

Aktuelle Neuerscheinung



Jahrbuch der Europäischen Integration 2016

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

2016, 611 S., brosch., 84,- €

ISBN 978-3-8487-3200-5

eISBN 978-3-8452-7564-2

nomos-shop.de/27607

Das Jahrbuch der Europäischen Integration des Instituts für Europäische Politik (Berlin) dokumentiert und bilanziert seit 1980 zeitnah und detailliert den europäischen Integrationsprozess. Entstanden ist in 36 Jahren eine einzigartige Dokumentation der europäischen Zeitgeschichte. Das „Jahrbuch der Europäischen Integration 2016“ führt diese Tradition fort. In rund 100 Beiträgen zeichnen die Autorinnen und Autoren in ihren jeweiligen Forschungsschwerpunkten die europapolitischen Ereignisse des Berichtszeitraums 2015/2016 nach und informieren über die Arbeit der europäischen Institutionen, die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der EU, Europas Rolle in der Welt und die Europapolitik in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

Autoren:

Ulrich von Alemann | Franco Algieri | Franz-Lothar Altmann | Kathrin Auel | Heinz-Jürgen Axt | Michael L. Bauer | Florian Baumann | Peter Becker | Werner Becker | Matthias Belafi | Annegret Bendiek | Mirte van den Berge | Sarah-Lena Böning | Barbara Böttcher | Katrin Böttger

| Klaus Brummer | Birgit Bujard | Simon Bulmer | Alexandru Damian | Johanna Deimel | Doris Dialer | Knut Diekmann | Roland Döhrn | Hans-Georg Ehrhart | Tobias Etzold | Severin Fischer | Tobias Flessenkemper | Ryszarda Formuszewicz | Christian Franck | Heiko Fürst | Michael Garthe | Daniel Göler | Alexander Grasse | Susanne Gratus | Gerlinde Groitl | Christoph Gusy | Simon Hartmann | Niklas Helwig | Detlef Henning | Andreas Hofmann | Alexander Hoppe | Bernd Hüttemann | Tuomas Iso-Markku | Michael Kaeding | Andres Kasekamp | Anna-Lena Kirch | Henning Klodd | Wim Kösters | Marta Králiková | Jan Labitzke | Konrad Lammers | Barbara Lippert | Christian Lippert | Marko Lovec | Siegfried Magiera | Remi Maier-Rigaud | Jean-Marie Majerus | Bruno Oliveira Martins | Andreas Maurer | Jürgen Mittag | Ignacio Molina | Peter-Christian Müller-Graff | Mary C. Murphy | Matthias Niedobitek | Nicolai von Ondarza | Christian Opitz | William Paterson | Thomas Petersen | Johannes Pollak | Wulf Reiners | René Repasi | Darius Ribbe | Višnja Samardžija | David Schäfer | Sebastian Schäffer | Joachim Schild | Otto Schmuck | Laura Schulte | Tobias Schumacher | Oliver Schwarz | Martin Selmayr | Claudia Simons | Otto W. Singer | Burkard Steppacher | Isabelle Tannous | Funda Tekin | Gabriel N. Toggenburg | Denis M. Tull | Jürgen Turek | Gaby Umbach | Günther Unser | Volker Weichsel | Werner Weidenfeld | Wolfgang Weiß | Wolfgang Wessels | Sabine Willenberg | Birte Windheuser | Lukas Zech | Wolfgang Zellner



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestell-Hotline (+49)7221.2104-37 | **Online** (versandkostenfrei) nomos-shop.de | **E-Mail** bestellung@nomos.de | **Fax** (+49)7221.2104-43 | oder im **Buchhandel**

978-3-8487-3200-5 Weidenfeld | Wessels **Jahrbuch der Europäischen Integration 2016** 84,- €

Name, Vorname:

Tätigkeitsschwerpunkt:

Firma, Institution:

Tel.-Nr. für Rückfragen:

Straße:

E-Mail:

Ort:

Unterschrift:

Ich bin damit einverstanden, dass ich über interessante Produkte per E-Mail oder telefonisch informiert werde.

Sie haben das Recht, die Ware innerhalb von 14 Tagen nach Lieferung ohne Begründung an den Nomos Verlag, In den Lissen 12, 76547 Sinzheim zurückzusenden. Bitte nutzen Sie bei Rücksendungen den kostenlosen Abholservice. Ein Anruf unter Tel. 07221/2104-37 genügt. Alle Preise inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten.



Italien

Alexander Grasse / Jan Labitzke

Der italienische Regierungschef Matteo Renzi setzte seine Bemühungen um innenpolitische Reformen – auch gegen massive Widerstände – fort. Diese innenpolitischen Anstrengungen dienen Renzi im Kreis der EU-Regierungschefs als Visitenkarte bei Verhandlungen und lassen ihn vergleichbare Reformanstrengungen auf europäischer Ebene einfordern.

Innenpolitische Reformen mit europäischem Bezug

So war wohl das größte politische Projekt der Regierung Renzi die im April 2016 von beiden Parlamentskammern angenommene Reform des italienischen Senats, die den sogenannten perfekten Bikameralismus in Italien beenden soll. Diese Verfassungsreform, die noch durch ein für den Herbst 2016 angesetztes Referendum bestätigt werden muss beziehungsweise verworfen werden kann, würde zumindest indirekt auch europapolitische Auswirkungen mit sich bringen. So würden künftig italienische Regierungen nur noch auf das Vertrauen der Abgeordnetenkammer angewiesen sein und müssten nicht mehr durch den Senat (mit gegebenenfalls anderen politischen Mehrheiten) im Amt bestätigt werden. Dadurch erhoffen sich Befürworter der Verfassungsreform eine einfachere Regierungsbildung und insgesamt stabilere Regierungen. Die weitreichenden Einschränkungen der Ko-Gesetzgebungsrechte des Senats, der zurzeit noch gleichberechtigt mit der Abgeordnetenkammer entscheidet, würde den Gesetzgebungsprozess in Italien merklich beschleunigen: Fortan würde meist die Abgeordnetenkammer das allein gesetzgebende Organ sein. Der Senat, dem künftig vor allem auf regionaler Basis bestimmte Vertreter angehören sollen, könnte zwar Einsprüche einlegen und Änderungswünsche äußern, beide könnten jedoch durch die Abgeordnetenkammer (je nach Gegenstand mit einfacher oder absoluter Mehrheit) überstimmt werden. Nur in wenigen, im neuen Artikel 70 der italienischen Verfassung abschließend aufgezählten Bereichen würde das gleichberechtigte Legislativrecht beider Kammern bestehen bleiben, etwa bei verfassungsändernden Gesetzen und auch bei Grundsatzentscheidungen zur europäischen Integration. Konkret entscheidet der Senat, sofern die Reform angenommen wird, künftig bei jedem Gesetz mit, das „die grundsätzlichen Normen, die Formen und die Umstände der Teilnahme Italiens an der Gestaltung und Umsetzung der Rechtsvorschriften und Politiken der Europäischen Union festlegt“ (Auszug aus der Neufassung von Artikel 70 der italienischen Verfassung; eigene Übersetzung). Während der Senat nach den Reformplänen also innenpolitisch bei der Gesetzgebung weitgehend zu einem konsultativen Gremium mit wenigen Vetorechten herabgestuft wird, behält er in Fragen der europäischen Integration verhältnismäßig große Mitspracherechte.¹

1 Servizio studi della Camera dei deputati: La riforma costituzionale. Testo di legge costituzionale. Sintesi di contenuto, Mai 2016, abrufbar unter: documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500n.pdf (letzter Zugriff: 18.6.2016); Servizio studi della Camera dei deputati: La riforma costituzionale. Testo di legge costituzionale. Testo a fronte con la Costituzione vigente, Mai 2016, abrufbar unter: documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500q.pdf (letzter Zugriff: 18.6.2016).

Allerdings wirken sich innenpolitische Reformen in Italien nicht nur auf die italienische Europapolitik aus, europäische Entscheidungen befördern auch innenpolitische Reformen in Italien. Das gilt nicht nur für Reformforderungen, wie sie etwa regelmäßig von der Europäischen Kommission oder den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates formuliert werden, sondern auch für das Regime der Europäischen Menschenrechtskonvention. So wurde Italien im Juli 2015 durch das Urteil zum Fall „Oliari and others v. Italy“ ermahnt, für gleichgeschlechtliche Paare die Möglichkeit zu schaffen, ihre Partnerschaft rechtlich anerkennen zu lassen. Dazu heißt es im genannten Urteil: “[T]he Court finds that the Italian Government have (...) failed to fulfil their positive obligation to ensure that the applicants have available a specific legal framework providing for the recognition and protection of their same-sex unions”.²

Italien war einer der letzten EU-Mitgliedstaaten und das letzte westeuropäische Land, in dem keine Rechtsgrundlage für eingetragene Partnerschaften existierte.³ Zwar gab es bereits 1986 einen ersten von einzelnen Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwurf für die sogenannten ‚unioni civili‘, doch scheiterten alle bisherigen Versuche, gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften rechtlich abzusichern an fehlenden Mehrheiten und auch dem Widerstand der in Italien einflussreichen Kirche und ihrer zivilgesellschaftlichen Vorfeldorganisationen. Im Jahr 2012 hatte allerdings das italienische zivilrechtliche Kassationsgericht geurteilt, dass eine im Ausland geschlossene Ehe zwischen zwei gleichgeschlechtlichen Partnern auch in Italien gewisse rechtliche Gleichstellungen mit gemischtgeschlechtlichen Ehen nach sich ziehen könne (Urteil 4184/2012). Parallel zeichneten sich zudem in Meinungsumfragen deutliche Mehrheiten zugunsten von Lebenspartnerschaften ab: Mehr als zwei Drittel der Befragten sprachen sich für deren Anerkennung aus.⁴ Aber auch der aktuelle Versuch der Regierung Renzi, mit der Einführung einer eingetragenen Lebenspartnerschaft nach deutschem Vorbild ein Wahlversprechen des Partito Democratico umzusetzen, war von Widerstand seitens der italienischen katholischen Bischofskonferenz⁵ und verschiedenen Demonstrationen für und gegen das Lebenspartnerschaftsgesetz begleitet.⁶ Letztendlich gelang es Renzi nur, die Zustimmung zum Lebenspartnerschaftsgesetz in beiden Parlamentskammern zu erzielen, indem (vor allem auf Druck von Renzis Koalitionspartner NCD, aber auch des katholischen Flügels seines Partito Democratico) im Gesetzentwurf einige ursprünglich enthaltene zentrale Elemente wie der Ehebezug oder die Möglichkeit zur Stiefkindadoption gestrichen wurden und Renzi die Abstimmung mit der Vertrauensfrage verband.

2 European Court of Human Rights: Case of Oliari and others v. Italy. Judgment, 21 July 2015, S. 56, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156265> (letzter Zugriff: 25.5.2016).

3 Zurzeit fehlt eine solche Rechtsgrundlage innerhalb der Europäischen Union allein in Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und der Slowakei. Vgl. Europäische Kommission: Eingetragene Partnerschaften, abrufbar unter: http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_de.htm (letzter Zugriff: 30.6.2016).

4 Demos & PI: Atlante politico 54, Februar 2016, abrufbar unter: <http://www.demos.it/a01231.php> (letzter Zugriff: 22.6.2016).

5 La Repubblica: I vescovi: unioni civili sono alternative a famiglia, 29.1.2016.

6 Il Sole 24 Ore: Unioni civili: dopo le manifestazioni in piazza la parola al Parlamento. Boldrini: si alla stepchild adoption, 22.1.2016.

Debatten zur Zukunft der Europäischen Union

Wie eingangs erwähnt nutzt Renzi seine innenpolitische Reformbilanz, um Forderungen nach vergleichbaren Reformbemühungen auf europäischer Ebene zu legitimieren. Dabei artikuliert Renzi regelmäßig seine Unzufriedenheit mit dem Zustand der Europäischen Union und mahnt grundlegende Reformen an. So kritisierte der italienische Regierungschef bei einem Staatsbesuch in Ghana im Februar 2016: „Wir befinden uns in einem Moment, in dem Europa sehr weit von den Werten unserer Gründungsväter entfernt scheint, von den Personen, die vor 60 Jahren einen Vertrag unterschrieben haben, um die Europäische Gemeinschaft zu gründen“.⁷ Der Europäischen Union mangelt es nach Renzi an großen Idealen und Ideen, sie sei zu sehr im täglichen Kleinklein gefangen: „Wir wollen ein anderes Europa, da es so nicht funktioniert. Zurzeit ist es reduziert auf Zahlen, Beschränkungen und Parameter“.⁸ Dabei zieht Renzi seinen europapolitischen Gestaltungsanspruch vor allem aus den letzten Europawahlen, aus denen sein Partito Democratico europaweit als stärkste Einzelpartei hervorgegangen war. Konkret schlug Renzi etwa vor, für die nächste Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten Vorwahlen zur Kandidatenauswahl abzuhalten.⁹ Gleichzeitig sprach sich Renzi gegen Überlegungen der Entwicklung eines „Kerneuropas“ oder eines „Mini-Schengen-Raums“ aus und plädierte für gesamteuropäische Integrationsfortschritte, wohl auch aus der Befürchtung heraus, dass Italien bei einer Eingrenzung des Schengen-Raums außen vor bleiben könnte.¹⁰ Im Februar 2016 präsentierte die Präsidentin der Abgeordnetenkammer Laura Boldrini, eine Parteikollegin Renzis, eine Online-Konsultation zum Zustand und zur Zukunft der Europäischen Union, in der die italienischen Bürgerinnen und Bürger aufgefordert wurden, insgesamt zu sieben Fragen Stellung zu beziehen.¹¹ Auch Boldrini schloss sich bei der Präsentation ihrer Onlinebefragung der grundsätzlichen Kritik Renzis an, als sie in Bezug auf die Europäische Union feststellte: „So, wie sie ist, funktioniert die EU nicht. (...) Es braucht ein anderes Europa und um es zu errichten, ist es notwendig, die Bürger sehr viel mehr mit einzubeziehen“.¹² Nach der inzwischen auf sechs Monate verlängerten Konsultationsfrist, die Ende August 2016 ausläuft, sollen die Umfrageergebnisse von einem Expertenkomitee ausgewertet werden. Insofern bleibt abzuwarten, welche Resultate die Online-Befragung nach sich ziehen wird.

7 La Repubblica: Renzi in Ghana rilancia il duello con l'Ue: „Non prendiamo lezioni da Bruxelles“, 2.2.2016.

8 Marco Galuzzo: La proposta: „Il presidente dell'Unione europea deve essere scelto dai cittadini“, in: Corriere della Sera, 7.2.2016.

9 Galuzzo: La proposta, 2016.

10 Federico Fubini: Torna l'europa del „nucleo duro“. L'Italia frena: non dividiamoci, in: Corriere della Sera, 7.2.2016.

11 „Was sind nach Ihrer Meinung die wichtigsten Vorteile, die die EU ihren Bürgern gesichert hat?“, „In welchen Bereichen finden Sie hingegen, dass der Eingriff der EU inadäquat war?“, „Könnten Sie jetzt die Bereiche nennen, in denen die EU energischer und geeinter sein könnte?“, „Um ihr Handeln angesichts der großen globalen Herausforderungen effizienter zu gestalten, könnte die EU:“, „Halten Sie es für notwendig, die europäische Staatsbürgerschaft weiter zu stärken?“, „Sollte nach Ihrer Meinung die Union, um aus der aktuellen Krisensituation herauszukommen, ihren institutionellen Aufbau ändern?“, „Haben Sie über die bisher angesprochenen Themen hinaus weitere Vorschläge oder Empfehlungen, um die EU näher an die Bürger zu bringen?“, abrufbar unter: <http://civici.eu/web/camera/consultazione> (letzter Zugriff: 21.6.2016).

12 Carlotta de Leo: [Esplora il significato del termine: Europa, Boldrini lancia consultazione online sul futuro dell'Unione] Europa, Boldrini lancia consultazione. Online sul futuro dell'Unione, in: Corriere della Sera, 2.4.2016.

Auch erneuerte Renzi seine Kritik an der in der Europäischen Union verfolgten Austeritätspolitik zur Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise. In einem an den Herausgeber der Tageszeitung *La Repubblica* gerichteten Brief schrieb er: „Wenn eine Behandlung nicht anschlägt, kann man nach acht Jahren nur noch von lebensverlängernden Maßnahmen sprechen (...) Von Austerität alleine stirbt man“. Italien halte mit einer Neuverschuldung von 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) die europäischen Regeln ein, während Deutschland sie mit seinem großen Handelsüberschuss verletze. Italien erledige mit den eingeleiteten Reformen seine Hausaufgaben, nun sei es Zeit die europäische Wirtschaftspolitik zu ändern und für ein Europa mit weniger Egoismen und nationalen Ängsten zu arbeiten.¹³

Die angeführten Beispiele zeigen, dass Renzi, der sich innenpolitisch als „Rottamatore“, als „Verschrotter“ der alten Eliten und der blockierten Politik inszeniert, einen ähnlichen Reformwillen und Gestaltungsanspruch auch auf europäischer Ebene zu erkennen gibt. Ähnlich wie in der italienischen Innenpolitik wird jedoch abzuwarten sein, wie nachhaltig seine Reformbemühungen sein werden und welche dieser Forderungen er auch umzusetzen vermag – vor allem angesichts der zahlreichen Vetospieler auf der europäischen Ebene.

Die anhaltende Kritik Renzis an der Europäischen Union im Allgemeinen und der Europäischen Kommission im Speziellen stieß jedoch Anfang 2016 auf eine harsche Reaktion des neuen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker. So reiste Juncker im Januar 2016 eigens nach Rom und begründete dieses Treffen damit, dass die Beziehungen zwischen der italienischen Regierung und Brüssel „im Moment nicht die besten“ seien und er sich daher „dieses Problems annehmen“ müsse. Besonders störte sich Juncker daran, dass sich Renzi zum Ende der italienischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2014 den Verdienst angeheftet hatte, für mehr wirtschaftspolitische Flexibilität in der Europäischen Union gesorgt zu haben, während Juncker diese politische Kurskorrektur für sich reklamierte. „Ich glaube, dass der italienische Premierminister, den ich sehr schätze, daran Schuld trägt, die Kommission bei jeder Gelegenheit herabzuwürdigen, ich sehe nicht, warum er das macht“, so Juncker. Daraufhin betonte der italienische Finanzminister Pier Carlo Padoa-Schioppa, dass es nicht in der Absicht der italienischen Regierung liege, die Kommission oder ihre Mitglieder zu beleidigen. Auch die Außenbeauftragte der Europäischen Union, Federica Mogherini, selbst Italienerin und Parteifreundin Renzis, forderte, dass die Europäerinnen und Europäer möglichst vereint die zahlreichen Krisen lösen sollten und betonte: „Italien braucht Europa wie Europa Italien benötigt“.¹⁴

13 Matteo Renzi: *La Ue sbaglia, di sola austerità si muore*, in: *La Repubblica*, 11.2.2016.

14 Alessandro Sala: *Juncker: „Renzi non offenda la Ue: la flessibilità l'ho introdotta io, non lui“*, in: *Corriere della Sera*, 15.1.2016.

Flüchtlingspolitik im europäischen Kontext

Dies gilt unbestritten in der Flüchtlingspolitik, die ein zentrales europapolitisches Handlungsfeld der Regierung Renzi ist und weiterhin bleibt. Dabei hat Italien, historisch betrachtet, keine konsistente Einwanderungs- und Asylpolitik vorzuweisen.¹⁵ Umso schwieriger ist die Bewältigung der in den letzten Jahren massiv nach Italien drängenden Zahl von Flüchtlingen. Ist das Problem auch alles andere als neu, so waren es in der Vergangenheit doch eher punktuelle Ereignisse beziehungsweise Phänomene von überschaubarer Dimension – man erinnere sich etwa an die Flüchtlingskrise 1991 an Italiens südlicher Adriaküste, als etwa 30.000 Menschen aus Albanien kamen und Italien völlig unvorbereitet trafen. Dennoch gleichen sich die Bilder von damals und heute: Albanische Schlepperbanden und italienische Mafia standen Anfang der 1990er Jahre einer schrittweise aufgerüsteten italienischen Küstenwache gegenüber, wozu die Europäische Union und einzelne Mitgliedstaaten mit finanzieller Hilfe einen Beitrag leisteten, da man die EU-Außengrenzen schützen wollte. Eingang in die politische Ikonographie erhielt das Bild des seeuntüchtigen und mit 10.000 Menschen vollkommen überfüllten albanischen Frachtschiffs Vlora im Hafen von Bari, indem es Teil der Werbekampagne der Firma Benetton wurde. Die Einkesselung der Flüchtlinge im Fußballstadion von Bari und die anschließend vollzogene Massenabschiebung rief international massive Kritik hervor.

Italien pocht seit Jahren auf eine Änderung der EU-Asylpolitik und reklamiert Unterstützung aus Brüssel bei der Bewältigung der Probleme. Die Zahl der Asylanträge in Italien ist von 28.400 im Jahr 1991 auf 83.970 im Jahr 2015 immer weiter angestiegen,¹⁶ ganz zu schweigen von der massenhaften illegalen Einwanderung. Schon sehr lange fühlt sich die italienische Regierung mit diesem Problem in Europa allein gelassen. Ministerpräsident Renzi übte denn auch wiederholt scharfe Kritik an der Einwanderungspolitik der Europäischen Union und ihrer lange Zeit ablehnenden Haltung zum italienischen Hilfsprogramm Mare Nostrum.¹⁷

Erst als das Dublin-Abkommen durch den Andrang hunderttausender Flüchtlinge im Sommer 2015 über die Balkanroute vollkommen zusammenbrach und Deutschland plötzlich das am stärksten betroffene Land war, kam erneut Bewegung in die Debatte. In der Folge einigten sich Ende September 2015 die Innenminister der Europäischen Union (unter großen Mühen und gegen das Votum Tschechiens, Ungarns, der Slowakei und Rumäniens), zwecks Entlastung Italiens und Griechenlands auf eine Umverteilung von letztendlich 160.000 Flüchtlingen.

15 Corrado Bonifazi: Migration. Einwanderungsland wider Willen?, in: Siegfried Frech/Boris Kühn (Hrsg.): Das politische Italien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur, Schwalbach am Taunus 2011, S. 123-146; Julia Wahnel: Die Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Das Beispiel Italien, in: Gurdrun Hentges/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Europa – quo vadis?, Wiesbaden 2011, S. 205-232.

16 Commissione nazionale per il diritto di asilo: Richieste di asilo, 2016, abrufbar unter: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2015_.pdf. (letzter Zugriff: 20.6.2016).

17 Vgl. dazu näher Alexander Grasse/Jan Labitzke: Italien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 439-448.

Die europäische Mittelmeerpolitik zeigt einmal mehr die Dramatik einer fehlenden gemeinsamen und kohärenten EU-Migrations- und Außenpolitik. Tatsächlich stellt die Krise im Mittelmeer eine weitere Belastungsprobe für die Europäische Union und ihr inneres Nord-Süd-Verhältnis dar, da aufgrund der ökonomischen Krise der Mittelmeeranrainer die Verwerfungen ohnehin bereits erheblich sind. Italien nimmt hier neben Griechenland eine Schlüsselrolle ein. Die Regierung Renzi ist in der Flüchtlingspolitik sehr aktiv, steht aber auch hier grundsätzlich in der Kontinuität der Vorgängerregierungen.

Im April 2016 erging seitens der Regierung Renzi eine Initiative an die Europäische Union, den vereinbarten, aber umstrittenen EU-Türkei-Deal zur Lösung der Flüchtlingsproblematik zum Vorbild zu nehmen für eine entsprechende Vereinbarung mit Libyen. Übereinstimmung war zuvor zwischen Berlin und Rom hergestellt worden, dass man mit den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten Verträge schließen müsse, die Investitionen an die Bedingung der Rücknahme ihrer Migranten knüpfen.¹⁸ Das vierseitige Arbeitspapier Italiens vom 15. April 2016 an den Präsidenten der Europäischen Kommission, Juncker, und den EU-Ratspräsidenten, Donald Tusk, firmiert als ‚Migration Compact‘ und beinhaltet eine Sicherung der Grenzen Nordafrikas mit direkter Unterstützung durch europäische Strafverfolgungsbehörden und die eingerichtete europäische Grenz- und Küstenschutzbehörde, um die Zahl der Flüchtlinge zu verringern, wobei zwischen sogenannten Wirtschaftsflüchtlingen und Asylsuchenden unterschieden werden soll. Zugleich soll die Rücknahme abgelehnter Asylbewerber in der Europäischen Union durch die nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten erheblich ausgedehnt werden. Umstrittenster Punkt ist die vorgeschlagene Einrichtung von Auffanglagern und „sicheren Zonen“ in Nordafrika, die Migranten an der Flucht nach Europa hindern sollen und von der Europäischen Union mithilfe von „Migrations-Bonds“ finanziert werden sollen, wobei von Milliardenbeträgen auszugehen sein dürfte. Darüber hinaus schlug die italienische Regierung in ihrem Arbeitspapier vor, die finanzielle Situation der afrikanischen Staaten zu verbessern, etwa durch „EU-Afrika-Bonds“, um den Zugang afrikanischer Länder zu den europäischen Kapitalmärkten zu erleichtern. Schließlich soll als drittes Instrument ein „EU-Investitionsfonds für Drittstaaten“ aus der Taufe gehoben werden, um die betroffenen afrikanischen Staaten zu unterstützen. Als viertes Element soll die Entwicklungshilfe neu konzipiert werden und ein Finanzinstrument entstehen, das hilft, Fluchtursachen zu bekämpfen.

Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen über das zentrale Mittelmeer, was auch, aber nicht nur auf die Schließung der Balkan-Route infolge der EU-Türkei-Erklärung zurückzuführen ist, steht Italien unter einem erheblichen Handlungsdruck. In den ersten vier Monaten des Jahres 2016 kamen nach Angaben der Vereinten Nationen (VN) bereits mindestens 20.000 Menschen auf der zentralen Mittelmeerroute nach Italien. Das italienische Innenministerium sprach von 24.000 Personen, die überwiegend aus Nigeria, Gambia, Somalia, Guinea, der Elfenbeinküste und dem Senegal stammen; etwa 2.900 davon wurden zurückgeschickt, vor allem Pakistaner. Die italienische Küstenwache registrierte bis Ende Mai 2016 sogar über 48.000 Flüchtlinge, was einen rasanten Anstieg bedeutete.¹⁹ Insgesamt befanden sich im Frühjahr 2016 rund 112.000 Menschen in italienischen Erstaufnahmeeinrichtungen, die bisherigen Kapazitätsgrenzen liegen bei etwa

18 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Renzi im Gespräch: „EU-Beamte dreschen populistische Phrasen gegen Italien“, 28.1.2016.

19 Peter Maxwell/Valentino Bellini: Flüchtlingschaos in Sizilien: Insel der Überlebenden, in: Spiegel Online, 20.6.2015.

120.000 Plätzen.²⁰ Somit steht Italien am Rande der Überforderung. Neben der Route über das zentrale Mittelmeer von Libyen nach Italien stechen zunehmend mehr Flüchtlinge von Ägypten aus in See, wobei die ägyptischen Behörden weitgehend untätig bleiben.

Die Zusammenarbeit mit den diktatorischen Regimen Afrikas ist jedoch höchst problematisch und entsprechend umstritten. Angesichts der von Österreich im Frühjahr 2016 vorbereiteten Schließung des Brenner-Passes befindet sich Italien in einer zunehmend schwierigen Lage, da die Flüchtlinge dann wohl auf dem Apennin verblieben. EU-Kommissionspräsident Juncker begrüßte Italiens Vorstoß für einen ‚Migration Compact‘ sehr deutlich. Entsprechenden Bonds zu seiner Finanzierung wurde von deutscher Seite unmittelbar eine Absage erteilt.

Wie Ende April 2016 bekannt wurde, denkt die Europäische Kommission (internes Dokument des Europäischen Auswärtigen Dienstes an die Mitgliedstaaten) selbst sehr konkret über Auffanglager für Migranten und Flüchtlinge sowie Inhaftierungseinrichtungen in Nordafrika nach.²¹ Dies weckt Assoziationen zu den Gefängnissen des ehemaligen libyschen Diktators Gaddafi, welche unter anderem im Gegenzug für entsprechende finanzielle Leistungen seitens der Regierung Berlusconi entstanden waren.

Aufgrund der politisch unsicheren Lage in Libyen setzt die Europäische Union jedoch zunächst auf den Ausbau der Marine-Mission Sophia, welche beim Aufbau einer libyschen Küstenwache und Marine unterstützend tätig sein soll. Am 23. Mai 2016 einigten sich die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten auf entsprechende Beschlüsse, die auch Maßnahmen gegen Waffenschmuggel beinhalten. Als nächster Schritt ist von Seiten der libyschen Regierung die Ausbildung libyscher Sicherheitskräfte für den Kampf gegen den IS gewünscht sowie ein operatives Eingreifen von europäischen Spezialeinheiten gegen Waffenschmuggler. Ein entsprechendes Gesuch erging im Mai 2016 nach Brüssel. Die dafür notwendige VN-Resolution wurde am 15. Juni 2016 erzielt. Die Europäische Union hatte im Rahmen ihrer Mission Sophia im Juni 2015 Kriegsschiffe ins Mittelmeer geschickt, um so theoretisch die illegale Migration einzudämmen, wobei der Einsatz allerdings auf internationale Gewässer beschränkt blieb und deshalb praktisch in der Aufklärung sowie in der Rettung von in Seenot geratenen Flüchtlingen besteht, worauf wiederum die Schleuserbanden setzen.²² Durch das Votum des VN-Sicherheitsrates wurde die Europäische Union beauftragt, nun auch konkret gegen Waffenschmuggler vorzugehen. Die EU-Außenbeauftragte Mogherini begrüßte die Entscheidung der VN, die auf Betreiben Frankreichs und Großbritanniens zustande gekommen war. Das zu überwachende Gebiet ist jedoch riesig, der Einsatz an Ressourcen der Europäischen Union angesichts der Herausforderungen deutlich zu gering.

Bis dato stießen die europäischen Initiativen für Auffanglager in Nordafrika aber bei den betroffenen Ländern auf wenig Begeisterung. Der im November 2015 beim Gipfel in Valletta unternommene Vorstoß der Europäischen Union für „Migrationszentren“ in Afrika lief zunächst ins Leere.

20 Vladimiro Polchi: Migranti, gli sbarchi aumentano del 25%. La regione che accoglie di più è la Lombardia, in: Repubblica.it, 15.4.2016.

21 Markus Becker/Matthias Gebauer: Geplanter Deal: EU erwägt Migrantengefängnisse in Libyen, in: Spiegel Online, 29.4.2016.

22 Markus Becker/Matthias Gebauer: EU-Minister einigen sich auf erweiterten Militäreinsatz vor Libyen, in: Spiegel Online, 23.5.2016.

Der von Italien lancierte ‚Migration Compact‘, in dessen Fokus Libyen steht, war dann auch Thema beim G5-Gipfel im April 2016 in Hannover. Renzi wirkte auf eine Vereinbarung hin, die „Regierung der nationalen Einheit“ unter Fayed al-Sarradsch zu unterstützen. Italien empfahl sich als Partner der neuen Regierung Libyens. Ministerpräsident Renzi zeigte sich überzeugt, dass eine Vereinbarung mit Libyen, welche nach dem Vorbild des EU-Türkei-Deals funktioniert, zu einer substantiellen Verringerung der Flüchtlingszahlen beitragen könne. Die italienische Initiative von Verteidigungsministerin Roberta Pinotti, die NATO in den Kampf gegen Schlepperbanden einzubeziehen, fand zunächst bei ihren Kollegen aus Frankreich, Großbritannien, Spanien und Deutschland Gehör und der US-amerikanische Präsident Obama zeigte sich gegenüber dieser Idee ebenfalls aufgeschlossen.

Angesichts von im Juni 2016 geschätzten 200.000 bis 500.000 potenziellen Flüchtlingen (Europol geht gar von der Zahl 800.000 aus) steigt die Besorgnis in Italien erheblich. Am 11. und 12. April 2016 wurden in nur zwei Tagen etwa 4.000 Menschen zwischen Sizilien und Nordafrika von der italienischen Küstenwache, der Marine sowie Frontex-Kräften aus dem Mittelmeer gerettet. Ende Mai, Anfang Juni 2016 waren es über 13.000 binnen einer Woche, bei zugleich mehr als 800 Opfern.²³ Die europäische Grenzschutzagentur Frontex rechnet in den kommenden Monaten mit wöchentlich 10.000 Menschen, die Libyen in Richtung Italien verlassen.

Hinzu kommt, dass die von der Europäischen Union beschlossene Umverteilung von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland nicht funktioniert. Bis Mai 2016 wurden von den im Spätsommer 2015 verabredeten 160.000 Migranten mit Aussicht auf Asyl gerade einmal 1.500 von anderen Mitgliedstaaten aufgenommen. Auch Deutschland kommt seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht nach. An sich müsste Deutschland 27.000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien aufnehmen, faktisch kamen davon jedoch erst 57 in Deutschland an.²⁴

Anfang Juni 2016 stellte die Europäische Kommission einen vom Europäischen Parlament mit geteiltem Echo quittierten und von Menschenrechtsorganisationen massiv kritisierten Plan vor, der Ideen des italienischen ‚Migration Compact‘ aufgreift. Dabei wird die Entwicklungshilfe von der Kooperationsbereitschaft afrikanischer Staaten mit der Europäischen Union in der Flüchtlingsfrage abhängig gemacht. Frans Timmermans, Vizepräsident der Europäischen Kommission, unterstrich am 7. Juni 2016 vor dem Europäischen Parlament den Willen, nicht kooperationsbereite Staaten zu sanktionieren, im Sinne der Europäischen Union kooperationswillige Staaten hingegen mit zusätzlichen Finanzhilfen aus Brüssel zu belohnen. Entsprechende „Migrationspartnerschaften“ sollen geschlossen werden. Der Plan sollte dem Europäischen Rat Ende Juni 2016 vorgelegt werden. Insbesondere Äthiopien, Jordanien, der Libanon, Niger, Nigeria, Senegal und Mali sollen Flüchtlinge erst gar nicht an die Mittelmeerküsten Europa gelangen lassen beziehungsweise in der Europäische Union abgelehnte Asylbewerber unmittelbar wieder zurücknehmen. Die Zusammenarbeit mit Tunesien und Libyen soll zudem vertieft werden. Die Europäische Union hofft, aus dem eigenen Budget und durch Bereitstellung von Sondermitteln aus den Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2020 etwa 8 Mrd. Euro mobilisieren zu können und durch private Investitionen und weitere öffentliche internationale Geldgeber die gesamte Investitionssumme auf 62 Mrd. Euro „hebeln“ zu können, um die Infrastruktur der

23 Walter Mayr: Flüchtlingskrise in Italien. Überfordert, in: Spiegel Online, 3.6.2016.

24 Spiegel Online: EU-Staaten: Umverteilung von Flüchtlingen stockt, 18.5.2016.

Herkunftsländer zu verbessern, Wirtschaftswachstum anzuregen und mithin Arbeitsplätze zu schaffen und die soziale Lage nachhaltig zum Besseren zu wenden. Angesichts der bislang mageren Bilanz des im November 2015 beschlossenen EU-Nothilfefonds für Afrika (von den geplanten 1,8 Mrd. Euro wurden von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis Juni 2016 lediglich 81 Mio. Euro bereitgestellt) ist Mogherinis Ankündigung einer „kopernikanischen Wende“ der EU-Politik so ambitioniert wie gewagt. In jedem Fall hat Italien nolens volens eine zentrale und unter Renzi zunehmend aktivere Rolle in der EU-Flüchtlingspolitik eingenommen.

Dabei war und ist Italien bemüht, sein Verhältnis zur Europäischen Kommission nach den Irritationen und Verstimmungen aus dem Januar 2016 wieder zu verbessern und konstruktiv zu gestalten. Bei entsprechenden Gesprächen am 5. Mai 2016 in Rom dankte Ministerpräsident Renzi Kommissionspräsident Juncker persönlich, den italienischen Vorschlag des ‚Migration Compact‘ würdigend aufgegriffen zu haben. Umgekehrt trug Italiens Zustimmung zur EU-Türkei-Erklärung dem italienischen Ministerpräsidenten anerkennende, auf Deeskalation setzende Worte seitens des Kommissionspräsidenten ein, nachdem es zuvor im Verhältnis zwischen Brüssel und Rom ungewöhnlich heftige Auseinandersetzungen gegeben und die lange ausgebliebene Finanzzusage Italiens zum EU-Türkei-Pakt für Verärgerung gesorgt hatte.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Neben der Flüchtlingspolitik werden die zentralen Herausforderungen für die Regierung Renzi in der nahen Zukunft einerseits die Verstetigung des wirtschaftlichen Aufschwungs, verbunden mit der merklichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit sein, andererseits die Bewältigung der neu aufgeflamnten Bankenkrise in Italien. So ist die italienische Wirtschaft im ersten Jahr 2015 zum ersten Mal seit 2011 wieder gewachsen, allerdings mit einem Anstieg des BIP um 1,1 Prozent nur geringfügig.²⁵ Dementsprechend gering fällt auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit dem Amtsantritt Renzis im November 2014 aus. Lag die Arbeitslosenquote damals bei 13,1 Prozent, so war sie bis Mai 2016 lediglich um 1,6 Punkte auf 11,5 Prozent gesunken.²⁶ Auch vor diesem Hintergrund wird die Forderung Renzis nach einer anderen europäischen Wirtschaftspolitik verständlich. Allerdings betont der italienische Ministerpräsident stets, dass seine Forderungen im gesamteuropäischen Interesse seien. „Wenn Italien für Europa ein anderes Modell der wirtschaftlichen Entwicklung durchsetzen will, dann geschieht das nicht aus nationalem Interesse, sondern um aus Europa das zu machen, was es wirklich sein muss“, so Renzi. „[W]o das Fehlen von Maßnahmen für Wachstum und Wohlstand Arbeitslosigkeit bringt“, biete sich zudem Demagogie eine Chance.²⁷

Hinzu kommt, dass Renzi dafür Sorge tragen muss, das angeschlagene italienische Bankensystem zu stabilisieren, soll die Bankenkrise den aufkeimenden Wirtschaftsaufschwung nicht im Ansatz ersticken. Italienische Banken haben nach Schätzungen rund 360 Mrd. Euro an Krediten, deren Rückzahlung fraglich ist, in ihren Büchern stehen. Gleichzeitig verhindern die neuen europäischen Finanzmarktregeln die Auslagerung der fraglichen Kredite in eine staatliche ‚bad bank‘, da nach den EU-Vorgaben nun vorrangig Kapital- und Anteilseigner der in Not geratenen Banken haften sollen. Da in Italien jedoch

25 Istat: Gross domestic product and growth rates, abrufbar unter: <http://dati.istat.it> (letzter Zugriff: 29.6.2016).

26 Istat: Unemployment rate - monthly data, abrufbar unter: <http://dati.istat.it> (letzter Zugriff: 29.6.2016).

27 Tobias Piller: Matteo Renzi: Wer Schengen zerstören will, will Europa zerstören, in: FAZ.net, 31.1.2016.

auch einige Banken in die Krise geraten sind, bei denen viele Kleinsparer ihr Geld angelegt haben, möchte die Regierung Renzi die Heranziehung der Spareinlagen dieser Kunden vermeiden.²⁸ Stattdessen möchte die italienische Regierung das System mit staatlichen Beihilfen in Höhe von 40 Mrd. Euro stabilisieren.²⁹ Alternativ dazu steht ein vornehmlich durch Banken, Sparkassen, Versicherungskonzernen und Stiftungen privat finanzierter Rettungsfonds im Raum. Eine Lösung der italienischen Bankenkrise unter Beachtung der neuen EU-Regeln und ohne die innenpolitisch für Renzi inopportune Beteiligung von Kleinsparern an der Bankensanierung wird dem Regierungschef Energie, Kreativität und Verhandlungsgeschick abverlangen. Von der Lösung dieser Krise und der Lösung der wirtschaftlichen wie auch haushaltspolitischen Probleme des Landes hängt jedoch seine Glaubwürdigkeit im Inneren Italiens wie auf der EU-Ebene ab.

Weiterführende Literatur

- Corrado Bonifazi: Migration. Einwanderungsland wider Willen?, in: Siegfried Frech/Boris Kühn (Hrsg.): Das politische Italien, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur. Schwalbach/Ts. 2012, S. 123-146.
- Michael Braun/Ernst Hillebrand: Third Way all'italiana. Zwei Jahre Regierung Renzi, in: Friedrich Ebert Stiftung: Internationale Politikanalyse, Januar 2016.
- Michael Dauderstädt: Wachstumsstrategien für Südeuropa. Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Politik für Europa #2017plus, Berlin 2016.
- Alexander Grasse: Italienische Europapolitik inmitten multipler Krisen: die Wege der Regierung Renzi in der Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik, in: Alexander Grasse/Markus Grimm/Jan Labitzke (Hrsg.): Italien zwischen Krise und Aufbruch, Wiesbaden 2017, i.E.

28 Andrea Spalinger: Halbherzige Rettungspakete reichen nicht, in: NZZ.ch, 3.6.2016.

29 Frankfurter Allgemeine Zeitung online: Italien will 40 Milliarden Euro in Banken pumpen, 27.6.2016.