

## Italien – Aufbruch zur Mehrheitsdemokratie? Verfassungsreformen, Wahlgesetze und Verfassungsgerichtsurteile

Oskar Peterlini

Trotz heftiger Proteste und Verfassungsklagen hat Italien seit dem 12. November 2017 ein neues Wahlgesetz – Rosatellum, so der klingende Name.<sup>1</sup> Und wieder stellt sich die Frage: In welche Richtung bewegt sich Italiens Demokratie? Die Väter der Verfassung von 1948 hatten einen Regionalstaat entworfen, der nur zögernd und erst in den 1970er Jahren verwirklicht wurde.<sup>2</sup> Nach verschiedenen gescheiterten Versuchen gab sich Italien mit einer Verfassungsreform 2001 einen Ruck zu stärkerer Regionalisierung mit einigen föderalen Prinzipien.

Das Parteien- und Wahlsystem war 1948 pluralistisch und proportional angelegt worden, breite Koalitionsregierungen waren die Regel. Seitdem erfolgten mehrere Anläufe in die gegenteilige Richtung. 1993 kam es zu einer ersten Wende im Wahlsystem. Die jüngsten Verfassungs- und Wahlrechtsreformen zeigen das Bemühen, weg von der Konsens- zu einer Mehrheitsdemokratie zu gelangen. Das Pendel schlägt aber immer wieder zurück.

Diese Transitionen sollen im Folgenden systematisch anhand der Merkmale, die *Arend Lijphart* für Konsens- versus Mehrheitsdemokratien herausgearbeitet hat<sup>3</sup>, analysiert werden. Die ersten fünf fasst er etwas eng<sup>4</sup> als Exekutive-Parteien-Dimension zusammen: (1) Koalitions- vs. Alleinregierung, (2) starke Legislative vs. Exekutive, (3) mehr Parteien vs. eine, (4) Proporzwahl vs. Majorz, (5); die nächsten fünf als Föderalismus-Unitarismus Dimension: korporative Interessengruppen vs. pluralistische; (6) Föderalismus vs. Zentralismus, (7) zwei Kammern vs. eine (8) starre Verfassung vs. flexible, (9) richterliche Gesetzesprüfung vs. keine, (10) autonome Zentralbank vs. abhängige.

Auf quantitative Feinabstimmungen, Kritik<sup>5</sup>, neue Muster<sup>6</sup> und eine Bewertung sei der Kürze wegen verzichtet. Sie ändern nichts an der Eignung der *Lijphartschen* Kriterien, die

- 1 Gesetz vom 3. November 2017, Nr. 165, seit 12. November in Kraft, im politischen Jargon „Rosatellum bis“, nach dem Einreicher des Gesetzentwurfes, dem PD-Abgeordneten *Ettore Rosato*, benannt.
- 2 Vgl. unter anderem *Alexander Grasse*, Italiens langer Weg in den Regionalstaat, Opladen 2000; *ders.*, §101 Dissoziativer Föderalismus (2): Föderalismus in Italien, in: *Ines Härtel* (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Berlin / Heidelberg 2012, S. 797 – 816.
- 3 Vgl. *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy, New Haven / London 2012.
- 4 Vgl. *Steffen Kailitz*, *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale 1999, in: *ders.* (Hrsg.), Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2007, S. 237 – 240.
- 5 Vgl. unter anderem *Manfred G. Schmidt*, Vier Welten der Demokratie, Symposium zum 85. Geburtstag von Gerhard Lehmsbruch, Berlin am 3. Mai 2013; *Nils-Christian Bormann*, Patterns of Democracy and Its Critics, Zürich 2010, aktualisiert: [https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS\\_DAM\\_2015/WorkingPapers/Living\\_Reviews\\_Democracy/Bormann.pdf](https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Bormann.pdf) (Abruf am 16. Oktober 2017); *Adrian Vatter*, Three Dimensions of Democracy? Lijpharts Typology and Direct Democracy, Helsinki 2007; *André Kaiser / Matthias Lehnert / Bernhard Müller / Ulrich Sieberer*, The Democratic Quality of Institutional Regimes, in: Political Studies, 50. Jg. (2002), H. 2, S. 313 – 331.
- 6 Vgl. *Roland Czada*, Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: *Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden 2010, S. 285 – 307.

Transition in Italien zu messen. Zum Vergleich erfolgen Querverweise zum österreichischen Bundesverfassungsgesetz (BVG-Ö) und zum deutschen Grundgesetz (GG).

### 1. Das Albertinische Statut: Zentralismus, Mehrheitswahl und flexible Verfassung

Italien war bis zu seiner Vereinigung (1861) in viele Stadtstaaten aufgeteilt. Schon in der Restaurationszeit nach dem Wiener Kongress (1814/1815) entfaltete sich, wie in anderen europäischen Staaten auch<sup>7</sup>, eine rege politische und wissenschaftliche Diskussion, um diese in föderaler Form zusammenzuschließen.<sup>8</sup> Aber es kam anders, als die großen Föderalisten gehofft hatten, wie etwa die Dichter *Ugo Foscolo* und *Francesco Benedetti* oder die Denker *Carlo Cattaneo* und *Giuseppe Ferrari*.<sup>9</sup>

Sizilien und die größten Teile der Halbinsel wurden durch *Viktor Emanuel II. von Savoyen* und die militärischen Aktionen von *Giuseppe Garibaldi* an das Königreich Sardinien-Piemont angegliedert. Damit übernahm 1861 das neue Königreich Italien sowohl das Albertinische Statut, das König *Carlo Alberto von Savoyen* schon 1848 erlassen hatte<sup>10</sup>, als auch das Wahlgesetz<sup>11</sup> und gab sich keine eigene Verfassung.<sup>12</sup>

Das Statut lehnte sich an die Verfassungen Frankreichs (1830) und Belgiens (1831) an. Trotz der gemäßigten Übernahme liberaler Grundsätze der Französischen Revolution behielt der König die zentrale Rolle.<sup>13</sup> Die Gesetze wurden von ihm und zwei gleichberechtigten Kammern gegeben. Er ernannte die Mitglieder des Senates, wichtige Amtsträger und große Persönlichkeiten der italienischen Kultur.<sup>14</sup>

Die 204 Deputierten der Camera dei deputati (Erste Kammer) wurden mit Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen in zwei Wahlgängen gewählt, nach dem Muster der französischen Chartre constitutionnelle (Fassung von 1830).<sup>15</sup> Wahlberechtigt waren nur zwei Prozent der Bevölkerung. Das Frauenwahlrecht wurde erst 1945 eingeführt.<sup>16</sup> Dadurch fehlte dem Parlament die Kraft der Repräsentativität, so dass das politische System als „pseudo-parlamentarisches Regime“ bezeichnet wird.<sup>17</sup> Aus dem gleichen Grund fehlten echte politische Par-

7 Vgl. *Antonio D’Atena*, *Diritto regionale*, Turin 2010, S. 7.

8 Zum Föderalismus in Italien vgl. unter anderem *Francesco Maria Provenzano*, *Federalismo, Devolution, Secessione*, Cosenza 2011; *Giuseppe Gangemi*, *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, in: *Gaspere Nevola* (Hrsg.), *Altre Italie*, Rom 2003, S. 133; *Alexander Grasse*, a.a.O. (Fn. 2), S. 47; *Attilio Danese*, *Il federalismo*, Rom 1995; *Claudio Cressati*, *Federalism and Regionalism in Italy*, in: *Franz Knipping* (Hrsg.), *Federal Conceptions in EU Member States*, Baden-Baden 1994, S. 95 – 102.

9 Vgl. *Francesco Maria Provenzano*, ebenda, S. 163 – 179.

10 Vgl. *Giandomenico Falcon*, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padua 2008, S. 145.

11 Vgl. Kgl. Dekret vom 17. März 1848, Nr. 680.

12 Archivio storico della Camera 1848, <http://storia.camera.it/img-repo/ods/2013/06/25/CD1710000003.pdf> (Abruf am 16. Oktober 2017).

13 Vgl. *Paolo Caretti / Ugo De Siervo*, *Istituzioni di diritto pubblico*, Turin 2004, S. 49.

14 Vgl. *Oskar Peterlini*, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens*, Wien 2012, S. 96; *Senato*, *La storia del Senato*, <https://www.senato.it/1022> (Abruf am 16. Oktober 2017).

15 Vgl. *Augusto Barbera / Carlo Fusaro*, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2014, S. 456 – 457.

16 Zur Geschichte des Wahlrechtes vgl. *Pier Luigi Ballini*, *La questione elettorale nella storia d’Italia*, Band I und II, Rom 2003; *Da Crispi a Giolitti*, Rom 2007; *Le elezioni nella storia d’Italia dall’Unità al fascismo*, Rom 1988.

17 *Giuseppe Maranini*, *Storia del potere in Italia*, Florenz 1967, S. 139; *Stefano Jacini*, *Pensieri sulla politica italiana*, Florenz 1889. Übersetzung des Verfassers.

teien. Erst seit 1862, mit der Gründung der Sozialistischen Partei Italiens (PSI), kann man von Partei reden.<sup>18</sup> Die historische Rechte, die von Beginn bis 1876 allein regierte, dann die Linke<sup>19</sup> konnten nicht als solche klassifiziert werden. Sie waren einfach Kartelle von Notabeln mit eigenen feudalen Wahl-Lehen und häufigem Wechsel („Trasformismo“) der Parlamentarier von einer Gruppe zur anderen.

Der König ernannte auch die Regierungen, die aber von Beginn an die Zustimmung des Parlaments für ihre Ziele suchten. Mit Vertrauensabstimmungen stärkten sie sich gegenüber dem König und dem Parlament. Die Rolle des Königs wurde allmählich zurückgedrängt, blieb aber in Krisenzeiten entscheidend.<sup>20</sup> Der Präsident des Ministerrates wurde zur zentralen Figur.

Eine weitere Schwäche des Albertinischen Statutes war, dass es (de facto) mit einfachem Gesetz abänderbar war und bei Verletzungen von Grundprinzipien dem Missbrauch (wie im Faschismus) nicht standhalten konnte.<sup>21</sup> Das Italien nach der Einigung war also, gemäß den Kriterien *Lijpharts*, eine Mehrheitsdemokratie.

## 2. Die Verfassung von 1948: Vielfalt, Konsens und schwacher Regionalismus

Die Schrecken des Faschismus führten die Verfassungsväter 1946/1947 im schwierigen Ringen und mit der Bereitschaft zum Kompromiss dazu – neben den Grundrechten – starke Sicherungen gegen einen neuen Tyrannen vorzusehen.<sup>22</sup>

### 2.1. Mehrparteiensystem und Koalitionen

Mit einem stark auf dem Parlament fußenden und „entfesselten (,esasperato‘) Mehrparteiensystem“<sup>23</sup>, wurde der einzigen Partei des Faschismus der Pluralismus entgegengesetzt.<sup>24</sup> Die klassischen gesellschaftlichen Trennlinien („Cleavages“)<sup>25</sup> zogen sich durch die politische Parteienlandschaft, die liberalen, katholischen und sozialistisch-kommunistischen Kräfte. Man setzte deshalb auf eine Demokratie der Massenparteien<sup>26</sup> bezie-

18 Vgl. Partito Socialista Italiano, *La Storia*, <http://www.partitosocialista.it/la-storia/>; Treccani, Partito socialista italiano, *Dizionario di Storia*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/partito-socialista-italiano\\_\(Dizionario-di-Storia\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/partito-socialista-italiano_(Dizionario-di-Storia)/) (Abruf jeweils am 16. Oktober 2017).

19 Vgl. *Tiziana Noce*, *L'Italia dopo l'unità*, Grandangolo Storia, Corriere della Sera RCS MediaGroup, Mailand 2015.

20 Vgl. *Augusto Barbera*, *Fra governo parlamentare e governo assembleare*, in: *Quaderni costituzionali*, 32. Jg. (2011), H. 1, S. 9 – 37.

21 Vgl. *Paolo Caretti / Ugo De Siervo*, a.a.O. (Fn. 13), S. 65 – 68.

22 Die Verfassung wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung am 22. Dezember 1947 verabschiedet, vom provisorischen Staatsoberhaupt am 27. Dezember 1947 verkündet und trat am 1. Januar 1948 in Kraft. Vgl. auch *Stefano Ceccanti*, *Come nasce la paura del tiranno*, in: *Il Foglio* vom 22. März 2015, S. 1.

23 *Roberto Bin / Giovanni Pitruzzella*, *Diritto pubblico*, Turin 2016, S. 146 f. Übersetzung des Verfassers.

24 Vgl. *Alberto Predieri*, *I partiti politici*, in: *Piero Calamandrei / Alessandro Levi* (Hrsg.), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Florenz 1950, S. 171 – 215, S. 207.

25 Vgl. *Seymour Martin Lipset / Stein Rokkan*, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Toronto 1967, S. 1 – 65.

26 Vgl. *Maria Daniela Poli*, *Der Wandel der politischen Parteien in Italien*, in: *ZParl*, 47. Jg. (2016), H. 4, S. 800 – 813.

ungsweise die „Republik der Parteien“<sup>27</sup>. Diese sollten gezwungen werden, ein Einvernehmen über die zukünftigen Reformen zu finden.<sup>28</sup>

In Rom teilte sich jahrzehntelang eine Vielzahl von Parteien, rund um die Democrazia Cristiana (DC), die Macht.<sup>29</sup> Die Verfassungsgebende Versammlung hatte in der Verfassung das Wahlsystem offen gelassen, bestätigte aber mit ordentlichem Gesetz das Proporzsystem für die Kammer.<sup>30</sup> Für den Senat führte sie zwar Einerwahlkreise mit Mehrheitswahl ein; die Sitze wurden aber nur bei Erreichen der hohen Hürde von 65 Prozent zugeteilt, darunter wurde nach Proporzverfahren – und dies war, von Einzelfällen abgesehen, die Regel.<sup>31</sup>

Die DC koalierte mit ihrer relativen Mehrheit (39 bis später 33 Prozent) mit den kleineren Partnern der linken, zeitweise der rechten Mitte und beherrschte die politische Szene bis Anfang der 1990er Jahre. Zudem gab es eine inoffizielle Konkordanz mit der stärksten Opposition, der Kommunistischen Partei Italiens (PCI), die die großen Arbeitermassen vertrat und 30 Jahre lang knapp hinter der DC lag.<sup>32</sup> Bei der Europawahl 1984 überholte die PCI (33,33 Prozent) tatsächlich die DC (32,97 Prozent). Bei nationalen Parlamentswahlen hätte dieses Ergebnis Italien in die Hände der PCI gebracht.<sup>33</sup>

Trotz dieser Frontstellung suchte die DC in großen Fragen und bei der Besetzung von institutionellen Ämtern immer die Absprache mit den Kommunisten, so zum Beispiel im Falle der Präsidentenämter in Kammer und Senat und in den Ausschüssen. Ein interessantes Zeichen war auch die Zustimmung des PCI zur neuen Südtirol-Autonomie. Damit erreichte das Verfassungsgesetz (Nr. 1/1971) die damals notwendige Zweidrittelmehrheit, um ein italienweites Referendum zu vermeiden.<sup>34</sup>

DC-Präsident *Aldo Moro*, neben Ministerpräsident *Giulio Andreotti* einflussreichster Politiker Italiens, wurde Opfer seines Plans, dem so genannten Historischen Kompromiss mit der PCI. Zu viele Gegenspieler auf der Weltbühne (die USA und die Sowjetunion) wie auch im Inneren stemmten sich gegen eine Beteiligung der Kommunisten an der Regierung. Von den Roten Brigaden gekidnappt, wurde er im Mai 1978 ermordet. Der Kompromiss wurde damit zwar nicht verwirklicht, am Charakter der Konsensdemokratie änderte das aber wenig.

## 2.2. Einheitsstaat mit unterschiedlichen Regionalautonomien

Der Staatsaufbau war zwar eher zentralistisch, sah aber mehrere Ebenen in einem Regionalstaat vor.<sup>35</sup> So vollzog Art. 5 Verf-I einen eindeutigen Bruch mit der zentralisierten Form des Albertinischen Statutes und besonders des Faschismus. Er stellte einen Kompromiss

27 *Pietro Scoppola*, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945 - 1996)*, Bologna 1997.

28 *Augusto Barbera / Carlo Fusaro*, a.a.O. (Fn. 15), S. 466.

29 Vgl. *Maria Daniela Poli*, a.a.O. (Fn. 26), S. 800; *Gianfranco Pasquino*, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna 2014.

30 L. 20.1.1948, n. 6.

31 L. 6. Februar 1948, n. 29, Norme per la elezione del Senato della Repubblica, *Gazzetta Ufficiale* (G.U.) 7. Februar 1948, Supplemento ordinario n. 31.

32 Die Absprachen mit der PCI, erfolgten im Rahmen des so genannten Arco costituzionale, der Parteien, die an der Verfassung mitgearbeitet hatten, oft hinter den Kulissen.

33 Vgl. *Oskar Peterlini*, *Minderheitenschutz und Wahlsysteme*, Wien 2012, S. 137.

34 *Ders.*, a.a.O. (Fn. 14), S. 126 f.

35 Vgl. *Antonio D'Atena*, a.a.O. (Fn. 7), S. 10; *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14), S. 98.

zwischen den divergierenden Haltungen dar, indem er einerseits die Einheitlichkeit der „einen, unteilbaren“ Republik untermauerte, diese aber andererseits verpflichtete, die „lokalen Selbstverwaltungen („autonomie locali“) anzuerkennen und zu fördern“ und die „staatliche Verwaltung zu dezentralisieren“.<sup>36</sup> Auch musste die Republik die Grundsätze und Formen der Gesetzgebung den Erfordernissen der Autonomie und Dezentralisierung anpassen. Wegen seiner Bedeutung reihte die Verfassungsgebende Versammlung diesen Artikel nicht unter den Staatsaufbau ein (2. Teil der Verf-I), sondern (am Anfang) unter die grundlegenden Rechtssätze. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) beruft sich in seinen Auslegungen immer wieder darauf.<sup>37</sup> So stellt Art. 5 einen Leitfaden, „fast das interne Gesicht“ der Souveränität des Staates dar.<sup>38</sup>

De facto war der Staatsaufbau allerdings lange Zeit eher zentralistisch. Die Regionen blieben bis Mitte der 1970er Jahre auf dem Papier. Sie hatten nur achtzehn einfache Zuständigkeiten, und zwar lediglich konkurrierender Art.<sup>39</sup> Konkurrierend bedeutet dabei eine materiell beschränkte Zuständigkeit der Regionen, für die das Staatsgesetz die wesentlichen Grundsätze festlegt (Art. 117 Abs. 3 Verf-I), ähnlich dem Art. 12 des österreichischen BVG. Als weitere Grenze galt das so genannte nationale Interesse, worüber im Streitfall von den Kammern (also politisch) zu entscheiden war.<sup>40</sup> Die Regierung konnte Regionalgesetze rückverweisen (Art. 127 Verf-I, in der Fassung von 1948). Auch beschränkte sich der Staat nicht auf die „wesentlichen Grundsätze“, sondern diktierte Details<sup>41</sup>, womit er den Gestaltungsrahmen der Regionen weiter einschränkte.

Eine eigene Rolle nehmen aus geschichtlichen, kulturellen und politischen Gründen die fünf Regionen mit Sonderstatut ein. Für Sizilien, Sardinien, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien und Aosta gelten eigene, mit Verfassungsgesetz erlassene Autonomiestatuten (Art. 116 Verf-I). Hier spürt man den Einfluss der spanischen Verfassung der 2. Republik, die unterschiedliche Regionalautonomien vorsieht.<sup>42</sup> Für Südtirol wurde der Sprachgruppen-Proporz in den Organen verfassungsrechtlich festgeschrieben – ein obligatorischer Konsens.<sup>43</sup>

Im Unterschied zu Bundesstaaten hat Italien keine Länderkammer. Das Parlament besteht aus zwei gleichberechtigten Teilen, der Abgeordnetenkommission mit 630 und dem Senat mit 315 Mitgliedern sowie einigen Senatoren auf Lebenszeit (Art. 55-59 Verf-I).<sup>44</sup> Mit der

36 Diese und alle folgenden Zitate aus der Verf-I werden aus der offiziellen Übersetzung der Region Trentino Südtirol übernommen: [http://www.regione.taa.it/Moduli/943\\_COSTITUZIONE.pdf](http://www.regione.taa.it/Moduli/943_COSTITUZIONE.pdf) (Abruf am 11. Dezember 2017).

37 Vgl. *Filippo Benelli*, Commento all'art. 5, in: *Sergio Bartole / Roberto Bin* (Hrsg.), *Commentario Breve alla Costituzione*, Padua 2008, S. 50.

38 Vgl. *Giorgio Berti*, Commento all'art. 5, in: *Giuseppe Branca* (Hrsg.), *Commentario della costituzione*, Bologna 1975, S. 277. Übersetzung des Verfassers.

39 Vgl. *Antonio D'Atena*, a.a.O. (Fn. 7).

40 Vgl. *Filippo Benelli*, I criteri di allocazione, delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in: *Istituzioni del federalismo*, 28. Jg. (2007), H. 1, S. 11 – 37, S. 15.

41 Vgl. *Augusto Barbera / Carlo Fusaro*, a.a.O. (Fn. 15), S. 340.

42 Vgl. *Antonio D'Atena*, a.a.O. (Fn. 7).

43 Vgl. *Oskar Peterlini*, *Der ethnische Proporz in Südtirol*, Bozen 1980.

44 Ehemalige Staatspräsidenten und fünf vom Staatspräsidenten für hohe Verdienste ernannte Bürger (Art. 59 Verf-I). Die Größe des Senats und der Kommission haben sich im Laufe der Zeit geändert, zum Beispiel kamen die Auslandswahlkreise dazu (siehe Art. 1 Verfassungsgesetz vom 23. Januar 2001, Nr. 1), die Grundsätze blieben aber gleich.

Verfassung von 1948 wurde Italien also nach *Lijpharts* Kriterien eine Konsensdemokratie: Koalitionen, Absprachen mit der Opposition, ein starkes Parlament, von dem die Regierung abhängt, viele Parteien, ein vorwiegend proportionales Wahlsystem, ein – allerdings schwacher – Regionalismus mit mehreren Ebenen, ein perfektes Zweikammersystem.

### 3. Die Reformversuche der 1980er und 1990er Jahre

Lange Zeit verspürte man in Italien keine Notwendigkeit, die Verfassung „instand zu halten“<sup>45</sup>. Nur lokale politische Bewegungen<sup>46</sup> verfolgten das Ziel stärkerer Föderalisierung.<sup>47</sup> Erst ab den 1980er Jahren erwachte der Wille, den Staatsaufbau zu reformieren.<sup>48</sup>

Die Wende leitete *Bettino Craxi* ein, Sekretär der PSI, als er im Herbst 1979 die Idee einer „Großen Reform“ der Verfassung lancierte. Er wollte mit der Reform des Wahlsystems und des Zweikammersystems, der Direktwahl des Staatspräsidenten, was in Richtung einer Präsidialrepublik ging, den Regierungen Stabilität verleihen.<sup>49</sup> Die nötigen Mehrheiten kamen aber genau so wenig zustande wie bei den folgenden Anläufen. So versuchte *Giovanni Spadolini* 1982 vergeblich, mit einem Zehn Punkte-Katalog bei gesetzlichen Maßnahmen und der Reform der Geschäftsordnungen der Kammern anzusetzen.<sup>50</sup> Eine mit Verfassungsgesetz 1983 eingesetzte Kommission beider Kammern, nach ihrem Vorsitzenden *Aldo Bozzi* von der Liberalen Partei „Bicamerale Bozzi“ benannt<sup>51</sup>, plante die Reduzierung der Parlamentssitze, die Trennung der Aufgaben von Kammer und Senat und die Einschränkung der Wahlwerbung.<sup>52</sup>

In den reichen Nordregionen, vor allem in der Lombardei und im Veneto hatten sich Ende der 1970er Jahre verschiedene föderalistische Bewegungen gebildet und sich 1989 in Bergamo zur „Lega Nord“ zusammengeschlossen, die eine Föderalisierung des Staates verlangte.<sup>53</sup> Mit Attacken gegen das „korrupte Rom“ und mit dem Föderalismusgedanken wurde sie zu einer einflussreichen politischen Kraft.<sup>54</sup>

Eine gewisse Schubkraft ging auch zu Beginn der 1990er Jahre von den Regionen aus, die ein verstärktes Selbstbewusstsein entwickelt hatten.<sup>55</sup> Sie forderten eine Beschränkung

45 *Alessandro Pizzorusso*, *La Costituzione ferita*, Bari 1999, S. 47. Übersetzung des Verfassers.

46 Südtiroler Volkspartei (SVP), Union Valdotaïne (UV), Partito Sardo d’Azione.

47 Vgl. *Giuseppe Gangemi*, a.a.O. (Fn. 8), S. 146.

48 Vgl. *Oskar Peterlini*, *Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien*, FÖDOK 25, Institut für Föderalismus, Innsbruck 2007, S. 16.

49 Vgl. *Gennaro Acquaviva / Luigi Covatta* (Hrsg.), *La “grande riforma” di Craxi*, Marsilio, Padua 2010; *Gennaro Acquaviva / Luigi Covatta* (Hrsg.), *Decisione e processo politico, La lezione del governo Craxi [1983 - 1987]*, Venedig 2014, S. 10.

50 Vgl. *Alessandro Pizzorusso*, a.a.O. (Fn. 45); *Francesco D’Onofrio*, *Federalismo e Assemblea Costituente Gruppo CCD del Senato*, Rom 2001.

51 Vgl. Camera dei Deputati, 1983 - 85, <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifCost/dossier/prec05.htm> (Abruf am 17. Oktober 2017).

52 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14), S. 202.

53 Vgl. *Renato Mannheimer* (Hrsg.), *La Lega Lombarda*, Feltrinelli, Mailand 1991.

54 Vgl. *Oskar Peterlini*, *Südtirols Vertretung am Faden Roms*, in: *Peter Hilpold* (Hrsg.), *Minderheitenschutz in Italien*, Wien 2009, S. 37 – 140, S. 79.

55 Vgl. *Raffaele Bifulco*, *Le Regioni. La via italiana al federalismo*, Bologna 2004; *Claudia Petraccone*, *Federalismo e autonomia in Italia dall’unità ad oggi*, Laterza / Bari 1995; *Achille M. Chiappetti*, *Il rebus del „federalismo all’italiana“*, Turin 2004.

der Zuständigkeiten des Staates durch eine Umkehrung der Generalklausel zu Gunsten der Regionen.<sup>56</sup> Einen ersten entscheidenden Schritt in Richtung Föderalismus setzte der Verfassungsausschuss der Kammer aber erst 1991. Er verwarf den bescheidenen Reformtext des Senates und einigte sich auf den Entwurf seines Vorsitzenden, des Sozialisten *Silvano Labriola*, in dem ein Senat der Regionen und die Umkehrung der Residualklausel vorgesehen waren.<sup>57</sup>

Die zweite „Bicamerale De Mita / Jotti“ (1992 bis 1994), nach ihren Vorsitzenden *Ciriaco De Mita* (DC) und *Nilde Jotti* (PCI) benannt (auch ihre Parteizugehörigkeiten ein Beleg der Konkordanz), legte im Januar 1994 ein organisches Projekt zur Reform der Verfassung vor.<sup>58</sup> Die Residualklausel sollte zugunsten der Regionen umgedreht werden, eigene Rechtsinstitute sollten die regionale Autonomie schützen. Diese Kommission fiel den Korruptionsskandalen („Tangentopoli“) zum Opfer.<sup>59</sup>

Die erste große Reform zur Dezentralisierung gelang nicht auf der Verfassungsebene, sondern in der Verwaltung. Die nach ihrem Schöpfer, dem Minister *Franco Bassanini*, benannte große Verwaltungsreform (1997 bis 2003) leitete die Dezentralisierungs-Maßnahmen in Italien ein. Rund ein Dutzend Gesetze vereinfachten und beschleunigten die Verwaltungswege und modernisierten den öffentlichen Dienst sowie die lokalen Gebietskörperschaften.<sup>60</sup>

Die dritte „Bicamerale unter ihrem Vorsitzenden *Massimo D'Alema* von der PCI (1996 bis 1998) schien endlich realistische Chancen zu haben.<sup>61</sup> Neben vielen parlamentarischen Initiativen legten auch die Regionen 1996 und 1997 Anträge, Manifeste und einen gemeinsamen Gesetzentwurf zur Reform der Verfassung vor.<sup>62</sup> Nach einer ersten Debatte und Behandlung in beiden Häusern leitete die Bicamerale einen umfassenden Verfassungsentwurf an Kammer und Senat weiter. Die Arbeiten wurden aber abgebrochen<sup>63</sup>, da kein Einvernehmen mehr erzielt werden konnte.<sup>64</sup>

An den Kriterien *Lijpharts* gemessen, kann man zwei gegensätzliche Tendenzen der Reformversuche erkennen: einerseits eine Stärkung der zentralen Regierung, andererseits des Regionalismus. Ebenso blieben die anderen Kriterien (Vielparteien-System, Verhältniswahl, starre Verfassung usw., bis zur autonomen Zentralbank) unberührt, so dass insgesamt, in-

56 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 48), S. 21 – 24.

57 Vgl. Camera, Verfassungsausschuss 19. Februar 1991, <http://www.camera.it/parlam/bicam/rif-cost/dossier/prec05.htm> (Abruf am 16. Oktober 2017).

58 Vgl. Camera dei Deputati AC 3597 – Senato AS 1789.

59 Vgl. Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (1994), <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifCost/dossier/> (Abruf am 16. Oktober 2017).

60 Vgl. *Alexander Grasse*, Modernisierungsfaktor Region, Wiesbaden 2005, S. 359; *James Newell*, L'inizio di un viaggio, in: *Luciano Bardi / Martin Rhodes* (Hrsg.), *Politica in Italia*, Bologna 1998, S. 175 – 196, S. 187.

61 Vgl. *Salvatore Vassallo*, La terza Bicamerale, in: *Luciano Bardi / Martin Rhodes* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 60), S. 131 – 155; Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Cronologia dei lavori* (1997), <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/crono/lavori.htm#febbraio> (Abruf am 16. Oktober 2017).

62 Vgl. *Gianpaolo Andreatta / Gianfranco Postal / Franco Beber / Giovanna Castellano / Laura Morandi*, Bicamerale federalismo e specialità e Trentino-Alto Adige, Trient 1998, S. 177, S. 369, S. 445 ff.

63 Über die Arbeiten und das Scheitern der Bicamerale vgl. *Gianfranco Pasquino*, Autopsia della Bicamerale, in: *David Hine / Salvatore Vassallo* (Hrsg.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 1999, S. 117 – 138.

64 Vgl. Senato della Repubblica, Servizio Studi, La legge Costituzionale 18. Oktober 2001/3, schede di lettura/70.

klusive der Verwaltungsreform und der im Laufe der Zeit vorgelegten Pläne von überwiegender Konsensorientierung gesprochen werden kann.

#### 4. Die Reform von 2001: Regionalismus mit einigen föderalen Grundsätzen

Nach dem Fall der ersten Regierung von *Romano Prodi* (Ulivo, Vorläufer der Demokratischen Partei PD) im Oktober 1998 wurde *Massimo D'Alema* neuer Ministerpräsident.<sup>65</sup> Er legte dem Parlament im Wesentlichen den Gesetzentwurf der Bicamerale vor, der er vorgestanden hatte, allerdings beschränkt auf die Regionen, Provinzen und Gemeinden (2. Teil, Titel V, Verf-I). Der Durchbruch gelang. Nach seiner Verabschiedung und einer zustimmenden Volksbefragung trat die Reform (mit Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3) am 8. November 2001 in Kraft.<sup>66</sup> Italien wurde zwar kein Bundesstaat, aber immerhin wurden einige Grundsätze übernommen. So wurden alle Gebietskörperschaften, „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und der Staat“, als konstituierende Elemente genannt, die „die Republik bilden“. Gemeinden, Provinzen, Großstädte und Regionen „sind autonome Körperschaften mit eigenen Statuten und Befugnissen“ (Art. 114).<sup>67</sup> Sie besitzen Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben (Art. 119). Die Regionen und ihre Kompetenzen wurden gestärkt, eine Generalklausel der Zuständigkeiten (in Gesetzgebung und Verordnung) zu ihren Gunsten vorgesehen (Art. 117), das Subsidiaritätsprinzip in der Verwaltung eingeführt (Art. 118) und die Kontrolle der Regierung über die regionale Gesetzgebung abgeschafft (ehemaliger Art. 127). Es bleibt nur mehr die Verfassungsklage (Art. 127), gleichermaßen gegen Staats- und Regionalgesetze.

Unberührt blieben die grundlegenden Rechtssätze, die Staatsgewalten und die Verfassungsgarantien. Eine Regionenkammer wurde nicht vorgesehen<sup>68</sup>; die starke, gleichberechtigte Position von Abgeordnetenkammer und Senat, die vom Konsens bei der Gesetzgebung und vom Vertrauen in die Regierung geprägt waren, blieb aber erhalten.

##### 4.1. Aufwertung und Stärkung aller Gebietskörperschaften

Die staatlichen Kompetenzen wurden eingeschränkt und vollständig aufgezählt (Art. 117 Abs. 2). Sie umfassen seither 17 Sachgebiete („materie“), die von den klassischen Staatsaufgaben, der Außenpolitik, der Verteidigung, der Währung und der Justiz bis zum Schutz der Umwelt und der Kulturgüter reichen.

65 Vgl. Governo italiano, Regierungen 1943 - 2017, <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-oggi/191> (Abruf am 16. Oktober 2017).

66 Vgl. *Antonio D'Atena*, Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte, in: ZÖR, 62. Jg. (2007), H. 2, S. 259 – 274, S. 259; *Oskar Peterlini*, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, in: ZÖR, 63. Jg. (2008), H. 2, S. 189 – 266, S. 221.

67 Art. ohne Angabe der Quelle beziehen sich immer auf die Verf-I. Das erfolgt, wenn mehrmals hintereinander auf diese Bezug genommen wird.

68 Zu den Länderkammern vgl. *Salvatore Vassallo*, Come le seconde Camere rappresentano i „Territori“, in: *Stefano Ceccanti / Salvatore Vassallo*, Come chiudere la transizione, Bologna 2004, S. 339 – 358.

Bis dahin verfügten die Regionen über 18 recht begrenzte Gesetzgebungszuständigkeiten konkurrierender Art, während der Staat die wesentlichen Grundsätze festlegte. Nun wurden die Kompetenzen der Regionen auf wichtige Bereiche erweitert. Sie sind ebenfalls (Art. 117 Abs. 3 Verf-I) vollständig aufgezählt und eröffnen den Regionen neue Bereiche, wie zum Beispiel: Beziehungen zu anderen Staaten und zur EU sowie Außenhandel, Arbeits-Gesundheits- und Zivilschutz, Sport und Zusatzvorsorge, Unterricht, Berufe, Kultur- und Umweltgüter, Forschung, Innovation, Raumordnung, Häfen und Zivillughäfen, Verkehrsnetze, Kommunikation, Energie, Koordinierung der öffentlichen Finanzen und Steuern<sup>69</sup> sowie Kreditinstitute regionalen Charakters.

Darüber hinaus nehmen die Regionen und die Autonomen Provinzen<sup>70</sup>, für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete am Rechtsetzungsprozess der EU teil und sorgen für die Anwendung und Durchführung der EU-Rechtsakte und der völkerrechtlichen Abkommen (Art. 117, Abs. 5 und 9 Verf-I).

Die eigentliche Revolution in der Verteilung der Zuständigkeiten ist die Umkehrung der Generalklausel zugunsten der Regionen: „Für alle Sachbereiche, die nicht ausschließlich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu“ (Art. 117, Abs. 4). Die Verf-I nennt diese residualen Zuständigkeiten nicht „ausschließlich“ wie jene des Staates (Art. 117, Abs. 2), aber sie unterliegen nicht den Grundsätzen der Staatsgesetze wie die konkurrierenden Zuständigkeiten. Die mangelnde Nennung wurde so ausgelegt, dass sich der Staat auch für diese Bereiche eine ungeschriebene Verantwortlichkeit vorbehalten wollte – im Sinne „notwendiger Koordinierungsaufgaben“ gemäß Art. 5 sowie aufgrund der Einschränkungen durch die „transversalen Materien“<sup>71</sup> und das Subsidiaritätsprinzip.<sup>72</sup> Die Zuständigkeiten sind nicht leicht zu definieren und müssen mit „der Technik der Artischocken“ herausgeschält werden<sup>73</sup>; in vielen Fällen liegt diese Aufgabe beim VfGH.<sup>74</sup> „Herausschälen“ kann man zum Beispiel Landwirtschaft, Tourismus, Handwerk, Berufsausbildung, Messen, Märkte, Jagd und Fischerei etc.<sup>75</sup>

Des Weiteren wurde die Verordnungsgewalt des Staates auf die Bereiche seiner ausschließlichen Gesetzgebung beschränkt, die restliche den Regionen übertragen, die Verwaltungsbefugnis grundsätzlich den Gemeinden zuerkannt (Art. 118). Normalregionen können ihre Zuständigkeiten dynamisch erweitern (Art. 116, Abs. 3), was die Lombardei und Veneto derzeit versuchen. Die Grenzen der Gesetzgebung wurden gelockert, das so genannte natio-

69 Die ursprünglich angeführte Harmonisierung der öffentlichen Haushalte wurde mit Verfassungsgesetz 1/2012, Art. 3, vom konkurrierenden Bereich in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates übertragen.

70 Die Autonomen Provinzen Trient und Bozen sind hier ausnahmsweise mitgenannt, obwohl deren verfassungsrechtliche Rechtsquelle das Autonomiestatut darstellt.

71 Siehe folgendes Kapitel 4.2. Das Verfassungsgericht als Bremser konsensdemokratischer Bestrebungen.

72 Vgl. *Filippo Benelli*, Commento all'art. 117, in: *Sergio Bartole / Roberto Bin* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 37), S. 1053, S. 1062.

73 Vgl. *Roberto Bin*, I criteri di individuazione delle materie, in: *Le Regioni*, 34. Jg. (2006), H. 5, S. 889 – 902; *Stefania Parisi*, Potestà residuale e neutralizzazione della riforma del titolo V, in: *Scritti in onore di M. Scudiero*, III (2008), S. 1597. Eine Analyse dieser Zuständigkeiten in: *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14), S. 239 – 241. Übersetzung des Verfassers.

74 Vgl. VfGH-Urteile 77 und 336/2005.

75 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14), S. 240 – 242.

nale Interesse gestrichen (Art. 117 Abs. 1) und ein Steuerföderalismus eingeführt (Art. 119).<sup>76</sup>

Die fünf Sonderautonomien wurden voll bestätigt, erstmals die autonomen Provinzen in der Verf-I erwähnt, die die Region Trentino-Alto Adige / Südtirol bilden. Neu sind auch die zweisprachigen Namen für Südtirol und Aosta (Art. 116 Verf-I). Die Sonderstatuten wurden aber nicht direkt geändert, weil dafür zusätzlich zum Verfahren für Verfassungsrevisionen (Art. 138) ein weiteres Verfahren (mit Gutachten der Betroffenen) notwendig ist. Um die Sonderregionen aber nicht gegenüber den ordentlichen Regionen zu benachteiligen, aber sie auch nicht gleichzusetzen, wurde Folgendes bestimmt: Bis zur Anpassung der Autonomiestatuten gilt die Verfassungsreform für die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen nur „für jene Teile, die weitergehende Formen von Autonomie als jene bereits zugewiesenen vorsehen“ (Verfassungsgesetz 3/2001, Art. 10). Alles was an Erweiterungen ihrer Autonomie (aber eben nur diese) den ordentlichen Regionen gegeben wird, gilt also automatisch auch für die Sonderautonomien. Diese leuchten sozusagen wie ein Scheinwerfer in die Autonomiestatuten hinein, auch wenn sie nicht im Text stehen (der erst angepasst werden sollte, was bisher nicht erfolgte).

#### 4.2. Das Verfassungsgericht als Bremser konsensdemokratischer Bestrebungen

Bei der Regionalisierung trat der VfGH als Gegenspieler auf. Schon bald nach der Verfassungsreform von 2001 urteilte er, dass dem Staat eine besondere Position vorbehalten sei. Art. 114 („Gemeinden, Provinzen, Großstädte, Regionen und Staat bilden die Republik“) führe keineswegs zu einer totalen Gleichstellung zwischen den Körperschaften, die über „tiefgreifende unterschiedliche Zuständigkeiten“ verfügen (Urteil 274/2003): Die besondere Position des Staates resultiere aus Art. 5 der Verfassung, („die eine, unteilbare Republik anerkennt und die lokalen Selbstverwaltungen fördert“).<sup>77</sup> Sie leite sich des Weiteren „von der wiederholten Berufung auf einen einheitlichen Anspruch („Istanza“) ab“, der sich aus den Grenzen für alle Gesetzgebungsgewalten ergibt, die die Verfassung, das Gemeinschaftsrecht und die internationalen Verpflichtungen einhalten müssen (Art. 117, Abs. 1). Sie finde ihre Grundlage (so der VfGH weiter) in der „Notwendigkeit, die Einheit der Rechts- und Wirtschaftsordnung zu schützen“ (Art. 120 Abs. 2). „Und dieser Anspruch setzt notwendigerweise voraus, dass in dem System ein Subjekt existiert – eben der Staat“, der die Erfüllung dieses Anspruchs gewährleistet. Auch steht nur dem Staat das Recht zu, Verfassungsänderungen vorzunehmen (Urteil 274/2003).

Aus der mangelnden Unterscheidung zwischen „materie“ und Interessensgebieten des Staates (in Art. 117), die in der Literatur kritisiert wird<sup>78</sup>, konstruierte der VfGH die so

76 Vgl. *Andrea Morone*, Lo Stato regionale nella transizione, in: *Stefano Ceccanti / Salvatore Vassallo*, a.a.O. (Fn. 68), S. 205 – 259; *Roberto Bin*, La revisione del titolo V: Un disegno senza forma, in: *Stefano Ceccanti / Salvatore Vassallo*, a.a.O. (Fn. 68), S. 267 – 285, S. 267.

77 Dazu könnte man kritisch anmerken, dass unter „Republik“ laut Art. 114 alle Territorialkörperschaften verstanden werden und nicht nur der Staat.

78 Vgl. *Filippo Benelli*, Commento all'art. 117, in: *Sergio Bartole / Roberto Bin*, a.a.O. (Fn. 37), S. 1051 f.; *Stelio Mangiameli*, La riforma del regionalismo italiano, Turin 2002, S. 121; *Paolo Cavaleri*, [http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/articolo\\_117/index.html](http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/articolo_117/index.html) (Abruf am 18. Oktober 2017); *Lorenza Violini*, La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare, le Regioni n.

genannten „transversalen“ (übergreifenden) Materien des Staates, die er über die Zuständigkeiten der Regionen stellt. Mit diesen greift der Staat in viele Bereiche der Regionen ein, so zum Beispiel mit dem Umweltschutz in die regionale Zuständigkeit Jagd (ex plurimis Urteil 536/2002) oder mit dem Wettbewerbsrecht in den regionalen Bereich öffentlicher Aufträge (401/2007, 303/2003).<sup>79</sup> Der VfGH identifizierte auch so genannte implizite staatliche Zuständigkeiten, etwa die Begrenzung der Einstellungen von Personal und die internen Versetzungen im öffentlichen Dienst: Nur der Staat könne Normen erlassen, die für alle Verwaltungen gelten (Urteil 388/2004). Es kommt hier ein Prinzip zum Tragen, das man mit „Interesse an Einheitlichkeit“ überschreiben kann.

Der VfGH urteilte auch, dass die in Art. 117 vorgesehenen Zuständigkeiten des Staates (Abs. 2) beziehungsweise die konkurrierenden der Regionen (Abs. 3) trotz der vollständigen Aufzählung nicht erschöpfend sind. Die Residualklausel zu Gunsten der Regionen kann deshalb nicht auf alle nicht ausdrücklich erwähnten „Materien“ angewandt werden (Urteil 370/2003 und 1/2004). In diesem Sinne hat das Gericht eine Reihe von Residualzuständigkeiten (Art. 117 Abs. 4 Verf-I) den Regionen abgesprochen oder eingegrenzt, so zum Beispiel die öffentlichen Aufträge, die Raumordnung, das Steuersystem, die Kinderkrippen, den Verkehr etc. Obwohl nicht ausdrücklich in Art. 117 angeführt, fallen diese Materien – aufgrund der Legitimierung durch den VfGH – in die Zuständigkeiten des Staates.<sup>80</sup>

Der VfGH hat damit die Tragweite der Reform von 2001 hinsichtlich ihrer – im *Lijphart*-schen Sinne – konsensdemokratischen Züge deutlich gebremst. Nach dem Vorläufer der Wahlrechtsreform von 1993 in der Dimension Exekutive/Parteien, läuteten die Urteile in der Dimension Föderalismus/Unitarismus bereits die Wende in Richtung Mehrheitsdemokratie ein.

##### 5. Die Reformen des Wahlrechts: Schritte zur Mehrheitsdemokratie

Zwischen 1989 und 1994 erlebte Italien einen ähnlichen Bruch wie Frankreich beim Übergang von der IV. zur V. Republik. Das politische System habe an einer genetischen Fehlbildung („malformazione genetica“<sup>81</sup>) gelitten, am Syndrom des polarisierten Pluralismus („sindrome del pluralismo polarizzato“<sup>82</sup>). Dieses System, das viele kleine Parteien rund um ein stabiles Regierungszentrum scharte, hatte – entgegen dem Vorurteil der Instabilität – tatsächlich jeden politischen Austausch der Führungselite verhindert und eine Kolonialisierung der öffentlichen Einrichtungen, der Wirtschaft und der Gesellschaft durch die Parteien ermöglicht.

6/2002, S. 1452 – 1453; *Giandomenico Falcon*, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, le Regioni n. 6/2001, S. 1251; *Massimo Luciani*, *L'autonomia legislativa*, Le Regioni, n. 2-3/2004, S. 355 – 380; *Filippo Benelli*, a.a.O. (Fn. 40), S. 11 – 37.

79 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14), S. 256 – 271.

80 Vgl. ebenda, S. 271.

81 Vgl. *Stefano Ceccanti / Salvatore Vassallo*, a.a.O. (Fn. 68), S. 19 ff. Die Autoren erörtern auch die gesellschaftlichen Hintergründe für diese Umwandlung. Übersetzung des Verfassers.

82 Vgl. *Giovanni Sartori*, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Mailand 1982. Übersetzung des Verfassers.

Zu Beginn der 1990er Jahre zerrütteten die Erhebungen der Staatsanwaltschaft von Mailand gegen die illegale Parteienfinanzierung<sup>83</sup> und der Aufbruch der Lega Nord das politische Bild. Italien stand wegen der Korruptionsskandale unter Schock.<sup>84</sup> Die Erste Republik war am Ende.

### 5.1. Erster Vorläufer: die Wahlrechtsreform von 1993

Mit einer Wahlrechtsreform sollte das Vertrauen der Bürger wieder zurück gewonnen und ein transparenteres System geschaffen werden. Das Verhältniswahlrecht für die Kammer mit großen Wahlbezirken hatte dazu geführt, dass die Kandidaten in der Bevölkerung kaum bekannt waren und der direkte Bezug zu den Wählern fehlte.

Zu einer ausschließlichen Mehrheitswahl mit Einerwahlkreisen konnte man sich allerdings nicht ganz durchringen. Bei einem Referendum 1993 wurde die 65-Prozent-Wahlhürde der Einerwahlkreise im Senat abgeschafft<sup>85</sup>, die das System de facto proportional gemacht hatte. Man entschied sich in der Folge für ein kombiniertes System, das zu drei Vierteln auf dem Majorz mit Einerwahlkreisen beruhte und zu einem Viertel auf dem Proporz mit einer Vier-Prozent-Hürde für die Kammer. Das „Mattarellum“, wie es nach seinem Schöpfer, dem Abgeordneten *Sergio Mattarella* (damals DC, dem heutigen Staatspräsidenten) genannt wurde, trat am 21. August 1993 in Kraft.<sup>86</sup> Damit galt in Italien vorwiegend ein Mehrheitswahlsystem.<sup>87</sup>

Transparenz und Nähe von Kandidaten und Bürgern konnten mit den kleinen Wahlkreisen erreicht werden. Das Ziel, die große Zahl an Parteien zu reduzieren, scheiterte hingegen. Die Zersplitterung der Parteienlandschaft nahm sogar zu.<sup>88</sup> Dies lag nicht am System. Die Parteien umgingen nämlich die Effekte der Mehrheitswahl, indem sie sich nur wahltechnisch zusammenschlossen und sich die sicheren Wahlkreise sogar italienweit innerhalb der Koalitionen so aufteilten, dass auch die Kleinen zum Zuge kommen konnten. Aber immerhin bildeten sich zwei Pole, um die sich die kleinen Parteien scharten.

Wenngleich nicht alle Ziele erreicht wurden, erkennt man den Willen zur Mehrheitsdemokratie im Sinne *Lijpharts*: zur Regierung einer Partei, zur Stärkung der Exekutive, zur Reduzierung der Parteien, zum Majorz. Die anderen Kriterien blieben gleich, so dass die Transition zur Mehrheitsdemokratie nicht ganz gelang.

83 Vgl. *Donatella Della Porta / Alberto Vannucci*, Corruption and Anti-Corruption, in: *Martin Bull / Martin Rhodes* (Hrsg.), *Italy – A Contested Polity*, Abingdon / Oxon / New York 2009, S. 174 – 197.

84 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 33), S. 167 ff.

85 Vgl. Ministero dell'Interno, <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=18/04/1993&%20tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&ces0=S&cms=S> (Abruf am 16. Oktober 2017).

86 Vgl. L. 4. August 1993, n. 276 Norme per l'elezione del Senato della Repubblica; L. 4. August 1993, n. 277, Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati, beide in G.U. n. 183, 6. August 1993.

87 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 33), S. 167 – 195.

88 Vgl. *Alessandro Chiaramonte / Roberto D'Alimonte*, Dieci anni di quasi maggioritario, una riforma quasi riuscita, in: *Stefano Ceccanti / Salvatore Vassallo*, a.a.O. (Fn. 68), S. 105 – 123, S. 115.

## 5.2. Fortsetzung des Trends durch das Porcellum

Dieser Mehrheitscharakter wurde durch die Regierung von *Silvio Berlusconi* (Popolo della Libertà, PdL) verstärkt. Am 31. Dezember 2005 trat ein neues Wahlgesetz in Kraft.<sup>89</sup> Damit wurden die geltenden Einheitstexte für Kammer und Senat wiederum am Proporz ausgerichtet<sup>90</sup>, aber durch Wahlhürden und einen Mehrheitsbonus so stark korrigiert, dass de facto eine verstärkte Mehrheitswahl entstand. Die Hürden für die Kammer betragen staatsweit zehn Prozent für Koalitionen, zwei Prozent für Listen innerhalb einer Koalition und vier Prozent für Einzellisten; für den Senat galten in den Regionen 20 Prozent für Koalitionen, drei Prozent für Listen innerhalb der Koalition, acht Prozent für Einzellisten; für geschützte sprachliche Minderheiten mindestens 20 Prozent im Wahlbezirk.<sup>91</sup>

Die siegreiche Koalition erhielt, unabhängig vom erreichten Prozentsatz, 54 Prozent der Sitze in der Kammer. Im Senat aber wurde der Bonus regional den jeweiligen Gewinnern zugeteilt, so dass sich gesamtstaatlich keine klare Mehrheit ergab und Instabilität die Folge war. Das Gesetz wurde deshalb von seinem Schöpfer *Roberto Calderoli* (Lega) „Porcellum“ (Schweineerei) genannt.

## 5.3. Vereinfachung der politischen Landschaft durch die Wahlen von 2008

*Romano Prodi* (2006 bis 2008) war das erste Opfer des Porcellums. Seine Mehrheit im Senat war so knapp, dass schon der Austritt einer Kleinstpartei (UDEUR) aus der Regierungskoalition 2008 zu seinem Fall führte, obwohl nur zwei der drei UDEUR-Senatoren die Mehrheit verließen. Der Bruch erfolgte, weil der neue Vorsitzende der PD, *Walter Veltroni*, eine Erhöhung der Wahlhürden angekündigt hatte. Die beiden Spitzen-Kontrahenten, *Berlusconi* und *Veltroni*, sorgten im darauf folgenden Wahlkampf für eine Reduzierung der Parteien. Sie ließen die meisten kleinen Parteien außen vor, so dass diese alleingestellt nicht die hohen Wahlhürden schaffen konnten.<sup>92</sup> Dies brachte eine radikale Veränderung der politischen Landschaft mit sich. *Berlusconi* gewann mit seiner Koalition die Wahlen und kassierte die Mehrheitsprämie. *Veltroni* allerdings verlor, weil er sich von den Kräften der Linken getrennt hatte. Die Wahlhürden, auch unverändert, erwiesen sich als unbarmherzige Sichel. Einige wenige Splitterparteien fanden noch in den Koalitionen Schutz (Radikale, MpA usw.). Von den anderen über 20 Parteien, die allein antreten mussten, überlebte im Parlament nur die *Unione di Centro* (UDC), die allerdings im Senat auf drei Sitze schrumpfte, weil sie nur in Sizilien die Wahlhürde bewältigte. Die links von der PD angesiedelten Parteien verschwanden alle aus dem Parlament – ein hoher Preis für den Alleingang.<sup>93</sup> Retten konnten sich, wenn auch mit Verlusten, die Parteien der ethnischen Minderheiten, die Südtiroler Volkspartei (SVP) und die *Union Valdôtaine* (UV), aufgrund der Sonderbestimmungen. Ein weiterer Schritt in Richtung Mehrheitsdemokratie war vollzogen.

89 Vgl. L. 21. Dezember 2005, n. 270, G.U. n. 303, 30. Dezember 2005, Supplemento ordinario n. 213.

90 Einheitstext für die Kammer: DPR 30. März 1957, n. 361; Einheitstext für den Senat L. 20. Dezember 1993, n. 533.

91 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 33), S. 198 ff.

92 Vgl. ebenda, S. 244 ff.

93 Zur Rolle der neuen Blöcke in Italien vgl. *Ilvo Diamanti*, *The Italian Centre-Right and Centre-Left: Between Parties and the "Party"*, in: *Martin Bull / Martin Rhodes*, a.a.O. (Fn. 83), S. 733 – 762.

#### 5.4. Das Verfassungsgericht als erneuter Bremser – vorerst

Die hohe Mehrheitsprämie, die der siegreichen Koalition 54 Prozent der Sitze in der Kammer garantiert, ohne dafür ein Mindestquorum vorzusehen, wurde vom VfGH mit Urteil Nr. 1/2014 für verfassungswidrig erklärt. In der Begründung sprach sich der VfGH allerdings nicht grundsätzlich dagegen aus, „eine parlamentarische Mehrheit zu fördern“, aber gegen die Unverhältnismäßigkeit zwischen erzielten Stimmen und Prämie.<sup>94</sup>

Die Regierungsmehrheit von *Matteo Renzi* (PD), Ministerpräsident von 2014 bis 2016, korrigierte schließlich das Gesetz (Porcellum) für die Wahl der Kammer, indem es die Mehrheitsprämie jener Liste (nicht mehr einer Koalition) vorbehielt, die mindestens 40 Prozent der Stimmen erhielt.<sup>95</sup> Wenn keine Liste die Hürde schaffte, sollten sich die zwei erstplatzierten Listen in einer Stichwahl messen. Dem Gewinner würde dann die Mehrheitsprämie zugeteilt.

Trotz der Korrektur weist das Gesetz (Nr. 52 vom 6. Mai 2015, *Italicum* genannt) Elemente auf, die die Mehrheitsdemokratie eher verstärken. Die Prämie wurde nicht mehr einer Koalition zugeteilt, sondern einer einzigen Liste; die Mindesthürde (für Parteien innerhalb einer Koalition) wurde von zwei auf drei Prozent angehoben, die Wahlkreise wurden auf insgesamt hundert aufgestockt und damit kleiner, was den Einzug kleiner Parteien ins Parlament erschwert; Vorzugsstimmen wurden zwar zugelassen, aber nur sekundär. An erster Stelle gewählt sind in allen 100 Wahlkreisen auf jeder Liste die von den Parteien nominierten Listenführer, die in bis zu zehn Wahlkreisen kandidieren dürfen. Dann erst greifen die Vorzugsstimmen. Einige hundert Parlamentarier werden damit von den Parteispitzen gestellt, was wiederum eine Oligarchie innerhalb der Parteien fördert.

Auch dieses Gesetz erklärte der VfGH in zwei Punkten für verfassungswidrig. Die bevorzugte Wahl der Listenführer und deren Kandidatur in mehreren Wahlkreisen wurden zwar bestätigt, aber nicht die vorgesehene Möglichkeit, sich bei Mehrfachwahl den Wahlkreis auszusuchen. Auch die Zuteilung der Mehrheitsprämie bei Erreichen von 40 Prozent fand die Zustimmung des Gerichts, nicht aber die Stichwahl mit Zuteilung der Prämie. Eine Liste könnte nämlich „auch mit einer ganz geringen Zahl an Stimmen über die Stichwahl zu einer absoluten Mehrheit im Parlament gelangen und möglicherweise die ihr zuteilten Sitze mehr als verdoppeln. Das hätte eine Verzerrung des Wahlergebnisses zur Folge, analog jener, die bereits beim vorhergehenden Gesetz moniert wurde“ (Urteil 35/2017).<sup>96</sup>

Trotz dieser Beschneidungen wiesen die hohe Mehrheitsprämie, die im Falle des Erreichens von 40 Prozent einer einzigen Liste vorbehalten bleibt, sowie deren Bestätigung durch den VfGH in Richtung Mehrheitsdemokratie.

94 Vgl. *Giovanni Guzzetta*, La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale, in: Forum di Quaderni costituzionale, Giurisprudenza Corte, 14. Januar 2014, [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2014/0001\\_nota\\_1\\_2014\\_guzzetta.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2014/0001_nota_1_2014_guzzetta.pdf) (Abruf am 16. Oktober 2017). Übersetzung des Verfassers.

95 Vgl. Gesetz vom 6. Mai 2015, n. 52. Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati, G.U. Serie Generale n. 105, 8. Mai 2015.

96 Übersetzung des Verfassers.

## 5.5. Das Rosatellum – gestärkte Mehrheitswahl

Trotz heftiger Proteste und angedrohter (und inzwischen erfolgter)<sup>97</sup> Klagen beim VfGH peitschte die Regierung im Oktober 2017 mit acht Vertrauensabstimmungen ein neues Wahlgesetz durch Kammer (12. Oktober) und Senat (26. Oktober). Das so genannte Rosatellum geht noch stärker in Richtung Mehrheitswahl. 232 Parlamentarier in der Kammer und 116 im Senat (jeweils 37 Prozent) werden nun in Einerwahlkreisen gewählt, die restlichen nach Proporz, aber in kleinen Wahlbezirken mit drei bis acht Sitzen. Zusätzlich zu den Hürden von italienweit zehn Prozent für Koalitionen und drei Prozent für Einzellisten erhöht sich damit die natürliche Schwelle auch innerhalb der Wahlbezirke auf etwa zehn bis 30 Prozent. Vorzugsstimmen gibt es, trotz des VfGH-Urteils (1/2014), nicht. Wenn man die Nominierungen der Kandidaten in den Einerwahlkreisen mitberücksichtigt, werden praktisch alle von den Parteien, meist von einer kleinen Oligarchie, ernannt. Die Stimme auf dem einzigen Stimmzettel zählt für den Einerwahlkreis und für die verbundene Proporzliste, ohne Abzug („Scorporo“) der direkt Gewählten in den Wahlkreisen, wie es bisher im Senat und im Mattarellum von 1993 auch für die Kammer galt. Dadurch verdoppeln sich die Stimmen der Gewinner in den Wahlkreisen. Es gibt auch keinen Proporzausgleich durch Überhangmandate wie in § 6 des deutschen Bundeswahlgesetzes.

## 5.6. Fazit: Wahlrechtsreformen in Richtung Mehrheitsdemokratie

Die Reformen des Wahlsystems, vom Mattarellum 1993 über das Porcellum von 1995 zum Italicum 2014 und dem Rosatellum 2017, sind vom Bemühen gekennzeichnet, die Mehrheit zu stärken. Statt den schwierigen Konsens wie in den Nachkriegsjahren zu suchen, als die politischen Gräben viel tiefer waren, versucht man nun, die Mehrheit künstlich aufzustocken.

Die Parteien wurden dadurch zwar nicht weniger, aber die kleinen scharen sich jetzt um die zwei Pole, die ständigen Abspaltungen ausgesetzt sind. Der VfGH trat als Gegenspieler auf und strich die Mehrheitsprämie, die *Renzi* mit dem Italicum wieder einführte und an ein 40-prozentiges Ergebnis band. Die Ersatzlösung, dennoch über eine Stichwahl zur Prämie zu kommen, wurde wieder vom VfGH kassiert. Das Rosatellum kehrte für rund 37 Prozent der Parlamentssitze zu Einer-Wahlkreisen zurück und stärkt die Mehrheit durch hohe Wahlhürden und die doppelte Berechnung der Stimmen der Wahlkreisgewinner auch für den Proporz. So lässt sich gemäß der Kategorien *Lijpharts* erneut konstatieren, dass Italien, wenn auch mit Rückschlägen, in dem Bemühen, mit dem Wahlrecht die Parteien zu reduzieren und die Regierung zu stärken, eindeutig in Richtung Mehrheitsdemokratie ging.

<sup>97</sup> Parlamentarier des Movimento 5Stelle haben die Frage der Verfassungsmäßigkeit beim VfGH aufgeworfen, da das Wahlgesetz mit Vertrauensabstimmungen genehmigt wurde, durch die Diskussion verhindert wurde. Die Klage wurde allerdings aus formalen Gründen nicht zugelassen. Bleibt die Klage verschiedener Bürger (betreut von den Anwälten „Anti-Italicum“), die sich in Messina ans Landesgericht, auch wegen meritorischer Aspekte gewandt haben, um die Verfassungsfrage beim VfGH aufzuwerfen. *Enzo Palumbo*, Il numero 12 contro il Rosatellum, <http://www.criticaliberale.it/news/237374>, <http://www.lastampa.it/2017/12/12/italia/politica/la-consultra-rigetia-i-ricorsi-sul-rosatellum-JxojXzl2FFSwgew0krnPFN/pagina.html> (beide Abruf am 13. Dezember 2017).

## 6. Die gescheiterte Verfassungsreform Berlusconi 2005: mehr Macht für die Regierung

Im Spannungsfeld zwischen Regionalismus und Unitarismus versuchte es zunächst *Silvio Berlusconi*, der im Mai 2001 die Parlamentswahlen gewonnen hatte, mit einer Verfassungsreform. Im Kompromiss zwischen der Lega mit ihrem föderalen Anspruch und den zentralistischen Kräften *Alleanza Nazionale* und *Forza Italia* sollte die Reform seiner Vorgänger, die im Oktober 2001 – während seiner Amtszeit – von einem Referendum bestätigt worden war, rückgängig gemacht werden.<sup>98</sup>

Das Ergebnis war ein Verfassungsentwurf<sup>99</sup>, der auf der einen Seite eine zaghafte „Devolution“ von wenigen Zuständigkeiten an die Regionen vorsah, gleichzeitig aber das „nationale Interesse“ als Prinzip wieder einfuhrte und eine Reihe von Zuständigkeiten der Regionen wieder der zentralstaatlichen Ebene zuwies.<sup>100</sup>

In die ausschließliche Zuständigkeit der Regionen aufrücken sollten<sup>101</sup> die Fürsorge und Organisation des Gesundheitswesens, die Schulorganisation samt Führung der Schul- und Bildungsinstitute und Festlegung der Schul- und Bildungsprogramme, die im spezifischen Interesse der Region liegen. Zusätzlich zur bestehenden „örtlichen Verwaltungspolizei“ (vulgo Gemeinde- oder Stadtpolizei) sollte eine „polizia amministrativa regionale“, also eine regionale Verwaltungspolizei der Gesetzgebung der Regionen unterstellt werden.<sup>102</sup>

Im Gegenzug sollten folgende Materien in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen (Art. 39 der Reform): Förderung der staatlichen Wirtschaft und Produktion auf internationaler Ebene, der Schutz gemeinsamer Organisationen zur Marktförderung, allgemeine Normen zum Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Qualität der Lebensmittel, Arbeitssicherheit, große strategische Transport- und Schifffahrtsnetze, die Kommunikation, die intellektuellen Berufe<sup>103</sup>, die Ordnung des Sports auf staatlicher Ebene, Produktion, Transport und nationale Verteilung der Energie von strategischer Bedeutung.

98 Vgl. *Salvatore Vassallo*, Le riforme costituzionali del centro destra, in: *Carlo Guarnieri / James L. Newell* (Hrsg.), *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 2005, S. 140 – 159; *Martin Bull*, La „grande riforma“ del centro-destra alla prova del referendum, in: *Jean-Louis Briquet / Alfio Mastropaolo* (Hrsg.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 2007, S. 123 – 142.

99 Verfassungsgesetzesentwurf wie vom Parlament genehmigt und vom Referendum abgelehnt, in G.U. N. 269, 18. November 2005.

100 Mit „Devolution“ lehnte man sich an die Dezentralisierung in Großbritannien an, vgl. dazu *Sara Parolari*, *Il regionalismo inglese*, Padua 2008; über Regionen Europas: *Mario Caciagli*, *Regioni d'Europa*, Bologna 2006, S. 21 – 48.

101 Art. 39 sollte Art. 117 der Verf-I ändern.

102 Die exklusive Zuständigkeit für die öffentliche Sicherheit ist in Italien dem Staat vorbehalten (Art. 117, Abs. 2, h), mit Ausnahme der lokalen Verwaltungspolizei, die in den regionalen Gesetzgebungsbereich fällt und im Dienste der Gemeinden steht. Dazu sollte eine „regionale Verwaltungspolizei“, also im Dienst der Region, kommen. Auf Staatsebene gibt es die „Polizia di Stato“, die dem Innenministerium untersteht und die „Carabinieri“, die dem Verteidigungsministerium unterstehen und auch lokalen Sicherheitsdienst wahrnehmen, und deren Aufgaben sich oft überschneiden. Des Weiteren gibt es die dem Finanzministerium unterstehende Finanzpolizei („Guardia di Finanza“), die dem Justizministerium unterstehende Gefängnispolizei („Polizia Penitenziaria“), die dem Landwirtschaftsministerium unterstehende Forstpolizei („Corpo Forestale dello Stato“) sowie die militärisch organisierte Küstenwache („Guardia Costiera“), die zum Geschäftsbereich des Verkehrsministeriums gehört.

103 Wie Ärzte, Anwälte, Wirtschaftsberater, Anlageberater, Journalisten etc., die in Berufskammern organisiert sind.

Außerdem sah der Gesetzentwurf eine Stärkung des Premierministers zulasten des Parlamentes und des Staatspräsidenten vor.<sup>104</sup> Der Senat wurde zwar föderal genannt, sollte sich aber wie bisher aus direkt gewählten Senatoren zusammensetzen und nur wenige Delegierte der Regionen ohne Stimmrecht enthalten. Seine Kompetenzen wurden zudem eingeschränkt.

Auch dieser Versuch, der beim Referendum 2006 scheiterte<sup>105</sup>, sollte die Regierung stärken, die Kammern schwächen, und – wenngleich sein Titel etwas anderes behauptete – die Zentralkompetenzen erweitern.<sup>106</sup> Legt man die Kriterien *Lijpharts* an, handelte es sich wiederum um Schritte, um auch die Verfassung in Richtung Mehrheitsdemokratie umzurüsten.

### 7. Die gescheiterte Verfassungsreform Renzi 2016: Zentralisierung und Stärkung der Regierung

Nach einigen weiteren Anläufen, die bereits im Parlament versandeten<sup>107</sup>, hoffte Premierminister *Matteo Renzi*, die Leiden Italiens mit einer Verfassungsreform, neben dem erwähnten Wahlgesetz, heilen zu können, die er beide schon im Januar 2014 mit *Silvio Berlusconi* im so genannten *Patto del Nazareno* vereinbart hatte.<sup>108</sup> Ob dies der richtige Ansatz war, oder ob es nicht vielmehr um eine Machtfrage ging, sei dahingestellt. *Renzi* setzte auf eine Reform der Kammern, eine Zentralisierung der Kompetenzen<sup>109</sup>, eine Stärkung der Regierung und eine Straffung der Verwaltung.<sup>110</sup>

Trotz einer nicht einmal unter dem Medienzar *Berlusconi* veranstalteten Kommunikationsoffensive<sup>111</sup> wurde die vom Parlament verabschiedete Reform bei einem Referendum<sup>112</sup> im Dezember 2016 abgelehnt.<sup>113</sup>

#### 7.1. Die Zentralisierung der Macht

Die tiefgreifendste Neuerung hätte die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen betroffen. Mit der Verfassungsreform von 2001 war den Regionen ein umfangreicher Katalog von Zuständigkeiten im konkurrierenden Bereich übertragen worden. Mit

104 Zur Verfassungsreform und Devolution vgl. unter anderem *Enzo Balboni*, *Federalismo e devolution: la riforma dello Stato tra unità Nazionale e Autonomie Locali*, Forlì 2003; *Silvio Gambino*, *Regionalismo, federalismo, devolution*, Confronti europei, Mailand 2003.

105 Vgl. Ministero dell'Interno, <http://elezionistorico.interno.it/index.php> (Abruf am 16. Oktober 2017).  
106 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 14) S. 357 – 363.

107 Vgl. ebenda, S. 363 – 382.

108 Benannt nach dem Platz am Sitz des PD und dem Spitznamen der PD-Führung.

109 Vgl. *Gennaro Terracciano*, *La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in: *Federalismi.it*, Nr. 10 vom 13. Mai 2015, S. 5.

110 Vgl. Senato, Verfassungsgesetzentwurf Renzi-Boschi 1429, vorgelegt am 8. April 2014, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf> (Abruf am 16. Oktober 2017).

111 Vgl. *Roland Benedikter*, *Italien: Strategien, Herausforderungen und Perspektiven der drittgrößten Volkswirtschaft der Eurozone*, Berlin 2017, Einleitung.

112 Vgl. Ministero dell'Interno, a.a.O. (Fn. 105).

113 Eine ausführliche Darstellung in *Oskar Peterlini*, *Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende? Ein langer Weg im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Föderalisierung*, in: *Journal für Rechtspolitik*, 24. Jg. (2016), H. 3, S. 252 – 271.

der Begründung, die Abgrenzung dieser Zuständigkeiten führe zu vielen Streitfällen vor dem VfGH<sup>114</sup>, sollte dieser Katalog entflochten werden, um die „normative Entropie“ der Gesetzgebung einzugrenzen.<sup>115</sup> Dabei wurden aber fast alle etwa 20 Zuständigkeiten dem Zentralstaat zugewiesen und dazu auch noch einige der wenigen residualen, exklusiven Zuständigkeiten der Regionen, zum Beispiel der Tourismus und das öffentliche Dienstrecht (neugefasster Art. 117 Verf-I).<sup>116</sup> Der Zentralstaat wurde erheblich gestärkt, die Regionen stark beschnitten.

Ein scharfer Eingriff sollte auch in die Finanzautonomie der subnationalen Körperschaften vorgenommen werden. Sie sollten den Richtlinien der Staatsgesetze (nicht wie bisher nur der Verfassung) unterworfen werden. Dies sei notwendig, um das „gesamtstaatliche System kohärent zu gestalten“<sup>117</sup>.

### (1) Bestimmungen für die Sonderautonomien

Da die fünf Sonderregionen durch eigene Autonomiestatuten im Verfassungsrang geregelt sind, wurde für sie und die Autonomen Provinzen von Trient und Bozen, die seit dem neuen Autonomiestatut von 1972 die meisten Zuständigkeiten der Region Trentino Südtirol übernommen haben, eine Übergangsbestimmung eingebaut (Art. 39, Abs. 13 der Reform). Demnach wäre auf sie die neue Kompetenzverteilung (Kapitel IV des Verfassungsgesetzes) nicht angewandt worden, und zwar bis zur Überarbeitung ihrer Statuten, die „auf der Grundlage von Übereinkommen („intese“) mit den Regionen und autonomen Provinzen“ erfolgen sollte. Aber von den zentralistischen Prinzipien wären sie bei Auslegungen des VfGH wohl kaum ausgespart worden, da „grundlegende Prinzipien“ („principi fondamentali“) über der Verfassung stehen.

Die Formulierung für eine einvernehmliche Überarbeitung der Autonomiestatuten ist viel schwächer, als sie von den Vorläuferregierungen von *Silvio Berlusconi* (in der Verfassungsreform 2005) und von *Romano Prodi* (im Entwurf zur Überarbeitung der Autonomiestatuten 2006) vorgesehen worden war. Darin stand eindeutig „im Einvernehmen“ (nicht „auf der Grundlage von Übereinkommen“); zudem war ein Vetorecht der regionalen Parlamente beziehungsweise der Landtage von Bozen und Trient verankert.<sup>118</sup> Auch mit *Renzis* Vorstoß hätte also die zentralistische Ausrichtung zugenommen.

### (2) Suprematie und Stärkung der Regierung

Die Reform sah auch ein Dringlichkeitsverfahren vor, mit dem die Regierung ihre Gesetze schneller im Parlament hätte durchsetzen können (neugefasster Art. 72, Abs. 7 Verf-I). Den stärksten Eingriff des Staates in die wenigen verbliebenen Zuständigkeiten der Regionen sollte eine Suprematie-Klausel (neugefasster Art. 117, Abs. 4) ermöglichen. Auf Vorschlag der Regierung hätte per Staatsgesetz in alle Zuständigkeiten der Regionen eingegriffen wer-

114 Vgl. *Francesco Marcelli* / *Valeria Giammusso*, La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V, Rom 2006.

115 Vgl. Senato, 1429, Le ragioni della riforma, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf> (Abruf am 16. Oktober 2017), S. 2.

116 Vgl. *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 113), S. 262 – 265.

117 *Gennaro Terracciano*, a.a.O. (Fn. 109), S. 55.

118 Vgl. *Oskar Peterlini*, Südtirols Autonomie im neuen Zentralismus, in: *Andreas Raffaeiner* (Hrsg.), 70 Jahre Pariser Vertrag 1946–2016, Hamburg 2016, S. 196 – 207.

den können, wenn es der „Schutz der Rechts- oder Wirtschaftseinheit der Republik oder der nationalen Interessen“ erforderte – ein Gummiparagraf im Ermessen der Regierung. Diese Norm verstärkte die bereits bestehende Ersatzbefugnis der Regierung (Art. 120, Abs. 2 Verf-I), anstelle der Organe der Regionen, Provinzen und Gemeinden zu handeln, und zwar nicht nur wenn internationale oder EU-Abkommen nicht befolgt werden oder eine öffentliche Gefahr besteht, sondern auch wenn es die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erfordert (neugefasster Art. 122).

Ein Vergleich der Suprematie-Klausel mit dem Vorrang des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Deutschlands, wie er in Italien manchmal anklingt, ist fehl am Platz. Bei den Materien der Art. 72 und 74 GG, die der Bund an sich ziehen kann, handelt es sich um klar umrissene, zeitlich konkurrierende und nicht ausschließliche Zuständigkeiten der Länder. Außerdem schränkt Art. 72 Abs. 2 diesen Vorrang für verschiedene (wenn auch durch die Föderalismusreform 2006 reduzierte) Bereiche ein und macht ihn vom Erfordernis gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse abhängig. Diese Klausel dient also dem Schutz der Länder.<sup>119</sup> Die analog klingende Suprematie-Klausel sollte in Italien hingegen den Eingriff in alle, auch exklusive (nicht nur konkurrierende) Zuständigkeiten der Regionen erlauben und hätte nicht Schutz, sondern ein generelles Eingriffsrecht des Staates in jede regionale Zuständigkeit mit sich gebracht.

### (3) Abschaffung der Provinzen und des Beirats für Wirtschaft und Arbeit

Die Reform sah eine Reduzierung der Verwaltungsebene auf die rund 8.000 Gemeinden und 14 Großstädte vor.<sup>120</sup> Die auf der Zwischenebene liegenden knapp 100 Provinzen wollte man aus der Verfassung streichen (Art. 29 und folgende der Reform).<sup>121</sup> Dabei ist fraglich, ob nicht die Provinzen kulturell und gesellschaftlich stärker verwurzelt sind als die von der Verfassung 1948 künstlich geschaffenen Regionen.<sup>122</sup>

Abgeschafft werden sollte auch der Staatliche Beirat für Wirtschaft und Arbeit (CNEL), der für die Vertretung der Sozialpartner geschaffen worden war, aber durch die direkten Verhandlungen am so genannten grünen Tisch der Regierung an Bedeutung eingebüßt hat.

## 7.2. Das neue Parlament mit unterschiedlichen Kammern

Die zweite markanteste Änderung betraf den Senat. Abgesehen von Unterschieden in Zusammensetzung, Wahlalter und Wahlmodus haben Abgeordnetenversammlung und Senat die gleichen Funktionen und Zuständigkeiten und werden direkt gewählt. Die Regierung muss

119 Vgl. *Federico Del Giudice*, *Manuale di diritto pubblico comparato*, Neapel 2014, S. 268.

120 ISTAT, 7.978 Gemeinden am 30. Juni 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/6789>, und 14 Großstädte, <https://www.istat.it/it/archivio/145343> (Abruf am 16. Oktober 2017).

121 Von den 110 Provinzen Italiens sind 107 Verwaltungsbezirke, die abgeschafft werden sollten, allerdings „überlebten“ davon rund zehn als Großstädte mit Sonderstatus sowie die Provinzen Bozen und Trient mit Regionalstatus, <http://www.tuttitalia.it/province/numero-comuni/>; <http://www.comuni-italiani.it/provincep.html> (Abruf jeweils am 16. Oktober 2017).

122 Vgl. *Alexander Grasse*, a.a.O. (Fn. 60), S. 129; *Valerio Onida*, Landesbericht Italien, in: *Fritz Ossenhühl* (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 239 – 262, S. 239; *Valerio Onida*, *Il regionalismo in Italia*, in: *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Band 3, 1993, S. 79 – 100, S. 79.

das Vertrauen beider Kammern erhalten (Art. 94 Abs. 1 Verf-I), im Unterschied zu Deutschland wird der Regierungschef also nicht vom Parlament gewählt (Art. 63 GG). Jede Kammer kann der Regierung (oder einzelnen Ministern) das Vertrauen entziehen (Art. 94 Abs. 2 Verf-I).

Die Reform sah eine radikale Trennung der Zuständigkeiten vor. Der Senat sollte eine Vertretung der Regionen und Gemeinden werden, aber ohne politische Funktion: Einziger politischer Entscheidungsträger sollte die Kammer sein. Allein sie sollte für die Vertrauensabstimmung (neugefasster Art. 25 Verf-I), die politische Ausrichtung und die Kontrolle der Regierung (neugefasster Art. 55, Abs. 4) zuständig sein. Ihre Zusammensetzung (630 Abgeordnete) und direkte Wahl wurde nicht berührt.

Der neue Senat sollte, nach dem deutschen (Art. 50 GG) und österreichischen föderalen Muster (Art. 34 B-VG) des Bundesrates, die Regionen, aber auch die Gemeinden vertreten. Er sollte aus 95 Vertretern (statt der bisherigen 315) und fünf weiteren Senatoren bestehen, die für besondere Verdienste vom Staatspräsidenten (für sieben Jahre) ernannt werden (neugefasster Art. 57). Dazu sollten lebenslang wie bisher die ehemaligen Staatspräsidenten kommen (Art. 59 Verf-I).

Die Senatoren sollten nicht mehr direkt, sondern (im Proporz) von den 19 Regionalräten (Regionalparlamenten) und den Landtagen von Trient und Bozen gewählt werden, 21 Bürgermeister (je Region beziehungsweise autonomer Provinz einer) und 74 aus den eigenen Reihen (neugefasster Art. 57). Im Unterschied zu den Regierungsvertretern im deutschen Bundesrat (Art. 51 GG) vertreten sie, eher nach österreichischem Muster, die Gesetzgebungsorgane (Art. 35 B-VG). Es war also keine Direktwahl der Senatoren vorgesehen, wohl aber wurde (auf Druck und aufgrund einer Änderung des Senates) eingefügt, dass sie entsprechend „den bei der Regionalwahl von den Wählern ausgedrückten Präferenzen („scelte“)“ von den Regionalräten gewählt werden.<sup>123</sup> Wie diese direkte Wahl mit der indirekten verknüpft werden sollte, blieb offen und wurde zu Recht als stümperhaft („pasticciate“)<sup>124</sup> kritisiert.

Das gesamte Parlament, damit auch der Senat, sollte für die grundlegenden Gesetze des Staates zuständig bleiben (neugefasster Art. 70), so zum Beispiel für Verfassungs- und Verfassungsgesetzänderungen, für einige ihrer Ausführungsgesetze, für Gesetze, die die Rechtsordnung bestimmen, für Wahlgesetze, für solche, die die Regierungsorgane regeln u.a.<sup>125</sup> Dabei handelt es sich um wichtige Bereiche, die aber selten auf der parlamentarischen Agenda stehen.

Alle anderen Gesetze sollten von der Kammer verabschiedet werden (neugefasster Art. 70, Abs. 2). Der Senat hätte (innerhalb von zehn Tagen) auf Ersuchen eines Drittels seiner Mitglieder das Gesetz behandeln und in der Regel innerhalb von nur 30 Tagen Abänderungen beschließen können, über die allerdings die Kammer dann endgültig zu entscheiden hätte.<sup>126</sup>

123 Ein Plädoyer für die indirekte Wahl und ein internationaler Vergleich bei *Luca Castelli*, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in: *Federalismi.it*, Nr. 18 vom 30. September 2015. Übersetzung des Verfassers.

124 Carlo Fusaro, 28. Juli 2015, Anhörung im Senat, <http://www.senato.it/1122?indagine=61> (Abruf am 16. Oktober 2017).

125 Vgl. *Katharina Dezini / Thomas Benedikter / Oskar Peterlini*, Die Verfassungsreform kurz und bündig, in: *Dossier Politis*, Nr. 12/2016, S. 22 – 23, [https://www.academia.edu/29768575/Verfassungsreform\\_kurz\\_und\\_b%C3%BCndig\\_Miniguida\\_al\\_referendum\\_2016](https://www.academia.edu/29768575/Verfassungsreform_kurz_und_b%C3%BCndig_Miniguida_al_referendum_2016) (Abruf am 16. Oktober 2017).

126 Im Detail bei *Oskar Peterlini*, a.a.O. (Fn. 113), S. 261.

Der Senat wurde auf suspensive Vorschlagsrechte beschränkt, ähnlich dem Bundesrat Österreichs (Art. 42 B-VG), weniger dem Deutschlands (Art. 50 GG).

Der Senat, wegen der fast identischen Art der Bestellung wie die Kammer als Duplikat kritisiert<sup>127</sup>, sollte den Regionen eine Vertretung am gesamtstaatlichen Geschehen im Parlament ermöglichen. Insofern wurde ein Baustein im langen Weg Italiens zu mehr Föderalismus gesetzt, der jahrelang versucht, aber nie gelungen war. Dabei wurden allerdings die Zuständigkeiten des Senates so sehr eingegrenzt, dass er wohl kaum großes politisches Gewicht hätte entfalten können. „Man hätte sich entscheiden sollen, ob man in einen Regionalstaat investieren wollte, dann hätte man den Senat ruhig umgestalten, aber beibehalten können“; werde dies aber als überholt betrachtet, sollte der Senat „als überflüssiger Blinddarm abgeschafft werden“<sup>128</sup>.

### 7.3. Fazit: Der Reformversuch von 2016 – zurück zum Zentralismus

Die *Renzi-Reform* war darauf ausgerichtet, die Exekutive zu stärken, den Regionalismus zurückzubauen und zum Zentralismus zurückzukehren. In die andere Richtung weist die Absicht, den Regionen eine Parlamentskammer für ihre Vertretung auf Staatsebene vorzubehalten, was allerdings durch die Beschneidung ihrer Zuständigkeiten stark relativiert wurde. In einer inhaltlichen Abwägung der Tendenzen zu Föderalismus und Unitarismus überwiegt klar letzterer, im Sinne *Lijpharts* also ein weiterer Schritt in Richtung Mehrheitsdemokratie, der allerdings von den Wählern blockiert wurde.

## 8. Zusammenfassung: Von Rückschlägen gebremster Weg zur Mehrheitsdemokratie

Der italienische Staat wuchs nach 1861 nicht föderal zusammen, sondern durch Anschluss. Deshalb fehlt heute noch die Erfahrung und Kultur des Föderalismus. Die Regierung wurde zunächst von der Rechten, dann der Linken, ohne Koalitionen gestellt. Die Exekutive war stark, echte Parteien gab es nicht, die Kammer wurde mit Majorz gewählt, aber von nur zwei Prozent der Bevölkerung. Die Interessengruppen waren nicht korporativ organisiert, der Staat war zentralistisch, das Parlament zwar bikameral, aber schwach, der Senat ernannt. Das Albertinische Statut war de facto zu flexibel, um der faschistischen Aggression standzuhalten, es gab keine richterliche Gesetzesprüfung. Legt man die von *Lijphart* herausgearbeiteten Merkmale von Demokratietypen an, handelte es sich um eine Mehrheitsdemokratie.

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde dann geprägt von politischen Entwicklungen, die das Land immer mehr in Richtung einer Konsensdemokratie veränderten. Die Väter der Verfassung von 1948 waren nach dem Schrecken des Faschismus davon beseelt, feste Sicherungen gegen eine neue Diktatur zu verankern: eine Vielzahl von Parteien (gegen die Alleinherrschaft der Faschisten), Koalitionen der Mitte und Absprachen mit der Opposition, ein starkes Parlament, von dessen Vertrauen die Regierung abhängt, ein vorwiegend proportionales Wahlsystem, ein perfektes Zweikammersystem, eine sehr starre Verfassung, ein Verfassungsgericht als souveräner Hüter der Verfassung, eine unabhängige Zentralbank.

127 Vgl. *Stefano Ceccanti*, *Le riforme istituzionali ed economiche del Governo Renzi*, in: *Federalismi*, Nr. 22 vom 26. November 2014, S. 3.

128 *Enzo Cheli*, *Sulla riforma costituzionale approvata dal Senato nel luglio 2014*, in: *Osservatorio-sullefonti.it*, Nr. 3/2014, Pkt. 4. Übersetzung des Verfassers.

In der Spannung zwischen Unitarismus und Föderalismus wirkte hingegen das zentralistische Erbe des Albertinischen Statutes nach. Man schuf zwar verschiedene Ebenen und verankerte das Autonomie-Prinzip, setze es allerdings lange Zeit nicht um, so dass man von einer schwachen Konsensdemokratie sprechen kann.

Die Reformversuche in den 1980er und 1990er Jahren waren schon von zwei gegensätzlichen Tendenzen gekennzeichnet: Einerseits wies die gestärkte Stellung der Regierung in Richtung Mehrheitsdemokratie, andererseits blieb die konsensdemokratische Prägung mit einer Stärkung der Regionen, der Beschränkung der Zuständigkeiten des Staates und der Schaffung einer Regionen-Kammer bestehen. Damit wurde der Weg für die Verfassungsreform von 2001 vorgezeichnet. Diese macht aus Italien zwar keinen Bundesstaat nach deutschem Muster, aber einige wesentliche Prinzipien wurden umgesetzt. Dem VfGH ging dieser Wandel zu weit; er leitete die Wende zu einer stärkeren Zentralisierung ein und beschnitt die Tragweite der Reform.

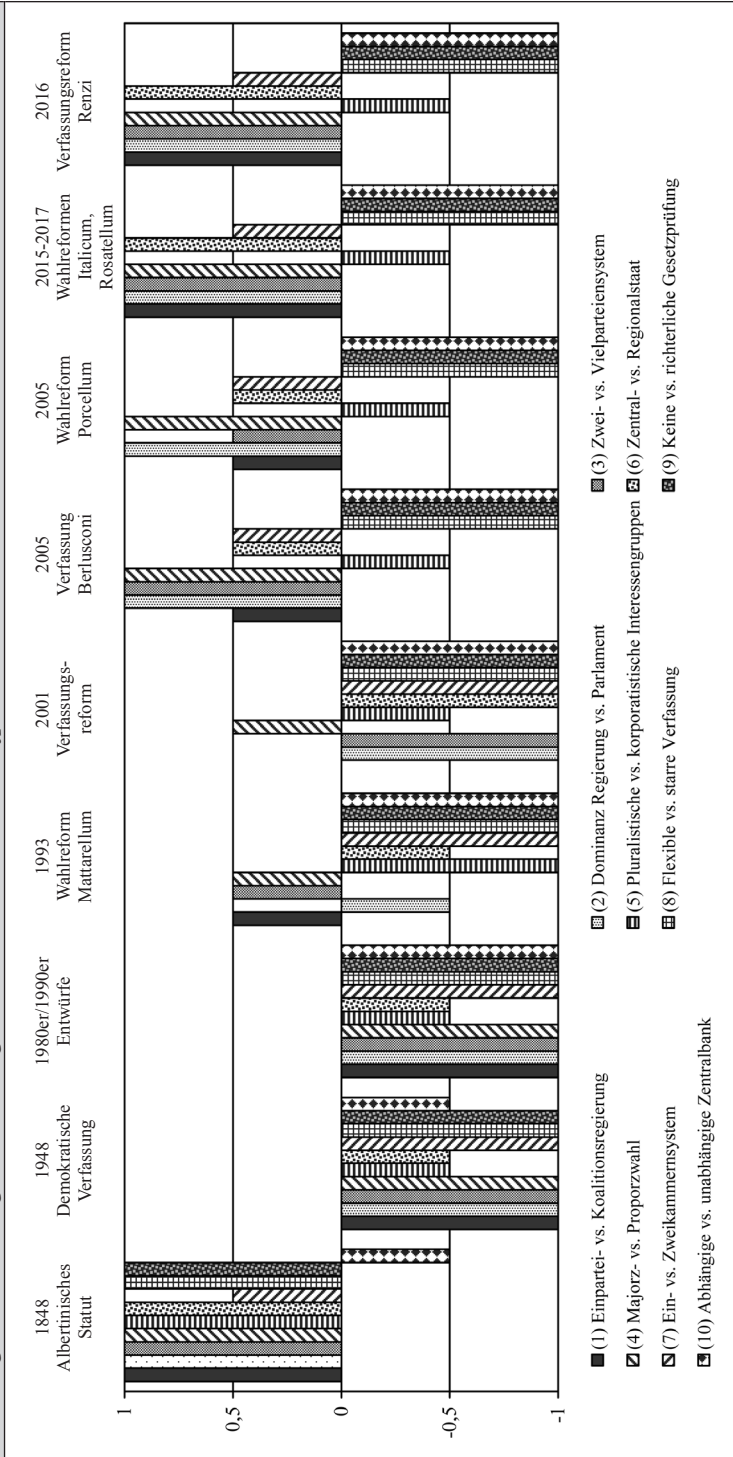
Schritte hin zu einer Mehrheitsdemokratie waren inzwischen schon mit den Reformen des Wahlrechts erfolgt. Das *Mattarellum* (1993) mit kleinen übersichtlichen Wahlkreisen sollte die Transparenz gewährleisten, die Parteien reduzieren und die Regierungsmehrheit stärken. Das Wahlsystem wurde zu Dreiviertel auf Majorz umgestellt. Damit wurden Weichen zur Mehrheitsdemokratie gestellt. Die folgenden Wahlrechtsreformen gingen in dieselbe Richtung: Das *Porcellum* 1995, das *Italicum* 2014 und das *Rosatellum* 2017 sollten allesamt die Mehrheit überproportional stärken. Man verabschiedete sich vom Konsens, fand zwar nicht zu einer Alleinregierung einer Partei, aber immerhin zur Schaffung von zwei Polen. Die in Kauf genommenen Verzerrungen gingen so weit, dass der VfGH als Gegenspieler zur Wahrung der demokratischen Prinzipien bereits zweimal eingriff.

Schon 2005 versuchten *Berlusconi* (PDL) und *Bossi* (Lega) Italien in eine Art Präsidentialrepublik umzuwandeln. Der Preis an die Lega war eine mehr propagierte als faktische „Devolution“ von nur wenigen Kompetenzen. Dafür sollten, auf Kosten des Parlaments und des Staatspräsidenten, Zentralismus und Regierung gestärkt werden. Auch dieser Versuch, der beim Referendum 2006 scheiterte, weist in Richtung Mehrheitsdemokratie. Diesmal trat das Volk als Gegenspieler auf.

Ähnlich ging es *Matteo Renzi* mit seiner Verfassungsreform, die er mit *Silvio Berlusconi* vereinbart hatte. Dabei setzte er auf eine Schwächung des Zweikammersystems, die Zentralisierung der Macht, eine Reduzierung der Regional-Kompetenzen und eine Stärkung der Regierung. Die Absicht, den Regionen den Senat für ihre Vertretung auf Staatsebene vorzubehalten, wurde durch die Beschneidung seiner Zuständigkeiten stark relativiert. Diese neuerlich versuchte Wende zur Mehrheitsdemokratie wurde ebenfalls vom Volk in einem Referendum blockiert.

Im Lichte der Geschichte kann man die Eingangsthese bestätigen. In Italien ist eine Kehrtwende im Gang, die sich schon Jahre zuvor abgezeichnet hatte. Zwar wurde sie in ihrer extremsten Form durch verschiedene Gegenkräfte abgeschwächt beziehungsweise verlangsamt, schreitet aber trotzdem unaufhaltsam fort. Sie führt zu einer Regierungsform, bei der die mehrheitsdemokratischen Elemente deutlich überwiegen. Ob die Gegenspieler standhalten oder das Pendel in nächster Zukunft zurückschlägt, ist angesichts des vorherrschenden Trends eher unwahrscheinlich.

Abbildung 1: Entwicklung Italiens entlang der Demokratieuster Arend Lijpharts



Anmerkung: Die Abbildung zeigt, wie sich Italien anhand der Demokratieuster Lijpharts in den verschiedenen Perioden entwickelt hat. Die Säulen in der oberen Hälfte (0 bis 1) symbolisieren die Merkmale der Mehrheitsdemokratie, die in der unteren Hälfte (0 bis -1) jene der Konsensdemokratie. Reicht eine Säule nur bis zur Hälfte (0,5/-0,5), ist das Merkmal nicht voll ausgeprägt. Auf einen Blick ist zu erkennen, dass im demokratischen Italien ab 1948 (2.-Spalten-Block) zunächst die Konsensdemokratie (alle Merkmale unten) vorherrscht und im Lauf der Zeit viele Merkmale der Mehrheitsdemokratie nach oben aufrücken. Konstant bleiben im Sinne einer Konsensdemokratie seit 1948 die Interessensgruppen (5), die starre Verf-I (8) und die Zentralbank (10).  
Quelle: Eigene Zusammenstellung.