

Italienische Außen- und Europapolitik

Widersprüche und Unberechenbarkeit prägen, so scheint es, seit langem die Politik des italienischen Außenministeriums, der „Farnesina“. Wurzel des Übels ist u.a. das Trauma von 1943, als sich Italien nach dem Sturz des Duce nicht neutral erklären konnte, sondern den Krieg als Partner der Alliierten weiterzuführen hatte. Europa bot sich als Ausweg an, und obgleich das Land alle wesentlichen Schritte der Europäischen Union mitmachte, blieb es aufgrund seiner internen politischen Instabilität ein unsicherer Partner. Die rasche Folge von acht Regierungen zwischen 1975 und 1979 etwa spricht ebenso für sich wie das langjährige Abtauchen der italienischen Außenpolitik nach dem Schicksalsjahr 1989. Zwar ermöglichte die Austeritätspolitik Prodis dem Land nach 1992 die Erfüllung der Maastricht-Kriterien, doch trübten der Amtsantritt Berlusconis sowie dessen Amtsführung selbst die europäische und internationale Reputation des Landes erneut schwer. Eine ganze Reihe von Fragen drängt sich auf: Wo in Europa steht Italien? Stützt es die Europäische Integration, den Einigungsprozess? Steht es fest an der Seite der USA? Welche Linie verfolgt Rom im Mittelmeerraum, welche im Nahen Osten? Wo überhaupt steht das Land außenpolitisch? Die Strategie der Farnesina, so scheint ist, ist von Reflexen geleitet. Italien darf von der internationalen Politik nicht vergessen werden.

■ Executive Summary

It appears that the policy followed by the Italian foreign ministry, the ‚Farnesina‘ in Rome, has been characterized by contradictions and unpredictability for a long time. The domestic-policy situation, which has been volatile for decades, as well as the Italians’ pervasive anxiety not to be forgotten by the big fellows, may serve to explain a foreign-policy course whose only mainstay may well be support for Europe, for NATO, and for partnership with the USA.

Italy suffers from a foreign-policy trauma which originated in August 1943. After the overthrow of the Duce, the country, unable to save itself by embracing neutrality, was constrained to go on participating in the war on the British and American side. This inability to follow an independent policy after the defeat was an experience that left a permanent mark on the country’s foreign policy. It was an experience of humiliation for a country that had felt itself at the zenith of its power under Mussolini but was constrained to side with the Western allies afterwards. Mr de Gasperi, who directed Italy’s foreign policy from 1944 to 1946, felt that the Americans and the British saw Italy not as an ally but as a vanquished nation.

The path towards Europe offered an escape from this difficult situation. Italy became a founding member of the Council of Europe, the European Coal and Steel Community, the WEU, and the EEC, joining in every major step towards European integration from then on. While a Catholic model of solidarity in European unification dominated under Mr de Gasperi

for a long time, the name of Carlo Sforza stands for a vision of a secular Europe of nations, a vision apparently shared by the current government and its foreign secretary, Mr Fini.

However, Italy's foreign policy suffered from the country's latent domestic instability. As the communist party grew in strength, the Western bloc increasingly saw the country as an unpredictable partner. What is more, the Americans felt irritated by President Gronchi's capricious political escapades, and the social unrest that swept Italy in the late sixties weakened its policy and nourished the suspicions of its allies. While foreign-policy pressure on Italy slackened somewhat when the Vietnam war ended and Charles de Gaulle stepped down, domestic instability in the country was exacerbated when social upheavals persisted and eight governments followed one another in swift succession between 1975 and 1979.

To be sure, the Democrazia Cristiana (DC) kept a firm hold on the reins of power, but the need to maintain social peace forced it to make concessions to the opposition, which blurred the contours even of the foreign policy of the country. As it appeared at the time, the 'Farnesina' was a place of permanent or temporary retirement for great domestic politicians, but it did not symbolize a coherent, long-term foreign policy directed by a powerful personality.

Nor did the country appear to be able to find its own foreign-policy line during the oil crisis. On the one hand, it could not muster the strength to free itself from the embrace of the US, while on the other, it wooed states like Algeria, Libya, and the USSR to ensure its own independent oil supply.

A hiatus came in 1989 when the framework conditions of Italy's foreign policy changed from the ground up, initiating its gravest crisis so far. The DC disintegrated, the political system of the country fragmented, and Italy disappeared from the international stage for years after 1992. Mr Prodi as well as the left-wing cabinets that followed his government prescribed a programme of rigid austerity to lead the country out of its dilemma and enable it at least to comply with the Maastricht criteria, so that it would be one of the first countries to introduce the Euro.

The centre-right government headed by Silvio Berlusconi was eyed with suspicion abroad ever since

its inauguration in 2001. To avoid making enemies inside or outside the country, the head of government formulated his goals in foreign and European policy in rather vague terms, handing over the foreign office to Renato Ruggiero, a widely respected personage. However, Ruggiero's withdrawal in 2002 forced Mr Berlusconi to take over the office himself.

The current foreign secretary, Mr Fini, did earn some respect for himself, although there is still no coherence in the country's foreign policy under his leadership. Cases in point include the Italian campaign against a seat for Germany on the UN Security Council and the half-hearted involvement of the country in the Iraq war. Even Mr Berlusconi helps to create a bad impression by trying to present himself as open towards the Atlantic Alliance, Russia, and Europe, all at the same time.

Italy's image also suffered from the dispute between the head of government and Mr Prodi, the President of the EU Commission, as well as from the country's relative lack of success during its presidency of the EU Council. To make matters worse, a member of the European Parliament was insulted by the head of the Italian government, diplomatic relations with Germany suffered when Mr Berlusconi verbally attacked German tourists in Italy, and the intergovernmental conference on the EU constitution treaty was badly prepared to boot. A number of further examples might be quoted.

There are indeed questions that remain open, some of them relating to European policy: What exactly is the position of Italy in Europe? Does it share the vision of European integration, or does it merely support the process of unification to avoid becoming isolated?

Another question relates to Italy's faithfulness as an ally. Is the country firmly standing side by side with the USA? After all, Mr Berlusconi was walking a political tightrope even before the war in Iraq entered its active phase: While backing up Mr Bush and Mr Blair on the one hand, he acted at the same time to keep Italy's good relations with the Arab states from deteriorating.

Another question that must be asked is about Italy's position within the region. Does the country have a stringent Mediterranean policy, or does it only show interest in its southern neighbours when it is in-

terested? And what is its attitude towards the Middle East crisis? In this regard, Italy has always been vacillating between traditional, leftist-Catholic sympathy with the Palestinians, good relations with the Arabs, and near-unpredictable relations with the Israelis. It is indeed remarkable that the foreign office should now be headed by Mr Fini, the chairman of the post-fascist AN party that is particularly critical towards Israel.

Thus, the crucial question is this: What is Italy's position in foreign policy? It is anything but easy to find an answer. At times, it appears as if the policy of the ‚Farnesina‘ in Rome was guided by reflexes. What is more important than anything else is this: Italy must not be forgotten, for it is the country's presence that counts.

■ Rückblick

Die Außenpolitik der *Farnesina* (seit Ende der fünfziger Jahre Sitz des römischen Außenministeriums) ist nicht immer leicht zu verstehen. Im ganzen *dopoguerra*, der Nachkriegszeit, vor allem aber seit der Zeitenwende von 1989 wirkt sie von außen betrachtet oft widersprüchlich und schwer berechenbar. Ein tieferer Grund für diese Unbeständigkeit könnte die volatile innenpolitische Lage Italiens über mehrere Jahrzehnte hinweg sein. Sie führte zur Notwendigkeit und Neigung, auch linke und rechte Ränder „mitzunehmen“, und zu einem häufigen Wechsel der Dominanz zwischen links-katholisch-pazifistischen und rechts-nationalistisch-atlantischen Kräften. Eine gewisse Rolle dürfte auch die Angst der Mittelmacht Italien spielen, von den „Großen“ vergessen oder an den Rand gedrängt zu werden. Hinzu kommt der Eindruck, die eigene Außenpolitik nicht wirklich frei bestimmen zu können, sondern Zwängen zu unterliegen, und womöglich auch ein gewisses Desinteresse an der Außenpolitik in einem hingebungsvoll mit sich selbst beschäftigten Land.

Wesentlichstes, wenn auch immer wieder einmal angefochtenes Kontinuum italienischer Außenpolitik sind das Bekenntnis zu Europa, zur NATO und zur Partnerschaft mit den USA. Aus historischen oder geographischen Gründen interessieren sich Italiens Diplomaten vor allem für Ex-Jugoslawien und Albanien sowie für Äthiopien/Eritrea.

■ **Wesentlichstes, wenn auch immer wieder einmal angefochtenes Kontinuum italienischer Außenpolitik sind das Bekenntnis zu Europa, zur NATO und zur Partnerschaft mit den USA.**

■ Ausgangspunkt auch der heutigen *politica estera* Roms ist ein außenpolitisches Trauma vom August 1943. Damals mussten der italienische König Viktor Emmanuel III. und sein Ministerpräsident Marschall Badoglio erkennen, dass sich Italien nach dem Sturz des Duce nicht in die Neutralität retten konnte, sondern an die Seite der anglo-amerikanischen Alliierten rücken und sich weiter am Krieg beteiligen musste.

Ausgangspunkt auch der heutigen *politica estera* Roms ist ein außenpolitisches Trauma vom August 1943. Damals mussten der italienische König Viktor Emmanuel III. und sein Ministerpräsident Marschall Badoglio erkennen, dass sich Italien nach dem Sturz des Duce nicht in die Neutralität retten konnte, sondern an die Seite der anglo-amerikanischen Alliierten rücken und sich weiter am Krieg beteiligen musste. Seine militärische Schwäche ließ dem teilweise noch von deutschen Truppen besetzten Italien keine andere Wahl. Dass es zu schwach war, um wirklich eigenständige Politik zu machen, musste Italien ab diesem Moment immer wieder schmerzhaft erleben – eine Grunderfahrung bis heute. Das wurde zuletzt etwa im Vorfeld des Irakkriegs deutlich, als Berlusconi zunächst auf Seiten der Amerikaner stand, in der Hoffnung, ihr privilegierter Partner zu werden. Sobald er aber auf den heftigen Widerstand des Papstes und eines Großteils der italienischen öffentlichen Meinung gegen den Krieg stieß, musste er einen Rückzieher machen: Seine Haltung wurde unklar, das zuvor aufgehäufte politische Kapital zerstob.

Ihre Schlüsselentscheidung der Jahrzehnte nach dem Krieg, die Positionierung an der Seite der Amerikaner, trafen Roms Außenpolitiker also 1943 nicht aus völlig freien Stücken – eine tief gefühlte Demütigung für ein Land, das sich gerade noch unter Mussolini auf dem Zenit seiner außenpolitischen Geltung und zu Beginn der vierziger Jahre für kurze Zeit sogar als Herr Dalmatiens, Albaniens, Griechenlands, Tunesiens, Korsikas und der französischen Mittelmeerküste gesehen hatte. Zu denen, die Italiens neue Lage und Zwänge am deutlichsten wahrnahmen, gehörte der gewissermaßen „von außen“ kommende, in Österreich sozialisierte, längjährige Wiener und Innsbrucker Abgeordnete sowie Trienter Stadtrat Alcide de Gasperi, italienischer Außenminister von 1944 bis 1946. Er spürte bei den Verhandlungen über den Friedensvertrag, in der Frage der Rückgabe von Triest und Istrien sowie der Kolonien oder bei einem Streit mit Frankreich um das Aostatal, dass Amerikaner und Briten Italien nicht als Verbündeten, sondern als besiegte Nation ansahen, der man nur wegen ihrer geopolitischen und strategischen Bedeutung einige Konzessionen machen musste. Zwar gelang es Italien manchmal, Differenzen zwischen den westlichen Sie-

germächten zu seinen Gunsten auszunutzen. Aber 1947 musste de Gasperi eine Regierung ohne Kommunisten und Sozialisten bilden, um an die US-Aufbauhilfe des Marshallplans zu kommen, und bewies damit in den Augen vieler Beobachter von neuem schmerzhaft, dass Italien letztlich nur ein Vasall der USA war. Als Italien 1949 auch noch Gründungsmitglied der NATO wurde, sah sich de Gasperi innenpolitisch einer „Nein“-Front von Kommunisten, Sozialisten, Sozialdemokraten und linken Katholiken gegenüber.

In dieser schwierigen innenpolitischen Lage eröffnete sich ihm ein Ausweg: Europa. Mit einer Öffnung nach Europa kam er zum einen einer pro-europäischen Grundstimmung in der Bevölkerung entgegen, die in fast alle italienischen Parteien hineinreichte und die der von vielen als zu eng empfundenen Anbindung an die USA etwas Positives an die Seite stellte. Damit konnte er also die erwähnte „Nein“-Front beruhigen. Außerdem kam ihm dabei der Umstand zur Hilfe, dass den Amerikanern ein Aufkeimen des europäischen Gedankens in Westeuropa recht war, weil das den westlichen Block im beginnenden Kalten Krieg stärkte. Aus dieser Ausgangslage heraus wurde Italien Gründungsmitglied des Europarats, der Montanunion, der WEU und schließlich der EWG (Römische Verträge vom März 1957). In der Folge beteiligte sich das Land bis in die neunziger Jahre hinein an allen wesentlichen Akten der europäischen Integration (Maastricht, Nizza, Befürwortung der Osterweiterung); die Entscheidung des Beitritts zum Europäischen Währungssystem traf Ministerpräsident Andreotti 1979 sogar gegen das Votum der italienischen Zentralbank.

Allerdings fühlte sich das Land bald in Europa von der entstehenden Achse zwischen Deutschland und Frankreich etwas an den Rand gedrängt: Vor einem „karolingischen Europa“ warnte noch vor wenigen Jahren, kurz vor dem Irak-Krieg, Ministerpräsident Berlusconi. Mit de Gasperi, der allmählich vom vorsichtigen Taktierer zum überzeugten Europäer wurde, dominierte zunächst für mehrere Jahrzehnte ein katholisches, solidarisches Modell der europäischen Einigung; Carlo Sforza hingegen, Außenminister von 1947 bis 1951, propagierte ein säkulares Europa der Nationen, und diesem Modell neigt of-

■ **Italien wurde Gründungsmitglied des Europarats, der Montanunion, der WEU und schließlich der EWG (Römische Verträge vom März 1957). In der Folge beteiligte sich das Land bis in die neunziger Jahre hinein an allen wesentlichen Akten der europäischen Integration.**

Italiens chronische Instabilität schadete über Jahrzehnte seinem Ruf im Ausland und der Klarheit seiner Außenpolitik.

fenbar die jetzige italienische Regierung mit Außenminister Fini zu. Öffentliche Bekenntnisse zu Europa paarten sich aber bei Italiens politischer Elite immer wieder mit heimlichen Reserven; wäre die Europäische Verteidigungsgemeinschaft von 1952 nicht an Frankreich gescheitert, so hätte möglicherweise Italien damals den Schritt zurück gemacht.

Italiens chronische Instabilität schadete über Jahrzehnte seinem Ruf im Ausland und der Klarheit seiner Außenpolitik; der Aufstieg einer starken und weithin auch geachteten Kommunistischen Partei ließ das Land wie kein anderes im westlichen Block als unsicheren Kantonisten erscheinen, auf den man sich nicht verlassen konnte, dem man aber durch Zugeständnisse helfen musste, die fragile innere Balance nicht zu verlieren. Ab 1955 betrieb der linksdemokratische Präsident Gronchi eine eigenwillige Neben-Außenpolitik, deren Kernpunkte (Demilitarisierung der NATO, Annäherung an die UdSSR und China, vereinigt neutrales Deutschland und – nach dem Scheitern des französisch-englischen Suez-Abenteurers – Italien als bester Freund der Dritten Welt) die Amerikaner herausforderten und nur dazu führten, dass Italien nicht mehr richtig ernst genommen wurde. Wie sehr damals im Gegenzug italienische Politiker ihr außenpolitisches Gewicht überschätzten, wurde deutlich, als Ministerpräsident Fanfani auf den Berliner Mauerbau 1961 mit folgendem Kommuniqué reagierte: „Die Verschlimmerung der Lage hätte sich vermeiden lassen, wenn die Alliierten auf die Vorschläge des Abgeordneten Fanfani gehört hätten.“ Ab dem Ende der sechziger Jahre wurde Italien länger als seine europäische Nachbarn von sozialen Unruhen erfasst, begleitet von Antiamerikanismus, überschattet auch vom Scheitern des ersten Mitte-Links-Bündnisses zwischen DC und Sozialisten im Mai 1968 – Italiens Regierung war also schwach nach innen und beargwöhnt von außen.

Zu Anfang der siebziger Jahre lockerten sich allerdings die außenpolitischen Zwänge für Italien: Ende des Vietnam-Kriegs, Abgang Charles de Gaulles, Entspannungs- und Ostpolitik schienen es der DC zu erlauben, linken Kräften mehr Raum zu geben und eine eigenständigere Außenpolitik zu entwerfen, ohne die Kreise der Partner zu stören. Allerdings verschärfte sich just in diesem Moment Italiens innenpo-

litische Instabilität noch: acht Regierungen zwischen 1972 und 1979, von denen keine eine ganze Legislaturperiode durchhielt; umwälzende soziale Verschiebungen wegen Industrialisierung, Landflucht und hoher Binnenmigration; das weitere Erstarken der Kommunistischen Partei (34 Prozent bei der Wahl von 1976 im Vergleich zu 38 Prozent für die regierende DC), aus Washingtoner Sicht eine „fünfte Kolonne Moskaus“, die um jeden Preis von der Macht in Rom fernzuhalten war, schließlich war Italien Gründungsmitglied der NATO.

Die DC hatte also ein Dauer-Abonnement auf die Macht, musste aber um des sozialen Friedens willen immer wieder der Opposition entgegenkommen (und, um genau zu sein, auch links-oppositionellen Strömungen in ihrem eigenen Innern); das daraus entstehende ausgeklügelte Pakt-System zwischen Regierung und Opposition, ein Unikum in Europa, strahlte natürlich auch in den außenpolitischen Bereich aus, verwischte aus der Sicht von Außenstehenden weiter die Konturen der Außenpolitik. Die USA legten ein deutliches Veto gegen eine Regierungsbeteiligung der Kommunisten ein; anders als das Frankreich Mitterrands ab 1981 hatte Italien nicht die Kraft, sich darüber hinwegzusetzen. Weiter geschwächt wurde die internationale Rolle des Landes in den siebziger bis weit in die achtziger Jahre dadurch, dass es sich prozentual einen viel kleineren Verteidigungsetat leistete als die USA, Großbritannien, Frankreich oder auch Westdeutschland.

Und die Politiker, die in den siebziger und achtziger Jahren in der *Farnesina* den Ton vorgaben (darunter Aldo Moro), waren zwar verdiente DC-Führer oder –Nachwuchskräfte, interessierten sich aber allesamt mehr für die innenpolitischen Verflechtungen Italiens. Die *Farnesina* war Ruheposten oder Wartesaal für große Innenpolitiker, kein Ort, an dem eine starke Persönlichkeit mit langem Atem ihren Ehrgeiz darauf verwandt hätte, eine kohärente Außenpolitik durchzusetzen. „Wer gerade nicht Ministerpräsident war“, so bemerkt Kissinger in seinen Memoiren, „der war dann eben solange Außenminister.“ Es gab aber auch Ausnahmen, darunter Francesco Cossiga, der Ende der siebziger Jahre als Ministerpräsident ein dezidiertes außenpolitisches Interesse entwickelte. Er und sein Nachfolger Craxi sorgten dafür, dass Italien

■ Die *Farnesina* war Ruheposten oder Wartesaal für große Innenpolitiker, kein Ort, an dem eine starke Persönlichkeit mit langem Atem ihren Ehrgeiz darauf verwandt hätte, eine kohärente Außenpolitik durchzusetzen.

beim so genannten NATO-Doppelbeschluss eine wichtige Rolle in der westlichen Drohkulisse einnahm, indem es eine Militärbasis auf Sizilien für die umstrittenen Mittelstreckenraketen zur Verfügung stellte.

In der Ölkrise versuchten Teile der DC, wie der französische Nachbar auf die Atomkraft umzuschwenken, aber starker „grüner“ Widerstand verbaute diese Option. Italien, das binnen einer Generation zu einem der größten Energieverbraucher der Welt geworden war, fand auch diesmal nicht die Kraft, sich einmal aus dem Schulterchluss mit den USA zu lösen; es umwarb aber gleichzeitig, um seine Öl-Abhängigkeit zu senken, die großen Metan-Produzentenstaaten wie Algerien, Libyen und die UdSSR und blieb damit bei gewissen Elementen einer Schaukelpolitik. Doch wegen des Druckpotentials, das aus seiner innenpolitischen Schwäche herrührte, gelang es Italien 1975 immerhin, in den Kreis der Industrienationen aufgenommen zu werden, aus denen die heutigen G7- bzw. G8-Treffen wurden. Giscard d'Estaing hatte eine italienische Teilnahme ursprünglich nicht vorgesehen.

■ Der Bruch von 1989

■ Ab dem Jahr 1989 änderten sich die Rahmenbedingungen für Italiens Außenpolitik grundlegend. Mit einem Mal verschwanden die Blöcke, zwischen denen Italien genauso phantasievoll gependelt war, wie es innenpolitisch unterschiedliche Kräfte immer wieder ausbalancierte.

Ab dem Jahr 1989 änderten sich die Rahmenbedingungen für Italiens Außenpolitik grundlegend. Mit einem Mal verschwanden die Blöcke, zwischen denen Italien genauso phantasievoll gependelt war, wie es innenpolitisch unterschiedliche Kräfte immer wieder ausbalancierte. Andreotti, vom Wesen her ein Neutralitätspolitiker, stand vor neuen Herausforderungen. Er setzte vergeblich auf einen Erfolg Gorbatschows; es gelang ihm auch nicht, die gefürchtete Wiedervereinigung der Deutschen zu verhindern; und eine von seinem Außenminister de Michelis schnell auf die Beine gestellte Allianz Italiens mit Österreich und mehreren Ex-Ostblockstaaten, die dem neuen „Großdeutschland“ seinen Hinterhof abspenstig machen sollte, blieb letztlich Episode. Die Auflösung der DC und der damit zusammenhängende Zusammenbruch des italienischen Politik-Systems ließen das Land dann von 1992 an für mehrere Jahre richtiggehend von der internationalen Bildfläche verschwinden. Es war die bislang größte Krise der italienischen Außenpolitik; in der *Farnesina*

wechselten sich zwischen den Wahlen von 1992 und 1996 fünf Minister ab. Umso entschlossener versuchten Ministerpräsident Prodi und die nachfolgenden Linkskabinette ab 1996 mit einem rigiden Sparprogramm die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, damit Italien wenigstens zur ersten Gruppe der Länder gehörte, die den Euro einführten.

Die seit 2001 regierende Mitte-Rechts-Koalition unter Silvio Berlusconi ist von Anfang an – teilweise bis heute – wegen ihrer Zusammensetzung (u.a. eine postfaschistische Partei, AN, und eine unverhohlenen europafeindliche regionale Bewegung, die Lega) auf deutliches Misstrauen im Ausland gestoßen. Nur die größte Regierungspartei FI war schon seit einigen Jahren als Teil der EVP in reguläre europäische Politik eingebunden. Um niemanden im In- und Ausland zu verprellen, ließ Berlusconi seine außen- und europapolitischen Überzeugungen weitgehend im Ungefähren und ließ lediglich wissen, dass für ihn Italiens nationales Interesse Triebfeder der Außenpolitik sei. Zum Außenminister bestellte er den europafreundlichen, weithin geachteten Renato Ruggiero, einen parteilosen Diplomaten, der jedoch von den eigenen Kabinettskollegen immer häufiger desavouiert wurde; als die Einführung des Euro von mehreren Ministern nur mit skeptischen, zum Teil höhnischen Bemerkungen aufgenommen wurde, trat Ruggiero Anfang 2002 zurück, so dass Berlusconi für fast ein Jahr selbst das Außenamt übernehmen musste. Zwei der damals als besonders europaskeptisch aufgefallenen Politiker, Tremonti und Martino von der FI, besetzen heute noch Schlüsselposten in der Regierungskoalition; Martino, Warner vor einem „deutschen Europa“, kündigte als Verteidigungsminister die italienische Beteiligung am europäischen Gemeinschaftsprojekt eines Militär-Airbusses auf, Finanzminister Tremonti gab letztes Jahr dem Euro die Schuld an den sinkenden Realeinkommen in Italien.

Der derzeitige Außenminister Fini hat sich durch seine Teilnahme am EU-Konvent für den Verfassungsvertrag (ein Vizepräsident dieses Konvents war übrigens der frühere italienische Ministerpräsident Amato) Achtung erworben. Allerdings steht er einer weiteren politischen Integration skeptisch gegenüber und hat sich 2003 gar erlaubt, von einer „italienischen“ Küste Kroatiens zu sprechen. Auch Italiens

■ Die seit 2001 regierende Mitte-Rechts-Koalition unter Silvio Berlusconi ist von Anfang an – teilweise bis heute – wegen ihrer Zusammensetzung (u.a. eine postfaschistische Partei, AN, und eine unverhohlenen europafeindliche regionale Bewegung, die Lega) auf deutliches Misstrauen im Ausland gestoßen.

■ **Ungünstige Folgen für das Ansehen Italiens in Europa hatten der ständige Streit Berlusconi mit dem damaligen EU-Kommissionspräsidenten Prodi und im Jahr 2003 eine verunglückte italienische EU-Ratspräsidentschaft.**

Kampagne gegen einen deutschen Sitz im UNO-Sicherheitsrat sowie seine halbherzige Beteiligung am Irak-Krieg zeugen weiter von gewissen Pendelbewegungen in der Außenpolitik. Berlusconi selbst trägt dazu bei, wenn er etwa als amtierender EU-Ratspräsident im Beisein Putins erklärt, er sehe in Tschetschenien keine menschenrechtlichen Mängel (diese Bemerkung trug ihm eine Rüge des Europaparlaments ein). Im Wesentlichen versucht Berlusconi, gleichzeitig atlantisch (immer wieder versicherte Affinität zur Linie von US-Präsident George Bush), offen nach Russland (Geburtshilfe für den NATO-Russland-Rat, Gipfel in Pratica del Mare 2002) und europäisch (Unterzeichnung der EU-Verfassung auf dem Kapitoll, November 2004) zu wirken.

Ungünstige Folgen für das Ansehen Italiens in Europa hatten der ständige Streit Berlusconi mit dem damaligen EU-Kommissionspräsidenten Prodi und im Jahr 2003 eine verunglückte italienische EU-Ratspräsidentschaft. Sie begann mit der Beleidigung eines Europa-Abgeordneten durch Berlusconi vor dem Straßburger Plenum, ging weiter mit einer diplomatischen Verstimmung im Verhältnis zu Deutschland (ein Staatssekretär von der Lega hatte sich über deutsche Touristen ausgelassen, woraufhin der damalige Bundeskanzler Schröder seinen Italienurlaub absagte), setzte sich fort mit gewissen außenpolitischen Extratouren Berlusconi, der der EU-Haltung zu Tschetschenien, und Finis, der der EU-Haltung zum israelischen Mauerbau offen widersprach, und endete mit einer Regierungskonferenz zum EU-Verfassungsvertrag, die scheiterte, weil sie schlecht vorbereitet wirkte und Berlusconi trotz geheimnisvoller Andeutungen im Vorfeld auf dem Brüsseler Gipfel offenbar keine Initiative vorlegte, um den Dissens in der Frage der Stimmengewichtung in der EU zu klären. In dieser Zeit schien manchmal sogar das seit Jahrzehnten immer neu angestimmte europäische Credo Italiens in Gefahr, aufgekündigt zu werden. Der Europäische Haftbefehl, der dem oftmals in Prozesse verstrickten Berlusconi auch persönlich ein Dorn im Auge ist, stieß schon damals auf Widerstand aus Rom und ist bis heute nicht geltendes italienisches Recht. Von den derzeitigen Regierungsparteien bekennen sich aber die Christdemokraten der UDC ohne jedes Wenn und Aber zur europä-

ischen Integration. Das italienische Parlament hat auch den EU-Verfassungsvertrag ratifiziert: Beide Häuser billigten den Vertrag mit überwältigender Mehrheit – das Abgeordnetenhaus am 25. Januar 2005 mit 436 gegen 28 Stimmen der Lega Nord (LN) und der Kommunisten (RC) sowie fünf Enthaltungen der Grünen, der Senat am 6. April 2005 mit 217 gegen 16 Stimmen. Eine Debatte über die Zukunft dieses Textes angesichts der derzeitigen Krise findet in Rom allerdings nicht statt.

■ Viele offene Fragen

Wo also steht Italien in Europa? Teilt es die Vision der europäischen Integration, wie seine Teilnahme an wichtigen EU-Schritten belegt? Oder akzeptiert Italien den europäischen Einigungsprozess vor allem aus Mangel an Alternativen, um außenpolitisch nicht isoliert dazustehen? Der Kolumnist und frühere Botschafter Sergio Romano meint, dass die Entschlossenheit, mit der Italien am Einigungsprozess teilnimmt, direkt mit seiner inneren *fragilità* zusammenhängt. „Hinter der europäistischen Rhetorik“ verbürgen sich „Italiens Unsicherheit und Abhängigkeit von Faktoren, die es nicht beeinflussen kann“ (S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, 2. erweiterte Auflage, Rom 2002, S. 228 f.). Der wichtigste italienische Europapolitiker sei keiner seiner Außenminister gewesen, sondern der Straßburger Abgeordnete Altiero Spinelli (gest. 1986), der Vordenker des institutionellen Umbaus der EG zur heutigen EU.

Weitere Fragen drängen sich auf: Steht Italien fest an der Seite der USA oder nicht? Die Antwort fällt nicht immer leicht, wenn das Land zwar 3000 Soldaten an Euphrat und Tigris schickt, aber durchgehend von einer „humanitären Aktion“ spricht und immer wieder die Frage ihres Abzugs aufwirft, während Berlusconi mittlerweile in Interviews sogar angibt, er sei schon immer gegen den Waffengang im Irak gewesen. Tatsächlich war der Ministerpräsident vor Beginn der Kampfhandlungen im Irak durch eine komplizierte Schaukelpolitik aufgefallen: Einerseits stellte er sich hinter Bush und Blair, andererseits wollte er es sich aber auch nicht mit arabischen Staaten verderben und brachte sich als Vermittler ins Spiel. Zum berühmten Azoren-Gipfel der Kriegsbefürworter im

■ Wo also steht Italien in Europa? Teilt es die Vision der europäischen Integration, wie seine Teilnahme an wichtigen EU-Schritten belegt? Oder akzeptiert Italien den europäischen Einigungsprozess vor allem aus Mangel an Alternativen, um außenpolitisch nicht isoliert dazustehen?

■ Steht Italien fest an der Seite der USA oder nicht?

März 2003 wurde Berlusconi daraufhin nicht eingeladen, und nach Kriegsausbruch bezeichnete er Italien bei einem Auftritt vor Abgeordneten als „nicht-kriegführende Macht“ – woran er auch noch festhielt, als er kurz darauf Soldaten ins irakische Nassiriya schickte. „Keine Besatzungsmacht“ natürlich, sondern „Friedenssoldaten“. Etwas zweideutig – zumindest aus der Sicht Außenstehender – hatte sich Italien schon 1999 im Kosovo-Krieg verhalten, wo die Linksregierung d’Alema einerseits wichtige logistische Unterstützung für die Bombardierungen in Serbien leistete, die mitregierende Kommunistische Partei andererseits ihren Vorsitzenden zu einem Solidaritätsbesuch bei Milosevic nach Belgrad schickte.

■ **Führt Italien eine stringente Mittelmeerpolitik, oder interessiert es sich für die südlichen Nachbarn nur bei Bedarf (Ölkrise, islamischer Terrorismus, illegale Einwanderung)?**

Führt Italien eine stringente Mittelmeerpolitik, oder interessiert es sich für die südlichen Nachbarn nur bei Bedarf (Ölkrise, islamischer Terrorismus, illegale Einwanderung)? Und wo sind italienische Impulse in der Nahost-Krise? Dort oszilliert das Land immer schon zwischen traditioneller, links-katholisch beeinflusster Palästinenser-Sympathie, guten Kontakten zu arabischen Staaten und stark schwankenden Beziehungen zu Israel. In den siebziger und achtziger Jahren hatte sich Italien, dessen Außenpolitik in diesen Jahren maßgeblich von den vatikannahen Politikern Aldo Moro und Giulio Andreotti bestimmt wurde, eindeutig auf die Seite der Araber gestellt; die römischen Linkskabinette ab Mitte der neunziger Jahre arbeiteten dann aber an einer Verbesserung der Beziehungen zu Israel. Doch mittlerweile ist mit Fini ausgerechnet ein Parteichef Außenminister, dessen postfaschistische AN besonders israelkritisch ist. Fini – damals noch nicht Außenminister, aber Vizepremier – durfte erst im November 2003, nach sieben Jahren vergeblichen Bemühens, nach Israel einreisen, wo er Yad Vashem besuchte und sich für Mussolinis „beschämende“ Rassengesetze entschuldigte. Nach dieser in Israel heftig umstrittenen Visite (noch 1994 hatte Fini schließlich Mussolini als „größten Staatsmann des Jahrhunderts“ bezeichnet) fiel es ihm nicht leicht, die AN auf seine neue Linie einzuschwören. Auf der anderen Seite wird Italiens wie auch immer geartete Beteiligung am Irak-Krieg natürlich nicht ohne Folgen für das früher so gute Verhältnis zu den arabischen Staaten bleiben.

Die abschließende Frage bleibt: Wo steht Italien also außenpolitisch? Auf diese Frage fällt eine eindeutige Antwort nicht leicht. Italiens Außenpolitik scheint manchmal diktiert von Reflexen: nicht vergessen oder abgedrängt werden, auf jeden Fall dabei sein (*presenzialismo*). Zum Dabeisein gehört auch die wenig bekannte, aber bemerkenswerte Tatsache, dass kaum ein Land weltweit so viele Truppen für Friedensmissionen bereitstellt wie Italien (etwa 9000 derzeit, vor allem in Europa, aber auch in Indien/Pakistan und in Afghanistan; wichtige italienische Friedensmissionen in der jüngeren Geschichte waren der Golfkrieg von 1991, Somalia 1992/93, Bosnien ab Ende 1995 sowie zweimal in den neunziger Jahren Albanien).

■ Die abschließende Frage bleibt: Wo steht Italien also außenpolitisch?

Das Manuskript wurde am 7. Dezember 2005 abgeschlossen.