

Wieder scheitert das italienische Referendum an der Blockade der Parteien

Nicht zum ersten Mal hatten die Italiener im Juni des Jahres die Chance, durch ein Referendum aktiv in die Politik ihres Landes einzugreifen: Vier Vorlagen sollten eine Liberalisierung der Gesetze zur Embryonenforschung, zur künstlichen Befruchtung und zum Spenden biologischen Materials bewirken. Und nicht zum ersten Mal scheiterte das Vorhaben am Beteiligungs-Quorum von 50 Prozent, nachdem die von Luca Coscioni lancierte Initiative zwar von einigen linken Parteien unterstützt, von diversen rechten Parteien, von Udeur und von der katholischen Kirche indes boykottiert worden war. In der Tat hat die Blockadehaltung italienischer Parteien gegenüber Bürgerabstimmungen eine lange Tradition und das Referendum selbst ist im Laufe der Zeit als Verfahren unbrauchbar geworden. Doch debattiert Italien nun Möglichkeiten einer Neubelebung des Instruments, wobei eine Veränderung des Quorums Kern der Überlegungen ist. Wie immer diese Debatte auch ausgehen mag, eines kann gesagt werden: Solange es den Bürgern des Landes selbst nicht gelingt, ihre Bevormundung durch die Parteien zu überwinden, wird auch das Referendum auf seine Renaissance warten müssen.

■ Executive Summary

For the 14th time since 1974, the June referendum gave Italians an opportunity to take a hand in shaping the politics of their country. It was about four bills designed to liberalise legislation on embryo research, artificial insemination, and the donation of biological material. The referendum failed, however, because the 50 percent quorum was not met – yet another link in a long chain of plebiscites that came to naught because of the obstructionist attitude of the political parties.

Second only to Switzerland, Italy practices direct democracy most extensively among the countries of Europe. Offering the people a chance of exerting great influence, its abrogative referendum may be initiated by 500,000 signatures and/or five regional councils. It is regarded as failed whenever less than half of those entitled to vote participate in it.

The vote on artificial insemination in June of this year, which failed in all its aspects, was championed by the Associazione Lucacoscioni, an initiative launched by Luca Coscioni who, suffering from a severe disease himself, supports progress in medical research. The project was endorsed by parts of the leftist ULIVO and the Partito Radicale and rejected by several parties belonging to the rightwing alliance Casa della Libertà, the Udeur, and the catholic church. Both Forza Italia and Margherita refrained from making any recommendation.

Thus, six political parties and the church were in a position to cause the failure of the referendum by direct or indirect appeals to boycott it. This kind of obstructionist attitude on the part of the political parties has been traditional for a number of years, rendering the referendum process virtually useless. Experience shows that participation in a referendum tends to decline as the proportion of parties grows that unite to oppose the referendum and call for its boycott.

When some new parties were established between 1991 and 1994, the handling of plebiscites underwent a change. Party obstructionism became more general, although the causes still have to be looked into. Any party that refrains from mobilising its members tacitly accepts the institutional damage caused, while those that call for a boycott directly undermine both the integrity and the long-term legitimacy of the referendum.

By now, a debate is going on in Italy about how to revitalise the referendum in its severe crisis, with a focus on reducing its vulnerability to boycott appeals by lowering the quorum. Is it possible to reduce the minimum-participation threshold without robbing the resultant decision of its legitimation? Is it conceivable to establish a link between the process and the parliamentary election immediately preceding by defining half the election turnout as the standard that legitimises a referendum? Or should the entry-level barrier be heightened by increasing the number of signatures required?

One thing is certain: Even implementing these ideas will not succeed in breathing new life into the Italian referendum process as long as it does not rise again in the esteem of the voters, and as long as the voters cannot muster enough strength to free themselves from the tutelage of the political parties.

■ Einleitung

Am 12. und 13. Juni 2005 hatten die Italiener zum 14. Mal seit 1974 die Möglichkeit, sich in Form eines Referendums direkt an der Politik zu beteiligen. Gegenstand der Abstimmung waren vier Vorlagen, die eine Liberalisierung der bestehenden Gesetze über die Forschung an Embryonen, über die künstliche Befruchtung und das Spenden von biologischem Material vorsahen. Das Referendum scheiterte aber am

Beteiligungs-Quorum von 50 Prozent, nachdem einige Parteien und die katholische Kirche zum Boykott der Abstimmung aufgerufen hatten, da sie die bestehende Regelung bevorzugten.

Die im vorliegenden Aufsatz vorgenommene politikwissenschaftliche Einordnung belegt, dass das aktuelle Referendum nur ein weiteres Glied in einer Kette von Abstimmungen ist, die die Parteien seit 1997 durch ihre Blockade haben scheitern lassen. Indem sie ihre Anhänger zum Boykott aufrufen, sind die Parteien seit zehn Jahren in der Lage, die Partizipation an den Abstimmungen zu senken und alle Verfahren scheitern zu lassen. Da aber mit jeder weiteren gescheiterten Abstimmung eine Flexibilisierung der starren Quorumsregel zur Rettung des Referendums wahrscheinlicher wird, könnte Italien das erste Land in Europa werden, in dem es zu einer Aufweichung eines direktdemokratischen Verfahrens kommt.

■ **Das abrogative Referendum als Gesetzesinitiative**

Italien ist nach der Schweiz das Land mit der zweitintensivsten direktdemokratischen Praxis in Europa. Bislang wurde zweimal mit dem sogenannten *Referendum costituzionale* die Verfassung geändert und 59 Mal über verschiedene Vorlagen mittels des sogenannten *Referendum abrogativo* (Chimenti 1999, 18) entschieden, zuletzt mit der aktuellen Abstimmung vom 12. und 13. Juni, die hier im Vordergrund steht.

Als direktdemokratisches Verfahren bietet das italienische abrogative Referendum weitreichende Einflussmöglichkeiten, stellt aber einen typologischen Sonderfall dar (Jung 2001, 90). Ein Referendum wird veranlasst, wenn 500 000 Unterschriften oder fünf Regionalräte dies fordern. Da durch neue Vorlagen bestehende Gesetze verändert werden, ist nicht eindeutig, ob das Parlament oder die Initiatoren der Vorlagen als Urheber gelten. In jedem Fall entscheidet der Wähler; aber nicht anstelle des Parlamentes, sondern zusätzlich. Schließlich handelt es sich bei dem Beteiligungsquorum von 50 Prozent um eine qualifizierte Abstimmung, die ungültig ist, wenn weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten teilgenommen hat. Nach dieser Kategorisierung ist das *Referendum abrogativo* am ehesten als eine Gesetzesinitiative einzuordnen (Jung 2001, 242).

■ Die Abstimmung vom 12. und 13. Juni über künstliche Befruchtung

Die vier aktuellen Vorlagen wurden von der Associazione Lucacoscioni betrieben. Diese Organisation basiert auf der privaten Initiative von Luca Coscioni, der sich aufgrund einer schweren Krankheit als unmittelbar Betroffener für den Fortschritt in der medizinischen Forschung einsetzt. Seine so motivierten Referendumsvorlagen zielten primär auf die Liberalisierung der genetischen Forschung und medizinischen Praxis, z.B. an Embryonen. Unterstützt wurde Coscioni vom Großteil des Links-Bündnisses ULIVO und des Partito Radicale.

Zentral für die öffentliche Debatte in Italien, die unter der Überschrift der künstlichen Befruchtung (*fecondazione assistita*) lief, war die Beeinflussung der Wähler hinsichtlich der Teilnahme an der Abstimmung. Die sichtbarste, intensivste und häufigste Einflussnahme der Parteien auf das Referendum findet über die Steuerung der Wähler statt, also indirekt.

Aus dem Rechts-Bündnis *Casa della Libertà* haben drei Parteien (UDC, AN und Lega Nord), sowie Udeur und die katholische Kirche zum Boykott der Abstimmung aufgerufen (*astensione*). Sie wollten das Referendum durch das Quorum scheitern lassen. Auf der anderen Seite haben sechs Parteien vom Links-Bündnis ULIVO (DS, PRC, SDI, PDCI, PRI, Radikale) die Boykott-Aufrufe kritisiert und ihrerseits für das Referendum geworben. Forza Italia und Margherita haben keine Empfehlung gegeben (*libertà di voto*), wobei es sich um eine indirekte Boykott-Begünstigung handelte, da durch sie keine Mobilisierung erfolgte.

Bemerkenswert waren die Vorgänge in der zweitgrößten Regierungspartei Alleanza Nazionale (AN). Dort hat sich der Vorsitzende Gianfranco Fini entgegen der Vorgabe der Partei, die zum Boykott aufgerufen hatte, für die Teilnahme an der Abstimmung ausgesprochen und angekündigt, er werde dreimal mit Ja, einmal mit Nein stimmen. Angesichts der Bedeutung der traditionell-katholischen Moralvorstellung in der Partei, die Mahner neben der Betonung der Nation für eine ihrer wesentlichen Merkmale hält (Mahner 2005, 209), ist Fini innerparteilich stark in die Kritik geraten und gilt als einer der Verlierer des

Referendums, obwohl er nicht zu den Initiatoren gehörte (*Corriere della Sera*, 14.6.2005).

Alle vier Vorlagen scheiterten aufgrund der Beteiligung von nur etwa einem Viertel der Wahlberechtigten am Quorum. Mannheimer schätzt, dass die vier Parteien und die Kirche immerhin die Hälfte der Nicht-Wähler zu ihrem Boykott gelenkt haben, also 37 Prozent. Die anderen 37 Prozent bestehen aus einer gemischten Gruppe, die die Abstimmungs-vorlagen zu komplex fand bzw. sich nicht oder nur wenig für Politik interessiert. Während unter den regelmäßigen Kirchgängern der Boykott-Anteil bei 80 Prozent lag, wurde auch bei den Nichtgläubigen mit etwa 60 Prozent ein hoher Wert erreicht (Mannheimer 2005).

■ **Die Boykott-Blockade des Referendums durch die Parteien**

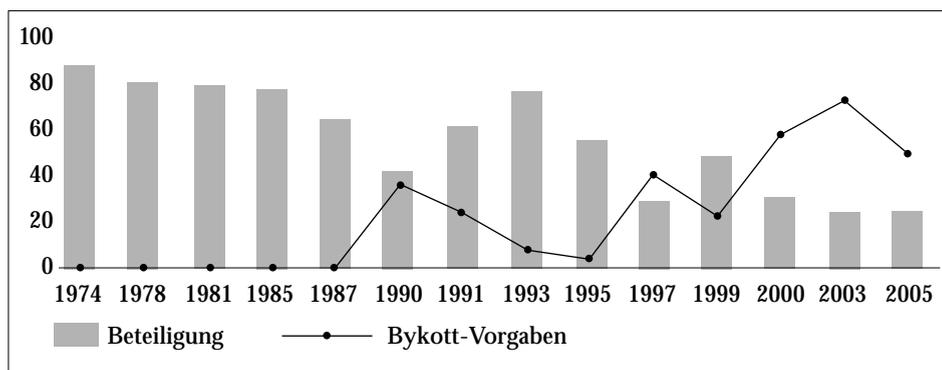
Es ist also deutlich geworden, dass sechs Parteien und die Kirche durch ihre direkten und indirekten Boykottaufrufe im aktuellen Fall in der Lage waren, mehr als ein Drittel der Wahlberechtigten von der Urne fern zu halten und das Referendum scheitern zu lassen. Somit kann zu Recht ein Zusammenhang zwischen den Boykottvorgaben und der Beteiligung angenommen werden (Mannheimer 2005).

Die These des Aufsatzes ist, dass diese, anhand des aktuellen Falles dargelegte erfolgreiche Boykott-Blockade der Parteien bereits seit den Abstimmungen von 1997 besteht und das Referendum seitdem als Verfahren unbrauchbar gemacht werden konnte. Während der Anteil der Boykottvorgaben 1995 noch auf einem Tiefstand angekommen ist, steigt er 1997 wieder stark an. Seit den Abstimmungen des Jahres 2000 findet sogar bei mehr als der Hälfte aller Vorgaben keine Mobilisierung durch die Parteien mehr statt oder es wird offen zum Boykott des Referendums aufgerufen. Im Lager der Parteien gibt es offensichtlich ein Interesse daran oder zumindest ein Einverständnis damit, das Referendum zu lähmen.

Dass die Parteien dieses Ziel mit ihrem Boykott tatsächlich erreichen und damit das Referendum in seiner Funktion blockieren, geht aus der Abbildung hervor. Die prozentuale Beteiligung der Wähler an den Abstimmungen korrespondiert mit dem Anteil

der Boykottvorgaben. Es gilt die Regel: Je höher der Anteil der Boykott-Vorgaben und somit die Geschlossenheit der Parteien in der Blockade des jeweiligen Referendums ist, desto geringer ist die Beteiligung.

■ **Abbildung: Darstellung des Anteils der Boykott-Vorgaben an der Gesamtmenge aller Vorgaben aller Parteien in Prozent und Beteiligung bei den Abstimmungen über abrogative Referenden von 1974 bis 2005 in Prozent**



Quelle: Eigene Darstellung)¹⁾.

Bis 1990 bestand die Reaktion der Parteien in einer einfachen Ablehnung oder Zustimmung. Dass die Wähler an den Abstimmungen überhaupt teilnehmen, wurde vorausgesetzt. Mit der Etablierung neuer Parteien nach dem Wandel von der Ersten zur Zweiten Republik (1991–1994) hat sich der Umgang mit dem Referendum verändert. Seitdem sinkt mit zunehmendem Anteil an Boykottvorgaben die Beteiligung. Die Parteien blockieren immer einheitlicher das Referendum, wobei die Ursachen für dieses veränderte Vorgabeverhalten noch ungeklärt und daher Gegenstand der Dissertation des Autors sind.

Charakteristisch für die neuen Abstimmungsvorgaben ist, dass diese nicht nur auf die Abstimmungsthemen reagieren, sondern primär Impulse in das institutionelle Gefüge des Referendums geben. Denn während die Parteien, die keine Mobilisierung betreiben, die institutionelle Schädigung des Verfahrens in Kauf nehmen, wird bei der Nutzung der direkten Boykottvorgabe die Schädigung der Integrität des Referendums betrieben, da sie dessen Legitimation auf Dauer in Frage stellt. Je niedriger die freiwillig

1) Aus allen Vorgaben lässt sich eine detaillierte Liste über die Entwicklung der Einstellungen erstellen, die dem Autor vorliegt. Die Abstimmungsvorgaben zu nutzen ist dabei eine vernachlässigte Methode. Es gibt nur einige zeitlich begrenzte Übersichten (Tacchi 1996, 107–113). Ausgewertet wurden hier alle Vorgaben aller im Parlament vertretenen Parteien zu allen 57 Abstimmungen über abrogative Referenden, um Aussagen auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen.

2) Dieses Konzept steht in der Tradition des *Legitimitätsglaubens* im Sinne von Max Weber und erlaubt Messungen, die besagen, wie viele Bürger glauben, dass das politische System oder seine Institutionen legitim seien (Lauth / Wagner 2002, 31).

lige Partizipation der Bürger ist, desto niedriger ist die Legitimation des Verfahrens (Ranney 1994, 36).²⁾

■ Die Folge: Flexibilisierung des Quorums als Rettung?

Im Hinblick auf die konstant niedrige Abstimmungs-beteiligung hat nach der aktuell gescheiterten Abstimmung eine breite Debatte über Möglichkeiten der Revitalisierung des Referendums eingesetzt. Da die Anfälligkeit des Verfahrens für Boykottstrategien seine schwache Stelle bildet, drehen sich die Überlegungen von Politikern (z.B. Romano Prodi) und Wissenschaftlern (Paolo Armaroli, Gianfranco Pasquino) um die Frage, wie diese Anfälligkeit durch Veränderungen am Quorum abgemildert werden könnte (*Corriere della Sera* vom 15.6.2005).

Die Debatte verdeutlicht, dass das Referendum in einer ernsthaften Krise steckt, denn es steht ein wesentliches Element des Verfahrens zur Disposition. Capretti betont, dass das Quorum bislang nicht ange-tastet wurde. In der parlamentarischen Sonderkommission Bicamerale wurde zwar schon in den neunziger Jahren eine Reform des Referendums diskutiert, jedoch war diese eher kosmetischer Natur (Capretti 2002, 313).

Die Schwierigkeit liegt darin, dass zwar die starre 50-Prozent-Regel aufgehoben werden könnte, der Spielraum nach unten aber gleichzeitig nicht unbegrenzt ausgeweitet werden kann. Wieweit kann die Schwelle der Mindestbeteiligung gesenkt werden, ohne dass die getroffenen Entscheidungen ihre Legitimation verlieren? Daher erscheint eine Abschaffung des Quorums als unrealistisch. Das Problem der Mindestbeteiligung und damit die Anfälligkeit für Boykottstrategien werden sich nie beseitigen lassen.

Vielmehr deuten andere Ansätze auf eine mögliche Flexibilisierung des Verfahrens hin. So wäre eine Kopplung an die Beteiligung der vorangegangenen Parlamentswahlen denkbar. In diesem Fall müsste für ein gültiges Referendum z.B. die Hälfte der Beteiligung der letzten Parlamentswahl erreicht werden. Allerdings wäre nach dieser Regelung das letzte Referendum genauso gescheitert, d.h. auch dieser Vorschlag löst das Problem nicht. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Einstiegsbarriere in Form der Anzahl der notwendigen Unterschriften zu erhöhen, wie An-

tonio di Pietro vorschlägt (Fuccaro 2005). Somit würde zwar die Anzahl der zur Abstimmung gebrachten Vorlagen gesenkt, aber nicht das Beteiligungsproblem gelöst.

Letztlich gilt: Solange die Wähler dem Referendum nicht wieder mehr Bedeutung zumessen und sich nicht von der Bevormundung durch die Parteien lösen, werden auch diese Veränderungen langfristig nicht zur Genesung des Verfahrens führen. Die Flexibilisierung des Referendums in Italien wäre im europäischen Vergleich ein einmaliger Prozess und ein Hinweis auf die latente Schwäche direktdemokratischer Verfahren.

■ Literatur

Anna Capretti, „Reformperspektiven zum abrogativen Referendum in Italien“, in: Theo Schiller / Volker Mitterdorf (Hgg.), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2002.

Anna Chimenti, *Storia dei referendum*, Rom 1999.

Lorenzo Fuccaro, „Il referendum è in crisi, via il quorum“, in: *Corriere della Sera* vom 14.06.2005.

Sabine Jung, *Die Logik direkter Demokratie*, Opladen 2002.

Hans-Joachim Lauth / Christoph Wagner, „Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der Vergleichenden Regierungslehre“, in: Hans-Joachim Lauth (Hg.), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden 2002.

Sebastian Mahner, *Vom rechten Rand in die politische Mitte. Die Alleanza Nazionale zehn Jahre nach ihrer Gründung im europäischen Vergleich*, Münster 2005.

Renato Mannheimer, „Astensione? Ha vinto il disinteresse“, in: *Corriere della Sera* vom 14.6.2005.

Anonym, „Referendum: Ha vinto l'astensione“, in: *Corriere della Sera* vom 14.6.2005.

Austin Ranney, „Nouve pratiche e vecchia teoria“, in: Mario Caciagli / Pier Vincenzo Uleri (Hgg.), *Democrazie e Referendum*, Rom 1994.

Paola Tacchi, *La partitocrazia contro il Referendum o il Referendum contro la partitocrazia*, Mailand 1996.