

Britta Joerißen, Bernhard Stahl (Hg.)

# Europäische Außenpolitik und nationale Identität

Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden.

Mit einem Vorwort von Hanns W. Maull

*„Die Nationen haben einmal angefangen und werden enden. Die europäische Konföderation wird sie wahrscheinlich ablösen.“*

*(Ernest Renan, 1882)*

Dokumente und Schriften  
der Europäischen Akademie Otzenhausen

LIT

## 6 Italienische Außenpolitik – Vertiefung in Europa, zögerliche Aktivierung in der Allianz<sup>115</sup>

(Bernhard Stahl)

### Einleitung

Die italienische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich in drei Phasen einteilen: Nach einer turbulenten Phase der Westintegration bis 1955 folgte eine Phase der Konsolidierung, die insgesamt – eine Ausnahme bildet Staatspräsident Gronchi – durch eine eher reaktive Außenpolitik gekennzeichnet war. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Neuordnung des Parteiensystems 1992/93 ist schließlich eine gewisse Aktivierung der italienischen Außenpolitik diagnostizierbar.

Italiens drei Kreise der Außenpolitik sind die Europa-, die Sicherheits- und schließlich die Mittelmeerpolitik. Alle anderen Bereiche haben eine vergleichsweise marginale Bedeutung, wie beispielsweise die Außenwirtschaftspolitik, die im Folgenden überblicksartig eingeführt wird, bevor das Augenmerk der Europa- und die Sicherheitspolitik – inbegriffen die Mittelmeerpolitik – gilt.

### Außenwirtschaftspolitik<sup>116</sup>

Italien ist Mitglied in verschiedenen Organisationen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit wie der EU, der OSZE, G8 und der WTO. Die italienische Wirtschaft ist stark von einem anhaltenden Problem geprägt, das sich in einem starken Nord-Süd-Gefälle äußert, wobei der Süden hinsichtlich der Produktivität in fast allen Wirtschaftsbereichen weit hinter dem Norden liegt. Viele Südtaliener arbeiten deshalb im Norden des Landes oder im benachbarten Ausland. Die Abhängigkeit Italiens vom Import wichtiger Rohstoffe führte bis in die achtziger Jahre hinein überwiegend zu negativen Handelsbilanzen. Seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts sind die Handelsbeziehungen Italiens vor allem zu den anderen Mitgliedsländern der EG bzw. EU intensiviert worden. Der Hauptanteil der italienischen Exportwaren wird nach Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, die USA und die Schweiz geliefert.<sup>117</sup> Wichtigste Exportgüter sind Maschinen und Transportmittel (39 %), Fertigwaren (21,6 %,

<sup>115</sup> Diese Studie ist eine überarbeitete Version von Stahl und Stepp 2001. Für diverse Rechercheaufgaben gebührt Dagmar Bankamp und Veit Svoboda besonderer Dank.

<sup>116</sup> Dieser Abschnitt basiert auf den Arbeiten von Nicole Fassbender.

<sup>117</sup> Vgl. [http://www.defusco.ch/de2\\_italien\\_wirtschaft.html](http://www.defusco.ch/de2_italien_wirtschaft.html) / bzw. Microsoft ® Encarta ® 99 Enzyklopädie

davon 9,3 % Kleidung und Schuhe) sowie industrielle Vorprodukte (21,4 %).<sup>118</sup> Die Exporte (zu jeweiligen Preisen) lagen im Jahre 1999 bei 216,3 Mrd. Euro. Export und Import hielten sich 1999 fast die Waage; die Einfuhren lagen bei 203,6 Mrd. Euro. Das Bruttoinlandsprodukt (zu Marktpreisen) lag im Jahre 1999 bei 1099105 Mio. Euro.<sup>119</sup> Die italienischen Direktinvestitionen im Ausland beliefen sich auf 6,78 Mrd. US \$.<sup>120</sup>

## Europapolitik

Im Folgenden wird zunächst auf bilaterale Probleme eingegangen, dann die italienische Position zur Vertiefung der EU beschrieben und abschließend die Einstellung zur Entwicklung einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik skizziert.

### Nachbarschaftsprobleme: Triest und Südtirol

Der Hintergrund für die Triest-Frage und die Südtirolproblematik reichen in die vorigen Jahrhunderte zurück. Was letztere betrifft, so hatte Italien in dem nach dem österreichischen Außenminister Gruber und De Gasperi benannten Abkommen von 1946 die Autonomie der deutschsprachigen Minderheit in Südtirol garantiert. Trotzdem nahmen die Proteste der Südtiroler zu, und eine Serie von Attentaten setzte die italienische Regierung unter Druck und die österreichische Regierung brachte den Fall vor die UNO. 1969 einigten sich die Verhandlungsparteien auf ein neues Autonomiestatut, das bereits seit Anfang der 70er Jahre die Lage der deutschsprachigen Minderheit deutlich verbesserte. Die offizielle Streitbeilegung des Konflikts vor der UNO erfolgte jedoch erst 1992. Seitdem gilt Südtirol als „Modellfall“ einer friedlichen Lösung von Minderheitenkonflikten in Europa.<sup>121</sup>

Mit Beginn der Krise in Jugoslawien wurde der Fall „Triest“ noch einmal zum Thema der italienischen Außenpolitik. Die Stadt Triest war nämlich nach Kriegsende unter UNO-Aufsicht gestellt worden, woraufhin sich die italienische Regierung fortan – auch auf massiven Druck der Öffentlichkeit hin – um die Wiedergewinnung Triests bemühte. Erst 1975 konnte das Problem mit der Unterzeichnung des Vertrags von Osimo mit Jugoslawien vorläufig beendet werden: Die bestehenden Grenzen wurden anerkannt, Zugeständnisse an Italien waren der Schutz der italienischen Minderheit, wirtschaftliche Kooperation und die Konstituierung einer *zona franca* – einer Freihandelszone. Die italienische Regierung erkannte zwar Kroatien und Slowenien im Rahmen der EG an, nutzte

<sup>118</sup> Quelle: <http://www.spiegel.de/almanach/laender/0,1518,153616,00.html>.

<sup>119</sup> Quelle: [http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis\\_01.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis_01.pdf) / bzw. Eurostat Jahrbuch 2001, S. 23.

<sup>120</sup> Quelle: <http://www.spiegel.de/almanach/laender/0,1518,153616,00.html>.

<sup>121</sup> Vgl. Olt, Reinhard: „Modellfall Südtirol“, in: FAZ v. 24.06.2002.

jedoch die Unabhängigkeit der neuen Staaten dazu, um mit Ljubljana und Zagreb den alten Rechtsstreit hinsichtlich des Schutzes der italienischen Minderheiten in deren Gebieten, besonders jener in Istrien, neu aufzurollen. Nur mit Kroatien konnte zunächst ein Vertrag geschlossen werden (15. Januar 1992). Nach einer vorübergehenden Zuspitzung des Konfliktes mit Ljubljana unter der Mitte-Rechts-Regierung Berlusconi begannen im März 1995 zunächst die Verhandlungen mit Slowenien über ein Assoziierungsabkommen mit der EU, die alsbald in konkrete Beitrittsverhandlungen mündeten. Seit 1996 hat Rom alle Bemühungen um eine Integration Sloweniens – sei es in die NATO oder in die EU – aktiv unterstützt (Missiroli 1998: 30).

Der italienische Außenminister De Michelis regte seit 1989 erfolgreich an, dass aus dem Verbund „Alpen-Adria“ durch eine Erweiterung zur „Pentagonale“ (Italien, Österreich, Ungarn, Jugoslawien, Polen) ein um Kooperation und Zusammenarbeit bemühtes Forum entstand, das nach dem Ausbruch der Jugoslawienkrise als Mitteleuropäische Initiative (MEI) – mit Sitz des Sekretariats in Triest – institutionalisiert wurde. Tschechien, die Slowakei, Kroatien, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Weißrussland und die Ukraine traten hinzu, ohne dass der Verbund allerdings nennenswerte politische Ergebnisse zeitigen konnte (Bozzo und Ragionieri 1995: 278).

#### Vertiefung und Erweiterungen der EG/EU

Italien gehört zu den Gründungsmitgliedern des Europarates (1949) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Römische Verträge 1957). Die ersten Nachkriegsregierungen waren integrationsfreundlich und stärkten die Vergemeinschaftung der EG, und es war De Gasperi, der zur Ergänzung der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) vorschlug (Pistone 1991: 227). Italien unterstützte die Politik des Strukturausgleichs und setzte sich für die Erweiterungen der Gemeinschaft ein, auch wenn dies in Bezug auf die Süderweiterung nur halbherzig geschah. Die Schwächung der Mittelmeerregion durch das Problem Zypern und den Ausschluss der Türkei von den Beitrittsverhandlungen sieht Rom mit Sorge (Missiroli 1998: 35).

Als großer Erfolg italienischen Vermittlungsgeschicks wurde das europäische Gipfeltreffen in Mailand (1985) gefeiert, auf dem die Einheitliche Europäische Akte verabschiedet wurde. Doch die sehr integrationsfreundliche italienische Europapolitik musste auch Rückschläge hinnehmen: Nach der Dollarabwertung 1973 gelang es nicht, die Lira in der europäischen Währungsschlinge zu belassen. Die italienische Delegation scheiterte mehrmals (1961 und 1973) bei dem Versuch, im Bereich der Agrarpolitik günstigere Bedingungen für das eigene Land auszuhandeln. Schließlich bildet Italien das Schlusslicht der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Disziplin; es zog die meisten Rügen bezüglich

der Umsetzung von EU-Richtlinien auf sich (Francioni 1992; Giuliani und Piattoni 2001: 120ff.).

Mehrmals übernahm Italien eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozess, sei es als Impulsgeber oder als Vermittler. Dabei setzt es sich – in Maastricht (Martial 1992) wie in Amsterdam (Fagiolo 1997) – für eine Stärkung der Gemeinschaftsorgane, für eine Ausweitung von Politikfeldern sowie für verbesserte Entscheidungsverfahren im Sinne von mehr Mehrheitsbeschlüssen im Rat ein. Italien war insofern – zusammen mit Belgien und Luxemburg – ein berechenbarer Partner der deutschen Außenpolitik, wenn es beispielsweise darum ging, mehr Macht für das Europaparlament zu fordern (Koff und Koff 2000: 205). Später machte das italienische Parlament häufig Ratifizierungen bezüglich Beitritten oder Vertragsänderungen von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig. Den Bemühungen um eine Flexibilisierung der Kooperation im EU-Rahmen steht Rom aufgeschlossen gegenüber, solange sie sich im Rahmen des ersten Pfeilers vollziehen (Masala 1996/97: 336f.).

Obwohl die EU-Präsidentschaft Italiens 1990 von der Golfkrise und innenpolitischer Instabilität geprägt war, konnten die grundlegenden Weichen für den Vertrag von Maastricht gestellt werden. Das zentrale Thema der italienischen Europapolitik seit Anfang der 90er Jahre war die Frage nach der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Bereits bei den Verhandlungen über die WWU war die Strategie der italienischen Regierung gespalten: Einerseits setzte sie sich für strenge Fristen und Verfahren der dritten Stufe ein (1. Januar 1999), andererseits wollte Italien die Festlegung von strengen Konvergenzkriterien vermeiden, um die Teilnahme des Landes nicht zu gefährden. Nach dem Zerfall der politischen Führung im Frühjahr 1992 und der so bezeichneten „Krise von Maastricht“ verloren die Finanzmärkte den Glauben an eine italienische Haushaltssanierung, und die Lira wurde am 13. September 1992 um 7% abgewertet. Vier Tage später musste die Lira den Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) verlassen. Die folgenden Regierungen arbeiteten daher auf die vollständige Rückkehr in das EWS und eine Teilnahme an der WWU hin. Der Finanzminister der Regierung Dini, Masera, schlug sogar die Fixierung der Maastrichtkriterien in der Verfassung vor. Ministerpräsident Romano Prodi veranlasste einschneidende ökonomische Maßnahmen, die schließlich Erfolg hatten: So konnte nach langen Verhandlungen die Lira am 24. November 1996 in den Wechselkursverbund zurückkehren. Im Mai 1998 entschieden die Staats- und Regierungschefs der EU über die Staaten, die an der Einführung des Euro beteiligt werden sollten: Italien gehörte dazu (Masala 1999: 120f.). Mit dem Antritt der Regierung Berlusconi nahmen allerdings die Anzeichen zu, dass Italien weniger als zuvor bereit ist, nationale Haushaltsziele der europäischen Finanzdisziplin unterzuordnen.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Kapner, Fred: „Rome pressure on stability pact.“ in: Financial Times v. 08.07.2002, S. 2.

Ein Beispiel für den deutsch-italienischen Gleichklang in der institutionellen Europapolitik war die Gemeinsame Erklärung vom Juli 1995 im Vorfeld der Regierungskonferenz von Amsterdam. Nicht immer jedoch waren die deutsch-italienischen Beziehungen ungetrübt. So löste die deutsche Vereinigung Bedenken bei der italienischen Regierung aus, und Ministerpräsident Andreotti äußerte sich skeptisch über den schnellen Verlauf der Zwei-plus-Vier-Konferenz (Ferrera (1989/90: 346f.). Zudem schürte die harte Haltung der Deutschen Bundesbank in Bezug auf die Anwendung der monetären Konvergenzkriterien von Maastricht in Rom die Furcht, Bonn wolle Italien nicht bei der Währungsunion dabei haben. Als Mitte der 90er Jahre von deutschen Regierungsvertretern laut über einen eigenen Sitz im UNO-Sicherheitsrat nachgedacht wurde, gehörte Rom zu den schärfsten Kritikern dieser Idee. Aber spätestens seit den gemeinsamen Regierungskonsultationen im September 2000 in Berlin zeigen sich die Beziehungen spürbar verbessert, auch die kooperative Haltung Berlins während der Verhandlungen von Nizza wurde in Italien anerkennend registriert (Ferraris 2000). So präsentierten beide ein gemeinsames Memorandum zur ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ im Oktober 2000, das sich als kompromissfähig für die in Nizza gefundene Regelung erwies (Missiroli 2002: 112).

Im Gegensatz zu den dramatischen innenpolitischen Veränderungen Anfang der 90er Jahre standen in der Außenpolitik weiterhin Stabilität und Kontinuität im Vordergrund. Der Versuch einer innenpolitischen Neuorientierung und die Reformierung des politischen Systems ließen der Außenpolitik einen sekundären Platz zukommen. Die 1994 eingesetzte liberal-konservative Regierung unter Silvio Berlusconi betonte zwar erstmals das „nationale Interesse“ Italiens, ohne jedoch in den acht Monaten ihres Bestehens ein inhaltliches Programm einer „neuen“ italienischen Außenpolitik folgen zu lassen (Aliboni 1996: 45). In der zweiten Amtszeit Berlusconis (seit 2001) wird jedoch eine Neudefinition der Europapolitik erwartet (Maruhn 2000/2001: 355). Damit würde ein Trend verstärkt, der seit Anfang der 90er Jahre spürbar ist. Seit 1992 beginnt Italien eigene Belange in der Europapolitik nuancierter zu vertreten. Noch unter Ciampi legte es erstmals ein Veto gegen den Finanzrahmenbeschluss von 1995/96 als Druckmittel ein, um bei dem Streit über die Regelung der Quoten für die Milchproduktion einer Strafzahlung zu entgehen, was ihr auch gelang. Bei der Neubesetzung der EU-Kommission bestand Italien darauf, dass die Ressorts Finanzen und Wirtschaft an eigene Landsleute vergeben wurden. Die Ernennung Romano Prodis zum Kommissionspräsidenten wurde dementsprechend mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, außerdem zeichnet er erfahrene Kommissar Mario Monti für die Wettbewerbspolitik verantwortlich. Im Januar beschloss Italien als erstes größeres westliches Land, Nord-Korea diplomatisch anzuerkennen, was seinen Ruf, Außenseiterregime salonfähig zu machen, bekräftigte.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> „The Koreans. Italy brings North Korea out of isolation.“ Asia Times online (Korea Web Weekly) v. 07.01.2000, <http://www.atimes.com/Koreas/BA07Dg01.html> [02.01.03].

## Position zur Kooperation in der europäischen Außenpolitik

Italien war in der Regel ein loyales EPZ-Mitglied, das gemeinsame Beschlüsse mittrug, auch wenn es – wie in der Nahostpolitik – manchmal anderer Meinung war. Die einzige nennenswerte Ausnahme bildete der Falkland-Krieg im Mai 1982, als Rom nach einiger Zeit aus der gemeinsamen Embargo-Front gegen Argentinien ausbrach (Bonvicini 1996: 95). Die italienische Regierung setzte sich für institutionelle Weiterentwicklung der EG ein, was bereits 1981 in Form der Genscher-Colombo-Initiative zum Ausdruck kam. Hierzu gehörte vor allem die Entwicklung einer funktions- und handlungsfähigen europäischen Außenpolitik (GASP). Gemeinsam mit Großbritannien erarbeitete Italien im Rahmen der Maastrichter Verhandlungen zur Politischen Union eine Initiative für den Verteidigungsbereich: Die WEU sollte Verteidigungsinstrument der EU und gleichzeitig europäischer Pfeiler der NATO werden. Italien bezog in der Frage der ‚Atlantiker‘ versus ‚Europäer‘ damit keine eindeutige Position.<sup>124</sup> Seine Initiativen zusammen mit dem Vereinigten Königreich belegen indes, dass es eine europäische Verteidigung nur in enger Abstimmung zu den USA und zur NATO gutheißt.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz von Amsterdam (1995) legte die italienische Delegation detaillierte Vorschläge zur Weiterentwicklung der GASP vor: Die GASP sollte personalisiert („Mr. GASP“), die Handlungsfähigkeit durch verstärkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments und Ausweitung des Mehrheitsprinzips verbessert und die Integration der WEU durch eine Personalunion von WEU- und EU-Generalsekretär vorangetrieben werden. Wie die Entwicklungen nach Amsterdam zeigen, sind diese italienischen Vorstellungen zur offiziellen EU-Politik geworden (Masala 1995/96: 328f., 330f.).

### Sicherheitspolitik

In der Nachkriegszeit galt die Wiedergewinnung der Souveränität und die Anknüpfung an die Position des präfaschistischen Italiens im internationalen Gefüge als oberstes außenpolitisches Ziel. Der Pariser Friedensvertrag konnte somit nur Enttäuschung hervorrufen: Italien musste den Dodekanes an Griechenland und Istrien an Jugoslawien abtreten und auf alle Kolonien verzichten. Triest wurde Freistaat unter Aufsicht der Alliierten, nur die Brennergrenze blieb bestehen. Die erste Regierung unter Alcide De Gasperi (Ministerpräsident) und Carlo Sforza (Außenminister) bemühte sich erfolglos um eine Revision des Friedensvertrags (Sechi 1988: 112f.).

<sup>124</sup> Die eindeutige Stellungnahme zugunsten der amerikanisch-britischen Position in der Irak-Frage im „Brief der Acht“ legt Zeugnis ab von der zunehmenden atlantischen Positionierung der Berlusconi-Regierung, vgl. Koch, Rainer: „Solidaritäts-Brief treibt Keil zwischen Europäer“, in: FTD v. 31.01./1.02.2003, S.9.

Obwohl im Pariser Friedensvertrag eine baldige Aufnahme in die Vereinten Nationen vorgesehen war, scheiterten die ersten beiden Eintrittsversuche am Veto der UdSSR aufgrund der Westorientierung Italiens, so dass es erst im dritten Anlauf 1955 Mitglied der UNO werden konnte.

### Die Beziehungen zu den USA und der Sowjetunion

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Italien nicht in der Lage, die eigene Sicherheit zu gewährleisten und versuchte zunächst ohne Erfolg, die USA als direkte Schutzmacht auf bilateraler Ebene zu gewinnen. Das Parteiensystem – auf der einen Seite das bürgerliche Lager, angeführt von der *Democrazia Cristiana* (DC), auf der anderen die Linksparteien, vor allem die *Partito Comunista Italiano* (PCI) – spiegelte in gewisser Weise die Struktur des Ost-West-Konflikts wider. Mit dem Hinweis auf eine innenpolitische „kommunistische Gefahr“ konnte die Regierung De Gasperi das Interesse der USA an Italien wecken und damit die finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau des Landes – auch im Rahmen des Marshall-Plans – sichern. Trotz starker Opposition (Kommunisten und Sozialisten) schlug die Regierung den Kurs einer eindeutigen Westorientierung ein: Italien wurde Gründungsmitglied von NATO und Europarat (1949), sechs Jahre später auch der WEU. Innenpolitisch blieb die Westorientierung bis Ende der 50er Jahre umstritten – die Kommunistische Partei akzeptierte erst 1976 die Mitgliedschaft Italiens in der NATO und betrieb bis zum Ende des Ost-West-Konflikts eine eigene Außenpolitik.

Italien hatte mit dem Beitritt zur NATO, zur Montanunion 1951 sowie den Verhandlungen zur Gründung der EG eindeutig eine Politik der Westbindung verfolgt. Mit der Wahl des Christdemokraten Giovanni Gronchi zum Staatspräsidenten im Jahr 1955 erfuhr diese Politik eine Akzentverschiebung (*«Neoatlantismo»*). Gronchi kritisierte die Dominanz der USA, Großbritanniens und Frankreichs in der Atlantischen Allianz und beanspruchte für Italien einen größeren Handlungsspielraum auf internationaler Ebene. Als Vermittler im Ost-West-Konflikt versuchte Gronchi sich allerdings weitgehend erfolglos (Stapp 2001: 35f.). Freundschaftliche Beziehungen wurden mit der Sowjetunion gepflegt, die jedoch aufgrund der Repressionen in Ungarn 1956 in Frage gestellt wurden. Auch der bilaterale Vertrag zur Stationierung von amerikanischen Raketen auf italienischem Boden 1959 belastete das italienisch-sowjetische Verhältnis in erheblichem Maße, da er dem Vorschlag der Sowjetunion, Italien als «neutralen» Raum zu belassen, eine deutliche Absage erteilte. Die Diskussion über eine eventuelle außenpolitische Neutralität Italiens war damit de facto beendet. Im selben Jahr honorierte der NATO-Rat die Bemühungen Italiens, eine aktivere Rolle innerhalb des Bündnisses einzunehmen, indem es in das «Komitee der Zehn» aufgenommen wurde. Der Prager Frühling 1968 führte schließlich zu einer tiefen Vertrauenskrise der Regierung und der Lossagung der



kommunistischen Partei (PCI) unter Togliatti von Moskau („Euro-Kommunismus“, vgl. Drücke 1986: 147).

Der Ende der 60er Jahre aufkommende Terrorismus, die wirtschaftliche Krise in Italien und der Zugewinn an Wählerstimmen der PCI (1976: 34,4 %) ließen das Land innenpolitisch instabil erscheinen. Der damalige Außenminister Giulio Andreotti versuchte, die Beziehungen zu den USA unter Ausklammerung der innenpolitischen Lage zu verbessern, dies gelang jedoch erst 1979 im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses. Die Sowjetunion intensivierte hingegen während dieser Zeit die politischen und wirtschaftlichen Kontakte mit Italien, das als „offenstes“ und „schwächstes“ westeuropäisches Land eingestuft wurde, und versuchte, den Ansatz einer autonomen, bündnisunabhängigen italienischen Außenpolitik zu stärken. Die amerikanische Raketenstationierung (1979), der sowjetische Afghanistanfeldzug und verbesserte Beziehungen zwischen Italien und der Volksrepublik China beendeten die mit hohen Erwartungen versehene neuerliche bilaterale Phase zwischen der UdSSR und Italien. Anfang der 80er Jahre wurden die Beziehungen zur Sowjetunion vor allem im Energiesektor wieder aufgenommen (1982 ‚technischer Vertrag‘ mit ENI). Seit Mitte des Jahrzehnts bemühte sich Italien auch um verbesserte Beziehungen zu kleineren Ostblockstaaten („kleine Ostpolitik“). Die Reformpolitik von Gorbatschow wurde in Italien von allen Parteien begrüßt (Ferraris 1990: 304).

Trotz immer wieder aufflammender innenpolitischer Debatten, die in bestimmten Krisensituationen (U2-Vorfall, Kubakrise, Vietnamkrieg) von der Opposition initiiert wurden, blieb Italiens Bündnispolitik letztlich konstant. Die Regierung widersetzte sich sogar Anfang der 70er Jahre einer Neuordnung der militärischen Sicherheitsstruktur in Südeuropa, insbesondere einer Verringerung des Waffenarsenals. Italien bot sich zur Stationierung der *Cruise Missiles* im Rahmen des NATO-Doppelbeschlusses an – gegen den Protest der Kommunistischen Partei. Die Bündnistreue zeigte sich in der Frage der NATO-Osterweiterung erneut, als Rom trotz Kritik einzelner Regierungsparteien der Erweiterung letztlich zustimmte (Dassù und Menotti 1997). Bis in die jüngste Vergangenheit kam es immer wieder zu kleinen Verstimmungen im italienisch-amerikanischen Verhältnis, genährt durch Vorfälle wie beispielsweise das Seilbahnunglück von Cavalese vom Frühjahr 1998, als ein amerikanischer Militärjet den Tod von 20 Menschen verursachte, die Piloten von einem US-Militärgericht dafür jedoch zunächst freigesprochen wurden.<sup>125</sup> Allerdings ist mit Antritt der Regierung Berlusconi 2001 eine erneute Annäherung an die Vereinigten Staaten zu beobachten: Ob Klimaveränderung, Raketenabwehr oder Irakfrage, Italien stellte sich klar auf die Seite der Regierung Bush (Maruhn 2000/2001: 358).

<sup>125</sup> Die Piloten wurden vom Vorwurf des Totschlags freigesprochen. Später wurden sie jedoch unehrenhaft aus der Armee entlassen und der Pilot zu einer Bewährungsstrafe verurteilt, weil die Flugaufzeichnungen manipuliert wurden. Vgl. Arcion Online: Italien-Chronik, <http://www.urbanplus.tintagel.net/italienc.html> [14.9.2001].

## Die out-of-area Aktivitäten

Im Zuge einer gewissen «Aktivierung» italienischer Außenpolitik Ende der 70er Jahre verschob sich der Schwerpunkt der Sicherheitspolitik auf den Mittelmeerraum. Aus diesem Grund wurden Anfang der 80er Jahre der Einsatz von militärischen Mitteln in friedensstiftender Mission und „out-of-area“-Einsätze in verstärktem Maße diskutiert. Italienische Truppen nahmen erstmals im Sinai zur Überwachung des Camp-David-Abkommens und 1983 an der unter amerikanischer Führung stehenden Mission im Libanon teil (Stepp 2001: 49-69). Italien galt in der Folge als eifriger Unterstützer von UNO-Missionen, was zum Beispiel am Engagement von 2.500 Mann in der ehemaligen Kolonie Somalia Mitte der 90er Jahre im Rahmen der UNOSOM abzulesen war. Die Mission stellte gleichfalls einen Beleg für eine etwas größere Eigenständigkeit der italienischen Außenpolitik dar, geriet doch Rom mit seiner Kritik an UNOSOM sowohl in Konflikt mit dem Hauptverbündeten USA wie auch mit der UNO (Bonvicini 1996: 99).

Seit einiger Zeit schlägt Rom vor, den Sicherheitsrat zu reformieren. Brachte De Michelis 1990 noch die Idee eines europäischen Sitzes ein, so plädiert Rom seit 1992 für eine Ausweitung der Anzahl nicht-ständiger Mitglieder.

Die italienische Regierung unterstützte den militärischen Einsatz der USA und ihrer Verbündeten im Golfkrieg 1991 zwar, indem sie einige Kriegsschiffe und eine Staffel Tornados entsandte. Der damalige Ministerpräsident Andreotti machte jedoch deutlich, dass er weitergehende diplomatische Bemühungen und wirtschaftliche Sanktionen bevorzugt hätte. Im Jugoslawienkonflikt war Außenminister De Michelis aktiv an der Suche der Europäer – in Form der Troika – nach einer friedlichen Konfliktbearbeitung beteiligt (1991) und billigte die schnelle Anerkennung Sloweniens und Kroatiens durch Deutschland. Später engagierte sich Italien auch in der maritimen Überwachung des Embargos gegen die Republik Jugoslawien im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO mit einem Zerstörer. Des Weiteren stellte es die Infrastruktur zur Durchführung der Luftoperation „*Deny Flight*“, die der Kontrolle der Flugverbotszonen im ehemaligen Jugoslawien diente. Jedoch wurde es erst spät im Mai 1996 Mitglied der wichtigsten Institution zur Lösung des Konflikts, der Kontaktgruppe (Missiroli 2002: 102).

Nachdem die Massenflucht von Albanern im Frühjahr 1991 an die Küste Apuliens zu eskalieren drohte, setzte sich der Außenminister De Michelis für ein sofortiges Krisenmanagement im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ein und versuchte ebenfalls, den Verbund „Alpen-Adria“ (später „*Pentagonale*“) zu aktivieren. Die Bereitschaft Italiens zur Übernahme von größerer militärischer Verantwortung demonstrierte die Mission „*Alba*“ in Albanien, die auf italienische Initiative mit Billigung der UNO und in Zusammenarbeit mit der OSZE von einem multinationalen Korps im

Frühling/Sommer 1997 unter italienischer Leitung durchgeführt wurde, um die Situation in Albanien selbst zu verbessern (Stepp 2001: 98-121).

Die Regierung des Mitte-Links-Lagers unter Massimo D'Alema, die ein Spektrum von früheren Christdemokraten bis hin zu ehemaligen Kommunisten umfasste, kam im Kosovokonflikt unter Druck.<sup>126</sup> Zunächst wurden die Politik des Westens und die NATO-Bombenangriffe im Sinne der geforderten Bündnistreue verteidigt, aufgrund des innenpolitischen Widerstands verurteilte man jedoch im weiteren Verlauf den Einsatz von militärischen Mitteln und rief zu einem Ende der Luftschläge auf. Seit Beendigung des Kosovokrieges 1999 ist Italien mit der Verwaltung eines Sektors im Westen des Kosovo betraut. Italien ist Ende der 90er Jahre mit ca. 10.000 Mann an friedensschaffenden oder –erhaltenden Maßnahmen im Ausland (Kosovo, Bosnien, Albanien, Ost-Timor) engagiert.

Die Initiative des Verteidigungsministers Scognamiglio, auf die allgemeine Wehrpflicht zu verzichten und bis 2009 eine leistungsfähige Berufsarmee aufzubauen, wurde vom Parlament im Oktober 2000 verabschiedet. Der Beschluss der italienischen Regierung sieht vor, die Truppenstärke von ca. 300.000 auf etwa 200.000 zu reduzieren. Die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll damit nach Kräften unterstützt werden, wovon auch die britisch-italienische Initiative vom Juli 1999 Zeugnis ablegt.

Weitere Bausteine im Bereich der Verteidigungskooperation sind die diversen multilateralen Vereinbarungen wie die mit EU-Mittelmeernachbarn (EUROMARFOR, EUROFOR), die 1997 vereinbarte spanisch-italienische Amphibieneinheit oder der im Aufbau befindliche italienisch-slowenisch-ungarische Heeresverband.

### Mittelmeerpolitik

Neben den Atlantischen Beziehungen und Europa gilt der Mittelmeerraum als „dritter Kreis“ der italienischen Außenpolitik. Während die ersten beiden durch multilaterale Strukturen geprägt sind, bietet der Mittelmeerraum Italien auch die Möglichkeit, sich auf traditioneller bilateraler Verhandlungsbasis zu engagieren.

Mit der „präsidialen Außenpolitik“ Gronchis (1955) begann das italienische, von den vorherrschenden Bündnissen weitgehend autonome Engagement im Nahen Osten. Aufgrund von traditionell freundschaftlichen Verbindungen zu den arabischen Staaten sah sich Italien mehrmals dazu aufgerufen, zwischen den arabischen Staaten einerseits und Israel und den Westmächten andererseits zu vermitteln. Dies führte immer wieder zu Spannungen mit den USA.

<sup>126</sup> Vgl. „Italiens Standhaftigkeit im Kosovo-Konflikt“, NZZ v. 8.4.1999.

Offensichtlich wurden diese beispielsweise Mitte der 80er Jahre nach der Entführung des italienischen Kreuzfahrtschiffs „*Achille Lauro*“, als der amerikanische Druck, einen ägyptischen Entführer auszuliefern, gar zur Spaltung der italienischen Regierung führte (Jünemann 1993).

In Krisensituationen im Nahen Osten – wie der Schließung des Suez-Kanals (1956) oder dem Sechstage- (1967) und dem Yom-Kippur-Krieg (1973) – versuchte die italienische Regierung stets, die bilateralen Beziehungen zu den arabischen Staaten nicht zu gefährden. Während der 80er Jahre und auch im Golfkrieg unterhielt Rom spezielle Beziehungen zur PLO, von denen sie sich Impulse zur Lösung des Nahostkonflikts erhoffte. So stellte die italienische Regierung sich dem Problem der Palästinaflüchtlinge und bemühte sich um die Lösung des Konflikts im Rahmen der EG (Koff und Koff 2000: 205).

Als die nordafrikanischen Staaten unabhängig wurden, erkannte dies Italien frühzeitig an, und Ministerpräsident Fanfani machte sich stark für eine „Politik des Verstehens“. Doch es kam auch vereinzelt zu Spannungen, wie 1963 beim Streit mit Tunesien um Fischereirechte. Bereits 1976 forderte Außenminister Andreotti ein koordiniertes Handeln der EG im libanesischen Bürgerkrieg, der Einsatz von militärischen Mitteln erfolgte jedoch erst 1983 im Rahmen einer innenpolitisch höchst umstrittenen *«peace-keeping-Aktion»* unter UN-Mandat.

Den Golfkrieg nutzte Außenminister De Michelis, um die Mittelmeerpolitik wieder stärker zu thematisieren, da diese durch die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa an den Rand des europäischen Interesses gedrängt zu werden drohte. Italien versuchte in Anlehnung an die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), eine Konferenz für den Mittelmeerraum (KSZM) zu institutionalisieren, was jedoch zunächst scheiterte (Ferrera 1990/91: 340). In der Folge beteiligte sich Italien aktiv an der Konzeptionierung der „Euro-Mediterranen Partnerschaft“ im Rahmen der EU, was Mitte der 90er Jahre zur Schaffung eines „Raumes des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands geführt hat“. Jedoch blieb der „Barcelona-Prozess“ bislang ohne weitergehende Ergebnisse.

Italiens Engagement in der Region bleibt indes bestehen. So war es der italienische Premier D'Alema, der als erster westlicher Regierungschef nach Aussetzung der UNO-Sanktionen im Dezember 1999 den libyschen Staatschef Ghaddafi besuchte.

#### Italien in der GESVP

Italien ist in allen Politikbereichen für eine Stärkung der Gemeinschaftsorgane eingetreten, mit einer Ausnahme: der Verteidigungspolitik. Dies bedeutete aber keineswegs, dass Italien in diesem Bereich einer unilateralistischen Politik das

Wort reden möchte, vielmehr sah es die Verteidigung in der intergouvernemental organisierten NATO am besten aufgehoben.<sup>127</sup> Italien zeigte sich dabei stets besorgt, dass andere große Mitgliedstaaten die europäische Verteidigungspolitik monopolisieren könnten (Donfried und Gallis 2000: 6). Mit Nachbarstaaten pflegte Rom multilaterale Initiativen im Verteidigungsbereich, wie Eurofor und Euromarfor (I, F, E, P), die spanisch-italienische Amphibieneinheit oder die Alpine Brigade mit Slowenien und Ungarn unter Beweis stellen.

Italien hat in der Frage der militärischen Komponente der GASP eine ‚Sowohl-als-auch-Politik‘ vertreten. Einerseits hatte Rom gegen eine Stärkung der europäischen Verteidigung nichts einzuwenden. Es sprach sich – bspw. im Vorfeld der Amsterdamer IGC – für eine Integration der WEU in die Union aus (Missiroli 2002: 10). Andererseits jedoch ist Italien gegen jede Form der europäischen Verteidigung gewesen, die auf Kosten des transatlantischen Bündnisses gehen würde. So hatte sich Rom bspw. geweigert, dem Eurokorps beizutreten. Und als Kohl und Mitterrand ihre Vorstellungen der Schaffung einer Politischen Union in Maastricht präsentierten, tat sich Italien mit Großbritannien zusammen und lancierte ein Memorandum, das die Einbettung der europäischen Sicherheitspolitik in die NATO betonte. Diese Kooperation mit Großbritannien im Verteidigungsbereich hat Italien beibehalten, wie die ähnlichen Initiativen im Vorfeld von Amsterdam und vom Juli 1999 gezeigt haben.

Der *U-turn* der britischen Regierung in St. Malô hatte die italienische Regierung zunächst überrascht, Italien aber passte sich der neuen Situation schnell an und vertrat wie die anderen ‚großen Drei‘ von nun an eine rasche Inkorporation der ESVP in den zweiten Pfeiler der EU (Missiroli 2002: 15). Dabei ging Rom weitreichende Verpflichtungen ein und zeichnet für 15% der *Headline Goals* von Helsinki (u.a. 12000 Mann für den Soforteinsatz) verantwortlich. Ähnlich wie im deutschen Fall wurden allerdings Zweifel laut, ob Italien diese Vorgaben wird erfüllen können, schließlich weist sein Haushalt die geringsten Ausgaben für Verteidigung der vier größeren Staaten aus (Missiroli 2002: 17f.).

Als jüngstes Beispiel für die immer noch akute Ambivalenz der italienischen Verteidigungspolitik zwischen NATO und ESVP kann der Rückzug aus der Beschaffung der 400M-Transporter gelten. Italien hatte sich von Beginn an aktiv an den Planungen beteiligt und zunächst den Kauf von 16 Maschinen in Aussicht gestellt.<sup>128</sup> Die Regierung Berlusconi stornierte jedoch die Bestellung mit dem Hinweis, das Flugzeug würde von den italienischen Streitkräften nicht benötigt.

<sup>127</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen von Luigi Ferraris auf dem 2. PAFE-Beiratstreffen in Otzenhausen (Boekle und Friedrich 2002: 19).

<sup>128</sup> „Italien streitet über europäischen Militärtransporter“, FAZ v. 8.11.2001, S.28.

Zugleich betonte Rom jedoch die Notwendigkeit der Schaffung einer europäischen Verteidigungsindustrie, respektive einer Verteidigungsagentur.<sup>129</sup>

### Zusammenfassung

- Italien bevorzugt multilaterale Handlungszusammenhänge. Selbst ursprünglich unilaterale Initiativen werden in der Regel multilateral abgesichert.
- Die EU ist die bevorzugte Institution. Italienische Regierungen haben sich stets für die Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen eingesetzt. Seit etwa zehn Jahren gibt es einen Trend zur nuancierteren Positionierung innerhalb der EU.
- In der EU zeigt sich Italien oft initiativ, im ersten Pfeiler ist Deutschland, in der GASP Großbritannien der häufigste Partner für Initiativen. Bei der Umsetzung von Politiken ist die schlechte „compliance“-Bilanz auffällig.
- In der Sicherheitspolitik bezieht Italien keine eindeutige Position zwischen „Europäern“ und „Atlantikern“. In den letzten Jahren wird die atlantische Position wieder stärker.
- Italien ist ein letztlich treuer Bündnispartner. Allerdings erfolgt die faktische Unterstützung der Partner oft spät, und der militärische Beitrag fällt in der Regel gering aus.
- Rom bevorzugt Verhandlungslösungen und bietet sich auch gerne als Vermittler in Konflikten an. Militärischen Lösungen gegenüber ist man skeptisch.
- Die italienische Außenpolitik ist stetig und berechenbar. In den 90er Jahren gibt es einen klaren Trend zur Aktivierung, was an den stark zunehmenden *out-of-area* Einsätzen besonders deutlich wird.

---

<sup>129</sup> „Martino: Sicherheit wird zu einem Luxusgut“, FAZ v. 11.2.2002, S.6.

### Literatur zur italienischen Außenpolitik

- Aliboni, Roberto und Ettore Greco (1996), Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate, in: Foreign Affairs Nr. 1, S. 43-51.
- Boekle, Henning und Tanja Friedrich (2002), Foreign Policies in Europe: The Construction of a European Security and Defense Policy – National Approaches”, Conference Report of the 2<sup>nd</sup> Advisory Board Meeting in Otzenhausen (26-29 October 2001), University of Trier, (download: [http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/forschung/pafe\\_pubs.php](http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/forschung/pafe_pubs.php))
- Bonvincini, Gianni (1996), The dilemmas of Italy, in: Christopher Hill (Hrsg.) The Actors in Europe's Foreign Policy, London: Routledge, S. 91-105.
- Bosworth, Richard J. B. und Sergio Romano (Hrsg.) (1991), La politica estera italiana 1860-1985, Bologna: il Mulino.
- Bozzo, L. und R. Ragionieri (1995), Regional Security in the Balkans and the Role of Turkey: An Italian Perspective; in: Özdoğan, G. G. und K. Saybasili (Hrsg.), Balkans: A Mirror of the New International Order, Istanbul: Eren, S.257-280.
- Carocci, Giampiero (1994), Storia dell'Italia dall' Unità ad oggi, Mailand: Feltrinelli.
- Dassù, M. und R. Menotti (1997), Italy and NATO-Enlargement, in: The International Spectator 3/4, S. 65-86.
- Donfried, K. und P. Gallis (2000), European Security: The Debate in NATO and the European Union, Washington: CRS Report to Congress.
- Drüke, Helmut (1986), Italien: Grundwissen Länderkunde: Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Opladen.
- Fagiolo, Silvio (1997), The Italian Debate; in: Stubb, A. et al (Hrsg.), The 1996 IGC – National Debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands, Discussion Paper 66, Royal Institute of International Affairs, London.
- Ferraris, Luigi Vittorio (Hrsg.) (1996), Manuale della politica estera 1947-1993, Rom, Bari: Laterza.
- Ferraris, Luigi Vittorio (1990), Italien: eine Außenpolitik im neuen Gewand, in: Europa-Archiv, Folge 9, 45.Jg., S.301-310.

- Ferraris, Luigi Vittorio (1994), Italiens Außenpolitik zwischen Kontinuität und Erneuerung, in: Europäische Rundschau, Nr. 4, S. 57-64.
- Ferraris, Luigi Vittorio (2000), The Italian Perspective, in: Institutional Reforms of the EU - the IGC in Nice, German Foreign Policy in Dialogue (Newsletter), Vol. 1, No. 3, December 2000, (<http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/newsletter/archive/issue03.html#german>).
- Ferrera, Maurizio (1989/90), Italien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 343-350.
- Ferrera, Maurizio (1990/91), Italien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 335-342.
- Francioni, F. (Hrsg.)(1992), Italy and EC Membership Evaluated, London.
- Gaja, Roberto (1995), L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991), Bologna: il Mulino.
- Giuliani, Marco und Simona Piattoni (2001), Italy: Both leader and laggard, in: E. E. Zeff und E. B. Pirro (Hrsg.), The EU and the Member States: Cooperation, Coordination and Compromise, London, S. 115-142.
- Jünemann, A. (1993), Italiens Nahostpolitik von 1980-1990, Baden-Baden.
- Kelle, Alexander (1997), Italienische Sicherheitspolitik 1949-1988, Frankfurt a. M.: Lang.
- Koff, Sandra Z. und Stephen B. Koff (2000), Italy – From to First to the Second Republic, London: Routledge.
- Martial Enrico (1992), Italy and the European Political Union, in: Finn Laursen und Sophie Vanhoonacker (Hrsg.), The Intergovernmental Conference on Political Union, Maastricht, S.139-153.
- Maruhn, Roman (2000/2001), Italien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 355-362.
- Masala, Carlo (1995/96), Italien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 327-334.



- Masala, Carlo (1996/97), Italien, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 331-338.
- Masala, Carlo (1999), Italien; in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Missiroli, Antonio (1998), Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28*, S. 27-36.
- Missiroli, A. (2002), Italy and Europe's Foreign Policy: Continuity, Change and Adaption, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.), *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden: Nomos, S. 97-119.
- Pistone, Sergio (1991), Italien und die westeuropäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Wolf D. Gruner und Günter Trautmann (Hrsg.), *Italien in Geschichte und Gegenwart*, Hamburg: Krämer, S. 219-256.
- Radbruch, Hans-Eberhard (1998), Italien, Mitteleuropa und der Euro: Grundlagen und Perspektiven der italienischen Außenpolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Rallo, Joseph C. (1994), Italy, in: Douglas J. Murray und Paul R. Viotti (Hrsg.), *The Defence Policies of Nations*, Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, S. 305-328.
- Santoro, Carlo M. (1991), *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna: il Mulino.
- Sechi, Salvatore (1988), Italien und die Sowjetunion 1943-48; in: Hans Woller (Hrsg.), *Italien und die Großmächte: 1943-1949*, München: Oldenbourg.
- Stahl, Bernhard und Ulrike Stepp (2001), Italien, in: Jürgen Bellers, Thorsten Brenner und Ines M. Gerke (Hrsg.), *Handbuch der Außenpolitiken. Von Afghanistan bis Zypern*, Oldenburg, S. 125-134.
- Stepp, Ulrike (2001), *Kontinuität oder Wandel der italienischen Sicherheitspolitik am Beispiel von 'out-of-area'-Einsätzen*, Magisterarbeit im Fach Politikwissenschaften (unveröff.), Universität Trier.