

Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze

Cristina Fraenkel-Haeberle

Abstract

Seit seiner Einführung im Jahre 1970 erweist sich in Italien das abrogative Referendum als starker Reformmotor. Insbesondere nach der Schmiergeldaffäre (Tangentopoli) in den 1990er Jahren wurde in großem Ausmaß auf dieses direktdemokratische Instrument u.a. hinsichtlich des Parlamentswahlrechts zurückgegriffen. Anschließend sank nach einer Phase der intensiven Nutzung mit zunehmender Häufigkeit und Zahl von Abstimmungsvorlagen die Beteiligung, was die meisten Volksabstimmungen zum Scheitern verurteilte.

Parallel zu dieser Entwicklung hat der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung eine proaktive Rolle eingenommen und ungeschriebene Regeln für die Zulässigkeit von Referenden festgelegt. Insbesondere beim abrogativen Referendum über Wahlgesetze hat sich der italienische Verfassungsgerichtshof (*Corte Costituzionale*) – zuletzt Anfang 2020 – entschieden gegen die Nutzung dieses direktdemokratischen Instruments zur Manipulierung von Wahlgesetzen ausgesprochen.

A. Einführung

In Italien sind Referenden besonders beliebt. Das Land rangiert hinsichtlich der Häufigkeit von Volksabstimmungen europaweit nach der Schweiz und Lichtenstein an dritter Stelle.¹ Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wur-

1 Die Schweiz verfügt mit 641 Volksabstimmungen über die umfangreichste Praxis, gefolgt von Lichtenstein (104) und Italien (72). So *F. Rehmet/N. Wagner/T. W. Weber*, Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen et al. 2020, S. 34.

den auf gesamtstaatlicher Ebene in etwa 72 Referenden abgehalten. Insbesondere nach dem Zusammenbruch des Parteiensystems der sog. „Ersten Republik“ infolge der Schmiergeldaffäre „*mani pulite*“ (ab 1992) haben Volksabstimmungen einen starken Aufwind erlebt, da sie als Gegengewicht zur Parteiendemokratie gesehen wurden.²

Dieser Aufsatz setzt sich mit einem Beispielfall an der Schnittstelle zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auseinander. Er befasst sich mit der Verschränkung direktdemokratischer Verfahren mit den Instrumenten repräsentativer Demokratie und beleuchtet dabei die Zulässigkeit von Volksabstimmungen über Wahlgesetze. Einzelfragen zu den Wechselwirkungen von direkter und repräsentativer Demokratie werden anhand der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs (*Corte Costituzionale*) untersucht, der wiederholt – und zuletzt Anfang 2020 – hierzu Stellung genommen hat. Behandelt werden in diesem Zusammenhang die „impliziten“ Grenzen der direkten Demokratie in Regelungsbereichen, die für die Funktionsweise einer Volksvertretung von grundlegender Bedeutung sind.

B. Die direkte Demokratie nach italienischem Recht

Nach italienischem Recht sind auf gesamtstaatlicher Ebene zwei Verfahrensarten verfassungsrechtlich vorgesehen, und zwar das abrogative Referendum zur (auch teilweisen) Aufhebung von Gesetzen, das seit seiner Einführung bisher 67 Mal ausgerufen wurde, und das Zustimmungsreferendum zur Bestätigung einer Verfassungsänderung, das dreimal abgehalten wurde und ein viertes Mal für den 29. März 2020 geplant war. Diese Volksabstimmung wurde jedoch wegen der Corona-Pandemie verschoben und soll nun am 20. und 21. September stattfinden.³

2 E.-C. Hornig/C. Steinke, Direkte Demokratie in Italien, in: W. Merkel/C. Ritzi (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie – Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?*, Wiesbaden 2017, S. 73.

3 Vollständigkeitshalber ist als drittes verfassungsrechtlich vorgesehenes Referendum auf lokaler Ebene das Verfahren zur gebietsmäßigen Änderung einer Region sowie zur Abtrennung einer Region bzw. Angliederung zu einer anderen Region auf Antrag der betroffenen Provinzen und Gemeinden zu erwähnen (Art. 132 Verf.). Darüber hinaus hat es 1946 das institutionelle Referendum über die Abschaffung der Monarchie und 1989 ein Ad-hoc-Referendum über eine verstärkte europäische Integration gegeben.

Hinsichtlich des Auslösungsmechanismus können beide Referenden auf einer Volksinitiative beruhen, sie sind also *bottom-up* konzipiert, was einen Unterschied z.B. zu Frankreich darstellt, wo Volksabstimmungen ausschließlich von Verfassungsorganen initiiert werden können.⁴

I. Das abrogative Referendum als direktdemokratisches Kontrollinstrument

Das abrogative Referendum wird in Art. 75 der Verfassung (Verf.) geregelt und betrifft die (auch teilweise) Aufhebung von Gesetzen und gesetzesvertretenden Verordnungen (*decreti legislativi*).⁵ Erst mit großer Verspätung – mehr als 20 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung – wurde dieses direktdemokratische Instrument durch die Verabschiedung des Durchführungsgesetzes Nr. 352/1970 zu Art. 75 Verf. anwendbar.⁶

Hinsichtlich des Auslösungsmechanismus kann die Volksabstimmung von 500.000 Wahlberechtigten oder fünf Regionalversammlungen beantragt werden. Nach italienischem Recht kann das Volk Gesetze revidieren, jedoch nicht als Gesetzgeber auftreten. Das abrogative Referendum ist verbindlich angenommen, wenn mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnimmt und sich mehr als die Hälfte davon für die Vorlage ausspricht. Die aufhebende Wirkung kann um 60 Tage verschoben werden.⁷ Wird das Referendum abgelehnt, so ist eine Sperrfrist von fünf Jahren bis zu einer erneuten Vorlage zum selben Gegenstand einzuhalten. Das Verfahren gilt außerdem als beendet, wenn das Parlament das betreffende Gesetz aufhebt. Unzulässig sind nach Art. 75 Abs. 2 Verf. Volksabstimmungen in den Sachbereichen Finanzen, Haushalt, Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, Amnestie und Begnadigung.⁸ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entfaltet das abrogative Referendum eine Bindungswirkung gegenüber dem Gesetzgeber, der dieselbe oder eine ähnliche Regelung nicht erneut erlassen darf.⁹

4 A. Barbera/C. Fusaro, Corso di diritto costituzionale, 4. Aufl., Bologna 2018, S. 302.

5 Art. 76 Verf.

6 Gesetz Nr. 352 v. 25.5.1970, Nr. 352 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*), G.U. Nr. 147 v. 15.6.1970.

7 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 37 Abs. 3.

8 G. Falcon, Lineamenti di diritto pubblico, 13. Aufl., Padova 2016, S. 285.

9 Corte Cost. Nr. 199/2012.

Hinsichtlich des zu beachtenden Verfahrens setzt die Zulassung zur Abstimmung zunächst die Anmeldung der Initiative beim Kassationshof durch mindestens zehn Referendumsbefürworter voraus. Danach beginnt die Sammlung von mindestens 500.000 Unterschriften innerhalb einer Frist von drei Monaten, es sei denn, die Initiative geht von fünf Regionalversammlungen aus. In diesem Fall entfällt die Unterschriftensammlung. Der Kassationshof kontrolliert die Ordnungsmäßigkeit der Vorlage. Anschließend entscheidet der Verfassungsgerichtshof über ihre Zulässigkeit.¹⁰ Danach legt der Staatspräsident einen Termin für die Abstimmung zwischen dem 15. April und dem 15. Juni fest.

Dieses langwierige Zulassungsverfahren hat dazu geführt, dass am 28. November 2019 Italien vom UNO-Menschenrechtsausschuss wegen der Verletzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) verurteilt wurde. Der Menschenrechtsausschuss hat nämlich festgestellt, dass Italien das Verfahren zur Beglaubigung der geforderten Unterschriften „unvernünftig restriktiv“ gehandhabt hatte und auch wegen der Obstruktion der Regierungsparteien die Vorlage eines Referendums durch oppositionelle Kräfte übermäßig erschwerte. Daraufhin wurde der italienische Staat dazu verurteilt, durch entsprechende Änderung des Gesetzes Nr. 352/1970 die Unterschriftensammlung zu erleichtern und die öffentliche Information über anstehenden Referendumsvorlagen zu verbessern.¹¹

Das abrogative Referendum ist das am häufigsten eingesetzte direktdemokratische Verfahren sowie die einzige von der italienischen Verfassung vorgesehene Volksabstimmung über Gesetze. Insbesondere in den 1990er Jahren wurde wiederholt davon Gebrauch gemacht, da mit diesem direkt-demokratischen Instrument mit „Antiparteien-Charakter“¹² insbesondere die Oppositionsparteien Reformen einzuführen versuchten. Darunter befanden sich 15 zumeist unzulässige Anträge zur Änderung von Wahlgesetzen (drei 1990, drei 1992, drei 1994, zwei 1995, zwei 1998 und zwei 1999),

10 Die Zulässigkeitsprüfung von Volksabstimmungen wurde dem Verfassungsgerichtshof durch das Verfassungsgesetz Nr. 1 v. 11.3.1953 (*Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*), G.U. Nr. 62 v. 14.3.1953, Art. 2 übertragen.

11 *Human Rights Committee*, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015; http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2019/12/CCPR_C_127_D_2656_2015_31209_E.pdf (Zugriff 20.5.2020).

12 A. Barbera/A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, S. 120.

welche – wie anschließend näher dargelegt – die Brisanz dieses Fragenkreises eindeutig vor Augen geführt haben.¹³

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden Referenden zunehmend boykottiert, da ihre Gegner die Bevölkerung kaum noch zum Nein, sondern einfach zur Nicht-Teilnahme aufforderten. Diese Ermüdungserscheinungen haben ab 1995 viele Vorlagen zum Scheitern gebracht. Ungültig haben sich wegen Nicht-Erreichung des Beteiligungsquorums die Referenden von 1997, 1999, 2000, 2003, 2005 und 2009 erwiesen – ein Phänomen, das im Zeitraum vor 1995 nur einmal 1990 eingetreten war.¹⁴

II. Das Verfassungsreferendum und seine Verschränkung mit der repräsentativen Demokratie

Das zweite verfassungsrechtlich vorgesehene Referendum (Verfassungs- bzw. Zustimmungreferendum) kann bei einer Änderung der Verfassung (bzw. einem Verfassungsgesetz) ausgerufen werden. Nachdem jede der beiden Parlamentskammern in zwei Lesungen mit einem Zeitabstand von mindestens drei Monaten der Verfassungsänderung mit absoluter Mehrheit zugestimmt hat, kann der Gesetzesbeschluss einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn in der letzten Abstimmung nicht in beiden Parlamentskammern eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden konnte. Es handelt sich um ein fakultatives Referendum, das gemäß Art. 138 Verf. innerhalb von drei Monaten nach der Gesetzesveröffentlichung von einem Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder 500.000 Wählern sowie fünf Regionalversammlungen beantragt werden kann.

Das Verfassungsreferendum wurde zum ersten Mal am 7. Oktober 2001 im Zusammenhang mit der Änderung des sog. Titel V Verf. abgehalten, die

13 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 91 ff.

14 Die bisher durchgeführten Referenden werden von der politologischen Fachliteratur schwerpunktmäßig vier Themenbereichen zugeordnet: Verfassungspolitik (Wahlrecht, Parteienfinanzierung, parlamentarischer Untersuchungsausschuss, Finanzpolizei); 2. Umweltpolitik (Kernkraft, Nutzung von Pestiziden und Aufstellung von Strommasten); 3. Arbeit und Soziales (Gewerkschaften, Kündigungsschutz); 4. Justiz (Organisation der Staatsanwalt- und Richterschaft); vgl. *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 83 ff.

Verwiesen sei ferner im Jahrbuch für direkte Demokratie 2012 auf die Seiten 130-144 (https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845248424-127.pdf?download_full_pdf=1; Zugriff 20.5.2020), auf denen *H.-U. Wili* verschiedene Zusammenstellungen zum Referendum in Italien gemacht, eine kurze Einschätzung gegeben und (eingangs) einschlägige Rechtsnormen auf Deutsch übersetzt hat.

eine verstärkte Regionalisierung des italienischen Staates zum Gegenstand hatte. Die Verfassungsänderung wurde mit 64,2% der abgegebenen Stimmen bestätigt. Es folgten zwei weitere Volksabstimmungen (2006 und 2016), als es um äußerst umfassende Reformen der Verfassungsorgane und insbesondere der parlamentarischen Befugnisse ging.¹⁵ Hier bildete sich – entsprechend der „Logik von Regierung und Opposition“ – ein breiter Widerstand gegen die Regierung, weswegen beide Verfassungsreformen jeweils mit einer Mehrheit von rund 60% gestoppt wurden.¹⁶

So wurde die Frage aufgeworfen, ob sich ein Referendum überhaupt für eine umfassende Verfassungsreform eignet, bei der es sich um äußerst komplexe und unterschiedliche Fragen handelt. Daher wurde auch darüber diskutiert, das Referendum in mehrere Fragen aufzuschlüsseln, die eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können.¹⁷ Wenn auch das Zustimmungreferendum als Zusatzgarantie im Sinne des Minderheitenschutzes verstanden werden kann, erscheint die pauschale und undifferenzierte Abstimmung über grundlegende Fragen des Staatsaufbaus und der demokratischen Grundordnung nicht sinnvoll. Bisher wurden Verfassungsreferenden genutzt, um Regierungsvorhaben erneut in Frage zu stellen, nachdem das Parlament in jahrelanger Arbeit und mehreren Lesungen darüber beraten hatte (bei der Verfassungsreform 2016 waren es sechs Lesungen in einer Zeitspanne von ca. zwei Jahren gewesen!). Verschoben wurde wegen der Pandemie das für den 29. März 2020 vorgesehene Referendum über die Verfassungsreform zur Reduzierung der Parlamentsabgeordneten – eine

15 Am ersten Verfassungsreferendum v. 7.10.2001 (für das kein Beteiligungsquorum vorgesehen ist) haben 34% der Stimmberechtigten teilgenommen und 64,2% zugestimmt. Beim zweiten Referendum v. 25.6.2006 hat die Beteiligung 53% erreicht und die Ablehnung 61,35% der Stimmen ausgemacht. Schließlich haben beim letzten Referendum v. 4.12.2016 65,5% der Stimmberechtigten teilgenommen und 59,1% sich gegen die Verfassungsreform ausgesprochen.

16 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 74.

17 Zur Zulässigkeit einer einzigen Volksabstimmung über eine derart umfassende Verfassungsreform vgl. *A. Ruggeri*, Nota minima in tema di referendum costituzionali „parziali“: un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2016, S. 1 ff.; *P. Costanzo*, Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2016, S. 1 ff.; *A. Morrone*, Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?, www.federalismi.it 4/2016, S. 1 ff.; *P. Carnevale*, Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016.

Frage die bereits 2016, wenn auch unter veränderten Vorzeichen, zur Abstimmung gestanden hatte.¹⁸

C. Das Parlamentswahlrecht auf dem Prüfstand des abrogativen Referendums

Das von Art. 1 der italienischen Verfassung¹⁹ verkündete Demokratieprinzip findet in Art. 48 über die politischen Beziehungen seine konkrete Ausgestaltung. Darin wird das Gebot der freien, *gleichen* und geheimen Wahl festgelegt.²⁰ Die Gleichheit der Wahl kann unter formalen und materiellen Gesichtspunkten betrachtet werden. Nach formalen Kriterien hat jede Stimme dasselbe Gewicht. Danach verstößt die sog. „Pluralwahl“ (*voto plurimo*), bei der die Stimme eines Wählers in einer bestimmten persönlichen und gesellschaftlichen Stellung mehr als eine Einheit zählt, gegen das Gleichheitsprinzip. Dasselbe gilt für die Mehrfachstimmgebung, bei welcher der Wähler gleichzeitig in mehreren Wahlkreisen zur Wahl zugelassen wird. Relevant für die vorliegende Untersuchung ist hingegen das Prinzip der Wahlgleichheit im materiellen Sinn: Der Grundsatz des freien Wahlrechts bezieht sich demnach nicht nur auf den Zählwert, sondern auch auf den Erfolgswert der Stimmen.

Obwohl das Prinzip der Wahlgleichheit nicht die hundertprozentige Übereinstimmung zwischen Stimmen und Mandatsanteilen garantiert, ist im Umkehrschluss aufgrund des Verfassungswortlauts sowohl die Verwendung eines reinen Mehrheitswahlrechts als auch die Einführung von übermäßig hohen Mehrheitsprämien bzw. Sperrklauseln als verfassungswidrig

18 Das am 8.10.2019 verabschiedete Verfassungsgesetz (19A06354, G.U. Nr. 240 v. 12.10.2019 – Änderung der Artikel 56, 57 und 59 Verf.) zur Reduzierung der Zahl der gewählten Parlamentsmitglieder auf jeweils 400 (Abgeordnetenversammlung) und 200 (Senat) wurde vom Senat nicht mit der Zweidrittelmehrheit angenommen und konnte daher innerhalb von drei Monaten einem „bestätigenden Referendum“ unterzogen werden (Art. 138 Abs. 2 Verf.).

19 „Italien ist eine demokratische, auf die Arbeit gegründete Republik“.

20 Die Bestimmungen über die Wahl zur Abgeordnetenversammlung und zum Senat sind im zweiten Teil der Verfassung (1. Titel) „Aufbau der Republik“ (Art 56-61) enthalten. S. dazu C. Fraenkel-Haeberle, Die Gratwanderung zwischen Proporz und Majorz in Italien: Einfluss des deutschen und des spanischen Vorbilds, in: A. Gamper (Hrsg.), Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Wien 2010, S. 237 (239).

einzustufen, da sie eine unzumutbare Verdrängung politischer Minderheiten jenseits des vernünftigen Bedürfnisses nach politischer Stabilität und Regierungsfähigkeit zur Folge haben würde.²¹

Nach der Schmiergeldaffäre „Tangentopoli“ Anfang der 1990er Jahre wurden direktdemokratische Instrumente u.a. hinsichtlich des Parlamentswahlrechts insbesondere vom linksgerichteten *Partito Radicale* geprägt. Auf diese Weise versuchte die Partei der Parteienherrschaft (*partitocrazia*) der Ersten Republik entgegenzuwirken. Als Mittel zum Zweck wurde die Einführung eines Mehrheitswahlrechts nach angelsächsischem Vorbild mit Einerwahlkreisen und einem einzigen Wahlgang ins Auge gefasst. Nach diesem Konzept sollte die Wahlrechtsreform als Hebel für die Erneuerung des gesamten politischen Systems dienen, da die Verhältniswahl ein Dreh- und Angelpunkt des Parteiensystems und der Koalitionsregierungen der Ersten Republik gewesen war.²² Damals lautete das Motto „Mehrheitswahlrecht, Bipolarismus, Alternanz“: Nach dem 1993 verabschiedeten Gesetz (sog. *Mattarellum* nach dem Namen des damaligen Berichterstatters und heutigen Staatspräsidenten Sergio Mattarella) sollten drei Viertel der Parlamentsabgeordneten mit dem Mehrheitswahlrecht und ein Viertel mit dem Verhältniswahlrecht gewählt werden.²³

21 Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln (bzw. der Höhe derselben) im Verhältnis zum Prinzip der Chancengleichheit wurde dem italienischen Verfassungsgerichtshof zweimal zur Entscheidung vorgelegt. Im Urteil Nr. 438/1993 betrachtete der Verfassungsgerichtshof die vom Land Südtirol vorgebrachte Verfassungsbeschwerde gegen die Minderheitenvertretungen benachteiligende in ganz Italien geltende Sperrklausel von 4% im Wahlgesetz für die Abgeordnetenversammlung Nr. 277/1993 (mit der Art 83 Abs. 1 Z. 2 des D.P.R. Nr. 361 von 1967 geändert wurde) als unzulässig, da verschiedene politische Lösungen möglich waren und der Verfassungsgerichtshof nicht anstelle des Parlaments entscheiden wollte. Stattdessen wurde hingegen der Verfassungsrüge gegen die Sperrklausel im Wahlgesetz der Region Trentino Südtirol (Urteil Nr. 5/1998) wegen Verstoßes gegen das Sonderstatut und insbesondere gegen die Vertretung sprachlicher Minderheiten, mit besonderem Hinweis auf Art. 25 Abs. 1, der damals das Verhältniswahlrecht für die Wahl zur Regionalversammlung explizit vorsah.

22 M. G. Rodomonte, Referendum abrogativo per le riforme elettorali nell'era della democrazia mediatica bipolare, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 14/2009, S. 5.

23 G. Pasquino, Cittadini, partiti, istituzioni e leggi elettorali, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 1/2018, S. 2 f.

So wurde 1993 infolge der abrogativen Volksabstimmungen über das Senatswahlgesetz²⁴ für den Senat die „modifizierte Mehrheitswahl“ eingeführt.²⁵ Ebenfalls wurde das Wahlverfahren für die Abgeordnetenkommission geändert.²⁶ Drei Viertel der Abgeordneten und der Senatoren wurden nun nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl gewählt, ein Viertel nach denen der Verhältniswahl. Im Senat erfolgte keine Verrechnung der Direktmandate, was zu einem beträchtlichen mehrheitsbildenden Effekt führte. Für die Abgeordnetenkommission wurde hingegen für 25% der Sitze eine zweite starre Wahlliste mit einer Sperrklausel von 4% eingeführt, die staatsweit berechnet wurde. 1994 fanden erstmals Wahlen nach diesem Modus statt, 2001 das letzte Mal.²⁷

Besonders zugespitzt hat sich allerdings die Diskussion zum Thema „Wahlgleichheit“ seit der Verabschiedung des heftig kritisierten Wahlgesetzes Nr. 270 vom 21. Dezember 2005, das ebenfalls Gegenstand einer Volksabstimmung war. Im Jahr 2005 war es gegen Ende der Amtszeit der von Ministerpräsident *Berlusconi* geführten Regierung²⁸ zu einer Zäsur im italienischen Parlamentswahlrecht gekommen. Aufgrund eines Gesetzes,²⁹ das von Minister *Roberto Calderoli* kurz vor der Abwahl der Mitte-rechts-Koalition durchgesetzt worden war, war Italien nach dem vorwiegend mehrheitlich ausgerichteten Wahlsystem von 1993 zur Verhältniswahl zurückgekehrt.

24 In der Volksabstimmung v. 18.-19.4.1993.

25 Gesetz Nr. 276 v. 4.8.1993 (*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*), G.U. Nr. 195 v. 20.8.1993.

26 Auch das Wahlgesetz der Abgeordnetenkommission war am 9.-10.6.1991 einem vom Partito Radicale initiierten abrogativen Referendum über die Reduzierung der Vorzugsstimmen (von drei auf eine Präferenzstimme) unterzogen worden. Daraufhin wurde das Gesetz Nr. 177 v. 4.8.1993 (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*), G.U. Nr. 195 v. 20.8.1993, erlassen.

27 Nach dem 1993 eingeführten Wahlrecht erfolgte die Senatswahl mit einem einzigen Wahlzettel. Drei Viertel der Stimmen wurden in Einerwahlkreisen nach dem *plurality system* vergeben. Die Kandidaten verbanden sich zu Kandidatengruppen, damit die proportionale Verteilung der verbleibenden Sitze nach dem d'Hondtschen Verfahren erfolgen konnte. Die Verteilung von einem Viertel der Sitze in der Abgeordnetenkommission erfolgte hingegen aufgrund eines zweiten Wahlzettels mit einer blockierten Parteiliste nach dem System des Wahlzahlverfahrens mit einer staatsweiten Sperrklausel von 4%. S. dazu ausführlicher *A. Barbera/C. Fusaro*, Corso di diritto pubblico, Bologna 2001, S. 198 ff.

28 Es handelte sich um die 14. Legislaturperiode.

29 Gesetz v. 21.12.2005, Nr. 270 (*Modifica alle norme per l'elezione delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica*), G.U. Nr. 303 v. 30.12.2005.

I. Das Calderoli-Gesetz und die Übermacht der Parteizentralen

Die *Calderoli-Reform* setzte sich eine erneute Stärkung der parteipolitischen Steuerung zum Ziel. Demnach wurden die Wahlwerber in starren Wahllisten angeführt. Die direkte Beziehung zwischen Wählern und Gewählten wurde damit ab 2006 durchbrochen: keine territoriale Verankerung der Kandidaten, da sie gleichzeitig in unterschiedlichsten Wahlkreisen kandidieren können (die lediglich als „sicher“ oder „weniger sicher“ eingestuft wurden); wenig Einfluss der Bürger auf die Kandidatenauswahl und gleichzeitige Stärkung der Macht der Parteizentralen; keine Vorzugstimmen, die vielleicht den Nachteil haben, populistische Kandidaten zu begünstigen, jedoch die Entstehung von Parteioligarchien verhindern können. Neu eingeführt wurden ferner eine Mehrheitsprämie und mehrere unterschiedliche Sperrklauseln.³⁰ Der Mehrheitsbonus von 55% wurde für die Abgeordnetenversammlung auf nationaler Basis und für den Senat auf regionaler Basis berechnet. Er wurde der Parteiliste bzw. der Koalitionsliste zugewiesen, welche die höchste Stimmenanzahl gewinnen konnte. Somit führte die umfassende Anwendung von Mehrheitsprämien im geltenden Verhältniswahlrecht zu mehrheitswahlrechtlichen Ergebnissen.³¹

Als es zur Erstanwendung des Gesetzes im April 2006 kam, ergab sich als konkretes Problem die Frage der unterschiedlichen Mehrheitsbildung in beiden Parlamentskammern aufgrund der differenzierten Verfahren, die zur

30 Die Sperrklauseln waren sehr breitgefächert: Die Sitze für die Abgeordnetenversammlung wurden jener Koalition zugewiesen, die mindestens 10% der gültigen Stimmen auf sich vereinen konnte und mindestens eine Parteiliste vereinte, die 2% der Stimmen erhalten hatte, sowie jeder im Wahlbündnis zusammengeschlossenen Parteiliste, welche die Mindestschwelle von 2% der Stimmen überschritten hatte, bzw. jeder nicht verbundenen Liste, die mindestens 4% der Stimmen erhalten hatte. Für den Senat belief sich hingegen die Sperrklausel auf 20% für eine Listenkoalition, die mindestens eine Parteiliste enthalten sollte, die 3% der Stimmen bekommen hatte, sowie auf 3% für die Listen, die in einer Koalition zusammengeschlossen waren, und schließlich auf 8% für die Parteien ohne Listenverbindungen; vgl. *A. Giaconia/C. Napoli*, Legge elettorale e referendum: l'esito non cancella i dubbi sulla coerenza del quesito e sulla costituzionalità della normativa di risulta, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 13/2009, S. 2. Als bizarre Ausnahme zu dieser Sperrklausel war vorgesehen, dass die meistgewählte unter den mit der Siegerkoalition verbundenen Parteilisten, welche die 2%-Hürde nicht erreichen konnte, trotzdem eine Vertretung in der Abgeordnetenversammlung bekam; *A. Pertici*, Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge 270 del 2005, in: S. Panizza/R. Romboli (Hrsg.), *L'attuazione della Costituzione*, Pisa 2006, S. 263.

31 S. dazu ausführlicher *Fraenkel-Haeberle*, Die Gratwanderung (Fn. 20), S. 244.

Vergabe der Mehrheitsprämie von 55% vorgesehen waren. Die Mehrheitsprämie für die Abgeordnetenkammer wurde nämlich staatsweit vergeben, diejenige für den Senat hingegen – nach Maßgabe der Verfassung³² – für jede Region separat. Dadurch sollten die Mitte-links-Parteien benachteiligt werden, die in den großen und bevölkerungsreichen Regionen (Lombardei, Veneto, Sizilien) schwächer vertreten waren.

Die von Ministerpräsident *Romano Prodi* geführte Mitte-links-Koalition, welche die relative Mehrheit in der Abgeordnetenkammer erhalten hatte und die Mehrheitsprämie von 55% (340 Sitze) für sich gewinnen konnte, war nicht in der Lage, dasselbe Ergebnis im Senat zu erzielen, wo wegen zwei Sitzen (158 zu 156) die Koalition des gegnerischen Lagers als Siegerin hervorging. So kam es zur paradoxen Situation, dass für die Erreichung einer gleichen Mehrheit die Senatsitze, die mit dem Auslandswahlkreis erworben worden waren, sowie die Senatoren auf Lebenszeit³³ mitberücksichtigt werden mussten. Diese hauchdünne Mehrheit erwies sich dann als äußerst instabil und führte nach 20 Monaten zum Sturz der Regierung.³⁴

II. Der Gordische Knoten der unterschiedlichen Mehrheitsprämien

Aus den Erfahrungen mit dem *Calderoli*-Gesetz haben sich zwei Grundsatzen ergeben, die auch die Regierungsmehrheiten der anschließenden Legislaturperioden gefährdet haben. Einerseits verträgt sich eine Rechtsordnung, die mit einem gleichen (sog. „perfekten“) Zweikammersystem ausgestattet ist, bei dem beide Kammern dieselben Befugnisse und dieselbe Vertrauensbeziehung zur Regierung haben, nur schwer mit Lösungen, die zu divergierenden Mehrheiten führen. Andererseits lassen sich Mehrheits-

32 Art. 57 Verf.

33 Senatoren auf Lebenszeit werden vom Präsidenten der Republik ernannt und können wie alle anderen Senatoren an den Beratungen und Abstimmungen im Senat teilnehmen. Auch die ehemaligen Staatspräsidenten werden auf Lebenszeit Senatoren (Art. 59 Verf.).

34 Im Januar 2008 war Justizminister *Mastella* wegen gerichtlicher Ermittlungen zurückgetreten und hatte mit seiner Kleinpartei die Regierungskoalition verlassen. Am 24.1.2008 unterlag die Regierung bei einer mit einer Vertrauensfrage verbundenen Abstimmung im Senat, und Ministerpräsident *Prodi* reichte seinen Rücktritt ein.

prämien für Parteienkoalitionen mit einer parlamentarischen Regierungsform schlecht vereinbaren.³⁵ Durch Mehrheitsprämien kristallisiert sich nämlich die Regierungsmehrheit im Voraus heraus, was einen Mehrheitswechsel im Laufe einer Legislaturperiode erschwert. Es gibt eine (womöglich hohe) Anzahl von Abgeordneten, die nur gewählt werden, weil sie mit der Regierungsmehrheit in Verbindung stehen und die politische Stabilität der Regierung erhöhen. Der Mehrheitsbonus ist hingegen gerechtfertigt, wenn man davon ausgeht, dass die Wähler nicht so sehr die Zusammensetzung des Parlaments, sondern diejenige der Regierung bestimmen wollten, die dann bis zum Ende der Legislaturperiode unverändert bleibt. Geht man von dieser Überlegung aus, so entsteht ein weiteres Problem, falls sich in beiden Parlamentskammern zwei verschiedene Mehrheiten ergeben. Während sich dieser Umstand ohne Mehrheitsprämien durch Parteienbündnisse lösen lässt, welche auf flexible Art und Weise die Bildung einer Regierungsmehrheit ermöglichen, ist diese Lösungsform nicht möglich, wenn die Regierung bereits mit dem Wahlergebnis festgelegt wird.³⁶ Dieses Phänomen wird in der Fachliteratur als „*manufactured majorities*“³⁷ beschrieben und bezeichnet Mehrheiten, die erst durch die Art der Umsetzung der Stimmen in Mandate gebildet werden und sich daher von „*earned majorities*“ unterscheiden, die Ausdruck des demokratischen Wählerwillens sind.³⁸

III. Das abrogative Referendum und die „Tyrannei der Mehrheit“³⁹

Der Unmut über das *Calderoli*-Wahlgesetz führte zur Beantragung einer abrogativen Volksabstimmung. Diese wurde vom Verfassungsgerichtshof

35 „Die Regierung muss das Vertrauen beider Kammern besitzen“ (Art. 94 Verf.). Problematisch wirkt eine Herbeiführung der Entscheidung über die Regierungsführung vor der Wahl mit Angabe des „Koalitionsführers“ im Hinblick auf die Verfassungsbestimmung, wonach der Ministerpräsident vom Staatspräsidenten ernannt wird (Art. 92 Abs. 2 Verf.).

36 G. Falcon, *Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo*, *Le Regioni* 1 (2007), S. 6; V. Lippolis, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, *Quaderni Cost.* 2/2007, S. 342 ff.; A. Pertici, *La stabilità del governo tra riforma della costituzione e della legge elettorale*, *Quaderni Cost.* 3/2007, S. 609; C. Fusaro, *Dalle coalizionicartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?*, *Quaderni Cost.* 2/2008, S. 359.

37 D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem – Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 2007, S. 299 ff.

38 Fraenkel-Haeberle, *Die Gratwanderung* (Fn. 20), S. 246.

39 A. de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart 1985 (1835).

2008 für zulässig erklärt, wenn auch die im Anschluss stattgefundene, vorzeitige Parlamentsauflösung den Urnengang um ein Jahr verzögerte.⁴⁰ Die Volksabstimmung erreichte bei weitem nicht die erforderliche Mindestbeteiligung von 50% + 1 Stimme. Lediglich 23% der Wahlberechtigten gingen zur Wahl: Es wurde das niedrigste Quorum seit der Einführung des abrogativen Referendums im Jahr 1970 verzeichnet.⁴¹

Die Bürger, die sich an der Volksabstimmung beteiligten, hatten über drei Fragestellungen abzustimmen. Der erste Stimmzettel betraf die Wahl zur Abgeordnetenkommission und beabsichtigte die Einführung einer Mehrheitsprämie an die stimmenstärkste Partei statt – wie bisher – an das meistgewählte Listenbündnis. Der zweite Wahlzettel hatte denselben Gegenstand, bezog sich allerdings auf den Senat. Die dritte Frage betraf das Verbot von Mehrfachkandidaturen der Spitzenpolitiker in den einzelnen Wahlkreisen.

Mit der Volksabstimmung wurden grundsätzlich zwei Hauptziele verfolgt. Beabsichtigt wurde zum einen die Vermeidung von „Zwangskoalitionen“, die einzig und allein mit dem Zweck gebildet wurden, den Mehrheitsbonus von 55% für sich zu gewinnen, was gleichzeitig – wie erwähnt – zu einer künstlichen Versteinerung der parlamentarischen Mehrheit führte. Zum anderen wollte man der „Berufung“ von Mandataren entgegenwirken, die aufgrund der von den Parteisekretären erstellten starren Kandidatenlisten ohne die Möglichkeit der Präferenzstimmgebung das politische Kräfteverhältnis kennzeichneten. So kam es dazu, dass viele bekannte Politiker in

40 Die Volksabstimmung wurde „Segni-Guzzetta“ genannt, da sie von *Mario Segni* und *Giovanni Guzzetta* vorgeschlagen wurde. S. dazu u.a. *M. D'Amico*, Su alcuni profili di ammissibilità del referendum “Guzzetta”, www.astrid-online.it (30.10.2009) (Zugriff 29.4.2020); *B. Caravita di Toritto*, Riuscirà la politica ad evitare che si ripeta la vicenda referendaria del 1993-94?, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 17/2007. Der Verfassungsgerichtshof erklärte mit den Urteilen Nr. 15, 16 und 17 vom 16.1.2008 alle drei Volksabstimmungen für zulässig. Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes verzögerte jedoch die vorzeitige Parlamentsauflösung gem. Art. 34 Abs. 2 und 3 des Gesetzes Nr. 352/1970 (Volksabstimmungsgesetz) die Volksabstimmung um ein Jahr auf den 21. und 22.6.2009.

41 Das Quorum wurde lediglich in drei Provinzen von insgesamt 110 (und zwar in Prato, Fermo und Rieti) erreicht, in denen gleichzeitig die Provinzvertreter gewählt wurden. S. dazu *V. Lippolis*, La disfatta del quorum, www.forumcostituzionale.it (Zugriff 29.4.2020) (23.6.2009). Als Ursachen für diese Niederlage für die direkte Demokratie wurden folgende Gründe angeführt: Das Datum der Volksabstimmung wurde absichtlich – auf Drängen der *Lega Nord* – nicht auf dasselbe Datum wie die Wahl des Europäischen Parlaments gelegt, um die Wahlbeteiligung zu drücken. Die Fragen waren für den Bürger nicht leicht begreifbar und wurden jedenfalls nicht verständlich vermittelt.

mehreren Wahlkreisen gleichzeitig auftraten, mit der Folge, dass die mit ihrer „Zugkraft“ gewonnenen Sitze nach ihrem Verzicht durch die Parteizentralen nachbesetzt werden konnten.⁴²

Bei näherer Betrachtung gewinnt man jedoch den Eindruck, dass ein Erfolg bei der Volksabstimmung das Problem der unzureichenden Repräsentation nicht gelöst, sondern sogar noch verschärft hätte. Wäre die Volksabstimmung angenommen worden, so wäre die Mehrheitsprämie künftig an diejenige Liste gegangen, die die relative Mehrheit erhalten hätte. Die Sperrklauseln, die zur Anwendung gekommen wären, hätten 4% in der Abgeordnetenversammlung und 8% im Senat ausgemacht. Diese höheren Schwellen sah das Calderoli-Gesetz für Parteilisten vor, die kein Wahlbündnis eingegangen waren. Die Parteien wären zum Zusammenschluss gezwungen gewesen, um diese hohen Sperrklauseln zu überwinden, die an die Stelle von 2% (Abgeordnetenversammlung) und 3% (Senat) getreten wären. Vor allem die kleineren Parteien betonten die Notwendigkeit der Wahrung der politischen Vielfalt im Parlament.

Das Repräsentationsprinzip wäre wahrscheinlich geopfert worden, ohne dass dies einen Nutzen für die politische Stabilität gehabt hätte. Man denke an den Fall, in dem verschiedene Listen mit ungefähr gleichen Wahlergebnissen kandidiert und nur eine die Mehrheitsprämie erhalten hätte. Die meistgewählte Partei hätte letzten Endes unabhängig von der Stimmenzahl eine parlamentarische Vertretung von 55% erhalten.⁴³ Diese Regelung hätte sich wegen des (möglichen) großen Ungleichgewichts zwischen abgegebenen Stimmen und erhaltenen Sitzen ohne Mindestschwelle für die Vergabe der Mehrheitsprämie als unverhältnismäßig und unzumutbar erwiesen.⁴⁴ Sie wäre mit den Geboten der freien, *gleichen* und geheimen Wahl und des Parteienpluralismus⁴⁵ nicht vereinbar gewesen, was zu ihrer Aufhebung

42 So *Fraenkel-Haeberle*, Gratwanderung (Fn. 20), S. 252 f.

43 Von einer „Blankovollmacht an die Siegerpartei“ sprach *G. Cerrina Feroni*, Il referendum elettorale del 21-12 giugno 2009: tra uso politico dell’astensione, prospettive di riforme e nostalgia proporzionalistiche, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 13/2009, S. 4.

44 Dabei ist hervorzuheben, dass sogar das Gesetz *Acerbo* aus dem Jahr 1923, das ein eigenes System vorsah, um der meistgewählten Liste (der damaligen faschistischen Partei) zwei Drittel der Sitze in der Abgeordnetenversammlung zu übertragen, eine Mindestschwelle von 25% der Stimmen voraussetzte. Auch die sogenannte „*Legge Truffa*“ (Betrugsgesetz) Nr. 148/1953, die eine Mehrheitsprämie von 65% für die meistgewählte Liste zur Schwächung der kommunistischen Partei vorgesehen hatte, enthielt eine Mindestschwelle von 50% plus 1 der gültigen Stimmen.

45 Art. 49 Verf.

wegen Verfassungswidrigkeit hätte führen müssen.⁴⁶ Außerdem hätte der Übergang von einer koalitionsbezogenen zu einer parteibezogenen Mehrheitsprämie nicht die Gefahr divergierender Mehrheiten in beiden Parlamentskammern gebannt. Aus diesen Überlegungen könnte man den Schluss ziehen, dass die Volksabstimmung eher das Ziel hatte, durch Verstümmelung eines unausgewogenen Gesetzes dessen grundlegende Reform zu beschleunigen, anstatt das Problem endgültig zu lösen.

D. Die Prüfung von Wahlgesetzen durch den Verfassungsgerichtshof

Genau diese Phase des Umbruchs ist fünf Jahre später eingetreten, nachdem das Wahlgesetz die Stabilität der Regierung insbesondere bei den Wahlen im Jahre 2013 stark ins Wanken gebracht hatte.⁴⁷ Damals hatte die Mitte-links-Koalition „*Italia. Bene Comune*“ mit weniger als 26% der Stimmen eine Mehrheit von 54% (344 von 630 Sitzen) in der Abgeordnetenkommer und somit eine Mehrheitsprämie von 28% (!) erhalten. Im Senat hingegen hatte sie mit 125 von 315 Sitzen keine Mehrheit erreicht.

Bald darauf hat Anfang 2014 der Verfassungsgerichtshof mit dem Urteil Nr. 1/2014 das *Calderoli*-Wahlgesetz teilweise für verfassungswidrig erklärt, jedoch gleichzeitig festgehalten, dass das Ergebnis der letzten Wahlen und somit die angestrebte Verfassungsreform nicht in Zweifel gezogen werden konnten. Das Parlament war trotzdem legitimiert und arbeitsfähig, zumal neben der Verfassungsreform auch ein neues Wahlgesetz auf den Weg gebracht werden musste.⁴⁸

46 In seinen Urteilen über die Volksabstimmung zum Gesetz 270/2009 Nr. 15 und 16/2008 hatte der Verfassungsgerichtshof in einem *obiter dictum* die Vereinbarkeit einer Mehrheitsprämie von 55% ohne Angabe einer Mindeststimmenzahl mit dem Demokratieprinzip in Frage gestellt. S. dazu ausführlicher *G. Arconzo*, Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?, *Quad. Cost.* 2/2008, S. 363.

47 *M. Cecchetti*, Il bicameralismo in Italia: un nodo (ancora) in attesa di soluzione, in *Revista General de Derecho Constitucional* 24/2017, S. 1 mit Verweis auf *L. Paladini*, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, *Quad. Cost.*, 2/1984, S. 219 (227) und *S. Mattarella*, Il bicameralismo, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1983, S. 1161 (1162); vgl. auch *F. Giuffrè*, Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016; *T. E. Frosini*, Bicameralismo differenziato e governabilità, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016.

48 *B. Caravita di Toritto*, Italien nach der gescheiterten Verfassungsreform, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 3/2017, S. 6.

In seinem Normenkontrollurteil hat der Verfassungsgerichtshof einerseits die übermäßige Länge der starren Wahllisten gerügt, die mit dem Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl nicht vereinbar waren, da dadurch das Verhältnis zwischen Wählern und Gewählten unübersichtlich wurde; andererseits wurde die hohe Mehrheitsprämie beanstandet, die der stärksten Partei bzw. Koalition unabhängig vom Anteil der erhaltenen Stimmen zuerkannt wurde und die somit gegen das Prinzip der Gleichheit der Wahl verstieß. Nach diesem Urteil sollte ein reines Verhältniswahlrecht zur Anwendung kommen, wenn auch nur, sofern eine Partei in der Lage war, die vorgesehenen Sperrklauseln sowie die sonstigen für Parteienkoalitionen vorgesehenen Sperrklauseln zu überwinden.

Daraufhin wurde ein neues Wahlgesetz Nr. 52/2015⁴⁹ mit dem Namen „*Italicum*“ verabschiedet.⁵⁰ Dieses am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz betraf nur die Abgeordnetenversammlung, da man davon ausgegangen war, dass der Senat aufgrund der angestrebten Verfassungsreform nicht mehr gewählt werden würde. Genau wie das Vorgängergesetz sah das *Italicum* ein Verhältniswahlrecht mit Mehrheitsprämie vor. Allerdings war die Listensperrung nicht mehr vorgesehen. Der Wähler konnte bis zu zwei Vorzugsstimmen aussprechen, sofern die Geschlechterparität beachtet wurde. Mehrfachkandidaturen blieben weiterhin möglich, wenn auch „nur“ in zehn Wahlkreisen. Die Sperrklausel betrug staatsweit 3%. Die Mehrheitsprämie (55% der Sitze) wurde aufrechterhalten, konnte jedoch nur einzelnen Parteien und nicht mehr Parteienkoalitionen zugesprochen werden, die mehr als 40% der Stimmen im ersten Wahlgang erhalten hatten. Sonst konnte sie bei der anschließenden Stichwahl zwischen den zwei meistgewählten Parteien der Siegerpartei zugesprochen werden.⁵¹

Auch dieses Gesetz wurde vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt und mit dem Urteil Nr. 35/2017 teilweise aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof urteilte, dass die Mehrheitsprämie nur derjenigen Partei zugutekommen sollte, die mindestens 40% der Stimmen erhalten

49 Gesetz v. 6.5.2015, Nr. 52 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*), G.U. Nr. 105 v. 8.5.2015.

50 Die Bezeichnung „*Italicum*“ wurde dem Gesetz 2014 vom damaligen Generalsekretär der Demokratischen Partei, Matteo Renzi, verliehen.

51 C. Fraenkel-Haeberle, Die Rolle des Parlaments in Italien, in: H. Hill/J. Wieland, Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin, Berlin 2018, S. 59 (69).

hatte. Ansonsten wäre das Prinzip der Stimmengleichheit verletzt gewesen.⁵² Demnach konnte keine Stichwahl zwischen den zwei Parteien mit den meisten Stimmen zulässig sein, da sie den Wählerwillen verzerrt hätte. Das Urteil hat also auch für die Abgeordnetenkommission eine reine Verhältniswahl und nur in Ausnahmefällen eine Mehrheitswahl zugelassen. Ebenfalls sollte der in verschiedenen (bis zu zehn) Wahlkreisen gewählte Listenführer nicht die freie Wahl seines Parlamentssitzes haben, der hingegen per Auslosung ermittelt werden sollte.⁵³

In seiner Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof eine besondere Zurückhaltung an den Tag gelegt und dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative eingeräumt, um Neuwahlen zur Erneuerung des Parlaments nicht im Wege zu stehen.⁵⁴ Das Wahlgesetz wird nämlich vom Verfassungsgerichtshof „als verfassungsrechtlich notwendig“ (*legge costituzionalmente necessaria*) eingestuft und darf daher nicht ersatzlos aufgehoben werden.⁵⁵

2017 näherte sich das Ende der 17. Legislaturperiode, ohne dass davon auszugehen war, dass eine Einigung über ein neues Wahlgesetz erzielt werden könnte. Man ging einfach davon aus, dass man das Parlament nach zwei verschiedenen Gesetzen wählen würde: Den Senat nach dem alten vom Verfassungsgerichtshof teilweise aufgehobenen *Calderoli*-Wahlgesetz,⁵⁶ die Abgeordnetenkommission nach dem ebenfalls vom Verfassungsgerichtshof teilweise gekippten *Italicum*-Wahlgesetz.

Das *Italicum* ist jedoch nie zur Anwendung gekommen. Wider Erwarten konnte sich das Parlament vor seiner Auflösung wegen Neuwahlen Ende

52 R. Dickmann, La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale", ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017, S. 17.

53 Cecchetti, Il bicameralismo in Italia (Fn. 47), S. 13 ff. Vgl. auch S. Ceccanti, I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017.

54 R. Dickmann, La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale", ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017, S. 1; A. Rautti, La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali, in Consulta online 2/2017.

55 Corte Cost. 16/2008 Punkt 4 (rechtliche Erörterung).

56 Für das Senatswahlgesetz wurde die Bezeichnung „*Consultellum*“ gewählt, womit darauf hingedeutet wurde, dass das *Calderoli*-Wahlgesetz Nr. 270/2005 vom Verfassungsgerichtshof (*Consulta*, daher diese Bezeichnung) teilweise aufgehoben worden war.

2017 auf ein neues Wahlgesetz einigen. Es handelte sich dieses Mal um das sog. „*Rosatellum*“ (Nr. 165/2017) nach dem Namen des Abgeordneten *Ettore Rosato* (Fraktionschef der demokratischen Partei in der Abgeordneten-kammer).⁵⁷ Negativ hervorgehoben wurde dabei, dass – genau wie 2005 im Falle des *Calderoli*-Gesetzes – die Verabschiedung des neuen Gesetzes wenige Monate vor den Parlamentswahlen stattfand und dass die Regierung das Vertrauensvotum beantragen musste, d.h. dass ein Gesetz, das sinnvollerweise von einer breiten Mehrheit mitgetragen sein sollte, ohne Änderungsanträge auf den letzten Drücker „durchgepeitscht“ wurde.⁵⁸

Das Gesetz sieht für jede Kammer einen einzigen Wahlzettel vor, auf dem sowohl die mit dem Mehrheitswahlrecht zu wählenden Kandidaten der Einerwahlkreise als auch die damit verbundenen Parteilisten angeführt werden. Wer einen Kandidaten des Einerwahlkreises wählt, entscheidet sich automatisch auch für die ihn unterstützende Koalition und umgekehrt; wer eine Koalition wählt, unterstützt damit automatisch den Listenführer des Einerwahlkreises. Die Parteilisten sind gesperrt und ohne Vorzugsstimmen.

Das Gesetz wurde als „umgekehrtes *Mattarellum*“ definiert, da im Unterschied zum Wahlgesetz 1993 nur etwa drei Achtel der Sitze nach dem Mehrheitswahlrecht (*first-past-the-post*) den Einerwahlkreisen zugewiesen werden.⁵⁹ Die verbleibenden fünf Achtel werden hingegen proportional zwischen den Koalitionen und den Einzelparteien verteilt, die auf gesamtstaatlicher Ebene die vorgesehenen Sperrschwellen überschritten haben; die Sitzverteilung erfolgt auf gesamtstaatlicher Ebene für die Abgeordneten-kammer und auf regionaler Ebene für den Senat. Vorgesehen sind hierbei Mehrpersonenwahlkreise mit kurzen gesperrten Listen (von 2 bis 4 nach Geschlecht alternierenden Kandidatinnen und Kandidaten). Somit soll die Vereinbarkeit mit Art. 48 Abs. 2 Verf. gegeben sein, da auf diese Weise die Identifizierbarkeit (*conoscibilità*) der Kandidatinnen und Kandidaten und die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler ermöglicht werden. Die vom Verfassungsgerichtshof vormals gerügte Mehrheitsprämie wurde abgeschafft. Die Sperrklausel beträgt 3% für die Parteilisten und 10% für die

57 Gesetz Nr. 165 v. 11.11.2017 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*), G.U. 264 v. 11.11.2017.

58 C. Mirabelli, *Riflessioni in merito al Rosatellum* (al netto delle polemiche politiche), www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 20/2017, S. 2.

59 „Die Stimmabgabe ist persönlich und für alle Wahlberechtigten gleich; sie ist frei und geheim. Ihre Ausübung ist Bürgerpflicht.“

Parteienkoalitionen, die einheitlich für die Abgeordnetenversammlung und den Senat eingegangen werden.⁶⁰

E. Neue Akzente des Verfassungsgerichtshofs bei der Zulassung von Referenden über Wahlgesetze

Spätestens seit dem Urteil Nr. 1/2014 über das *Calderoli*-Gesetz hat der Verfassungsgerichtshof klargemacht, dass Wahlgesetze sehr wohl auf dem Prüfstand stehen. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Referenden hat er neben den verfassungsrechtlich vorgesehenen thematischen Schranken zusätzliche, sich aus der Auslegung des Verfassungstextes bzw. aus dem Verfassungskontext ergebende, „implizite Schranken“ sowie „logische Schranken“ herausgearbeitet.⁶¹

So hat der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung bei der Zulassung von Volksabstimmungen bei „verfassungsrechtlich notwendigen Gesetze[n]“ (*leggi costituzionalmente necessarie*), wie zum Beispiel dem von Art. 75 Abs. 5 Verf. vorgesehenen Gesetz Nr. 352/1970 über die Modalitäten für die Abhaltung von Volksabstimmungen,⁶² sowie insbesondere bei den Wahlgesetzen zusätzliche Einschränkungen vorgesehen. So soll die nur teilweise Aufhebung eines Wahlgesetzes verhindern, das betreffende Organ einer „Funktionslähmung“ (*paralisi di funzionamento*) auszusetzen.⁶³ Diese Frage war bereits in den erwähnten Urteilen zur Verfassungswidrigkeit der Parlamentswahlgesetze aufgeworfen worden, wobei der Verfassungsgerichtshof darauf geachtet hatte, das Wahlgesetz nicht übermäßig zu verstümmeln und somit unbrauchbar zu machen.⁶⁴

Die teilweise Aufhebung eines Wahlgesetzes wird hingegen als zulässig angesehen, sofern die verbleibenden Bestimmungen (*normativa di risulta*)

60 S. Schettino, Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica ...) coerenza costituzionale, www.dirittifondamentali.it (Zugriff 29.4.2020) 1/2018 v. 28.2.2018. Eine weitere Sperrklausel von 20% ist alternativ auf regionaler Ebene für die Senatswahl bei Einzelparteienlisten vorgesehen. Ebenfalls eine Sperrklausel von 20% (und als Alternative dazu die Erreichung von zwei Direktmandaten) ist für Listen vorgesehen, die anerkannte sprachliche Minderheiten in den Regionen mit Sonderstatut vertreten.

61 Corte Cost. Nr. 16/1978.

62 Corte Cost. Nr. 17/1997; 42 und 49/2002; 45/2005.

63 Corte Cost. Nr. 29/1987; 47/1991 und 5/1995.

64 Corte Cost. Nr. 1/2014; Corte Cost. Nr. 35/2017.

eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen.⁶⁵ Zum Beispiel hat der Verfassungsgerichtshof 1991 das abrogative Referendum zur Abschaffung der Vorzugsstimmen für zulässig erklärt, da hierdurch die Parlamentswahlen nicht unmöglich gemacht wurden.⁶⁶ Ebenfalls durfte 1993 das abrogative Referendum stattfinden, das für die Senatswahlen eine teilweise Umwandlung von einer Verhältniswahl in eine Mehrheitswahl vorsah.⁶⁷ Insgesamt haben sich bereits fünf Volksabstimmungen (1991, 1993, 1999, 2000, 2009) mit dem Wahlgesetz für die Abgeordnetenkommission bzw. den Senat befasst.

Dabei hat sich gezeigt, dass der Verfassungsgerichtshof starre Regeln ablehnt und sich die delikate Rolle eines Schiedsrichters zwischen direktdemokratischen Bestrebungen und den Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehält.⁶⁸ Insbesondere hat der Verfassungsgerichtshof Referendumsvorlagen abgelehnt, die „formal“ abrogativ waren, jedoch aufgrund des „Zurechtschneidens“ des Gesetzeswortlauts *de facto* einen vorschlagenden Charakter hatten. Laut dem Verfassungsgerichtshof lässt sich ein abrogatives Referendum nicht dazu manipulieren, Volksabstimmungen zu politischen Fragen abzuhalten.⁶⁹ Das hohe Gericht hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass eine teilweise Gesetzesaufhebung nicht in einen Vorschlag münden darf, der durch das Streichen von Satzteilen Sinn und Aufbau einer Bestimmung vollständig auf den Kopf stellt. Dies stehe im Widerspruch zum Verfassungswortlaut, da somit das abrogative Referendum neue Bestimmungen schaffe und rechtsetzend tätig werde.⁷⁰

Der abrogative Charakter von Referenden wurde zuletzt vom Verfassungsgerichtshof am 31.1.2020 in einem Urteil über die Zulässigkeit einer Abstimmungsvorlage zum geltenden Wahlgesetz (*Rosatellum*) hervorgehoben.⁷¹

Vorgeschlagen wurde von acht Regionalversammlungen (Venetien, Piemont, Lombardei, Friaul-Julisch-Venetien, Sardinien, Abruzzen, Basilicata

65 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 305; Corte Cost. Nr. 13/2012; 15 und 16/2008; 13/1999; 26/1997; 5/1995; 32/1993.

66 Corte Cost. Nr. 47/1991.

67 Corte Cost. Nr. 32/1993.

68 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 312.

69 Corte Cost. Nr. 16/1978.

70 Corte Cost. Nr. 36/1997. Vgl. *T. Giupponi*, Davvero inammissibile in referendum elettorale “parziale”? La sentenza n. 13/2012 della Corte costituzionale tra “forma” e “sostanza”, forumcostituzionale.it 2012.

71 Corte Cost. Nr. 10/2020.

und Ligurien) die Abschaffung der teilweise vorgesehenen Sitzzuweisung nach dem Verhältniswahlrecht in den Mehrpersonenwahlkreisen für die Abgeordnetenkommission und den Senat und deren Umwandlung in nach der Mehrheitswahl zu wählende Einerwahlkreise.

Diesbezüglich betonte der Verfassungsgerichtshof erneut, dass wenn die Abstimmungsvorlage ein Verfassungsorgan zum Gegenstand hat, sie gewährleisten muss, dass die danach verbleibende Regelung (*normativa di risulta*) unmittelbar anwendbar bleibt und sie die Durchführung von Wahlen ohne Einschränkungen ermöglicht. Das war hier nicht der Fall, da durch die Umwandlung der nach dem Verhältniswahlrecht zu vergebenden Sitze in Direktmandate mit Einerwahlkreisen sich nach dem Referendum die Notwendigkeit ergeben hätte, die Wahlkreise neu festzulegen, um das Mehrheitswahlrecht von drei Achtel auf acht Achtel der Sitze auszudehnen.⁷²

In diesem Fall konzentrierte sich die Argumentationslinie des Verfassungsgerichtshofs jedoch nicht schwerpunktmäßig auf die unmögliche unmittelbare Anwendung der verbleibenden Regelung.⁷³ Angesichts des rein abrogativen Charakters des Referendums betonte der Verfassungsgerichtshof vielmehr, dass infolge der Volksabstimmung kein Gesetz übrig bleiben dürfe, das gegenüber dem ursprünglichen Wortlaut radikal anders und fremd sei bzw. einen größeren Umfang habe.

Die Referendumsbetreiber hatten gleichzeitig auch eine teilweise Änderung des Ermächtigungsgesetzes vorgeschlagen, das zur Durchführung der beschlossenen Verfassungsreform über die Reduzierung der Zahl der Parlamentsmitglieder erlassen worden war.⁷⁴ Somit hätte die Referendumsvorlage Inhalt und Umfang dieser Ermächtigung geändert, um sie der Neuregelung des Wahlrechts infolge der Volksabstimmung anzupassen. Man hätte Gegenstand, Zeit, Grundsätze und Richtlinien des Ermächtigungsgesetzes geändert. Sein Umfang wäre eingeschränkt gewesen, da er auf die Änderung der Einerwahlkreise beschränkt geblieben wäre. Auch die Grundsätze und die Richtlinien des Ermächtigungsgesetzes wären modifiziert worden, da man zwei Ziele gleichzeitig verfolgt hätte: zum einen dasjenige der Durchführung der Verfassungsreform, zum anderen dasjenige der Umsetzung der Wahlrechtsreform. Drittens wäre auch die Zeitspanne

72 Studi Camera – Istituzioni, La sentenza della Corte Costituzionale n. 10 del 2020 sul referendum elettorale, Focus 5.2.2020.

73 Vgl. A. Morrone, In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 23/2019.

74 Gesetz Nr. 51 v. 27.5.2019 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), G.U. Nr. 135 v. 1.6.2019, Art. 3.

eine andere gewesen.⁷⁵ Hätte man das Referendum z.B. wegen einer vorzeitigen Parlamentsauflösung⁷⁶ verschieben müssen, so hätte sich auch die Durchführung der Verfassungsreform verzögert, da das Ermächtigungsgesetz suspendiert gewesen wäre. Das Referendum hätte somit die Anforderungen der parlamentarischen Ermächtigung (*dies a quo*) auch chronologisch geändert, da der zeitliche Zusammenhang mit der Verfassungsreform nicht mehr bestanden hätte.

Umgekehrt hätte im Falle des positiven Ausgangs des Referendums seine aufhebende Wirkung unter Missachtung der die Volksabstimmung regelnden gesetzlichen Bestimmungen nicht eintreten können.⁷⁷ Der Ausgang der Volksabstimmung wäre nutzlos gewesen (*inutiliter datum*) und hätte auf Eis gelegt werden müssen, da die Regierung das Referendumsergebnis wegen seiner Verknüpfung mit der Verfassungsreform nicht hätte umsetzen können. Andererseits wäre die ursprüngliche Regelung des Ermächtigungsgesetzes nicht mehr anwendbar gewesen, da sie nicht dem Ausgang der Volksabstimmung entsprochen hätte.⁷⁸ Außerdem hätte die Referendumsvorlage dem Verfassungsgerichtshof ein zu starkes politisches Ermessen eingeräumt.⁷⁹

Auf diese Weise hätte sich eine übertriebene und daher unzulässige Manipulation des Wortlauts des Ermächtigungsgesetzes ergeben – so der Verfassungsgerichtshof. Die somit notwendig gewordene Neufestlegung der Wahlkreise hätte außerdem ein erneutes Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert, um eine Lähmung des Systems zu verhindern.

F. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die erste Volksabstimmung zum Wahlrecht 1991, bei der sich die Mehrheit der Wähler gegen die Positionen der Parteien gewandt hat, war ein Schlag gegen die Parteienherrschaft.⁸⁰ Die italienische Wahlrechtstradition war bis 1993 durch den Proporz, eine Parteienflut, instabile Regierungskoalitionen

75 N. Lupo, L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività, Quad. Cost. 1/2020, S. 3.

76 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 34 Abs. 2.

77 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 37 Abs. 3.

78 A. Ruggeri, Ancora in tema di abrogazione per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020), Consulta online 1/2020, S. 78.

79 Ebd., S. 79.

80 Hornig/Steinke, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 88.

und eine fehlende politische Alternanz gekennzeichnet gewesen. Danach erzwang die Schmiergeldaffäre „Tangentopoli“ in Verbindung mit der sich daraus ergebenden Politikverdrossenheit eine entscheidende Wende, die sich auch auf das Wahlsystem auswirkte. Es wurde ein gemischtes, vorwiegend am Mehrheitsprinzip orientiertes Wahlrecht eingeführt, mit dem 1994, 1996 und 2001 gewählt wurde. In den Vordergrund wurden dabei die Direktmandate, also die Personenwahl, gestellt.

Somit hat sich in den 1990er Jahren das abrogative Referendum als starker Reformmotor im Bereich der Verfassungspolitik herauskristallisiert und die Wahrnehmung anderer Themen überlagert.⁸¹ Anschließend sank in Italien nach einer Phase der intensiven Nutzung in den 1990er Jahren mit zunehmender Häufigkeit und Zahl von Abstimmungsvorlagen die Beteiligung. Dazu beigetragen hat auch die Boykottstrategie der politischen Parteien, die ihre Wähler einfach aufforderten, nicht zur Wahl zu gehen.⁸² Seit 2000 wurde nur 2011 das Beteiligungsquorum erreicht, als es nach der Fukushima-Katastrophe darum ging, u.a. über die Rückkehr zur Atomkraft abzustimmen, und sich die Mehrheit der Beteiligten gegen die Errichtung neuer Kraftwerke aussprach.⁸³

Das Beteiligungsquorum gewährt den Referendumsgegnern insbesondere in einem Kontext der ständig sinkenden Wahlbeteiligung einen erheblichen Vorsprung. Es reicht oft, einen geringen Prozentsatz der Wähler zu überreden, nicht am Referendum teilzunehmen und somit die Ja-Stimmen einer satten Mehrheit zu vereiteln. Zum Beispiel hatte das Referendum über das Wahlgesetz 1999 21 Millionen Ja-Stimmen (43% aller Wahlberechtigten) erhalten, erreichte jedoch wegen ein paar tausend Stimmen nicht das Beteiligungsquorum und wurde daher für ungültig erklärt.⁸⁴ Das zeigt, dass es bei Volksabstimmungen einfach ist, eine negative Mehrheit zu finden: Politische Wahlen können mit 35% der Stimmen gewonnen werden, erfolgreiche Referenden brauchen mehr als 50% der Stimmen!⁸⁵ Außerdem haben

81 *Ebd.*, S. 89.

82 W. Merkel/C. Ritz, Theorie und Vergleich, in: W. Merkel/C. Ritz (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie – Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Wiesbaden 2017, S. 9 (25).

83 Am 12. und 13.6.2011 wurde zugleich mit einer Beteiligung von mehr als 50 Prozent und mit positivem Ausgang im Sinne der Initiator*innen auch über zwei Vorlagen gegen die Wasserprivatisierung und über eine Vorlage gegen das Gesetz über das legitime Fernbleiben von strafrechtlichen Verhandlungen (sog. *legittimo impedimento*) abgestimmt.

84 Barbera/Fusaro, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 311.

85 Caravita di Toritto (Fn. 48), S. 7.

empirische Untersuchungen ergeben, dass die Beteiligung bei Volksabstimmungen deutlich niedriger als bei Parlamentswahlen liegt.⁸⁶

Daher hatte aufgrund der Krise der direkten Demokratie die gescheiterte Verfassungsreform 2016 ein „verstärktes abrogatives Referendum“ angestrebt, das als Auslösungsquorum die Sammlung von 800.000 Unterschriften statt 500.000 vorsah, jedoch ein (geringeres) Beteiligungsquorum (die Hälfte der Wähler bei den letzten Parlamentswahlen) erforderlich machte. Zusätzlich hätte ein „vorschlagendes Referendum“ eingeführt werden sollen.⁸⁷

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich abschließend folgende Schlussfolgerungen ziehen. Allgemein kann die Empfehlung ausgesprochen werden, dass sich die Direktdemokratie auf grundlegende Angelegenheiten und nicht auf Detailfragen der Staatsorganisation konzentriert. Auch *Fritz Scharpf* sieht einen Nutzen von Volksabstimmungen nur im Hinblick auf die Legitimation einfacher Entscheidungen, die das Leben der Individuen unmittelbar berühren, und nicht im Hinblick auf die Behandlung komplexer politischer Fragen, wie es bei Wahlgesetzen oder Verfassungsreformen der Fall ist.⁸⁸ Trotzdem weisen die Befürworter der direkten Demokratie zu Recht darauf hin, dass Volksabstimmungen dazu beitragen, dass die breite Öffentlichkeit über eine besondere Frage umfassend informiert und dafür sensibilisiert wird, wobei durch politische Partizipation der Bürgersinn vor allem in Zeiten sinkender Wahlbeteiligung geschärft wird. Zugleich werden die Regierenden vor Ende der Legislaturperiode zur Rechenschaft gezogen.⁸⁹

Die übertriebene Nutzung des Referendums in Italien hat ab Mitte der 1990er Jahre diesem Rechtsinstitut geschadet. Es wurden zu viele Vorlagen

86 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 25.

87 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 312. Angesichts des allgemeinen Scheiterns der Volksabstimmungen seit 1995 war bereits davor von verschiedenen Seiten eine Erhöhung der Unterschriftenzahl bei der Beantragung einer Volksabstimmung (derzeit sind laut Art. 75 Verf. 500.000 Unterschriften erforderlich) bei gleichzeitiger Senkung des Gültigkeitsquorums (derzeit 50% + 1 Stimme) angeregt worden. Diesbezüglich war bereits 1997 mit einem Verfassungsgesetzesentwurf (Nr. 2503 vom 4.6.1997) eine Erhöhung auf 1.500.000 Unterschriften für die Beantragung einer Volksabstimmung bzw. der Zusatz vorgeschlagen worden, dass die das Referendum beantragenden fünf Regionalversammlungen (Art. 75 Verf.) eine Gesamtbevölkerung von mindestens drei Millionen Wähler vertreten mussten.

88 *F. Scharpf*, Demokratie in der transnationalen Politik, in: W. Streck, Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie – Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt am Main 1998, S. 164.

89 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 10.

eingebraucht (allein der Abstimmungsmarathon 1995 umfasste zwölf unterschiedliche Vorlagen), wobei die Parteien das Referendum für ihre Zwecke instrumentalisiert haben, was zu einer Abwendung der Bürger von der direkten Demokratie geführt hat.⁹⁰ Daher ist es durchaus verständlich, dass trotz der weit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem *Calderoli*-Wahlgesetz die Volksabstimmung im Juni 2009 gescheitert ist.

Die Entfaltungsmöglichkeiten der direkten Demokratie wurden einerseits von den Wählern, andererseits vom Verfassungsgerichtshof in die Schranken gewiesen. Diese beiden Filter haben dazu beigetragen, den *Statu quo* zu verfestigen.⁹¹ Insbesondere der Verfassungsgerichtshof hat sich als starker institutioneller Filter erwiesen. Er hat die verfassungsrechtlichen Grenzen ziemlich weit ausgelegt und von 156 eingereichten Vorlagen 76, somit fast die Hälfte, als unzulässig abgelehnt.⁹²

Insbesondere im Zusammenhang mit Wahlgesetzen hat der Verfassungsgerichtshof in seinen jüngsten Entscheidungen zur Vereinbarkeit mit der Verfassung bzw. Zulässigkeit der Referendumsvorlage eine proaktive Rolle eingenommen. Er hat eindeutig betont, dass das Ziel der Funktionsfähigkeit und Stabilität der Regierung sowie der Effektivität parlamentarischer Entscheidungsprozesse eine grobe Verzerrung des Wählerwillens nicht rechtfertigt und somit hervorgehoben, dass die Regierbarkeit nicht wächst, indem die politische Repräsentanz verringert wird.⁹³ Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof die Verzerrung zwischen Stimmabgabe und Sitzzuweisung beanstandet, wenn sie ein derartiges Ausmaß erreicht, dass das Prinzip der Gleichheit der Wahl beeinträchtigt wird.⁹⁴

Gleichzeitig hatte der Verfassungsgerichtshof stets klar vor Augen, dass abrogative Volksabstimmungen „Nullsummencharakter“ haben, da sie keinen Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse übrig lassen und Minderheiten nicht ausreichend schützen.⁹⁵ Insbesondere dürfen durch das abrogative Referendum keine Gesetze manipuliert oder verstümmelt werden, die – wie das Wahlrecht – für den Fortbestand der demokratischen Institutionen unerlässlich sind.

90 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 90.

91 *Ebd.*, S. 88.

92 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 307.

93 Wegen Verletzung der Artikel 1 Abs. 2; 48 Abs. 2 und 67 Verf. (so in Corte Cost. Nr. 1/2014).

94 Corte Cost. Nr. 15 und 16/2008.

95 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 13.

Wenn auch in Italien Volksabstimmungen an der Tagesordnung sind und anders als in Deutschland mit den Worten *Theodor Heuss* ' nicht als „Prämien für jeden Demagogen“⁹⁶ bezeichnet werden, ist die demokratische Legitimität von Referenden nicht unumstritten. Die in den letzten 50 Jahren gesammelte reichhaltige Erfahrung mit der direkten Demokratie bildet jedoch rechtsvergleichend ein ergiebiges Untersuchungsfeld und kann sich angesichts des Bedeutungsverlusts repräsentativ-demokratischer Mechanismen in einer Zeit, die bereits als „Postdemokratie“⁹⁷ bezeichnet wurde, als wegweisend erweisen.

96 M. G. Schmidt, *Demokratietheorien*, 5. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 350. Vollständigkeitshalber sei jedoch darauf hingewiesen, dass Theodor Heuss in diesem Kontext auch die Uneigennützigkeit direktdemokratischer Instrumente betont. Das Vollzitat lautet nämlich: „Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlthätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen“.

97 C. Crouch, *Postdemokratie*, Bonn 2008.