

debatte

Dreieck statt Achse

Deutschland und Italien wollen stärker zusammenarbeiten. Pläne für ein politisches Dreieck Berlin–Paris–Rom stoßen aber nicht überall auf Euphorie

Die deutsch-französische Freundschaft ruht auf weltbekannten Symbolbildern. Viele erinnern sich an das Foto von Kohl und Mitterrand, Hand in Hand auf dem Kriegsfriedhof von Verdun. Das Signal war eindeutig: Nach Jahrzehnten Krieg setzen Deutschland und Frankreich auf Partnerschaft und enge politische Zusammenarbeit. Beamtenaustausch, Sicherheitsberatungen, bilaterale Absprachen in internationalen Gremien gehören heute zum europapolitischen Alltag der beiden Länder.

Italiens Beziehung mit Deutschland und Frankreich kann kaum auf ähnliche Symbole zurückgreifen. Von Italien aus gesehen, stammt das prägnanteste Bild des deutsch-französischen Paares aus der Schuldenkrise 2011, als Italien kurz vor einer Staatspleite stand. Damals beriefen Angela Merkel und der französische Präsident Nicolas Sarkozy eine gemeinsame Pressekonferenz ein; auf

Der Quirinal-Vertrag ist auch der Versuch, die Vormacht der „deutsch-französischen Achse“ zu relativieren

die Frage eines Journalisten, ob die beiden noch Vertrauen in das Krisenmanagement des damaligen italienischen Premierministers Silvio Berlusconi hätten, reagierten die Regierungschefs (verständlicherweise) mit einem lächelnden Blick. Der Clip schlug europaweit Wellen und wurde auch von den italienischen Gegnern Berlusconis missbilligt: Für viele galt es als die plastische Darstellung eines Direktoriums, das die immerhin legitime Regierung eines anderen Mitgliedstaates süffisant kleinredete.

Das Lächeln von Merkel und Sarkozy traf den Nerv eines Landes mit starken politischen Minderwertigkeitsgefühlen. Die häufigen Regierungswechsel und ein dysfunktionaler Staatsapparat sind die größten Mankos eines Landes, das aus volkswirtschaftlicher Sicht eigentlich zu den stärksten Europas gehört. Dementsprechend hat in Rom die deutsch-französische „Achse“ immer den Verdacht erregt, man habe Italien aus dessen legitimen Platz im vermeintlichen Führungsstab Europas ausgeschlossen. Das jüngste Treffen zur Ukrainekrise zwischen USA, Deutschland, Großbritannien und Frankreich hat sicherlich nicht geholfen.

Vor dieser gefühlspolitischen Kulisse kündigte Kanzler Scholz im Dezember einen gemeinsamen „Aktionsplan“ an, um die Partnerschaft zwischen Deutschland und Italien zu stärken. Die politischen Umstände sind dafür äußerst günstig. Das Input der beiden Botschaften traf in Berlin auf eine Ampelregierung, die Deutschlands Europapolitik mehrheitlich umgestalten will, während in Rom gerade ein regelrechter Vertragseifer herrscht. Die sehr breite Koalition unter dem ehemaligen EZB-Präsidenten Mario Draghi hat im November den sogenannten Quirinal-Vertrag mit Frankreich geschlossen, ein langjähriges Projekt der italienischen Diplomatie, das die Beziehung

zwischen den Nachbarländern stabilisieren will.

Der Quirinal-Vertrag wird auch als Versuch verstanden, die Vormacht der „deutsch-französischen Achse“ zu relativieren; der gemeinsame Standpunkt von Draghi und Macron bezüglich flexibleren europäischen Schuldenregeln hat sicher auch geholfen. Konsens in Rom ist allerdings auch, es sei jetzt wichtig, das „Dreieck“ zwischen den drei Ländern zu schließen und eine äquivalente Vereinbarung mit Deutschland zu schaffen. Der Besuch von Außenministerin Baerbock im Januar zeigt, dass man sich bereits in vielem einig ist, etwa hinsichtlich der engen Wirtschaftsverflechtung (viel stärker als die mit Frankreich), ähnlichen Perspektiven auf Migration oder einem gemeinsamen Standpunkt zu Nato und europäischer Sicherheit.

Auf deutscher Seite jedoch herrscht Irritation hinsichtlich dieses „geometrischen Denkens“, und breite Freundschaftsverträge entsprechen eigentlich auch nicht dem diplomatischen Stil der Bundesrepublik. Dazu kommt, dass Migration der einzige EU-Bereich ist, in dem eine engere Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern bevorzugt wird. Der Idee eines in Rom und Paris bevorzugten „Kerneuropas“ enger politisch verflochtener Mitgliedstaaten hat Berlin immer eine klare Absage erteilt. Vorabsprachen mit dem Elysée, etwa zu Russland-Sanktionen, werden von deutschen Funktionären eher als eine Form von Arbeitsteilung verstanden, nicht als Vorpreschen gegenüber anderen Mitgliedstaaten.

Fakt ist auch, dass Italiens innenpolitische Instabilität jede Form politischer Koordinierung erschwert. Aktuell herrscht Unklarheit über die Folgen der Präsidentschaftswahlen, eine Regierungs-umbildung gilt als möglich, und in spätestens einem Jahr werden Neuwahlen stattfinden, bei denen Rechtspopulisten siegen könnten. Schon 2018 hatte die Regierung mit Matteo Salvini als Innenminister die Verhandlungen über den Quirinal-Vertrag gestoppt und die bilateralen Beziehungen in die Krise gestürzt.

Auch deshalb will die Bundesregierung von Draghis Zeit als Premierminister profitieren, um einen minimalen Aktionsplan umzusetzen. Berlin wäre gut beraten, Ehrgeiz in diesen Plan zu stecken: Trotz häufiger Regierungswechsel ist die italienische Bürokratie stabil, Veränderungen in den Führungskadern des Staatsapparats sind selten. Ein regulärer Austausch zwischen Institutionen wäre daher wirkungsvoll.

Das Kalkül ist politisch nicht unproblematisch, vor allem in Italien, wo die öffentliche Verwaltung selbst als Machtakteur gilt. Der Mangel an mittelfristiger Planungssicherheit für Amtsinhaber:innen erschwert zudem, dass neue Austauschformate die notwendige Nähe zwischen gewählten Entscheidungsträger:innen schaffen können.

Und doch: Eine engere Partnerschaft könnte dazu dienen, Italien die lang ersehnte politische Anerkennung durch Berlin (und Brüssel) zu schenken. Das könnte eventuell sogar eine zukünftige rechte Regierung einbinden. Internationale Politik ist keine Therapie, aber Berlin wäre klug beraten, die Fragilität seiner Partner zu berücksichtigen – vor allem, wenn diese langfristig die Kohäsion des europäischen Projekts gefährdet.



Michelangelo Freyrie forscht zu deutscher Außenpolitik und europäischer Sicherheit. Er studierte an der Universität Bocconi (Mailand) und der Hertie School of Governance in Berlin. Er schreibt für die italienische Tageszeitung „Domani“ und das Nachrichtenportal Linkiesta.

Non un asse, ma un “triangolo”

La Germania e l'Italia vogliono collaborare più strettamente. Ma non tutti vedono di buon occhio un potenziale “triangolo” Parigi-Roma-Berlino.

Michelangelo Freyrie*

L'amicizia franco-tedesca si fonda anche su immagini simboliche di fama mondiale. Molti ricorderanno la foto di Kohl e Mitterrand, mano nella mano, presso il cimitero di guerra di Verdun. Il segnale era chiaro: dopo decenni di guerra, Germania e Francia si impegnavano a collaborare e ad instaurare una stretta cooperazione politica. Scambi di funzionari, consultazioni sulla sicurezza, accordi bilaterali in commissioni internazionali sono ormai all'ordine del giorno della politica europea dei due Paesi.

Il rapporto dell'Italia con la Germania e la Francia difficilmente può rifarsi a simboli di questo tipo. Dal punto di vista italiano l'immagine più significativa della coppia franco-tedesca risale alla crisi del 2011, quando l'Italia era sull'orlo della bancarotta nazionale. All'epoca Angela Merkel e il presidente francese Nicolas Sarkozy convocarono una conferenza stampa congiunta; alla domanda di un giornalista se i due avessero ancora fiducia nella gestione della crisi dell'allora primo ministro italiano Silvio Berlusconi, i capi di governo risposero (comprensibilmente) con uno sguardo sorridente. Il filmato ha fatto scalpore in tutta Europa ed è stato disapprovato anche dagli oppositori italiani di Berlusconi: molti lo hanno visto come una vivida rappresentazione di due leader che sminuiscono compiaciuti il governo legittimo di un altro stato membro.

I sorrisi di Merkel e Sarkozy non hanno fatto altro che alimentare ulteriormente i già forti sentimenti di inferiorità politica dell'Italia. I frequenti cambi di governo e un apparato statale disfunzionale sono le maggiori carenze del Paese, che in realtà sarebbe uno dei più forti d'Europa dal punto di vista economico. Di conseguenza l'"asse" franco-tedesco ha sempre suscitato il sospetto che l'Italia fosse esclusa dal suo legittimo posto nella presunta leadership europea. Il recente incontro sulla crisi ucraina tra Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna e Francia non ha certo aiutato a smentirlo.

Su questo particolare sfondo politico, a dicembre il cancelliere Scholz ha annunciato un "piano d'azione" comune per rafforzare la partnership tra Germania e Italia. Le circostanze politiche sono estremamente favorevoli: a Berlino il nuovo governo a semaforo vuole rimodellare a maggioranza la politica europea della Germania, mentre a Roma si sta assistendo ad un vero e proprio impegno nel stipulare trattati. La coalizione guidata dall'ex presidente della BCE Mario Draghi ha da poco firmato il cosiddetto Trattato del Quirinale con la Francia, un progetto di lunga data della diplomazia italiana che mira a stabilizzare le relazioni tra i due Paesi.

L'accordo del Quirinale va visto anche come un tentativo di relativizzare la supremazia dell'"asse franco-tedesco"; la posizione comune di Draghi e Macron, che vorrebbero entrambi regole europee del debito più flessibili, ha certamente aiutato a rafforzare il legame tra i due Paesi. Tuttavia Roma è anche consapevole dell'importanza di creare un "triangolo" tra i tre Paesi, stipulando un accordo equivalente con la Germania. La visita del ministro degli Esteri Baerbock a gennaio dimostra che i due Paesi hanno già molto in comune, per esempio legami economici stretti (molto più forti di quelli con la Francia), prospettive simili in merito alla migrazione e un punto di vista comune sulla Nato e la sicurezza europea.

La Germania, tuttavia, non condivide questo "pensiero geometrico" e i grandi trattati di amicizia non sono propri del suo stile diplomatico. La migrazione è forse l'unico settore dell'UE in cui preferisce avere una cooperazione più stretta con partner selezionati. Berlino ha sempre rifiutato l'idea di un "nucleo europeo" di stati membri alleati politicamente, come incentivato da Roma e Parigi. Per esempio, gli accordi preliminari con l'Eliseo sulle sanzioni alla Russia vengono intesi dai funzionari tedeschi più come una forma di suddivisione del lavoro che come modo per escludere altri stati membri.

Il fatto è che l'instabilità interna dell'Italia rende difficile qualsiasi forma di coordinamento politico. Attualmente c'è molta incertezza sull'esito delle elezioni presidenziali. È probabile che verranno fatte alcune modifiche all'attuale governo e le prossime elezioni - in cui i populistici di destra potrebbero vincere - avranno luogo al più tardi tra un anno. Già nel 2018 il governo con Matteo Salvini come ministro dell'Interno aveva bloccato i negoziati sul Trattato del Quirinale e mandato all'aria le relazioni bilaterali.

Questo è un altro motivo per cui il governo tedesco vuole approfittare del periodo in cui Draghi è primo ministro per attuare un piano d'azione basilare. Berlino farebbe bene a impegnarsi seriamente in questo piano: nonostante i frequenti cambi di governo, la burocrazia italiana è stabile, i cambiamenti nei quadri dirigenti dell'apparato statale sono rari. Uno scambio regolare tra le istituzioni sarebbe quindi efficace.

Dal punto di vista politico questo calcolo non è semplice, soprattutto in Italia, dove la stessa amministrazione pubblica viene vista come un attore di potere. L'incertezza nella pianificazione a medio termine dei titolari di cariche rende difficile per i nuovi tipi di scambio garantire la vicinanza necessaria tra i responsabili eletti.

Eppure una partnership più stretta potrebbe servire all'Italia per ottenere finalmente il riconoscimento politico che da tempo si aspetta da Berlino (e da Bruxelles). Che potrebbe essere un impegno anche per un futuro governo di destra. La politica internazionale non è una terapia, ma Berlino farebbe bene a prendere in considerazione la fragilità dei suoi partner. Specialmente se ad essere in gioco è la coesione a lungo termine del progetto europeo.

*Michelangelo Freyrie si occupa di politica estera tedesca e sicurezza europea. Ha studiato presso l'Università Bocconi di Milano e alla Hertie School of Governance di Berlino. Scrive per il quotidiano italiano "Domani" e per il portale Linkiesta