werden, vgl. Staudacher 2009: 4.

gelang (1996 und 2006) und die attestierte politische Ungleichheit ein spezielles Problem der FI und deren Beziehungsstrukturen ist, kann für den Bereich der gleichen Partizipationsmöglichkeiten noch der Wert drei vergeben werden.

## FAIRE FINANZIERUNG

Für die Gewährleistung der politischen Gleichheit im Prozess der Interessenvermittlung sind faire Finanzierungsmöglichkeiten für alle Akteure eine grundlegende Voraussetzung. Dabei sollten vor allem die politischen Parteien gleiche staatliche Unterstützungsmöglichkeiten haben, egal ob auf Seiten der Regierung oder der Opposition.

Die öffentliche Parteienfinanzierung in Italien wurde 1993 als Reaktion auf die Korruptionsskandale und die schlechte öffentliche Meinung gegenüber den Parteien per Referendum abgeschafft. Daraus resultierte jedoch eine akute Finanznot vieler Parteien, die zeitweise nur noch bedingt fähig waren, ihre grundlegenden Aufgaben zu erfüllen. Schließlich kam es 1997 und 1999 zur Wiedereinführung der staatlichen Unterstützung (vgl. Köppl 2007: 51). Das erste Gesetz von 1997 garantierte die steuerliche Begünstigung von Parteispenden, wohingegen das Gesetz von 1999 die Rückerstattung der Wahlkampfkosten beinhaltete. Besonders nachdem 2002 die Hürde, um die Wahlkampfkostenerstattung in Anspruch nehmen zu können, von vier auf ein Prozent der Wählerstimmen reduziert wurde, kommt dieses Gesetz de facto einer staatlichen Parteienfinanzierung gleich (vgl. Del Monte 2013: 7). Zwischen 1994 und 2008 betragen die öffentlichen Einnahmen der Parteien durchschnittlich fast das Vierhundertfache der Wahlkampf-Ausgaben. Ein Mangel an öffentlicher Parteifinanzierung kann folglich nicht festgestellt werden. Auch für Parteispenden gibt es keine rechtlichen Begrenzungen in Italien und öffentlich gemacht werden müssen diese erst ab dem hohen Betrag von 50 000 €, was durchaus als problematisch gesehen werden kann (vgl. ebd. 2013: 11). Die Finanzierung von *non-profit*-Organisationen unterliegt ebenfalls rechtlichen Bestimmungen. Dennoch attestierte der Civicus-Bericht 2006 eine große Ungleichheit der finanziellen Ressourcen, die vor allem einigen wenigen sehr reichen Organisationen zu Gute kam und besonders die Organisationen aus dem Süden benachteiligte. Ungefähr 55 Prozent der Organisationen haben pro Jahr weniger als 15000 € für ihre Arbeit zu Verfügung, wohingegen 5 Prozent der NGOs zwischen 125 000 und 250 000 € im Jahr und 1 Prozent sogar mehr als 250 000 € bekommen. „It means that the small organizations prevail and that there is a strong disproportion in the distribution of resources, that meaning that the few rich organizations tend to gather the most part of resources” (Moro/Vannini 2006: 44).

Die Gleichheit der Akteure kann außerdem durch Korruption und Missbrauch unterminiert werden. Die politischen Parteien werden von der italienischen Bevölkerung als diejenige Institution wahrgenommen, in der das größte Ausmaß an Korruption herrscht (vgl. Transparency International 2014). Im Corruption Perceptions Index (CPI) belegt Italien zwischen 1996 und 2008 durchschnittlich Rang 38 mit einem Mittelwert von 4,85.<sup>27</sup> Damit liegt das Land, beispielsweise 2006, direkt hinter Malaysia, Südkorea und Mauritius. 65 Prozent der Befragten gaben sogar an, dass sie zwischen 2007 und 2010 eine Zunahme an Korruption wahrgenommen haben (vgl. ebd. 2014). Der Indikator *control of corruption* der Weltbank weist Italien einen durchschnittlichen Wert von 0,45 zu (vgl. Weltbank

<sup>27</sup> Eigene Berechnungen aus dem CPI (1996-2008); Skala [0,10], 0: highly corrupt und 10: highly clean.

2014).<sup>28</sup> Damit belegt das Land einen durchschnittlichen *percentile rank* von 70.<sup>29</sup> Zivilgesellschaftliche und religiöse Organisationen werden als deutlich weniger korrupt wahrgenommen. Jedoch gaben über 50 Prozent der Befragten Stakeholder an, häufig bis sehr häufig Fälle von Korruption bei italienischen NGOs wahrzunehmen (vgl. Moro/Vannini 2006: 65-66).

Unter Berücksichtigung des Breitbandeffektes der Wirkung informeller Institutionen kann der hohe Grad an Korruption nicht ausschließlich auf die politischen Parteien zurückgeführt werden. Dennoch zeigt die schlechte Beurteilung seitens der Bevölkerung, dass Korruption auf die fairen Finanzierungsmöglichkeiten der intermediären Akteure einen negativen Einfluss hat. Politische und wirtschaftliche Korruption beeinträchtigen die Gleichheit der intermediären Interessenvermittlung und auch die Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure. Es fehlt in Italien an einer unabhängigen Behörde, die Korruption untersucht und dagegen vorgeht: „there is also no anti-corruption legal framework in place“ (Transparency International 2014).

Insgesamt kann trotz der Beeinträchtigungen durch Korruption für den Unterindikator der fairen Finanzierung noch der Wert drei vergeben werden, ein systemrelevanter institutionalisierter Defekt liegt nicht vor.

## ABWESENHEIT ELITÄRER DOMINANZSTRUKTUREN

Ein eliten-dominiertes politischer Wettbewerb kann die Gleichheit der Interessenakteure negativ beeinflussen und zu politischer Ungleichheit führen. Gelingt es den Parteien ihre Ideologie durch die Dominanz intermediärer Organisationen, wie Verbände, Gewerkschaften, soziale Bewegungen oder der Kirche, in alle Gesellschaftsbereiche zu infiltrieren, entwickelt sich eine *partyness of society* (nach Katz). Gesellschaft und öffentlicher Sektor sind in diesem Fall stark politisiert und die Interessenbildung wird von Eliten dominiert (vgl. Stoiber 2011: 259).

Eine Begründung für die starke Elitendominanz ist die Vorherrschaft starker subkultureller Milieus mit einer festen Bindung seitens großer Teile der Wählerschaft. Italien besitzt eine sehr lange und ausgeprägte Tradition gesellschaftlicher Subkulturen, die das Wahlverhalten bestimmten. Aus der Fallstudie Stoibers zu Italien geht hervor, dass in der Zweiten Republik die *partyness of society* weniger wird und die Policy-Orientierung zunimmt (vgl. ebd. 2011: 318). Historisch betrachtet ergibt sich dies aus dem Ende der Parteienherrschaft, denn die etablierten Parteien der Ersten Republik haben sich allesamt aufgelöst oder in veränderter Form neugegründet. Nichtsdestotrotz kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass Italien eine äußerst starke Dominanzstruktur aufweist. Dies kann auch damit begründet werden, dass unter Silvio Berlusconi besonders im Bereich der Medien<sup>30</sup> eine starke Elitendominanz existierte (vgl. ebd. 2011: 358). Die Auflösung der historischen Subkulturen hat dazu beigetragen, dass Eliten in geringerem Maße die Entscheidung der Wähler durch deren Milieuzugehörigkeit beeinflussen konnten. Die extreme Wählervolatilität nach 1992 und die Abnahme der ideologischen Parteibindungen verdeutlichen das. Somit spielen strukturelle Bedingungen kaum mehr eine Rolle und die italienischen Wähler treffen ihre Entscheidung aufgrund eigener politischen Überzeugungen (vgl. Köppl 2007: 111).

<sup>28</sup> Eigene Berechnung anhand der World Governance Indicators der Weltbank (1996-2008); Skala [-2,5;2,5], -2,5: weak governance performance und 2,5: strong governance performance.

<sup>29</sup> Eigene Berechnung; gibt die Platzierung Italiens im Vergleich zu allen anderen untersuchten Staaten an (0 gibt den niedrigsten und 100 den höchsten Rang mit der besten governance performance an).

<sup>30</sup> In vorliegender Studie werden die Medien nicht als Teil des intermediären Systems berücksichtigt (vgl. Bein 2014: 7); generell wird deren Rolle unterschiedlich gesehen, da sie nicht Aggregation und Implementierung von Interessen als Hauptziel verfolgen (vgl. Rucht 1993, Winter 2013).

Auch die Zunahme zivilgesellschaftlicher Organisationen erschwert die Aufrechterhaltung elitärer Strukturen. Nichtsdestotrotz versucht vor allem die politische Klasse hinter dem „Phänomen Berlusconi“, welches durch die „Verquickung von Politik, Medienmacht und ökonomischen Interessen [...] alle Grundregeln der Demokratie verletzt“ (Grasse 2004: 6), die eigenen Interessen zu bevorzugen. Der entscheidende Punkt bei der Beurteilung der elitären Dominanzstrukturen ist die Missachtung des rechtsstaatlichen Handlungsspielraumes. Demokratietheoretisch gilt, dass alle intermediären Akteure bei der Interessenvermittlung den gleichen, mit rechtsstaatlichen Mitteln geschützten Handlungsspielraum besitzen sollten. Mit Silvio Berlusconi allerdings war in Italien ein Ministerpräsident an der Macht, der für die Durchsetzung seiner eigenen Interessen und der seiner Klientel die Justiz regelrecht bekämpfte und missachtete. Die Autonomie der italienischen Justiz ist jedoch institutionell garantiert und auch das Verfassungsgericht hat sich mit der Aufhebung der Immunität Berlusconis als unabhängiger Akteur profiliert (vgl. Köppl 2010a: 56). Dieser löste mit seiner Diffamierung der Justiz („Kommunisten“) breitgefächerte Massendemonstrationen und Proteste aus. So hat unter anderem die Bewegung der *girotondi* (Ringelreihen) für Aufsehen gesorgt, indem sie Gerichtsgebäude mit Menschenketten umzingelten und so ihren Wunsch nach unabhängigen Richtern symbolisierten (vgl. Gangemi 2004: 42). Es scheint, als ständen den Verfehlungen Berlusconis und seiner Gefolgsleute eine durchaus lebendige Zivilgesellschaft, sowie eine in großen Teilen unabhängige Justiz gegenüber.

Da die ständige Beschäftigung der Justiz mit der Person Berlusconi, die Polarisierung des bipolaren Wettbewerbes und die elitären Strukturen der Mitte-Rechts-Regierungen die Qualität des demokratischen Outcome einschränkten, wird für den Bereich der elitären Dominanzstrukturen die Wertung drei vergeben.

## **DIMENSION KONTROLLE**

### **HORIZONTALE ACCOUNTABILITY**

Die Rechenschaftspflicht auf horizontaler Ebene ist ein entscheidender Bestandteil der dritten Demokratiedimension Kontrolle. Zum einen müssen Parteien in der Beziehung zum Parlament über rechtliche Kontrollmöglichkeiten verfügen, zum anderen muss eine politische Kontrolle des Regierungshandels durch die intermediären Akteure erfolgen.

Eine Praxis, die in den 80er Jahren aufkam und vor allem in den 90er Jahren zum gängigen Modus der Gesetzgebung seitens der Regierung wurde, ist die Gesetzgebung per Notstandsdekret. Über die Verabschiedung von sogenannten *decreti legge* versuchten zahlreiche italienische Regierungen die *accountability* seitens des Parlaments zu umgehen (vgl. Almagisti et al. 2013: 136-137). Dieses Vorgehen ist aus demokratietheoretischer Sicht problematisch, denn die Regierungen konnten so die notwendige parlamentarische Diskussion in beiden Kammern meiden und ihre Gesetzentwürfe per Dekret umsetzen. Eigentlich sieht die italienische Verfassung (Art. 77) dieses Instrument nur vor, damit „die Regierung in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit in eigener Verantwortung provisorische Anordnungen mit Gesetzeskraft“ (Köppl 2007: 164) verabschieden kann. Die Dekrete müssen am gleichen Tag beiden Kammern vorgelegt und innerhalb von 60 Tagen in ein ordentliches Gesetz umgewandelt werden. Doch auch diese Regelung wurde lange Zeit geschickt umgangen, in dem



die Regierungen nach Ablauf der Frist ein inhaltsgleiches Dekret erneut erlassen haben.<sup>31</sup> Von 1996 bis 2008 waren durchschnittlich 15 Prozent der Gesetzgebung Notstandsdekrete der Regierung, wobei die Jahre 1996 (32,1%) und 2008 (21,9%) jeweils den Höchstwert markierten (vgl. Almagisti et al. 2013: 140). Die politische Kontrolle des Regierungshandelns wurde dadurch auf zweierlei Weise erschwert. Zum einen war das Parlament zu einem erheblichen Teil damit beschäftigt, die Regierungsdekrete in normale Gesetze umzuwandeln. Zum anderen machte es diese Praxis möglich, dass die Rechenschaftspflicht gegenüber den Kammern quasi aufgehoben wurde.

Insgesamt bewerten Morlino et al. (vgl. 2013: 307–310) in ihrer Studie zur Demokratiequalität Italiens von 1992 bis 2012 die *accountability* zwischen Regierung und Parlament als negativ. Ebenfalls negativ bewertet wird dort die Verfügbarkeit vielfältiger Informationen, die notwendig ist, um wirksame Kontrolle seitens der intermediären Akteure auszuüben. Vor allem die Gesetzgebung per Notstandsdekret hat hier auf negative Art und Weise beigetragen. Die Opposition war schwach und die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten wurden nur bedingt wahrgenommen.

Da die rechtliche Ausgestaltung dieser Kontrollmöglichkeiten formell vorhanden ist und in geringem Maße auch wahrgenommen wurde, kann die horizontale *accountability* mit dem Wert drei beurteilt werden.

## TRANSPARENZ

Eine Voraussetzung für eine umfassende Kontrolle des Regierungshandelns ist ein hohes Maß an Transparenz. Doch vor allem im Bereich der Parteienfinanzierung tut sich eine „gap between law and practice“ (Transparency International 2014) auf. Transparency International (TI) stellt fest, dass die Öffentlichkeit in Italien nahezu nicht in der Lage ist, die Finanzberichte der politischen Parteien vollständig einzusehen und auf relevante Informationen zuzugreifen. Die politischen Parteien befolgen die rechtlichen Vorgaben zur Transparenz auf minimalstem Niveau, um durch formale Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen weiterhin staatliche Unterstützung zu erhalten (vgl. Del Monte 2013: 10).

Eine faktische Kontrolle der Parteiressourcen ist so jedoch nur bedingt möglich. Nur das Nötigste über die eigene finanzielle Situation wird von den Parteien über die Medien veröffentlicht. Das Transparenzgesetz sieht die Veröffentlichung des jährlichen Finanzreports der Parteien in mindestens zwei italienischen Tageszeitungen vor, ansonsten würden die staatlichen Zuschüsse eingestellt werden. Jedoch sind die dortigen Angaben wertlos und die vollständigen Unterlagen nur in den jeweiligen Regionalbüros erhältlich. Im Internet werden nur von wenigen Parteien ausführliche Berichte zur Verfügung gestellt (vgl. Del Monte 2013: 12).

Dennoch ist der Zugang zu Informationen stetig besser und einfacher geworden, was sich auch in der rechtlichen Implementierung widerspiegelt. Eine transparente Parteienfinanzierung ist grundsätzlich möglich, jedoch wird diese nicht von den Parteien selbst bereitgestellt, sondern erfordert einen erhöhten Aufwand der Interessenten. Viele Parteien dürften nach wie vor kein besonderes Interesse an einem hohen Maß an Transparenz haben, weil sie vor allem in den südlichen Regionen Italiens ihre Wähler über Klientelismus und Korruption an sich binden. Auch wenn auf Druck der Zivilgesellschaft, einiger Medien und dem Engagement der Bürger das Problem der politischen

---

<sup>31</sup> Diese Praxis wurde *iterazione* (Erneuerung) genannt, wodurch die Notstandsdekrete teilweise bis zu drei Jahre gültig waren; erst 1996 erklärte das italienische Verfassungsgericht die Erneuerung von Dekreten endgültig für unzulässig, was die prinzipielle Regierungspraxis durch *decreti legge* jedoch nicht verhinderte (vgl. Köppl 2007: 166).

Korruption auf die Tagesagenda gerückt wurde, zeigen die politischen Parteien keinerlei Interesse, sich stärker gegen Korruption zu engagieren (vgl. Del Monte 2013: 17). Allerdings ist auch bei einem Großteil der zivilgesellschaftlichen Organisationen Transparenz ein Problem. Zwar sind NGOs ebenfalls verpflichtet einen jährlichen Report über das eigene Budget abzuliefern, dennoch waren laut Civicus nur auf zwei Webseiten von 19 exemplarisch ausgewählten NGOs detaillierte Informationen über die Finanzierung problemlos zugänglich (vgl. Moro/Vannini 2006: 65).

Die rechtliche Voraussetzung zur effektiven Kontrolle des Regierungshandelns ist die Freiheit der Information. 2005 wurde ein Gesetz verabschiedet, welches die Informationsfreiheit der Bürger entscheidend einschränkt. Es können nun nur noch jene Akteure einen Antrag auf Informationszugang stellen, die ein unmittelbares, direktes und sofortiges Interesse haben. Dies stellt ein relevantes Hindernis dar, vor allem für Umwelt- oder Verbraucherschutzbewegungen, sowie für lokal organisierte Interessengruppen (vgl. ebd. 2006: 51).

Darüber hinaus waren nicht die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ein häufiges Mittel zur Kontrolle des Regierungshandelns. Die schwierigen Mehrheitsverhältnisse und Koalitionsbildungen erzeugten eine „Erpressbarkeit“ (Köppel 2007: 137-138) bestimmter Akteure. In dieser Form wird die historische Praxis des *trasformismo* sichtbar, wonach sich kleinere Oppositionsparteien als „Zünglein an der Waage“ beträchtliche Zugeständnisse sichern können.

Diese Art von Kontrolle des Regierungshandelns ist nicht besonders transparent und gestaltete, zusammengenommen mit der Praxis der *decreti legge*, die italienische Regierungspolitik recht unübersichtlich. Ein Aspekt, der hierbei in allen Ausführungen nicht berücksichtigt wurde, an dieser Stelle jedoch besonderen Einfluss haben könnte, ist die Rolle der Medien. Eine freie Presse- und Medienlandschaft kann zur erhöhten Transparenz des Regierungshandelns beitragen. In Italien wurde im Laufe des Untersuchungszeitraums (2003/2004) die Medienfreiheit von ‚frei‘ zu nur noch ‚bedingt frei‘ herabgestuft (vgl. Freedom House). Der Unterindikator Transparenz kann insgesamt mit einer drei bewertet werden.

## RESPONSIVITÄT

Inwieweit hatten die Bürger Italiens in der Zweiten Republik die Möglichkeit das Regierungshandeln zu kontrollieren? Wie hoch ist die Zufriedenheit mit der Demokratie in Italien und das Vertrauen in die politischen Institutionen? Die Aspekte Demokratiezufriedenheit und Institutionenvertrauen sollen einen Hinweis darauf liefern, inwieweit die Wähler ihre eigenen Interessen und Bedürfnisse im Outcome des Systems berücksichtigt finden (vgl. Memoli 2013).

Zunächst liegt der Fokus auf der Zufriedenheit der Italiener mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land. Zwischen 1996 und 2008 ergibt sich aus den Daten des Eurobarometers, dass nur fünf Prozent der Bevölkerung angaben, mit der Demokratie im eigenen Land sehr zufrieden zu sein. Jedoch zeigte sich immerhin jeder dritte Italiener einigermaßen zufrieden. Der größte Anteil der Befragten (45%) war nicht sehr zufrieden mit dem Funktionieren der italienischen Demokratie und sogar 20 Prozent gaben die schlechteste Beurteilung ab. Insgesamt ist in der Zweiten Republik mindestens jeder zweite Italiener nur wenig oder gar nicht zufrieden mit der Demokratie im eigenen Land.<sup>32</sup> Betrachtet man die Entwicklung seit den 1970er Jahren, so lässt sich feststellen, dass die generelle

---

<sup>32</sup> Eigene Berechnung aus Daten des Eurobarometers, für 2002 und 2004 wurde der European Social Survey verwendet.

Zufriedenheit mit der Demokratie in Italien zwischen 1993 und 2011 um knapp 33 Prozentpunkte angestiegen ist (vgl. Memoli 2013: 235).

Der zweite Aspekt zur Analyse der *responsiveness* des politischen Systems ist das Vertrauen in politische Institutionen. Das Augenmerk wird hierbei auf das Vertrauen in die Parteien und die nationale Regierung gerichtet. Vor allem die politischen Parteien haben nach den Umbrüchen der frühen 1990er Jahre massiv an Vertrauen verloren und wurden als korrupt wahrgenommen. Über den gesamten Zeitraum gesehen gaben nur 16 Prozent der Befragten an, dass sie den politischen Parteien als Institution noch vertrauen könnten. Der Anteil derjenigen, die diesen nicht vertrauten, betrug 77 Prozent. Damit sind die Parteien diejenige politische Institution in Italien, der das geringste Vertrauen entgegen gebracht wurde. Außerdem belegt Italien mit diesen Werten im Eurobarometer unter den westlichen Demokratien regelmäßig den letzten Platz (vgl. Kneisler 2011: 170-171). Das Vertrauen in die nationale Regierung in Italien ist ebenfalls relativ gering, dennoch deutlich höher als das Vertrauen in die politischen Parteien. Durchschnittlich gaben für den Zeitraum von 1996 bis 2008 29 Prozent an, dass sie der nationalen Regierung vertrauten. Allerdings standen immer noch zwei von drei Italienern der Exekutive skeptisch gegenüber.

Als weiterer Indikator für die Responsivität des politischen Systems kann der Indikator *voice and accountability* der Weltbank herangezogen werden (vgl. Weltbank 2014). Dieser „reflects perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media“ (ebd. 2014). Zumindest der erste Teilaspekt, wonach die Möglichkeiten der Bürger, ihre eigene Regierung zu bestimmen, gemessen wurden, stimmt mit den Überlegungen zur *vertical* oder *electoral accountability* überein (vgl. Morlino et al. 2013: 117-119). Der durchschnittliche Wert dieses Indikators für den Zeitraum 1996-2008 liegt bei +1,1.<sup>33</sup> Daraus ergibt sich für Italien der mittlere Perzentilrang 81, womit die *governance performance* innerhalb der besten 20 Prozent der bewerteten Staaten liegt.

Sowohl das Vertrauen in die Parteien als auch in die Regierung erzeugen ein negatives Bild der Responsivität der italienischen Demokratie. Verstärkt wird dies durch das geringe Ausmaß der Demokratiezufriedenheit. Nun kann aus den genannten Indikatoren nur bedingt eine valide Schlussfolgerung auf die Responsivität des politischen Systems gezogen werden. Zum einen nämlich sind die Einstellungswerte immer stark von sozio-ökonomischen Faktoren abhängig und können somit relevante Schwankungen aufweisen (vgl. Memoli 2013: 234). Zum anderen kommt die italienische Besonderheit der generellen Politikverdrossenheit hinzu. Die politische Kultur Italiens ist durch ein sehr geringes Vertrauen in den Staat und die politischen Institutionen geprägt. Sinnbildlich hierfür ist die starke lokale Orientierung<sup>34</sup> der Italiener, die in der Ablehnung der nationalen Politik in Rom zum Ausdruck kommt (vgl. Caciagli 2010: 178). Somit sind die geringen Ausprägungen des Institutionenvertrauens implizit in der politischen Kultur Italiens enthalten und es fällt schwer, die tatsächlichen Auswirkungen des nationalen Regierungshandelns festzustellen. Ein weiterer Anlass dafür, dass die Einstellungswerte nicht zwingend mit der Responsivität der politischen Amtsträger korrespondieren müssen, ist die relativ gute Bewertung Italiens durch den Weltbank-Indikator *voice and accountability*. Hieraus ergibt sich für den Bereich der Responsivität als Indikator innerhalb der Dimension Kontrolle der Wert drei.

<sup>33</sup> Eigene Berechnung des Mittelwertes; Skala [-2,5;2,5] je höher der Wert, desto besser die Ausprägung des Indikators. Die Datenreihe wird seit 1996 erhoben, deswegen liegen für Phase I der Messung keine vergleichbaren Werte vor.

<sup>34</sup> Hierfür gibt es auch den Ausdruck des *campanilismo* (*campanile*, ital.: Kirchturm), der die starken Bindungen der Italiener zu Familie und örtlicher Gemeinschaft ausdrückt.

**ZUSAMMENFASSUNG DER MESSERGEBNISSE**

Für die Untersuchung der Demokratiequalität des intermediären Systems von 1996 bis 2008 ergibt sich ein Gesamtwert von 8,3 und Italien wird somit als funktionierende Demokratie beurteilt.

<b>FREIHEIT</b>	Organisationsfreiheit	2	Ø 2,3
	Handlungsfreiheit	2	
	Pluralität/offener Wettbewerb	3	
<b>GLEICHHEIT</b>	Gleiche Partizipationsmöglichkeiten	3	Ø 3
	Faire Finanzierung	3	
	Abwesenheit elitärer Dominanzstrukturen	3	
<b>KONTROLLE</b>	Horizontale accountability	3	Ø 3
	Transparenz	3	
	Responsivität	3	
<b>GESAMT</b>			Σ 8,3
			Ø 2,8

Abbildung 2: Detaillierte Übersicht der Messergebnisse pro Indikator (eigene Darstellung)

Für die Überlegungen zur Dimension Freiheit spielen vor allem die Gesetzgebung zu Parteien und Verbänden eine Rolle, sowie das geringere Ausmaß an politischer Gewalt, wenn auch die politische Kultur Italiens nach wie vor nicht vollends befriedet wurde. Die politische Gleichheit ist durch die Dominanz der politischen und wirtschaftlichen Klasse, die sich durch Korruption und klientelistische Beziehungen Vorteile verschafft, gefährdet. Im Umgang mit der Zivilgesellschaft und deren Forderungen hatte sich die „gesamte politische Führungsklasse [...] als unfähig erwiesen, sich ernsthaft mit der Zivilgesellschaft auseinander zu setzen, deren Bedürfnisse aufzunehmen und konstruktiv zu verarbeiten“ (Kneisler 2011: 169). Folglich hat dies auch Auswirkungen auf Transparenz und Responsivität des politischen Systems. Vor allem unter den Regierungen Berlusconi wurde deutlich, warum die Italiener ein sehr geringes Vertrauen in das Funktionieren der eigenen Demokratie haben: Der ‚einfache‘ Bürger sieht nahezu keine Möglichkeit, seine eigenen Interessen auf legale Art und Weise zu artikulieren und einzubringen, außer sich den informellen Praktiken zu beugen. Im Hinblick auf die Einstufung der Ersten Demokratie ordnet Lauth das Ergebnis vorliegender Arbeit wie folgt ein: „The measurement of the intermediation of interests in the Second Republic shows a remarkable improvement. For this reason, Italian democracy is no longer classified as defective“ (2015: 26).

Besondere Berücksichtigung sollten in dieser Arbeit informelle Institutionen der politischen Partizipation finden. Es stellte sich heraus, dass sich vor allem die Institutionen Korruption, Klientelismus und Gewalt(androhung) negativ auf die Interessenvermittlung in Italien auswirkten (vgl. Lauth 2015: 26).

## **FAZIT UND AUSBLICK**

Die vorliegende Arbeit hat den Versuch unternommen, die Funktionsweise der Interessenvermittlung zwischen der Gesellschaft und dem politischen System in der Zweiten Italienischen Republik einem demokratietheoretischen Maßstab gegenüberzustellen. Gemäß dem Messansatz der 15-Felder-Matrix der Demokratie wurde mittels theoretisch hergeleiteter Indikatoren die Demokratiequalität der Interessenvermittlung dreidimensional gemessen. In den Dimensionen Gleichheit und Kontrolle liegen die Werte im Grenzbereich zur defekten Demokratie, wenngleich das intermediäre System Italiens in der Gesamtbewertung für den untersuchten Zeitraum als funktionierend eingestuft wird. Besondere Berücksichtigung sollte die Wirkungsweise informeller Institutionen finden. Die eingangs geäußerte Annahme, wonach informelle Wirkungsweisen die italienische Politik in besonderem Maße beeinflussen, fand Bestätigung. „Indeed, the negative effects of corruption and clientelism remain evident“ (Lauth 2015: 26).

Zwei kritische Aspekte sollten abschließend berücksichtigt werden. Zum einen fällt innerhalb des gewählten Untersuchungszeitraumes die Demokratiequalität recht unterschiedlich aus, vor allem die Regierungszeiten Berlusconis würden bei einer eigenen Untersuchung deutlich schlechter eingestuft werden müssen. Zum zweiten lässt die Messanlage der 15-Felder-Matrix mit Abstufung in fünf Schritten ein noch differenzierteres Gesamtergebnis nicht zu.

Die aktuelleren Entwicklungen im politischen System Italiens über den hier untersuchten Zeitraum hinaus verdeutlichen, dass eine fundierte politikwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Kasus Italien von Bedeutung ist. Unter anderem die Umbrüche im Parteiensystem, erneute Mafiaskandale und die Reformpolitik Renzi bedürfen einer wissenschaftlichen Einordnung durch die - im Vergleich zu anderen westeuropäischen Demokratien recht schwache - politikwissenschaftliche Italien-Forschung. Nicht untersucht werden konnte im Rahmen dieser Arbeit beispielsweise die Beziehung der jeweiligen informellen und formalen Institutionen zueinander, welche die intermediäre Vermittlung in Italien beeinflussen, und deren Veränderung im Zeitverlauf.

**LITERATURVERZEICHNIS**

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden.
- Achathaler, Lukas/Hofmann, Domenica/Pàzmàndy, Matthias (Hrsg.) (2011): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Wiesbaden.
- Almagisti, Marco/Grimaldi, Selena/Pasquino, Gianfranco (2013): Accountability Inter-Istituzionale, in: Morlino et al. (2013): 134–160.
- Bein, Simon (2014): Interessenvermittlung in Italien: Ein Vergleich der demokratischen Qualität in der 'Ersten' und 'Zweiten' Republik. B.A.-Thesis, Universität Würzburg.
- Bröchler, Stefan/Grunden, Timo (Hrsg.) (2014): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse, Wiesbaden.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2004): Italien. Aus Politik und Zeitgeschichte Band 36, Bonn.
- Caciagli, Mario (2010): Die politische Kultur Italiens, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2010): 178–184.
- Capecchi, Saveria (2012): Frauenrollen. Frauen in Medien, Gesellschaft und Politik, in: Frech/ Kühn (2012): 277–298.
- Cotta, Maurizio/Verzichelli, Luca (2007): Political Institutions in Italy, New York.
- Del Monte, Davide (2013): Partiti Politici. Trasparenza e Democrazia, [http://www.transparency.it/wp-content/uploads/2013/01/Partiti\\_politici.pdf](http://www.transparency.it/wp-content/uploads/2013/01/Partiti_politici.pdf), 15.07.2014, zuletzt aufgerufen am 11.03.15.
- Drüke, Helmut (2012a): Italien. Wirtschaft - Gesellschaft - Politik, Wiesbaden.
- Drüke, Helmut (2012b): Stunde der Wahrheit, auf [theeuropean.de](http://www.theeuropean.de) vom 12.02.12, online unter <http://www.theeuropean.de/helmut-drueke/3321-reformen-im-italien-nach-berlusconi>, zuletzt aufgerufen am 26.05.15.
- Frech, Siegfried/Kühn, Boris (Hrsg.) (2012): Das politische Italien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur, Schwalbach/Ts.
- Freedom House: Freedom in the World. Report on Italy, <http://freedomhouse.org/country/italy>, zuletzt aufgerufen am 11.07.14.
- Freedom House (2014): Freedom in the World 2014. Methodology, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology%20FIW%202014.pdf>, zuletzt aufgerufen am 11.03.15.
- Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.) (2008): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden.
- Gangemi, Giuseppe (2004): Regieren und Zivilgesellschaft in Zeiten der Regierung Berlusconi, in: Bundeszentrale für politische Bildung (2004): 39–46.
- Grasse, Alexander (2004): Italienische Verhältnisse 2004, in: Bundeszentrale für politische Bildung (2004): 6–17.
- Greiner, David (2002): "Rote Brigaden" bekennen sich zum Mord an Marco Biagi in Bologna, in: Die Welt, 22.03.2002, online unter <http://www.welt.de/380592>, zuletzt aufgerufen am 11.03.15.
- Grunden, Timo (2014): Informelle Machtarchitekturen im parlamentarischen Regierungssystem - Zur Analyse der Entstehung, Funktion und Veränderung informeller Institutionen, in: Bröchler/Grunden (2014): 17–50.
- Guarnieri, Carlo (2011): Il sistema politico italiano. Radiografia politica di un paese, Bologna.
- Hausmann, Friederike (2010): Kleine Geschichte Italiens von 1943 bis heute, Bonn.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (2003): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Ignazi, Piero (2008): Partiti politici in Italia. Da Forza Italia al Partito democratico, Bologna.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden.
- Jansen, Christian (2007): Italien seit 1945, Göttingen.

- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (Hrsg.) (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Kneisler, Isabel (2011): Das italienische Parteiensystem im Wandel, Wiesbaden.
- Klinkhammer, Lutz (2013): Italien auf dem Weg in die Dritte Republik, SZ.de vom 05.03.15, online unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/grillo-und-das-erbe-des-antifaschismus-italien-auf-dem-weg-in-die-dritte-republik-1.1615852>.
- Köllner, Patrick (2012): "Informelle Politik" und "informelle Institutionen": Konzeptionelle Grundlagen, analytische Zugänge und Herausforderungen für das Studium autoritärer und anderer politischer Herrschaftssysteme, GIGA Working Papers 192 ,
- Köppl, Stefan (2007): Das politische System Italiens. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Köppl, Stefan (2010a): Berlusconi Italien - ein Rätsel?, Gesellschaft - Wirtschaft - Politik (GWP) 1, 53–64.
- Köppl, Stefan (2010): Italiens Parteiensystem im Wandel, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2010): 168–177.
- Köppl, Stefan (2010): Politische Führung zwischen "Erster" und "Zweiter" Republik: Italien, in: Sebaldt/ Gast (2010): 148–172.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) (2010): Der Bürger im Staat: Italien Band 60.
- Lauth, Hans-Joachim (2004a): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim (2004b): Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika, Lateinamerika Analysen 7, 121–146.
- Lauth, Hans-Joachim (2010a): Demokratietypen auf dem Prüfstand: Zur Reichweite von Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Schrenk/Soldner (2010): 47–60.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2010b): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim (2011): Qualitative Ansätze der Demokratiemessung, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1, 49–77.
- Lauth, Hans-Joachim (2015): The matrix of democracy: A three-dimensional approach to measuring the quality of democracy and regime transformations, Würzburger Arbeitspapiere zur Politikwissenschaft und Sozialforschung 6, 1–29.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.) (2014): Vergleich politischer Systeme, Paderborn.
- Memoli, Vincenzo (2013): Responsiveness, in: Morlino et al. (2013): 233–249.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel (2000): Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, Politische Vierteljahresschrift 41 1, 3–30.
- Morlino, Leonardo/Piana, Daniela/Raniolo, Francesco (Hrsg.) (2013): La qualità della democrazia in Italia, Bologna.
- Moro, Giovanni/Vannini, Ilaria (2006): CIVICUS Civil Society Index Report for Italy, [http://www.fondaca.org/file/AttivismoCivico/Ricerca/RicercheConcluse/CSI\\_Italy\\_Country\\_Report.pdf](http://www.fondaca.org/file/AttivismoCivico/Ricerca/RicercheConcluse/CSI_Italy_Country_Report.pdf), zuletzt aufgerufen am 19.6.14.
- Nève, Dorothee de (2011): Korruption und Demokratie - Perspektiven der Politikwissenschaft, in: Achathaler et al. (2011): 130–147.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (2013): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) (1993): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.) (2006): Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden.
- Pech, Birgit (2009): Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung, Institut für Entwicklung und Frieden INEF-Report.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden.

- Piller, Tobias (2007): In Italien leben Reformer gefährlich, in: FAZ.net vom 14.02.2007, online unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/terrorismus-in-italien-leben-reformer-gefaehrlich-1409279.html>, zuletzt aufgerufen am 11.03.15.
- Plate, Katja Christina (2014): Renzis Rahmenbedingungen. Italien auf dem Weg zu einer neuen Regierung, Länderbericht Italien der Konrad-Adenauer-Stiftung, online unter [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_36924-1522-1-30.pdf?140221165746](http://www.kas.de/wf/doc/kas_36924-1522-1-30.pdf?140221165746), zuletzt aufgerufen am 26.05.2015.
- Putnam, Robert D./Leonardi, Robert/ Nanetti, Raffaella (1993): Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton, N.J.
- Reutter, Werner (Hrsg.) (2012): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden.
- Reutter, Werner/Rütters, Peter (2008): Interessenverbände, in: Gabriel/ Kropp (2008): 389–411.
- Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (Hrsg.) (2012): Länderbericht Italien, Bonn.
- Rucht, Dieter (1993): Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung, in: Niedermayer/ Stöss (1993): 251–275.
- Rusconi, Gian Enrico (2009): Der "Berlusconismus" - eine Mutation des demokratischen Systems in Italien?, *Leviathan* 37, 617–628.
- Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.) (2010): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden.
- Sebaldt, Martin/Gast, Henrik (Hrsg.) (2010): Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich, Wiesbaden.
- Silj, Alessandro (1998): Verbrechen, Politik, Demokratie in Italien, Frankfurt am Main.
- Staudacher, Wilhelm (2009): Die Forza Italia Silvio Berlusconis - Eine Partei neuen Typs?, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15459-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15459-544-1-30.pdf), zuletzt aufgerufen am 05.06.14.
- Stoiber, Michael (2011): Die Qualität von Demokratien im Vergleich. Zur Bedeutung des Kontextes in der empirisch vergleichenden Demokratietheorie, Baden-Baden.
- Stöss, Richard/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (2006): Parteiensysteme in Westeuropa: Stabilität und Wandel, in: Niedermayer et al. (2006): 7–37.
- Transparency International (2014): Corruption Challenges - Italy, <http://www.transparency.org/country#ITA>.
- Trentini, Marco/Zanetti, Massimo Angelo (2012): Italien. Den Tausch neu verhandeln: die Beziehungen zwischen Verbänden und Politik von der Einheit Italiens zur Seconda Repubblica, in: Reutter (2012): 345–370.
- Ullrich, Hartmut (2009): Das politische System Italiens, in: Ismayr (2009): 643–712.
- Weltbank (2014): Worldwide Governance Indicators, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, zuletzt aufgerufen am 15.07.2014.
- Winkler, Jürgen R. (2010): Parteien und Parteiensysteme, in: Lauth (2010): 215–236.
- Winter, Thomas von (2013): Parteien, Verbände und Bewegungen, in: Niedermayer (2013): 387–412.
- Zohlhöfer, Reimut (2006): Das Parteiensystem Italiens, in: Niedermayer et al. (2006): 275–298.