

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Anna Borowsky / Andreas Maurer

Italienische Außen- und Europapolitik

Umfeldbedingungen deutsch-italienischer
Kooperation

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 05, April 2006
SWP Berlin

Inhalt

1. Einleitung und Problemstellung 3

2. Die italienische Parteienlandschaft: Läßt sich der Dschungel lichten? 7

- 2.1 Alternative Konstellation nicht in Sicht 9
- 2.2 Forza Italia – Forza Berlusconi? 9
- 2.3 Die Herausbildung stabiler Lager 11

3. Außenpolitik unter Berlusconi II. 12

- 3.1 Das transatlantische Verhältnis 14
- 3.2 Außenpolitische Konzepte und Ideen der Linken 15

4. Europapolitik unter Berlusconi II. 17

- 4.1 Europapolitische Initiativen und Interessen 19
- 4.2 Wirtschafts- und Währungspolitik 20
- 4.3. Interessenkonflikte in der Justiziellen Zusammenarbeit 23
 - 4.3.1. Immigrationspolitik 25
 - 4.3.2 Internationale Aspekte der Immigrationspolitik 29
- 4.4 Italien im europäischen Verfassungsprozeß 31
 - 4.4.1 Italien im Konvent 31
 - 4.4.2 Das Fiasko der Ratspräsidentschaft 33
 - 4.4.3 Ratifizierung 36
- 4.5 Zwischenbilanz 39

5. Deutschland und Italien: Kooperation oder Konfrontation 41

6. Fazit: Perspektiven für deutsch-italienische Zusammenarbeit 48

1. Einleitung und Problemstellung

Europapolitik, die Idee und Praxis der europäischen Integration sowie die integrativen Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union sind in Italien grundsätzlich positiv konnotiert. Grund dafür ist zum einen die Instabilität der nationalen Regierungen, zum anderen aber auch die wirtschaftliche Situation des Landes.¹ Aus Sicht der politischen und gesellschaftlichen Eliten schien die europäische Integration der italienischen Gesellschaft Ersatzlösungen für viele Probleme zu bieten, die national nicht behoben werden konnten. So sprachen die Italiener den europäischen Institutionen immer mehr Vertrauen aus als den Italienischen. Um den Beitritt zur Eurogruppe zu ermöglichen, unternahm das gesamte Land eine ungeheure Sparanstrengung, sogar eine eigens eingeführte Europa-steuer - als Aufschlag auf die Einkommenssteuer - beeinträchtigte die Umfragewerte nicht.²

Unter Premierminister Berlusconi hat sich die italienische Außen- und Europapolitik gleichwohl gewandelt. Italien, lange Jahre der sicherste Unterstützer weiterer Integrationsschritte, entwickelt sich zum enfant terrible Europas. Die Regierung orientiert sich bewußt und offen stärker an Washington als an Brüssel. Zum Teil ist dies auf die in Rom regierende Koalition zurückzuführen, der mit der Lega Nord und der Alleanza Nazionale mindestens zwei dezidiert eurokritische Parteien angehören. In der Forza Italia spielte die Europapolitik bereits im Wahlkampf 2001 eine nur untergeordnete Rolle; hieran hat sich auch 2006 nichts geändert. In der Brüsseler Tagespolitik übertrafen Berlusconis Auf- und Fehltritte auf dem europäischen Parkett selbst pessimistischste Voraussagen.

In diesem makropolitischen Kontext durchlebt das deutsch-italienische Verhältnis eine politisch-diplomatische Eiszeit. Nicht nur divergieren vom Irakkrieg bis zur Reform des UNO-Sicherheitsrats die Interessen, auch der Politikstil der italienischen Regierung wird in Berlin wenig goutiert. Rom hält der deutschen Europapolitik dagegen vor, aktiv am faktischen Ausschluß Italiens aus den informellen EU-Gruppierungen im Bereich der Wirtschafts- sowie der Justiz- und Innenpolitik beteiligt zu sein. Als bei den deutsch-italienischen Regierungskonsultationen im Oktober 2004 die Technik versagte, und dem damaligen Bundeskanzler das Wort abgeschnitten wurde, nahm mehr als ein Journalist den Vorfall als Anlaß zu Metaphern auf den Stand der Beziehungen.

Ist dieser Pessimismus gerechtfertigt? Ist das Tischtuch zwischen Berlin und Rom wirklich zerschnitten, verbindet nichts als die Urlaubsziele der Bundesminister mehr die beiden Länder, die lange Zeit als „Europhile“ unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zahlreiche gemeinsame Initiativen zur Weiterentwicklung der Integration hervorbrachten?

Italien und Deutschland wollen außenpolitisch enger zusammenarbeiten. Beim Antrittsbesuch der Bundeskanzlerin in Rom, anläßlich dessen

¹ Vgl. etwa Lucia Quaglia, *Euroscepticism in Italy and Centre-Right and Right Wing Political Parties*, Sussex European Institute Working Paper, März 2003.

² Vgl. Quaglia, *Euroscepticism in Italy*, S. 8.

vor allem europapolitische und bilaterale Fragen diskutiert wurden, verkündete Berlusconi, dass der Wiederaufnahme einer gemeinsamen transatlantischen Politik nichts im Wege stehe, und mit der neuen deutschen Regierung frühere Differenzen beigelegt werden könnten. Italien sei Teil des Europäischen Motors und wolle dementsprechend handeln.³ Die Bundeskanzlerin betonte ihrerseits, dass nach wie vor die großen Kontroversen in der grundsätzlich unterschiedlichen Haltung zu den USA und zum Streit um die Reform des UNO-Sicherheitsrats bestehen blieben. Im Stil wurde dem neuen Paar nicht mehr als eine kühle Distanz zueinander bescheinigt.⁴

Daß sich die beiden Regierungen (partei)politisch wenig zu sagen haben, kann kaum als hinreichender Grund für das abgekühlte Verhältnis angeführt werden, bedenkt man die engen deutsch-französischen Beziehungen. Auch der Irakkrieg als substanzieller außenpolitischer Dissens kann die Mißstimmung alleine nicht erklären, wenn man bedenkt, daß das Verhältnis Deutschlands zu Großbritannien trotz aller Meinungsverschiedenheiten in der Irakpolitik wie auch im europäischen Verfassungsprozeß eine sehr viel positivere Wendung durchlaufen hat.

Bleibt aus deutscher Perspektive der einzige Ausweg aus dem Dilemma nun das Abwarten auf den Ausgang der nächsten Wahlen und die stille Hoffnung auf einen Regierungswechsel? Dieser ist aufgrund derzeitiger Umfrageergebnisse kaum kalkulierbar. Und selbst wenn es zu einem Sieg Romano Prodis und seines Mitte-Links-Bündnisses kommen sollte, ist fraglich, ob die Veränderungen der italienischen Europapolitik ausschließlich der Regierung Berlusconi und ihrer parteipolitischen Ausrichtung zuzuschreiben sind oder ob die kritischen europapolitischen Untertöne nicht doch in breiteren Teilen der italienischen Gesellschaft gründen und sich diese Kritik auch daran festmacht, daß Italien die jüngere deutsche Europapolitik einer Abkehr ihrer traditionell eher integrationsfreundlichen Ausrichtung verdächtigt?

Es wäre unrealistisch zu erwarten, daß ein Regierungswechsel in Rom das deutsch-italienische Verhältnis unmittelbar reparieren könnte. Die offene Austragung der Meinungsverschiedenheiten hat in den letzten Jahren dazu geführt, daß Deutschland - insbesondere aufgrund der engen deutsch-französischen Beziehungen - mit Mißtrauen betrachtet wird. Da aber das deutsch-französische Paar spätestens seit den Auseinandersetzungen um den Irakkrieg nicht länger in der Lage ist, seine Rolle als Vermittler zwischen allen EU-Staaten effektiv zu spielen und Frankreich seit dem negativen Ausgang des Referendums zum Verfassungsvertrag im Hinblick auf Fragen der Weiterentwicklung der EU gelähmt ist, ist es unverzichtbar, der Frage nach den gemeinsamen Interessen Deutschlands und Italiens nachzugehen. An welche Gemeinsamkeiten und an welchen Stellschrauben der europäischen Integrations- und Außenpolitik könnten gemeinsame Initiativen und Verständigungsversuche anknüpfen, wo sind hingegen Sollbruchstellen wahrscheinlich und allenfalls die präzise formulierte, konstruktive Kritik angebracht? Gerade weil in vielen Fällen Kritik an Berlusconis Politik aus rechtsstaatlich-demokratiepolitischen Gründen angebracht ist, sollte dabei gleichzeitig signalisiert werden, daß sie keinesfalls

³ LaRepubblica: "Roma e Berlino, ora è più facile", 20.12.05

⁴ FAZ, 21.12.05

dem Land und seinen Bürgern gilt, daß sie nicht vom hohen Roß des größten EU-Mitgliedstaates herunter oder aus der deutsch-französischen Sänfte heraus geäußert wird.

Um diesen Fragen nachzugehen, ist zunächst der sprichwörtliche Dschungel der italienischen Parteien zu durchforsten, wobei der Schwerpunkt auf den Regierungsparteien und ihrer Außen- und Europapolitik liegt. Im zweiten Schritt analysiert die Studie die italienische Europapolitik vor, während und nach dem Verfassungsprozess. Im Vordergrund steht die Aufgliederung der italienischen Positionen in genuine Interessen und politisch-rhetorisches Gebaren, in Initiativen der Regierung und der Opposition. Deutlich wird dabei, daß die Regierung Berlusconi zwar die traditionelle Kooperation mit Deutschland und Frankreich aufkündigte und sich auf die Fahnen schrieb, fortan nationale Interessen zu vertreten, diese aber letztendlich zu keinem Zeitpunkt klar definierte. Ein europapolitisches Programm fehlt daher ebenso wie eine langfristige außenpolitische Agenda. Es bleibt also eine Außenpolitik, die sich mehr durch ihren Stil und ihre Darstellung charakterisiert als durch Inhalte und strategische Interessen. Standpunkte zu einzelnen Fragen werden nicht anhand einer strategischen Agenda formuliert, sondern fallweise festgelegt. Entscheidenden Einfluß darauf haben zum einen bündnispolitische Erwägungen, von denen die italienische Regierung sich mehr weltpolitischen Einfluß erhofft, sowie innenpolitisch oder sogar persönlich motivierte Anliegen des Regierungschefs.

Im Gesamtbild entsteht so eine wenig einheitliche und teils sprunghafte Politik, teils widersprechen sich Regierungsmitglieder fortlaufend gegenseitig. In scharfem Kontrast steht dabei das forschende Auftreten der Regierung und ihres Chefs zu den ausgesprochen spärlichen Resultaten. Nur äußerst selten stellte sich Italien im EU-Rahmen hartnäckig quer wie im Falle des Europäischen Haftbefehls. Und selbst in diesem Extremfall (aus italienischer Perspektive nachzuvollziehen, hätte man doch dadurch die Auslieferungsantrag wenn nicht des Regierungschefs so doch einiger seiner engsten Vertrauten riskiert) gab Italien schließlich nach, aus Furcht davor, an weiteren Instrumenten im Bereich der EU-Innen- und Justizpolitik ausgegrenzt zu werden. Gerade dieses Beispiel zeigt deutlich, welche prominente Rolle der Wunsch nach Zugehörigkeit und Einbindung in den Kern der EU und die Angst vor der Außenseiterrolle in der italienischen Politik spielen. Genau diese Wünsche bzw. Ängste wären der Punkt, an dem deutsche Politik ansetzen kann und sollte. Im vierten Kapitel soll daher das deutsch-italienische Verhältnis unter zwei Gesichtspunkten analysiert werden:

Sind die derzeitigen Spannungen auf Interessengegensätze zurückzuführen, oder handelt es sich vielmehr um diplomatisch-parteilich aufgeladene Querelen zwischen den Regierungen, zu denen aus inhaltlicher Perspektive wenig Grund besteht? Und wie können die schwerwiegendsten Divergenzen gemindert werden, oder wie ist mit Meinungsverschiedenheiten zumindest so umzugehen, daß darunter nicht das bilaterale Verhältnis als Ganzes leidet?

Mit Blick in die Zukunft werden anschließend Felder identifiziert, in denen eine engere Kooperation mit Italien verfolgt werden kann und soll.

Der Blick auf die deutsch-italienischen Beziehungen sollte sich nicht auf die Regierungszusammenarbeit beschränken. Gerade in Zeiten, in denen

sich diese kompliziert gestaltet, gewinnen etwa parlamentarische Kontakte an Bedeutung. Dies wiegt umso mehr, als der Verfassungsvertrag eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Europapolitik vorsieht und die Parlamente Deutschlands und Italiens ihr Interesse an einer verstärkten Einbindung in die Europapolitik angemeldet haben.

2. Die italienische Parteienlandschaft: Läßt sich der Dschungel lichten?

Die derzeitige Regierungskoalition setzt sich zusammen aus Berlusconi's Forza Italia sowie drei kleineren Koalitionspartnern: der nationalistischen Regionalpartei Lega Nord von Umberto Bossi, der postfaschistischen Alleanza Nazionale unter Gianfranco Fini und der UDC⁵ von Lorenzo Cesa, einer christdemokratischen Mitte-Rechts-Partei.⁶

Zum Wahlbündnis gehört seit Anfang 2006 außerdem die DC, die sich 2004 von der UDC abgespalten hat. Auch die Neue PSI, eine Partei mit sozialistischer Ausrichtung, gehört dem Bündnis 2006 an, sowie die Alternativa Sociale, die jüngst ein Bündnis mit der CDL geschlossen hat. Die Alternativa Sociale ist eine neofaschistische, nationalistische Partei, die von der Europaabgeordneten Alessandra Mussolini geführt wird. Mitglieder der Alternativa Sociale im Europäischen Parlament sind fraktionslos.⁷

Silvio Berlusconi's Mitte-Rechts-Bündnis hatte bereits 1994 die Wahlen gewonnen. Nachdem die Regierungskoalition auseinandergebrochen war, scheiterte eine Wiederwahl daran, daß Bossi's LN außerhalb der gemeinsamen Liste antrat, so daß in Norditalien zahlreiche Wahlkreise an das Wahlbündnis der Linken, den 'Ulivo', fielen. Die kleinteilige Zersplitterung der Parteienlandschaft und das alte Mehrheitswahlrecht⁸ zwangen die Parteien dazu, wenn schon keine dauerhaften Koalitionen, so doch zumindest gemeinsame Wahllisten zu bilden, um nicht in der Bedeutungslosigkeit zu verschwinden.

Vier Monate vor den Parlamentswahlen wurde nun ein neues Wahlrecht verabschiedet. Am 14.12.2005 stimmte auch der Senat dem proportionalen Verhältniswahlrecht zu. Die Opposition wirft dem regierenden Rechtsbündnis vor, eine erwartete Niederlage mit einem maßgeschneiderten Gesetz verhindern zu wollen, in dem die Regierung ein Verhältniswahlrecht wiedereinführt, das vor allem Kleinparteien bevorzugt. Zwölf Jahre nach dem von Berlusconi selbst eingeführten Mehrheitswahlrecht kehrt die Regierung damit zu einem Wahlrecht zurück, daß ihre Bündnispartner besonders bevorzugt. Das neue Gesetz, die *legge 21.12.2005/n. 270*⁹, führt drei verschiedene Sperrklauseln ein, nachdem bisher für den Einzug ins Parlament eine 4%-Hürde galt. 2% gelten für Parteien in Listenverbindungen, 4% für Parteien, die alleine antreten und 10% für Koalitionen. Mit der Abschaffung der Vorzugsstimmen können Wähler nur noch Parteien wählen. Es ist nicht mehr möglich als unabhängiger Kandidat zu kandidieren, was in erster Linie Romano Prodi betraf. Für die Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer ist das gesamtstaatliche Ergebnis ausschlaggebend, für den Senat sind es die Ergebnisse der Regionen. Es gibt hierbei einen

⁵ Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro.

⁶ Lorenzo Cesa löste Oktober 2005 Marco Follini ab, dessen Rücktritt durch die Billigung der Wahlrechtsreform hervorgerufen wurde. Er kritisierte dabei besonders die Abschaffung der Vorzugsstimme.

⁷ <http://brunik.altervista.org/barometro.html> 23.2.06

⁸ 75 Prozent der Parlamentssitze werden nach dem Mehrheitsprinzip, 25 Prozent nach dem Verhältnisprinzip mit einer 4-Prozent-Hürde vergeben.

⁹ <http://www.parlamento.it/leggi/eletenum.htm>

Mehrheitsbonus, der für jede einzelne Region gilt. Daher sind in beiden Kammern des Parlaments unterschiedliche Mehrheiten möglich.¹⁰ Wie die Prognosen zeigen, wird Berlusconis Bündnis in den Regionen schlechter als auf der gesamtstaatlichen Ebene abschneiden. Darauf ließen bereits die Ergebnisse der Regionalwahlen schließen.¹¹ Durch die 2%-Hürde ist keine besondere Veränderung zu erwarten, es besteht somit keine Gefahr für die 'Verdi', die bei 2,2% liegen, und die Lega Nord (4,8%).¹² Durch das nun wieder eingeführte Verhältniswahlrecht wird eine weitere Zersplitterung im Parteienspektrum befürchtet, dem eine neue 2% Klausel nicht entgegenwirken kann.¹³

Nach Umfragen von TNS Abacus, einem der größten und bekanntesten Marktforschungsinstitute in Italien, führt die 'Unione' mit 51,1%, während das Mitte-Rechts-Bündnis mit 47% zurückliegt. Mit dem Näherrücken der Wahlen wird allerdings ein Aufholen des Mitte-Rechts-Bündnisses beobachtet. Lag es anfangs mit bis zu 10% zurück, hat sich die Differenz zwischen beiden Lagern mittlerweile auf 3 bis 4% reduziert. Nach den Prognosen von TNS Abacus würde das Mitte-Links-Bündnis im Senat 340 Sitze erhalten, und das Mitte-Rechts-Bündnis 277. In der Abgeordnetenkammer wäre die Mehrheit dagegen auf jeden Fall knapper, mit 161 zu 154 Sitzen.¹⁴ Möglich wäre sogar, daß beide Koalitionen gleichauf liegen.¹⁵

Nach Skytg24-TNS Abacus hat sich in den letzten Wochen vor der Wahl nicht viel geändert. Prodis 'Unione' führt mit 51,5%, während Berlusconis 'Casa della Libertà' mit 48% zurück liegt. Parteien, denen Gewinne vorhergesagt werden sind Margherita, Verdi, Comunisti italiani und UDC; die DS verlören zum ersten Mal seit ihrem Bestehen einen Prozentpunkt.¹⁶

Mit der von Berlusconi eingeleiteten Föderalismus- und Verfassungsreform werden die Kompetenzen der Regionen und die des Ministerpräsidenten gestärkt. Insbesondere für U. Bossi war die Billigung dieses „Föderalismus-Pakets“ die Krönung seiner Karriere. Die Opposition will das umstrittene Föderalismusgesetz allerdings stoppen, und plant mit einer Kampagne „Rettet die Verfassung“ ein Referendum, dass Ende Juni 2006 stattfinden soll.

Innerhalb der beiden Lager hat es ebenfalls nur geringe Zugewinne und Verluste gegeben: In der 'Unione' führt die Liste 'Ulivo' mit 32,5%, verzeichnet aber wie die kommunistische RC (6,0%) keine Zugewinne. Nur 'la Rosa nel Pugno' gewinnt 0,3% und erreicht derzeit 3,3% und die Verdi legen um 0,1% zu. Im Mitte-Rechts-Lager kann Berlusconis Forza Italia eine Zunahme von 21,5% auf 22,3% verzeichnen, während die UDC von 5,3% auf 5,0% abfällt.¹⁷

Erst beim zweiten TV-Duell stritten die beiden Hauptkontrahenten – sechs Tage vor den Wahlen – um Fragen der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik. In der jüngsten OECD-Rangliste liegt Italien mit einer Abgabenbelastung von 52,7%, die Erbschaftssteuer Irap eingeschlossen, an der Spitze. In keinem anderen Land ist die wirtschaftliche Stagnation so

¹⁰ Der Standard, 16.12.05

¹¹ <http://brunik.altervista.org/regionali.html> 'regionali' 2005

¹² www.brunik.altervista.org Stand: 28.2.06

¹³ Handelsblatt, 18.11.05

¹⁴ Reuters News, 2.3.2006

¹⁵ PR Newswire Europe, 17.2.2006

¹⁶ Skytg24-Abacus, 23.3.06

¹⁷ La Repubblica: „Distanze immutate dopo il duello tv“, 17.3.2006
<http://brunik.altervista.org/20060318164446.html>

hartnäckig.¹⁸ Beide Kandidaten warfen einander vor, für das hohe Defizit verantwortlich zu sein. Italien verzeichnet die höchste Neuverschuldung von allen EU-Ländern bei zugleich niedrigstem Wirtschaftswachstum. Die Opposition kündigte an, eine Vereinheitlichung der Besteuerung von Kapitalzinsen vornehmen zu wollen, zudem soll die von Berlusconi abgeschaffte Erbschaftssteuer für Großvermögen wieder eingeführt werden. Berlusconi will dagegen die ICI, jene Steuer abschaffen, die jährlich auf das erste Eigenheim von Immobilienbesitzern erhoben wird.

Nach den letzten Umfragen, die vor der Wahl veröffentlicht werden dürfen, führt nach wie vor die 'Unione'.¹⁹ Seit der Jahrestagung der Unternehmer ist bekannt, dass sich der Verbandschef L. di Montezemolo, der 116.000 Unternehmen vertritt und als „die zweite Macht Italiens“ gilt, für das Mitte-Links-Bündnis ausspricht. Auch wenn es den Sozialpartnern nicht gestattet ist, Wahlempfehlungen auszusprechen, kritisiert der Unternehmerverband die Arbeit der Regierung ungewöhnlich hart und fordert eine neue Politik.²⁰

2.1 Alternative Konstellation nicht in Sicht

Die Führungsspitze der LN drohte bereits mehrfach mit Koalitionsaustritt. Nachdem Reformminister Calderoli mit seinem Auftritt im italienischen Fernsehen den euro-islamischen „Karikaturenstreit“ verschärfte, forderte ihn Berlusconi zum Rücktritt auf. Für Arbeitsminister Maroni war dies Anlaß zu untermauern, „...die Mitte-Rechts-Koalition für uns ein Teufel [ist], den wir akzeptieren müssen, weil wir die föderalistische Reform über die Bühne bringen wollen“.²¹ U. Bossi betont jedoch, dass die LN nicht an einen Ausstieg aus der Koalition denkt.²² Nach dem ersten der beiden TV-Duelle Prodi-Berlusconi verkündete R. Calderoli, im Falle einer Wahlniederlage werde seine Partei „eigene Wege gehen“. Auch G. Fini und P. Cassini äußerten sich Berlusconi gegenüber zunehmend kritisch.²³ Für den Fall einer Niederlage Berlusconis wird allgemein angenommen, dass Berlusconis Nachfolge dann zwischen Casini (UDC) und G. Fini (AN) ausgemacht wird.²⁴ G. Fini bliebe gerne auf seinem Außenministerposten, und sieht sich in jedem Fall als Gewinner der Wahl.²⁵ Eine „große Koalition“ ist auszuschließen.²⁶

2.2 Forza Italia – Forza Berlusconi?

Forza Italia ist nicht nur Berlusconis Werk, die Partei ist auch vollkommen auf seine Person zugeschnitten und steht autokratisch unter seiner Führung, was er selbst als „präsidial verfaßt“ bezeichnet.²⁷ Sein Erfolgsre-

¹⁸ SZ: „Mit Steuererleichterungen will Prodi Wirtschaft ankurbeln“, 4.4.06

¹⁹ La Stampa: „Sfida Berlusconi-Prodi“, 4.4.06

²⁰ Die Welt: „Wahlen in Italien“, 4.4.06

²¹ Der Standard: „LN überlegt Austritt“, 23.2.06

²² Corriere della Sera, 20.2.2006

²³ Der Standard: „Fini: Haltung Berlusconis ist grober Unsinn“, 17.3.06

²⁴ Financial Times: „Italian coalition hit by fresh internal dispute“, 29.3.06

²⁵ www.gruppoan.it, 31.1.06

²⁶ www.governo.it/vicepresidente/interventi/testo_int.asp?d=26593 „intervista del vicepresidente

²⁷ Michael Braun, Populismus an der Macht: Das Phänomen Berlusconi, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2003/3, S. 110-133, hier S. 115.

zept liegt darin, daß er den Wählern glaubhaft gemacht hat, er unterscheide sich grundsätzlich und positiv von allen anderen Politikern und der politischen Klasse. Diese bezeichnet er als Sündenpfuhl von Korruption und Vetternwirtschaft, sich selbst stellt er demgegenüber als ehrlichen Unternehmer und erfolgreichen Self-Made-Man dar. Berlusconi argumentiert, sein unternehmerischer Erfolg beweise, daß er auch Italien zum Erfolg führen und seine Probleme lösen könne. Da in Italien die Politikverdrossenheit ein für deutsche Verhältnisse kaum vorstellbares Ausmaß erreicht hat, erwies sich diese Strategie bisher als Patentrezept. Die meisten Italiener, die Forza Italia bei den Parlamentswahlen im Mai 2001 ihre Stimme gaben, taten das nicht, weil sie Berlusconi für integer hielten, sondern aus einem Gefühl der Resignation heraus. Wenn ohnehin alle Politiker betrügen, so sei Berlusconi zumindest einer, der damit etwas erreiche.

Die italienische Wählerschaft unterscheidet sich von anderen westeuropäischen Gesellschaften dadurch, daß sie ihre Leitbilder und Ideale nicht in der Politik, sondern vielmehr in sozialen Grundwerten und zivilgesellschaftlichen Institutionen sucht. Der katholischen Kirche wird trotz der sinkenden Zahlen der Gläubigen hohe moralische Autorität eingeräumt, welche in Italien auch viele nicht praktizierende Christen anerkennen. Von Politikern hingegen wird effiziente Verwaltung und nicht moralische Vorbildfunktion erwartet. Ob diese Haltung aus der Ideologieverdrossenheit nach dem Ende des Faschismus, aus der Instabilität der Regierungen in der Folgezeit oder vielmehr aus der Stärke sozialer und vor allem familiärer Bindungen resultiert, ist umstritten.

Die an die Regierungskoalition gestellten Erwartungen haben sich aus Sicht der italienischen Bevölkerung zumindest insofern erfüllt, als die Regierung Berlusconi einen Rekord als am längsten amtierende Nachkriegsregierung aufgestellt hat. Bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hingegen versagte die Koalition, auch die versprochenen Steuersenkungen erwiesen sich als nicht realisierbar. Berlusconis Umgang mit Medien und Justizsystem, der im europäischen Ausland Proteststürme auslöste, wurde innerhalb Italiens zwar von zivilgesellschaftlichen Organisationen, von der Opposition und vielen Intellektuellen scharf kritisiert, wieweit diese Politik jedoch auch von der breiten Masse der Wähler als untragbar empfunden wird, ist schwer zu sagen. Ähnliches gilt für das außenpolitische Auftreten Berlusconis. Breiter Protest erhob sich erst, als der Ministerpräsident im Irakkonflikt den Willen der Bevölkerung hartnäckig mißachtete.

Das enttäuschte Urteil der Bürger über Berlusconi findet seit drei Jahren in Kommunal- und Regionalwahlen, zuletzt auch in den Europawahlen im Juni sowie bei den Nachwahlen zur Abgeordnetenversammlung im Oktober 2004 seinen Ausdruck. Dabei sank Forza Italia von 29,4 Prozent bei den nationalen Wahlen 2001 auf 21 Prozent ab. Alleanza Nazionale verlor leicht von 12 auf 11,5 Prozent. UDC konnte von 3,2 auf 5,9 Prozent zulegen, Lega von 3,9 auf 5,0 Prozent. Die Verluste trafen also vor allem Forza Italia. Berücksichtigt man die Wahlbeteiligung, die bei der Europawahl mit 73,1 Prozent niedriger lag als 2001 mit 81,3 Prozent, so verlor auch die Lega Stimmen. Die Gewinne der UDC und der Alleanza Nazionale sind darauf zurückzuführen, daß sich diese als relativ gemäßigte, konstruktive Regierungsparteien überzeugend darstellen konnten.

Wahlgewinner bei der Europawahl war die linke Einheitsliste „Uniti nell’Ulivo per l’Europa“ mit 31,1 Prozent. Der ‘Ulivo’ wird offiziell vom ehemaligen Ministerpräsidenten Massimo D’Alema angeführt, faktisch stand aber im Europawahlkampf Kommissionspräsident Romano Prodi im Rampenlicht, obwohl er als Amtsinhaber nicht selbst kandidieren durfte.²⁸ Das Bündnis war nur eine ad-hoc-Koalition für die Europawahl und stellt noch keinen stabilen und koalitionsfähigen Parteienzusammenschluß dar. Grüne, Kommunisten und eine Reihe weiterer Splitterparteien traten 2004 separat an. Außer der „Riformazione Comunista“ hätte jedoch keine dieser Parteien die 4-Prozent-Hürde bei nationalen Parlamentswahlen überwunden.

2.3 Die Herausbildung stabiler Lager

Die italienischen Parteienlandschaft entwickelt sich hin zu einer bipolaren Konstellation, die Trennung zwischen Mitte-Rechts und Mitte-Links erweist sich als systemstabilisierender und politisierender, damit auch als wahlmobilisierender Faktor. Dass sich Berlusconi als einziger italienischer Premier seit Ende des 2. Weltkrieges fünf Jahre an der Macht halten konnte, war nur dank des Mehrheitswahlrechts möglich. Die Blöcke sind jedoch intern sehr uneinheitlich und tendieren zu themenspezifischer Kooperation im Einzelfall. Ob dem Ulivo nach einem Sieg der Wahlen indes die Bildung einer dauerhaft regierungsfähigen Koalition gelingt, ist bislang noch offen. Der Dschungel scheint sich also ein wenig zu lichten. Das 75-prozentige Mehrheitswahlrecht war zugunsten einer Vereinheitlichung der Blöcke ausgelegt. Diese Blockbildung wurde erreicht, steht aber aufgrund des wieder eingeführten Verhältniswahlrechts auf tönernen Füßen.²⁹

²⁸ Für seine Aktivitäten im italienischen Europawahlkampf wurde Prodi nicht nur von Politikern der Casa delle Libertà, sondern auch vom EVP-ED-Fraktionsvorsitzenden Hans-Gert Pötering scharf kritisiert. Vgl. „Lei ha svolto una politica che è di partito“, in: Sole 24 Ore, 19.11.2003, S. 2.

²⁹ Die Presse: „Eine sehr eigenartige Form der Demokratie“, 17.12.05

3. Außenpolitik unter Berlusconi II.

Bereits 1994 hatten Berlusconi und seine politischen Partner während ihres siebenmonatigen Zwischenspiels an der Regierung viele europäische Politiker verärgert und mißtrauisch gemacht. 2001 wurde in Brüssel sogar erwogen, aufgrund der Beteiligung der postfaschistischen Alleanza Nazionale an der Regierungskoalition Sanktionen gegen Rom zu verhängen, wie gegenüber Österreich. Eben aufgrund des ausgebliebenen Erfolgs der Sanktionen gegen Österreich, sah man im Falle Italiens davon ab.

Um die europäischen Nachbarn von der Kontinuität und Verlässlichkeit italienischer Europapolitik zu überzeugen, berief Berlusconi als Außenminister Renato Ruggiero, der als „guter Europäer“ bekannt war und den pro-europäischen Kurs der Regierung gewährleisten sollte.³⁰ Da andere Kabinettsmitglieder weniger integrationsfreundliche Standpunkte vertraten, kam es bereits in der frühen Phase der Regierung vielfach zu Konflikten. Im Oktober 2001 erklärte Verteidigungsminister Antonio Martino Italiens Ausstieg aus dem Airbus-Projekt. Martino brach damit bestehende Vereinbarungen und stellte nationale Interessen über die europäische Zusammenarbeit. Zur Begründung führte er nicht nur Budgetprobleme an, sondern auch die Präferenz Italiens für eine Kooperation mit den USA.³¹ Diese Episode ist charakteristisch für Martinos bedingungslos atlantizistische bis euroskeptische Haltung, die auf die Positionierung Berlusconis unmittelbar ausstrahlte.

Im Zuge der Verhandlungen über den europäischen Haftbefehl kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Außenminister Ruggiero und Justizminister Castelli. Der letzte Streitpunkt zwischen Ruggiero und seinen Kabinettskollegen waren kritische Äußerungen von Martino sowie des damaligen Finanzministers Giulio Tremonti über die Zukunftschancen des Euro. Berlusconi verweigerte dem Außenminister seine Unterstützung und bezeichnete ihn mißbilligend als Techniker, der seine Aufträge auszuführen habe.³² Ruggiero reichte daraufhin im Januar 2002 seinen Rücktritt ein.

In der Folgezeit übernahm Ministerpräsident Berlusconi das Außenamt. Proteste gegen diese Machtkonzentration kamen nicht nur aus den Reihen der Opposition, sondern auch von den Koalitionspartnern. Auch im europäischen Ausland beobachtete man die Entwicklung mit Sorge, vor allem, als sich abzeichnete, daß der Alleanza-Nazionale-Vorsitzende Fini das Amt übernehmen könnte. Im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 war weder ein der postfaschistischen Partei angehörender Außenminister tragbar, noch eine Personalunion von Regierungschef und Außenminister. Im November 2002 übergab Berlusconi das Außenamt daher an Franco Frattini (Forza Italia). Als dann Frattini im November 2004 nach Brüssel auf den Posten des Innen- und Justizkommissars wechselte, hatte Gianfranco Fini durch seine gemäßigte bis konstruktive Haltung im

³⁰ Mario Caciagli, Italien und Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 35-36/2004, S. 26-31, hier S. 28.

³¹ Lucia Rossi, New Trends in Italy's European Policy, in: The International Spectator 1/2002, S. 97-106, hier S. 100.

³² Vgl. Franco Papitto, Ruggiero contesta Berlusconi, in: La Repubblica, 04.01.2002, S. 2.

europäischen Verfassungskonvent genug Vertrauen auf europäischer Ebene erworben, um in Rom, aber auch in Brüssel anerkannt zu werden.

Tatsächlich hat sich der Parteivorsitzende der Alleanza Nazionale in den vergangenen Jahren kontinuierlich bemüht, von der faschistischen Herkunft der Partei herrührende Zweifel an ihrer Verfassungstreue und Rechtstaatlichkeit auszuräumen. Er äußerte sich der Parteilinie entsprechend zwar national-konservativ, nahm aber von eindeutig nationalistischen Positionen Abstand. Die Bemühungen um eine Abkehr vom faschistischen Gedankengut gipfelten in der Israelreise Finis im November 2003. Aber selbst wenn Fini als intelligenter wie eloquenter und begabter Politiker sein hart erarbeitetes Amt nicht durch nationalistische Ausfälle verwirkt hat, sollte man sich kritisch mit seiner Partei auseinandersetzen, ehe man ihn als geläuterten Sünder absolutiert.³³

Der italienische Europaminister Rocco Buttiglione (UDC) war bis zum Aufflammen der Immigrationsdebatte und seiner Designation zum Europäischen Kommissar für Inneres und Justiz in Sommer 2004 weitgehend im Hintergrund geblieben und hatte Berlusconi bei Treffen mit Amtsträgern aus dem Ausland sowie gegenüber der Presse stets den Vortritt gelassen. Sein mißglückter Auftritt im Europäischen Parlament ist damit zu erklären, daß er als zutiefst gläubiger Katholik so sehr an seinem Wertekorsett und daher rührenden Sozialisationsgepäck festhält, daß er nicht bereit ist, dies zu vertuschen, auch wenn ihn das seine Karriere kostet. Buttiglione war sich der Konsequenzen seines Auftritts im Europäischen Parlament sehr wohl bewußt. Darum versuchte er zunächst, den Fragen der Europaabgeordneten auszuweichen und fügte erst bei der dritten Nachfrage zu seiner Überzeugung, Homosexualität sei Sünde, hinzu, daß er sehr wohl zwischen persönlicher Moral und europäischem Recht unterscheiden könne und wolle. Daß es zum Eklat im Parlament kam, ist daher mindestens ebenso sehr auf die Kritik der sozialdemokratischen und der grünen EP-Fraktionen an der Regierung Berlusconi zurückzuführen, wie auf die fraglichen Aussagen des designierten Kommissars. Buttiglione ist mittlerweile wieder auf seinen Posten als italienischer Europaminister zurückgekehrt und erfreut sich allgemeiner Beliebtheit in Rom, aber auch in den Brüsseler Organen und Netzwerken.

Berlusconi greift sehr energisch in die Tagespolitik seiner Fachminister ein und setzt sich auch über deren Entscheidungen hinweg. Was in seinen Äußerungen bei der Entlassung Ruggieros zum Ausdruck kam, ist im Lichte der Geschehnisse der vergangenen drei Jahre Berlusconis Verständnis von Regierungsführung. Dies beinhaltet erstens die absolute Zentralisierung der Regierungsmacht in (s)einer Person, die zweitens auch durch Sachzwänge nicht gebunden ist. Für die Außenpolitik bedeutet dieses Politik- und Führungsverständnis wenig Vorhersehbarkeit, ein hohes Gewicht persönlicher Kontakte und medienwirksamer Darstellungen von (internationaler) Politik. Inhaltliche Belange treten demgegenüber deutlich in den Hintergrund.

³³ So erklärte sich die Alleanza Nazionale-Mutterpartei Movimento Sociale Italiano noch 1987 „solidarisch mit den zwanzig Jahren Faschismus“. Jens Petersen, Wandlungen des italienischen Nationalbewußtseins nach 1945, in: Deutsches Historisches Institut Rom (Hg.), Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken, Bd. 71, Rom 1991, S. 699-748, hier S. 716.

3.1 Das transatlantische Verhältnis

Traditionell basiert Italiens Außenpolitik auf zwei Säulen, erstens auf der Formulierung und Durchsetzung italienischer Interessen im Rahmen und im Konzert der europäischen Integration, und zweitens auf der engen Partnerschaft mit den USA als wichtigstem Garanten der staatlichen Sicherheit.³⁴ „Italien unterstützt den europäischen Integrationsprozess sehr, und bemüht sich gleichzeitig die euro-atlantische Partnerschaft zu wahren und zu vertiefen. Für uns schließen sich eine gestärkte EU und ein vertieftes Bündnis mit den USA keineswegs aus.“³⁵ Jedoch zog Berlusconi in wichtigen Fällen die guten Beziehungen zu den USA denen zu den traditionellen Partnern Frankreich und Deutschland vor. Der Begriff „Neues Europa“ bezieht sich aus Berlusconis Sicht auch auf sein Land, auch wenn Italien in Fragen der GASP und ESVP mit den Positionen Deutschlands und Frankreichs nach wie vor weitestgehend übereinstimmt.³⁶

Von der italienischen Regierung wurden die Militäroperationen der NATO im ehemaligen Jugoslawien und die Mission „Enduring Freedom“ in Afghanistan aktiv unterstützt. Berlusconi ging damals so weit, von einer „Überlegenheit“ westlicher Werte zu sprechen, die man anderen Völkern nahe bringen müsse.³⁷ Auch nach den Erfahrungen im Irakkrieg, und dem angekündigten Truppenrückzug bis Ende 2006³⁸ bleiben die USA im Parteiendiskurs des Mitte-Rechts-Bündnisses der wichtigste Partner. Eine klar definierte europäische Außenpolitik müsse die EU neben die beiden Pole NATO und USA stellen und mit diesen in Einklang bringen. Die ESVP sei nur in Kooperation mit der NATO denk- und entwickelbar. Auch G. Fini spricht sich für eine enge Partnerschaft Europas mit den USA und der NATO aus, um den internationalen Terrorismus effektiver zu bekämpfen.³⁹

Die Opposition führt dagegen einen kritischeren Diskurs über die ordnungspolitische Rolle der USA im internationalen System, über die gezogenen Konsequenzen der von den USA und der EU angeführten Staatengemeinschaft auf den internationalen Terrorismus und über die Durchführbarkeit militärischer Problemlösungsstrategien in Afghanistan. Diese Kritik deutete sich bereits anlässlich der NATO-Intervention im Kosovo an, als M. D'Alema 1999 die Stationierung der Truppen auf italienischem Territorium befürwortete, und damit eine Krise innerhalb der damaligen Mitte-Links-Regierung auslöste.⁴⁰ Die Opposition betrachtet eine unabhängigere Rolle der EU im globalen System als Antwort auf die zunehmend unilateralen Machtansprüche der USA.⁴¹ Beide Lager stimmen jedoch darin überein, dass der Einsatz in Afghanistan notwendig war, und dass dabei deutlich wurde, dass die als schwach wahrgenommene europäische Außenpolitik gestärkt werden müsse. Beide Lager setzten sich daraufhin für die Stärkung der gemeinsamen Verteidigungskapazitäten der EU ein. Um ihre Positionen zu untermauern, ziehen beide Lager vor allem moralische

³⁴ J. Walston, The shift in Italy's Euro-Atlantic Policy, The International Spectator, Vol.39, Nr. 4, S. 116

³⁵ Rede Royal Institute of Foreign Affairs, 21.6.2004 www.esteri.it

³⁶ M. Comelli: CFSP Watch- Italy 2004, S. 5

³⁷ A. Koscic: Representation of the European Union in Italian Party Discourse, S.58, www.globalpolicy.org/wtc/analysis/0927berlu.htm

³⁸ http://www.governo.it/notizie/not_notizia.asp?idno=1515 Iraq:Berlusconi, confermo ritiro militari italiani entro 2006, 28.2.2006

³⁹ www.gruppoan.it „terrorismo:fini, ue deve fare di più per combatterlo“ 18.11.05

⁴⁰ Ebd. S.58

⁴¹ A. Koscic, S. 73

Argumente heran.⁴² Die Regierung betont, dass Italien und die EU Teil einer westlichen Zivilisation seien, die und deren Werte es international zu verteidigen gelte. In diesem Zusammenhang wird eine gemeinsame Wertegemeinschaft mit den USA betont, um die italienische Unterstützung der amerikanischen Intervention zu untermauern. G. Fini betont, dass Italien im Allgemeinen alle Initiativen auf europäischer Ebene für eine kohärentere und effizientere GASP und ESVP unterstützt habe, gerade angesichts der Entwicklungen im Irak.⁴³ Die Opposition dagegen sieht die nationalen Interessen Italiens in einer vertieften, erweiterten und außen- wie sicherheitspolitisch unabhängigeren EU vertreten.⁴⁴

Anlässlich seines letzten USA-Besuchs unterstrich Berlusconi die guten Beziehungen zu den USA und forderte Europa auf, an der Seite der USA den Kampf gegen den Terrorismus fortzuführen: „Wir können diese Protagonisten des Bösen nur besiegen, wenn wir es schaffen, dass die ganze Welt zu einem weiteren außergewöhnlichen Amerika wird.“⁴⁵ Berlusconi ging es hierbei auch darum, gegenüber dem italienischen Wahlvolk hervorzuheben, dass Italien ein hohes Prestige in den USA genieße. Unstimmigkeiten zwischen Italien und den USA, wie nach der Kontroverse über den Fall Calipari, der im Irak von Amerikanern erschossen wurde, scheinen vergessen und sollen in Vergessenheit geraten.⁴⁶

3.2 Außenpolitische Konzepte und Ideen der Linken

Von dieser Regierungspolitik könnte sich die Opposition mit überzeugenden Konzepten vorteilhaft abheben, zumal die grundständige „Europhilie“ der Bevölkerung fortbesteht. Das notorische Übel der italienischen Oppositionsparteien ist indes ihre Zersplitterung. Bei der Parlamentswahl 2001 trat mehr als ein Dutzend Parteien außerhalb des Mitte-Rechts-Bündnisses `Casa delle Libertà` an, acht davon im Ulivo, der Parteienfamilie der linken Mitte, in dem auch Romano Prodi zu Hause ist. Selbst wenn der Ulivo bei den Wahlen eine Mehrheit erzielt hätte, wäre das keine Garantie für das Zustandekommen einer stabilen Regierungskoalition gewesen, wie die wechselhaften Schicksale der Mitte-Links-Regierungen in den neunziger Jahren gezeigt haben.

Die beiden größten Blöcke innerhalb des Ulivo sind die `Democratici di Sinistra` (Linksdemokraten) von Piero Fassino und die Margherita von Francesco Rutelli, die 2001 ebenfalls aus einem Zusammenschluß von vier Parteien entstanden ist. Bei den Europawahlen im Juni 2004 traten diese beiden zusammen mit zwei kleineren Parteien als `Uniti nell'Ulivo` an, erreichten aber die angestrebten 35 Prozent nicht. Im Hinblick auf 2006 formierte Romano Prodi um den Ulivo herum das Parteienbündnis `Grande Alleanza Democratica` (GAD). Auch wenn es den Mitte-Links-Parteien nun gelungen ist, gemeinsame Wahllisten zu bilden, sind sie im Parlamentsalltag ebenso sehr mit Grabenkämpfen wie mit eigentlicher Oppositionsarbeit beschäftigt.

Während des Irakkriegs nahm die Opposition explizit auf die deutsch-

⁴² Ebd. S. 61

⁴³ G. Fini im It.Parlament, 14.12.2004 www.new.camera.it

⁴⁴ Ebd. S. 62

⁴⁵ Süddeutsche Zeitung, S. 6 4.3.06

⁴⁶ M. Comelli: CFSP Watch 2005-Italy, S. 1 www.iai.it

französische Haltung Bezug und unterstützte deren Frontstellung gegenüber den USA.⁴⁷ Hinsichtlich der Debatte um den Rückzug der Truppen im Irak sprachen sich die meisten Koalitionspartner des linken Bündnisses gleichwohl gegen eine `Zapatero-Wendung` aus, d.h. einen sofortigen vollständigen Truppenrückzug nach dem Gewinn der Wahlen. Das Mitte-Links Bündnis strebt in dieser Frage eine gemeinsame Position an. Die RC unterstützte den Leitantrag F. Bertinottis, der die Ablösung der Besatzungssoldaten durch UN-Blauhelme verlangte, forderte aber zugleich eine Einigung mit R. Prodi und der `Unione`.⁴⁸ F. Bertinotti betonte aber selbst, dass er bei einem Wahlsieg nach wie vor für einen sofortigen Rückzug plädiere.⁴⁹ R. Prodi will nach einem Wahlsieg die italienischen Truppen im Irak ausdrücklich nicht unmittelbar und vollständig zurückziehen, sondern mit einem schrittweisen Rückzug zum wirtschaftlichen Aufbau und zum Aufbau von Frieden und Demokratie im Irak beitragen.⁵⁰ Im Falle eines Wahlsieges der `Unione` gilt daher ein gestaffelter Rückzug in Übereinstimmung mit der irakischen und amerikanischen Regierung als wahrscheinlich.⁵¹

Der Ulivo litt lange am Fehlen einer Führungspersönlichkeit. Massimo D'Alema (Democratici di Sinistra), der von Oktober 1998 bis April 2000 als Ministerpräsident amtierte, steht nominell an der Spitze des Ulivo, in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit aber im Schatten der einzelnen Parteivorsitzenden. Als Identifikationsfigur und geistiger Vater des Ulivo gilt Prodi, der seit 2004 deutlich gemacht hat, daß er die Führung des Ulivo zu übernehmen beabsichtigt. Für sein Auftreten im Europawahlkampf wurde Prodi von den Regierungsparteien scharf kritisiert und beschuldigt, seine Neutralitätspflicht als Kommissionspräsident zu verletzen. Prodi wurde bei den Primarie 2005 mit 74,1% zum offiziellen Kandidaten der „Unione“ gekürt; F. Bertinotti als Hauptgegner lag mit 14,7 % vergleichsweise weit hinten.⁵²

⁴⁷ M. Braun: Italien unter Berlusconi, S. 4

⁴⁸ La Stampa, 2.2.05

⁴⁹ [http://www.ioscelgo.it/layout/set/print/content/view/full/2361/\(layout\)/print](http://www.ioscelgo.it/layout/set/print/content/view/full/2361/(layout)/print) 16.2.06

⁵⁰ www.dsonline.it/aree/internazionale/documenti/dettaglio.asp?id_doc=30432 3.1.06

⁵¹ Michele Comelli: CFSP Watch 2005-Italy, S. 1 www.iai.it

⁵² Financial Times, 28.9.05

4. Europapolitik unter Berlusconi II.

Eine klare außen- und europapolitische Linie läßt die Regierung Berlusconi nicht erkennen. Insgesamt setzt die italienische Außenpolitik seit 2001 stärker auf die transatlantische als auf die europäische Zusammenarbeit. Zudem ist eine auffällige Personalisierung der Außenpolitik zu vermerken. So stehen bilaterale Kontakte auf höchster Ebene in der Selbstdarstellung der Regierung wie auch in ihren Prioritäten weit vor politischen Inhalten. Auch in der Europapolitik hat Berlusconi nie klare Ziele und Prioritäten aufgezeigt. Ungebunden durch Programme behält die Regierung und in letzter Instanz der Regierungschef selbst im Einzelfall größere Flexibilität, bleibt aber für andere Regierungen wenig berechenbar.

In Abwesenheit einer klaren europapolitischen Programmatik ist die Haltung der Forza Italia nur aus der Summe der Einzelpositionen sowie aus ihrem allgemeinen Parteiprogramm abzuleiten. Grundsätzlich bekennt sich Forza Italia zur Europäischen Integration und ist als eher wirtschaftsliberale Partei vor allem an der EU als Wirtschaftsraum interessiert. Forza Italia spricht sich einerseits für eine gemeinsame europäische Politik in Bereichen wie Verkehr, Immigration, Verbraucherschutz aus, betont jedoch andererseits immer wieder, daß der Handlungsspielraum der nationalen Regierungen gewahrt werden müsse. Letztendlich setzt sich die Europapolitik aus Einzelentscheidungen zusammen, hinter denen häufig - wie im Falle des Haftbefehls - individuelle Interessen des Unternehmers und Parteivorsitzenden stehen.

Berlusconi ist für plötzliche Wechsel seiner Standpunkte bekannt, die mit der Ausgangslage und den nationalen Interessen Italiens nicht zu erklären sind. Derartige Manöver dienen bei näherem Hinsehen häufig dazu, die persönlichen Vorstellungen und das Darstellungsbedürfnis des Regierungschefs zu befriedigen. Berlusconi ist nicht der einzige europäische Politiker, den solche Regungen umtreiben; einzigartig ist jedoch die wenig bemäntelte Offenheit, mit der er seine Interessen vorbringt.

Die meisten Vertreter der Alleanza Nazionale machen aus ihren nationalistischen und integrationsfeindlichen Ansichten kein Hehl.⁵³ Obwohl sich Gianfranco Fini durch sein gemäßigtes Verhalten den Weg ins Außenministerium geduldig erarbeitet hat, darf nicht vergessen werden, daß die Partei ihr nationalistisches Gedankengut pflegt, und die Lektüre der parteinahen Tageszeitung „Secolo d'Italia“ zeigt deutlich, daß auch die Europäische Union im besten Falle als ein gaullistisches „Europa der Vaterländer“ geschätzt ist.

Ist die Lega Nord auf nationaler Ebene der Geist, der stets verneint und regelmäßig durch provokante Äußerungen und Forderungen die Koalition ins Wackeln bringt, so hat sie in der Europapolitik wenig spezifische Positionen vorzuweisen. Als Regionalpartei, die weitgehende Autonomieforderungen für das wirtschaftlich prosperierende Norditalien stellt, möchte die Lega Nord den Ausschuß der Regionen gestärkt sehen. Die Lega ist grundsätzlich gegen jegliche Form der Zentralisierung – also auch gegen eine Ausdehnung der Zuständigkeiten von EU-Kommission und -

⁵³ Caciagli, Italien und Europa, S. 27.

Parlament. Allerdings hat die Partei aus rein finanziellen Gründen Interesse an den europäischen Finanzhilfen für den Mezzogiorno: Was Brüssel bezahlt, muß Rom nicht finanzieren. Der Anti-Euro-Kurs der Lega Nord versucht unter verschiedenen Aspekten den Unmut der Italiener auf die Gemeinschaftswährung zu lenken. Der Euro wird für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich die norditalienischen Kleinunternehmer und viele Kleinbürger ausgesetzt sehen, verantwortlich gemacht, sowie der Unternehmen, die immer mehr unter der Konkurrenz aus China leiden. Lebensmittelpreise haben sich verdoppelt, Immobilienpreise und Mieten sind explodiert. Außerdem seien die Exportchancen der italienischen Unternehmen geschrumpft, nur weil sich der Euro innerhalb von zwei Jahren gegenüber dem Dollar um mehr als ein Drittel verteuert habe. Daher schlägt R. Maroni neben der Rückkehr zur Lira deren Anbindung an den Dollar vor, mit der dann italienische Produkte im Ausland wieder billiger werden sollen. Auch die EZB wird kritisiert, die mit ihrer Zinspolitik die Konjunktur abwürge. Um sie mit den Staatsausgaben anzukurbeln sei die Währungspolitik wiederum ein Hindernis, mit ihren „bürokratischen Vorschriften“, die ein Haushaltsdefizit von mehr als drei Prozent des BIP verbieten. Bemerkenswert ist allerdings, dass unter der Regierung Prodi die Fronten um die Währungsunion ganz anders verliefen. Denn U. Bossi hoffte damals darauf, dass Prodi Italien gar nicht oder erst verspätet in die Währungsunion bringen könne. Dann, so Bossis Hoffnung, hätten die Norditaliener endlich einen Grund gehabt, eine Abspaltung vom Süden und eine vorzeitige Aufnahme des Nordstaates „Padanien“ in die erstrebte Währungsunion zu verlangen.⁵⁴ Die Debatte um den Euro weist auf die Fähigkeit der Lega Nord hin, sich soziopolitischen Einstellungswechseln in der italienischen Bevölkerung anzupassen, dass heißt immer solche Programmpunkte zu propagieren, die bereits mehrheitsfähig sind oder noch mehrheitsfähig werden können.⁵⁵

Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden forderte Arbeitsminister R. Maroni erneut die Rückkehr zur Lira. Er traue der EU nicht zu, die Krise zu lösen und verweist auf die wirtschaftlichen Erfolge Großbritanniens. Er fordert ein Referendum über die Rückkehr zur Lira und propagiert Europa als „... Multiplikator für unsere Schwierigkeiten“.⁵⁶

Hatten die Proteste des europäischen Auslands gegen die Regierung Berlusconi zunächst vor allem Alleanza Nazionale im Fokus, so läßt sich heute sagen, daß eher die Lega mit den Grundwerten der Europäischen Union auf Kriegsfuß steht und zu obstruktiver Europapolitik tendiert.⁵⁷ Ein Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, klassifizierte die Partei 2001 als rassistisch und fremdenfeindlich.⁵⁸

Anders als die übrigen Regierungsparteien vertritt die christdemokratische UDC eine explizit integrationsfreundliche Linie.⁵⁹ Sie ist wie auch Forza Italia Mitglied der Europäischen Volkspartei (EVP). Während die Mitarbeit der UDC in der EVP unumstritten ist, gab es um die Aufnahme und

⁵⁴ FAZ: „Der Euro soll an allem Schuld sein“, 9.6.2005

⁵⁵ Ilvo Diamanti: La Lega. Roma: Donzelli 1995

⁵⁶ La Repubblica: „E l'ora di tornare alla lira chiediamo un voto agli italiani“ 3.6.05

⁵⁷ Ebd., S. 27 f.

⁵⁸ Vgl. Osvaldo Croci, The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy, in: The International Spectator 2/2002, S. 89-1001, hier S. 96.

⁵⁹ Vgl. Erklärung von Mastella (Udeur) und Pisicchio (RI) gegen die Aufnahme von Forza Italia in die EVP-ED, zitiert in: La Repubblica, 03.12.1999, S. 10.

den Verbleib von Forza Italia in der EVP sehr heftige Debatten. Während sich die bereits in der EVP vertretenen christdemokratischen, italienischen Parteien heftig gegen die Aufnahme der Forza Italia sträubten, erhielt diese Schützenhilfe vom spanischen Partido Popular und von der deutschen CDU/CSU. Gegen die Aufnahme sprachen die Mangelhaftigkeit der partei-internen Demokratie sowie die Politik Berlusconis als solche, die nach Ansicht der italienischen Christdemokraten den föderalistischen Grundsätzen der EVP widersprachen.

Im Ergebnis läßt sich die italienische Europapolitik unter Berlusconi allein an den Vorstellungen und Zielen der regierenden Parteien nicht festmachen. Wohl kann man sagen, daß die rechten Parteien in Italien mehr auf die Definition und Verfolgung nationaler Interessen drängen, während die Links-Parteien traditionell sehr integrationsfreudig sind. Wirkliche Europahobie kann man jedoch höchstens der Lega Nord attestieren, wobei auch diese in Einzelfällen immer wieder pro-europäische Positionen vertritt. Unter dem Strich fehlt also den Regierungsparteien wie der Regierung eine europapolitische Agenda.

4.1 Europapolitische Initiativen und Interessen

Von parteipolitischen Tendenzen abgesehen spielen in der Außenpolitik im Allgemeinen und in der Europapolitik im Besonderen die natürlichen und durch Umstände und Geschichte geprägten Interessen und Präferenzen eine wichtige Rolle. Einflußfaktoren sind dabei der geographische Kontext, wirtschaftliche Strukturen und Konjunkturdaten, aber auch das politische System und soziokulturelle Aspekte.

Wenn auch die Amtszeit deutscher Regierungschefs die ihrer italienischen Pendanten etwa um den Faktor acht übersteigt, während umgekehrtes für die Anzahl der Parteien in der Bundesrepublik gilt, so finden sich doch wesentliche politische Grundzüge, die die beiden Länder verbinden. Beide Staaten erlebten faschistische Regime, wurden erst von den Alliierten befreit und waren sich nach ihrer Neugründung stets der Last der Vergangenheit bewußt. Vor diesem Hintergrund enthielten sich die Regierungen lange Zeit weitgehend der offenen oder gar offensiven Vertretung nationaler Interessen und setzten sich stattdessen mit großem Engagement für die europäische Integration ein. Diese fand auch in den Bevölkerungen breite Unterstützung. Besonders die Italiener vertrauten den europäischen Institutionen mehr als denen des eigenen Landes. In diesem Sinne sahen Italien und Deutschland die Europäische Integration von Beginn an in einem anderen Licht als die beiden anderen großen Mitgliedstaaten Frankreich und Großbritannien.

Bis in die neunziger Jahre gibt es eine überaus positive Kooperationsbilanz, die auch zu wesentlichen gemeinsamen Initiativen auf europäischer Ebene führte. Das bekannteste Beispiel ist dabei die Genscher-Colombo-Initiative von 1981, in der die beiden Außenminister die Schaffung einer Europäischen Union und den Ausbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in der Außenpolitik forderten.⁶⁰ Viele dieser Forderungen wurden in der Einheitlichen Europäischen Akte umgesetzt. Zu erinnern ist auch an die gemeinsame Initiative der Außenminister Kinkel und Agnelli

⁶⁰ Vgl. Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung*, Stuttgart 2002, S. 237.

im Rahmen der Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag. Unter dem Vorzeichen der Demokratisierung der EU plädierten beide bereits 1995 dafür, den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens auszudehnen und zwar auf alle Politikfelder, bei denen die EU „rechtssetzend“ aktiv wird.⁶¹ Unterstützt wurde diese Initiative von den Regierungen der Benelux-Staaten, Griechenlands und Österreichs. Die Befolgung dieser deutsch-italienischen Konsolidierungsregel hätte die Generalisierung der Mitentscheidung als Standardgesetzgebungsverfahren der EU zur Folge gehabt. Der Vorschlag zielte zudem darauf ab, auch diejenigen Rechtsakte aus dem Gemeinschaftspfeiler der EU, die bis dato einstimmig im Rat, aber ohne bzw. nur unter geringfügiger Beteiligung des Europäischen Parlaments verabschiedet wurden, in das Mitentscheidungsverfahren zu transferieren. Die Initiative war erfolgreich, insofern die Regierungskonferenz eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf so bedeutende Bereiche wie die Justiz- und Innenpolitik vereinbarte. Die angestrebte Generalisierung blieb angesichts der Widerstände Frankreichs, Großbritanniens und zuletzt auch der deutschen Bundesregierung aus. Über das konkrete Ziel des Amsterdamer Vertrages zeichnete die Initiative aber auch die im Verfassungskonvent vereinbarte Schaffung einer transparenten Normenhierarchie vor.

Italiens und Deutschlands gemeinsame Positionen für eine verstärkte Weiterentwicklung und Reform der Institutionen der EU können als Basis zur Fortsetzung des Verfassungsprozesses der EU dienen. Italien sucht nicht nach stabilen Interessenallianzen, die als Gegengewicht zur deutsch-französischen Kooperation aufgestellt werden könnten, sondern ist offen für neue Initiativen in flexiblen Zusammensetzungen. Initiativen, die eine kompetenzrechtliche Weiterentwicklung und verfahrensmäßige Dynamisierung der EU-Politiken, die Zusammenarbeit der Institutionen und deren demokratische Legitimationsgrundlagen stärken wollen, entsprechen dabei grundsätzlich immer der italienischen Position. Mit dieser Strategie ist Italien in europäischen Verhandlungen erfolgreich.⁶²

4.2 Wirtschafts- und Währungspolitik

Die US-amerikanische Unterstützung für den wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau spielte in Italien wie in Deutschland eine gleichermaßen prägende Rolle. Nachdem auf deutscher Seite der wirtschaftliche Aufschwung schneller vonstatten ging, setzten intensive wirtschaftliche Verflechtung und kultureller Austausch zwischen den beiden Staaten ein. Italienische Wanderarbeitnehmer kamen nach Deutschland, deutsche Touristen reisten an die Adria. Auch im Zuge der Wiedervereinigung rutschte Deutschland erneut wirtschaftlich in eine Situation, die in mancher Hinsicht der Italienischen ähnelte, vor allem im Hinblick auf das ökonomisch-strukturelle Auseinanderklaffen zweier Landesteile. Politisch jedoch wurde das wiedervereinigte Deutschland gerade für die drei nächst größeren Staaten – Frankreich, Italien und Großbritannien - zum Konkurrenten.

⁶¹ Vgl. Deutsch-Italienische Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenministerin Susanna Agnelli, Porto Santo Stefano, 15.7.1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 60, S. 587.

⁶² E. Greco, T. Padoa-Schioppa, S. Silvestri: Europa oltre la crisi: Quindici punti per la politica europea dell' Italia S. 33, 23.1.06

In der Regierungskonferenz von Maastricht zogen Italien und Deutschland, was die Schaffung der politischen Union betraf, an einem Strang. Deutschland war daran gelegen, unter Beweis zu stellen, daß durch das Anwachsen zum Größten unter Gleichen seine Integrationsfreudigkeit keinesfalls beeinträchtigt worden war, Italien war mehr und mehr auf Stabilität von außen angewiesen. Bei der Aushandlung der Kriterien für den Beitritt zur Währungsunion hingegen verfolgten die beiden Staaten entgegen gesetzte Ziele. Während die deutsche Seite unter Federführung von Bundesfinanzminister Waigel möglichst strenge Konvergenzkriterien für den Eintritt in die dritte und finale Stufe der Währungsunion verlangte, war Italien auf flexible Parameter angewiesen, um den eigenen Beitritt nicht ins Unerreichbare entschwinden zu sehen.

Die Folgezeit vereinte Italien dann in einer enormen Anstrengung, die Maastricht-Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion - insbesondere im Hinblick auf das Budgetdefizit und die Neuverschuldung - zu erfüllen. Nicht einmal die Einführung einer Eurosteuer ließ die öffentliche Meinung umschlagen.⁶³ Daß Italien schließlich von Beginn an Mitglied der Währungsunion war, wurde als nationaler Erfolg gesehen. Die tiefgreifenden Reformen wären ohne den Druck von Außen nicht erreicht worden. Der Wunsch nach einer gemeinsamen Währung nahm jedoch ähnlich wie in Deutschland im gleichen Maße ab, wie die Verbraucherpreise bei den Lebensmittel- und Dienstleistungspreisen stiegen.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, daß Italien zunächst wenig Verständnis dafür aufbrachte, daß der wirtschaftliche Riese Deutschland nun nicht mehr in der Lage sein sollte, den Stabilitätspakt einzuhalten und daher mehr Flexibilität im Umgang mit diesem Instrument einforderte. Aber auch Berlusconi selbst beschwerte sich zuletzt immer häufiger darüber, daß Italien durch den Stabilitätspakt in seiner wirtschaftspolitischen Handlungsfreiheit eingeschränkt sei. Italien wird die 3-Prozent-Grenze bei der Neuverschuldung nur dann einhalten können, wenn der Ministerpräsident seine Wahlversprechen in puncto Steuersenkung aufgibt. Auf der Suche nach einem Ausweg aus dem Dilemma plädiert die Regierung Berlusconi daher dafür, bei der Berechnung der Staatsausgaben für die Überprüfung des Stabilitätspaktes die Ausgaben für Forschung, Technologie und Infrastruktur besonders zu berücksichtigen. Anlässlich der deutsch-italienischen Regierungskonsultationen im Oktober stellten Ministerpräsident Berlusconi und Bundeskanzler Schröder fest, daß beide Regierungen eine „wachstumsfreundliche“ Interpretation des Pakts befürworteten. Unmittelbar danach entflammte in Rom aber eine neue Regierungskrise über der Entscheidung zwischen begrenzter Neuverschuldung und Steuersenkung, bei der sich Berlusconi in Opposition zu sämtlichen Koalitionspartnern wie auch Staatspräsident Ciampi und dem damaligen Präsidenten der italienischen Notenbank, Antonio Fazio positionierte.

Von seiner grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtung her hängt Berlusconi als Unternehmer liberalen Idealen an,⁶⁴ die er in der Innen- und Europapolitik zu verwirklichen versucht. Seinen Vorstellungen entsprechend sollte sich Italien einsetzen für ein flexibleres und wettbe-

⁶³ Caciagli, *Italien und Europa*, S. 227.

⁶⁴ Croci, *The Second Berlusconi Government*, S. 99.

werbsfähigeres Europa, das die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand durch eine Entbürokratisierung und Entflechtung des europäischen Regelwerks ermöglicht, in Forschung, und technologische Entwicklung investiert und die notwendigen sozialen Netze unterstützen könne.⁶⁵

Um den zahlreichen Handlungsverpflichtungen gerecht zu werden, die durch die Verabschiedung von Richtlinien auf den nationalen Gesetzgeber zukommen, praktiziert Italien ein recht übersichtliches Verfahren in der Transposition europäischen Rechts:⁶⁶ Einmal jährlich verabschiedet das Parlament die *legge comunitaria annuale*, die alle im Laufe des Jahres ausgehandelten Umsetzungsvorschriften enthält.⁶⁷ Trotzdem gehört Italien weiterhin zu den Staaten, die den Beschluß des Europäischen Rates, jeder Mitgliedstaat möge sein Umsetzungsdefizit auf maximal 1,5% aller Binnenmarkt-Richtlinien reduzieren, nicht einhalten können. Mit drei Prozent steht Italien allerdings vor Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Spanien an sechster Stelle der EU-15 (Durchschnitt 2,3%), und hat sich zudem seit 2003 deutlich verbessert. Zum Vergleich: In Deutschland ist das Register der nicht fristgemäß umgesetzten Richtlinien auf 3,5% angewachsen. Im Februar 2006 meldete die Europäische Kommission, daß alle Mitgliedstaaten in den letzten Monaten des Jahres 2005 bei der Umsetzung von Binnenmarktvorschriften in nationales Recht ihr bisher bestes Ergebnis erzielt hätten. Durchschnittlich müssten nur noch 1,6% der Binnenmarktrichtlinien, deren Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist, in nationales Recht überführt werden. Italien ist allerdings immer noch ein gutes Stück von den 17 Mitgliedstaaten, die das 1,5%-Ziel erreicht haben, mit einem Umsetzungsdefizit von 3,1% entfernt. Italien führt darüber hinaus die Sündnerliste bei der Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren mit immerhin 157 Vorgängen an.⁶⁸

Insgesamt befindet sich Italien bei der Umsetzung europäischen Sekundärrechts im hinteren Mittelfeld mit einer Tendenz zur Besserung, aber schweren Altlasten.

⁶⁵ Silvio Berlusconi, Discorso alla camera dei Deputati, 14.01.2002.

⁶⁶ Zusätzlich ist mit der legge 4 febbraio 2005, n.4 der CIACE, ein interministerieller Ausschuss für europäische Angelegenheiten eingerichtet worden, der dem Ministerrat zugeordnet ist. In diesem Ausschuss wird die europapolitische Zusammenarbeit der Regierung zwischen den verschiedenen Ministern koordiniert, um italienische Positionen im Entscheidungsfindungsprozess der EU zu definieren.
http://www.politichecomunitarie.it/Politiche_Comunitarie/UserFiles/-Dipartimento/DPCM%209%20gennaio%202006_CIACE.pdf

⁶⁷ Mit der legge comunitaria annuale 2005 wurden innerhalb von 8 Monaten wichtige EU-Maßnahmen umgesetzt, wie ein Gesetz für Verkehrsmittel, dass sich auf die Sicherheit und die Entwicklung des gemeinsamen, transeuropäischen Bahnverkehrs und der Hochgeschwindigkeitszüge, und die Verpflichtung der Träger zur Weitergabe der Beförderungsdaten, bezieht. Die Gleichwertigkeit der Studienabschlüsse, Regeln zum Studentenaustausch und über unbezahlte Praktika werden mit einem Gesetz zum Bildungswesen umgesetzt. Ein Gesundheitsgesetz bezieht sich auf Hygienestandards für Nahrungsmittel, sowie die Kontrolle und Prüfung sauberer Laborarbeit. Außerdem wird ein Justizgesetz umgesetzt, dass die Entschädigung für Opfer von Straftaten betrifft. In der Umweltpolitik wurden neue Mindestbestimmungen für Sicherheit und Gesundheit, sowie für Arbeiter, die den Risiken elektromagnetischer Felder ausgesetzt sind, verabschiedet. Ein Landwirtschaftsgesetz bezieht sich auf die Überwachung von Saatgutprodukten aus Drittländern nach gemeinsamen Kriterien. Und schließlich beinhaltet das Paket ein Gesetz zur Einwanderung und zu Aufenthaltsgenehmigungen für die Opfer von Menschenhandel.

⁶⁸ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/comunitaria_2005/index.html
http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score14bis/scoreboard14bis_en.pdf
21.2.2006

4.3. Interessenkonflikte in der Justiziellen Zusammenarbeit

Die wesentlichsten Anliegen, die Italien auf europäischer Ebene vertritt wie auch die schwerwiegendsten Mängel, die es zu verantworten hat, betreffen den Bereich der Innen- und Justizpolitik. Differenziert werden können die innen- und justizpolitischen Topoi aus italienischer Sicht in diese zwei Gruppen.

1. In der Justiziellen Zusammenarbeit, bei der europäische Mindestanforderungen an das Prozeßrecht und die Justizsysteme sowie an die grundlegenden rechtsstaatlichen Standards festgelegt werden, ist die italienische Regierung vielfach nicht willens oder in der Lage, regelkonform zu handeln. Bereits 2001 wurden die Verhandlungen über den Europäischen Haftbefehl durch regierungsinterne Auseinandersetzungen erschwert. Justizminister Castelli versuchte, das Inkrafttreten der Regelung hinauszuzögern und ihren Anwendungsbereich einzuschränken. Ausgeklammert werden sollten seiner Ansicht nach Korruption und Geldwäsche.⁶⁹ Es entstand rasch der Eindruck, die italienische Regierung wolle eine europaweite strafrechtliche Verfolgung Berlusconis verhindern, gegen den in Italien mehrere Verfahren wegen Korruption liefen.

Erst als die übrigen Staaten eine verstärkte Zusammenarbeit ohne Italien erwogen, gab Rom nach. Heute ist Italien der einzige Mitgliedstaat im erweiterten Europa, der den europäischen Haftbefehl noch nicht umgesetzt hat. Erst als Rocco Buttiglione als designierter Kommissar für Inneres und Justiz vor seiner Anhörung im Europäischen Parlament stand, legte die Regierung ein entsprechendes Gesetz vor, das bis Ende 2004 beide Parlamentskammern passiert haben sollte.⁷⁰ Das Gesetz sieht jedoch zahlreiche Bedingungen vor, ehe einem Auslieferungsantrag nachgekommen wird. Dabei hat der zuständige italienische Richter weitgehenden Ermessensspielraum. Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die säumige italienische Regierung ist allerdings nicht möglich, da die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes nicht die Rechtsgrundlagen des EU-Haftbefehls umfaßt.

Auch nach der formalen Umsetzung bleibt Italien bei der Anwendung "Klassenletzter". Im Kontext der Wahlen sprechen sich nur die Mitglieder des italienischen Linksbündnisses für die rasche Effektivierung des Haftbefehls aus, da er ein Schlüsselinstrument der Justiziellen Zusammenarbeit in Europa beim Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität darstelle.⁷¹ Im EU-Verfassungskonvent zeigte sich die italienische Regierung betont reserviert gegenüber Vorschlägen einer Harmonisierung der nationalen Strafgesetze. Rom wehrte sich dabei insbesondere gegen Vorhaben, die eine gemeinsame Definition von Verbrechen und Sanktionen vorsahen.⁷²

2. Die heftige Debatte darüber, ob der Regierung Berlusconi aufgrund der Regierungsbeteiligung der postfaschistischen Alleanza Nazionale und der fremdenfeindlichen Lega Nord, wie im Falle Österreichs wegen der Freiheitlichen Partei Österreichs mit Sanktionen, zumindest aber mit Monitoring zu begegnen sei, verlief sich – auch wegen der schlechten Erfah-

⁶⁹ Rossi, *New Trends in Italy's European Policy*, S. 100.

⁷⁰ Vgl. Donatella Stasio, *Arresto Ue; Italia alla prova*, in: *Il Sole 24 Ore*, 16.10.2004, S. 27.

⁷¹ www.delegazionepe.it/documenti : "Mandato d'arresto: l'Italia sotto giudizio", 17.3.06

⁷² E.Greco, R. Matarazzo: *Italy's European Policy and its Role in the EU Convention*, S. 133

rungen im Fall Österreich - schnell im Sande. Selbst während der italienischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 wurde das Thema zwar in der Presse regelmäßig aufgewärmt, politisch jedoch weitgehend umschifft. In der öffentlichen Debatte wurden jedoch die mit auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit fokussierenden Punkte häufig mit den diplomatischen Fehltritten der Regierungsmitglieder vermischt. Was sich der Regierung wirklich vorwerfen läßt, kann unter zwei Schlagwörtern kategorisiert werden:

die hohe Konzentration von Medienmacht unter dem Einfluß des Regierungschefs,

der Mißbrauch von Regierungsmacht zur Ausübung von Einfluß bzw. Druck auf Legislative und Judikative, um sich damit Vorteile zu verschaffen oder laufende Verfahren zu unterbinden.

Als Haupteigner der Finanzholding Fininvest, zu der auch der Medienkonzern Mediaset gehört, verfügt Berlusconi über eine solide Hausmacht in Rundfunk und Fernsehen. Besonders kritisch ist dabei das Quasi-Monopol im Fernsehen, das für weite Teile der italienischen Bevölkerung die Hauptinformationsquelle darstellt.⁷³ Neben den drei größten landesweiten Privatsendern erstreckt sich der Einfluß von Berlusconi qua Amt auch auf die staatlichen Fernsehsender (RAI). Deren Instrumentalisierung als Regierungssender hat in Italien Tradition und wurde auch von den Mitte-Links-Regierungen der neunziger Jahre genutzt. Dem Wahlversprechen, diesen Interessenkonflikt innerhalb von hundert Tagen aufzulösen, kam der Regierungschef nach, indem er einige Rechte an Familienangehörige überschrieb. Außerdem verabschiedete das Abgeordnetenhaus am 28. Februar 2002 ein Gesetz zur Lösung von Interessenkonflikten. Die Regelung besteht darin, daß politisches Amt und Unternehmensbesitz vereinbar sind, solange ein aktiver Politiker keine Führungspositionen im Unternehmen wahrnimmt. Das Gesetz wurde von der Opposition als „Legge Berlusconi“ scharf kritisiert.⁷⁴ Ungeachtet der juristischen Auflösung des Interessenkonfliktes bleibt unbestritten, daß Berlusconi seinen Einfluß auf die Programmgestaltung umfangreich wahrnimmt. Wegen dieser europaweit einzigartigen Medienkonzentration stuft Freedom House den Status Italiens von „free“ auf „partly free“ herunter.⁷⁵

Der italienische Regierungschef und seine Anhänger sind der ständigen Verfolgung einer aus ihrer Sicht „roten Justiz“ ausgesetzt. In der Tat sind gegen Berlusconi seit Amtsantritt acht Verfahren eröffnet worden, meist wegen Bilanzfälschung, Steuerhinterziehung, Korruption oder illegaler Parteienfinanzierung. Durch eine Reihe von Gesetzesänderungen versuchte Berlusconi sich dieser Prozesse zu entledigen und weitere unmöglich zu machen - in einigen Fällen mit Erfolg. Andere Gesetze, wie das zur lebenslänglichen Immunität der Inhaber der höchsten Staatsämter scheiterten am italienischen Verfassungsgericht. Einspruch kam auch vom Europäischen Gerichtshof, der das neue italienische Gesetz zur strafrechtlichen Verfolgung von Bilanzfälschung aufgrund der zu kurz bemessenen Verjäh-

⁷³ Gian Enrico Rusconi, Die Mediendemokratie und ihre Grenzen – am Beispiel von Berlusconis Italien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 35-36/2004, S. 32-38, hier S. 33.

⁷⁴ Vgl. Lob und Tadel für die „Lex Berlusconi“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 02.03.2002, S. 5.

⁷⁵ Karin Deutsch Kalekar (Hg.), *Freedom of the Press 2004. A Global Survey of Media Independence*, Freedom House, Washington u. a. 2004.

rungsfristen für europarechtswidrig befand.⁷⁶ Von den Anträgen auf Prozeßverlagerung wegen angeblicher Parteilichkeit der Richter⁷⁷ bis hin zur Justizreform, die einige sehr umstrittene Maßnahmen enthält, ließe sich diese Aufzählung noch lange weiterführen, für die Beurteilung der italienischen Europapolitik und der europapolitischen Kooperationsperspektiven ist sie jedoch wenig ergiebig.

4.3.1. Immigrationspolitik

Für die gemeinsame europäische Asyl- und Immigrationspolitik sprechen sich sowohl Italien als auch Deutschland aus.⁷⁸ Da Italien und Deutschland ein besonderes Interesse an der Europäisierung dieser Politiken haben, ist es sinnvoll, bilaterale Initiativen in dieser Frage zu entwickeln. Es ist allerdings dabei wesentlich zu bedenken, daß diese Initiativen nicht nur dem gemeinsamen deutsch-italienischen Nenner entsprechen, sondern auch für die anderen Mitgliedstaaten konsensfähig sind. Zudem ist zu bedenken, daß eine europäische Immigrationspolitik, die Abkommen mit den Herkunftsländern der Immigranten anstrebt, auch mit anderen europäischen Politiken, wie der GASP und der Außenhandelspolitik abgestimmt werden muß. Von zentraler Bedeutung ist schließlich die Vereinbarkeit der asyl- und immigrationspolitischen Maßnahmen mit der europäischen Grundrechtecharta. Die Grundrechtecharta gilt zunächst nur für die Unionsbürger. Die Einführung doppelter Standards für Unionsbürger und Nicht-Unionsbürger im Bereich der Grundrechte wäre jedoch ein fatales Signal und mit dem allgemeinen Werte- und Zielekanon der Union nicht vereinbar.

Eines der wesentlichsten, wenn nicht *das* wesentliche Anliegen Italiens an die Europäische Union ist seit Jahren eine europäische Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenzen.⁷⁹ Das beinhaltet die Bekämpfung der illegalen sowie eine europaweit einheitliche Regelung der legalen Integration. Mit über 2000 Kilometern Küste hat Italien von allen 25 EU-Staaten die längste Außengrenze. Neben Spanien ist das Land die erste Anlaufstelle für die meisten afrikanischen Immigranten. 2002 erreichten 23.719 illegale Einwanderer über den Seeweg, über Lampedusa und Sizilien, Italien. 2003 sank die Zahl auf 14.331, und weiter auf 13.635 im Jahr 2004. In der ersten Hälfte 2005 waren es mit 7.543 Personen auffallend weniger, trotz des starken Anstiegs der Migration aus Afrika.⁸⁰ Weniger als die Hälfte der Einwanderer bleibt in Italien, die meisten wandern weiter

⁷⁶ www.curia.eu.int, C-387/02.

⁷⁷ Gesetz Nr. 248/2002, „Legge Cirami“. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats kritisierte, das Gesetz widerspreche rechtsstaatlichen Prinzipien und forderte seine Abschaffung.

⁷⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven. KOM (2004) 401, S. 4.

⁷⁹ Das Anliegen Italiens einer europäischen Zusammenarbeit zum Schutz der Außengrenzen wurde während des Europäischen Konvents durch Elena Paciotti, Mitglied der UDC bzw. der EVP, und stellvertretendes Mitglied des Europäischen Konvents, vertreten. Sie beteiligte sich an einem Dokument für die Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungsfragen. Die Arbeitsgruppe setzte sich für eine verstärkte Grenzkontrollfunktion der Union und die Verankerung des Prinzips der Solidarität und Lastenteilung ein. Sie sprach sich bei legislativen Aufgaben der gemeinsamen Gesetzgebung für die qualifizierte Mehrheit und Mitentscheidung aus, um die Effizienz des rechtlichen Rahmens für die Asyl- und Einwanderungspolitik garantieren zu können. <http://european-convention.eu.int/docs/wd10/4561.pdf>

⁸⁰ www.interno.it / Rapporto annuale sullo stato di sicurezza 2005

nach Nordeuropa. Auf diesem Weg profitieren auch sie von den Vorteilen des Schengen-Abkommens und können sich, einmal nach Europa gelangt, weitgehend frei bewegen. Somit ist eine europäische Lösung dieser Fragen nicht nur im italienischen Interesse, sondern in dem aller Staaten. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bereits im Juni 2002 beim Europäischen Rat in Sevilla, ein integriertes System für die Überwachung der Außengrenzen zu schaffen.⁸¹ Italien schlug außerdem Sanktionen für diejenigen Drittländer vor, die im Kampf gegen die illegale Migration nicht kooperieren, wie die Streichung von Kooperationsprojekten und Entwicklungshilfe. Der Vorschlag wurde als solcher zwar abgelehnt, jedoch wurde das Konzept der abhängigen Kooperation in nur leicht veränderter Form angenommen.⁸²

Es gehört zu den - spärlichen - Verdiensten der italienischen Ratspräsidentschaft 2003, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen⁸³ ins Leben gerufen zu haben. Außerdem wurde das von der italienischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagene Neptunprojekt zur Bekämpfung der illegalen Immigration über den Seeweg realisiert. An gemeinsamen Einsätzen mit Luft- und Wasserfahrzeugen sind seit September 2003 Italien und Deutschland beteiligt.⁸⁴ Das Projekt Neptun-3 für die Kontrolle der Seegebiete gegen Menschenhandel, an dem allen voran Italien teilnimmt, startete am 5.10.2004.⁸⁵ 2005 sprach sich der ehemalige Außenminister und EU-Kommissar Franco Frattini angesichts der illegalen Immigration über den Seeweg und der dramatischen Unglücke der letzten Zeit für eine „European Naval Brigade“ aus, die sich verstärkt mit Rettungsoperationen im Mittelmeer und dem Kampf gegen Menschenhandel befassen sollte. Das Projekt, das der EU-Kommission Ende letzten Jahres vorgestellt wurde, soll bereits im Frühjahr 2006 die Arbeit aufnehmen.⁸⁶

Das 2002 verabschiedete Immigrationsgesetz, die so genannte *Legge Bossi-Fini*,⁸⁷ sah eine sehr restriktive Immigrationspolitik vor. Gegen einmal ergangene Ausweisungsentscheidungen konnte danach keine Berufung mehr erfolgen. Nach dem das italienische Verfassungsgericht diese Praxis im Sommer 2004 für grundrechtswidrig befunden hatte, bereitete die Regierung eine Gesetzesänderung vor, die im November vom Parlament verabschiedet wurde.⁸⁸ Danach muß ein Abschiebungsbeschluß innerhalb von 48 Stunden von einem Friedensrichter überprüft werden, ehe die Ausweisung durchgeführt werden kann. Die Strafen für die Nichtverlängerung abgelaufener Aufenthaltsgenehmigungen werden verschärft, statt einem können in Zukunft bis zu vier Jahre Haft verhängt werden. Außerdem sieht das Gesetz die Bereitstellung von 6,4 Millionen Euro für die Errichtung von Auffanglagern für Immigranten in den Ursprungsländern vor. Bereits Ende letzten Jahres verkündete die DS im Falle eines Wahlsieges die *legge Bossi-Fini* durch ein neues Gesetz zu ersetzen, dass auf der

⁸¹ Schlußfolgerungen des Europäischen Rats vom 21. und 22. Juni 2002.

⁸² P.Cuttitta, S. 132

⁸³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33216.htm>

⁸⁴ E. Greco: Prioritäten der italienischen EU-Präsidentschaft

⁸⁵ www.forza-italia.it/speciali/immigrazione.htm

⁸⁶ Agence Europe Brüssel, 21.11.05

⁸⁷ Gesetz Nr. 189/2002,

www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/immigrazione/legge189_2002.html.

⁸⁸ Gesetz Nr. 241/2004,

www.camera.it/chiosco_parlamento.asp?content=/parlam/leggi/home.htm.

legge Turco-Napolitano aufbauen solle.⁸⁹ Die legge Turco-Napolitano führte ein Prinzip der offeneren Eintrittsquoten für Länder mit entsprechender Rechtssetzung ein, während die legge Bossi-Fini strengere Quoten für Arbeitseintritt festsetzte.

L. Turco von der DS weist dagegen auf die negativen Resultate der legge Bossi-Fini hin, und fordert die vollständige EU-Harmonisierung der Einwanderungspolitik.⁹⁰ Tatsächlich stellt die Weiterentwicklung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik einen Schwerpunkt im Wahlprogramm der 'Unione' 2006- 2011 dar. Die europäische Strategie für die Kooperation auf dem Gebiet der Immigrationspolitik und der gemeinsamen Politik der Entwicklungszusammenarbeit wird eindeutig begrüßt und ihre gemeinschaftliche Fortentwicklung gefordert. Die wichtigen europäischen Fonds für die Immigrationspolitik sollen ausgebaut werden, und die Partnerschaft mit den südlichen Ländern, die ähnliche Probleme mit der Migration wie die südlichen Staaten der EU haben, vertieft werden.⁹¹ Bereits im Wahlprogramm von 2001 wurde ein einheitliches rechtliches System auf europäischer Ebene eingefordert, das für den Schutz der Bürger über die Grenzen hinweg notwendig sei, sowie für die gemeinsame Koordination und Durchführung der Immigrations-, Sicherheits- und Asylpolitik. Die Stärkung der gemeinsamen Außenpolitik trage in diesem Sinne nicht nur der internationalen europäischen Verantwortung Rechnung, sondern auch zu einer gemeinsamen europäischen Identität bei. Das neue Programm der 'Unione' bleibt dieser Haltung und der stark pro-europäischen Tradition Italiens treu.⁹²

Das Programm des Mitte-Rechts-Bündnisses von 2001 hingegen stellte die Herausforderungen der Immigration als Bedrohung für den Nationalstaat dar. Nationale Interessen und Identität würden durch die Immigration bedroht, die im Zusammenhang mit der ansteigenden Kriminalitätsrate stehe. Diese Statements begründeten das Ziel der Mitte-Rechts-Regierung, die Immigration im Kontext der Arbeitsmarktpolitik zu regulieren. Nur durch ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienten die Immigranten dem nationalen Wohlstand. Die primär marktorientierte, wirtschaftliche Sichtweise der EU begründete die wichtige Rolle, die das Mitte-Rechts-Bündnis der Rolle des Nationalstaats zuordnete.⁹³

Der Lesart der Forza Italia zufolge ging der Beschluß des EU-Gipfels von Thessaloniki 2003, die Bekämpfung der illegalen Immigration auf europäischer Ebene zu verstärken, auf eine Initiative der italienischen Regierung zurück. Die Regierung Berlusconi konkretisierte ihre Initiative, indem sie im Rahmen ihres Entwicklungshilfebudgets 50 Millionen Euro als Hilfe zugunsten der Herkunft- und Transitländer bereitstellte, um dort für mehr Beschäftigung zu sorgen. Tatsächlich wurden auf Anregung der italienischen Regierung in Thessaloniki neue Finanzmittel für die Bereiche Immigration und Grenzkontrollen im Zeitraum 2004-'06 in Höhe von 140 Millionen Euro bereitgestellt. Auf italienische Initiative wurde von der Europäische Kommission eine Machbarkeitsstudie eingefordert, um neue operative und juristische Initiativen zu analysieren, die sich zur Bekämp-

⁸⁹ www.dsonline.it/stampa/documenti/print.asp?id_doc=31196 , 6.2.06

⁹⁰ <http://www.stranieriinitalia.it/news/europa.html> Stefano Camilloni, 20.1.2006

⁹¹ http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31347.pdf

⁹² A. Kosc: Representations of the European Union and the nation state in Italian party discourse, S. 63

⁹³ A. Kosc, S. 60-61

fung des Menschenhandels anbieten. Italien setzte sich in Thessaloniki weiterhin für den Abschluss der gemeinsamen Rückübernahmeabkommen ein. Zusammen mit Großbritannien, Spanien, Griechenland und Portugal wurde schließlich für die Einrichtung eines Finanzinstruments zur Unterstützung von abgeschobenen Immigranten geworben.⁹⁴

Italien ist wesentlich später als seine nordeuropäischen Nachbarn zum Einwanderungsland geworden. Das erklärt, warum die italienische Immigrationspolitik bislang wenige Möglichkeiten für den Erwerb einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung vorsieht. Stattdessen wurden jedoch in Italien immer wieder Regularisierungen aller bis zu einem bestimmten Stichtag angekommenen Einwanderer durchgeführt. Durch die regelmäßige Wiederholung dieser Praxis verliert die restriktive Asylpolitik allerdings auch ihre Abschreckungswirkung.⁹⁵ Zuletzt wurde am 31.12.2003 das Projekt der Regularisierung der ausländischen Arbeiter im Rahmen der *legge Bossi-Fini* abgeschlossen. Von 705.404 Bewerbungen wurden 694.224 bewilligt. Bemerkenswert ist die Beobachtung, dass sich im selben Jahr die Zahl der illegalen Immigranten über den Seeweg um 40% verringerte. Besonders deutlich war auch die Abnahme des Migrationsflusses in Apulien um 96% infolge eines italienisch-albanischen Rückübernahmeabkommens. Eine ähnliche Situation ist in Kalabrien zu verzeichnen. Eine Abnahme um 92% wird auf entsprechende Abkommen mit den Mittelmeerländern zurückgeführt. Innenminister G. Pisanu sieht in diesen Zahlen die Wirksamkeit der Ziele der *legge Bossi-Fini* bestätigt.⁹⁶ Vor allem Alleanza Nazionale und Lega Nord drängen jedoch innerhalb der Regierung auf eine rigorosere Bekämpfung der illegalen Immigration. I. La Russa von der AN unterstrich im Juli 2005 die Dringlichkeit des Immigrationsproblems mit dem Vorschlag, ad hoc das Amt eines Ministers für Immigration einzuführen.⁹⁷ Bei dem ersten der beiden TV-Duelle unterstützte Berlusconi beim Thema der Immigrationspolitik erwartungsgemäß die *legge Bossi-Fini*. R. Prodi kritisierte sie dagegen scharf und verwies auf das neue Wahlprogramm der 'Unione', und die darin vertretene Haltung der Opposition.⁹⁸

Mit dem jüngst erschienenen Dossier über Immigration 2005 (IDOS) wurden neue Zahlen über den Stand der Immigration bekannt. Das Dossier läuft unter einem Projekt des European Migration Networks, das auch vom italienischen Innenministerium unterstützt wird. Die Zahl der Immigranten in der Bevölkerung belief sich demnach 2001 auf 2,8%. 2003, nach der Einführung der *legge Bossi-Fini*, stieg diese Quote auf 4,5%. Die Aufenthaltsgenehmigungen aus Arbeitsmotiven erhielten vor der Einführung des Gesetzes 2001 51,2% aller Immigranten. 2003 reduzierte sich dieser Anteil auf nur noch 17,8%. Ausgeglichen wurde dies durch die Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, die 2001 33,3% aller Immigranten erhielten und deren Quote sich bis 2003 auf 61,2% steigerte.⁹⁹ Auch die Caritas Roma veröffentlichte 2005 neue Zahlen: Demnach leben 2,8 Millionen

⁹⁴ www.forza-italia.it/speciali/immigrazione_contrasto.htm, 6.3.2006

⁹⁵ Vgl. Christina Boswell, *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, London 2003, S. 45.

⁹⁶ G. Pisanu: "Regolarizzazione, sbarchi, politica dell'immigrazione", www.forza-italia.it/speciali/immi-grazione_pisanu.htm, 29.12.2004

⁹⁷ www.alleanzanazionale.it/an/page.asp?ImgPath=null&Cat=1&Art=126 / Il giornale, 1.7. 05

⁹⁸ Corriere della Sera: "TV Berlusconi-Prodi", 3.3.06

⁹⁹ The impact of immigration on Italy's society <http://www.emnitaly.it/down/pilotstudy-english.pdf> / immigrazione dossierstatistico caritas/migrantes 2005 (IDOS)

Einwanderer in Italien, in 10 Jahren wird mit 5,5 Millionen gerechnet. Die Zahl der illegalen Immigranten wird auf 500.000 geschätzt.

4.3.2 Internationale Aspekte der Immigrationspolitik

Der Handlungsdruck nahm durch das Ansteigen der Einwandererzahlen im Sommer 2004 rapide zu, was zu rigorosen Gegenmaßnahmen führte. Anfang Oktober richtete die italienische Regierung eine Luftbrücke nach Libyen ein, auf der in Sizilien gelandete Flüchtlinge nach einer Schnellstbeurteilung ihres Rechts auf Asyl umgehend zurücktransportiert werden. Der UNHCR gab diesbezüglich schwersten Bedenken Ausdruck, welche der italienische Justizminister Castelli jedoch im Brustton der Überzeugung zurückwies.

Die verstärkte Kooperation mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge oder zumindest mit den Ländern, von denen aus sie ihre Mittelmeerüberquerung beginnen, ist seit langem ein wichtiges Anliegen der italienischen Regierung.

Italien pflegt traditionell gute Kontakte zu den arabischen Maghreb-Staaten.¹⁰⁰ So plädierte die Regierung Berlusconi im europäischen Rahmen auch energisch für die Aufhebung des Embargos gegen Libyen und ging dabei so weit, Mitte September anzudrohen, Italien würde das Embargo notfalls unterlaufen, wenn eine Aufhebung nicht absehbar werde.¹⁰¹ Bereits im August hatte Innenminister Pisanu mit den libyschen Behörden ein bilaterales Kooperationsabkommen abgeschlossen.

Am 11. Oktober 2004 beschlossen die EU-Außenminister, das Waffenembargo und die Sanktionen gegen Libyen aufzuheben. Dadurch wurde es Italien möglich, die libysche Grenzpolizei mit Motorschiffen, Helikoptern und Nachtsichtgeräten auszustatten. Die italienische Regierung hatte die Exporte schon lange angestrebt, um den Immigrationsdruck zu mindern, wurde aber durch das Embargo daran gehindert, das auch double-use-Güter wie die genannten umfaßte. Über die Migrationskontrolle hinaus sind die Exporte auch wirtschaftlich lohnend für Italien. Italien macht mit Deutschland, Großbritannien und Frankreich 50% des Importmarktes Libyens aus.¹⁰²

Auch Bundesinnenminister Schily hatte im Sommer eine weitergehende Kooperation mit den nordafrikanischen Herkunfts- bzw. Transitländern vorgeschlagen, aus denen die Immigranten die oft gefährliche Reise über das Mittelmeer antreten. Die Idee, dort mit europäischer Unterstützung Auffangzentren zu errichten und so Flüchtlinge, die kein Anrecht auf Asyl haben, gar nicht erst nach Europa kommen zulassen, unterstützte der italienische Innenminister Pisanu energisch. Bereits am 12. August trafen sich der deutsche Innenminister und sein italienischer Amtskollege in Lucca in der Toscana, um diesen Plan zu besprechen.¹⁰³ Spanien und Frankreich äußerten hingegen Bedenken. Bisher konnte der Ministerrat in dieser Sache keine Entscheidung treffen.

Damit scheiterte die Idee der Auffangzentren für Nordafrika zum wiederholten Mal. Das Konzept einer europäischen, exterritorialen Immigra-

¹⁰⁰ Vgl. Ciampi "L'Onu unica fonte di legittimità", in: La Repubblica vom 20.12.2002.

¹⁰¹ Vgl. Italienisch-libyscher Plan gegen Migrant, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.09.2004, S. 4.
¹⁰² http://europa.eu.int/comm/external_relations/lybia/intro/index.htm

¹⁰³ Vgl. Patto Tedesco, in: Corriere della Sera, 13.08.2004.

tionspolitik verbleibt aber als konkrete Aufgabe bei der EU-Kommission und ist Gegenstand der bilateralen Zusammenarbeit Italiens mit Libyen.¹⁰⁴ Wiederholt betont Innenminister Pisanu bilaterale Verträge zwischen Ländern, aus denen Immigranten kommen und den Zielländern als die beste Strategie gegen illegale Einwanderung.¹⁰⁵ Nach Treffen in Libyen Anfang dieses Jahres berichtet Pisanu von Plänen neuer bilateraler Projekte mit Libyen für ein Programm 2006, dessen Ziel die regulierte Immigration ist.¹⁰⁶

Von Menschenrechtsorganisationen wie AI werden Vorwürfe formuliert, dass Italien seine internationalen Verpflichtungen und die Einhaltung internationaler Schutzabkommen verletze. Seit Oktober 2004 werden die Flüchtlinge, die auf Lampedusa landen, ohne ordentliches Asylverfahren und Feststellung der Personalien von den italienischen Behörden nach Libyen abgeschoben. Im Oktober 2005 berichtete die Zeitung *l'Espresso* über das Auffanglager in Lampedusa. Die Reportage führte dazu, dass die Justiz- und Verwaltungsbehörden zwei Untersuchungen über die Zustände in dem Lager einleiteten, nachdem ein Reporter menschenverachtende, desolate Zustände angeprangert und nachgewiesen hatte.¹⁰⁷ Auf die Flüchtlingsdramen in Lampedusa reagierte Innenminister Pisanu mit der Forderung nach einer EU-weiten Lösung, da Libyen und Italien das Problem der illegalen Immigration über den Seeweg alleine nicht lösen können.¹⁰⁸ Die Initiative hatte insofern Erfolg, als das der Europäische Rat im Dezember 2005 einen Gesamtansatz zu Migrationsfragen vereinbarte, der vorrangig Maßnahmen für Afrika und den Mittelmeerraum vorsieht. Diese Erstmaßnahmen sollen von Frontex¹⁰⁹, der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, die seit Mai 2005 ihren Betrieb aufgenommen hat, koordiniert werden. Frontex erhält durch den EU-Fonds zur Sicherung der Außengrenzen ein Budget von 2,1 Milliarden Euro.¹¹⁰

Das Problemfeld Migration soll als Thema im politischen Dialog zwischen der EU und der Afrikanischen Union verankert werden, eine EU-AU-Ministerkonferenz ist für 2006 in Marokko geplant.¹¹¹ Mit Beginn der österreichischen Ratspräsidentschaft steht außerdem ein Pilotprojekt der geplanten regionalen Schutzprogramme in Tansania an, das mit 800.000 Personen die größte Zahl von Flüchtlingen in Afrika aufweist, und hauptsächlich von Italien und Spanien unterstützt wird. Es ist jedoch fraglich, wie ein regionales Schutzprogramm mit den begrenzten Zielen, die dem Programm AENEAS zur Verfügung stehen, dauerhaft Wirkung erzielen kann.¹¹² Die österreichische Ratspräsidentschaft setzt sich daher auch dafür ein, dass die EU mit Algerien, Libyen und Marokko Rückübernahmeabkommen abschließt, um den Migrationsdruck zu steuern.¹¹³ Mit Libyen

¹⁰⁴ in: *Le Monde* 17.05.2005 bzw. siehe H.Dietrich: Das Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung

¹⁰⁵ BBC Monitoring European, 28.11.05

¹⁰⁶ www.intrno.it, 20.1.06

¹⁰⁷ *Ai-Journal*: 1.12.05

¹⁰⁸ www.intrno.it, 20.1.06

¹⁰⁹ http://europa.eu.int/agencies_jha/frontex_de.htm

¹¹⁰ *The Times*, 30.4.05

¹¹¹ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf

¹¹² KOM(2005) 388 Papier zur Bekämpfung unerwünschter Migration/regionale Schutzprogramme/Pilotprojekt Große Seen

www.register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11989.de.05.pdf

¹¹³ Paolo Cuttitta: "Africa ante Portas?", S. 133

sollen so bald wie möglich die Verhandlungen für eine EU-Libyen-Kooperation abgeschlossen werden, um notwendige Projekte zur Bekämpfung der Immigrationsproblematik zu verwirklichen.

EU-Kommissar F. Frattini betont, dass die EU bereit sei, Verhandlungen mit Libyen über ein Kooperationsabkommen abzuschließen, die Finanzhilfen und Projekte zur Bekämpfung der illegalen Immigration vorsehen. Für 2006 würde die EU 35 Millionen Euro für die Bekämpfung der illegalen Immigration vorsehen. Auch G. Fini zufolge muss bereits jetzt auf Gemeinschaftsebene gehandelt werden, und eine gemeinsame europäische Immigrationspolitik vollständig verankert werden. Die *legge Bossi-Fini* sei auch für andere Mitgliedstaaten aufgrund der Bindung der Aufenthaltsgenehmigung an eine Arbeitserlaubnis interessant. Auf diese Weise könne eine gesteuerte und effektive Integration garantiert werden.

4.4 Italien im europäischen Verfassungsprozeß

4.4.1 Italien im Konvent

Im Konvent zur Zukunft Europas wurde die italienische Regierung durch den stellvertretenden Regierungschef Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale) und seinen Stellvertreter Francesco Speroni (Lega Nord) repräsentiert. Fini war im Februar 2002 von Ministerpräsident Berlusconi als Konventsvertreter der italienischen Regierung durchgesetzt worden. Föderalisten in Italien und Europa befürchteten, daß diese beiden Vertreter an Stelle der verlässlichen Unterstützung bisheriger italienischer Regierungen für den Integrationsprozeß, nun für eine Stärkung der Nationalstaaten zu Lasten der Gemeinschaft einträten. Fini äußerte sich im Vorfeld indes betont europafreundlich,¹¹⁴ seine Anträge im Konvent zielten allerdings in der Tat auf eine Stärkung der nationalen Regierungen gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament ab. In einem seiner Anträge forderte er, daß im Bereich der geteilten Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten Handlungen der Union nur komplementär zu denen der Mitgliedstaaten sein dürften. Substituieren sollten sie diese nicht.¹¹⁵ Dies hätte den Handlungsspielraum der Union in der Weiterentwicklung der Binnenmarktpolitiken empfindlich eingeschränkt.

Finis Stellvertreter Speroni von der Lega Nord setzte sich erwartungsgemäß für die Stärkung der Regionen ein, und forderte etwa für den Ausschuß der Regionen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof. Außerdem schlug er die Einschränkung des alleinigen Initiativrechts der Kommission vor.¹¹⁶ Die meisten Vorschläge der beiden Regierungsvertreter hatten den Schutz nationalstaatlicher Souveränitätsrechte zum Ziel. Insgesamt war Finis Haltung zwar nicht so restriktiv wie die einiger britischer Konventsmitglieder, verglichen mit anderen italienischen Vertretern zeigte er jedoch eine deutliche Zurückhaltung gegenüber weiteren Integrationsritten. G. Fini setzte sich für den abgeschwächten Vorschlag der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in der GASP ein, mit der Mög-

¹¹⁴ Rossi, *New Trends in Italy's European Policy*, S. 106.

¹¹⁵ Piero Fassino, *Intervento*, Camera dei Deputati, Resoconto della 276a seduta, 06. 03. 2003.

¹¹⁶ Francesco Speroni, *Beitrag im Konvent*, Protokolle der Plenarsitzungen vom 05./06.12. 2002 und vom 06./07. 02. 2003.

lichkeit eines 'opt-out' für die Durchführung der getroffenen Entscheidungen.¹¹⁷ Seine Parteigenossin Cristiana Muscardini aus dem Europäischen Parlament unterschied sich in ihren Positionen deutlich von Fini. Sie trat für eine konsequentere Vergemeinschaftung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit Mehrheitsentscheidungen selbst im Bereich der Verteidigungspolitik ein.¹¹⁸ Ihre Mitarbeit im Konvent war also mehr institutionell als parteipolitisch beeinflusst.

Die beiden Vertreter von Forza Italia sowie der Christdemokrat Marco Follini (UDC) folgten im Konvent den Vorschlägen der EVP-Fraktion, die für weitergehende Integration und die Stärkung des Europäischen Parlaments eintraten, wobei Follini sich teils deutlich von den Standpunkten Gianfranco Finis distanzierte. Dies ist bedenkenswert angesichts der Tatsache, daß die beiden als Parteivorsitzende ein hohes Interesse an gutem Einvernehmen haben mußten.

Die Mitglieder des Ulivo vertraten im Konvent die traditionelle integrationsfreundliche Linie italienischer Europapolitik und beteiligten sich aktiver an der Arbeit als die übrigen italienischen Konventsteilnehmer. Ein gemeinsames Petition aller Italiener im Konvent war die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag, für die sich auch die katholische Kirche und des Gewerkschaftsbundes CGIL energisch einsetzten. Hinter dem Konsens in dieser Frage steht ein hoher gesellschaftlicher Druck, der Handlungsalternativen und damit eine Diskussion beinahe ausschloß. Mit einem Beitrag zur Schaffung eines europäischen Außenministerpostens von L. Dini¹¹⁹ drückt sich die grundsätzliche Haltung der italienischen Konventsmitglieder für die Unterstützung und Weiterentwicklung der GASP aus. Die italienische Regierung unterstützt die Einrichtung eines europäischen Außenministerpostens und die Vorschläge zur Stärkung der ESVP.¹²⁰ Während der Ratspräsidentschaft unterstützte Italien Vorschläge für die Verteidigungspolitik, wie die Entscheidung eine Militärsache in Brüssel einzurichten. Italien sprach sich dagegen gegen ein operatives EU-Hauptquartier aus, dass eine Alternative zu SHAPE werden könnte. Verteidigungsminister A. Martino sagte „eine solche Militärsache wird die Planungskapazität der EU für die Ausführung autonomer militärischer Operationen erhöhen, ohne ein Hauptquartier einzurichten, dass die Nato-Strukturen in Frage stellen würde“.¹²¹ So war die Reaktion Italiens auf den so genannten „Pralinen“- bzw. „Mini-Verteidigungsgipfel“ von Belgien, Frankreich, Deutschland und Luxemburg vom 29.4.2003 negativ, bei dem die Etablierung eines eigenständigen EU-Hauptquartiers gefordert wurde. Auch während der Regierungskonferenz betonte Italien die Kompetenzen der Nato, die aber den Aufbau ähnlicher europäischer Strukturen nicht einschränken sollten.¹²²

Insgesamt brachten die italienischen Konventsmitglieder nur wenige bedeutende Initiativen ein. Eine Ausnahme war der Neapolitano-Bericht zur Rolle der nationalen Parlamente.¹²³ Da der Europaabgeordnete Napo-

¹¹⁷ E. Greco, Italy's European Policy and its Role in the EU Convention, S. 131

¹¹⁸ Cristiana Muscardini, Beitrag im Konvent, Änderungsanträge zu Art. I-30 und Art. III-205.

¹¹⁹ <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00387d2.pdf>

¹²⁰ E. Greco: "Italy's European Policy", S. 132

¹²¹ A. Martino: "L'Italia e la PEDS", in: La Comunità Internazionale, Vol. LIX, Nr. 2/2004, S. 205

¹²² M. Comelli, G. Gasparini: Italy, ESDP and the avantgard, CFSP Forum, Vol. 2, S. 10
www.forenet.info

¹²³ Resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration, Brüssel, 06. 02. 2002

tano selbst nicht Mitglied des Konvents war, wurde sein Vorschlag dort von anderen Europaabgeordneten und Parlamentsvertretern vorgetragen.

Vehement forderten italienische Vertreter, vor allem der ehemalige Außenminister Lamberto Dini (Margherita), die Schaffung einer klaren Normenhierarchie im europäischen Vertragsrecht. Italien hat sich seit Maastricht bei allen Vertragsrevisionen dafür eingesetzt, daß europäische Rechtsakte nach ihrem Rang (Normen mit Verfassungsrang, legislative, regulative und administrative Normen) unterschieden und dementsprechend jeweils präzise Verfahren für ihr Zustandekommen festgelegt würden.¹²⁴

Während die übrigen großen Mitgliedstaaten wiederholt gemeinsame Standpunkte entwickelten, blieb Italien stets außen vor. Die lange Tradition der Kooperation mit Deutschland und Frankreich, deren Vorschläge sich Italien bei vergangenen Vertragsrevisionen oft zu Eigen gemacht hatte, erklärte Berlusconi bereits im Vorfeld des Konvents für überholt. Stattdessen kündigte er eine enge Kooperation mit Großbritannien und Spanien an, deren Ergebnisse indes ausblieben. Es existiert eine einzige gemeinsame Erklärung der Regierungschefs Berlusconi und Aznar, in der sie die Schaffung einer dauerhaften Ratspräsidentschaft, die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verträge, eine starke Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen unterstützen.¹²⁵ Keiner dieser Punkte bot zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung einen innovativen Beitrag zu einer strittigen Frage, weswegen die Erklärung auch kaum Beachtung fand.

Die Analyse der Konventsarbeit der italienischen Vertreter aus Opposition und Regierung bestätigt die These, daß bei den Mitte-Links-Parteien die Tradition der Integrationsfreundlichkeit bis hin zu explizit föderalistischen Positionen weitergeführt wird, während im Regierungslager das Ergebnis weniger eindeutig ausfällt. Bei den Vorschlägen der Regierungsvertreter verbirgt sich hinter europhiler Rhetorik häufig der Versuch, nationalstaatliche Kompetenzen auszuweiten. Klar erkennbare italienische Interessen im Konvent waren die Einbeziehung der Grundrechtecharta, die Klärung der Kompetenzhierarchie und eine Weiterentwicklung der GASP. Durch das wenig koordinierte Auftreten gelang es den Italienern im Konvent jedoch nicht, entscheidenden Einfluß auf das Verhandlungsergebnis zu nehmen. Giuliano Amato muß von dieser Kritik ausgenommen werden. Er verstand seine Rolle jedoch als Anwalt des europäischen und sozialdemokratischen Interesses und weniger als Vertreter italienischer Interessen oder gar der italienischen Regierung, der er politisch fern steht.

4.4.2 Das Fiasko der Ratspräsidentschaft

Für die italienische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 hatten sich die Berater des Ministerpräsidenten großes vorgenommen. Nicht nur war das Schmuttelkind-Image des Medien-Premiers auf europäischer und internationaler Bühne aufzupolieren, auch sollte Italien als

www.europa2004.it/UK/EU_Parliament.htm#EP2002.

¹²⁴ Lamberto Dini, Beitrag im Konvent, Protokoll der Plenarsitzung vom 05./06.12. 2002.

¹²⁵ Documento italo-spagnolo sui temi della Convenzione Europea e della Conferenza intergovernativa, Rom 28. 11. 2002, www.europa2004.it/IT/Leaders_EU.htm#Documento/S2002/11/28.

entscheidender Initiativgeber rehabilitiert werden, wie man es als einer Gründernation der Europäischen Gemeinschaft würdig erachtete. Nicht zuletzt sollte eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft auch innenpolitische Spannungen beheben. Mit der Regierungskonferenz über den Verfassungsvertrag stand in der Tat eine echte Herausforderung, ein Projekt von historischer Tragweite an.

Bereits der Auftakt der Ratspräsidentschaft im Europäischen Parlament geriet jedoch zur Pleite. Mit der Verunglimpfung des Europaabgeordneten Martin Schulz (PSE) sowie aller Europaparlamentarier als „Touristen der Demokratie“¹²⁶ übertraf der neue Ratspräsident der Europäischen Union die schlimmsten Befürchtungen. Im Laufe der folgenden Monate stellte er mehrfach unter Beweis, daß ihm die Inhalte und Ideen europäischer Politik fremd geblieben waren, so etwa bei einem Staatsbesuch in Israel sowie bei Treffen mit türkischen Vertretern und mit dem russischen Präsidenten Putin. Nachdem Berlusconi letzterem versichert hatte, daß er seine Tschechien-Politik unterstütze, sah sich der Rat der EU-Außenminister zum ersten Mal in seiner Geschichte gezwungen, richtig zu stellen, daß die Erklärung des EU-Ratspräsidenten in diesem Fall nicht der offiziellen Position der EU entsprochen habe.

Zusätzlich beschwert wurde die Ratspräsidentschaft wie erwartet durch das problematische persönliche Verhältnis zwischen dem italienischen Ministerpräsidenten und Kommissionspräsident Romano Prodi. Trotz der beiderseitigen Beteuerungen, sich während der Ratspräsidentschaft in überparteilicher Kooperationsbereitschaft zu üben, kam es sehr schnell zu Zwischenfällen, wie etwa als Berlusconi bei der Eröffnung der Regierungskonferenz in Rom „vergaß“ Prodi das Wort zu erteilen.

All diese Fehltritte hätte man der italienischen Ratspräsidentschaft verzeihen, wenn nicht auch die Regierungskonferenz gescheitert wäre. Das ungeschickte Agieren des Ministerpräsidenten trug sicher nicht dazu bei, einer Einigung den Weg zu ebnen, dennoch wurde Spanien und Polen die Hauptschuld am Scheitern des Gipfels gegeben. Diese beiden Staaten lehnten die vom Konvent vorgeschlagene doppelte Mehrheit sowie den Kompromißvorschlag der Ratspräsidentschaft ab und hielten an der Gewichtung der Stimmen im Ministerrat fest, die der Vertrag von Nizza vorsieht.

Kritisiert wurde aber auch die italienische Verhandlungsführung, die es nicht geschafft hatte, die verschiedenen Parteien zu einem Kompromiß zu bewegen. Die Präsidentschaft legte am Gipfeltreffen in Brüssel am 12./13. Dezember eine Zusammenfassung der kompromißfähigen Punkte vor, die sich auf über 80 Prozent der Konventsanschläge beliefen. Zu den strittigen Fragen, d.h. Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit sowie Zusammensetzung von Kommission und Parlament, präsentierte die Präsidentschaft zwar Lösungsvorschläge; diese waren jedoch nicht mit den kritischen Mitgliedstaaten abgestimmt. Eine von Berlusconi mit großem Gestus angekündigte „Wunderwaffe“ stellte sich im Endeffekt als inexistent heraus. Die wenigen Ergebnisse, die erzielt werden konnten, betrafen die Standortentscheidungen für eine Anzahl von Agenturen, sowie die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur.¹²⁷

Die Frage, ob ein geschickteres Agieren der Präsidentschaft eine Eini-

¹²⁶ Caciagli, Italien und Europa, S. 29.

¹²⁷ FAZ: „Parma ist Sitz der EU-Lebensmittelbehörde“, 16.7.05

gung über den Verfassungsvertrag in Rom ermöglicht hätte, ist im Nachhinein nicht zu beantworten. Es existiert auch die Ansicht, das Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 hätte gezeigt, daß die Europäer diesmal eben nicht bereit waren, sich auf einen Minimalkonsens einzulassen, sondern daß von allen Staaten ein deutliches Bekenntnis zur Integration gefordert wurde.¹²⁸ Eine ähnliche Position vertrat vor allem gegenüber italienischen Medien auch die Regierung Berlusconi. Eine Einigung sei eben deswegen nicht möglich gewesen, weil Italien keine Anpassung nach unten habe zulassen wollen. Mit Blick auf die gesamte Europapolitik der Regierung Berlusconi mag diese Darstellung wenig überzeugen - daß das Aufsehen erregende und vielleicht auch aufrüttelnde Scheitern im Dezember gleichzeitig den Weg für die Einigung unter irischer Ratspräsidentschaft ebnete, ist nicht ganz von der Hand zu weisen.

Ungeachtet dieser Überlegungen zeigte die Inszenierung des italienischen Semesters sehr deutlich, daß Berlusconi die Philosophie des Europäischen Aufbauwerks fremd blieb. Das äußerte sich dahingehend, daß für ihn die (Fernseh-)Bilder, die Symbole zu jedem Zeitpunkt über den Inhalten standen, was sich in seiner Haltung unter irischer Ratspräsidentschaft fortsetzte. Auf die Frage nach der italienischen Position zum sich abzeichnenden Kompromiß beschied er den irischen Premier Bertie Ahern, ihm sei vollkommen gleich, was in dem Vertrag stehe, solange er in Rom unterzeichnet werde.

Insgesamt fällt das Urteil über die italienische Ratspräsidentschaft sowohl im europäischen Ausland als auch in der italienischen Öffentlichkeit und den unabhängigen Medien negativ aus. Betrifft der Vorwurf aus anderen Mitgliedstaaten vor allem die ungeschickte Verhandlungsführung und die Verärgerung einzelner Delegierter und Regierungschefs durch irreführende Verhandlungstaktiken und Unzuverlässigkeit, so bemängelt die Opposition auch, die Regierung habe die europhile Tradition Italiens verraten, indem sie ohne Zwang Kompromisse auf niedrigem Niveau akzeptiert habe. Dieser Vorwurf bezieht sich vor allem auf die Innen- und Justizpolitik. Bedenkt man Berlusconis Sträuben gegen die Justizielle Zusammenarbeit, ist das durchaus plausibel.

Dennoch findet diese Kritik keinen Widerhall in der Selbstwahrnehmung und Selbstdarstellung der Regierung. Zu Beginn der irischen Ratspräsidentschaft betonte Außenminister Frattini, das Kompromißpapier vom Dezember stelle aus italienischer Sicht bereits ein schmerzhaftes Zugeständnis dar. Weitere Konzessionen seien nicht möglich. Das vordringlichste Anliegen der italienischen Vertreter war zuletzt der Gottesbezug in der Präambel des Verfassungsvertrags. Einen Verweis auf die christlichen Wurzeln Europas fordern außer der katholischen Kirche auch die Gewerkschaften, die sich damit eine Forderung einer Mehrheit der Bevölkerung zu Eigen machten. Hierin zeigt sich zum wiederholten Mal welch hohen Wert die Italiener auf Symbolik legen.

In der Regierungskonferenz wie während des Konvents hat die italienische Regierung stets für sich in Anspruch genommen, eine weitgehende Vertiefung der europäischen Integration zu betreiben. Allerdings erweisen sich einige Projekte unter dieser Flagge bei näherem Hinsehen als Aktionen zum Schutz nationaler Interessen und nationalstaatlicher Kompeten-

¹²⁸ Vgl. Stefan Ulrich, Die Chance des Scheiterns, in: Süddeutsche Zeitung, 15.12.2003, S. 4.

zen und Einspruchsrechte. Derartige Manöver stehen im Gegensatz zu der Politik der Vorgängerregierungen, was besonders deutlich wurde, da einige ihrer Exponenten wie Lamberto Dini oder Giuliano Amato im Konvent ebenfalls vertreten waren. Die Beiträge der Ulivo-Mitglieder im Konvent entsprachen der traditionellen pro-europäischen Haltung, die eine Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen und den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in weiteren Bereichen befürwortet.

4.4.3 Ratifizierung

Die Debatte um die Ratifizierung und ein etwaiges Referendum spielte in der italienischen Öffentlichkeit im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten eine geringere Rolle. Das hängt unter anderen damit zusammen, daß in Italien grundsätzliche Integrationskepsis oder die Angst vor einem europäischen Superstaat immer noch die absolute Ausnahme darstellt. Ein wesentlicher Grund ist aber auch, daß die italienische Verfassung keine Volksabstimmung über völkerrechtliche Verträge zuläßt, so daß ein Referendum über den Verfassungsvertrag ohne eine Verfassungsänderung rechtlich ausgeschlossen gewesen wäre.¹²⁹ Dennoch hatten anfängliche Spitzenpolitiker aller Lager sich für eine Volksbefragung ausgesprochen, wohl auch um das Thema Europa wieder vermehrt ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Zudem bot diese Frage Politikern aller Parteien eine Chance, sich als authentische Vertreter des Volkswillens zu zeigen, ohne sich dafür zu weit aus dem Fenster zu lehnen oder wirklich kreativ sein zu müssen.

Außerdem legte Berlusconi Wert darauf, daß Italien als einer der ersten Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifiziert, nachdem dieser am 29. Oktober in Rom von den Staats- und Regierungschefs der EU feierlich unterzeichnet wurde. Das Kabinett verabschiedete Ende Oktober 2004 ein Ratifizierungsgesetz. Dagegen stimmten nur die Vertreter der Lega Nord, die ein Referendum fordern. Das Gesetz benötigte dann die zweimalige Zustimmung beider Kammern mit einem Mindestabstand von drei Monaten. Der Ratifizierungsprozess verlief komplikationsfrei, wovon auszugehen war, da auch die meisten Oppositionsparteien ihre Zustimmung angekündigt hatten. Wesentliche Vorbehalte äußerte außer der Lega lediglich Rifondazione Comunista. Nach Abschluss der Beratungen in den Ausschüssen der Deputiertenkammer empfahl der Ausschuss für Auswärtige und EU- Angelegenheiten am 17. Januar 2005 dem Plenum die Ratifikation.¹³⁰ Am 25. Januar 2005 stimmte das Abgeordnetenhaus der Ratifikation des VVE mit überwältigender Mehrheit von 436 gegen 28 Stimmen der Lega Nord und der Kommunisten bei fünf Enthaltungen der Grünen zu.¹³¹ Am 6. April 2005 stimmte auch der Senat mit großer Mehrheit für den VVE. 217 Ja-Stimmen standen 16 Ablehnungen gegenüber. Enthaltungen gab es keine.¹³²

¹²⁹ Art. 75 der italienischen Verfassung, www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm.

¹³⁰ Vgl. La camera dei Deputati / Commissione Permanete Affari Esteri e Comunitari: Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004, Dok. Nr. 5388-A, 17 Januar 2005.

¹³¹ Vgl. <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/22164.htm>.

¹³² Vgl. "Ratifica della Costituzione europea da parte dell'Italia: discussione oggi in Senato", in: SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV LEGISLATURA, 773a SEDUTA PUBBLICA, RESOCONTO,

In der italienischen Öffentlichkeit stellt die Frage nach einem Referendum kein bedeutendes Thema dar.¹³³ Nach der Eurobarometerstudie von 2004, vor der Ratifikation des VVE, befürworteten 73% den VVE, 14% gaben keine Zustimmung und 13 % enthielten sich.¹³⁴ Nach den Negativvoten in F und NL hat sich das Stimmungsbild der Italiener 2005 nach der neuesten Eurobarometerumfrage etwas verschoben. Für die Fortführung des Ratifikationsprozesses sprechen sich 31% aus und für eine neue Aushandlung des VVE 38 %. Die komplette Annullierung des VVE forderten 7% und 24% enthalten sich.¹³⁵

Zum einjährigen Jubiläum der Unterzeichnung des VVE ließ die italienische Regierung 18 Millionen Stück einer 2-Euro-Münze prägen, auf der der europäische Verfassungstext abgebildet ist. Anfragen an die Europäische Kommission bezüglich einer Rechtsverletzung, da der VVE noch nicht ratifiziert ist, wurden zurückgewiesen. Es handele sich bei der Prägung um kein rechtliches Problem, da auch die zwölf Sterne, das Wappen der EU, abgebildet seien. Dass es sich dabei aber nicht nur um rein symbolische Politik handelt, wird angesichts der hohen Auflage deutlich.¹³⁶ Gerade nach den ablehnenden Voten in Frankreich und den Niederlanden ist auffällig, dass Italien seine pro-europäische Haltung besonders demonstrieren will. Gleichzeitig ist dieser Schritt auch ein Indiz für die italienische Furcht, sich innerhalb der EU zu sehr isoliert zu haben.

Die Ratifikationsdebatte war von Beginn an auf politische Führer und Experten begrenzt. Eine breitere Öffentlichkeit konnte nicht erreicht werden, da es einerseits kein Referendum gab, und andererseits die parlamentarische Ratifikation von den Medien kaum thematisiert wurde. Im Gegensatz dazu erregte das Doppelnein in Frankreich und den Niederlanden die erhöhte Aufmerksamkeit der Massenmedien. Die Reaktionen der italienischen Regierung und der Opposition waren dabei nicht besonders alarmierend. R. Prodi äußerte jedoch unmittelbar nach der Ablehnung, dass ein Nein in den beiden Ländern „das Ende für Europa“ bedeute. G. Fini äußerte sich diplomatischer.¹³⁷ Die Bedeutung und die Konsequenzen des Neins der Franzosen seien nicht zu unterschätzen, sollten aber auch nicht Auslöser einer Katastrophe sein.¹³⁸

Italien gilt als Vertreter der Fortsetzung des Ratifikationsprozesses. In Italien wurden, auch von Außenminister G. Fini, als Gründe für die beiden Negativ-Voten vor allem wirtschaftliche Stagnation, Angst ausgelöst durch die Osterweiterung, der Mangel an Transparenz der EU-Institutionen, und die zunehmende Anti-EU-Rhetorik einiger Politiker angeführt. C. Ciampi betonte außerdem, „... das Ergebnis der Referenden zeigte, dass viele Bürger ihre Erwartungen in der EU zu kurz gekommen sahen. Sie fühlen sich von Entscheidungen ausgeschlossen, die für ihre Zukunft wichtig sind, und die Einfluss auf ihren Alltag haben.“¹³⁹

SOMMARIO E STENOGRAFICO, MERCOLEDÌ 6 APRILE 2005, Legislatura 14^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 773 del 06/04/2005.

¹³³ La Stampa: „Veto bipartisan sulla Costituzione UE“, 21.4.2004

¹³⁴ Eurobarometer 62 2004

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_it_nat.pdf

¹³⁵ Eurobarometer 64 2005

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_it_nat.pdf

¹³⁶ Corriere della Sera: „Già conati 18 milioni di pezzi dalla Zecca“, 17.11.05

¹³⁷ M. Comelli: CFSP Watch 2005-Italy, S. 4

¹³⁸ Il Giornale: „France flunks the treaty, not Europe“, 1.6.2005

¹³⁹ „United for Europe“, gemeinsamer Artikel der Präsidenten Italiens und Deutschlands u.a., 15.7.2005

M. D'Alema, der Parteivorsitzende der DS, sah in der Angst, mit der Erweiterung die nationale und europäische „Identität“ und „erworbene soziale Rechte“ zu verlieren, als die wichtigen, ernstzunehmenden Faktoren für das Nein.¹⁴⁰

Nach dem Doppelnein äußerte sich M. D'Alema für die Option „Nizza-Plus“, also eine Reform der EU auf der Grundlage des Vertrags von Nizza, entlang der im VVE vorgezeichneten Verfahren und Instrumente. Unter den zu verwirklichenden Neuerungen nennt er den Europäischen Außenminister.¹⁴¹

Außenminister G. Fini spricht nach dem Doppelnein von der moralischen Pflicht Italiens als Gründerland und von der politischen Pflicht aller Ratifizierländer den Ratifizierungsprozess weiter voranzutreiben. Neben den erreichten wirtschaftlichen Erfolgen betont er die Weiterentwicklung der GASP.¹⁴² Selbst wenn 2007 der Ratifikationsprozess nach der Reflexionsphase fortgesetzt würde, bestünde weiterhin Unsicherheit über die Lösung zur Behebung der Vertragskrise. Der Ratifikationsprozess könne nicht einfach wiederholt werden. Die politischen Ausgangsbedingungen müssten sich, besonders in den Ländern, in denen der VVE abgelehnt wurde, entscheidend ändern. Im Zuge des Vorschlags der deutschen Bundeskanzlerin spricht sich Fini für ein Zusatzprotokoll sowie für die Option der Vorabimplementierung einzelner VVE-Elemente aus.¹⁴³ Jedoch könne man nicht erwarten, mit Unterstützung Italiens nur einige Teile umzusetzen und andere Teile endgültig auf das Abstellgleis zu stellen.¹⁴⁴

R. Prodi sprach sich nach dem Doppelnein für die Wiederaufnahme des Verfassungsprozesses aus. Eine neue Debatte über die Inhalte des VVE solle Ziele für ein soziales Europa beinhalten, um das Vertrauen der Bürger in die EU zurück zu gewinnen. Als Basis dienten bereits erreichte Erfolge wie der gemeinsame Binnenmarkt, die Währung und die Erweiterung.¹⁴⁵ Das Wahlprogramm 2006 der 'Unione' will mit einem „Nein zum Status Quo und zu Nizza“ die Reflexionsphase nutzen, um Reformen der EU-Institutionen voranzubringen. Es wird besonders die gemeinsame Außenpolitik und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, erwähnt. Die baldige Institutionalisierung des europäischen Außenministerpostens, bzw. die verstärkte außenpolitische Zusammenarbeit, ist ein Ansinnen der 'Unione', damit die EU außenpolitisch dennoch als Einheit auftreten kann. Diese Haltung drückt sich auch in der Haltung der 'Unione' zur UN-Reform aus, indem sich das Bündnis für einen europäischen Sitz im Sicherheitsrat einsetzt. Dazu soll 2007 genutzt werden, wenn Italien turnusgemäß einen Sitz erhält. 2009 solle als Zieldatum für die Erarbeitung einer Lösung der VVE-Frage definiert werden. Die Bevölkerung solle dann bei den EU-Parlamentswahlen über den VVE abstimmen.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Corriere della Sera: „Una bandiera dell'Europa e una scheda con il “no” che ha vinto in Francia“, 31.5.05

¹⁴¹ Il Sole 24Ore, G. Amato: „Carta Ue, due opzioni e il coraggio delle riforme“, 5.6.2005

¹⁴² Corriere della Sera: „No becomes a veto“, 31.5.2005

¹⁴³ La Stampa: „A french no cannot halt the new Europe“, 27.5.2005

¹⁴⁴ F. Zanon: „Il dibattito sulla riforma costituzionale dell'UE“, S. 6 / siehe Beitrag G. Fini nach dem Europäischen Rat in italienischen Parlament, 21.12.2005

¹⁴⁵ <http://www.romanoprodi.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=793&sid=5> / 1.2.2006, Il discorso ai parlamentari europei del centrosinistra: L'Italia dell'Unione in Europa e nel Mondo

¹⁴⁶ http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31307.pdf, S. 86-89

4.5 Zwischenbilanz

Unter dem Strich bestätigt die Analyse der italienischen Europapolitik das Fehlen einer langfristig angelegten, politikfeldübergreifenden Agenda. Statt dessen wird die Außen- und Europapolitik der Regierung Berlusconi mehr durch ihren Stil und ihre Darstellung bestimmt als durch Inhalte und rationale, kalkulierbare Interessen. Auch die Ankündigung Berlusconis, künftig nicht mehr bedingungslos pro-europäisch zu denken, sondern die nationalen Interessen zielstrebig zu verfolgen, ist damit zumindest im Hinblick auf den zweiten Teil des Statements widerlegt.

Die kompromißlose Integrationsfreudigkeit, die lange Zeit italienische Europapolitik prägte, ist unter der derzeitigen Regierung abgelöst worden von einer Politik, die

das Primat der Europäischen Integration relativiert durch eine Aufwertung der transatlantischen Partnerschaft, und der bilateralen, mit den EU-Partnern nicht rückgekoppelten Kooperation,

innerhalb der Europäischen Union größeren Wert auf nationale Interessen legt, über die die Regierenden die Definitionshoheit besitzen, und vielfach die Stärkung der nationalen Regierungen gegenüber der Europäischen Kommission verfolgt,

sich der Identifizierung langfristiger Strategien, Ziele, strategischer Prioritäten und damit auch der Posterioritäten offen widersetzt, da sie häufig sprunghaft und durch die außen- oder parteipolitisch induzierte Interessenlagen bestimmt agiert.

Entscheidenden Einfluß auf außenpolitische Entscheidungen haben nicht klar definierte nationale Interessen, sondern innenpolitische und vielfach koalitionsinterne Zwänge sowie politisch oder persönlich motivierte Anliegen des Regierungschefs. Das dadurch entstehende Gesamtbild ist dementsprechend uneinheitlich. In scharfem Kontrast steht dabei das forsche Auftreten zu den letztendlich ausgesprochen spärlichen Resultaten.

Worauf ist diese Veränderung zurückzuführen? Es ist zu differenzieren zwischen zwei Aspekten:

Während die Veränderung in der Substanz und den Inhalten, also die Betonung des Nationalen, der nationalen Identität und des nationalen Interesses im wesentlichen auf das Konto von Alleanza Nazionale und der Lega Nord geht, ist die Art und Weise, wie italienische Europapolitik derzeit gestaltet wird, zu einem erheblichen Teil auf den Politikstil von Ministerpräsident Berlusconi zurückzuführen. Grund für diesen außerordentlichen Einfluß ist seine uneingeschränkte Führungsposition innerhalb der Forza Italia, der mit Abstand größten Koalitionspartei, deren Politik nahezu ausschließlich in seinem Interesse gestaltet wird. Berlusconis Versuche, diesen Führungsanspruch auch im Kabinett durchzusetzen, stießen immer wieder auf erheblichen Widerspruch bei allen Koalitionspartnern und waren Anlaß für die meisten Regierungskrisen.

Die anfängliche Aufregung der europäischen Partner über die Zusammensetzung der italienischen Regierung hat sich im Alltag der Brüsseler Tagespolitik, zumindest auf der Ebene des Europäischen Rates und des Ministerrates, schnell gelegt. Dagegen ist das Auftreten Buttigliones im Europäischen Parlament eher ein Zeichen für die fortgesetzte Ablehnung der Regierung Berlusconi durch die Mehrheit der Europaabgeordneten.

Diese ablehnende Haltung ist jedoch mehr als Reaktion auf die mehrfachen „Ausfälle“ Berlusconis im Europäischen Parlament denn als gezielte Kritik an der Politik seiner Regierung zu verstehen.

Insgesamt wird Italien zwar als Kooperationspartner nicht geschätzt, andererseits aber auch als potentieller Blockierer nicht besonders ernst genommen. Die insoweit prinzipiell folgenlosen Veränderungen der italienischen Außen- und Europapolitik sollten jedoch nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Mit dem Fortschreiten der Integration insbesondere in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit können sich die italienischen Sonderwege und Mißstände schnell grenzübergreifend auswirken.

5. Deutschland und Italien: Kooperation oder Konfrontation

Als Bundeskanzler Schröder und Ministerpräsident Berlusconi Mitte Oktober 2004 zu einer gemeinsamen Pressekonferenz anlässlich der 25. deutsch-italienischen Regierungskonsultationen vor die Mikrophone traten, war zunächst von hervorragenden Beziehungen die Rede. Dann jedoch streikte die Technik, der Bundeskanzler konnte die Fragen nicht mehr verstehen, die Kommunikation war unterbrochen. Für die deutsch-italienische Kooperation auf Regierungsebene war diese Episode geradezu emblematisch. Trotzdem sich die beiden Regierungen in vielen – vorwiegend europapolitischen – Punkten einig sind, gibt es keine nennenswerten gemeinsamen Initiativen. Das Interesse der Öffentlichkeit konzentriert sich vor allem auf die Punkte, in denen keine Einigkeit besteht.

Das beginnt mit der deutschen Kritik an der Nichtumsetzung des europäischen Haftbefehls in Italien und endet mitunter ausgesprochen heftig, wie etwa in der Kontroverse um die deutsche Bewerbung für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Daß etwa im Falle des Stabilitätspaktes mittlerweile wieder eine Annäherung der Positionen stattgefunden hat, wird hingegen kaum zur Kenntnis genommen.

Bei den vorherigen Regierungskonsultationen im März 2003 in Bremen fand sich noch eine Reihe von Punkten, die beide Regierungen beim Europäischen Rat gemeinsam vorantreiben wollten. Die Bandbreite reichte dabei von der Wettbewerbsfähigkeit über Verkehrsprojekte bis hin zur Reform der sozialen Systeme. Zu den Konsultationen im Oktober 2004 führen auf deutscher Seite nur der Innen- und Außenminister mit nach Rom. Die Vorfälle während der italienischen Ratspräsidentschaft, die grundlegende Meinungsverschiedenheit über den Irak und das deutsche Streben nach einem Sitz im UNO-Sicherheitsrat ließen wenig mehr als die Einigung darauf, daß man sich nicht einig sei. Dennoch seien, so versicherte Berlusconi wie Schröder, die bilateralen Beziehungen „exzellent“. Am erfolgreichsten war das Treffen der Innenminister, die in puncto Immigrationspolitik bzw. Bekämpfung illegaler Immigration bereits mehrfach an einem Strang zogen.

Daß Regierungen in ihren Ansichten und Anliegen zur EU unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Positionen vertreten, kommt vor. Daß solche Differenzen jedoch das gegenseitige Verhältnis in so düsteren Farben erscheinen lassen, ist glücklicherweise eher selten der Fall. Im Folgenden werden die wesentlichsten Kritikpunkte aus deutscher und italienischer Perspektive dargestellt. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei darauf gerichtet, ob die Divergenzen tatsächlich zwischen den Staaten als solchen bestehen und von breiten Mehrheiten perzipiert werden, oder ob es sich gerade auf italienischer Seite lediglich um die Meinung der Regierung handelt, die von Opposition oder Bevölkerung nicht geteilt wird. Dies schließt auch die Frage ein, ob eine genuin sachpolitische Meinungsverschiedenheit vorliegt oder lediglich ein Streit über Mißverständnisse.

Deutschland hat als Partner für die italienische Außenpolitik unter Berlusconis weniger Bedeutung als zuvor. Statt dessen orientiert sich der Mi-

nisterpräsident lieber an Washington und Moskau. Dies bedeutet zunächst eine Aufwertung der transatlantischen zugunsten der europäischen Kooperation¹⁴⁷ und weiter eine Verlagerung des Schwerpunktes *im* transatlantischen Verhältnis von der multilateralen¹⁴⁸ auf die bilaterale und personenbezogene Ebene.¹⁴⁹ Durch die starke Konzentration der derzeitigen italienischen Außenpolitik auf die Person des Ministerpräsidenten leidet die Gesamtbeziehung unter dem wenig guten Verhältnis der beiden Regierungschefs stärker als dies unter anderen Bedingungen der Fall wäre. Daß etwa zwischen den Innenministern ein gutes Einvernehmen besteht, geht vor allem in der italienischen Presse unter.

Die Verbindung zu Deutschland und Frankreich, die seit der gemeinsamen Gründung der Europäischen Gemeinschaften in Verbindung mit einer grundsätzlich pro-integrativen Haltung den tragenden Balken italienischer Außenpolitik dargestellt hat, ist dementsprechend unter Berlusconi gelockert worden.¹⁵⁰ Gelockert bedeutet jedoch nicht gelöst, denn selbst Berlusconi muß seine außenpolitischen Entscheidungen gegenüber Parlament und Gesellschaft vertreten und die europäische Kooperation, für die Deutschland und Frankreich exemplarisch stehen, ist für Italien weiterhin von zentraler Bedeutung. So betonte auch Außenminister Frattini, daß die italienische Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor auf zwei Säulen, der transatlantischen und der europäischen Zusammenarbeit ruhe.¹⁵¹ Dabei drängt sich der Eindruck auf, daß Italien durch den Versuch, diese beiden auseinanderweichenden Säulen im Spagat zu verbinden, erheblich an Einfluß verloren hat.

So fiel im Irakkrieg die Entscheidung für oder gegen den Krieg der italienischen Regierung sehr schwer. Die enge Allianz mit den USA verlangte, wie Großbritannien den Kriegskurs zu unterstützen ohne diesen selbst auch nur in kleinsten Teilen mitbestimmen zu können. Andererseits bedeutete dies den Einstieg in eine scharfe Opposition zur öffentlichen Meinung, die in Italien ähnlich wie in Deutschland von einem starken Anti-Militarismus sowie von einer Skepsis gegenüber den Großmachtgebärden der USA geprägt ist. So gab es in Italien bereits im September 2002 Friedensdemonstrationen in großem Ausmaß, was um so bemerkenswerter ist vor dem Hintergrund, daß Regierungschef Berlusconi mit seinem Unternehmen Mediaset und der Regierungskontrolle über die staatliche Radio- und Fernsehsender der RAI die Berichterstattung der Medien fast vollständig gleichgeschaltet hat.

Die massiven Schwierigkeiten der Regierung, der eigenen Bevölkerung ihre Irakpolitik zu vermitteln, führten zu beträchtlichen rhetorischen Drahtseilakten bis hin zu vollkommen realitätsfremden Darstellungen. So versicherte Außenminister Frattini, die italienische Politik spiele keine Vermittlerrolle zwischen den Staaten, die eine Intervention befürworteten

¹⁴⁷ Vgl. Matthias Dembinski/Wolfgang Wagner, Europäische Kollateralschäden. Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31-32/2003, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2003, S. 31-38, hier S. 34.

¹⁴⁸ Vgl. Paolo Guerrieri/Stefano Silvestri, New Alliances, Governance of the International System and Italy's Foreign Policy Choices, in: The International Spectator, 1/ 2004, S. 101-122, hier S. 107.

¹⁴⁹ Ebd., S. 108.

¹⁵⁰ Vgl. La Politica estera di Frattini, in: Corriere della Sera vom 27.02.2004, S. 11.

¹⁵¹ Vgl. Franco Frattini, The Fundamental Directions of Italy's Foreign Policy, in: The International Spectator, 1/ 2004, S. 95-100, S. 95.

und denen, die dagegen seien. Italien vertrete vielmehr eine eigenständige politische Linie, welche vor allem insofern zu schätzen sei, als es unter den „Großen“ der Welt das einzige Land ohne einen Sitz im Sicherheitsrat sei. Dennoch verstehe es Italien, sich Gehör zu verschaffen, in dem es seine Trümpfe ausspiele: seine verbindende Rolle in Europa und seine erprobten Beziehungen zu zahlreichen arabischen Ländern.¹⁵² Am Ende entschied sich Italien für die Formel der politischen, nicht aber militärischen Unterstützung der US-Politik, wofür die Regierungskoalition erhebliche Einbrüche in den Meinungsumfragen erlitt.

Dies führt zu dem zweiten für die italienische Außenpolitik prägenden Motiv: dem Streben Italiens nach einer bedeutenden Rolle in der Weltpolitik. So war die italienische Irakpolitik über weite Strecken durch die Bestrebung bestimmt, die eigene Position als großes Land zu manifestieren, obwohl man „im Unterschied zu den anderen großen Europäern“ keinen Sitz im Sicherheitsrat habe.¹⁵³ So ist für das italienische Selbstverständnis die Mitgliedschaft in der G8 wie auch die Teilhabe an der Gründung der Europäischen Gemeinschaft von zentraler Bedeutung.

Aus dieser Motivlage sind die scharfen Reaktionen Roms auf die deutsche Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat wie auch auf die „Direktoriumstreffen“ Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens zu verstehen. Gerade weil Italien gemessen an den Bevölkerungszahlen mit den beiden letzteren gleichauf liegt und sich als kerneuropäisches Land fühlt, trifft derartige Übergangenwerden auch und gerade die überzeugten Europäer in Italien.

Was den Sicherheitsrat betrifft, so war die Tatsache, daß die Verlierer des Zweiten Weltkriegs dort eben nicht mit einem ständigen Sitz vertreten waren, in Italien zwar nicht gern gesehen, wurde aber als unabänderliche Tatsache hingenommen. Nachdem Deutschland nun aber einen Sitz im Sicherheitsrat beanspruchte, galt diese Begründung nicht länger. Statt dessen wurde das Fehlen eines ständigen Sitzes für Italien als Attest interpretiert, daß das Land eben nicht zu den „Großen“ gehört, was einer Zurücksetzung auch im EU-Rahmen gleichkommt. Auch wenn die Empörung von den Rechts-Parteien schärfer geäußert wird, so fürchten doch die Mitte-Links-Parteien ebenfalls, marginalisiert zu werden: „Wenn nicht die EU, sondern ein drittes europäisches Land, Deutschland, einen neuen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat bekommt, hätte das verheerende Folgen für Italien“.¹⁵⁴ In dieser allgemeinen Meinungsverschiedenheit um die Zukunft des UN-Sicherheitsrats wirft Italien dem EU-Partner Deutschland „Erpressung“ vor. Um die nötige 2/3 Mehrheit für eine Reform zustande zu bringen, wolle die Vierer-Gruppe mit Entwicklungsgeldern Stimmen kaufen. Auf der anderen Seite aber hat Italien Druck auf Albanien geübt. Die Regierung soll 220 Mill. Euro Wirtschaftshilfe eingefroren haben, weil das Land zunächst den Entwurf der G4 unterstützen wollte.¹⁵⁵ Hierbei hat Italien deutliche Anspielungen auf die EU-Perspektiven Albaniens. G. Fini äußerte sich nach dem UN-Gipfel diplomatisch. Er hätte die Bildung zwei-

¹⁵² Sinngemäße Übersetzung nach „In guerra solo con il mandato dell’Onu.“, in: *Il Sole 24 Ore*, 01.03.2003, S. 4 f.

¹⁵³ Vgl. Interview mit Außenminister *Frattini* in: *Il Sole 24 Ore*, 01.03.2003, S. 4 f. Das der italienischen Außenpolitik inhärente Streben, auf einer Stufe mit den großen Staaten zu stehen, behandeln auch *Guerrieri/Silvestri*, *Italy’s Foreign Policy Choices*, S. 105 f.

¹⁵⁴ *Francesco Rutelli*, in: *Corriere della Sera*, 05.10.2004, S. 15

¹⁵⁵ *Handelsblatt*, 28.7.2005

er Positionen gerne vermieden und eine gemeinsame Lösung gefunden. Für die Probleme und Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft sei aber eine Reform nötig. „Uniting for Consensus“ stünde für den größtmöglichen Konsens in der Gemeinschaft.¹⁵⁶

Deshalb wurde ein gemeinsamer europäischer Sitz im Sicherheitsrat vorgeschlagen, um damit eine umfangreiche demokratische Reform der UNO anzukurbeln. Wenn Italien 2007 nach dem Rotationsverfahren einen Sitz im Sicherheitsrat hat, wird die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Sitzes und die demokratische Reform des Sicherheitsrates weiter verfolgt; dies betont R. Prodi auch im Hinblick auf die Möglichkeit der Übernahme der Regierungsgeschäfte.¹⁵⁷ Für die europäische Außenpolitik sei es am wichtigsten, als Einheit aufzutreten. Deswegen müsse auch mit Deutschland eine gemeinsame Lösung gefunden werden.¹⁵⁸

Außenminister Steinmeier besuchte – gerade einmal zwei Tage im Amt – Außenminister G. Fini in Rom. Bei dieser Gelegenheit betonte er, dass Deutschland weiterhin einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat anstrebe, und folgte somit der Haltung Schröder-Fischer. A. Merkel folgte mit ihrem Antrittsbesuch im Dezember. Sie unterstrich ebenfalls die Position der Vorgängerregierung.¹⁵⁹

Im März 2006 einigten sich H. Köhler und C. Ciampi bei einem Treffen in Berlin in einer gemeinsamen Erklärung, dass die Ratifizierung des VVE, die als unverzichtbar für die Weiterentwicklung der EU 25 gilt, als nun vordringlichste gemeinsame Aufgabe aller Mitgliedstaaten gesehen werden müsse. Distanz wie zwischen den Regierungsoberhäuptern kann zwischen den beiden Staatspräsidenten nicht beobachtet werden. Die Fortentwicklung der ESVP als Ergänzung zur GASP wird von beiden als wichtig angesehen. So könne die EU ihr Gewicht in der Welt und als Partner, allen voran der USA, zum Tragen bringen, mit der sie gemeinsame Werte verbinde. Die strategische Partnerschaft mit den USA trägt zum Fortschritt der internationalen Gemeinschaft bei, die sich den globalen Herausforderungen, wie Terrorismus, stellen muß.¹⁶⁰

In die zu Ende gehende Reflexionsphase des VVE fallen die nächsten italienisch-deutschen Konsultationsgespräche 2006-07. Wirtschaftliche Themen und die Lissabon-Strategie können dabei eine Rolle spielen. Im Februar 2006 tauschten sich bereits G. La Malfa und G. Gloser, als die deutschen und italienischen Minister für Europa in Berlin über wirtschaftspolitische Themen aus. Die Lissabonstrategie und die nationalen Pläne der Umsetzung standen dabei im Mittelpunkt.¹⁶¹ Der Minister für EU-Politik G. La Malfa betonte, dass die aktuelle Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie ein Fehler sei. Für Europa und das europäische Wirtschaftswachstum sei die Liberalisierung der Dienstleistungen ein notwendiger Schritt. Im Gegensatz zu den meisten italienischen Politikern, von der Regierung als auch der Opposition, war er nicht über ihre abgeschwächte Form erleichtert. Er unterstütze weiter das Herkunftslandprinzip.¹⁶² Von der linken

¹⁵⁶ <http://www.alleanzanazionale.it/an/page.asp?ImgPath=null&Cat=1&Art=796> / 2.11.05

¹⁵⁷ http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31307.pdf S.90

¹⁵⁸ http://www.dsonline.it/stampa/documenti/dettaglio.asp?id_doc=30107 / 13.12.05 / La Repubblica: „La politica europea va ribaltata di 180 gradi“

¹⁵⁹ FAZ: „Kühle Distanz“, 21.12.05

¹⁶⁰ <http://www.bundespraesident.de/Anlage622865/Gemeinsame-Erklärung-Koehler-Ciampi-2005.pdf>

¹⁶¹ <http://www.politichecomunitarie.it/DefaultDesktop.aspx?doc=6331> 16.2.2006

¹⁶² [IlSole24Ore](http://www.ilsolo24ore.it): „La nuova Bolkenstein? Un errore da correggere“, 23.2.2006

Seite werden Motive wie die Verteidigung der italienischen Arbeiter und der lokalen Beschäftigung angeführt, wogegen die Rechte nationale Argumente und den Schutz der italienischen Wirtschaft anführt.¹⁶³ Die Liberalisierung der Dienstleistungen, die 70% der europäischen Wirtschaft ausmachen, könne nach La Malfa Wachstum und Beschäftigung in der EU vorantreiben. Dazu müsse das Europäische Sozialmodell gesichert und fortentwickelt, nicht aber die Dienstleistungsrichtlinie entschärft werden.¹⁶⁴

M. D'Alema warnt in diesem Zusammenhang vor einem Scheitern der Lissabon-Strategie. Auf das Problem der europäischen Wettbewerbsfähigkeit solle mit Reformen des Europäischen Sozialmodells reagiert werden, die in Italien besonders durch Investitionen in Forschung und Entwicklung umzusetzen seien. Mit auf europäischer Ebene koordinierten Programmen erreiche man mehr Effizienz. Das gilt nach M. D'Alema auch für die Harmonisierung der Fiskal- und Haushaltspolitik, sowie für die gemeinsame Verteidigungspolitik und schließlich für die Außenpolitik. Hierfür könne das Abkommen von St. Malo ein Ausgangspunkt sein. Italien solle sich Großbritannien, Deutschland und Frankreich anschließen und dementsprechend aktiv werden. Die gemeinsame Verteidigungspolitik betreffe nicht nur den militärischen Bereich. Um dem amerikanischen Wettbewerb standhalten zu können, müsse es weitere Harmonisierungen im Bereich der Industriepolitik und der Forschung geben. Er betrachtet die gemeinsame Verteidigungs- und Außenpolitik sowie die Wirtschaftspolitik als die zwei Sektoren, in denen sich auch eine verstärkte Zusammenarbeit unterhalb der EU-25-Schwelle entwickeln könne. Wenn sich eine solche Perspektive im Laufe der nächsten Jahre eröffnen sollte, erscheine auch die Ratifikation des VVE in einem anderen Licht. Das könnte Europa bis 2007 wieder neuen Schwung geben.¹⁶⁵

P. Casini, UDC, warnt dagegen vor allem vor einer Renaissance des wirtschaftlichen Protektionismus. „Europäer zu sein bedeutet gegen Protektionismus zu sein. Entweder gibt man sich europäisch und ist eigentlich für Protektionismus und Nationalismus, oder aber man ist wahrhaftig pro-europäisch und setzt sich für europäischen Wettbewerb ein; dann unterstützt man das Interesse der Konsumenten.“¹⁶⁶

Das jüngste Treffen der EVP in Rom wollte Berlusconi für seinen Wahlkampf nutzen, auch wenn viele Christdemokraten hoffen, dass Prodi die Wahl gewinnt. Hans-Gert Pöttering, Fraktionschef der EVP, wünschte Berlusconi indessen „im Namen der EVP einen großen Wahlerfolg“. Nur mit einem Sieg Berlusconis werde der EU-Gründerstaat „eine seriöse, dauerhafte und effiziente Regierung“ erhalten. Doch Berlusconis Ausfälle gegenüber China und den arabischen Staaten haben die Wahlkampfhilfe der EVP zur Peinlichkeit gemacht. So warnt der Fraktionsvorsitzende der SPE-Fraktion Martin Schulz in einem Brief an A. Merkel und andere konservative Regierungschefs davor, die Partei Forza Italia zu unterstützen, da diese Gruppierung bereit sei, mit zwei neofaschistischen Parteien eine Regierungsmehrheit zu bilden. In diesem Sinne äußerte sich auch J. Dehaene,

¹⁶³ NZZ: „Berlusconi und Prodi als Begründer eines neuen politischen Systems“, 22.3.06, S. 9

¹⁶⁴ IlSole24Ore: „La nuova Bolkenstein? Un errore da correggere“, 23.2.2006

¹⁶⁵ M. d'Alema: „Proposte per l'Europa“, 21.10.05

http://www.delegazionepe.it/documenti/dettaglio.asp?id_doc=8225

¹⁶⁶ www.udc-camera.it/grafica/dettaglio_comunicato.asp?ID=919 „UE/Casini: Veri europei contro protezionismo per tariffe migliori“, 23.3.06

Christdemokrat und ehemaliger Ministerpräsident Belgiens, „Wäre ich Italiener, würde ich Prodi wählen“. Auch Helmut Kohl hatte jüngst Prodi bei einem Wahlkampfauftritt unterstützt.¹⁶⁷

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist für Italien nach wie vor der beste Weg, in der Gruppe der großen westlichen Industriestaaten mitzureden. Römische Regierungen wissen, daß sie allein in der Weltpolitik keine große Rolle spielen; folglich ist eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die gleichermaßen in Rom wie in Paris, London und Berlin gestaltet wird, die bestmögliche Lösung. Vereinfacht läßt sich sagen, daß für die Mitte-Links-Regierung der neunziger Jahre die GASP sowohl als die beste Lösung für Europa wie auch als die beste Lösung für Italien gesehen wurde, während sie für Berlusconi weitestgehend funktionalen Wert besitzt und keinesfalls mit der Aufgabe der nationalen Kontrolle über die Außenpolitik „erkauft“ werden soll. Das zeigt auch Finis Vorschlag im Konvent zur Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit in der GASP. Daß eine effektive GASP nur durch die Abgabe nationaler Kompetenzen sowie unter Umständen durch die Aufgabe nationaler Standpunkte zugunsten eines Kompromisses erreicht werden kann, verlangt von Italien wie von jedem anderen Mitgliedstaat eine Entscheidung darüber, welches Ziel in dieser Frage angestrebt wird. Auch die Regierung Berlusconi bekennt sich nach wie vor zur GASP,¹⁶⁸ erliegt jedoch gleichzeitig häufig der Illusion durch gute Kontakte nach Washington und Moskau eigenständig ein bedeutender internationaler Akteur werden zu können.

Obwohl die Opposition das außenpolitische Gebaren Berlusconis insbesondere während der EU-Ratspräsidentschaft heftig kritisierte, wurde das britisch-deutsch-französische Gipfeltreffen im Februar 2004 quer über alle italienischen Parteien als Affront betrachtet. Es ist richtig, daß Berlusconis Außenpolitik nicht geeignet war, Vertrauen für eine italienische Beteiligung an solchen Treffen zu generieren. Gleichzeitig ist jedoch auch zu bedenken, welcher Schaden mit Nicht-Einladungen angerichtet werden kann und in welchem Verhältnis die gewünschte Effektivitätssteigerung in einem Politikfeld – hier die Wirtschaftspolitik – durch die Beschränkung der Initianten auf einen kleinen Kreis steht. Die Verärgerung und das Mißtrauen, die „Direktoriumstreffen“ wie auch die deutsche Bewerbung um einen Sitz im Sicherheitsrat bei allen italienischen Politikern, wie auch in der Öffentlichkeit auslösen, darf nicht unterschätzt werden. Hier besteht die Gefahr, das Verhältnis zu Italien auch für die Zeit nach Berlusconi zu präjudizieren.

Das muß nicht bedeuten, daß Italien in Zukunft zwingend an derartigen Initiativen zu beteiligen ist. Wie vorab dargelegt, bietet die Politik der Regierung Berlusconi durchaus gute Gründe, dagegen zu entscheiden. Eine solche Entscheidung sollte jedoch transparent sein. Das Zusammenleben in einem so engen politischen Gemeinwesen, wie es die Europäische Union mittlerweile ist, beinhaltet auch staatenübergreifende Verantwortung. Zudem sollte die gegenseitige Kenntnis so fundiert sein, daß politische Entscheidungen nicht nur einem Staat als solchem sondern bestimmten Entscheidungsträgern innerhalb des Staates zugeordnet werden. Das

¹⁶⁷ FTD: „Konservativer Spuk“, 30.3.06

¹⁶⁸ Das geht u. a. aus der Unterstützung Italiens für die Schaffung eines Europäischen Außenministers hervor. Vgl. Costituzione Ue: le proposte di Frattini, in: La Repubblica, 26.11.2003, S. 20.

heißt, daß Kritik an der italienischen Regierungspolitik an die Regierung adressiert und auf die Regierung begrenzt werden sollte. Dies muß hinreichend deutlich geschehen, um der Opposition oder der Bevölkerung zu signalisieren, daß eben keine Pauschalverurteilung vorliegt.

Ganz gleich, ob diplomatische Zurückhaltung oder die schlechten Erfahrungen mit den Österreich-Sanktionen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten derzeit davon abhalten, etwa die Justizpolitik oder Berlusconi's Umgang mit der Pressefreiheit offen zu kritisieren: Deutschland, Frankreich und andere Partner bewirken damit, daß eine verhalten unscharfe Ablehnung Italiens an die italienische Öffentlichkeit gelangt. Die mangelnde Spezifität der Kritik an Rom bewahrt Berlusconi und seine Regierung in den meisten Fällen davor, sich rechtfertigen zu müssen. In der italienischen Öffentlichkeit und Presse kommt nur bedingt an, daß sich Kritik aus dem europäischen Ausland meist an Berlusconi als Person, an seine Politik oder allenfalls an die Regierung richtet und keinesfalls an das Land als Ganzes. Dies provoziert häufig eine Art Wagenburg-Mentalität und demzufolge sogar eine gewisse, „Negativ-Unterstützung“ für Berlusconi.

6. Fazit: Perspektiven für deutsch-italienische Zusammenarbeit

Es bleibt unter dem Strich das Bild einer Italienischen Europapolitik, die nicht aus einem einheitlichen Konzept, sondern aus einer Vielzahl von Einzelpositionen besteht. Diese generieren sich aus drei Quellen:

Ein genereller außenpolitischer Trend, der von allen Regierungsparteien – mit Ausnahme der UDC getragen wird, nämlich eine stärkere Betonung der transatlantischen Säule an Stelle der europäischen. Diese Politik wird von der Opposition kritisiert, und würde nach einem Regierungswechsel aller Wahrscheinlichkeit nach wieder umschlagen.

Als generelles Charakteristikum läßt sich auch der außenpolitische Stil des Regierungschefs bezeichnen, der bilaterale Beziehungen multilateralen Kooperationsverbünden vorzieht. Grund dafür ist eine starke Präferenz für medienwirksame Bilder – für die sich Bush oder Putin nun einmal besser eignen als Brüsseler Beamte, sowie die Überzeugung Berlusconis, daß internationale Politik von Staatsmännern „entre-nous“ gemacht werde. Für vertragliche Details und langwierige Umsetzungsprozesse fehlt ihm hingegen häufig das Verständnis. Auch in diesem Punkt unterscheiden sich die Oppositionspolitiker weitgehend von Berlusconi. Es ist allerdings einschränkend festzustellen, daß in der italienischen Politik und politischen Kultur Symbole und Bilder generell eine höhere Bedeutung haben, als das in Deutschland der Fall ist.

Die italienische Sorge, als „Mittelmacht“ in größeren multilateralen Formationen – und dazu zählt spätestens seit der Erweiterung auch die Europäische Union - in der Masse unterzugehen und keinen wesentlichen Einfluß auszuüben. Das italienische Selbstverständnis definiert sich traditionell aus der Zugehörigkeit zu den wirtschaftlich bedeutsamen westlichen Nationen, wie etwa in der G-8, sowie als Gründungsstaat der Europäischen Gemeinschaften und verdienter Anwalt der Integration. Das zeigt sich besonders deutlich an der italienischen Reaktion auf die Dreier-Gipfel zur Europäischen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik oder auch auf die zu deutliche Konzentration Berlins auf die deutsch-französische Freundschaft. Letztere wird nicht generell kritisiert, vielfach konnte sich Italien in der Vergangenheit mit gemeinsamen deutsch-französischen Positionen durchaus identifizieren. Aber immer dann, wenn diese Partnerschaft als exklusiv, als „Kern des Kerns“ offensiv dargestellt wird, reagieren italienische Politiker schnell mit gekränktem Stolz. Diese Reaktion ist im Gegensatz zu den transatlantischen Trends im gesamten politischen Spektrum zu verzeichnen.

Selbst wenn sich die Parteien links der derzeitigen Regierungskoalition durch die weitgehende Abwesenheit euroskeptischer Tendenzen auszeichnen, besteht doch die Möglichkeit, daß durch zu häufigen Ausschluß Italiens die grundsätzliche Europhilie des Landes und seiner Bevölkerung desillusioniert wird und nachläßt.

Im deutsch-italienischen Verhältnis ist durch die Auftritte Berlusconis und weiterer Regierungsmitglieder, durch die unterschiedliche Koalition Zugehörigkeit im Irakkrieg sowie durch die deutsche Entscheidung,

den europäischen Sitz im Sicherheitsrat als mittelfristig nicht realisierbar zurückzustellen und sich statt dessen um einen deutschen ständigen Sitz zu bemühen, eine Negativ-Dynamik entstanden, für deren Umkehrung erhebliches diplomatisches Geschick und Geduld erforderlich sein werden.

Jenseits persönlicher Skepsis und diplomatischer Querelen sind die Differenzen jedoch eher im institutionellen als im genuin politisch-substanziellen Bereich angesiedelt. Aus deutscher Perspektive spricht indes außer den sachbezogenen Argumenten auch der Tenor der Öffentlichen Meinung gegen eine allzu unkritische oder entgegenkommende Politik gegenüber der Regierung Berlusconi.

Langfristig ist es jedoch auch und gerade aus deutscher Perspektive wichtig, Italien in Formen verstärkter Zusammenarbeit mit einzubeziehen. Der deutsch-französische Motor schafft zwar vieles, aber nicht alles und seit der Osterweiterung immer weniger. Zudem ist eine zu starke Betonung des deutsch-französischen Tandems der Gemeinschaftsdynamik eher abträglich, da sich gerade die gestaltenden, mittelgroßen Mitgliedstaaten Italien, Spanien und die Niederlande dadurch leicht bevormundet fühlen.

Auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der GASP und insbesondere der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die wahrscheinlich zunächst in Form einer verstärkten bzw. strukturierten Zusammenarbeit vertieft werden wird, kann die italienische Beteiligung ein wesentlicher Faktor sein. Gerade wenn Großbritannien die ESVP als komplementär zur NATO sieht, Frankreich sie hingegen als von den USA vollkommen unabhängig verstanden und eingesetzt wissen will, könnte Italien, eine verlässlichere Regierungsarbeit vorausgesetzt, ein wertvoller Partner werden. Der G-5-Rat der Innenminister zeigt, daß erweiterte Kernformationen durchaus möglich sind.