

LUIGI GIANNITI

ITALIEN UND DAS REFERENDUM ZUR VERFASSUNGSREFORM

EINE PUBLIKATION DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG,
AUSLANDSBÜRO ITALIEN



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

LUIGI GIANNITI

**ITALIEN UND DAS REFERENDUM
ZUR VERFASSUNGSREFORM**

**EINE PUBLIKATION DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG,
AUSLANDSBÜRO ITALIEN**

VORWORT

Am 4. Dezember 2016 sind die italienischen Bürger dazu aufgerufen, über die Verfassungsreform abzustimmen, die von einigen Experten als die wichtigste Reform nach dem zweiten Weltkrieg bezeichnet wird: Der perfekte Bikameralismus mit zwei gleichberechtigten Parlamentskammern – ein Unikum in Europa – soll abgeschafft und der Senat zu einer Zweitkammer mit eingeschränkten Kompetenzen herabgestuft werden. Die Verfassungsreform zielt auf die Verschlinkung des politischen Systems in Italien ab, um Regierbarkeit und Stabilität zu gewährleisten. Durch Bürokratieabbau und Sparmaßnahmen soll dieses Ziel erreicht werden.

Die "Mutter aller Reformen" bildet das Herzstück in einer Reihe von institutionellen und wirtschaftspolitischen Reformen, die Italiens Ministerpräsident Matteo Renzi seit seinem Amtsantritt im Februar 2014 auf den Weg gebracht hat. Ob er sich mit der Verfassungsreform bei den italienischen Bürgern durchsetzen und diese überzeugen kann, bleibt abzuwarten. Zwei Wochen vor dem Referendum scheint das Land in Befürworter und Gegner der Reform gespalten zu sein. Die Kritiker sehen in Teilen der Reform Gefahren für das demokratische System in Italien. Viele Wähler fühlen sich von der Komplexität und dem Umfang des Reformpakets überfordert.

Das vorliegende Papier diskutiert die wichtigsten Aspekte der Reform – ohne Position zu beziehen – und wagt einen Blick in die Zukunft: Was passiert nach dem 4. Dezember 2016? Ich danke Luigi Gianniti, Dozent für Verfassungsrecht an der Universität „Roma Tre“, für die ausgewogene Darstellung dieses sehr komplexen Themenbereiches und wünsche Ihnen eine gute Lektüre.



Caroline Kanter

Leiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Italien

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG.....	4
2. ZIELE DER REFORM.....	5
2.1 WEITERE NEUERUNGEN IN DER LEGISLATIVEN FUNKTION.....	6
2.2 NEUHEITEN DURCH DAS REFERENDUM.....	7
2.3 NEUBESTIMMUNG DER FUNKTIONEN DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER REGIONEN.....	7
3. POLITISCHES KLIMA DER PARTEIEN.....	8
4. WAS GESCHIEHT, WENN DAS „JA“ GEWINNT.....	9
5. WAS GESCHIEHT, WENN DAS „NEIN“ GEWINNT.....	10

1. EINFÜHRUNG

Seit dreißig Jahren diskutiert Italien immer wieder die Frage der Verfassungsreform. Die Themen, um die sich die Debatte dabei dreht, sind stets die Rolle und die Befugnisse der Regierung sowie ihr Verhältnis zum Parlament. Mehrmals wurde z.B. eine Transformation der Regierung in eine semipräsidentielle Form angedacht, die Abschaffung des Bikameralismus und die Beziehung zwischen Staat und den Regionen.

Auf den zweiten Punkt – die Beziehung zwischen Parlament und Regierung – haben sich die bereits vollzogenen Wahlrechtsreformen direkt ausgewirkt. Die Reform von 1993 ersetzte das Verhältniswahlssystem durch ein Mehrheitswahlssystem. Vom Mehrheitswahlsystem in Wahlkreisen nach britischem Muster („first past the post“; das bedeutet, dass der Kandidat eines Wahlbezirks, der die meisten Stimmen bekommt, die Wahl gewinnt und den Wahlkreis in der Kammer repräsentiert) ging man 2005 zu einem proportionalen Listensystem mit starker Mehrheitsprämie über. Nach diesem System wurden die Kammern für drei Legislaturperioden – einschließlich der gegenwärtigen – gewählt (in den Jahren 2006, 2008, 2013). Dieses Wahlgesetz wurde 2014 vom Verfassungsgericht für unrechtmäßig erklärt, jedoch bislang nur für das Abgeordnetenhaus geändert.

Die wichtigsten Punkte des neuen Wahlgesetzes *Italicum* für die Abgeordnetenkammer (Gesetz 6. Mai 2015, Nr.52) lauten:

Das *Italicum* sieht für die Wahl der Abgeordnetenkammer ein Verhältniswahlssystem vor, mit einer Sperrklausel (*soglia di sbarramento*) von 3% auf nationaler Ebene. Das bedeutet, dass die Parteien mindestens 3% der gültigen Stimmen erhalten müssen, um an der Sitzverteilung teilzunehmen. Listen, die weniger als 3% der Stimmen erzielen, erhalten keinen einzigen Sitz (für Listen, die sprachliche Minderheiten vertreten, gelten besondere Kriterien). Die Zuteilung von 340 Sitzen erfolgt an die Liste, die landesweit mindestens 40% der gültigen Stimmen erhält. Kann keine Liste die nötigen 40% erreichen, kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden Listen, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen bekommen haben. Die Liste, die die Stichwahl gewinnt, erhält 340 Sitze. Einzelne Listen dürfen sich nicht zu einer Koalition zusammenschließen – auch im Falle einer Stichwahl dürfen die verschiedenen Listen nicht koalieren. Neu ist außerdem die Erstellung von Wahllisten mit einem Listenführer und einem Kandidatenverzeichnis. Als gewählt gelten zunächst die Listenführer und dann die Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben.

In dem nun vorliegenden neuen Wahlgesetz – dem sogenannten *Italicum* – blieb die Mehrheitsprämie – 340 von 630 Sitzen – die nun der Partei zugesprochen wird, die landesweit im ersten Durchgang mindestens 40% der Stimmen erhält oder im zweiten Wahlgang die Stichwahl gewinnt. Die Einführung eines zweiten Wahlgangs in Form einer Stichwahl (zwischen den beiden Listen mit dem landesweit höchsten Stimmanteil) ist das eigentlich Neue dieses Gesetzes. Das zweite Novum des *Italicums* ist die Tatsache, dass es nur die Abgeordnetenkammer betrifft – nicht den Senat.

Dieses neue Wahlsystem funktioniert also nur, wenn bei dem Referendum im Dezember 2016 die Verfassungsänderungen angenommen werden und folglich der perfekte Bikameralismus abgeschafft wird, wie nun im Einzelnen erläutert wird.

2. ZIELE DER REFORM

Vornehmliches Ziel der Reform ist die Überwindung des sogenannten perfekten Bikameralismus – und damit erklärt sich, wie bereits erwähnt, die enge Beziehung der Verfassungsreform zu dem neuen Wahlgesetz *Italicum*. Nach der geltenden Verfassung haben beide Kammern die gleichen Zuständigkeiten. Jedes Gesetz muss identisch von beiden Kammern verabschiedet werden, wozu die Regierung das Vertrauen beider Kammern genießen muss.

Nach der Verfassungsänderung, die am 4. Dezember 2016 im Referendum angenommen oder verworfen werden soll, muss nur noch die Abgeordnetenkommission der Regierung ihr Vertrauen aussprechen. Das ist der politisch wohl wesentlichste Aspekt dieser Verfassungsreform und verknüpft sie eng mit der Frage des Wahlgesetzes.

Durch das neue Wahlgesetz *Italicum* erhält nun die Partei, die bei der Stichwahl im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hat, in der Abgeordnetenkommission – als einzige legislative Kraft dessen Vertrauen die Regierung benötigt – eine komfortable Mehrheit (54% der Sitze), die die Bildung einer stabilen Regierung gestattet. Ein Mindestprozentsatz mit Blick auf die Wahl-

beteiligung ist bei der Stichwahl nicht vorgesehen – gewonnen hat, wer die meisten Stimmen erhält.

In den ersten 40 Jahren der Italienischen Republik wurden beide Kammern mit einem Verhältniswahlssystem gewählt und waren damit gleich zusammengesetzt.

Mit der Einführung des Mehrheitswahlsystems hat das Wahlergebnis nicht immer zu einer analogen Zusammensetzung beider Kammern geführt – Anfang 2014 wurde das Mehrheitswahlssystem daher für verfassungswidrig erklärt. Man bedenke, dass das genannte Verfassungsgerichtsurteil die Mehrheitsprämie abgeschafft und die Wahlsysteme für Kammer und Senat wieder proportional gemacht hat. Damals ergab sich nach den Wahlen 2013 folgende Situation: Aufgrund der hohen Mehrheitsprämie zugunsten der Siegerkoalition, verfügte die Demokratische Partei und ihre Verbündeten über eine solide Mehrheit in der Abgeordnetenkommission – nicht aber im Senat. Hier wurde nach einem System gewählt, das (nach dem 2014 für verfassungswidrig erklärten Wahlgesetz) nicht eine nationale Prämie für die Siegerkoalition festlegte, sondern Mehrheitsprämien auf regionaler Ebene. Diese Situation führte zu einer Art großer Koalition (Regierung von Enrico Letta), die aus den beiden wichtigsten Parteien bestand (Partito Democratico, Mitglied der Europäischen Sozialistischen Partei, und der Forza Italia, Mitglied der Europäischen Volkspartei). Nach einigen Monaten spaltete sich die parlamentarische Gruppe der Forza Italia. Der Großteil ihrer Vertreter ging in die Opposition, während ein kleinerer Teil um Innenminister Angelino Alfano, der mit der Partei Partito Nuovo Centro Destra (NCD) eine neue Partei gründete, die Regierung Enrico Lettas weiter stützte und sowohl ihr als auch der folgenden Regierung Matteo Renzis die Mehrheit im Senat garantierte.

Der Senat soll sich zukünftig aus 100 Mitgliedern zusammensetzen. Fünf Senatoren werden für sieben Jahre vom Staatspräsidenten ernannt, 95 von den 21 Regionalräten und den beiden autonomen Provinzen Trient und Bozen gewählt. Die Sitze werden entsprechend der Bevölkerungszahlen der Regionen vergeben, wobei jede Region mindestens zwei Sitze erhält. Die Senatoren beziehen für dieses Amt kein zweites Gehalt, da sie bereits für ihre Tätigkeit als Räte oder Bürgermeister entlohnt werden.

Eine perfekt bikamerale Abstimmung erfolgt nur zu Gesetzen, die eine Verfassungsänderung anstreben oder etwa die Genehmigung der Ratifizierung europäischer Abkommen, zur

Beteiligung Italiens an der Erstellung und Umsetzung von EU-Maßnahmen, Gesetze zur Wahl des Senats und solche, die direkten Einfluss auf die Ordnung der Regionen, Gemeinden und Städte haben. Es handelt sich um eine limitierte Anzahl von Gesetzen, bei denen beide Kammern gefragt sind. Bei den anderen Themen liegt die gesetzgebende Funktion allein bei der Abgeordnetenversammlung. Die von der Abgeordnetenversammlung verabschiedeten Gesetzesentwürfe werden dem Senat allerdings übermittelt. Dieser hat die Möglichkeit, Änderungen vorzuschlagen, wenn mindestens ein Drittel der Senatoren dies innerhalb von zehn Tagen fordert. Die Vorschläge des Senats sind für die Abgeordnetenversammlung in keinem Fall bindend.

Nach der vorliegenden Verfassungsreform spricht der Senat der Regierung sein Vertrauen nicht mehr aus. Nur in einigen Fällen wird dem Senat eine entscheidende Rolle eingeräumt. Es handelt sich um die Gesetze, die sich besonders stark auf die Beziehungen zwischen Staat und territorialen Behörden auswirken, wie z. B. Gesetze zum Schutz der wirtschaftlichen und rechtlichen Einheit der Republik oder des nationalen Interesses. Hier kann der Staat in die gesetzgebenden Befugnisse der Regionen eingreifen. In diesen Fällen kann die Abgeordnetenversammlung nur mit absoluter Mehrheit beschließen, den Vorschlägen des Senats nicht Folge zu leisten. Die Vorschläge kann der Senat wiederum nur einreichen, wenn die absolute Mehrheit seiner Mitglieder dafür stimmt.

2.1. WEITERE NEUERUNGEN IN DER LEGISLATIVEN FUNKTION

Laut der Verfassungsreform hat die Regierung die Möglichkeit, der Abgeordnetenversammlung einen „besonderen“ Gesetzesentwurf vorzulegen, der als „wesentlich für die Umsetzung des Regierungsprogramms“ einzustufen ist. In diesem Fall muss die Abgeordnetenversammlung innerhalb von 70 Tagen über den Entwurf entscheiden. Dieses Vorhaben könnte auch ohne Verfassungsänderung durch eine Modifizierung der parlamentarischen Regelungen erreicht werden. Von dieser „neuen“ Prozedur ausgeschlossen sind Gesetze, die bikameral verabschiedet werden müssen.

Außerdem sind einige Beschränkungen von Dringlichkeitsdekreten in die Verfassung aufgenommen worden, die heute bereits durch ein ordentliches Gesetz geregelt sind. Der Einsatz von Gesetzesdekreten zu verfassungs- und wahlrechtlichen Themen und zur Verabschiedung des Haushalts ist verboten, während die Verwendung von Dekreten bei anderen bikameralen Themen erlaubt bleibt. Allerdings sind die Überprüfungszeiten durch den Senat, der bei diesen bikameralen Abstimmungen stets nach der Abgeordnetenversammlung eingreift, stark verkürzt worden.

2.2 NEUHEITEN DURCH DAS REFERENDUM

Vorgesehen ist die Einführung konstruktiver Referenden und Referenden mit Gegenvorschlag, „um die Beteiligung der Bürger an der Gestaltung der öffentlichen Politik zu fördern“. Die konkrete Umsetzung dieser Maßnahmen ist in dem jetzigen Verfassungstext noch nicht ausformuliert und muss zu einem späteren Zeitpunkt in einem weiteren Verfassungsgesetz erfolgen. Es handelt sich jedoch um einen programmatischen Vorschlag der Regierung im Rahmen der Reform.

Die Reform erweitert zudem die Regeln für das abrogative Referendum. In Italien gilt auch zukünftig, dass 500.000 Wähler oder fünf Regionalräte die Abschaffung eines Gesetzes oder Teile eines Gesetzes beantragen können. Der Vorschlag wird durch ein Referendum verabschiedet, wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten (51%) an diesem teilnimmt und die Mehrheit dafür stimmt.

Ferner bestimmt die Reform, dass ein von mindestens 800.000 Wählern vorgebrachtes Referendum gültig ist, wenn sich die Mehrheit der Wahlberechtigten an der Wahl beteiligen, die bei der letzten Parlamentswahl ihre Stimme abgegeben haben. Die Wahlbeteiligung der letzten nationalen Wahl gilt also als Richtwert.

Damit verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein abrogatives Referendum an einer zu geringen Beteiligung scheitert, wie es in den letzten Jahren geschehen ist.

Der Staat ist legislativ zuständig z. B. für Produktion, Transportwesen, landesweite Energieverteilung sowie strategische Infrastrukturen und große Transport- und Schifffahrtsnetze, die von nationalem Interesse sind – einschließlich deren Sicherheit. Ferner zählen dazu Häfen und Zivilflughäfen von nationalem und internationalem Interesse sowie Außenhandel, allgemeine Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, zur Sozialpolitik, Lebensmittelsicherheit und Tourismus, Arbeitssicherheit, aktive Arbeitspolitik sowie das Umwelt und Ökosystem. Dabei geht es nicht nur um den Schutz sondern auch um die Aufwertung. Außerdem gehört zu den Zuständigkeiten ein nationales System und die Koordinierung des Zivilschutzes, die Koordinierung des *E-government* – nicht nur hinsichtlich der Daten, sondern auch mit Blick auf die Prozesse, die Infrastruktur und die IT-Plattformen zur Staats-, Regional- und Kommunalverwaltung, die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuer- und Abgabensystems sowie die Einführung von Normen zur landesweiten Einheitlichkeit von Verwaltungsvorgängen.

2.3. NEUBESTIMMUNG DER FUNKTIONEN DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER REGIONEN

Die Reform bestimmt eine wesentliche Änderung der Normen über die Verteilung der legislativen – aber auch administrativen – Befugnisse zwischen Staat und Regionen. Mit diesen Themen hatte sich bereits 2001 eine einschneidende und durch ein Referendum bestätigte Reform befasst. Vorgesehen ist nun die Abschaffung der sogenannten *konkurrierenden legislativen Zuständigkeit*. Das bedeutet, gemäß der geltenden italienischen Verfassung – anders als in der deutschen – dass der Staat die Prinzipien festlegt und die Regionen die Details. Die legislativen Bereiche die der konkurrierenden Zuständigkeit unterlagen, wurden nun neu verteilt: die Zuständigkeit liegt hier meist beim Staat und nur teilweise bei den Regionen. Der Bereich der Themen, für die der Staat legislativ zuständig ist,

wird stark erweitert.

Die Reform führt außerdem eine Suprematieklausel (Überordnung des Staates gegenüber der regionalen Gesetzgebung) ein, die es dem Staatsgesetz auf Vorschlag der Regierung gestattet, in regionale Zuständigkeiten einzugreifen – wenn die wirtschaftliche und rechtliche Einheit der Republik oder ein nationales Interesse dies erfordern. Einzelne Regionen können in bestimmten Bereichen weitere Formen und Bedingungen der Unabhängigkeit erlangen. Allerdings nur, wenn ihr Haushalt ausgeglichen ist. Diese Möglichkeit basiert auf der Grundlage eines Gesetzes, das von beiden Kammern verabschiedet werden muss.

Die Provinzen werden abgeschafft, wobei der ordentliche Gesetzgeber die Möglichkeit hat, bestimmte Verwaltungsfunktionen an sogenannte Großraumbehörden abzugeben, die zwischen Staat und Gemeinden stehen. Die Einrichtung der *Großbezirke* (*città metropolitana*) wird in die Verfassung aufgenommen. All diese Bestimmungen gelten nicht für die Regionen mit Sonderstatut (Sardinien, Sizilien, Aosta-Tal, Friaul-Julisch Venetien, autonome Provinzen Trient und Bozen). Diese Autonomien sind heute in Statuten festgelegt, zu deren Änderung ein Verfassungsänderungsgesetz notwendig ist. Die Neuerung ist, dass dieses Gesetz jetzt nur auf der Grundlage eines Abkommens zwischen dem Staat und der Region oder Provinz mit Sonderstatut eingesetzt werden kann.

3. POLITISCHES KLIMA DER PARTEIEN

Der Reformprozess wurde zu Beginn der Legislaturperiode von Matteo Renzi angestoßen. Damals basierte er auf der Grundlage eines weitreichenden Konsenses zwischen der Regierungspartei Partito Democratico, der politischen Mitte (Scelta Civica), der größten Oppositionspartei, Forza Italia und – anfangs – mit der Unterstützung der Lega Nord. Die Lega Nord stellte einen der beiden Referenten für das Reformvorhaben im Senat, Senator Roberto Calderoli, der in der Regierung Silvio Berlusconi Minister für Reformen war. Heute, drei Jahre später, hat sich die Lage grundlegend geändert. Die Entscheidung von Ministerpräsident Matteo Renzi, den Reformprozess mit einem Referendum zu beschließen, hat die politischen Lager polarisiert und tief gespalten.

Artikel 138 der italienischen Verfassung bestimmt, dass die Verfassung durch eine Prozedur geändert werden kann, die – wie auch im deutschen Grundgesetz festgelegt – mit der Zustimmung von zwei Dritteln der beiden Parlamentskammern beschlossen wird (bis 2001 wurden alle Verfassungsänderungen mit solchen Mehrheiten quer durch die politischen Lager verabschiedet). Eine Zweidrittel-Mehrheit erreichte das Reformvorhaben von Matteo Renzi weder im Senat noch in der Abgeordnetenkammer.

Artikel 138 legt auch fest, dass Verfassungsreformen mit der absoluten Mehrheit beider Kammern beschlossen werden können. Allerdings haben dann parlamentarische Minderheiten oder aber 500.000 Wahlberechtigte die Möglichkeit, ein konfirmatives Referendum zu beantragen, für das es kein Quorum gibt. Matteo Renzi erreichte die absolute Mehrheit in beiden Kammern. Er ergriff die Initiative und kündigte seinerseits ein konfirmatives Referendum an, um der Gefahr der Initiierung eines konfirmativen Referendums durch oppositionelle Kräfte vorzubeugen.

Das Referendum vom 4. Dezember 2016 wird als Plebiszit über die Regierungstätigkeit gesehen und wird in gewissem Sinne auch vom Ministerpräsidenten so interpretiert. Alle Oppositionsparteien sprechen sich für eine Ablehnung der Reform aus, wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten und Argumenten. Die Regierungspartei selbst ist gespalten. Die parteiinterne Minderheit, die den Aufstieg Renzis ins Amt des Parteivorsitzenden vor vier Jahren ablehnte und der wichtigste italienische Gewerkschaftsbund (CGIL), der repräsentativ für die linken Kräfte ist, machen starke Propaganda für ein *Nein* bei dem Referendum.

Im politischen Panorama Italiens steht die Partei Partito Democratico (bzw. seine weit- aus größere Mehrheit, die den Premier und Parteivorsitzenden unterstützt) relativ isoliert da. Während mit gesellschaftlichen Gruppen wie den katholischen Gewerkschaften, der landwirtschaftlichen Vereinigungen oder dem Arbeitgeberbund weitgehende Übereinstimmung zum *Ja* besteht, so steht unter den politischen Parteien nur die Mitte-Rechts-Formation von Innenminister Angelino Alfano dem Premier auf signifikante Weise zur Seite. Viele einflussreiche Politiker der moderaten Mitte – von den ehemaligen Regierungschefs Ciriaco De Mita und Mario Monti bis zum nationalen Sekretär der Partei Unione di Centro (UDC) und Europarlamentarier Lorenzo Cesa – unterstützen die Kampagne für das *Nein*.

4. WAS GESCHIEHT, WENN DAS „JA“ GEWINNT

Aus diesen Gründen wäre ein Sieg des *Ja* zunächst ein persönlicher Erfolg des Ministerpräsidenten Matteo Renzi. Die Situation wäre in gewisser Weise vergleichbar mit dem Sieg Charles De Gaulles in den 1950er-Jahren: Er führte Frankreich mit einem Referendum in die fünfte Republik. Im Falle Italiens wird die Macht des Premierministers durch die Verfassungsreform formell nicht angerührt. Dennoch würde die hohe Mehrheitsprämie, die das neue Wahlgesetz *Italicum* zugunsten der in der Stichwahl siegenden Partei vorsieht (und unabhängig vom Wahlergebnis), die Wahl der Abgeordneten *de facto* in eine Wahl der Regierungsmehrheit und ihres Anführers verwandeln. Zu berücksichtigen ist außerdem die Tatsache, dass mit der Verfassungsänderung nur die Abgeordnetenkammer der Regierung ihr Vertrauen aussprechen muss.

Zu bedenken ist jedoch, dass sich das Verfassungsgericht erst mit dem im Mai 2016 verabschiedeten Wahlgesetz *Italicum* befassen muss. Sein Urteil wurde für den 4. Oktober 2016 erwartet und dann kurzfristig auf ein noch nicht festgelegtes Datum nach dem Referendum verschoben. Es könnte verschiedene Aspekte, wie z.B. die Höhe der Mehrheitsprämie, beeinflussen.

Weil ein Sieg in erster Linie einen persönlichen Erfolg des italienischen Premiers darstellen würde, hätte dies eventuell auch Konsequenzen im Eintreten für italienische Interessen auf europäischer Ebene. Matteo Renzi könnte sich nach dieser wohl wichtigsten Verfassungsänderung in der Geschichte der italienischen Republik auf eine klare und stark symbolische Legitimierung des Volkes stützen.

5. WAS GESCHIEHT, WENN DAS „NEIN“ GEWINNT

Die gleichen Gründe sorgen dafür, dass ein Sieg des *Nein* in erster Linie als persönliche Niederlage Matteo Renzis gewertet werden muss. Auch wenn die Minderheit der Regierungspartei und viele Anhänger des *Nein* aus den Reihen der moderaten Mitte, wie z.B. der ehemalige Regierungschef Mario Monti dazu aufrufen, das Referendum nicht personenbezogen zu betrachten, so interpretieren die politischen Kräfte, die die Kampagne für das *Nein* besonders stark vorantreiben – wie etwa die Fünf-Sterne-Bewegung (Movimento 5 Stelle, M5S) oder die Lega Nord – das von ihnen erhoffte Ergebnis am 4. Dezember in erster Linie als Votum gegen den Premier.

Im Falle einer Niederlage müsste Matteo Renzi entscheiden, ob er zurücktritt oder ob er über einen wahrscheinlich begrenzten Zeitraum weiterregieren wird. Ein Sieg des *Nein* würde auf jeden Fall eine institutionelle Frage aufwerfen: Das neue Mehrheitswahlgesetz mit zwei Wahlgängen gilt nur für die Abgeordnetenkammer; die Wahl des Senats – der dann weiterhin der Regierung sein Vertrauen aussprechen müsste – erfolgt aufgrund des genannten Urteils des Verfassungsgerichts nach dem Verhältnisystem (mit einer regionalen Hürde von 8%). Der Gesetzgeber müsste diese Asymmetrie umgehend beheben.

Eine ähnliche Situation gab es 1993, als man aufgrund eines Referendums für den Senat ein Mehrheitswahlrecht eingeführt, während die Abgeordnetenkammer weiterhin proportional gewählt wurde. Unter dem Vorsitz des Gouverneurs der italienischen Zentralbank, Carlo Azeglio Ciampi, wurde eine Regierung gebildet, deren erste Aufgabe die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes war. Ausgearbeitet wurde das first-past-the-post-System mit einem proportionalen Anteil für beide Parlamentskammern; Parlamentsreferent war der jetzige italienische Staatspräsident Sergio Mattarella. Das Wahlgesetz wurde innerhalb von drei Monaten verabschiedet.

Sollte das *Nein* bei dem bevorstehenden Referendum am 4. Dezember 2016 siegen, würde dies von vielen als negatives politisches Votum gegen die Regierung, aber auch gegen die Verfassungsreform und das Mehrheitswahlgesetz mit zwei Wahlgängen gewertet werden. Außerdem wäre abzusehen, dass sich der Staatspräsident nach einem möglichen Rücktritt der Regierung Matteo Renzis, um die Bildung einer neuen Regierung bemühen müsste, deren dringendste Aufgabe die Änderung des Wahlgesetzes wäre. Das neue Gesetz müsste dann harmonische Mehrheitsverhältnisse zwischen Abgeordnetenkammer und Senat gewährleisten.

Luigi Gianniti ist Dozent für Verfassungsrecht an der Universität Roma Tre. Er war Kabinettschef beim Minister für Europäische Angelegenheiten.

IMPRESSUM

Italien und das Referendum zur Verfassungsreform

Autor

Luigi Gianniti

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung

Auslandsbüro Rom

Corso del Rinascimento 52

I-00186 Rom

Tel. +39 06 6880-9281/9877

Fax +39 06 6880-6359

Info.Italien@kas.de

Verantwortlich

Caroline Kanter

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme. Nachdruck, auch auszugsweise, allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Der Artikel gibt nicht notwendigerweise die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

© 2016 Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Rom

<http://www.kas.de/italien>

EINE PUBLIKATION DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG,
AUSLANDSBÜRO ITALIEN