Luca Argenta

Nie mehr zweite Liga!

Die Europapolitik Italiens unter Matteo Renzi

politik für europa
#2017plus

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

politik für europa #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:
– Demokratisches Europa
– Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
– Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:
http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:
– Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
– Politikberatung
– Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
– Begabtenförderung
– das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über den Autor dieser Ausgabe

Luca Argenta ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Rom.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Michèle Auga, Referatsleiterin Westeuropa / Nordamerika

Redaktion: Freya Grünhagen, Referentin Westeuropa/Nordamerika
Redaktionsassistenz: Sabine Dörfler

Inhalt

2 Zusammenfassung

2 Europapolitik Renzis

2 Eine neue wirtschaftliche Governance?

3 Italiens Banken geht es schlecht

4 Die Herausforderung der Migrationsfrage

4 Die Terrorgefahr und die europäische Verteidigungspolitik

5 Die institutionelle Zukunft Europas

5 Bilanz

ZUSAMMENFASSUNG

– Die italienische Regierung möchte eine proaktive Rolle in der Europäischen Union einnehmen und von Berlin und Paris als Partner auf Augenhöhe betrachtet werden. Die Europapolitik genießt in Italien zurzeit höchste Priorität.

– Italiens Regierung strebt eine Reform der Europäischen Wirtschaftspolitik an, um im eigenen Land ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum und einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Daher werden die Forderungen nach mehr Flexibilität hinsichtlich des Haushaltsdefizits und nach einem europäischen »risk sharing« verstärkt.

– Italien fordert europäische Solidarität im Migrationsmanagement und auf der Suche nach neuen Strategien zur Bekämpfung der ungesteuerten Zuwanderung. Mit der Vorstellung des *Migration Compact* schlägt Italien einen Vertrag vor, der das Migrationsmanagement zwischen der EU und einigen afrikanischen Ländern ermöglichen soll und in Grundzügen an dem EU-Türkei-Abkommen orientiert ist.

– Für die Umsetzung der Vorstellungen Italiens wird die Fähigkeit zur Koalitionsbildung auf europäischer Ebene entscheidend sein. Dabei bewegt sich die Regierung Renzi innenpolitisch in einem zunehmend euroskeptischen Umfeld.

EUROPAPOLITIK RENZIS

Die Europäische Union bleibt für die italienische Regierung der zentrale Bezugspunkt ihrer außenpolitischen Aktivitäten. Wie andere EU-Länder durchlebt auch Italien zurzeit verschiedene Krisen. Zu deren Bewältigung bemüht sich die italienische Regierung um gemeinsame Lösungen im Rahmen der EU. Zu den Herausforderungen gehören die finanzielle und ökonomische Instabilität in der Eurozone, die Migrationskrise, die Konflikte und Spannungen in der östlichen EU-Nachbarschaft und die gestiegene Terrorgefahr.

Seitdem die Regierung Renzi im Amt ist, verfolgt sie in Bezug auf die EU insbesondere zwei Ziele, die miteinander verbunden sind: Zum einen die Stärkung der Rolle Italiens in der Europäischen Union und zum anderen die Reformierung der EU-Politiken, vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Migration, Verteidigung und institutionelle Ordnung der EU.

EINE NEUE WIRTSCHAFTLICHE GOVERNANCE?

Das starke Mandat, welches Renzi in den Europawahlen 2014 erhielt (seine Partito Democratico wurde damals von 40,8 Prozent der Bevölkerung gewählt), eine neue europäische Kommission mit der Nominierung Federica Mogherinis als Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die italienische EU-Ratspräsidentschaft haben dazu beigetragen, eine Neufestlegung der europapolitischen Prioritäten Italiens anzustoßen.

Höchste Priorität genießt dabei die Frage der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Während der Wirtschaftskrise wurden im Rahmen der EU eine Reihe von Maßnahmen ergriffen: neue Regeln für die Kontrolle der nationalen Haushalte gegen die Entstehung exzessiver Defizite und Kredite, eine engere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken, ein expansives Agieren der EZB und die ersten Schritte zu einer Bankenunion. Ziel war es, das Eurosystem zu stabilisieren, die Märkte zu beruhigen und den Prozess der ökonomischen Integration und Konvergenz zu verstärken.

Auf der anderen Seite haben diese Maßnahmen aus italienischer Sicht auch negative Effekte ausgelöst: Dazu gehört, dass das Wachstum der Eurozone gering blieb und die Investitionen reduziert wurden. Die Binnennachfrage stieg nicht wie erwartet, das Deflations- und Stagnationsrisiko blieb erheblich. Die Arbeitslosigkeit (insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit) blieb nach wie vor hoch, und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Ländern der Eurozone verschlechterte sich.

Vor diesem Hintergrund ergriffen Renzi und seine Regierung die Initiative und schlugen eine Agenda mit neuen Maßnahmen auf europäischer Ebene vor. Gefordert wird ein Europa, das sich effizienter um ein ausreichendes Wachstum und eine höhere Beschäftigung bemüht. Die grundsätzliche Orientierung der italienischen Agenda steht unter dem Motto »Innovation, Investition und Wachstum statt Austerität«.[1]

Um diese Ziele zu erreichen, warb die italienische Regierung für eine größere Flexibilität der Kontrollmechanismen für die nationalen Haushalte. Eine Mitteilung[2] der EU Kommission war das erste Resultat der italienischen Initiativen. In ihr wurden mithilfe einer »Investitionsklausel« einige Kriterien und Voraussetzungen für das Ausklammern von öffentlichen Investitions- oder Notausgaben (etwa Ausgaben für die Migrationsverwaltung) bei der Berechnung nationaler Haushaltsdefizite spezifiziert. Gleichzeitig setzte Italien – in übereinstimmender Überzeugung mit den EU-Institutionen, dass letztendlich strukturelle interne Reformen für das mittelfristiges Wachstum entscheidend sind – weitere Reformen in Bereichen wie dem Arbeitsmarkt, dem Bildungssystem und der öffentlichen Verwaltung um.[3]

Ein weiteres Element der EU-Agenda der Renzi-Regierung ist die Unterstützung des sogenannten Juncker-Plans. Die auf die Mobilisierung von Investitionen in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro in drei Jahren abzielende Initiative

---

1 La Repubblica: La UE sbaglia, di sola austerità di muore. 11. Februar 2016. http://www.repubblica.it/politica/2016/02/11/news/renzi_lettera_a_repubblica_ue-133162994/.

2 EU Kommission: Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspaket vorgesehenen Flexibilität. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=ES.

3 Hierzu auch M. Braun/E. Hillebrand, »Third Way all'italiana«, Rom 2016, http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12309.pdf.

wurde ab dem 1. Juli 2014, also mit Beginn der italienischen EU-Ratspräsidentschaft, von Italien engagiert unterstützt.

Außerdem befürwortet Italien die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, die auf die Förderung des Wachstums und die Neutralisierung der Deflationsrisiken zielt. Die EZB kauft seit März 2015 monatlich für 60 Milliarden Euro Staatsanleihen auf. Dieses »quantitative easing«, das in den ersten 19 Monaten 1,1 Billionen Euro in den Markt gepumpt hat, ist für ein Land wie Italien, dessen geschätzte Staatsverschuldung im Jahr 2016 rund 2,21 Billionen Euro beiträgt, ein willkommenes Mittel zur Kontrolle der Staatsverschuldung.

Bei der Forderung nach neuen Prioritäten für die wirtschaftspolitische Agenda der EU musste Italien jedoch auch mit vier Herausforderungen umgehen: dem von Deutschland und den meisten nordeuropäischen Ländern unterstützten haushaltsregel- und risikominderungsorientierten Ansatz, der Migrationswelle und dem Anstieg der Terrorgefahr, der ungenügenden proaktiven Rolle der EU-Institutionen und der Schwäche der italienischen Banken.

Um die Widerstände auf dem Weg zu einer neuen wirtschaftlichen Governance zu überwinden, veröffentlichte das Wirtschafts- und Finanzministerium in Rom im Februar 2016 ein Diskussionspapier mit dem Titel *»Eine gemeinsame europäische Strategie für Wachstum, Arbeitsplätze und Stabilität«*.[4] Nach schwierigen Monaten, in denen Renzi und die EU-Kommission (vom italienischen Premierminister demagogisch »Brüsseler Bürokratie« genannt) einen polemischen Wortwechsel betrieben, wurde dieses Dokument zur Diskussionsgrundlage für einen friedensstiftenden Besuch Jean-Claude Junckers in Rom. In dem Dokument wurde betont, dass die zaghafte ökonomische Erholung in Europa und das niedrige Wachstum von den politischen Entscheidungsträgern vorangebracht werden müssten. Als Lösung hierfür sieht die Regierung eine »wachstumsfreundliche Fiskalpolitik« vor, die eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung der Budgetvorgaben benötige. Italien wünscht sich dementsprechend, dass einige Ausgaben (wie Investitionen in den Schutz vor terroristischen Anschlägen und die Versorgung der Flüchtlinge) aus dem Defizit herausgerechnet werden. »Adäquat zur ökonomischen Lage« sollten diese Regeln angewendet werden, und dies solle »symmetrisch«, also für die gesamte Eurozone gelten. Das heißt: falls die EU-Institutionen das italienische Defizit bemängeln, sollten sie ebenso den Exportüberschuss Deutschlands kritisieren.

Eine weitere Forderung des Ministeriums bezieht sich auf die Bankenunion. Aus italienischer Sicht ist diese unvollständig, weil sie über keine angemessenen Fonds und keine gemeinsame Einlagensicherung verfügt. Dass die EU-Institutionen einen Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und einen partiellen (eben ohne Fonds) Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) geschaffen haben, reicht Italien noch nicht. Als nächsten Schritt zu einer vollwertigen Bankenunion bedürfte es einen europäischen Fonds, der mögliche Systemkrisen bewältigen könne, und eines Einlagensicherungssystems (EDIS), das einen stärkeren und einheitlicheren Versicherungsschutz für sämtliche private Einleger in der Bankenunion ermögliche. Da die Schaffung einer wirklichen Bankunion an diesen zwei fehlenden Elementen liege, müssten die Mitglieder der Eurozone ab sofort sowohl Risikoteilungen als auch Haftungs-Vergemeinschaftungen einsetzen. Dies, so die Argumentation, stellt »mächtige Anreize [dar], die Regeln zu beherzigen und opportunistisches Verhalten zu verhindern«.[5]

Das Dokument sowie das Treffen zwischen Juncker und Renzi haben sicherlich geholfen, die entstandenen Spannungen zu überwinden. Die italienische Regierung wurde für ihre Reformen gelobt, und ihre Bemühungen um mehr Flexibilität wurden befürwortet. Das schwierige Thema »Bankenunion« wurde von beiden Seiten ausgespart, da es innerhalb der EU zurzeit nicht konsensfähig ist. In diesem Zusammenhang tritt die Bedeutung der Position Deutschlands besonders deutlich hervor. Sowohl der deutsche Bundesfinanzminister, Wolfgang Schäuble, als auch der Präsident der Deutschen Bundesbank, Jens Weidmann, sind sich einig, dass eine umfassende Vergemeinschaftung ohne eine gemeinsame Kontrolle und eine massive Risikominderung der falsche Weg ist.[6]

ITALIENS BANKEN GEHT ES SCHLECHT

Es wird befürchtet, dass die gegenwärtige italienische Bankenkrise die nächste Krise Europas werden könnte. Ob diese Befürchtung in Erfüllung gehen wird, ist noch nicht sicher. Tatsache ist jedoch, dass italienische Kreditinstitute wie die Banca dei Monti dei Paschi di Siena (MPS) im Stresstest der Europäischen Zentralbank (EZB) versagt haben. Italiens Bankensystem kämpft mit faulen Krediten in Höhe von ca. 360 Milliarden Euro, und 200 Milliarden Euro von ihnen werden wegen der Insolvenz der Schuldner nicht zurückgezahlt werden.

Was tun mit diesen faulen Krediten? Die größte Meinungsverschiedenheit besteht zwischen der Regierung Italiens und dem Rest Europas. Italien möchte seine Banken am liebsten mit viel Staatsgeld retten – und zwar ohne dass die Gläubiger und die vielen Kleinsparer beteiligt werden. Der italienische Finanzminister Pier Carlo Padoan teilt hierzu mit, seine Regierung sei im Dialog mit den EU-Institutionen »über alle zugelassenen Formen der öffentlichen Intervention«. Zudem verkündete Italiens Bankenverbandspräsident Antonio Patuelli, dass die europäische Bankenrichtlinie im Widerspruch mit der italienischen Verfassung stehe. Die anderen europäischen Länder, einschließlich Deutschland, sowie die EU- Kommission wollen, dass solche »Staatshilfen« auch in Italien nicht mehr stattfinden und dass die EU-Regeln zur Bankenabwicklung (bail-in) eingehalten werden. Berühmt wurde der

4 Finanz- und Wirtschaftsministerium Italiens: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ASharedPolicyStrategy_20160222.pdf.

5 Ibid.

6 Deutsche Bank: Solidität und Solidarität in der Europäischen Währungsunion. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016_04_26_weidmann.html#doc368212bodyText5; FAZ: Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit. 25. Januar 2016.

Kommentar von Bundeskanzlerin Angela Merkel, als sie ausdrücklich auf die Einhaltung der Regeln der Bankunion und des Stabilität-Pakts bestand, denn man könne ja »schließlich nicht alle zwei Jahre die Regeln ändern«.

Wie dieser Dissens sich entwickeln wird, ist noch unklar: sicherlich sollten die EU-Institutionen, Italien und die anderen EU-Partner so schnell wie möglich einen praktischen und gemeinsamen Weg finden, bevor es für die italienischen Kreditinstitute kein Zurück mehr gibt. Jetzt geht es nicht mehr um die Rettung des italienischen Bankensystems, sondern darum, zu vermeiden, dass die Probleme der italienischen Banken das europäische Bankensystem insgesamt in Schwierigkeit bringen.

DIE HERAUSFORDERUNG DER MIGRATIONSFRAGE

Das Thema der Migration ist ein weiterer Schwerpunkt der Europapolitik Italiens. Nachdem im Oktober 2013 innerhalb von wenigen Tagen ca. 600 Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken waren, organisierte die Regierung mit *Mare Nostrum* eine Operation der italienischen Marine und Küstenwache. Die Ziele dieser Operation, die am 31. Oktober 2014 endete und insgesamt ca. 150.000 Menschenleben retten konnte,[7] waren zum einen die Seenotrettung von Flüchtlingen und zum anderen die Festnahme der Schleuser.

Nach der Verschlimmerung der humanitären Krisen versuchte Italien, seine Partner davon zu überzeugen, dass es einer europäischen und kollektiven Lösung für dieses Problem bedarf. Das Resultat dieser diplomatischen Arbeit mit den EU-Institutionen und den EU-Mitgliedern war die Einsetzung einer neuen Mission der europäischen Agentur Frontex mit dem Namen *Triton,* die seit dem 1. November 2014 im Auftrag der EU die Sicherung der europäischen Grenzen im Mittelmeer (insbesondere vor den Küsten Italiens, Maltas und Griechenlands) gewährleisten soll. Im Zusammenhang mit dieser Mission wies Renzi auf die entscheidende Rolle des Mittelmeers (»Mittelmeer als Herz, nicht als Grenze Europas«) hin.

Der italienische Premierminister unterstützte die EU-Kommission und ihren Präsident Juncker bei der Forderung nach einer Umverteilung der Flüchtlinge in Europa, um damit die Flüchtlingskrise zu steuern. Die Erkenntnis, dass Länder wie Italien, Griechenland oder Ungarn überfordert waren, veranlasste die EU dazu, einen Notfallmechanismus des Quotensystems zu entwickeln. Flüchtlinge sollten nach festgesetzten Kriterien wie etwa der Wirtschaftskraft, der Einwohnerzahl und der bisherigen Belastung durch bereits aufgenommene Migranten auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden. Dieses Quotensystem wurde jedoch von vielen EU-Mitgliedsstaaten abgelehnt.

Renzi nutzte diesen Stillstand aus, um neue Instrumente und Strategien für den Umgang mit der Migrationsfrage vorzuschlagen, welche in dem Strategiepaper *Migration Compact* festgehalten wurden.[8] In diesem Dokument betont die italienische Regierung, dass die Flüchtlingskrise kein temporäres Phänomen sei, sondern ein Problem, das tiefere Ursachen habe und dessen Lösung längerfristiger Perspektiven bedürfe. Man solle die Migrationsfrage nicht mehr als Notfall, sondern als strategische und langfristige Herausforderung betrachten. Die grundlegende Idee dieses Dokuments ist der Vorschlag eines Vertrags auf Gegenseitigkeit zwischen der EU und einigen afrikanischen Ländern. Die EU würde diesen Ländern finanzielle Hilfen sowie Kooperationen bei der Grenzsicherung und legale Ausreisemöglichkeiten nach Europa garantieren. Die afrikanischen Länder verpflichten sich, die Grenzen effektiver zu kontrollieren und bei der Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern zusammenzuarbeiten. Nicht zuletzt sollen die Transitländer bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützt werden.

Dieses Vorhaben ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, denn die Migrationsfrage ist von einzelnen Ländern nicht zu lösen. Das Dokument schlägt vor, dass diese Migrationsstrategie auch durch gemeinsame EU-Migrationsbonds finanziert werden soll. Die Umsetzung einer gemeinsamen EU-Schuldenfinanzierung bezüglich der Migrationsfolgekosten scheint im Moment allerdings schwer realisierbar zu sein. Das Abkommen zwischen der EU und der Türkei zeigt, dass die Zahl der Flüchtlinge, die über die türkisch-griechische Grenze kommen, deutlich zurückgegangen ist. Ob das gleiche Prinzip auch auf Afrika angewendet werden kann, erscheint auf Grund der Fragmentierung und Schwäche der dortigen Partner jedoch fraglich. Ein weiteres Hindernis für die Steuerung der Migrationsströme vor allem aus Libyen ist das Fehlen eines handlungsfähigen Staatsapparates, der in dieser Hinsicht eine ähnlich kooperative Rolle wie etwa die Regierung Marokkos spielen könnte.

DIE TERRORGEFAHR UND DIE EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Die Terrorgefahr hat die italienische Regierung dazu veranlasst, neue Schritte zu einem Relaunch einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas zu unternehmen. Diese Vorschläge wurden von der italienischen Verteidigungsministerin Roberta Pinotti auch den Amtskollegen Jean Yves le Drian aus Frankreich und Ursula von der Leyen vorgestellt. Bereits in dem Zeitungsartikel »Schengen de la défense«[9] in der französischen Zeitung *Le Monde* hatten Pinotti und der Außenminister Italiens, Paolo Gentiloni, ihren Vorschlag in groben Zügen präsentiert. Nach dem Treffen auf Ventotene zwischen der deutschen Kanzlerin Angela Merkel, dem französischen Präsidenten François Hollande und Matteo Renzi im August 2016 hat die Initiative konkretere Züge angenommen. Geplant ist eine

7 IOM: http://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-life-saving-mare-nostrum-operation-not-migrant-pull-factor.

8 http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf.

9 Le Monde: L'Italie appelle à un »Schengen de la défense«. 10. August 2016. http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/08/10/l-italie-appelle-a-un-schengen-de-la-defense_4980759_3232.html.

Strategie, die zwei wesentliche Elemente enthält.[10] Der erste Part handelt von der Annahme eines »Weißbuches der europäischen Verteidigung«, welches die mittel- und langfristigen gemeinsamen Ziele festlegt. Dem Dokument zufolge müssen die EU-Institutionen bestimmte schon existierende Artikel des Lissaboner Vertrags ausreizen. Die Artikel 42 und 44 des EU Vertrags betonen, dass der Rat »die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen kann« und dass einige Mitgliedstaaten eine »Ständige strukturierte Zusammenarbeit« im Rahmen der Union begründen können. Der ambitionierte zweite Teil beinhaltet eine echte gemeinsame Verteidigungsstruktur von allen Mitgliedstaaten, die in Form einer »Union der europäischen Verteidigung« realisiert werden soll.

Herzstück dieser Initiative ist der Gedanke, dass ein Kern von Ländern – nämlich Frankreich, Deutschland und Italien – für die graduelle Entstehung der Verteidigungsunion zuständig ist, indem diese Gruppe erste konkrete Vorschläge macht und einen Umsetzungsprozess initiiert.

Die Vorschläge Italiens für eine europäische Verteidigungsunion zeigen, wie das Land auch in diesem Bereich aktiv an der Gestaltung Europas teilnehmen möchte. Die Konkretisierung solcher Pläne würde allerdings beträchtliche Kosten verursachen, die für einige EU-Länder schwer tragbar erscheinen. Dies gilt auch für Italien, das im Moment auch im europäischen Vergleich relativ niedrige Verteidigungsausgaben hat.[11]

DIE INSTITUTIONELLE ZUKUNFT EUROPAS

Auch das Feld der institutionellen Ordnung der Europäischen Union hat in den letzten Monaten die Aufmerksamkeit der italienischen Regierung gefunden. Mit dem Beginn der neuen Legislaturperiode des Europaparlaments versuchten die EU-Institutionen, sich im Sinne einer Verstärkung ihrer supranationalen Rolle neu zu ordnen. Die Kommission erschien dank des Spitzenkandidatensystems nun stärker demokratisch legitimiert und entschlossener zu sein, eine treibende Rolle zu spielen (siehe Junkers Investitionsplan). Das Europaparlament wollte seinerseits im vollen Umfang die legislative Funktion wahrnehmen und sich als wegweisende und weitblickende Institution positionieren. Die EZB ist der zentrale Ort für das weitgehend supranationale Euro-Management geworden. Doch die andauernden Krisen, die ganz Europa seit Jahren beschäftigen, haben der zwischenstaatlichen Ebene und dem Rat wieder mehr Wichtigkeit verliehen. Vor diesem Hintergrund hat das Kabinett Renzi diese neue Prioritätensetzung in seine Agenda aufgenommen. Die Dringlichkeit einer Reformierung des institutionellen Systems der EU ist wieder in den Vordergrund der italienischen Überlegungen gerückt.

Das italienische Kabinett beschloss Anfang 2015 die Gründung einer Arbeitsgruppe, die sich um die Ausarbeitung von Vorschlägen einer institutionellen Reform der EU kümmern sollte. Diese Gruppe, die von Sandro Gozi – Staatssekretär für europäische Angelegenheiten – geleitet wird, setzt sich für die Wiederbelebung eines differenzierten Europas (»Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten«) ein. Dies soll heißen, dass die Union in zwei Kreise aufgeteilt ist. Der größere Kreis würde alle Unionsmitglieder umfassen und basiert auf dem Binnenmarkt und seinen vier Grundfreiheiten. Der zweite, kleinere Kreis stellt das Herz der Union dar. Er entspringt aus der reformierten und vertieften Eurozone. Drei Ziele stehen im Vordergrund dieses Modells: dass die EU-Institutionen demokratisch legitimiert sind, der künftige EU-Finanzminister vom EU-Parlament bestimmt wird und die Länder unter dessen Aufsicht handeln. Dazu soll eine echte Wirtschaftsunion mit einer eigenen Sozialpolitik entstehen, was zu mehr Wachstum und Investitionen führen soll. Eine kurzfristige partielle Revision der Verträge der Union wird für notwendig befunden.[12] Die Vision dieser Arbeitsgruppe wurde in einem Dokument namens »*Completing and Strengthening the EMU. Italian Contribution*«[13] weiter ausgeführt. Der Art. 333 des AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) und dessen Anwendung einer »verstärkten Zusammenarbeit« für die Fertigstellung der EWWU (Europäische Wirtschafts- und Währungsunion) wird dabei hervorgehoben. Dies soll ein erster Schritt in die Richtung eines differenzierten Europas sein.

Aufgrund der Initiative des italienischen Außenministers Paolo Gentiloni leiteten die sechs Außenminister der Gründungsstaaten eine institutionelle Wiederbelebung in die Wege. Bei dieser Gelegenheit haben die Minister das Ziel einer gemeinsamen »*ever closer union*« betont. Diese Länder übergreifende Zusammenarbeit steht sinnbildlich für das Herz eines differenzierten Europas, welches als Grundlage für eine vertiefte Integration dienen soll.

Nicht zuletzt gilt der Besuch Renzis im Januar 2016 auf der Insel Ventotene, wo Altiero Spinelli im Jahr 1941 sein Europäisches Manifest schrieb, als das Zeichen der Wiederbelebung der Idee einer politischen Union Europas.

Die Bestrebungen Italiens für eine institutionelle Umstrukturierung der EU zeigen, dass Italien wieder eine proaktive Rolle in der europäischen Zukunftsgestaltung einnehmen möchte. Jedoch kann dieses Vorhaben erst nachhaltig vorangetrieben werden, wenn sich das *coalition building* Italiens mit den anderen EU-Entscheidungsträgern gefestigt hat.

BILANZ

Abschließend ist die europapolitische Bilanz der Regierung von Matteo Renzi als gemischt zu betrachten. Seitdem die Regierung im Amt ist, bemüht sich Italiens Premierminister,

10 La Repubblica: Un'avanguardia con Berlino e Parigi: il piano italiano per la Difesa europea. 5. September 2016. http://www.repubblica.it/esteri/2016/09/05/news/piano_italiano_difesa_europea-147191747/.

11 »Potemkin Euro-armies« in The Economist vom 24. September 2016, S. 12.

12 La Repubblica: Sandro Gozi: »Nuove regole per cambiare la Ue o si disintegrerà". 11. Januar 2016. http://www.repubblica.it/politica/2016/01/11/news/sandro_gozi_nuove_regole_per_cambiare_la_ue_o_si_disintegrera_-131018012/.

13 http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/05/ITALIAN-CONTRIBUTION-EMU-REFORM-.pdf.

seinem Land in der EU wieder mehr Gewicht zu verleihen. Gleichzeitig muss angezweifelt werden, dass Italien sämtliche Herausforderungen erfolgreich bewältigen kann.

Nach dem außergewöhnlichen Wahlsieg bei den europäischen Wahlen 2014 ist der Anspruch »Ohne Arroganz, aber auch ohne Minderwertigkeitskomplex«[14] das Mantra Renzis geworden, wenn es darum geht, die Interessen Italiens in der EU zu vertreten. In diesem Sinne hat Renzi die Nominierung Federica Mogherinis als EU-Außenministerin vorangetrieben. Auch regelmäßige verbale Sticheleien gegen Brüssel für mehr Flexibilität und Forderungen nach einer gemeinsamen und solidarischen Migrationspolitik sowie einer institutionellen Reform der EU gehören zu dem Führungsstil Renzis in Europa. Angesichts der verschiedenen Krisen, die Europa gerade zu bewältigen hat, gebührt ihm Anerkennung für seine proaktive Rolle bei der Suche nach einer Verbesserung der kritischen Lage der EU. Auch dank der Bemühungen der italienischen Regierung wird in Europa mittlerweile anerkannt, dass zu viel finanzpolitische »Strenge« für einige Länder schädlich ist, die Migrationsfrage alle EU-Mitglieder angeht, das Thema einer Verteidigungsunion wieder aktuell ist und eine Reform der Union mittelfristig anzustreben ist.

Diese positiven Aspekte belohnen die integrationsorientierte Europapolitik Italiens und haben eine partielle neue Priorisierung der wirtschaftspolitischen Agenda der EU zur Folge. Die Rolle Italiens in der EU könnte auch durch den Brexit noch einmal verstärkt werden. Üblicherweise stand bei Krisen zuerst die deutsch-französische Achse im Zentrum. Nach dem britischen Referendum wurde ein Gipfel in Berlin organisiert, bei dem Italien der Dritte im Bunde war. Dieses neue Format wurde vor kurzem auch auf der italienischen Insel Ventotene wiederholt und von der Bundeskanzlerin mit den Worten kommentiert: »Dieses wirklich einschneidende Ergebnis (des britischen Referendums) hat dieses Format als sehr sinnvoll erscheinen lassen.« Der französische Präsident erklärte dazu, Deutschland, Frankreich und Italien seien drei Gründerstaaten und die bevölkerungsreichsten Länder der EU.[15] Ob dieses Format ein neuer Motor wird, ist allerdings noch fraglich. Sicher ist jedoch, dass dieses Beispiel Italien wieder an den Tischen der politischen Macht in Europa zeigt.

Trotz der bereits genannten positiven Elemente bestehen allerdings auch Probleme, die die Europapolitik Renzis erschweren. Obwohl die EU eine größere Flexibilität ermöglicht und die expansive Geldpolitik der EZB andauert, bleibt das Wachstum Italiens unbefriedigend. Den Wachstumsprognosen zufolge ordnet sich Italien noch hinter Griechenland und Finnland auf dem letzten Platz der Eurozone ein. Bis März 2016 stieg der Anteil der Beschäftigten in der Bevölkerung um gerade einmal 0,4 Prozent. Das war deutlich weniger als in den anderen Ländern, die von der Eurokrise heftig getroffen wurden, wie zum Beispiel Irland (2,9 Prozent), Spanien (2,1 Prozent), Portugal (1,8 Prozent) oder Griechenland (0,8 Prozent).[16] Die Krise der italienischen Banken scheint schwerer zu sein als zunächst angenommen. Einige Experten vermuten, dass diese Krise für die EU gefährlicher sei als der Brexit.[17] Gleichzeitig fällt auf, dass eine dauerhafte Politik für die Reduzierung der Staatsverschuldung noch nicht wirklich erkennbar ist.

Diese wirtschaftlichen und finanziellen Achillesfersen schwächen die Argumentationskraft Renzis im Dialog zum Thema Flexibilität mit den europäischen Partnern.

Auch im Hinblick auf die Migrationsfrage und die institutionelle Weiterentwicklung der EU steht die Regierung vor Hindernissen. Die EU-Kommission hatte Italien 2015 wegen Mängeln bei der Erfassung von Fingerabdrücken einreisender Flüchtlinge verwarnt. Dies und die Skepsis einiger EU-Partner über die Finanzierung des Migration Compacts mit Eurobonds sind Faktoren, die die Verhandlungsposition Italiens erschweren. Zudem lassen die anstehenden nationalen Wahlen in Frankreich und Deutschland die Konkretisierung eines institutionellen EU-Reformprozesses in weite Ferne rücken.

Es stellt sich zudem die Frage, wie viele EU-Länder wirklich bereit sind, auf Souveränität im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verzichten. Außerdem bleibt unklar, ob Frankreich und Deutschland die Vorschläge Italiens in ihrer Vision der europäischen Verteidigungspolitik berücksichtigen werden. In der Tat sieht es im Moment eher danach aus, dass die deutsche und die französische Regierung Italien in dieser Hinsicht nicht miteinbeziehen werden.[18] Das könnte ein Hinweis darauf sein, dass Italien auf dem Weg zu einer Union der Sicherheit und der Verteidigungspolitik keine führende Rolle einnehmen wird.

Interne Probleme und die Unzuverlässigkeit einiger früherer Regierungen haben Italien aus dem »Herzen Europas« entfernt. Dazu kommen das Fehlen notwendiger interner Reformen sowie – zumindest bis zum 4. Dezember – die Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen, die die Regierung und die politische Stabilität Italiens bedrohen könnte. Nicht zuletzt hat sich in der Krise auch die europapolitische Stimmung in der italienischen Bevölkerung verändert: Laut Meinungsumfragen schrumpft das Vertrauen der Italiener in die Europäische Union kontinuierlich. Die Partito Democratico ist die Partei im italienischen Parteienspektrum mit der höchsten EU-Affinität. Alles was ihr folgen könnte, wäre als Ansprechpartner für proeuropäische Akteure des Kontinents deutlich problematischer. Es sind diese Widersprüche, die die erwünschte Hauptrolle Italiens bei der Reformierung Europas so schwierig machen.

---

14 Corriere della Sera, 19. Januar 2016.

15 ZDF Heute: Die EU soll besser werden – bald. 27. Juni 2016. http://www.heute.de/krisentreffen-zwischen-merkel-hollande-und-renzi-nach-kristen-die-eu-soll-besser-werden-44156346.html.

16 Zeit Online: Die italienische MIsere. 29. August 2016. http://www.zeit.de/2016/31/bankenkrise-italien-wirtschaft.

17 The Guardian: Forget Brexit, Quitaly is Europe's next worry. 26. Juli 2016. https://www.theguardian.com/business/economics-blog/2016/jul/26/italy-economy-banks-loans-crisis-europe; The Telegraph: Why Italy's banking crisis will shake the eurozone to its core. 16. Juli 2016. http://www.telegraph.co.uk/business/2016/07/16/why-italys-banking-crisis-will-shake-the-eurozone-to-its-core/.

18 Die Presse.com: EU-Armee: Verteidigung beginnt im Feldlazarett. 13. September 2016. http://diepresse.com/home/politik/eu/5084871/EUArmee_Verteidigung-beginnt-im-Feldlazarett.

Impressum

© 2016
Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeber: Abteilung Internationaler Dialog
Referat Westeuropa / Nordamerika
Hiroshimastraße 28, D-10785 Berlin, Deutschland
www.fes.de/wena
Bestellungen/Kontakt: FES-WENA@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-655-4

Titelmotiv: Renzi in conferenza stampa
(Palazzo Chigi, CC BY-NC-SA 2.0, flickr.com)
Gestaltung: www.stetzer.net
Umsetzung/Satz: pertext, Berlin
Druck: www.bub-bonn.de

November 2016

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/