

Eleonora Poli

Europäische Souveränität

Kommentar zu den Ergebnissen
der Umfrage in Italien

EUROPA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

SOUVERÄNITÄT – EIN AMBIVALENTER BEGRIFF

Für die Mehrheit der italienischen Bevölkerung ist der Begriff »europäische Souveränität«, ja der Begriff »Souveränität« überhaupt, für den sie, wie aus der Ipsos-Umfrage hervorgeht, ein gewisses Unverständnis zeigt, negativ konnotiert. Es ist kein Zufall, dass man die europäische Souveränität in Italien oft als Auferlegung von Regeln auf Kosten des Wohlergehens der Bürger versteht: 64 % der ItalienerInnen sind nämlich der Meinung, der Begriff an sich bezeichne die Fähigkeit, Eigeninteressen durchzusetzen, statt vielmehr im Sinne des Gemeinwohls zu regieren.

Eine derartige Auffassung hängt wohl auch mit der Coronavirus-Pandemie zusammen. Laut einer von der Universität Siena und dem Institut für Internationale Angelegenheiten (IAI) im November 2020 durchgeführten Studie, würden 56 % der ItalienerInnen bei einer Volksabstimmung gegen den Austritt Italiens aus der EU stimmen. Als die Pandemie in vollem Gange war (Frühling 2020), große Unsicherheit herrschte und die europäischen Institutionen nur langsam reagierten, als es galt Italien und anderen betroffenen Ländern zur Hilfe zu eilen, lag der Anteil jener, die die EU-Mitgliedschaft unterstützten, bei 44 %, wo hingegen 48 % für den Italexit war. Obwohl die im November 2020 gesammelten Daten allesamt positiv waren – das Vertrauen der ItalienerInnen in die EU-Institutionen war angestiegen –, blieb der Trend im Vergleich zum Jahre 2017, als 61 % der ItalienerInnen in der EU bleiben wollten, weiterhin negativ.

In diesem Fall ist die mangelnde Befürwortung der europäischen Souveränität auf eine geringe Europafreundlichkeit zurückzuführen, zu der souveränistische Parteien wie Lega und Fratelli d'Italia einiges beitragen, da ihre Wahlkampfstrategie auf dem Gegensatz zwischen Unten – dem »Volk« – und Oben – der »Elite«, d. h. dem böswilligen und verkommenen Establishment der Brüsseler Bürokraten – fußt. Die Anhänger solcher Parteien haben natürlich ein äußerst negatives Bild der europäischen Souveränität, doch wird der Begriff auch von denjenigen, die solche Parteien nicht unterstützen, negativ ausgelegt, da diese ihn mit »Souveränismus« assoziieren.

Die Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Fondation Jean Jaurès zeigt, dass es kein Zufall ist, dass der Begriff der Souveränität in der italienischen Debatte politisch verstanden und der Rechten zugeordnet wird. In Italien und ganz allgemein in der EU fußt die politische Agenda der souveränistischen Parteien auf Nationalismus, »Muskelpolitik« und Formen des Wirtschaftsprotektionismus. Und es stimmt, dass die wissenschaftliche Definition von Souveränismus am ehesten dem entspricht, was die ItalienerInnen unter Souveränität verstehen – eine Souveränität, deren Grundlagen Nationalismus (58 %), Macht (46 %) und Protektionismus (26 %) sind. In einem gewissen Sinne stimmt dieses Bild mit der statistischen Erkenntnis überein, wonach jede/r dritte ItalienerIn (35 %) – insbesondere die unter 35-Jährigen bzw. die politisch der Linken nahestehenden – den allgemeinen Begriff der »Souveränität« als etwas Negatives sieht und dem rechten Gedankengut zurechnet. Die meisten Wähler bzw. Anhänger von Lega und Fratelli d'Italia, für die Souveränität/Souveränis-

mus keine an sich negativ konnotierten Begriffe darstellen, sind älter als [35](#).

Fazit: In Italien wird die Bewertung der »europäischen Souveränität« von einer irrigen Auslegung des Begriffs selbst und von einer wachsenden Europafeindlichkeit beeinflusst. Im zweiten Halbjahr 2020 verbesserte sich die Wahrnehmung der EU seitens der ItalienerInnen zwar sehr, doch bleibt Italien eines der weitgehend europaskeptischsten EU-Mitgliedsstaaten; 2020 (d. h. als die Pandemie in vollem Gange war) gesammelte Daten zeigen, dass immer mehr ItalienerInnen ihr Vertrauen in die Europäische Union und in die europäische Souveränität verlieren.

MISSTRAUEN GEGENÜBER BRÜSSEL

Die pandemiebedingte Krise ruft in vielen ItalienerInnen bzw. EuropäerInnen ein allgemeines Gefühl der Unsicherheit und Ungewissheit gegenüber der eigenen Zukunft hervor, das in verschiedenen Formen spürbar ist (finanzielle Unsicherheit, soziale Unsicherheit, usw.). Dies allein erklärt eigentlich schon den Bedarf nach mehr europäischer bzw. nationaler Souveränität. Wie aus der Umfrage klar hervorgeht, befürworten die ItalienerInnen die europäische Souveränität in geringerem Maße als BürgerInnen anderer Länder, insbesondere OsteuropäerInnen, bei denen hohe Zustimmungswerte festzustellen sind. Dieser Trend ist einerseits auf die bereits erläuterte irrige Auslegung des Begriffs von »Souveränität« seitens der ItalienerInnen zurückzuführen, andererseits aber vor allem auf ein allgemeines Misstrauen dem Projekt der europäischen Integration gegenüber. Für diese misstrauische Stimmung scheinen OsteuropäerInnen weniger anfällig zu sein, da sie sich in der EU noch als »Nettoempfänger« sehen. Aus italienischer Sicht bedeutete die EU-Osterweiterung eine Teilverlagerung der [europäischen Strukturfonds](#) und der privaten, hauptsächlich der deutschen Investitionen von Süd- nach Osteuropa, da dort einerseits ein höherer Finanzierungsbedarf für die regionale Entwicklung bestand und andererseits das Wirtschaftssystem dynamischer war – auch aufgrund der Arbeitskosten und der tatsächlichen Kosten, die viel niedriger waren als in Italien und den anderen Mittelmeerraumländern. Ferner kommen viele osteuropäische Länder in den Genuss der Vorteile des Binnenmarkts und der Freizügigkeit, ohne der Eurozone beigetreten zu sein, und können daher eine selbstständige Geldpolitik betreiben. Neben den wirtschaftlichen Vorteilen ist auch ihre Einschätzung des EU-Einflusses ausschlaggebend dafür, dass die BürgerInnen dieser Länder mehr europäische Souveränität anstreben. Viele Länder Ost- und Mitteleuropas, die einst zur Einflussphäre des Ostblocks gehörten, fürchten die Einmischung Russlands; daher ist die Zugehörigkeit zur EU und zur NATO für sie von allergrößter Bedeutung.

Die ItalienerInnen können weder innen- noch außenpolitisch solch handfeste Gründe wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Natur ins Treffen führen: In den letzten 10 Jahren musste sich Italien mit zwei Wirtschaftskrisen und einer nie zuvor dagewesenen Flüchtlingskrise auseinandersetzen. Während diesen Krisen wurde die EU oft als der Situation nicht gewachsen oder als übertriebener Sparmeister wahrgenommen. Und nun bewirkt die pandemiebedingte Krise wirtschaftliche und sozia-

le Folgen, die zwar in allen EU-Mitgliedsstaaten spürbar sind, in Italien jedoch nachdrücklicher zutage treten, da die Pandemie dieses Land früher als die anderen heimsuchte. Auch in diesem Fall kam es zu einer Reaktion seitens der EU – das eklatanteste Beispiel ist das Aufbauinstrument Next Generation EU (NGEU). Dennoch fällt es den ItalienerInnen nicht leicht, die anfängliche Schwerfälligkeit der EU-Institutionen sowie das Gefühl, in einigen Mitgliedsstaaten mangle es an Solidarität, einfach zu vergessen.

Obwohl das Vertrauen in die EU-Institutionen im Laufe der letzten Jahre stark zurückgegangen ist, sind jene ItalienerInnen, die sich für mehr europäische Souveränität aussprechen, der Meinung, die EU brauche mehr Instrumente und finanzielle Mittel, um sich konkret mit globalen und EU-internen Herausforderungen auseinandersetzen und politisch durchgreifender reagieren zu können. Wenn es um internationale Angelegenheiten geht, erscheint die Europäische Union sicherlich kompetenter; im Alleingang wäre Italien nur in sehr eingeschränktem Maße handlungsfähig. Entsprechend zeigt die Ipsos-Umfrage, dass die ItalienerInnen der Meinung sind, ihr Land sei zu schwach, um sich auf der weltpolitischen Bühne gegen Großmächte wie die Vereinigten Staaten oder China behaupten zu können: Die vom Institut für internationale Angelegenheiten und der Universität Siena gesammelte Daten zeigen, dass die BürgerInnen mehr internationale Zusammenarbeit (**68 %**) als nationale Unabhängigkeit (32 %) fordern, wenn es darum geht, globalen Bedrohungen entgegenzuwirken.

Andererseits wurde den BürgerInnen in der Pandemie bewusst, wie wichtig nationale Institutionen für die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft eines Staates sind, vor allem dann, wenn Krisen rasche und effiziente Antworten erfordern. Die weit ausgebaute Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung in Italien und die vielfachen Kompetenzen, die die Regionen an sich gezogen haben, führten anfänglich zu einer schlecht gehandhabten Impfkampagne; doch hat sich die dann erfolgte Übernahme des Impfmanagements durch den Zentralstaat als positiv erwiesen. Ein Mehr an nationaler Souveränität scheint daher wesentlich zu sein, um innenpolitische Probleme anzugehen und die vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze zwischen Regionen abzubauen, die einem wirksamen Pandemiemanagement im Weg standen.

Obwohl das Vertrauen in die nationale Regierung wächst, sind sich die ItalienerInnen sehr wohl dessen bewusst, dass die EU besser gewappnet ist, um globale Herausforderungen zu bewältigen. Aus diesem Grund scheinen sie auf mehr Integration und einer sich daraus ergebenden Risiko-, Lasten- und Vorteilsverteilung zu setzen. Konkret hieße dies, die Verträge zu ändern, um das System der EU-Institutionen zu erneuern, zu demokratisieren und bürgerfreundlicher zu gestalten, doch lässt sich dies nicht kurzfristig bewerkstelligen. Dennoch scheint die EU infolge der Pandemiekrise Schritte zu unternehmen – etwa Next Generation EU oder das zentralisierte Impfmanagement seitens der EU-Kommission –, die in Richtung einer Vergemeinschaftung der Risiken und einer größeren Entscheidungsmacht sowie einer wirtschaftlichen und finanziellen Unabhängigkeit gehen. Dabei handelt es sich in den Augen der ItalienerInnen um die Grundlagen für eine größere strategische Autonomie der EU, die nicht unbedingt mit mehr Souveränität zusam-

menfällt. Diese Autonomie setzt mehr eigenständiges Handeln der EU außerhalb und innerhalb ihrer Grenzen voraus; diese Eigenständigkeit fußt wiederum auf einem größeren Zusammenhalt der Mitgliedsstaaten, auf soliden politischen und demokratischen Strukturen, klaren Zielsetzungen und resilienten nationalen Institutionen.

MULTILATERALE LÖSUNGEN FÜR GLOBALE HERAUSFORDERUNGEN

Auf eine äußerst konfliktreiche weltpolitische Bühne, wo neue geopolitische Bündnisse sowie die Einmischungen einiger Regionalmächte die multilaterale Ordnung auf eine harte Probe stellen, kann sich die Europäische Union nur behaupten, wenn sie mehr Souveränität erwirbt. Diese setzt wiederum eine resiliente und wirksame interne Governance voraus, die es den BürgerInnen ermöglicht, erneut das mancherorts abhanden gekommene Vertrauen in das gemeinsame Projekt zu fassen. Wesentliche Grundlage hierzu ist die wirtschaftliche Erholung und laut [67 %](#) der ItalienerInnen insbesondere der Wiederaufbau der Gesundheitsökonomie (Güterproduktion im Gesundheitsbereich) sowie der Lebensmittelindustrie. Die pandemiebedingte Wirtschaftskrise wirkte sich bereits unmittelbar auf das Einkommen eines [jeden zweiten Italieners](#) aus. Die Wirtschaftserholung ist daher von vorrangiger Bedeutung und unmittelbar mit der positiven Einstellung der italienischen BürgerInnen gegenüber der EU verbunden. Ein in Italien zwischen März und November 2020 verzeichneter Anstieg der Europafreundlichkeit um 12 % zeigt, dass bereits die Ankündigung von Next Generation EU erneut Vertrauen in die EU-Institutionen einflößte. Eine wichtige Rolle kommt ferner der Verteidigung der europäischen Werte zu. [81 %](#) der ItalienerInnen sind nämlich der Meinung, dass die EU, da sie eben eine ganz besondere Rechts- und Wertegemeinschaft ist, die Grundsätze wie etwa die der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Demokratie umfasst, verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass alle Mitgliedsstaaten diese Rechte und Gesetze wahren, auch wenn dies zur Verhängung von Sanktionen und zur Einstellung der Zahlungen von EU-Mitteln führen sollte. Weltweite Probleme, wie etwa die Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus, aber auch durch den Klimawandel sowie die Reaktion auf die Pandemien, können nur durch Formen internationaler Zusammenarbeit gelöst werden.

Zwar sind sich die ItalienerInnen dessen bewusst, dass die multilateralen Lösungen, die sie vorziehen, nicht unbedingt den Vorstellungen anderer Mitgliedsstaaten entsprechen müssen, doch sind sie sich ebenfalls dessen bewusst, dass nur eine zunehmende Koordinierung der EU-internen Zusammenarbeit die EU in die Lage versetzen würde, auf der Weltbühne mit mehr Nachdruck aufzutreten und größere Erfolgschancen in den multilateralen Foren zu haben. Hinsichtlich der Beziehungen der EU zu Drittstaaten zeigt sich ferner immer eindeutiger, dass die Zusammenarbeit in einer Welt des schwindenden liberalen und multilateralen Regelwerks sowie der schwindenden US-amerikanischen Hegemonie unter institutionell und politisch ähnlichen Ländern einfacher und weniger belastend ist. Zwar ist die Zusammenarbeit mit undemokratischen Staaten realpolitisch notwendig, doch dürfen die eigenen fundamentalen Werte nicht vergessen werden. Als der italienische Minis-

terpräsident Mario Draghi infolge des »SofaGates« den Präsidenten der Türkei Recep Tayyip Erdoğan als einen den europäischen Werten fernstehenden Diktator bezeichnete, mit dem man aber gezwungenermaßen zusammenarbeiten muss, wussten [61 %](#) der ItalienerInnen seine Äußerungen aus diesem Grund zu schätzen, und zwar obwohl sie die finanziellen Interessen und die italienischen Investitionen in der Türkei aufs Spiel setzen könnten.

Zwar kann die EU verteidigungspolitisch weder auf ihr traditionelles Bündnis mit den USA noch auf die NATO verzichten, doch sollte sie durch eine geringere Fragmentierung der Investitionen in diesem Bereich mehr Unabhängigkeit anstreben, indem sie Kooperationscluster für Schlüsseltechnologien schafft und weiterentwickelt, die ihre Verteidigungskapazitäten im Rahmen des [Coordinated Annual Review on Defence der EU, des Europäischen Verteidigungsfonds \(EDF\) und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit \(PESCO\)](#) stärken.

Die Mehrheit der ItalienerInnen ist der Meinung, Außenpolitik (Sicherheit und Verteidigung) solle nicht dem Angriff, sondern der Verteidigung der europäischen Außengrenzen sowie der europäischen Lebensweise dienen. Das ist eine klare Stellungnahme der BürgerInnen angesichts einer Lage, in der wir es einerseits mit der Krise des Multilateralismus und dem vom ehemaligen Präsidenten Trump im Laufe seiner Amtszeit vorangetriebenen US-amerikanischen Isolationismus und andererseits mit der zunehmenden Expansionspolitik von Staaten wie China, Türkei und Russland, die in den Regionen östlich und südlich der europäischen Außengrenzen eine immer stärkere Kontrolle ausüben, zu tun haben. Daher sollte die EU in die Lage versetzt werden, eigenständig zu handeln und zwar zunächst gleich vor der eigenen Haustür in den Nachbarregionen, wie im Westbalkan und im Mittelmeerraum. Aus italienischer Sicht handelt es sich um strategische Gebiete, auf die man größeren Einfluss ausüben sollte, nicht nur durch Wirtschaftsabkommen, sondern auch durch Soft-Power-Instrumente zur Einführung entsprechender Standards in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte. Verliert die EU Einfluss auf die Nachbarregionen, so hat das nicht nur Nachteile für die Wirtschafts- und Handelsinteressen, sondern gefährdet auch die europäischen Außengrenzen und folglich die den EU-BürgerInnen zugesicherten Schutz und Wohlstand.

MEHR ENTSCHEIDUNGSGEWALT AUF NATIONALER WIE AUF EUROPÄISCHER EBENE

Die Umfrage der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Fondation Jean Jaurès zeigt, dass 60 % der befragten ItalienerInnen mehr europäische Souveränität und 71 % auch mehr nationale Souveränität anstreben. Daraus ergibt sich folgende politische Botschaft: Obwohl die ItalienerInnen der EU gegenüber widersprüchliche Gefühle hegen und die europäische Souveränität nur zu 45 % befürworten, sind sie sich dessen bewusst, dass es für ihr Land von großer Bedeutung ist, dass es auf nationaler wie auf EU-Ebene zu einer Stärkung der Entscheidungsgewalt kommt. Next Generation EU wirkt sich sicherlich positiv auf die Wahrnehmung der EU aus, aber dieses Instrument kann viel mehr zu Stande bringen. Der jetzigen italienischen Regierung

unter dem Vorsitz von Mario Draghi gelang es, eine Koalition aus sehr unterschiedlichen Parteien zu bilden, darunter auch solchen, die früher äußerst euroskeptisch waren, allen voran die 5-Sterne-Bewegung und die Lega. Die 5-Sterne-Bewegung gab vor längerer Zeit ihre euroskeptische Gesinnung auf und ging zu einer immer gemäßigeren Vorgehensweise über – zuletzt unterstützte sie sogar die Kandidatur von Ursula Von der Leyen als Vorsitzende der Europäischen Kommission. Die Lega stellte hingegen in den letzten Jahren den harten Kern der euroskeptischen Rhetorik in Italien dar, prima facie in Bezug auf die Migrationsfrage – diesbezüglich behauptete die Lega stets, die EU habe Italien im Stich gelassen – und zweitens in Bezug auf die Euro-Mitgliedschaft. Als NGEu verabschiedet wurde und sie in die Regierung eintrat, verzichtete die Lega zwar nicht gänzlich auf viele ihrer euroskeptischen Themen, doch schwächte sie diese bedeutend ab. Zweifelsohne beeinflussten die NGEu-Gelder und das von den ItalienerInnen Ende 2020 gezeigte größere Vertrauen in die EU-Institutionen die Rhetorik aller euroskeptischen Parteien und vor allem die der Lega. Die an die progressiven Kräfte gerichtete Botschaft hingegen ist, dass das Vertrauen der ItalienerInnen in die EU und in die nationalen Institutionen de facto von zwei Elementen abhängt. Einerseits sollte sich die zu mehr als die Hälfte aus europafreundlichen Parteien wie die Demokratische Partei, Liberi e Uguali, aber auch Forza Italia zusammengesetzte italienische Regierungskoalition als fähig erweisen, so mit den europäischen Geldern zu wirtschaften, dass es zu einem beispiellosen Wirtschaftsaufschwung kommen kann; andererseits sollten sich die EU-Institutionen, insbesondere die Kommission, der EU-Rat und das Europäische Parlament, als fähig erweisen, wirkungsvoller mehr Souveränität auszuüben. Die zentrale Beschaffung des Impfstoffes über die EU-Kommission z.B.: zwar wurde dies insgesamt positiv aufgenommen, doch verspätete Lieferungen wurden als ungerechtfertigte Ineffizienz wahrgenommen. Ferner tragen auch Unzulänglichkeiten der EU-Institutionen, wenn

es darum geht, Sanktionen über Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit zu verhängen, dazu bei, die Glaubwürdigkeit der EU und aller europafreundlichen, fortschrittlichen Parteien in Frage zu stellen. Schließlich müssten Regierung und EU-Institutionen auch Rede und Antwort stehen, um ein gutes Vertrauensverhältnis zu schaffen. Mehr Souveränität bedeutet nämlich auch mehr Verantwortung den BürgerInnen gegenüber.

STRATEGISCHE AUTONOMIE HAT MEHR AKZEPTANZ

Da die ItalienerInnen anscheinend die strategische Autonomie Europas besser verstehen als die Souveränität Europas, unterstützen sie diese auch stärker. Obwohl 60% der ItalienerInnen für mehr europäische Souveränität sind, ist über die Hälfte von ihnen der Meinung, die europäische Souveränität sei negativ konnotiert. In der Tat ist die Europäische Union, so wie sie derzeit gestaltet ist, eine komplexe und einmalige internationale Staatenorganisation, die jedoch mit keiner eigenen Souveränität ausgestattet ist, da sie als Institution nicht einem von den BürgerInnen ausgehenden, verfassungsgebenden Prozess entsprang. Im Augenblick wäre mehr europäische Souveränität nur aufgrund einer zur Zeit weder politisch vorstellbaren noch machbaren Reform der Verträge und der Gemeinschaftsinstitutionen möglich. Wahrscheinlicher ist, dass die EU durch die Konsolidierung der verstärkten Zusammenarbeit in außenpolitischen Fragen mehr Autonomie erlangt. Dies würde mehr europäische Souveränität erlauben; diese gilt es jedoch Schritt für Schritt zu erobern, indem man ein dauerhaftes und nachhaltiges Vertrauen zu den BürgerInnen aufbaut. NGEu, Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken, Zentralisierung der Impfkampagne: Diese Schritte hat die EU bereits unternommen, um ihr Ziel zu erreichen; doch gilt es auch, eine Wertenkonsolidierung herbeizuführen.

ÜBER DIE AUTORIN

Dr. Eleonora Poli, Senior Fellow, Institut für internationale Angelegenheiten (IAI), Rom

IMPRESSUM

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021
Referat Globale und Europäische Politik
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Deutschland

Verantwortlich für diese Publikation in der Friedrich-Ebert-Stiftung:
Dr. Ralf Hexel | Europäische Integration / Souveränes Europa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.