

8 FEBBRAIO 2017

Italien nach der gescheiterten Verfassungsreform

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Italien nach der gescheiterten Verfassungsreform *

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Am 4. Dezember 2016 war das italienische Volk gerufen, in einem Referendum über eine breite Verfassungsreform zu wählen. Die Reform wurde vor der Regierung ins Parlament nach den politischen Wahlen 2013 eingeführt und die parlamentarische Debatte dauerte genau zwei Jahren, seit April 2014 bis April 2016. Das Ergebnis war negativ und die Reform wurde mit sechzig Prozent von negativen Stimmen zurückgewiesen. Der Präsident des Ministerrates demissionierte, eine neue Regierung wurde gebildet und neue politische Wahlen sind vor der Tür. Italien hat seine Brexit kennengelernt.

Wie und warum sind wir dazu angekommen? Es ist eine lange Geschichte, in der sich alte politische und institutionelle Defizit mit jüngeren Fehlern in einer unglücklichen Verkettung gekreuzt haben.

Ich versuche vom Anfang an zu beginnen und in einer synthetischen Weise das Geschehen zu erzählen (die jüngere Beschreibung ist jetzt in P. Craveri, *L'arte del non governo*, Marsilio, Venezia, 2016).

Die italienische Verfassung wurde Ende 1947 approbiert und trat in Kraft am 1. Januar 1948. Die verfassungsgebende Versammlung begann ihre Arbeit Mitte 1946 nach politischen Wahlen, die im Zusammenhang mit einem Referendum beibehalten wurden, in dem die Republik eingeführt wurde; wir waren nach dem zweiten Weltkrieg; die demokratische Kräfte, mit Russland alliiert, hatten gegen Nazifaschismus gewonnen; die Welt war am Rand einer Teilung zwischen USA und Sowjetunion. Italien, wie die andere geschlagenen Länder, war auch in der Mitte dieser möglichen Teilung: man wusste nicht, wo wir landen hätten können und ob wir auch geteilt werden hätten können.

Politisch gesehen war in der Versammlung die stärkste Partei die christliche demokratische Partei, die etwa 35,2% der Stimmen und 207 Sitze kriegte; die sozialistische Partei war die zweite (20,7% und 115 Sitze) und die Kommunisten die dritte (18,9% und 104 Sitze): zusammen hatten die drei mehr als 75% der Sitzen in der Versammlung. Andere Kräfte, darunter die alten vorkommunistischen Liberalen, waren wenig repräsentiert. Die Verfassung basierte auf der Allianz von den drei Massenparteien, die christliche und die zwei linken Parteien, und die derzeitige Regierung - bis Mitte 1947 - hatte die selbe politische Bildung der Allianz, die politisch die Versammlung kontrollierte; das erklärt auch den Grund der Absenz

* Beitrag in der Veranstaltung für die Buchpräsentation "*Föderale Kompetenzverteilung in Europa*", Innsbruck 12.1.2017.

der Regierung in der verfassungsgebenden Debatte (De Gasperi, Präsident des Ministerrates, ergriff das Wort nur während der Diskussion über das Konkordat, d.h. den Vertrag zwischen Italien und dem Heiligen Stuhl): die Parteien waren schon zusammen in der Regierung und sie brauchten nicht die Präsenz der Regierung in der Versammlung.

In dieser internationalen Lage basierte die italienische Verfassung unvermeidlich auf einem Kompromiss. Frucht eines zur Zukunft gewidmeten Kompromisses zwischen Katholiken und Sozialisten waren die Grundsätze und die Artikeln über die Freiheiten und die Sozialrechte; Frucht eines Kompromisses der Furcht waren die organisatorischen Bestimmungen, wobei schwachen Institutionen gezeichnet wurden. Der erste schwache Punkt war die Organisation des parlamentarischen Regimes: die Stelle der Regierung gegenüber das Parlament war in keiner Weise garantiert. Keine der traditionellen Techniken der Stabilisierung der Regierung im parlamentarischen Regime wurde vorgesehen. Das Vertrauen wurde der gesamten Regierung ausgesprochen; kein konstruktives Misstrauensvotum wurde vorgeschrieben; die Zuständigkeit zur Lösung des Parlaments war in den Händen des Präsidenten der Republik. Dazu führten die Erinnerung des autoritären faschistischen Regimes und, vor allem, das gegenseitige Misstrauen zwischen Christendemokraten und linken Parteien.

Der zweite schwache Punkt war die Zusammensetzung des italienischen Parlaments: die Verfassungsväter sahen ein Parlament vor, dass von zwei Kammern zusammengesetzt war, die die selbe Rolle in der politischen Szene hatten. Die beide Kammern hatten eine direkte politische Legitimation, da sie mit universellem Wahlrecht gewählt waren. Die beiden nahmen zum Vertrauensverhältnis mit der Regierung teil. Die hatten die selben Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren. Die beiden kontrollierten die Regierung. Es gab nur kleine Verschiedenheiten: das Abgeordnetenhaus hatte 630 Sitze während das Senat die Hälfte; in diesem zweiten Haus saßen fünf vom Präsident der Republik benannte Senatoren und die ehemaligen Präsidenten nach Ablauf des Mandats. Das Wahlsystem des Abgeordnetenhaus war ein reines Proporzsystem mit kleinen Sperrklauseln, so dass das Sitzergebnis ganz genau die Stimme spiegelte. Das Wahlsystem des Senats war zwar auf einer proportionellen Grundlage gekennzeichnet, aber - da es aus verfassungsrechtlichem Grund nach den Regionen organisiert werden sollte - es gab ein irgendwie verzerrendes Ergebnis, wo die zwei größere Parteien einen Mehrheitspreis kriegen konnten.

Auch diese Zusammensetzung war die Konsequenz eines Kompromisses: die linke Parteien wollten ein monokamerales Parlament, wo der Wille des Volkes direkt und unmittelbar repräsentiert werden konnte. Christendemokraten wollten ein Senat mit einer differenzierten Legitimation (auf Regional- oder auf Zustandbasis). Die Liberalen plädierten für das alte Modell eines oligarchischen Senats. Das kompromisslerische Ergebnis war zwar zwei verschiedene Kammern aber mit derselben politischen

Legitimation, mit denselben Funktionen in der institutionellen Bühne und mit grundsätzlich proportionalen Wahlsysteme.

Wie es einfach vorgestellt werden kann, war die Regierung mit zwei Kammern, die zusammen das Vertrauensverhältnis hielten, noch schwächer, da sie die genaue Stimmen in beiden Kammern zu erhalten versuchen sollte.

Die 1947 Verfassung führte auch das Institut der Regionen ein. Das war ein Versuch, eine dezentralisierte Organisation zu bilden und es wurden den Regionen auch legislative Kompetenzen zugegeben. Die Regionen wurden erst 1970 etabliert und blieben schwache Organisationen bis Ende voriges Jahrhunderts, als wichtige verwaltungsrechtliche und verfassungsrechtliche neue Lösungen, insbesondere mit dem Verfassungsgesetz n. 1/2001, eingeführt wurden. Wegen verschiedenen Gründen war das Ergebnis dieser letzten Reform aber nicht befriedigend und einstimmig dachte man, dass die 2001 Verteilung der Kompetenzen modifiziert werden sollte. Das ist für die italienischen Institutionen der dritte schwache Punkt geworden.

2. Die Reform 2016 konzentrierte sich grundsätzlich auf zwei Themen: Reform der bikameralen Organisation des italienischen Parlaments; Reform der jüngeren Reform (2001) der Verhältnissen zwischen Staat und Regionen. Es gab auch die Aufhebung des Cnel (Nationalrat der Wirtschaft und der Arbeit), eines nutzlosen Vermächtnisses des korporativen Regimes; die Aufhebung der Provinzen als drittes Niveau von lokaler Regierung; andere Bestimmungen über das Referendum, die Volksinitiative, die Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes über die Wahlgesetze; und letztlich Bestimmungen, die das Ziel hatten, eine Reduktion der Kosten der politischen Aktivitäten zu erlauben. Keine wichtige Maßnahme für die parlamentarische Stabilisierung der Regierung wurde eingeführt, mit der Ausnahme der Bestimmung, die einen schnelleren Weg für die durch die Regierung eingeführten Gesetzesvorschläge vorsah.

Heute, wie vor siebzig Jahren, war es ein Fehler, der seine Wurzel in einer Unterschätzung der institutionellen Bildung hat: die italienische Politik hat immer geglaubt, dass es einfacher war, diese Probleme durch die Modellierung des Wahlsystems zu lösen, statt die institutionelle Frage zu behandeln. Statt Bestimmungen über die Stabilisierung der Regierung vorzusehen, bestand die politische Entscheidung aus der Einführung eines Wahlgesetzes, das einen wichtigen Preis geben könnte. Das Gesetz sah vor, dass die Parteiliste, die 40% der Stimmen erreichte, 340 Sitze als Preis haben könnte; wenn keine Liste ein solches Niveau erreicht hätte, könnten die zwei besten Listen an einer Ballotage teilnehmen, wobei die beste Liste den Preis kassieren könnte. Dieses Wahlgesetz ist heute unter Kontrolle des Verfassungsgerichtshofs, der, nachdem schon das alte Wahlgesetz für verfassungswidrig erklärt hatte,

sich am 24. Januar ausgedrückt hat. Der Hof hat das Ballotage für verfassungswidrig erklärt und hat den Preis für die Liste bleiben lassen, die 40% der Stimme erreichen würde: das Wahlsystem für das Haus der Abgeordneten wurde zur Proporz zurückgebracht, da es sehr schwierig ist, dass eine Liste mehr als 40% erreichen wird. Es bleiben zwei verschiedene Wahlsysteme für die zwei Kammern: das Parlament hat die Möglichkeit, neue Wahlgesetze zu approbieren, aber die Aufgabe ist wirklich sehr schwierig.

Die wichtigere Reformen sahen grundsätzlich vor:

- a. Eine neue Zusammensetzung des Senats, wo 95 Senatoren von regionalen Versammlung unter den Regionalräter (74) und unter den Bürgermeister gewählt waren. In der neuen Fassung war es nicht klar, ob die Wahl direkt oder indirekt war, und die endliche Entscheidung war einem ordentlichen Gesetz gelassen, das jedenfalls dem Urteil des Verfassungsgerichtshof unterworfen sein kann. Dieser Punkt war sehr bestritten, da die Zusammensetzung unklar war und die indirekte Wahl nicht einstimmig geschätzt wurde.
- b. In dieser neuen Zusammensetzung nahm der Senat an dem Vertrauensverhältnis nicht teil, das nur dem Abgeordnetenhaus gelassen war.
- c. Wegen dieser neuen Zusammensetzung des Senats wurde das Gesetzgebungsverfahren konsequent verändert, wobei einzige Gesetze die Approbation der beiden Kammern vorsahen, während für die andere Gesetzen die Prävalenz des politischen Hauses vorgesehen wurde, mit einzigen Varianten im Fall von besonderen Verfahren.
- d. Zugunsten der Stabilisierung der Regierung wurde die Möglichkeit eines schnelleren Weges für Regierungsvorschläge vorgesehen.
- e. Die Mehrheiten für die Wahl des Präsident der Republik wurden erhöht.
- f. Dem Verfassungsgerichtshof wurde die Kompetenz zugeschrieben, die Wahlgesetze in einem präventiven Urteil zu messen.
- g. Die konkurrierende Legislative Kompetenz der Regionen wurde abgeschafft und die Kompetenzen zwischen Staat und Regionen wurden nach einem klaren Modell zugegeben: die Kompetenzen waren exklusiv und entweder dem Staat oder den Regionen zugeschrieben. Um Kontaktpunkten zwischen der zwei Kompetenzen zu bilden wurden zwei Mechanismen vorgesehen. Einerseits wurde dem Staate die Kompetenz zugegeben, "allgemeine und gemeinsame Bestimmungen" in vielen Fächer regionaler Kompetenz zu approbieren (es ist klar, dass sie eine ganze andere Sache sind, als die Grundsätze, die in der Rahmengesetzgebung gebraucht wurden); andererseits wurde eine Bestimmung eingeführt, nach dem das staatliche Gesetz unter besonderen materiellen und prozeduralen Bedingungen die regionale Gesetze überwiegen konnten (nach dem Modell "Bundesrecht bricht Landesrecht").

3. Gegen die Reform wurden verschiedene Vorwürfe ausgedrückt.

Der erste Vorwurf basierte sich auf eine angebliche Delegitimation des Parlaments. Beginn 2014 deklarierte der Verfassungsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlgesetz wegen verschiedenen Verletzungen. Das Gericht behauptete explizit, dass das Ergebnis der letzten Wahlen nicht bezweifelt werden kann und das Parlament weiter arbeiten kann, aber politische und kulturelle Flügel glaubten, dass ein mit einem verfassungswidrigen Wahlgesetz gewähltes Parlament keine Legitimation hatte, um das Thema der Verfassungsänderung zu behandeln: das alte, mit einem verfassungswidrigen Wahlgesetz gewählten Parlament hätte nur ein neues Wahlgesetz approbieren müssen, dann sollte es aufgelöst werden, damit neue Wahlen hätten abgehalten werden können.

Es war eine extreme Position, da konsequenterweise alle Akte des Parlaments, einschließlich die neue Verfassung, für nichtig behandelt werden sollten: auch die extreme Kritiker erreichten ein solches endgültiges Urteil nicht, aber politisch hat diese Behauptung der mangelnden Legitimation eine mächtige negative Auswirkung gehabt. Die politische Bewegungen, die gegen die Reform und gegen die Regierung kämpften, konnten sich auf diese Thesen stützen.

Ein zweiter Vorwurf benutzte das Argument, nach dem eine weite Reform der Verfassung nicht von der Regierung eingeführt werden durfte, da die Verfassung das gemeinsame Haus sein muss und das erlaubt nicht, die Regierung als Ausdruck einer pro tempore Mehrheit die gemeinsamen Regeln zu ändern. Formalistisch gesehen, gibt es kein Verbot für die Regierung, Verfassungsreformen einzuführen; historisch gab es solche Fälle in der Vergangenheit; politisch basierte das Vertrauensvotum in erster Linie auf dem Engagement der Regierung, eine Verfassungsreform einzuführen und im Parlament verabschieden zu lassen.

Endlich, nach der Kritiker, wurde die Reform mit einer schlechten redaktionellen Technik geschrieben, indem sie enthielt logische und juristische Fehler. Der Vorwurf kann begründet sein, da ein Gesetz immer besser geschrieben werden kann, aber ihre Wichtigkeit wurde überbewertet. Als Beispiel dieser schlechten Technik wurde ein Artikel genommen, der in der neuen Fassung die Verteilung der Kompetenzen zwischen den zwei Kammern enthielt. Man sagte, dass sich die alte Fassung aus neun Wörter zusammensetzte, während die neue aus mehr als neuntausend! Und das wäre ein großer Skandal! Der Punkt war, dass die neue Fassung, wie in jedem bikameralen Parlament, die genaue Beschreibung der Gesetzen enthielt, die von beiden Kammern approbiert werden sollten, und das Verfahren, nach dem die anderen Gesetzen approbiert werden sollten. Man könnte weitergehen; aber meiner Meinung nach war diese Kritik der schlechten redaktionellen Technik etwa lächerlich und irreführend.



Natürlich gab es auch Kritiken, die sich mit der Substanz der Reform beschäftigten. Zum Beispiel, gab es Meinungen, nach denen das Parlament entweder monokameral werden oder bikameral bleiben sollte, oder Flügel, die glaubten, dass die Kompetenz der Regionen nicht so tief reduziert werden sollten.

Ein ernstes, wichtiges Problem, das das Ergebnis beeinflusst hat, war die Tatsache, dass die Diskussion sich auf die Regierung und nicht auf den Inhalt der Reform konzentriert hat: es ist einfach, in unseren Gesellschaften eine negative Mehrheit zu finden! Politische Wahl können mit 40% der Stimmen gewonnen werden, Referendum brauchen mehr als 50% der Stimmen zu kriegen, um gewonnen zu werden!

4. Jetzt, nach drei Jahren politischer Diskussion, sind wir am Beginn des Kreises zurückgekommen. In einer Lage von stabiler wirtschaftlicher Krise, unter der Bedrohung des Terrorismus, mit den Schwierigkeiten der Immigration, haben wir zwei Kammern, ein kompliziertes Gesetzgebungsverfahren, keine Stabilisierungsmaßnahme der Regierung, kein funktionierendes Wahlgesetz. In den nächsten Wahlen, die nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes Mitte 2017 oder Beginn 2018 abgehalten werden, gibt es die Möglichkeit, dass die Movimento 5Stelle (5Sterne Bewegung), eine politisch unbestimmte, populistische, antieuropäische Bewegung, die erste Partei werden kann. Wird noch einmal Italien der große Kranke Europas sein?