

Roland Höhne

## Zwischen Repräsentativität und Stabilität Wahlssystem und Wahlrechtsreform in Italien

Das politische System Italiens zeichnet sich durch seine Schwerregierbarkeit aus. Die meisten Regierungen sind häufig nur beschränkt handlungsfähig, da sie sich auf ihre parlamentarischen Mehrheiten nicht verlassen können. Sie suchen daher eher den Kompromiss als die Entscheidung. Versuchen sie trotzdem, ihre Ziele durchzusetzen, riskieren sie, gestürzt zu werden. Die durchschnittliche Lebensdauer der Regierungen betrug daher in den Jahren 1946–1994 nur etwa acht Monate. Seither hat sich die Regierungsstabilität etwas vergrößert, aber die gouvernementale Handlungsfähigkeit ist nach wie vor relativ gering.

Viele Autoren und Kommentatoren machen dafür neben den Institutionen vor allem das Parteiensystem verantwortlich.<sup>1</sup> Durch seine Heterogenität und Fragmentierung verhindere es die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten, welche die unerlässliche Voraussetzung effektiven Regierens bildeten.<sup>2</sup> Mit Hilfe des Wahlrechts wird daher seit Jahren versucht, die Defizite des Parteiensystems auszugleichen. Trotz mehrfacher Wahlrechtsänderungen seit 1991/93 ist dies bisher nicht gelungen. Obwohl der 2008 mit großer Stimmenmehrheit gewählte Ministerpräsident Silvio Berlusconi eine breite parlamentarische Mehrheit besaß, musste er im November 2011 zurücktreten, weil seine Regierung nicht in der Lage war, die Folgen der Euro-Krise zu bewältigen. Die alte Debatte über das Wahlrecht ist daher erneut entbrannt.

In dieser geht es Kern um die Frage, wie sich Repräsentativität und Stabilität in einer heterogenen, korporatistisch organisierten Gesellschaft mit schwachen Parteien, einem stark fragmentierten Parteiensystem und einer von Klientelismus, Lokalismus und Famelismus geprägten politischen Kultur miteinander vereinbaren lassen. Zur Debatte stehen daher verschiedene Varianten des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts. Die Majorzvarianten sollen die Stabilität, die Proporzvarianten die Repräsentativität fördern,

- 1 Aus Platzgründen werden fast nur Primärquellen ausführlich zitiert. Der Verweis auf Sekundärliteratur erfolgt gebündelt am Ende eines Absatzes. In dieser finden sich dann weitere detaillierte Literaturangaben.
- 2 Grundlegend zum italienischen Parteiensystem Stefan Köppl, *Das politische System Italiens. Eine Einführung*, Wiesbaden 2007. Ders. *Politik in Italien: Vom Kartell zum Wettbewerb? Parteien-Parlament-Regierung*, Nomos Baden-Baden, 2011. Isabel Kneisler, *Das italienische Parteiensystem im Wandel*, Wiesbaden 2011. Hartmut Ullrich, »Das politische System Italiens« in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 4., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden, 2009, 643–712. In allen vier Publikationen finden sich zahlreiche weiterführende Literaturhinweise.

ihre Kombination das Spannungsverhältnis zwischen beiden auflösen oder zumindest entschärfen. Je nach Interessenlage und der herrschenden innergesellschaftlichen sowie internationalen Rahmenbedingungen haben sich die dominierenden politischen Kräfte seit 1946/47 für unterschiedliche Lösungsversuche dieses Problems entschieden. Italien hat daher seit der Gründung der Republik 1946 drei verschiedene Wahlsysteme ausprobiert.<sup>3</sup> Über das vierte wird bereits heftig diskutiert.

### *Das Wahlrecht der Ersten Republik 1948-1993*

Nach dem Zusammenbruch des faschistischen Regimes strebten die Verfassungsgeber der Republik 1946/47 eine politische Ordnung an, in der möglichst alle demokratischen Kräfte im Parlament vertreten sein sollten. Repräsentativität war ihnen wichtiger als Stabilität. Sie entschieden sich daher für ein Verhältniswahlrecht mit einer geringen Sperrklausel, um auch kleinen Parteien Mandatschancen zu geben. Es galt grundsätzlich in gleicher Weise für beide Häuser des Parlaments, enthielt aber für Kammer und Senat entsprechend ihren spezifischen Funktionen unterschiedliche Wahlmodi.<sup>4</sup>

Die Wahl der Kammer erfolgte mittels Listen in 32 Mehrpersonenwahlbezirken. Die Anzahl der in diesen jeweils zu vergebenden Mandate richtete sich nach der Bevölkerungszahl. Sie betrug mindestens 7. Dies begünstigte kleine Wahlbezirke.<sup>5</sup> Die Gesamtzahl der Wahlbezirke bildete den nationalen Wahlbezirk, in dem die „Reststimmen“ verrechnet wurden. Jeder Wähler durfte nur für eine Liste stimmen, besaß aber drei bzw. vier Präferenzstimmen, mit denen er die Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahllisten ändern und damit deren Wahlchancen beeinflussen konnte. Auf die Aufstellung der Listen hatten die Wähler jedoch keinerlei Einfluss. Diese erfolgte ausschließlich durch die Parteien, in denen die Parteizentralen eine starke Stellung besaßen.

Die Mandate wurden nach dem Imperiali-Höchstrest-System vergeben. Zunächst wurden sie innerhalb der Wahlbezirke nach Proporz auf die Listen verteilt. Dabei wurde die Anzahl der gültigen Stimmen durch die Anzahl der im Wahlbezirk zu verteilenden Mandate plus 2 geteilt. Anschließend wurden dann die Mandate der einzelnen Listen unter ihren Kandidaten mit den meisten Präferenzstimmen aufgeschlüsselt. Die dabei

3 Cf. den guten Überblick über die italienischen Wahlsysteme seit 1848 von Maria Serena Piretti, »Il caso italiano« in: Maria Serena Piretti (Hrsg.): *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, Laterza, Rom, 1997. Ferner Pier Luigi Ballini (Hrsg.), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della Terza Giornata di Studio »Luigi Lazzatti« per la Storia dell'Italia Contemporanea*, (Venezia, 17 novembre 1995), Venedig 1997.

4 Das Wahlgesetz für die Kammer wurde durch Verfassungsdekret (Decreto legislativo Luogotenenziale) Nr. 74 vom 10. März 1946 für die Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung eingeführt und durch das Gesetz Nr. 6 vom 20. Januar 1948 übernommen. Das Wahlrecht für den Senat wurde durch das Gesetz Nr. 29 vom 6. Februar 1948 eingeführt und erhielt seine endgültige Fassung mit dem Testo Unico von 1957.

5 Zum Wahlrecht der Jahre 1948-1994 cf. Stefan Köppl, *Das politische System Italiens* (aaO. FN 2): S. 101-109. Ders., *Politik in Italien* (aaO. FN 2): S. 61ff. Isabel Kneisler *Das italienische Parteiensystem im Wandel*, (aaO. FN 2): S. 194-201. Hartmut Ullrich, »Das politische System Italiens« (aaO. FN2): *Hartmut Ullrich* 2009: S. 660f.

nicht vergebenen Mandate und die nicht berücksichtigten Stimmen wurden landesweit im nationalen Wahlbezirk zusammengezählt und auf die einzelnen Parteien proportional nach der Methode Harre verteilt, damit deren Mandatszahl möglichst ihrem nationalen Stimmenanteil entsprach. Dadurch hatten auch Kleinparteien eine zusätzliche Mandatschance. Voraussetzung für ihre Teilnahme an der nationalen Mandatsvergabe bildete allerdings ein Minimum von landesweit mindestens 300.000 Stimmen und ein Grundmandat in einem der Wahlbezirke. Letzteres war in den großen Wahlbezirken relativ leicht zu gewinnen, da dort schon ein Stimmenanteil von etwa 1,5% Prozent genügte.

Im Gegensatz zur Kammer wurde der Senat als Repräsentant der Regionen auf regionaler Grundlage gewählt.<sup>6</sup> Seine Wahlbezirke (*circoscrizione*) waren mit den Regionen identisch. Je nach der Zahl der zu vergebenden Sitze waren sie in Einerwahlkreise (*collegi uninominali*) unterteilt. Die Zahl der zu wählenden Senatoren richtete sich auch hier nach der Bevölkerungszahl. Sie betrug ebenfalls mindestens sieben.<sup>7</sup> Daher waren die kleinen Regionen überrepräsentiert. Kandidaten durften sich nur in einer Region, aber dort maximal in drei Wahlkreisen bewerben. Ein in mehreren Wahlkreisen erfolgreicher Kandidat musste sich für die Annahme eines der gewonnenen Mandate entscheiden. Die Kandidaten waren gezwungen, sich mit mindestens zwei Kandidaten des Wahlbezirks zu einer Liste zu verbinden. Allerdings waren auch Einzelkandidaturen zulässig, wenn sie in drei Wahlkreisen des Wahlbezirks erfolgten. Eine Ausnahme von dieser Regelung bildete der Wahlbezirk Molise, in dem sich jeder Kandidat nur mit einem anderen Kandidat verbinden musste, da hier nur zwei Sitze zu vergeben waren.

Das aktive Wahlalter betrug 25, das passive Wahlalter 40 Jahre. Jeder Wähler besaß auch für die Senatswahl einen gesonderten Wahlzettel, mit dem er für einen Kandidaten eines Wahlkreises stimmte. Für die Erringung eines Direktmandates waren mindestens 65% der Stimmen, also die absolute Mehrheit wie beim Majorz erforderlich.<sup>8</sup> Dies widersprach zwar dem proportionalen Grundcharakter des Wahlrechts, ergab sich aber aus der Vorstellung, dass ein Senator primär seine Region und nicht eine Partei vertrete. Mandate, die nicht nach dieser Bestimmung vergeben wurden, was meist der Fall war, wurden unter den Kandidaten, deren Stimmenanteil unter 65% lag, proportional verteilt. Dies geschah in drei Schritten. Zunächst wurden die gültigen Stimmen der einzelnen Kandidatenlisten sowie die der einzelnen Kandidaten des Wahlbezirkes ermittelt. Bei den Listen geschah dies durch die Addition der Stimmen ihrer Kandidaten, die diese jeweils in ihrem Wahlkreis erhalten hatten, bei den Einzelkandidaten durch die Multiplikation der von ihnen erhaltenen gültigen Stimmen mit der Zahl der Wahlkreise des Wahlbezirks, und der Division der sich so ergebenden Summe durch die Zahl der eingeschriebenen Wähler ihres jeweiligen Wahlkreises. Der Stimmenanteil jeder Liste ergab sich jedoch nur aus den gültigen Stimmen derjenigen ihrer Kandidaten, die nicht das

6 Cf. Legge 6 febbraio 1948, n. 29. Norme per la elezione del Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/istituzione/108452/152259/genpagspalla.htm>. 31/12/2011.

7 Aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahl entsandte die Region Aostatales nur einen Senator, Molise zwei Senatoren.

8 Cf. Legge 6 febbraio 1948, n. 29. Norme per la elezione del Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/istituzione/108452/152259/genpagspalla.htm>. 31/12/2011.

Quorum von 65% erreicht hatten, d. h. die Stimmen der nach dem De facto-Majorz in ihrem Wahlkreis erfolgreichen Kandidaten wurden bei der Ermittlung des Stimmenanteils ihrer Listen auf regionaler Ebene nicht berücksichtigt. Da jedoch nur sehr wenige Kandidaten mindestens 65% der Stimmen erhielten, entsprach der Stimmenanteil der Listen in den meisten Fällen dem prozentualen Anteil der für sie abgegebenen Stimmen. Dann wurden die zu vergebenden Sitze des Wahlbezirks auf die einzelnen Listen entsprechend deren Anteil an der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen des Wahlbezirks nach der Methode d'Hondt aufgeschlüsselt. Schließlich wurden die Sitze der einzelnen Listen unter ihren Kandidaten entsprechend ihrer individuellen Stimmenanteile verteilt. In den wenigen Wahlbezirken, in denen Sitze de facto nach dem Majorzprinzip vergeben wurden, erfolgt die Verteilung der verbliebenen Sitze im Prinzip nach dem gleichen Verfahren. Da die meisten Kandidaten das Quorum von 65% nicht erreichten, wurde auch der Senats de facto nach Proporz gewählt.

*Verteilung der Senatssitze nach Majorz und Proporz 1948–1992*

<i>Wahlen</i>	<i>Majorzsitze</i>	<i>Proporzsitze</i>	<i>Gesamtzahl</i>
1948	15	222	237
1953	6	231	237
1958	5	232	237
1963	3	312	315
1968	2	313	315
1972	2	313	315
1976	1	314	315
1979	1	314	315
1983	1	314	315
1987	1	314	315
1992	2	313	315

Quelle: Il Sistema elettorale del Senato, sito istituzionale, abgerufen 3.1.2012.

Da das Wahlverhalten bei den Wahlen zu beiden Häusern des Parlaments weitgehend identisch war, unterschieden sich die Zusammensetzung von Kammer und Senat trotz der unterschiedlichen Wahlmodi kaum. Eine Blockierung des parlamentarischen Systems durch entgegengesetzte Mehrheiten in beiden Kammern des Parlaments erfolgte daher nicht.

Das Wahlgesetz von 1946/48 wurde nur einmal geändert. 1953 führten die regierenden Christdemokraten per Gesetz eine Mehrheitsprämie für den Wahlsieger ein, wenn dieser die absolute Stimmenmehrheit gewann. Sie wollten sich dadurch die Alleinherrschaft sichern. Bei den Wahlen vom 7. Juni 1953 verfehlten sie jedoch mit 39,80 % der Stimmen

weit ihr Wahlziel. Sie verloren daher das Interesse an der Wahlrechtsergänzung. Unter massiven Druck der Opposition wurde diese am 30. März 1957 wieder abgeschafft.<sup>9</sup>

### *Auswirkungen*

Das Wahlrecht von 1948 förderte die Integration aller relevanten politischen Kräfte in das republikanische Verfassungssystem und trug so erheblich zu dessen Stabilisierung bei. Angesichts der tiefen politisch-ideologischen Spaltung des Landes in eine kommunistisch/sozialistische Linke, eine christlich-demokratische/laizistische Mitte und eine neofaschistisch/monarchistische Rechte war dies eine beachtliche Leistung.<sup>10</sup> Infolge des Fehlens wirksamer Sperrklauseln begünstigte es jedoch die Fragmentierung des Parteiensystems und erschwerte so die Bildung regierungsfähiger Mehrheiten.<sup>11</sup> In der Regel konnten sich daher die Regierungen ab 1953 nicht länger als 8 Monate an der Macht behaupten.

Das Wahlrecht ermöglichte auch die Dauerherrschaft des bürgerlichen Machtkartells aus Christdemokraten und Laizisten,<sup>12</sup> da es auch den kleinen laizistischen Parteien eine Wahlchance gab. Deren Stimmenanteil betrug zwar nur zwischen 9,1 (1953) und 16,3 Prozent (1992),<sup>13</sup> ihre Stimmen waren jedoch für die Regierungsbildung unerlässlich, da die im bürgerlichen Lager dominierenden Christdemokraten lediglich über die relative Mehrheit verfügten. Sie nahmen daher im Parteiensystem eine Schlüsselstellung ein. Die Dauerherrschaft des bürgerlichen Machtkartells blockierte den institutionellen Machtwechsel und verhinderte so eine Erneuerung der regierenden Eliten. Diese Blockierung war jedoch keine direkte Folge des Wahlrechts, sondern des innergesellschaftlichen Systems – sowie des außenpolitischen Orientierungskonfliktes zwischen pro-sowjetischen Kommunisten und pro-westlichen Demokraten während des Kalten Krieges, in dem sich die Mehrheit der Wähler seit 1948 regelmäßig für die pro-westlichen Kräfte entschied. Das Wahlrecht hätte auch andere Entscheidungen ermöglicht. Ferner stärkte das Wahlrecht die Position der Parteizentralen gegenüber den Wählern, da diese weitgehend die Kandidatenaufstellung beherrschten. Die Vergabe der Präferenzstimmen wurde beson-

9 Cf. Alessandro Bironi, *La legge elettorale del 1953 e la crisi del centrismo in Italia*. Mailand, Università degli studi, 1992/93.

10 Nach dem Ungarnaufstand von 1956 zerbrach die Aktionseinheit zwischen Sozialisten und Kommunisten. Der PCI verblieb in der Systemopposition, der PSI schloß sich 1963 der Mitte an. Die Monarchisten spalteten sich in Systemgegner und Systemanhänger. Die Systemgegner fusionierten 1968 mit den Neofaschisten, trennten sich jedoch 1973 wieder von diesen und gingen in der rechten Mitte auf. Trotz dieser Differenzierungen blieb die Grundstruktur des Parteiensystems bis zu dessen Transformation 1991–1994 erhalten.

11 Die Anzahl der Fraktionen (einschließlich der gemischten Fraktionen) variierten zu Beginn der Legislaturperioden in der Kammer zwischen 8 (VI. Legislaturperiode 1972–1976) und 16 (XI. Legislaturperiode 1992–1994). Cf. *Parlamento Italiano. Legislature Precedenti*, <http://legislature.camera.it/> abgerufen 4.01.2012.

12 Republikaner, Sozialdemokraten, Liberale, ab 1963 auch Sozialisten.

13 1953 noch ohne die Sozialisten. Cf. Mario Corte, 1946–2006. *Sessant'anni di elezioni in Italia*, Roma 2006.

ders im Süden mit Hilfe klientelistischer Strukturen manipuliert. Diese wurden oft von den Regierungsparteien, insbesondere den Christdemokraten beherrscht. Die Präferenzstimmen trugen so zur Sicherung des bürgerlichen Machtmonopols bei.

### *Das Mattarellum 1994–2005*

Während der schweren Funktionsstörungen des politischen Systems Anfang der neunziger Jahre geriet auch das Wahlrecht in die Kritik. Seine Kritiker machten es vor allem für die Fragmentierung des Parlaments und für die Regierungsinstabilität verantwortlich und forderten seine Ablösung durch ein neues Wahlgesetz. In der nun einsetzenden Wahlrechtsdebatte standen sich Verfechter verschiedener Varianten des Verhältnis- und des Mehrheitswahlrechts gegenüber. Auf Initiative des Christdemokraten Mario Segni fand am 18. April ein Referendum statt, in dem sich die Mehrheit der Wähler für eine Reform des Senatswahlrechts aussprach. Daraufhin verabschiedete am 4. August 1993 das Parlament ein neues Parlamentswahlrecht, das allgemein nach seinem Berichtersteller Sergio Mattarella *Mattarellum* genannt wurde.<sup>14</sup> Es war ein typisch italienischer Kompromiss, der Elemente der Personal-, Mehrheits- und der Verhältniswahl eng miteinander verwob.<sup>15</sup> 75% der Mandate wurden nach der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, 25 % der Mandate nach der Verhältniswahl in Wahlbezirken vergeben. Beide Komponenten waren eng miteinander verzahnt, um auch den Verlierern des Majorz mit Hilfe des Proporz eine Chance zu geben.

Der dominierende Majorzanteil sollte zu einer Konzentration der politischen Kräfte führen, um so die Fragmentierung der Parteiensystems zu überwinden und damit die Voraussetzung für regierungsfähige Mehrheiten als Grundlage gouvernementaler Stabilität zu schaffen. Er sollte ferner durch eine Bipolarisierung der politischen Kräfte den institutionellen Machtwechsel durch Wählerentscheid ermöglichen und so eine Erneuerung der politischen Funktionselite bewirken. Schließlich sollte er auch eine direktere Beziehung zwischen Wählern und Gewählten schaffen. Seine Disproportionseffekte sollten durch den Proporzanteil abgemildert werden, um auch den Minoritäten eine Repräsentationschance zu geben und so ihre Integration in das parlamentarische System zu fördern. Die damit verbundene Gefahr einer erneuten Fragmentierung des Parlaments sollte bei der Kammerwahl eine 4%-Sperrklausel bannen. Gewählt wurde bei beiden Wahlkomponenten mittels starrer Listen. Diese konnten entweder von einer Partei oder

14 Siehe dazu Pasquino, Gianfranco »L'oscuro oggetto della Bicamerale« in: *Il Mulino*, 47. Jg. (1998), H.2, S. 221–232, hier S. 221. Zu seiner komplexen Entstehungsgeschichte siehe die ausführliche Darstellung bei Hartmut Ullrich, »Reform des italienischen Wahlsystems – Eine Fata Morgana des Ein-Mann-Wahlkreises als Regenerationsinstrument der Demokratie« in: Luigi Vittorio Graf Ferraris/Günter Trautmann/Hartmut Ullrich (Hg.), *Italien auf dem Weg zur »zweiten Republik«?* Frankfurt am Main 1995, S. 123–137; *Stefan Köppl*: Das politische System Italiens, 2007, S. 103f.

15 Siehe dazu Richard S. Katz, »Reforming the Italian electoral law 1993« in: Shugart, Mathew S./ Wattenberg, M.P. (Hg.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001, S. 96–122.

einem Parteienbündnis gebildet werden. Ihre Zusammensetzung wurde im hohen Maße von den Parteizentralen bestimmt.

Kammer und Senat wurden im Prinzip nach analogen Bestimmungen gewählt. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen erfolgte ihre Wahl jedoch nach unterschiedlichen Modi.<sup>16</sup>

Wahlkreiseinteilung, Listenbildung, Mandatszahlen, Stimmenverrechnung, Sperrklausel waren daher bei beiden Häusern des Parlaments nicht identisch.

Die Kammerwahlen erfolgten in 27 Wahlbezirken (*circoscrizioni*). Diese waren meistens mit den Regionen identisch. Lediglich in den großen Regionen Piemont, Lombardei, Venetien, Latium, Kampanien und Sizilien bestanden subregionale Wahlbezirke. Alle Wahlbezirke waren in Wahlkreise (*collegi*) unterteilt. Im kleinen Aostatal waren Wahlbezirk und Wahlkreis identisch. 475 Mandate wurden nach dem Majorz, 155 nach dem Proporz vergeben.

Für beide Wahlsegmente mussten getrennte Listen aufgestellt werden. Die Direktkandidaten des Majorzsegments mußten sich einer Liste zuordnen. Unabhängige Kandidaturen waren nicht möglich. Dadurch sollte einer starken Zersplitterung des Wahlangebotes entgegengewirkt werden. Die Kandidaten der Majorzliste konnten aber auch auf der Proporzliste ihrer Partei bzw. Parteikoalition kandidieren, um so ihre Chancen zu erhöhen. Dadurch wurden beide Wahlsegmente auch personell miteinander verzahnt.

Die Anzahl der Kandidaten pro Liste durfte beim Proporzsegment der Kammerwahl nicht größer sein als ein Drittel der im Wahlbezirk zu vergebenen Mandate (*Lista corta*). Dadurch sollte das Gewicht der Großparteien beim Proporz begrenzt werden. Jeder Kandidat konnte auf der Liste derselben Partei oder derselben Parteienkoalition in mehreren Wahlbezirken (maximal drei) kandidieren. Ein Kandidat, der in mehreren Wahlbezirken gewählt wurde, musste sich für die Annahme eines der gewonnenen Mandate entscheiden.

Die Wähler hatten für jedes Wahlsegment je eine Stimme, die sie auf verschiedenen Stimmzetteln abgaben. Ein Splitting der Stimmabgabe war daher möglich. Auf dem Wahlschein des Majorz standen die Namen der Kandidaten sowie die der Liste, der sie sich zuordneten. Auf dem Wahlschein für den Proporz standen die Namen der Kandidaten der einzelnen Listen des Wahlbezirks. Die Wähler konnten nicht mehr mit Präferenzstimmen die Erfolgsaussichten einzelner Kandidaten beeinflussen.

### *Mandatsverteilung der Kammerwahlen*

Beim Majorz der Kammerwahlen erhielten die Kandidaten das Direktmandat, welche die meisten Stimmen in ihrem jeweiligen Wahlkreis gewonnen hatten. Sie konnten zwar auch an der Verhältniswahl teilnehmen, durften jedoch im Falle ihrer Wahl kein weiteres Mandat annehmen. Im Falle ihres Rücktrittes oder einer Vakanz aus anderen Gründen im Wahlkreis mußten Nachwahlen stattfinden.

16 Cf. Legge 4 agosto 1993, n. 276 per la Camera, Legge 4 agosto 1993, n. 277 per il senato, <http://www.senato.it/istituzione/108452152238/genpag/spalla.htm>.

Beim Proporz der Kammerwahl wurden die Mandate nach einem komplizierten Verrechnungsverfahren verteilt. Zunächst wurden alle abgegebenen gültigen Stimmen landesweit zusammengezählt, durch Hundert dividiert und mit 4 multipliziert. Die so errechnete Stimmenanzahl bildete das Quorum, das aufgrund der 4%-Sperrklausel eine Liste erreichen mußte, um an der Mandatsverteilung beteiligt zu werden. Anschließend wurde allen Listen, die dieses Quorum erreichten, ein Teil der Stimmen abgezogen, die ihre erfolgreichen Direktkandidaten beim Majorz gewonnen hatten. Die Summe dieses partiellen Stimmenabzugs (*scorporo parziale*) bestand aus der Differenz zwischen der Stimmenanzahl des erfolgreichen Kandidaten und der des jeweils erstplazierten unterlegenen Konkurrenten des Wahlkreises plus eine Stimme. Das heißt: Es wurden nur die Stimmen abgezogen, die für den Gewinn des Mandates notwendig waren, nicht aber die Gesamtzahl der Stimmen, die der gewählte Kandidat erhalten hatte. Bei Wahlkoalitionen wurde der partielle Stimmenabzug anteilig unter deren Komponenten aufgeschlüsselt (*scorporo pro quota*).

Der Stimmenabzug ließ sich vermeiden, wenn sich der Direktkandidat einer Partei bzw. eines Parteienbündnisses offiziell nicht deren Liste, sondern der einer Phantomliste (*lista civetta*) zuordnete, die extra für diesen Zweck geschaffen wurde. War er erfolgreich, erfolgte der Stimmenabzug nicht bei seiner Parteiliste, sondern bei der Phantomliste. Dies widersprach zwar den Intentionen des Wahlgesetzes, war aber rechtlich zulässig und wurde besonders bei den Wahlen 2001 von vielen Direktkandidaten praktiziert.

Auf der Grundlage der durch den partiellen Stimmenabzug landesweit ermittelten Stimmenzahl der verschiedenen Listen, welche die 4%-Hürde überwunden hatten, wurden die Mandate nach der Methode Harre landesweit auf die einzelnen Listen verteilt und anschließend unter deren Wahlbezirkslisten proportional zu ihrem jeweiligen Stimmenanteil aufgeschlüsselt. Die Aufschlüsselung erfolgte auf der Grundlage der Anzahl der erfolgreichen Wahlbezirkslisten und der Anzahl der Mandate, die in jedem Wahlbezirk zu gewinnen waren.

Die jeder Wahlbezirksliste zustehenden Mandate wurden unter deren Kandidaten entsprechend ihrer Reihenfolge auf der Wahlbezirksliste vergeben.

Falls eine erfolgreiche Liste mehr Mandate erhielt als sie Kandidaten aufgestellt hatte, wurden ihre überzähligen Mandate auf ihre erfolglosen Direktkandidaten in den Einzelwahlkreisen in der Reihenfolge ihres jeweiligen individuellen Stimmenanteils verteilt. Der individuelle Stimmenanteil jedes einzelnen Kandidaten wurde ermittelt, indem zunächst die Anzahl der von ihm erhaltenen gültigen Stimmen mit Hundert multipliziert und dann das Ergebnis durch die Gesamtzahl der Wählerstimmen des Wahlkreises geteilt wurde.

Falls ein Mandat der Verhältniswahl vakant wurde, fiel es an den Kandidaten, der auf der gleichen Liste desselben Wahlbezirkes den besten Platz nach den gewählten Kandidaten belegte. Falls auf der Liste ein solcher Kandidat nicht zur Verfügung stand, ging das Mandat an den bestplazierten erfolglosen Direktkandidat dieser Liste in den Einpersonenwahlkreisen.



Dadurch konnte sich die Relation zwischen direkt und proportional gewählten Abgeordneten innerhalb der gleichen Parlamentsgruppe verschieben.<sup>17</sup>

### *Die Wahl des Senats*

Im Gegensatz zur Kammer wurde der Senat als deren Repräsentant in den Regionen gewählt. Von seinen 315 Sitzen wurden 232 in Einerwahlkreisen, 83 in den Wahlbezirken vergeben. Kandidaten mussten sich einer Liste zuordnen. Diese war für beide Wahlsegmente identisch.

Die Wähler hatten lediglich eine Stimme, mit der sie sowohl die Direktkandidaten in den Wahlkreisen als auch die Listenkandidaten in den Wahlbezirken bestimmten. Beim Majorz galt die relative Mehrheitswahl, d. h. gewählt war jeweils der Kandidat mit dem besten Stimmergebnis des Wahlkreises. Beim Proporz erfolgte dagegen die Mandatsvergabe nach einem komplexeren Verfahren. Zunächst wurden jeder Liste bzw. Listenverbindung des Wahlbezirks die von ihren erfolgreichen Kandidaten beim Majorz gewonnenen Stimmen abgezogen (*scorporo totale*) und anschließenden die Stimmen aller unterlegenen Kandidaten der beteiligten Listen addiert. Nach der Methode D'Hondt wurden dann die bestplatzierten Listen ermittelt. Die Proporzmandate fielen an den jeweils Bestplatzierten der unterlegenen Direktkandidaten dieser Listen (*recupero proporzionale*). So sollten auch bei der Senatswahl kleinere Parteien eine Mandatschance haben. Um sie zu optimieren, gab es auch keine Sperrklausel. De facto aber resultierte diese aus der Anzahl der in einer Region zu vergebenden Senatssitze. Je geringer diese war, um so höher war der Stimmenanteil, der rechnerisch für die Erringung eines Mandates benötigt wurde. Die Kandidaten von Kleinparteien waren daher außerhalb ihrer Hochburgen nur in großen Regionen erfolgreich. Die bei der Mandatsvergabe innerhalb der Regionen nicht verwerteten Stimmen wurden nicht wie bei der Kammerwahl landesweit verrechnet, sondern entfielen.

### *Funktionsweise*

Der Majorzanteil funktionierte wie eine relative Mehrheitswahl, der Proporzanteil dagegen wie eine Minderheitsquote, wie folgendes Beispiel der Mandatsvergabe in einer fiktiven Region zeigt. Diese besteht aus 6 Wahlkreisen. In ihr werden 6 Direktmandate und zwei Proporzmandate vergeben.<sup>18</sup> Die Direktmandate erhalten die Kandidaten der Liste mit der jeweils höchsten Stimmenzahl in den einzelnen Wahlkreisen: A drei, B zwei, C ein Mandat.

<sup>17</sup> Siehe Il mattarellum, [archivio.rassegna.it/2008/speciali/articoli](http://archivio.rassegna.it/2008/speciali/articoli). 16.12.2011.

<sup>18</sup> Quelle: Legge Mattarella – Wikipedia: [http://it.wikipedia.org/wiki/Legge\\_Mattarella](http://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Mattarella). Abgerufen 30.9.2011. Modifiziert und interpretiert durch den Autor.

Liste	Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3	Kreis 4	Kreis 5	Kreis 6
A	30.000	18.000	25.000	19.000	26.000	20.000
B	15.000	20.000	19.000	11.000	15.000	21.000
C	10.000	12.000	11.000	20.000	15.000	13.000
D	10.000	13.000	6.000	15.000	4.000	9.000
Summe	65.00	63.000	61.000	65.000	60.000	63.000

Anschließend werden den Listen A, B und C die Stimmen ihrer erfolgreichen Direktkandidaten abgezogen und dann die Stimmen aller unterlegenen Kandidaten der einzelnen Listen addiert.

Liste	Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3	Kreis 4	Kreis 5	Kreis 6	Summe
A	-	18.000	-	19.000	-	20.000	57.000
B	15.000	-	19.000	11.000	15.000	-	60.000
C	10.000	12.000	11.000	-	15.000	13.000	61.000
D	10.000	13.000	6.000	15.000	4.000	9.000	57.000

Aus der sich für die einzelnen Listen ergebenden Stimmenzahl werden dann nach der Methode D'Hondt die beiden bestplatzierten Listen ermittelt.

Divisor	A	B	C	D
1	57.000	60.000	61.000	57.000
2	28.500	30.000	30.500	28.500

Die beiden Proporzmandate fallen an den jeweils bestplatzierten unterlegenen Kandidaten der Liste B und C. Vom Proporzanteil profitiert somit eine Liste (B), die beim Majorz zwei Direktmandate gewinnt und eine Liste (C), die beim Major lediglich ein Direktmandat erhält. Durch die Kombination der Mehrheits- und der Verhältniswahl haben somit die Liste A und B je 3 Sitze, die Liste C 2 Sitze, die Liste D dagegen keinen Sitz erhalten. Die Liste A benötigt für ihre drei Sitze 138.000, die Liste B für ihre drei Sitze nur 101.000, die Liste C für ihre beiden Sitze 81.000 Stimmen. Die Liste D mit ihren 57.000 Stimmen geht leer aus.

### Gesamtergebnis der Wahlen

Liste	Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3	Kreis 4	Kreis 5	Kreis 6	Stimmen	Sitze
A	30.000	18.000	25.000	19.000	26.000	20.000	138.000	3
B	15.000	20.000	19.000	11.000	15.000	21.000	101.000	3

Liste	Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3	Kreis 4	Kreis 5	Kreis 6	Stimmen	Sitze
C	10.000	12.000	11.000	20.000	15.000	13.000	81.000	2
D	10.000	13.000	6.000	15.000	4.000	9.000	57.000	0

### *Auswirkungen des Mattarellum*

Die Transformation des Parteiensystems hatte zum Zerfall etablierter und zur Gründung zahlreicher neuer Parteien geführt, die alle auf den Wählermarkt drängten. Sie wollten dort ihr Wählerpotential testen und so ihre Bedeutung demonstrieren, um ihre Position bei Koalitionsverhandlungen und bei der Besetzung von Ämtern zu stärken. Zahlreiche Kleinparteien, die sich Koalitionen nicht anschließen wollten oder konnten, da sie ihre Eigenständigkeit bewahren bzw. von den Großparteien nicht als Koalitionspartner akzeptiert wurden, traten alleine an. Das Wahlangebot bei den ersten Wahlen unter den Bedingungen des Mattarellums 1994 war daher erheblich größer als vorher.<sup>19</sup> Die meisten Listen scheiterten jedoch an den Selektionsmechanismen des Majorz sowie an der 4%-Hürde des Proporz der Kammerwahl.<sup>20</sup> Das Wahlangebot verringerte sich daher bei den folgenden Wahlen erheblich, blieb aber immer noch größer als in der 1. Republik.<sup>21</sup> Dies führte jedoch nur bei den Kammerwahlen von 1994 zu einer relevanten Stimmendiffusion.<sup>22</sup>

Die Zwänge des neuen Wahlrechts, insbesondere die des dominierenden Majorzanteils, förderten den Trend zur Bipolarisierung des Parteienwettbewerbs und ermöglichten so 1994 zum ersten Mal seit 1948 einen institutionellen Machtwechsel. Dessen Voraussetzung bildete allerdings das Ende des Systemkonflikts infolge des Ende des Ost-Westkonflikts (s.o.). Damit wurde ein wichtiges Ziel der Wahlrechtsreform erreicht. Die intendierte Verjüngung der Eliten erfolgte aber nur im geringen Maße.<sup>23</sup>

19 Die Anzahl der kandidierenden Parteien stieg von 30 bei den letzten Wahlen unter den Bedingungen des alten Wahlrechts 1992 auf 67 bei den ersten Wahlen unter den Bedingungen des Mattarellums 1994.

20 1994 waren es beim Proporzanteil der Kammerwahl 60 von 67, 1996 43 von 51, 2001 28 von 33 Listen. Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni. Camera del 27 marzo 1994. <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=27/03/1994&tpa=I&tpe=A&lev 0=0&levsut0=0>. <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=21/04/1996&tpa=I&tpe=A&lev 0=0&levsut0=0>. <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=13/05/2001&tpa=I&tpe=A&lev 0=0&levsut0=0>. 28.10.2011.

21 An den Wahlen von 2001 beteiligten sich nur noch 33 Parteien. <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=13/05/2001&tpa=I&tpe=A&lev 0=0&levsut0=0>. 28.10.2011.

22 Beim Proporzanteil der Kammerwahl von 1994 erhielten die nicht erfolgreichen Listen zusammen 15 % der Stimmen. Ihr Anteil fiel 1996 auf 3,77%, stieg dann 2001 aber auf 7,08. Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni. Anm. 18.

23 Cf. Stefan Köppl, *Politik in Italien*, 2011, S. 184-194.

Die Zwänge des Wahlrechts veranlassten außerdem viele Parteien, sich zu Wahlkoalitionen zusammenzuschließen.<sup>24</sup> Dies bewirkte auf der elektoralen Ebene eine starke Konzentration der Stimmen, auf der parlamentarischen Ebene aber keine entsprechende Konzentration der parlamentarischen Kräfte, da die Wahlkoalitionen nach der Wahl wieder in ihre einzelnen Komponenten zerfielen und diese im Parlament eigene Fraktionen bildeten.<sup>25</sup> Die alte Pluralität des Parteiensystems lebte so in neuer Form wieder auf. Allerdings wurden ihre Folgen gemildert, da die siegreichen Wahlkoalitionen auch die Regierungskoalitionen bildeten und so einen gewissen Zusammenhalt wahrten. Letztere waren jedoch weiterhin nur bedingt regierungsfähig. Die Ministerpräsidenten blieben primär Vermittler zwischen den verschiedenen Gruppen ihrer Mehrheit statt Protagonisten einer zielstrebigem Politik. Auch die Regierungsinstabilität wurde nur verringert, nicht beseitigt. In den Jahren der Geltungsdauer des Mattarellums 1994–2005 wechselten die Regierungen fünfmal während der Legislaturperiode, nur dreimal nach Wahlen.<sup>26</sup>

#### *Parlamentsfraktionen 1992–2006*

Legislaturperiode	Kammer		Senat	
	Anfang	Ende	Anfang	Ende
XI 1992–1994	14	15	8	10
XII 1994–1996	12	12	10	13
XIII 1996–2001	09	09	08	10
XIV 2001–2006	09	09	09	09

Quelle: Parlamento Italiano. Camera dei Deputati- Legislature precedenti. <http://legislature.camera.it/...11.11.2011>, Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/...11.11.2011>

Die entscheidende Ursache für Fragmentierung des Parlaments bildete die Stellung der Kleinparteien im neuen Parteiensystem. Auch in diesem besaßen sie eine Schlüsselstellung. Infolge des dominierenden Majorzanteils am Wahlrecht mussten sie sich zwar Wahlkoalitionen anschließen, aber bei deren Bildung besaßen sie eine starke Verhandlungsmacht. Wenngleich sie nur ein geringes Wählerpotential besaßen, wurden sie von den Großparteien dringend für den Wahlerfolg benötigt, da keine von diesen allein die parlamentarische Mehrheit erringen konnte. Sie vermochten daher einigen ihrer Kandi-

24 1994 je zwei, 1996 und 2001 je eine. 1996 bestand der rechte *Popolo della Libertà* aus einer Groß- und vier Kleinparteien, die linke *Unione* aus einer Groß-, 8 Klein- und zahlreichen Kleinstparteien. Cf. <http://de.wikipedia.org/wiki/Polo-delle-Libert%C3%A0>; <http://de.wikipedia.org/wiki/L%E2%80%99Ulivo>.

25 Die Anzahl und die Zusammensetzung der Fraktionen veränderten sich jedoch im Laufe der Legislaturperioden durch Auflösung oder Fusion bzw. durch Abspaltungen oder Fraktionswechsel. Cf. Parlamento Italiano. Camera dei Deputati- Legislature precedenti. <http://legislature.camera.it/>. 11.11.2011

Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/>. 11.11.2011..

26 Cf. Stefan Köppl, *Politik in Italien*, 2011, S. 195–263.

daten aussichtsreiche Plätze auf den gemeinsamen Listen zu sichern, indem sie als Gegenleistung zusagten, die Kandidaten der Koalitionspartner in anderen Wahlkreisen zu unterstützen. Je nach Wahlausgang waren sie dann in entsprechender Anzahl im Parlament vertreten. Dort bildeten sie entweder eigene Fraktionen oder schlossen sich der Gemeinschaftsfraktion Guppo Misto an. Damit unterliefen sie die beabsichtigte Konzentrationswirkung des Mattarellum und behaupteten so ihre Schlüsselstellung auch parlamentarisch. Im Falle eines Erfolges ihrer Wahlkoalition stellten sie zwar gemeinsam mit ihren Koalitionspartnern die Regierungsmehrheit, unterwarfen sich aber nur bedingt der Koalitionsdisziplin. Dadurch verlagerten sich die koalitionsinternen Konflikte lediglich vom vorparlamentarischen in den parlamentarischen Raum. Die Regierungskoalitionen blieben daher weiterhin instabil, die Schwerregierbarkeit des Landes wurde nicht überwunden.<sup>27</sup>

Der Majorzanteil begünstigte wie erwartet die großen Wahlkoalitionen. Diese erhielten 1994 und 2001 bei den Kammerwahlen mit einem Stimmenanteil von 86% bzw. 88% 463 bzw. 465 von 475, bei den Senatswahlen mit einem Stimmenanteil von 78% bis 81% zwischen 227 und 226 von 232 Direktmandaten. Lediglich 1996 war ihr Stimmenanteil und Mandatsgewinn bei den Kammer- und den Senatswahlen etwas geringer. Dadurch trug der Majorzanteil erheblich zur Konzentration des Parteiensystems auf der elektoralen Ebene bei.

#### *Kammerwahl 1994–2001: Majorzsegment*

Anzahl, Stimmen und Mandate von Listen und Listenbündnissen					
Anzahl		Stimmen in Prozenten		Mandate	
Koalitionen	Einzellisten	Koalitionen	Einzellisten	Koalitionen	Einzellisten
5	63	86,10	13,90	463	12
2	49	82,45	17,55	415	60
2	31	88,72	11,28	465	10

Quelle: Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni – Camera uninominali. <http://elezionistorico.interno.it/index>. 27/03/1994, 21/04/1996, 13/05/2001. Abgerufen 4.11.2011.

Die Disproportionseffekte des Majorz wurden nur teilweise durch den Proporz korrigiert. Dieser begünstigte durch sein Stimmenverrechnungsverfahren wie intendiert besonders bei den Kammerwahlen die Verlierer des Majorz.<sup>28</sup> Der partielle Stimmenabzug (*scorporo parziale*) bei der Stimmenverrechnung konnte jedoch unter bestimmten Umständen dazu führen, daß Proporzkandidaten zu Rivalen der Direktkandidaten ihrer eigenen Liste wurden und ihren Wahlkampf entsprechend führten. Die 4%-Hürde der Kammerwahlen versperrte wie intendiert vielen Kleinparteien den Weg ins Parlament

<sup>27</sup> Cf. Stefan Köppl, *Politik in Italien* 2011, S. 92–150 und S. 228–267.

<sup>28</sup> So erhielt die Zentrumskoalition *Patto per l'Italia* bei den Wahlen von 1994 mit 15,63% der Stimmen beim Majorzanteil nur 4 von 475 Mandaten, beim Proporzanteil mit 11,07% der Stimmen aber 29 von 155 Mandaten. [interno.it/liste.php?](http://interno.it/liste.php?). 17.11.2011.

und trug so zur Konzentration des Parteiensystems bei. Anders als intendiert gelangten von diesen jedoch einige im »Huckepackverfahren« beim Majorz ins Parlament (s.o.)<sup>29</sup>

*Kammerwahlen 1994–2001: Proporzergebnisse nach Listen, Stimmen und Mandaten*

Wahlen	Listen		Stimmen		Mandate	
	> 4%	<4%	>4%	<4%	>4%	<4%
1994	7	63	85,00	15,00	155	0
1996	8	43	92,92	7,08	155	0
2001	5	28	77,57	12,43	155	0

Quelle: Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni-Camera proporzionali, <http://elezionistorico.interno.it/index>. 27/03/1994, 21/04/1996, 13/05/2001. Abgerufen 4.11.2011.

Bei der Wahl des Senats wirkte sich das Wahlrecht ähnlich aus wie bei der Wahl der Kammer. Der intendierte Konzentrationseffekt des Majorz wurde jedoch bei ihr durch die Bündnisstrategien der Parteien noch stärker konterkariert als bei der Wahl zur Kammer, da regionale Faktoren bei diesen eine wichtige Rolle spielten. Außerdem profitierten die Repräsentanten sprachlich-kultureller Minderheiten vom Sonderstatus ihrer Regionen (Trient-Südtirol, Aostatal) und waren daher im Parlament überrepräsentiert. Beim Proporz waren Kleinparteien infolge des Fehlens einer Sperrklausel erfolgreicher als bei der Kammerwahl, allerdings scheiterten viele besonders in kleinen Regionen an der de facto-Hürde des Stimmenverrechnungsverfahrens (s.o.).

*Senat: Anzahl, Größe, Stimmen%, Mandate 1992–2001*

Wahl	Anzahl		Stimmen%		Mandate					
	Größe		Größe		Total		Majorz		Proporz	
Jahr	K	KP	K	KP	K	KP	K	KP	K	KP
1992	3	7	57,89	39,39	220	95	-	-	220	95
1994	4	11	83,20	13,68	299	16	227	5	72	11
1996	2	8	77,24	19,06	273	42	201	31	72	11
2001	2	9	81,23	13,96	301	14	226	6	75	8

Quelle:Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni – Senato del 5 Aprile 1992. <http://elezionistorico.interno.it/index...>, Senato del 27 Marzo 1994. <http://elezionistorico.interno.it/index...> Senato del 21 Aprile 1996. <http://elezionistorico.interno.it/index...> Senato del 13 Maggio 2001. <http://elezionistorico.interno.it/index...> 29.9.2011. Elezioni politiche italiane del 1994, XII Legislatura: Camera, Maggioritario: <http://electionresources.org/it/chamber.php?Election=1994>. Camera, proporzionale: <http://elezionistorico>.

<sup>29</sup> So 2001 die Lega Nord (3,94%) und die CCD-CDU (3,22%).

Vergleicht man die Gesamtergebnisse der erfolgreichen Listen des Mattarellum mit denen der letzten Wahlen der Ersten Republik 1992, dann zeigen sich deutlich der Konzentrationseffekt des 75%-Majorzanteils und die begrenzte Kompensationswirkung des 25%-Proporzanteils. Die vom Trend abweichenden Ergebnisse der Wahlen von 1996 ergaben sich aus der veränderten Parteienkonstellation und der spezifischen Wahlsituation nach dem Scheitern der ersten Regierung Berlusconi bereits im Dezember 1994.

### *Kammerwahlen 1992-2001: Erfolgreiche Listen*

Majorz				Proporz				Total	
Stimmen%		Mandate		Stimmen %		Mandate		Mandate	
Ko.	El	Ko.	EL	GP	KP	GP	KP	GP/Ko.	EL
-	-	-	-	59,37	36,89	405	225	405	225
86,10	8,91	463	12	65,91	19,09	120	35	583	47
78,63	16,16	397	78	41,63	51,29	63	92	460	170
88,72	1,26	465	10	46,00	31,57	93	62	558	72

Ko.: Koalitionen, EL: Einzellisten, GK: Großparteien KP: Kleinparteien.

Quelle: Ministero dell'Interno. Archivi Storico delle Elezioni – Camera uninominali. <http://elezionistorico.interno.it/index>. 27/03/1994, 21/04/1996, 13/05/2001. Abgerufen 4.11.2011.

Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni-Camera proporzionali, <http://elezionistorico.interno.it/index>. 27/03/1994, 21/04/1996, 13/05/2001. Abgerufen 4.11.2011.

Die Distanz zwischen Wählern und Parteien blieb jedoch weitgehend bestehen. Der Einfluß der Wähler wurde jedoch leicht verbessert. Sie konnten zwar die Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahllisten nicht mehr durch Präferenzstimmen beeinflussen, wohl aber konnten sie durch ihr Votum indirekt den zukünftigen Ministerpräsidenten und die zukünftige Regierungskoalition bestimmen, da die Koalitionsbildung bereits vor der Wahl erfolgte und der Spitzenkandidat der erfolgreichen Wahlkoalition auch Ministerpräsident wurde. Allerdings hatten sie keinen Einfluss auf das weitere Schicksal der Regierungskoalition. Einmal gewählt, konnten die Parlamentarier die Fraktion wechseln oder einen neuen Regierungschef wählen. Sanktionsmöglichkeiten gab es – wie beim alten Wahlsystem – erst bei den nächsten Wahlen. Die Parlamentshoheit blieb so trotz der quasi-plebiszitären Wahl des Regierungschefs erhalten. Von der Möglichkeit des Stimmensplittings bei der Proporzwahl der Kammer machten jedoch nur wenige Gebrauch. Die Kräfteverhältnisse in beiden Häusern des Parlaments stimmten daher weitgehend überein. Eine Blockierung der Institutionen durch entgegengesetzte Mehrheiten in Kammer und Senat wurde dadurch vermieden.

### Die Wahlrechtsreform von 2005: Das Porcellum

Obwohl die Wahlrechtsreform von 1993 von vielen Kommentatoren als Erfolg betrachtet wurde, ging die Wahlrechtsdebatte weiter.<sup>30</sup> Diese drehte sich wieder um die Frage, wie sich Repräsentativität und Stabilität am besten miteinander vereinbaren ließen.<sup>31</sup> Kritiker des Wahlrechts meinten, seine Mehrheitskomponente führe zu einem Koalitionsbipolarismus, der lediglich die große Vielfalt der Parteien innerhalb der beiden Wahlkoalitionen verdecke und daher keine regierungsfähigen Mehrheiten schaffe. Sie forderten daher entweder ein reines Mehrheitssystem nach französischem oder ein Mischsystem nach deutschem Vorbild.

Treibende Kraft einer erneuten Wahlrechtsreform wurde aber im Gegensatz zu 1991/93 nicht eine Reformgruppe, sondern die seit Mai 2001 regierende Mitte-Rechtskoalition *Casa delle Libertà* unter Ministerpräsident Silvio Berlusconi. Diese hatte bereits im Dezember 2001 auf Drängen des Ministers für die Auslandsitaliener, Mirko Tremaglia (*Alleanza Nazionale*) den im Ausland lebenden italienischen Staatsbürgern per Verfassungsgesetz ermöglicht, ihr Stimmrecht auch in ihren ausländischen Wohngebieten per Briefwahl auszuüben. Sie erhoffte sich davon Stimmengewinne.<sup>32</sup> Trotz dieser Hoffnung fürchtete jedoch die Regierungskoalition nach Mißerfolgen bei Zwischenwahlen die kommenden Parlamentswahlen im April 2006 zu verlieren. Um ihr Erfolgsaussichten zu optimieren, suchte sie daher nach einer Wahlrechtsformel, die es ihr erlauben würde, ihr Wählerpotential voll auszuschöpfen und mit einer relativen Stimmenmehrheit eine absolute Parlamentsmehrheit zu erreichen. Sie entschied sich daher für ein Verhältniswahlrecht mit Mehrheitsprämie und unterschiedlichen Sperrklauseln, das im Dezember 2005 vom Parlament verabschiedet wurde.<sup>33</sup>

30 Cf. Chiaramonte, Alessandro/D'Alimonte, Roberto, »Dieci anni di (quasi) maggioritario. Una riforma (quasi) riuscita« in: Ceccanti, Stefano/Vassallo, Salvatore (Hg.), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, S. 105-123.

31 Zu den verschiedenen Positionen und Konzepten cf. La Repubblica.it, Dossier »Legge elettorale, vademecum sulle posizioni del Palazzo«, 17.4.1999. <http://www.repubblica.it/online/dossier/refe/legge/legge.htm>!

32 Die im Ausland lebenden italienischen Staatsbürger besaßen das Wahlrecht bereits seit 1948. Sie konnten es aber bis dahin nur an ihrem italienischen Heimatort ausüben. Da viele die lange Anreise scheuten, nahmen nicht alle Wahlberechtigten ihr Wahlrecht wahr. Die neofaschistischen Sozialbewegung *MSI* forderte daher schon während der 1. Republik, dass die Auslandsitaliener ihr Wahlrecht auch an ihrem ausländischen Wohnsitz ausüben dürften. Cf. Legge 27 dicembre 2001, n. 459. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01459.htm>. 19.12.2011.

33 Gesetz Nr. 270 vom 21. Dezember 2005. Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/052701.htm>. 1.10.2011. Sonderregelungen gelten für das Aostatal, Molise und Trient-Südtirol. Das Aostatal wählt nur einen Senator durch eine Kombination von Persönlichkeits- und Listenwahl, Molise zwei Senatoren nach Listenwahl. In Trient-Südtirol werden zum Schutz der nationalen Minderheiten sechs Senatoren nach dem Majorz gewählt, ein weiterer Senatssitz jedoch an den bestplatzierten Unterlegenen durch die Verwertung der nicht berücksichtigten Stimmen (*recupero regionale*) vergeben.



Das Verhältniswahlrecht soll allen relevanten Parteien bzw. Wahlkoalitionen eine echte Wahlchance geben, die Mehrheitsprämie für absolute parlamentarische Mehrheiten sorgen, falls eine Partei bzw. Parteienkoalition nur die relative Mehrheit erreichte, die verschiedenen Sperrklauseln eine Aufsplitterung des Parteiensystem verhindern. Entsprechend den unterschiedlichen Funktionen von Kammer und Senat sah auch das neue Wahlrecht unterschiedliche Wahlmodi für beide vor.<sup>34</sup>

Das Porcellum zeichnete sich vor allem durch folgende Merkmale aus:

1. Infolge der Rückkehr zum Proporz wurden die Einpersonenwahlkreise als konstitutives Strukturelement des alten Wahlsystems durch Mehrpersonenwahlkreise ersetzt, die im Inland für den Senat stets, für die Kammer meistens mit den Regionen identisch sind.<sup>35</sup> Die Anzahl der in den einzelnen Wahlkreisen zu vergebenden Sitze hängt von ihrer Einwohnerzahl ab.<sup>36</sup>

Zu den Inlandswahlkreisen kam durch Gesetz von 2001 ein Auslandswahlbezirk hinzu, der in vier Regionalkreise unterteilt wurde.<sup>37</sup> Insgesamt beträgt die Mandatszahl für die Kammer 630, für den Senat 315.<sup>38</sup> Kandidaturen sind jeweils nur für die Kammer oder für den Senat möglich. Für die Kammer besteht jedoch die Möglichkeit der Mehrfachkandidatur. Diese soll es dem Spitzenkandidaten einer Wahlkoalition erlauben, alle Listen seiner Koalition anzuführen, um so den Wählern deren Zusammengehörigkeit zu demonstrieren.

2. Die Wahl erfolgt mit blockierten Listen. Die Wähler haben somit keine Möglichkeit, ihre Präferenz für einzelne Kandidaten auszudrücken und damit deren Erfolgsaussichten zu beeinflussen. Die Wahlchancen der Kandidaten hängen somit von ihrem Listenplatz ab. Da dieser im hohen Maße von den Parteizentralen festgelegt wird, wird dadurch deren Einfluss auf den Wahlausgang gestärkt bzw. der der Wähler geschwächt. Die Listen müssen bei ihrer Registrierung ein Wahlprogramm vorlegen, ihren Spitzenkandidaten benennen und ein Wahlsymbol präsentieren. Sie können entweder alleine antreten oder sich einer Wahlkoalition anschließen. Die Listen einer Wahlkoalition müssen ein gemeinsames Programm vorlegen und einen gemeinsamen Spitzenkandidaten nominieren. Sie präsentieren jedoch stets ihre eigene Kandidatenliste in den Wahlkreisen. Diese sind durch Namen und Parteisymbole gekennzeichnet. Die Stimmabgabe für eine Wahlkoalition erfolgt so über das Votum für eine ihrer Listen.

34 Das neue Wahlrecht wurde vor allem von Robert Calderoli, einem führenden Repräsentanten der *Lega Nord* konzipiert. Wegen seiner negativen Effekte wurde es im allgemeinen Sprachgebrauch als Porcellum bezeichnet. Diese Bezeichnung wurde erstmals von dem Politologen Giovanni Sartori verwendet.

35 Die Lombardei wurde in drei, Piemont, Venetien, Latium, Kampanien und Sizilien in je zwei Wahlkreise unterteilt.

36 Die Spannweite reicht von einem Sitz im Aostatal bis zu 44 Sitzen in Apulien. Sonderregelungen gelten für das Aostatal, Molise und Trient-Südtirol.

37 Europa, Nord- und Mittelamerika, Südamerika, Asien-Afrika-Ozeanien-Antarktis.

38 Von den 630 Mandaten der Kammer entfallen 617 auf die Inlandswahlkreise, 12 auf den Auslandswahlbezirk und eins auf das autonome Aostatal. Von den 315 Senatsitzen werden sechs Sitze in den Auslandswahlkreisen, sieben Sitze in Trient-Südtirol, ein Sitz im Aostatal und 301 Sitze in den übrigen italienischen Wahlkreisen vergeben.

3. Jeder Wähler hat nur eine Stimme. Es besteht keine Möglichkeit, das Abschneiden der einzelnen Listenkandidaten durch Präferenzstimmen zu beeinflussen.

4. Für Kammer und Senat bestehen unterschiedliche Sperrklauseln. Bei der Kammerwahl beträgt sie landesweit 4% für Listen, die allein antreten, 10% für Wahlkoalitionen, von denen jedoch eine ihrer Listen mindestens 2% der Stimmen erhalten muß. Bei der Senatswahl gilt dagegen innerhalb der einzelnen Wahlkreise eine Sperrklausel von 8% für selbständige Einzellisten und von 20% für Koalitionen, von denen aber mindestens eine ihrer Listen 3% der Stimmen gewonnen haben muß.

5. Die Mandate werden nach dem Proporz unter Berücksichtigung der jeweiligen Sperrklauseln und der Bestimmungen für die Vergabe der Mehrheitsprämie vergeben.

Sonderregelungen gelten zum Schutz sprachlich-kultureller Minderheiten in den Grenzregionen mit Sonderstatus Trient-Südtirol oder Friaul-Julisch Venetien. Listen, die bei der Kammerwahl nur in diesen kandidieren und mindestens 20% der gültigen Stimmen gewinnen, erhalten auch Mandate, wenn sie landesweit an den Sperrklauseln scheitern. Sonderregelungen bestehen für beide Regionen sowie für das Aostatal ebenfalls bei der Senatswahl.<sup>39</sup>

6. Die Stimmenverrechnung für die Mandatsvergabe erfolgt für die Wahlen zu beiden Häusern des Parlaments grundsätzlich nach dem gleichen Verfahren, unterscheidet sich jedoch in einigen Punkten. Bei der Kammerwahl werden nur die gültigen Stimmen berücksichtigt, die für Listen abgegeben wurden, die jeweils die sie betreffende Hürde überwunden haben oder die nur in Trient-Südtirol bzw. in Friaul-Julisch Venetien kandidierten und dort mindesten 20% der gültigen Stimmen erhalten. In einem ersten Schritt werden die zu vergebenden Mandate rein rechnerisch nach der Methode Hare entsprechend den von den einzelnen Listen und Listenverbindungen erhaltenen gültigen Stimmen verteilt, wobei bei den letzteren auch die Stimmen diejenigen Einzellisten mitgerechnet werden, die nicht die Sperrklausel von 2% überwunden haben, da sie zu deren Gesamtergebnis beigetragen haben. Entfallen nach dieser Berechnung mindestens 55% der Mandate, d. h. die absolute Mandatsmehrheit (340 von 617) an eine Liste oder Listenverbindung, dann erhält diese Mandate entsprechend ihrem proportionalen Stimmenanteil. Ist dies jedoch nicht der Fall, dann bekommt die Liste bzw. Listenverbindung mit der relativen Stimmenmehrheit die Mehrheitsprämie und damit insgesamt 340 der 617 Mandate der Inlandswahlkreise (Italien ohne Aostatal), so dass sie mit einer relativen Stimmenmehrheit über eine absolute Mandatsmehrheit verfügt. Die Vergabe der Mehrheitsprämie ist nicht an ein Quorum gebunden. Theoretisch könnte so eine Liste oder Listenverbindung, welche die relative Mehrheit errungen hat, durch sie mehr Mandate erhalten, als sie allein durch ihren Stimmenanteil gewonnen hätte. Die nicht an die siegreiche Liste bzw. Listenverbindung vergebenen Mandate werden unter den unterlegenen Listen bzw. Listenverbindungen verteilt, welche die Sperrhürden überwunden haben.

39 Das Aostatal wählt nur einen Senator durch eine Kombination von Persönlichkeits- und Listenwahl, Molise zwei Senatoren nach Listenwahl. In Trient-Südtirol werden zum Schutz der nationalen Minderheiten sechs Senatoren nach dem Majorz gewählt, ein weiterer Senatsitz jedoch an den bestplatzierten Unterlegenen durch die Verwertung der nicht berücksichtigten Stimmen (*recupero regionale*) vergeben.

Innerhalb der erfolgreichen Listenverbindungen werden die Mandate nach Proporz unter den Einzellisten aufgeteilt, die mindestens 2% der gültigen Stimmen erhalten haben. Berücksichtigt wird dabei aber auch diejenige Liste der Koalition, die unter den an der 2%-Hürde gescheiterten Listen den größten Stimmenanteil erhalten hat (*lista miglior perdente*).

Die landesweit von den nationalen Listen gewonnen Mandate werden unter den regionalen Listen der einzelnen Wahlkreise entsprechend ihrem jeweiligen Stimmenanteil am Gesamtergebnis der Liste aufgeschlüsselt. Bei der Berechnung des Schlüssels spielt die Einwohnerzahl des jeweiligen Wahlkrieses eine Rolle, nach dem sich die Anzahl der in ihm zu vergebenden Mandate richtet. Dabei können sich Verschiebungen zwischen den Wahlkreislisten der einzelnen nationalen Listen ergeben, da die Anzahl der endgültig den regionalen Listen zugeteilten Mandate nicht der ursprünglich im Wahlkreis gewonnenen Mandate entsprechen muß.<sup>40</sup> Die 12 Mandate des Auslandswahlbezirks werden bei der nationalen Stimmenverrechnung nicht mitgezählt.<sup>41</sup>

Im Gegensatz zur Kammerwahl werden bei der Senatswahl die Stimmen regional verrechnet. Die in den Regionen nicht verwerteten Stimmen gehen verloren. Mandate erhalten nur die Listen bzw. Listenverbindungen, die in den einzelnen Wahlkreis jeweils 8% bzw. 20% der gültigen Stimmen erhalten haben. Die Listen, die diese Quoren nicht erreichen, gehen leer aus. Die Mehrheitsprämie beträgt 55% der Sitze. Sie erhält jeweils die siegreiche Liste bzw. Listenverbindung des Wahlkreises. Ihre Berechnung erfolgt auf der Grundlage der in jedem Wahlkreis zu vergebenden Mandatszahl. So erhält z. B. in der Lombardei die siegreiche Wahlkoalition 26 der 47 Sitze, die in dieser vergeben werden. Abweichende Regelungen gelten auch hier für das Aostatal, Molise und Trient-Südtirol.<sup>42</sup> Die sechs Sitze des Auslandswahlbezirks werden ohne Mehrheitsprämie proportional vergeben.<sup>43</sup> Der unterschiedliche Wahlmodus von Senat und Kammer kann zu gegensätzlichen Mehrheiten in beiden Häusern des Parlaments führen. Da beide Häuser grundsätzlich gleichberechtigt sind, kann dadurch die Regierungsbildung sowie der Gesetzgebungsprozeß blockiert werden.

### *Auswirkungen des Wahlrechts 2005 bei den Wahlen von 2006 und 2008*

1. Die Parteien reagierten auf das neue Wahlrecht erneut mit Koalitionsbildung. Da aufgrund ihres begrenzten Wählerpotentials keine der Großparteien allein die absolute Mehrheit gewinnen konnte, suchten sie mit Hilfe von Mittel- und Kleinparteien die re-

40 Sonderregelungen gelten wieder für sprachlich-kulturelle Minderheiten in den Regionen mit Sonderstatus Trient-Südtirol und Friaul-Julisch-Venetien. Cf. Anm. 29.

41 Cf. die ausführliche Beschreibung der Mandatsvergabe bei S. Köppl 2007: 107.

42 In allen drei Wahlkreisen wird keine Mehrheitsprämie vergeben. Im Aostatals, und in Molise funktioniert das Wahlsystem wie ein Mehrheitswahlsystem, da nur ein Mandat bzw. zwei Mandate vergeben werden. In Trient-Südtirol werden 6 Sitze nach dem Majorz, ein Sitz nach dem Proporz an den bestplatzierten Kandidaten der unterlegenen Listen verteilt.

43 In den Wahlkreisen Süd- und Mittelamerika sowie Asien-Afrika funktioniert das Wahlrecht jedoch wie ein Mehrheitssystem, da nur jeweils ein Sitz zu vergeben ist.

lative Mehrheit zu erreichen, um die Mehrheitsprämie zu erhalten. Die im Vorfeld der Wahlen 2006 gebildete rechte *Casa delle Libertà* (Berlusconi) bestand aus einer Großpartei, drei Mittelparteien, einer Gemeinschaftliste zweier Kleinparteien und sieben Splitterparteien, die linke *Unione* (Romano Prodi) aus einer großen Parteienföderation, sechs Kleinparteien und sechs Splitterparteien.<sup>44</sup>

Infolge des starken Eigenwillens der Koalitionspartner waren beide Wahlkoalitionen trotz der abnehmenden Segmentierung des Parteiensystems sehr heterogen. Sie lösten sich daher nach der Wahl wieder auf und bildeten eigene Parlamentsfraktionen. Die Fragmentierung des Parteiensystems wurde somit auf der parlamentarischen Ebene nicht überwunden.<sup>45</sup>

Die Erfahrungen von 2006 veranlasste die beiden führenden Parteien der siegreichen Mitte-Linkskoalition (*Unione*), die sozialdemokratischen Linksdemokraten (*Democratici di Sinistra*) und die gemäßigt linke *La Margherita*, im Oktober 2007 zur Demokratischen Partei (*Partito Democratico*) zu fusionieren. Sie hofften auf diese Weise, bei den kommenden Wahlen eine kompaktere Wahlkoalition bilden zu können, aus der eine regierungsfähige Mehrheit hervorgehen würde. Der neuen Sammelpartei schlossen sich sieben Kleinparteien an.<sup>46</sup> Bestrebungen des Chefs der *Forza Italia*, Silvio Berlusconi, die rechte Wahlkoalition *Casa delle Libertà* ebenfalls in eine Parteienföderation zu transformieren, scheiterten dagegen am Widerstand dreier Bündnispartner.<sup>47</sup> Bei den vorgezogenen Wahlen von 2008 bildeten aber *Forza Italia* und *Alleanza Nazionale* eine gemeinsame Liste unter dem Namen *Il Popolo della Libertà*, aus der im März 2009 eine große Sammelpartei gleichen Namens hervorging.<sup>48</sup> Infolge dieses Konzentrationsprozesses bestanden die beiden konkurrierenden Wahlkoalitionen der rechten und der linken Mitte bei den vorgezogenen Neuwahlen 2008 nur noch aus zwei bzw. drei Koalitionspartnern.<sup>49</sup> Dafür kandidierten diesmal aber 25 selbständige Listen.

2. Die Koalitionsbildung führte erneut zu einer Konzentration der Stimmen auf der elektoralen Ebene. Beide konkurrierenden Wahlkoalitionen erhielten bei der Kammerwahl 2006 zusammen eine absolute Stimmenmehrheit von 99,55% und damit alle Inlandsmandate (617). Die zwölf allein angetretenen Parteien blieben mit ihren Stimmenanteilen weit unter der 4%-Hürde und gingen damit leer aus.<sup>50</sup> 2008 gewannen die beiden großen Koalitionen bei der Kammerwahl zusammen erneut die absolute Stimmenmehr-

44 Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni- Camera del 9 Aprile 2006. <http://elezionistorico.interno.it/index>. 20.12.2011.

45 Eine ausführliche Analyse der Wahlen 2006 findet sich bei Paolo Feltrin, Davide Fabrizio, »Proporzionale con premio di maggioranza: un sistema elettorale (inconsapevolmente) efficace« in: Paolo Feltrin, Paolo Natale, Luca Ricolfi (Hg.), *Nel segreto dell'urna. Un'analisi delle elezioni politiche del 2006*, Torino 2007, S. 111–140.

46 Dieser Prozentsatz entsprach 22.755 Stimmen.

47 *Alleanza Nazionale*, *Lega Nord* und *Unione Democratici Cristiani di Centro*.

48 Cf. Isabel Kneisler, *Das italienische Parteiensystem im Wandel*, 2011, S. S. 160ff.

49 Die Mitte-Linkskoalition Veltroni aus dem *Partito Democratico* und *Italia dei Valori*, die Mitte-Rechtskoalition Berlusconi aus *Il Popolo della Libertà*, *Lega Nord* und *Movimento per l'autonomia – Alleanza per il Sud*.

50 Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni-Camera del 9 Aprile 2006. <http://elezionistorico.interno.it/index..13/05/2001>. 29.9.2011.

heit (84,36%) und dank der Mehrheitsprämie des Siegers 579 der 617 Mandate. Von den 25 allein antretenden Listen erhielten aber nur zwei Listen mit einem Stimmenanteil von 6,01% 38 Mandate.<sup>51</sup>

Das korrigierte Verhältniswahlrecht von 2005 funktioniert somit infolge seiner Mehrheitsprämie wie ein relatives Mehrheitswahlrecht mit anschließender Aufschlüsselung der Mandate zwischen den Koalitionären.<sup>52</sup>

3. Die Vergabe der Mehrheitsprämie bewirkte eine erhebliche Verzerrung des Wählerwillens. Besonders kraß war diese bei den Kammerwahlen 2006. Infolge des sehr knappen Ergebnisses erhielt die erfolgreiche Mitte-Linkskoalition *Unione* mit einem Stimmenvorsprung von nur 0,07% vor der Mitte-Rechtskoalition Berlusconi (49,81% zu 49,74%) einen Mandatsvorsprung von 63 Mandaten (340 zu 277).<sup>53</sup> Bei den Wahlen 2008 war sie dagegen weniger stark. Die siegreiche Mitte-Rechtskoalition Berlusconi gewann mit einem Stimmenvorsprung von fast 10% gegenüber der unterlegenen Mitte-Linkskoalition Prodi (46,81 % zu 37,55 %) dank der Mehrheitsprämie einen Mandatsvorsprung von 101 Mandaten (340 zu 239).<sup>54</sup>

4. Der unterschiedliche Wahlmodus von Kammer und Senat führte 2006 infolge des weitgehenden Kräftegleichgewichts zwischen den beiden großen Wahlkoalitionen bei den Inlandswahlen zu entgegengesetzten Mehrheiten in beiden Häusern des Parlaments. Da diese gleichberechtigt sind, konnte die bei der Kammerwahl erfolgreiche Mitte-Linkskoalition Prodi nur dank der Unterstützung durch fünf der sechs Auslandssenatoren sowie der Mehrzahl der Senatoren auf Lebenszeit die Regierung bilden.<sup>55</sup> 2008 gingen dagegen wieder gleichgerichtete Mehrheiten aus den Wahlen hervor, da die siegreiche Mitte-Rechtskoalition in beiden Häusern des Parlaments jeweils eine deutliche Mehrheit gewann.<sup>56</sup>

4. Durch den Zwang zur Koalitionsbildung verringerte sich die Anzahl der Parlamentsgruppen unmittelbar nach den Wahlen, nahm aber im Laufe der Legislaturperiode

51 Unter ihnen die Südtiroler Volkspartei aufgrund des Sonderstatus von Südtirol mit 0,41% der Stimmen zwei Mandat. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni- Camera del 13 Aprile 2008. <http://elezionistorico.it/index>. 16.9.2011.

52 Cf. Paolo Feltrin/Davide Fabrizio, »Il Porcellum: una legge che funziona« in: Renato Mannheimer/Paolo Natale, *Senza più sinistra*, Milano 2008, S. 23–47.

53 Der Unterschied zwischen beiden Koalitionen betrug 24.755 Stimmen, d. h. etwa der Wählerschaft einer Kleinstadt.

54 Cf. Ministero dell'Interno. Archivio Storico delle Elezioni-Camera del 13 Aprile 2008. <http://elezionistorico.it/index...16.9.2011>.

55 Cf. Camera dei Deputati-XV Legislatura-Home/Organi Parlamentari/Gruppi Parlamentari/Composizione <http://leg15.camra.it/organiparlamentarism/239/260/documentoxml.asp>. 29-01. 2012. Senato della Repubblica. XV Legislatura 2006-2008. Gruppi parlamentari. <http://www.senato.it/leg/15/BGTSchede/GruppoStorici/Grp.html>. 29.1.2012. Vier der Auslands-Senatoren waren auf den Listen der *Unione* gewählt worden, ein weiterer auf einer unabhängigen Liste. Die *Forza Italia* Berlusconis erhielt nur einen Senatssitz. Cf. Mario Corte, 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Roma 2006, S. 246.

56 Camera dei Deputati-XVI Legislatura-Home/Organi Parlamentari/Gruppi Parlamentari/Composizione <http://leg15.camra.it/organiparlamentarism/240/260/documentoxml.asp>. 29-01. 2012. Senato della Repubblica. XV Legislatura 2006-2008. Gruppi parlamentari. <http://www.senato.it/leg/16/BGTSchede/GruppoStorici/Grp.html>..29.1.2012..

wieder zu. Am Ende der XV. Legislaturperiode im April 2008 war sie in beiden Häusern des Parlaments größer als am Ende der XIV. Legislaturperiode, deren Parlamentarier noch nach dem Mattarellum gewählt worden waren. Infolge des Zusammenschlusses der gemäßigten Linken im *Partito Democratico* und der gemäßigten Rechten im *Popolo della Libertà* verringerte sie sich etwas. Dafür verlagerten sich aber die Gegensätze in die beiden Großparteien. Die Fragmentierung des Parlaments wurde daher auch diesmal in der Substanz nicht überwunden.

#### *Parlamentsfraktionen 1992-2012*

Legislaturperiode	Wahlrecht	Kammer		Senat	
		Anfang	Ende	Anfang	Ende
XI 1992-1994	Proporz	14	15	8	10
XII 1994-1996	Mattarellum	12	12	10	13
XIII 1996-2001	Mattarellum	09	09	08	10
XIV 2001-2006	Mattarellum	09	09	09	09
XV 2006-2008	Procellum	08	14	08	11
XVI 2006-2012	Porcellum	06	08	06	08

Quelle: <http://legislatura.camera.it/organiparlamentarism...29.1.2012> <http://www.senato.it/leg/11-16/BGTSchede/Gruppi/Grp.html> ...29.1.2012

Die von den Parteien der jeweils siegreichen Wahlkoalition gebildeten Regierungskoalitionen waren infolge ihrer internen Gegensätze und Rivalitäten weiterhin instabil. Die Ministerpräsidenten waren daher vor allem damit beschäftigt, die Streitigkeiten zwischen den Koalitionsparteien zu schlichten, die von ihnen geführten Regierungen nur bedingt handlungsfähig. Auch die Kleinparteien hatten ihre strategische Stellung und das damit verbundene Erpressungspotential nicht verloren. Die im Mai 2006 gebildete Mitte-Linksregierungen Prodi II wurde bereits im Mai 2008 durch die Kleinpartei UDEur gestürzt, die lediglich 1,4% der Wähler repräsentierte, aber mit ihren 14 Abgeordneten und drei Senatoren unerlässlich für die Mehrheitsbildung war. Die zentralen Ziel der Wahlrechtsreform von 2005, regierungsfähige Mehrheiten als parlamentarische Grundlage handlungsfähiger Regierungen, wurde somit abermals nicht erreicht. Auch die Distanz zwischen Wählern und Parteien hat sich wieder verstärkt. Die Parteizentralen bestimmen wie bereit beim Wahlrecht 1948 die Zusammensetzung der Listen, die Wahlmöglichkeiten der Wähler haben sich jedoch verringert, da sie über keine Präferenzstimmen mehr verfügen.

#### *Aktuelle Wahlrechtsdebatte*

Auch das Porcellum wurde heftig kritisiert. Die Kritik richtete sich vor allem gegen die blockierten Listen, die Mehrheitsprämie, die Sperrklauseln, den Koalitionszwang und

die Nominierung eines Spitzenkandidaten für das Amt des Regierungschefs. Die liberalen Gegner des Porcellum argumentierten, durch diese Elemente erhalte es einen plebiszitären, antidemokratischen Charakter. Die blockierten Listen erstickten die lokale Demokratie und beschränkten die Wahlfreiheit der Bürger, die Mehrheitsprämie transformiere das Proporzsystem in ein relatives Majorzsystem und benachteilige dadurch die kleinen Parteien, der Koalitionszwang zwingt Kleinparteien, sich mit Großparteien zu verbünden und so die Sperrklauseln zu unterlaufen, die Nominierung eines Spitzenkandidaten für das Amt des Premierministers privilegiere die großen Parteien.<sup>57</sup> Kritisiert wurden aber auch die funktionalen Mängel des Wahlrechts. Die unter dem Druck der Mehrheitsprämie gebildeten großen Wahlkoalitionen, ab 1997 großen Sammelparteien seien infolge ihrer Heterogenität und internen Gegensätze nur begrenzt handlungsfähig und daher im hohen Maße für die Immobilität und Reformunfähigkeit des Systems verantwortlich.<sup>58</sup> Die durch die Mehrheitsprämie künstlich geschaffenen Mehrheiten repräsentierten nur eine Minderheit der Wähler und schwächten dadurch die Legitimität staatlichen Handelns. Außerdem seien sie instabil und daher kaum regierungsfähig, reduzierten jedoch nicht wie intendiert die Fragmentierung des Parteiensystems auf einen konstruktiven Pluralismus.<sup>59</sup>

Als Alternativen zum Porcellum wurden verschiedene Mischsysteme vorgeschlagen, die in unterschiedlicher Weise Majorz- und Proporzelemente miteinander kombinierten. Sie orientierten sich explizit oder implizit am französischen oder am deutschen Wahlrecht. Das französische Modell Sorge für klare Mehrheiten, auch wenn es kleine Parteien benachteilige, das deutsche Modell gäbe durch seine dominante Proporzkomponente allen relevanten Parteien eine faire Chance, verhindere aber durch dessen 5%-Sperrklausel eine Fragmentierung des Parlaments und stärke durch seine Majorzkomponente die Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten.

Im Laufe der Wahlrechtsdebatte schälten sich fünf relevante Positionen heraus.

Die Mehrheit der linksdemokratischen Großpartei *Partito democratico* (PD) favorisierte ein Mischsystem aus Majorz mit zwei Wahlgängen und einer 30% Proporzkomponente, um auch den Kleinparteien eine Chance zu geben, die sie als Koalitionspartner gewinnen wollte. Verbunden werden sollten beide Komponenten ähnlich wie im Mattarellum durch ein Stimmenverrechnungsverfahren, das die Kleinparteien bei der Mandatsverteilung begünstigt. Eine Minderheit des PD, die vor allem aus Anhängern des ehemaligen Parteivorsitzenden Veltroni bestand, plädierte dagegen für ein relatives

57 Cf. Stefano Passigli, »Meglio il referendum del Mattarellum 27 giugno 2011«, <http://w.w.w.libertaeguistizia.it/2011/06/27/passigli-meglio-il-referendum-del-mattarellum...> 25.1.2012.

58 Cf. Oreste Massari, »L'illusione maggioritaria« in *Il Mulino* 3/2009, S. 389-397.

59 Cf. mit diesen Argumenten wurde bereits 1953 der Versuch der damals dominierenden Christdemokraten und ihrer laizistischen Verbündeten bekämpft, sich durch eine Mehrheitsprämie mit einer Stimmenmehrheit von 50% eine Mandatsmehrheit von 65% zu beschaffen. Dieser Versuch scheiterte jedoch am linken Massenprotest, der vor allem von den Kommunisten entfacht wurde. Cf. Gianfranco Pasquino, »Die Reform eines Wahlrechtssystems. Der Fall Italien« in: Brigitta Nedelmann (Hrg.): *Politische Institutionen im Wandel* (KZfSS Sonderheft 35), Op-laden. S. 279-304, hier S. 281.

Mehrheitssystem nach englischem Vorbild, um auch ohne Koalitionsbildung mit einer Minderheit der Stimmen zu einer Mehrheit der Mandate zu gelangen.

Einige Kleinparteien, vor allem die linkskatholische *IdV* unter Führung des ehemaligen Staatsanwalts und Berlusconi-Gegners Antonio Di Pietro, forderten die Einführung eines Mischsystems nach deutschem Vorbild, allerdings mit einer niedrigen Sperrklausel beim Proporzanteil. Als Ersatzlösung empfahlen sie eine Rückkehr zum Mattarellum. Sie wurden von Segni sowie von zahlreichen Repräsentanten ehemaliger linkskatholischer sowie linksliberaler Kleinparteien innerhalb des *Partito Democratico* unterstützt, die sich 2006 in der Mitte-Linkspartei *La Margherita* gesammelt hatten.<sup>60</sup>

Die Regionalpartei Lega Nord, die in einigen nördlichen Regionen Großpartei, landesweit aber eine Kleinpartei ist, wollte ebenfalls die Mehrheitsprämie abschaffen, um sich aus der Abhängigkeit der rechten Großpartei *PdL* zu befreien, lehnte jedoch eine Rückkehr zum Mattarellum ab und plädierte stattdessen für ein relatives Mehrheitssystem mit einer starken Proporzkomponente, das ihre Wahlchancen in ihren nördlichen Hochburgen beim Majorz, in den übrigen Landesteilen aber beim Proporz optimieren sollte.

Die rechte *PdL* verteidigt dagegen das vor ihr geschaffene Wahlrecht. Ihr neuer Generalsekretär Angelino Alfano machte sich jedoch für eine Urwahl des Spitzenkandidaten der Parteien durch die Parteimitglieder stark, und sprach sich auch für eine Wiedereinführung der Präferenzstimmen aus, um die Position der Wähler zu stärken.<sup>61</sup>

Bisher konnte sich keiner dieser Positionen durchsetzen. Die Reformbestrebungen der Mitte-Links-Regierung Prodi während der XV. Legislaturperiode (2006–2008) scheiterten am Widerstand in den eigenen Reihen. Die ihr im Mai 2008 folgende Mitte-Rechtsregierung Berlusconi verteidigte das Porcellum, dem sie ihre breite Mehrheit verdankte. Der parlamentarische Weg zur Wahlrechtsreform war damit versperrt. Daher versuchten Marco Segni und Giovanni Guzzetta bereits 2007, eine Wahlrechtsreform durch die Annullierung einiger Bestimmungen des geltenden Wahlrechts mit Hilfe eines abrogativen Referendums wie 1993 zu erzwingen. Abgeschafft werden sollte die Möglichkeit von Listenverbindungen und damit die Bildung von Wahlkoalitionen. Damit würde die Mehrheitsprämie an die Einzelliste mit dem größten Stimmenanteil fallen. Zweitens sollten Mehrfachkandidaturen verboten werden, um das sogenannte »ripescaggio« (Wiederherausfischen) zu verhindern.

Da ein Mehrfachkandidat nur ein Mandat annehmen darf, verändert er durch seine Option die Reihenfolge der Mandatsverteilung innerhalb der Wahlkreise, in denen er auf sein Mandat verzichtet. In diesen erhält dann der jeweils bestplatzierte unterlegene Kandidat das Mandat, obwohl die Wähler anders entschieden hatten.

Obwohl die Initiatoren die notwendigen Unterschriften für ihre Initiative erhielten und diese auch vom Verfassungsgericht zugelassen wurde, scheiterte das Referendum

60 U.a. Arturo Parisi, Barbera.

61 Cf. die Zusammenstellung der verschiedenen Konzepte in *La Repubblica*, 19.10.2011.



2009 an zu geringer Beteiligung, da es nicht von den Parteien unterstützt wurde.<sup>62</sup> Die Gegner des Porcellum ließen sich dadurch aber nicht entmutigen. 2011 initiierten sie gleich zwei weitere Referendumsinitiativen.

Die Initiative *Riprendiamoci il voto* des linksliberalen Politologen und ehemalige Senators Stefano Passigli wollte das bestehende Proporzsystem mit einer 4%-Sperrklausel beibehalten, aber die blockierten Listen, die Mehrheitsprämie, die Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Sperrklausel und den Zwang zur Nominierung eines Kandidaten für das Amt des Regierungschefs abschaffen. Die blockierten Listen stärkten den Einfluss der Parteizentralen auf die Kandidatenaufstellung und schränkten die Wahlfreiheit der Wähler ein. Die Mehrheitsprämie verzerrte den Wählerwillen und verletzte daher das Verfassungsgebot des gleichen Stimmengewichts (Art. 48). Außerdem zwänge sie die Parteien zur Bildung von heterogenen Wahlkoalitionen, aus denen keine regierungsfähigen Mehrheiten hervorgingen.

Die 2%-Hürde für Listen einer erfolgreichen Wahlkoalition fördere die Fragmentierung, die Nominierung eines Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten verletze das Recht des Präsidenten, einen Ministerpräsidenten seiner Wahl zu ernennen und transformiere das parlamentarische System in ein semi-präsidentielles ohne die entsprechenden Gegengewichte präsidentieller Systeme. Zum Mattarellum wollte er nicht zurückkehren, da dieses die Fragmentierung des Parteiensystems durch seinen Zwang zur Koalitionsbildung beim Majorz begünstige. Die Grundannahme, der Majorz produziere Bipolarismus und Stabilität, der Proporz aber Fragmentierung und Instabilität, sei falsch. Die ausländischen Erfahrungen, insbesondere Deutschlands, bewiesen das Gegenteil.<sup>63</sup> Unterstützt wurde Passiglis Initiative von führenden Repräsentanten der Zivilgesellschaft, u. a. Giovanni Sartori, Enzo Cheli, Umberto Ambrosoli, Andrea Romano, Domenico Fisichella, Claudio Abbado, von Liberalen, Grünen und Sozialisten, Teile des *Partito Democratico* und den großen Gewerkschaften. Auf Druck der Anhänger des Mattarellums zog Passigli am 22.9.2011 seine Initiative zurück.<sup>64</sup>

Als Alternative zur Referendumsinitiative Passiglis machte eine Minderheitsgruppe des *Partito Democratico* unter der Führung von Walter Veltroni, Arturo Parisi, Pierluigi Castagnetti einen eigenen Referendumsvorschlag. Dieser beinhaltete die Annullierung des geltenden Wahlrechts, um zum Mattarellum zurückkehren zu können. Nur dieses ermögliche den institutionellen Machtwechsel durch alternative Mehrheiten und biete auch den Kleinparteien durch seinen Proporzanteil Wahlchancen. Im Gegensatz zu Stefano Passigli waren sie überzeugt, dass ein Majorzsystem zur Bipolarität und zur Stabilität, ein Proporzsystem dagegen zur Multipolarität, Fragmentierung und instabilen

62 An der Abstimmung beteiligten sich knapp 17% statt der erforderlichen über 50% der Wähler. Cf. <http://it.wikipedia.org/wiki/legge-Calderoli> 19/10/2011.

63 Stefano Passigli: »Meglio il referendum del Mattarellum« 27 giugno 2011. <http://w.w.w. libertaegustizia.it/2011/06/27/passigli-meglio-il-referendum-del-mattarellum>. 25.1.2012. Die Referendumsfragen finden sich unter <http://www.referendumleggeelettorale.it/cosa-vogliamo.htm> 23.11.2012.

64 Referendum Elettorale- <http://firmovotoscelgo.wordpress.com/2011/09/22adnk-legge-elettorale-e-page-parisi-passigli-unit-per>. 27.11.2011.

Mehrheiten führe. Für die Initiative engagierten sich zahlreiche Kleinparteien der rechten und linken Mitte, u. a. *Italia dei Valori*, die *ökologische Linke*,<sup>65</sup> die Wahlrechtsreformgruppe um Mario Segni, aber auch Phantomparteien wie die Liberale Partei (*PLI*). Über 1.200.000 Bürger, unter ihnen über hundert Verfassungsrechtler, unterstützten sie per Unterschrift.<sup>66</sup> Trotzdem ließ das Verfassungsgericht das Referendum mit dem Argument nicht zu, eine Abschaffung des geltenden Wahlrechts habe zur Folge, dass Italien überhaupt kein Wahlrecht habe. Das aber sei verfassungswidrig.<sup>67</sup>

Nun griffen die Parteiführungen das Thema wieder auf. Vertreter der kleinen Zentrumsparteien wollten allerdings erst einmal die Institutionen reformieren. So forderten sie eine Abschaffung des perfekten Bikameralismus, um eine Blockierung des Verfassungssystems durch entgegengerichtete Mehrheiten in Kammer und Senat zu verhindern, wie sie nach den Wahlen 2006 drohte und eine Reduzierung der Zahl der Parlamentarier, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu erhöhen.<sup>68</sup> Die beiden dominierenden Großparteien *PS* und *PdL* verbanden dagegen wahlrechtliche und institutionelle Fragen, um für eine Wahlrechtsreform eine breite parlamentarische Mehrheit zu finden. Durch institutionelle Reformen soll der perfekte Bikameralismus abgeschafft, die Zahl der Parlamentarier reduziert, die Stabilität der Regierung und die Position des Regierungschefs gestärkt werden. Das gegenwärtige Wahlrecht soll so geändert werden, dass die Wähler wieder mehr Einfluss auf die Wahl ihrer parlamentarischen Repräsentanten haben, die Bipolarisierung erhalten bleibt und die Fragmentierung verringert wird. Gegen diese Absicht der großen protestierten lautstark die kleinen Parteien, insbesondere *IdV* und *Lega Nord*. Ein Allparteienkonsens in der Wahlrechtsfrage ist somit nicht in Sicht.<sup>69</sup> Die Wahlrechtsdebatte geht daher weiter. Falls sie nicht bald zu einem konkreten Ergebnis führt, dürften daher die nächsten Parlamentswahlen nach dem geltenden Wahlrecht stattfinden. Das Spannungsverhältnis von Repräsentativität und Stabilität bliebe somit in seiner gegenwärtigen Form erhalten.

### Zusammenfassung

Italienische Regierungen sind meisten instabil und nur begrenzt handlungsfähig. Dafür werden neben der starken Machtverteilung in den Institutionen vor allem die Heterogenität des Parteiensystems verantwortlich gemacht. Mit Hilfe des Wahlrechts wird nun versucht, trotzdem bei Wahlen stabile, regierungsfähige Parlamentsmehrheiten zu erhalten und langfristig auch das Parteiensystem zu vereinfachen. Dabei stehen Wahl-

65 *Sinistra ecologie e libertà*.

66 Cf. Mario Segni – News in Liquida, <http://www.liquida.it/mario-segni>. Ferner: Inizia la marcia dei referendum pro-Mattarellum. <http://www.Rai.news/24.it/it.news.php?newsid=154519>. 25.1.2012.

67 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/12/referendum-oggi-voto-della-consulta-pietro-all-attacco-tavol>. 13.1.2012.

68 Cf. La Repubblica, 21.12.2011, ferner 4.01.2012.

69 Cf. Il Fatto Quotidiano, 8.2.2012. <http://www.wallstreetitalia.com/articolo-stampa.aspx?IdPage=1319149> 11.2.2012.

rechtsreformer vor dem Problem, wie sie Repräsentativität und Stabilität miteinander in Einklang bringen können. Die Erste Republik (1946-1994) begünstigte die Repräsentativität mit Hilfe eines fast reinen Verhältniswahlrechts, um möglichst alle demokratischen Kräfte in das parlamentarische System zu integrieren. Dadurch wurde die Vielfalt des Parteiensystems auf das Parlament übertragen. 1993 wurde daher ein kompliziertes Mischsystem aus Elementen des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts, das Mattarellum, eingeführt. Dieses begünstigte die Bipolarisierung und Konzentration des Parteiensystems, führte jedoch nicht zu stabilen Mehrheiten, da sich die Wahlkoalitionen dort wieder auflösten. 2005 kehrte Italien deshalb zum Verhältniswahlrecht zurück, korrigierte es jedoch durch eine 4%-Klausel und eine Mehrheitsprämie für den Wahlsieger. Es wirkte wie ein Mehrheitswahlrecht mit anschließender Aufschlüsselung der Mandate unter den siegreichen Parteien. Auch wenn diese gemeinsam die Regierung bildeten, so waren auch sie nur begrenzt handlungsfähig. Daher werden heute Mischsysteme diskutiert, die sich explizit oder implizit am deutschen Modell orientieren, dieses aber oft fehlerhaft rezipieren.

### *Summary*

Italian Governments are often instable and their acting capabilities are limited. One of the main reasons is to be seen in the electoral system. Reforms of this system should find a just balance between representation and stability. During the First Republic (1946-1994) a proportional system also offered small parties the possibility of parliamentary representation. As a consequence it was very difficult to form stable majorities and governments. During the severe crisis of the party system 1992/1994 it therefore was replaced by a mixed system of proportional representation and majorz. It favored the bipolarization and concentration of the party system during elections, but it did not create parliamentary and governmental stability. In 2005 the Berlusconi government III returned to the proportional system of the First Republic, but added a 4% barrage and a premium for the majority. So it had the effect of a majority system with the distribution of the seats of the winning coalition to its components. It produced large, but instable majorities and governments with limited acting capabilities. The discussion about the electoral system is therefore going on.

*Roland Höhne, Between Representation and Stability. Electoral System and Electoral Reform in Italy*