

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

DIE REFORM DER VERFASSUNG IN ITALIEN

Die Pläne der Rechtsregierung
unter Giorgia Meloni

Marco Valbruzzi und Sofia Ventura
September 2023



Die seit langem diskutierte Frage der institutionellen Reformen, insbesondere des Regierungssystems, ist mit dem Vorschlag der von Giorgia Meloni geführten Regierung wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte in Italien gerückt.



Nachdem die Mitte-Rechts-Koalition die im Wahlkampf vorgestellten präsidentialistischen Hypothesen ad acta gelegt hat, hat sie sich auf das so genannte »Wahlpremierat« geeinigt, das die Direktwahl des Ministerpräsidenten und eine erhebliche Stärkung seiner Befugnisse vorsieht.



Die Oppositionsparteien haben bereits ihren Widerstand gegen die institutionellen Reformen der Regierung erklärt. Wenn das Projekt weitergeführt wird, muss Melonis Exekutive daher die entscheidende Prüfung durch das Verfassungsreferendum bestehen.

Inhalt

	EINLEITUNG	2
1	SCHWACHE UND INSTABILE REGIERUNGEN IN DER GESCHICHTE DER REPUBLIK ITALIEN	3
	1.1 Eine lange Instabilität und ihre Ursachen	3
	1.2 (Gescheiterte) Anläufe zur Verfassungsreform	4
2	VERFASSUNGSREFORM UND DIREKTWAHL DES REGIERUNGSCHEFS: DIE UNTERSCHIEDLICHEN POSITIONEN VON REGIERUNG UND OPPOSITION	6
	2.1 Meloni, Fratelli d'Italia und die »Dritte Republik«	6
	2.2 Die von der Regierung in Richtung der Reform unternommenen Schritte	6
	2.3 Die Opposition und die Reform	8
3	REGIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH	10
4	FAZIT	12
	Referenzen	14

EINLEITUNG

In Italien schafft es das Thema der Verfassungsreformen regelmäßig auf die öffentliche und politische Tagesordnung. Aktuell stehen vor allem zwei Fragen im Vordergrund. Da ist zum einen der Gesetzentwurf zur Einführung der erweiterten Autonomie (die zu einem differenzierten Regionalismus führen würde, also zu Regionen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, ähnlich wie in Spanien). Dieser Vorschlag wird vor allem vom rechten Lager und insbesondere von Matteo Salvinis Lega befürwortet, jedoch von der Demokratischen Partei, der wichtigsten Partei der italienischen Linken abgelehnt. Zum anderen ist nun erneut von einer Reform des Regierungssystems die Rede, wobei der Schwerpunkt wie immer auf der Stärkung der Exekutive und deren Stabilisierung liegt. In diesem Beitrag wird es um ebendiese letztgenannte Reform gehen.

1

SCHWACHE UND INSTABILE REGIERUNGEN IN DER GESCHICHTE DER REPUBLIK ITALIEN

1.1 EINE LANGE INSTABILITÄT UND IHRE URSACHEN

In der Geschichte Italiens ist die Regierung Meloni sicherlich nicht die erste, die den schwierigen Versuch unternimmt, die Verfassung und insbesondere das Regierungssystem zu reformieren. In Italien begann die Debatte über die Reform der staatlichen Institutionen bereits in der *Assemblea Costituente*, der von 1946 bis 1948 tagenden verfassungsgebenden Versammlung der jungen Italienischen Republik, deren Mitglieder zum Teil das präsidentielle, zum Großteil jedoch das parlamentarische Regierungssystem befürworteten.

Die *Assemblea* entschied sich für das parlamentarische Regierungssystem: Der Präsident der Republik ernennt den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister. Die gesamte Regierung muss dann durch das Vertrauensvotum von beiden Parlamentskammern (Abgeordnetenhaus und Senat) bestätigt werden.

Mehrere Verfassungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedet wurden – etwa das deutsche Grundgesetz 1949, die französische Verfassung 1958 und später die spanische Verfassung 1978 –, enthalten Elemente, die unter den Oberbegriff »Rationalisierung des parlamentarischen Systems« fallen und darauf abzielen, den Handlungsspielraum der Regierung zu erweitern – und zwar im Besonderen auf Kosten des Parlaments. Hierzu gehören unter anderem folgende Elemente: Zur Bestätigung der Regierung bedarf es lediglich des Vertrauensvotums des Unterhauses (das heißt des Bundestags, der *Assemblée Nationale* bzw. des *Congreso de los Diputados*); die Möglichkeiten eines Misstrauensvotums werden eingeschränkt, etwa durch die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums; die Regierung darf ihre Tätigkeit auf der Grundlage eines impliziten Vertrauensverhältnisses aufnehmen; das Vertrauensvotum betrifft allein die Regierungschefin beziehungsweise den Regierungschef und nicht die gesamte Regierung, sodass dieser über mehr politische Legitimation verfügt als sein Kabinett; Regierungsvorlagen werden im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens bevorzugt behandelt.

In Italien wurde jedoch keines dieser Elemente eingeführt. Das italienische Regierungssystem war von Anfang an schwach. Die großen Volksparteien, die die Mehrheit in der

verfassungsgebenden Versammlung stellten (die Christdemokratische Partei [DC], die Kommunistische Partei und die Sozialistische Partei), verzichteten, so der Historiker Pietro Scoppola, sowohl auf die Notwendigkeit, stabile Regierungen zu ermöglichen, als auch auf eine klare Trennung zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit.¹ Grund dafür war unter anderem das gegenseitige Misstrauen: Die Parteien zogen es vor, schwache Institutionen ins Leben zu rufen, anstatt Gefahr zu laufen, dass ihre Gegner den Vorteil starker Institutionen nutzen könnten.² Hieraus ergab sich unter anderem die zentrale Rolle des Parlaments, die die Regierungsparteien über lange Zeit dazu zwang, in beiden Kammern sowohl untereinander als auch – zumindest seit Ende der 1960er Jahre – mit der größten Oppositionspartei, das heißt der Kommunistischen Partei, Kompromisse zu finden. Die Regierungen waren kurzlebig und wurden stets von heterogenen Mehrheiten unterstützt, wobei die Minister*innen eher an die Parteien, denen sie angehörten, als an den Ministerpräsidenten gebunden waren; dieser wiederum war an die Führung seiner Partei gebunden, wobei es sich, abgesehen von den kurzen Intermezzi des Republikaners Spadolini und des Sozialisten Craxi, fast 50 Jahre lang um die DC handelte. Italien war, so der Soziologe Luciano Cavalli³, eine »kopflose« Republik, deren Institutionen die Regierung benachteiligten und deren aus vielen Parteien bestehendes Parteiensystem mit ideologisch sehr weit auseinanderliegenden Extremen während der sogenannten Ersten Republik (1946–1993) stets zersplittert und polarisiert war.

Auch ohne eine tiefgreifende Reform der staatlichen Organe änderte sich das politische System Italiens mit dem Zusammenbruch des Parteiensystems der Ersten Republik 1992. Er war die unmittelbare Folge der kurz zuvor eingeleiteten gerichtlichen Ermittlungen wegen illegaler Parteienfinanzierung und des sprunghaften Anstiegs der Staatsverschuldung. Von 1994, als Berlusconi in die Politik ging und aus den Trümmern des alten Systems eine Mitte-rechts-Koalition hervorzauberte, bis 2011, als Mario Monti nach dem Rücktritt der letzten Berlusconi-Regierung eine von einer

1 Scoppola, P. (1991), *La repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino.

2 Maranini, G. (1999), *Storia del potere in Italia (1848–1967)*, Milano, Corbaccio.

3 Cavalli, L. (1992), *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, il Mulino.

Tabelle 1
Stabilität der Regierungen westeuropäischer Staaten, 1945–2020

Staat	Anzahl der Ministerpräsidenten	Anzahl der Regierungen	Anzahl der Regierungen pro Legislaturperiode (Ø)	Anteil der die volle Legislaturperiode amtierenden Regierungen (%)	Anzahl der Regierungsparteien (Ø)	Durchschnittliche Amtszeit der Regierungen (Tage)	Relative Amtszeit der Regierungen (%)	Machtindex des Ministerpräsidenten
Österreich	15	31	1,4	29,2	1,7	846	0,65	4,0
Belgien	21	43	2,0	26,5	3,6	562	0,48	3,0
Dänemark	14	39	1,4	2,6	2,0	682	0,56	4,7
Finnland	27	58	2,9	3,6	3,2	444	0,56	1,0
Frankreich V	22	37	2,8	5,7	2,4	589	0,75	6,0
Deutschland	8	31	1,7	47,6	2,1	806	0,67	7,0
Griechenland	13	24	1,5	20,0	1,3	629	0,62	6,0
Irland	13	29	1,4	11,5	1,7	936	0,59	5,0
Island	20	36	1,6	24,1	2,3	739	0,61	3,0
Italien	30	66	3,7	0	3,3	369	0,33	3,8
Italien I	20	45	3,8	0	2,8	349	0,31	3,2
Italien II	10	21	3,5	0	4,2	411	0,38	5,0
Norwegen	14	33	1,7	26,9	1,9	807	0,75	3,0
Niederlande	14	30	1,4	42,9	3,1	806	0,65	1,2
Portugal	13	22	1,6	37,5	1,5	673	0,52	7,0
Vereinigtes Königreich	14	27	1,4	22,7	1,0	1001	0,64	7,0
Spanien	7	15	1,2	50,0	1,0	981	0,77	6,0
Schweden	10	31	1,4	82,4	1,6	884	0,83	2,7
Gesamt/Durchschnitt	255	552	1,8	19,7	2,3	682	0,60	4,0

Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Bergman, T./Bäck, H./Hellström, J. (Hrsg.) (2023), *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
Anmerkungen: Die Daten umfassen alle bis 31. Dezember 2019 gebildeten Regierungen. Der untersuchte Zeitraum beginnt im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens Mitte der 1970er Jahre.

parteübergreifenden Mehrheit gestützte Expert*innenregierung bildete, war das italienische Parteiensystem vom Bipolarismus geprägt: An der Regierung wechselten sich zwei vor den Wahlen gebildete und von einem Vorsitzenden angeführte Koalitionen ab. Obwohl diese Koalitionen häufig sehr heterogen waren und obwohl es bei den Mitte-links-Regierungen mehrfach zu einem Führungswechsel kam, erfuhren die Autorität des Ministerpräsidenten und die der Regierung – vor allem aufgrund der nachhaltigen Beeinflussung durch Berlusconi und weil jemand, der eine Koalition anführt, per se mehr Legitimation besitzt – in dieser Zeit zweifelsohne eine Stärkung.

Nach 2011 veränderte sich das italienische Regierungssystem erneut: Es war Schluss mit dem bipolaren Parteienwettbewerb. Zum Teil lag dies daran, dass ein »drittes Lager« (neben dem rechten und dem linken) die politische Bühne betrat, die über lange Zeit stimmenstarke 5-Sterne-Bewegung. Von diesem Zeitpunkt an wechselten sich kurzlebige Regierungen ab, deren erforderliche Mehrheiten sich stets erst nach den Wahlen bildeten. Sowohl die Expert*innenregierungen als auch die aus Politiker*innen gebildeten Regierungen konnten sich nur auf heterogene und häufig schwankende Mehrheiten stützen (Monti, 2011–2013; Letta, 2013–2014; Renzi, 2014–2016; Gentiloni 2016–2018; Conte I,

2018–2019; Conte II, 2019–2021; Draghi, 2021–2022). Somit wären wir bei der gegenwärtig amtierenden Meloni-Regierung angelangt, bestehend aus einer eindeutig Mitte-rechts verorteten Drei-Parteien-Mehrheit (Lega, Fratelli d'Italia und Forza Italia). Obwohl die Regierungspartner untereinander ziemlich zerstritten sind, verfügen sie über eine im Großen und Ganzen eher einheitliche Wählerschaft.

1.2 (GESCHEITERTE) ANLÄUFE ZUR VERFASSUNGSREFORM

Angesichts der Schwäche und Instabilität der italienischen Regierungen gab es seit den 1980er Jahren zahlreiche (und meist erfolglose) Versuche, die Verfassung zu ändern. Zunächst schlug man den Weg der parteiübergreifenden Reformen ein. Im Laufe der Zeit wurden drei Ausschüsse, bestehend aus Mitgliedern beider Parlamentskammern, gebildet: der Bozzi-Ausschuss 1983, der De-Mita-Iotti-Ausschuss 1993 und schließlich der D'Alema-Ausschuss 1997. Später wurden hingegen Reformen lediglich mit den Stimmen der Regierungsmehrheit verabschiedet – die die Wähler*innen jedoch in Verfassungsreferenden ablehnten: die 2005 von Berlusconi's Mitte-rechts-Lager initiierte Reform und die 2016 vom Mitte-links-Lager verabschiedete und von Matteo Renzi initiierte Reform. Außerdem wurde das Wahlrecht in dieser Zeitspanne mindestens fünfmal geändert, immer mit dem Ziel – so hieß es zumindest –, die italienischen Regierungen stabiler und handlungsfähiger zu machen.

Die Ergebnisse dieser Zeit gescheiterter Reformen sind in Tabelle 1 zusammengefasst: Hier wird die Stabilität der italienischen Regierungen mit jener der Regierungen anderer europäischer Demokratien verglichen. Der Tabelle lässt sich entnehmen, dass Italien in Westeuropa das Land mit der höchsten Anzahl an Ministerpräsidenten seit 1945 (30) ist, bisher die meisten Regierungen insgesamt (66) sowie pro Legislaturperiode (durchschnittlich 3,7) hatte und das Land mit der kürzesten durchschnittlichen Regierungsamtszeit ist (durchschnittlich 369 Tage). Ferner ist Italien das einzige unter den untersuchten Ländern, in dem es keiner Regierung gelang, eine volle Legislaturperiode im Amt zu bleiben. Kurz: Die Instabilität der Regierungen ist in der Tat ein Problem des politischen Systems in Italien. Vergleicht man zudem die auf das erste italienische Parteiensystem (1948–1993) bezogenen Daten mit denen, die das zweite Parteiensystem (nach 1993) betreffen, sind keine nennenswerten Fortschritte zu erkennen. Durchschnittlich verlängerte sich die Amtszeit italienischer Regierungen um knapp zwei Monate, gleichzeitig nahm aber ihre Zersplitterung (die Zahl der koalierenden Parteien) zu, was sich unmittelbar – und selbstverständlich negativ – auf die Entscheidungsfähigkeit der gesamten Regierung auswirkte.

Angesichts dieser chronischen politischen Instabilität suchten die Regierungen in Italien hauptsächlich nach rechtlichen Schlupflöchern. Bereits seit den 1980er Jahren und dann verstärkt im Laufe der folgenden Jahrzehnte griffen sie häufig auf Gesetzesdekrete (welche laut Artikel 77 der Ver-

fassung eigentlich nur »in außerordentlichen Fällen der Notwendigkeit und Dringlichkeit« zulässig sind) sowie auf das Vertrauensvotum zurück.

Obwohl seit 40 Jahren von einer Reform der staatlichen Organe die Rede ist und zahlreiche Anläufe unternommen wurden, ist abschließend festzuhalten, dass das politische System Italiens weiterhin an seinen ursprünglichen Mängeln leidet: an instabilen Regierungen, einer mangelnden Entscheidungsfähigkeit und einem unübersichtlichen Gesetzgebungsverfahren. Aus diesem Grund steht die Frage der Reform politischer Institutionen weiterhin im Mittelpunkt der Wahlprogramme sowie auf der politischen Tagesordnung. Unbestreitbar ist, dass Probleme bestehen: Doch welche Lösungen gibt es und welche sind für Italien am ehesten geeignet?

2

VERFASSUNGSREFORM UND DIREKTWAHL DES REGIERUNGSCHEFS: DIE UNTERSCHIEDLICHEN POSITIONEN VON REGIERUNG UND OPPOSITION

2.1 MELONI, FRATELLI D'ITALIA UND DIE »DRITTE REPUBLIK«

Seit der Wahl 2013 spricht sich Fratelli d'Italia (Fdi), heute die Regierungspartei, die die Ministerpräsidentin Giorgia Meloni stellt, dafür aus, einen neuen verfassungsgebenden Prozess zur Stärkung der Regierung in die Wege zu leiten, mit dem Hauptziel, eine »Präsidentialrepublik«⁴ einzuführen. Die Direktwahl der Staatspräsidentin beziehungsweise des Staatspräsidenten war bereits ein Hauptanliegen der Vorgängerparteien von Fdi – der Italienischen Sozialbewegung (MSI) und der Alleanza Nazionale (AN) – und auch 2018 enthielt das Wahlprogramm Andeutungen einer Direktwahl des Staatsoberhauptes.⁵ Während des zweiten (und bisher letzten) Parteitag 2017 in Triest forderte Fdi mit den inzwischen allseits bekannten »Thesen« ein neues System der Institutionen, das dem Oberhaupt eines Staates, der sich den Herausforderungen der »unkontrollierten Globalisierung« und den »vermehrten Einmischungen von außen in die Souveränität Italiens« stellen müsse, »volle demokratische Legitimität« verleihe.⁶ Doch alle Verweise auf dieses neue System der Institutionen sind vage formuliert, sodass einerseits zutage tritt, wie wenig diese Partei mit verfassungsrechtlichen Fragen vertraut ist, andererseits aber deutlich wird, wo der aktuelle Interessenschwerpunkt der Fratelli d'Italia liegt: Was sie wollen, ist einfach eine beliebige Form der Direktwahl der Regierungschefin beziehungsweise des Regierungschefs durch das Volk. Die Direktwahl soll die chronische Schwäche italienischer Regierungen beheben, vor allem aber dem italienischen Staat eine neue Legitimität verleihen, damit er seine Souveränität wahren kann.

Aus dem von Fratelli d'Italia am 11. Juni 2018 vorgelegten Entwurf eines Verfassungsgesetzes, dessen Erstunterzeichnerin Giorgia Meloni war, geht dieses Anliegen eindeutig

hervor: Hier wird ein semipräsidentielles System nach französischem Vorbild skizziert.⁷ Der Gesetzentwurf ist an verschiedenen Stellen widersprüchlich: So ist etwa ein konstruktives Misstrauensvotum vorgesehen, obwohl es sich hierbei um ein Instrument handelt, das die Regierungschefin oder den Regierungschef stärken sollte und daher für ein System, in dem eine direkt gewählte Person an der Spitze der Regierung steht, vollkommen ungeeignet ist.

Im Programm der Wahl vom 25. September 2022 ist die Rede von einer »Reform des Staates in Richtung Präsidialsystem mit dem Ziel, die Regierungstabilität zu sichern und eine direkte Beziehung zwischen den Bürger*innen und der Person, die an der Spitze der Regierung steht, herzustellen«.⁸ Zwar bleibt das Modell vage, doch treten zwei Botschaften klar zutage: Die Direktwahl soll Stabilität garantieren und dem Volk Macht zurückzugeben. Um ein funktionstüchtiges Parlament, das all seine Funktionen – von der gesetzgeberischen bis zur Kontrollfunktion – wirksam erfüllt, macht man sich dabei keine Sorgen. Alles läuft lediglich darauf hinaus, eine alle Probleme lösende Macht in die Hände einer den Volkswillen vertretenden Führungsperson zu legen.

2.2 DIE VON DER REGIERUNG IN RICHTUNG DER REFORM UNTERNOHMENEN SCHRITTE

Mit der Ernennung einer Ministerin für institutionelle Reformen brachte die neue Regierung schon bei Amtsantritt ihre Absicht zum Ausdruck, die staatlichen Organe zu reformieren. Dabei unterstützen sie die Wähler*innen, und zwar nicht nur die eigenen: Denn einer Direktwahl des Staatsoberhauptes stimmen die überwiegende Mehrheit der Mitte-rechts-Wähler*innen und sogar ein bedeuten-

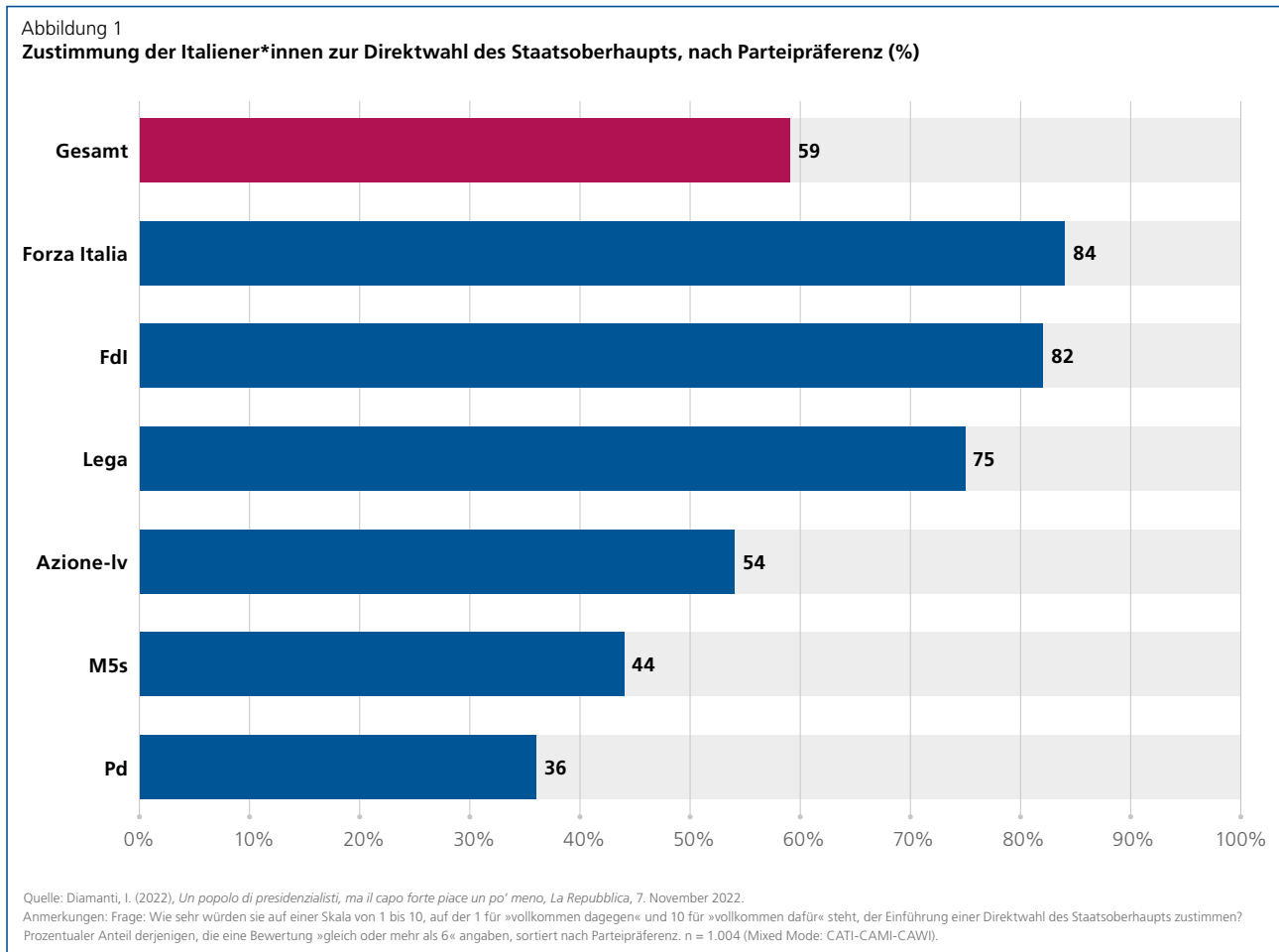
⁴ *Politiche 2013, i punti di «Fratelli d'Italia» dall'euro alla giustizia, Public Policy*, 4. Januar 2013, <https://www.publicpolicy.it/politiche-2013-i-punti-di-fratelli-ditalia-dalleuro-alla-giustizia-4347.html>.

⁵ *Un programma per l'Italia. Per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione*, 2018, https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/politiche2018/Doc/97/97_Prog_Elettorale.pdf.

⁶ *Tesi di Trieste per il Movimento dei Patrioti*, 2017, <https://www.flipsnack.com/fratelliditalia/tesi-di-trieste.html>.

⁷ https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=716-e-sede=-e-tipo=.

⁸ *Il Programma. Pronti a risolvere l'Italia. Elezioni politiche*, September 2022, https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_programma_Fdl_qr_def.pdf.



der Anteil der übrigen Wähler*innen zu, wie etwa aus einer Umfrage von Demos & Pi vom Oktober 2022 eindeutig hervorgeht.

Die Vorliebe für die Direktwahl der Exekutive ist grundsätzlich sehr ausgeprägt. Laut einer Umfrage von Euromedia Research vom Mai 2023 befürworteten etwa 46,6 Prozent der Befragten die Direktwahl des Staatsoberhauptes (36,8 waren dagegen, 16,6 hatten keine Meinung); 42 Prozent sprachen sich für die Direktwahl der Regierungschefin oder des Regierungschefs aus beziehungsweise dafür, dass die Wahlbündnisse und Parteien vor der Wahl mitteilen, wer im Falle eines Wahlsiegs Regierungschef oder -chefin werde (32,4 waren dagegen, 25,6 hatten keine Meinung).⁹

Für das Amt der Ministerin für Reformen fiel die Wahl auf Maria Elisabetta Alberti Casellati von Forza Italia, die in der 18. Legislaturperiode Senatspräsidentin gewesen war. Doch es war von Anfang an Meloni selbst, die die Zügel in die Hand nahm. In ihrer Rede vom 25. Oktober 2022 im Abgeordnetenhaus anlässlich des Vertrauensvotums für ihre Regierung¹⁰ sprach Meloni das Thema unmittelbar an und ver-

sprach eine Reform »in Richtung eines Präsidialsystems, um Stabilität zu gewährleisten und die Souveränität des Volkes wieder in den Mittelpunkt zu stellen«. Wie immer durfte ein »populistischer« Verweis auf das »Volk«, das sich wieder selbst äußern können müsse, nicht fehlen. Ministerpräsidentin Meloni ist sich bewusst, wie schwierig es ist, in Italien institutionelle Neuerungen durchzusetzen: Deshalb spricht sie sich für das semipräsidentielle Modell aus, ist jedoch auch offen für andere Lösungen und bereit zu einer Reform, die nach Möglichkeit alle politischen Akteure (die Opposition inbegriffen) mittragen. Folglich äußert sie auch ihre Bereitschaft zu umfassenden Konsultationen, macht aber deutlich, dass sie auf jeden Fall eine Reform verabschieden werde.

Im Mai 2023 trafen sich Meloni und andere Kabinettsmitglieder mit Vertreter*innen der Opposition. Im selben Monat trafen sie auch Repräsentant*innen der wichtigsten Gewerkschaften; ferner fand eine von Alfredo Mantovano, dem Sekretär des Ministerrats, organisierte Tagung von Verfassungsrechtler*innen verschiedener Richtungen statt.¹¹ Die

⁹ Euromedia Research, *Il tavolo delle riforme*, 8. Mai 2023.

¹⁰ *Il discorso integrale di Giorgia Meloni alla Camera: «Sono un underdog, stravolgerò i pronostici»*, https://www.huffingtonpost.it/politica/2022/10/25/news/il_discorso_integrale_di_giorgia_meloni_alla_camera-10494572/.

¹¹ Die Beiträge der Verfassungsrechtler*innen hat die Zeitschrift *federalismi.it* gesammelt: https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Interventi%2Bal%2Bseminario%2B%27%27Riforme%2Bistituzionali%2Be%2Bforma%2B-di%2Bgoverno%2E%2BUn%2Bconfronto%27%27%2B&content_auth=&Artid=48955.

Mehrheit der Teilnehmer*innen sprach sich gegen das präsidentielle und das semipräsidentielle System sowie für eine Stärkung der Regierungschefin beziehungsweise des Regierungschefs aus, allerdings ohne dessen Direktwahl.

Der starke Gegenwind veranlasste Meloni, die Idee des semipräsidentiellen Systems fallen zu lassen und stattdessen die Direktwahl der Regierungschefin beziehungsweise des Regierungschefs zu favorisieren, in Italien »Direktwahl des Premierministers« (*premierato*) genannt. Nach einem Treffen mit ihren Parteigenoss*innen am 31. Mai – das trotz aller Versuche Casellatis, die Federführung zu übernehmen, davon zeugte, dass Meloni das Zepter nicht aus der Hand zu geben gedenkt – scheint dieses Modell nun die Grundlage des vielleicht nach dem Sommer ins Parlament einzubringenden Gesetzentwurfs geworden zu sein.¹²

2.3 DIE OPPOSITION UND DIE REFORM

Den Regierungsparteien fiel es leicht, sich auf das Modell der »Direktwahl des Premierministers« zu einigen: Obwohl man auf die ursprüngliche Idee einer radikalen Änderung der Regierungsform in Gestalt des präsidentiellen Systems verzichtete, ist die vor allem für Melonis Partei unabdingbare Direktwahl der Exekutive weiterhin vorgesehen. Die Oppositionsparteien vertreten hingegen ein breiteres Spektrum unterschiedlicher Positionen, die sich bereits in ihren Wahlprogrammen für die Parlamentswahl vom September 2022 widerspiegeln. Während das Thema im Wahlprogramm des Bündnisses Grüne/Sinistra italiana gar nicht auftaucht, sprachen es die anderen drei Oppositionsparteien (Demokratische Partei, 5-Sterne-Bewegung und Azione/Italia viva) zwar alle an, aber aus unterschiedlichen Perspektiven.

Das Programm der Demokratischen Partei (PD) verfolgte zwei Ziele gleichzeitig: Zum einen ging es darum, die »Rolle, Stabilität, Entscheidungs- und Lenkungs-fähigkeit des Parlaments zu stärken«, zum anderen, »die Befugnisse des Ministerpräsidenten innerhalb der Regierung und bei Gesetzgebungsverfahren« zu erweitern.¹³ Dies ist sicherlich kein einfacher Spagat und nicht leicht zu realisieren, doch der Vorschlag würde es der PD ermöglichen, sich in der Debatte über die institutionellen Reformen mehrere Türen offen zu halten.

Das Programm der 5-Sterne-Bewegung (M5S) war nur begrenzt aufgeschlossen für institutionelle Reformen: Die Bewegung beabsichtigte nämlich, im »Fahrwasser der von unseren Gründervätern in der Verfassung verankerten Regierungsform«¹⁴ zu bleiben. Trotz der Mängel, die sie im aktu-

ellen System erkannte, schloss sie somit sowohl ein (semi-)präsidentielles System wie auch die Direktwahl des Premierministers aus.

Die Zentrumsliste, das heißt das Bündnis zwischen Carlo Calendas Azione und Matteo Renzis Italia viva, schlug die »Direktwahl des Ministerpräsidenten durch die Bürger*innen«¹⁵ mitsamt einer »notwendigen Reform des Wahlrechts« vor. Trotz unterschiedlicher Formulierungen und der Verwendung der prägnanten Bezeichnung »Italiens Bürgermeister« für den Ministerpräsidenten handelt es sich bei diesem Vorschlag um nichts anderes als um die Direktwahl des Premierministers.

Bei den Treffen zwischen den Regierungsmitgliedern und den Oppositionsvertreter*innen war es unter diesen Bedingungen unvermeidlich, dass die Uneinigkeiten im Mitte-links-Lager und teilweise auch innerhalb einzelner Parteien zutage traten. Diese Vielfalt spiegelt auch die Haltung der Öffentlichkeit wider, vor allem jenes Teils der Öffentlichkeit, der dem Kabinett Meloni kritisch gegenübersteht, wie auch eine Ipsos-Umfrage vom Mai 2023 verdeutlicht, in der die Italiener*innen gefragt wurden, wie dringend ihrer Meinung nach eine Reform der staatlichen Organe sei. Vor allem unter den PD-Wähler*innen, aber auch unter denjenigen der M5S herrscht die Ansicht vor, dass eine solche Reform zurzeit keine Priorität für das Land habe. Entsprechend äußerte sich auch Elly Schlein, seit März 2023 PD-Vorsitzende, während des Treffens mit den Vertreter*innen des Mitte-rechts-Lagers: »Reformen haben für Italien keine Priorität.«¹⁶ Derselben Meinung ist mehr als die Hälfte der PD-Wählerschaft, die zugleich die Ansicht vertritt, dass andere Themen Vorrang haben sollten (24 Prozent). Berücksichtigt man dies, kann man sagen, dass Schleins Position derjenigen ihrer Wähler*innen entspricht: Sieht man von einer gewissen Aufgeschlossenheit für das konstruktive Misstrauensvotum ab, ist sie de facto nicht bereit, über eine Änderung der Regierungsform zu diskutieren.

Dass die neue Vorsitzende sich jeglichen Reformvorschlägen verschloss, führte jedoch zu Auseinandersetzungen mit dem »reformistischen« PD-Flügel, der der Meinung ist, man müsse sich um einer gemeinsamen Reform willen notfalls mit der Regierung an einen Tisch setzen. Die »Reformist*innen« schlagen eine Art neoparlamentarisches System vor: Die Befugnisse der Regierung und des Regierungschefs sollen ausgeweitet, die Direktwahl (des Präsidenten beziehungsweise der Regierungschefin) hingegen ausgeschlossen werden. Diese Auffassung rechtfertigt der reformistische PD-Flügel mit dem Verweis auf die »historischen« Positionen der Partei. Die PD habe sich stets für den Aufbau einer Mehrheitsdemokratie ausgesprochen. Zwar stimmt es, dass das von der PD 2008 verabschiedete Wertepapier festhielt, die Partei sei dazu »berufen, die Mehrheit des Landes zu vertreten« mit dem

¹² Merlo, G. (2023), *Meloni Pigliatutto: sì al premierato. Pnrr, scontro con la Corte dei Conti, Domani*, 1. Juni 2023; Di Capua, G. (2023), *Meloni ai suoi «Avanti col premierato»*, Il Tempo, 1. Juni 2023.

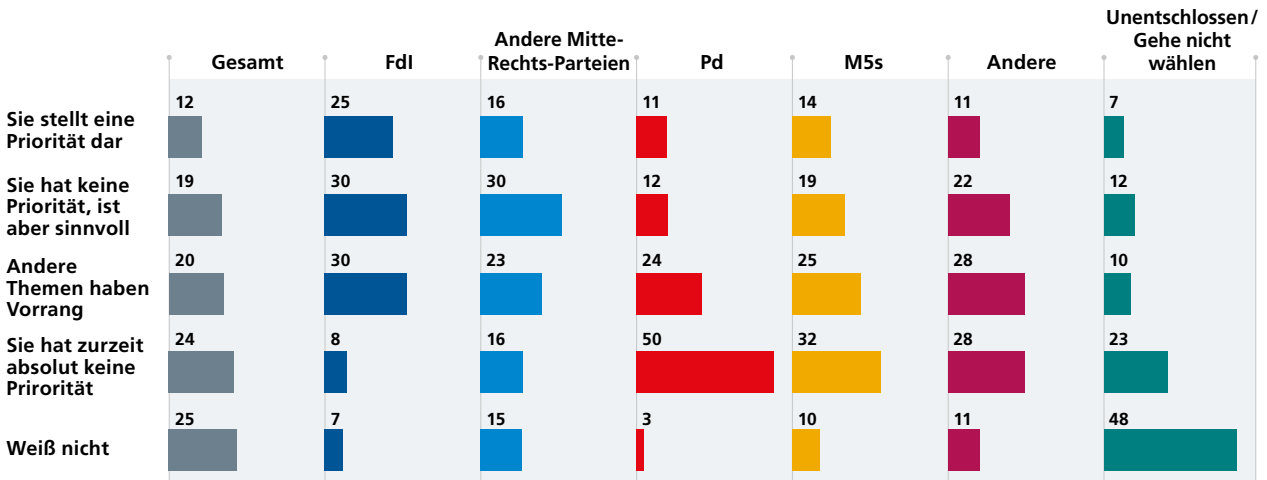
¹³ *Programma elettorale del Pd*, September 2022, <https://elezioni2022.partitodemocratico.it/programma-elettorale/>.

¹⁴ *Programma elettorale del M5s*, September 2022, <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/09/Programma-M5S-completo-2022-09-12.pdf>.

¹⁵ *Programma elettorale di Azione-Italia viva*, September 2022, [https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_2022_0925/Documenti/7\(7_prog_2_-\)programma_azione-italia_viva-calenda.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_2022_0925/Documenti/7(7_prog_2_-)programma_azione-italia_viva-calenda.pdf).

¹⁶ Cremonesi, M./Di Caro, P. (2023), *Meloni punta al premierato. No di Pd e M5S*, Corriere della Sera, 10. Mai 2023.

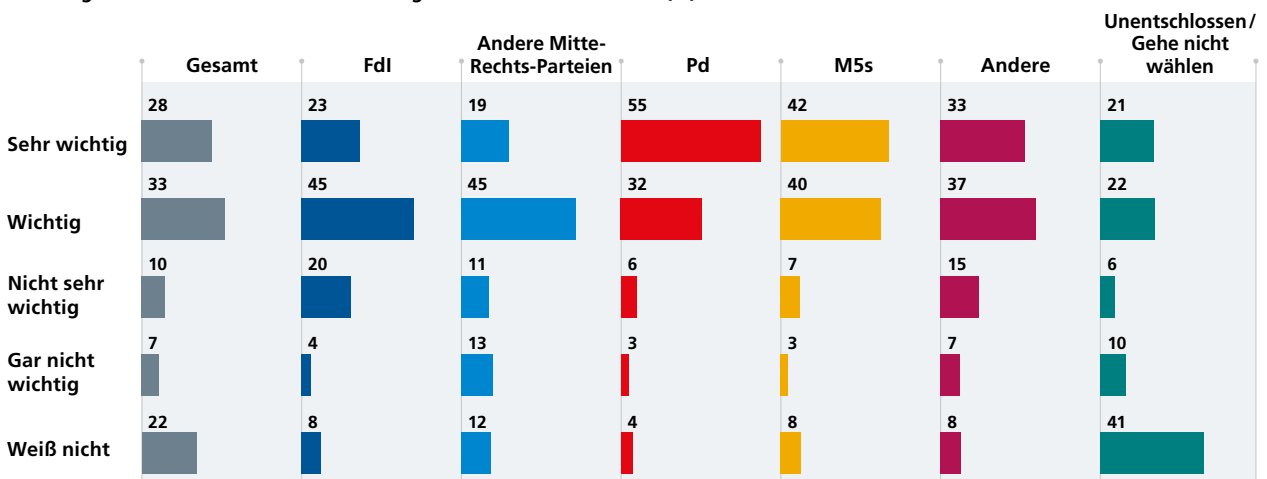
Abbildung 2
Meinung der Italiener*innen zur Dringlichkeit einer Verfassungsreform (%)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Ipsos-Daten.

Anmerkungen: Frage: In Italien war in den letzten Wochen erneut von der Reform staatlicher Institutionen die Rede, nachdem Ministerpräsidentin Meloni die Oppositionsführer zu einer Diskussion über das Thema eingeladen hatte. Welcher dieser Ansichten zur aktuellen Debatte stimmen Sie am ehesten zu? n = 1.004 (Mixed Mode: CATI-CAMI-CAWI)

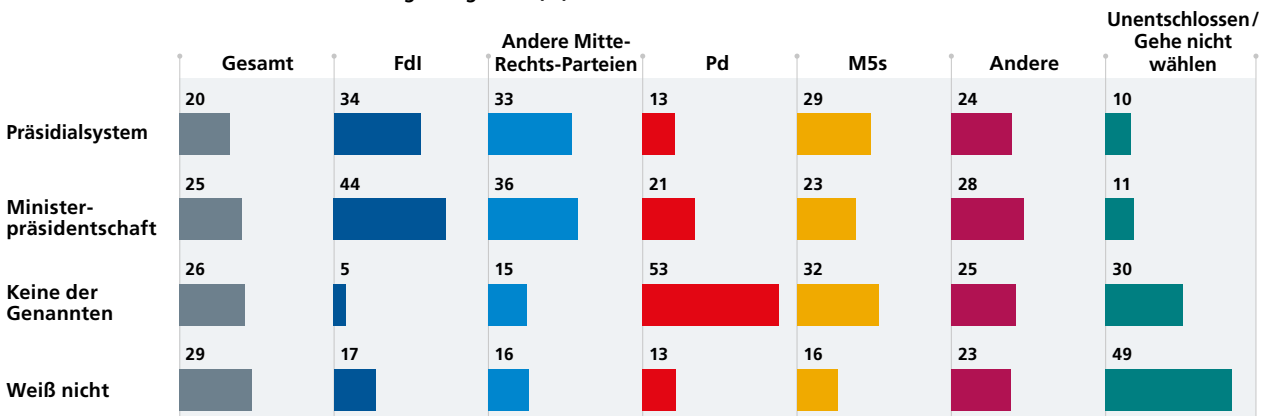
Abbildung 3
Meinung der Italiener*innen zur Bedeutung der Rolle des Parlaments (%)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Ipsos-Daten.

Anmerkungen: Frage: Wie wichtig ist es Ihrer Meinung nach, die Rolle des Parlaments beizubehalten, das heißt, dass es von den Bürger*innen gewählt wird, ihm die gesetzgebende Gewalt zusteht und es der Regierung das Vertrauen ausspricht beziehungsweise entzieht und den Präsidenten der Republik wählt? n = 1.004 (Mixed Mode: CATI-CAMI-CAWI)

Abbildung 4
Die bei den Italiener*innen beliebteste Regierungsform (%)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Ipsos-Daten.

Anmerkungen: Frage: Zurzeit werden unter anderem zwei Reformvorschläge diskutiert: das »präsidentielle System« und die »Direktwahl des Premierministers«. Welches dieser Regierungsmodelle würden Sie für unser Land vorziehen? n = 1.004 (Mixed Mode: CATI-CAMI-CAWI)

Tabelle 2

Die Positionen der Mitte-links-Parteien zur Reform der staatlichen Institutionen

	Grüne/Si	PD	M5S	Azione-Iv
Präsidentialsystem	nein	nein	nein	nein
Direktwahl des Premierministers	nein	nein*	nein	ja
Stärkung der Regierung	nein	ja	nein	ja
Konstruktives Misstrauensvotum	?	ja	ja	?
Reform des Zweikammersystems	?	ja	ja	ja

* = parteiinterne Minderheit, die bereit ist, der Direktwahl des Ministerpräsidenten zuzustimmen

Ziel, das »politisch-institutionelle System im Sinne einer Wettbewerbsdemokratie zu reformieren«,¹⁷ doch trifft es ebenso zu, dass das Anfang 2023 verabschiedete Manifest der neuen PD dafür plädiert, der Tendenz entgegenzuwirken, politische Systemkrisen durch Machtbündelung zu lösen.¹⁸ Aus dieser innerparteilichen Ambivalenz ergibt sich die uneindeutige Position der PD zur Frage der Reform staatlicher Institutionen.

Selbstverständlich ist nicht nur die PD anderer Meinung als die Regierung. Auch das Bündnis Grüne/Sinistra italiana und M5S sind entschieden gegen die vom Mitte-rechts-Lager vorgeschlagenen Reformen, insbesondere gegen die Direktwahl der Exekutivspitze, sei es der Staats- oder der Ministerpräsident*in.¹⁹

In beiden Fällen scheint auch die Meinung der jeweiligen Wählerschaft – die in diesem Punkt mit jener der PD-Wähler*innen übereinstimmt – eine Rolle zu spielen. Wie die Ergebnisse der Ipsos-Umfrage in Abbildung 3 zeigen, sind die Wähler*innen der zwei wichtigsten Oppositionsparteien (PD und M5S) überzeugt, es sei sehr wichtig, die Rolle und Vorrechte des Parlaments zu erhalten (jeweils zu 55 und 42 Prozent). Diese Zahlen stehen im krassen Gegensatz zu derjenigen der Mitte-rechts-Wähler*innen, die die »zentrale Rolle des Parlaments« weniger stark befürworten und – das muss hinzugefügt werden – in diesem Punkt mit der italienischen Wählerschaft insgesamt übereinstimmen.

Die einzigen Oppositionsparteien, die sich eindeutig zu einer Zusammenarbeit mit der Regierung bereit zeigten, waren Azione und Italia viva, die mit dem Schlagwort von »Italiens Bürgermeister« eigentlich die Direktwahl des Premierminis-

ters befürworten. An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Mitte-rechts-Parteien im Verlauf der vom Kabinett Meloni im Frühling 2023 angeregten Debatte über die Reform der staatlichen Institutionen allmählich die Idee des präsidentiellen Systems fallen ließen, um stattdessen eine in ihren Einzelheiten noch festzulegende Direktwahl des Premierministers zu favorisieren. Damit rückten sie den Positionen von Azione und Italia viva sehr nahe. Auch bei diesem Richtungswechsel der Regierungsparteien scheint die Öffentlichkeit eine Rolle gespielt zu haben: Sowohl die Wähler*innen von FdI wie auch die ihrer Verbündeten aus dem Mitte-rechts-Lager scheinen die Direktwahl des Premierministers dem präsidentiellen System vorzuziehen. Betrachten wir hingegen die Meinungen der Wähler*innen der zwei wichtigsten Oppositionsparteien (siehe Abb. 4), so lässt sich feststellen, dass die meisten von ihnen – die M5S-Wähler*innen und mit noch mehr Nachdruck die PD-Wähler*innen – beide Vorschläge zur Änderung der Regierungsform ablehnen.

Tabelle 2 fasst die Ansichten der Opposition zu den möglichen Änderungen der italienischen Regierungsform zusammen. Abstrakt gesehen – das heißt, ohne auf technische Einzelheiten einzugehen – scheinen sich die Oppositionsparteien auf einen einzigen Vorschlag einigen zu können, nämlich auf die Reform des jetzigen Zweikammersystems, dessen Funktionsweise sich aufgrund der 2020 beschlossenen Verringerung der Zahl der Abgeordneten und Senator*innen tiefgreifend verändert hat. Bezüglich aller weiteren Punkte bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede.

¹⁷ *Manifesto dei valori del Partito democratico*, 16. Februar 2008, <https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/d2fd1f91-96df-4808-8f89-600f3148f3e2>.

¹⁸ *Manifesto per il Nuovo Partito democratico*, 21. Januar 2023, <https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/Manifesto-per-il-nuovo-PD-Italia-2030-1.pdf>.

¹⁹ Cremonesi, M./Di Caro, P. (2023), *Meloni punta al premierato. No di Pd e M5S*, *Corriere della Sera*, 10. Mai 2023.

3

REGIERUNGSMODELLE IM VERGLEICH

Gegenwärtig stehen vier Modelle zur Änderung der Regierungsform zur Debatte. Doch wird es gelingen, Vor- und Nachteile dieser Modelle unter Berücksichtigung der italienischen Realität abzuwägen? Im Folgenden wollen wir es kurz versuchen.

Fangen wir beim präsidentiellen System nach US-amerikanischem Vorbild an. Präsident und Kongress werden getrennt und direkt gewählt; weder kann der Kongress den Präsidenten seines Amtes entheben noch kann die Präsidentin oder der Präsident den Kongress auflösen. Das US-amerikanische System beruht auf der Fähigkeit des Präsidenten, mit den Kongressparteien zu »verhandeln«. Da sich diese nicht besonders diszipliniert verhalten, kann die Kongressmehrheit schwanken (daher müssen sich die Präsidenten häufig mit Mehrheiten auseinandersetzen, die auch aus Mitgliedern der gegnerischen Partei bestehen). Wäre dies nicht der Fall, so liefe das präsidentielle System Gefahr, von seiner potenziellen Starrheit blockiert zu werden. Denn im Gegensatz zur landläufigen Meinung handelt es sich hierbei um ein System mit vielen gegenseitigen Vetos: Francis Fukuyama nannte es *vetocracy*.²⁰ Es liegt auf der Hand, dass ein solches System nicht in der Lage wäre, die Kurzschlüsse im Entscheidungsprozess des italienischen Regierungssystems zu verhindern.

Über lange Zeit erfreute sich das (semi-)präsidentielle System nach französischem Vorbild in Italien großer Beliebtheit. Dieses System ist entschieden flexibler: Der direkt gewählte Präsident hat die Befugnis, die Nationalversammlung aufzulösen, während diese wiederum die Regierung legitimiert. Doch das System funktioniert in »Abweichung« von der Verfassung aus dem Jahr 1958 und nach Vorgehensweisen, die auf die Erfahrungen der französischen Präsidenten seit de Gaulle zurückgehen. Ein solches »De-facto-System« auf ein anderes Land zu übertragen, ist kein leichtes Unterfangen; schon eine bloße Annäherung würde eine umfassende Umgestaltung des italienischen Institutionengefüges erfordern. Außerdem hat die Direktwahl in Zeiten der Spektakularisierung von Politik und der Krise der Parteien ihr gesamtes populistisches und zerstörerisches Potenzial entfaltet, wie auch die Geschichte Macrons zeigt: Ein cleverer Außenseiter gewinnt die Präsidentschaftswahl und trägt zur Zerstörung des

Parteiensystems bei – und als seine Popularität abnimmt, verschanzt er sich im Elysée-Palast. Die Vorzüge dieses Modells in der Vergangenheit, als der Kontext strukturierter war, sollten uns nicht über die Probleme hinwegtäuschen, die es heute hervorbringen könnte.

Dann gibt es die die Direktwahl des Regierungschefs. Das einzige Vorbild hierfür liefert Israel zwischen den 1990er- und 2000er-Jahren:²¹ Der von einem Vertrauensvotum des Parlaments bestätigte Premierminister verfügte über die Befugnis, Letzteres aufzulösen. Doch die Direktwahl des Premierministers, die eingeführt worden war, um die Regierung zu stabilisieren, bewirkte das genaue Gegenteil. Als eine der Ursachen ihres Scheiterns nannte man das Fehlen eines Wahlsystems, aus dem homogene Mehrheiten zur Unterstützung der Regierung hätten hervorgehen können, etwa durch einen Mehrheitsbonus. Ein Mehrheitsbonus auf nationaler Ebene für die Partei oder das Bündnis, das an erster Stelle steht und einen bestimmten prozentualen Stimmenanteil überschreitet, hätte eine radikale Verzerrung der Präferenzen der Wähler*innen zur Folge (denn relative Mehrheiten würden zu absoluten aufgebauscht werden), und zwar, ohne diese wenigstens an eine territoriale Dimension zu binden, wie es bei Mehrheitswahlsystemen mit Ein-Personen-Wahlkreisen der Fall ist (etwa in angelsächsischen Systemen oder in Frankreich). In demokratischen Staaten gibt es kein einziges Beispiel für ein solches Wahlsystem. In Italien hatte es das Kabinett Renzi eingeführt, doch der Verfassungsgerichtshof schaffte es ab und es wurde durch ein neues Wahlrecht ersetzt. Darüber hinaus könnten sich durch ein solches System gebildete Mehrheiten – vor allem aufgrund der Zersplitterung und Fluidität, die das italienische Parteiensystem kennzeichnen – leicht als lose und erzwungen herausstellen; sie könnten sich rasch auflösen beziehungsweise verändern. In einem solchen – keineswegs unwahrscheinlichen – Fall könnte die Premierministerin oder der Premierminister die Kammer(n) auflösen und selbst zurücktreten; andernfalls könnte ihr oder ihm das Parlament das Vertrauen entziehen. Da dieses Modell nach dem Prinzip »Aut simul stabunt aut simul cadent« funktioniert, müsste das Parlament nach dem Misstrauensvotum jedoch ebenfalls aufgelöst werden: ein guter Grund für das Parlament, einen

20 Fukuyama, F. (2013), *The Decay of American Political Institutions*, *The American Interest*, 9 (3), <https://www.the-american-interest.com/2013/12/08/the-decay-of-american-political-institutions/>.

21 Ottolenghi, E. (2002), *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 32 (2), S. 239–267.

geschwächten Premierminister in Geiselhaft zu nehmen.²² Dieses von der Rechten und von der Mitte bevorzugte System könnte also zu Instabilität und Regierungsunfähigkeit führen.

Schließlich gibt es noch die Kanzlerdemokratie. Hierbei handelt es sich um ein parlamentarisches System wie das deutsche oder auch das spanische – die spanische Verfassung aus dem Jahr 1978 orientierte sich nämlich in vielerlei Hinsicht am deutschen System –, in dessen Mittelpunkt der Kanzler oder die Kanzlerin steht; ferner sind Elemente zur Stärkung der Regierung vorgesehen, wie etwa das konstruktive Misstrauensvotum und die persönliche Legitimierung des (deutschen) Kanzlers beziehungsweise des (spanischen) Ministerpräsidenten durch das Vertrauensvotum des Unterhauses. Das Kanzlersystem ist dasjenige, das sich am wenigsten vom italienischen System unterscheidet, sodass seine Übernahme dem Land auch nur sehr geringe Änderungen abverlangen würde. Wie in allen anderen Fällen würde auch dieses System die Probleme, die die Fluidität des Parteiensystems erzeugt, nicht ohne Weiteres lösen; doch höchstwahrscheinlich würde es zumindest keine neuen Probleme zu den alten hinzufügen und zugleich der Regierung ein paar zusätzliche Instrumente an die Hand geben.

²² Für eine Darstellung der diesem Modell anhaftenden Probleme siehe Sartori, G. (1996), *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, S. 128–131 (englische Fassung: Sartori, G. [1997], *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*, New York, New York University Press).

4

FAZIT

Eine Bewertung der in Italien unternommenen Versuche, die staatlichen Institutionen zu reformieren, ist an dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt nicht angebracht. Nachdem wir die Alternativen beschrieben haben, mit denen sich die verschiedenen politischen Kräfte, angefangen bei der Regierung, auseinandersetzen, werden wir uns darauf beschränken, zwei Aspekte hervorzuheben: zum einen die Erfolgchancen der Reformvorhaben des Mitte-rechts-Lagers, zum anderen die Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Reformen.

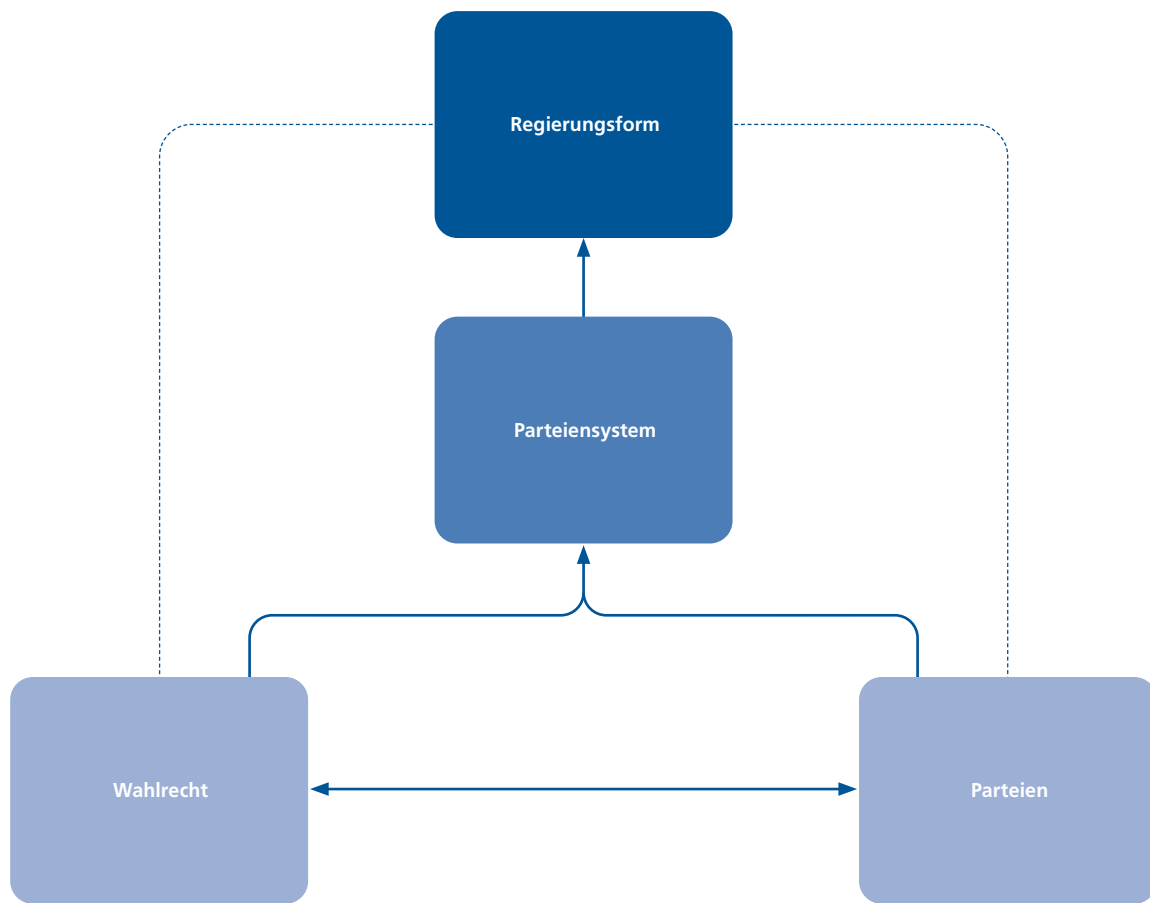
Was den ersten Aspekt betrifft, so geht aus unserer vorangegangenen Analyse klar hervor, dass der Erfolg der vorgeschlagenen Verfassungsreform vom Fortbestand der jetzigen Regierung abhängt. Derzeit droht dem Kabinett Meloni die größte Gefahr jedoch nicht aus den Reihen der nach der Wahlniederlage von 2022 noch immer gespaltenen und verwirrten Opposition, sondern aus den eigenen und allenfalls von der EU. Wird man sich – teils notgedrungen, teils freiwillig – für eine von der Regierung vorangetriebene Reform entscheiden, so wird sich die Debatte über institutionelle »Spielregeln«, die alle betreffen, zwangsläufig in ein Rollenspiel zwischen Regierung und Opposition mit wenig Freiraum für andere Positionen verwandeln. Diese zur Polarisierung neigende politische Dynamik wird die Frage der Verfassung (ihre Änderung beziehungsweise ihren Fortbestand in der jetzigen Form) – insbesondere in Hinblick auf die Europawahl im Juni 2024 – auf wenige Schlagwörter reduzieren. Es ist kein Zufall, dass Meloni bereits in den kommenden Monaten den Entwurf eines Verfassungsgesetzes vorzulegen gedenkt, um mit einer bereits teilweise (zumindest in erster Beratung) verabschiedeten Verfassungsreform in den Europawahlkampf 2024 ziehen zu können und diese der Beurteilung durch die Wählerschaft anheimzustellen. Selbstverständlich birgt diese Politisierung ein gewisses Risiko für die Regierung, doch sollte sie mit dieser Vorgehensweise bei der bevorstehenden Europawahl erfolgreich sein, würden Meloni und ihre Verbündeten daraus die nötige Kraft schöpfen, um sich zuversichtlich einem Verfassungsreferendum zu stellen. Bis dahin wird man sehen, welchen Vorschlag die Regierung konkret vorlegen und ob die Koalition diesen geschlossen unterstützen wird.

Der zweite Aspekt ist schwieriger. Um Lösungen aufzuzeigen, muss man die Missstände des politischen Systems Italiens in den Blick nehmen, wie wir es in Abschnitt 1 taten. Diesbezüglich haben wir den Eindruck, dass in der öffentli-

chen Debatte Symptome und Krankheit des politischen Systems verwechselt werden. Die Symptome sind bekannt und wir haben sie bereits im Vorfeld erläutert: instabile Regierungen, mangelnde Entscheidungsfähigkeit, schlampige Gesetzgebung. Doch worin besteht die Krankheit an sich? Die wichtigsten politischen Kräfte sind der Meinung, sie bestehe hauptsächlich in einer schlecht konzipierten Verfassung, das heißt im Aufbau und in der Organisation der politischen Institutionen. Sollte diese Diagnose zutreffen, so führt die Heilung unmittelbar und zwangsläufig über den Weg einer Änderung der Regierungsform, die auch institutionelle Funktionsstörungen beheben würde.

Wir sind überzeugt, dass es auch andere Gründe gibt. Unseres Erachtens betrifft die Krankheit, unter der das politische System in Italien leidet, nicht nur die Regierungsspitze, sondern auch – und in dieser historischen Phase vielleicht hauptsächlich – deren Basis, sprich deren Grundfeste (siehe Abb. 5). Um zu funktionieren, bedarf jedes System von Institutionen eines geeigneten Parteiensystems. Auch für präsidentielle Systeme im engeren Sinne sind Parteien wichtig, obwohl ein schwächerer parteiinterner Zusammenhalt und mangelnde Disziplin in diesem Fall – im Unterschied zu anderen Systemen – die Handlungsfähigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten stärken. Es bedarf jedoch zwangsläufig, insbesondere was die Innenpolitik angeht, ständiger Kompromisse und einer stetigen Vermittlung. Semipräsidentielle Systeme nach französischem Vorbild sind so gedacht, dass sie auch trotz schwacher, unstrukturierter Parteien – mehr oder weniger gut – funktionieren. Doch wie es so schön heißt: Es gibt ein Maß in allen Dingen. Die übermäßige, dem italienischen Fall ähnliche Zersetzung des französischen Parteiensystems bringt ein politisches System und eine Regierungsform, die über Jahrzehnte gut funktionierten, in Schwierigkeiten und die Folgen dieser Krise kennen wir noch nicht. Sicher ist ferner, dass parlamentarische Systeme den Organisations- und Funktionsformen der Parteien gegenüber »empfindlicher« sind: Sie bedürfen der Existenz tendenziell starker, sozial verwurzelter Parteien, deren Präsenz vor Ort spürbar ist und die in der Lage sind, im Parlament Regierungsmehrheiten zu bilden – und möglichst auch aufrechtzuerhalten. Gibt es derartige Parteien nicht, so ist die Funktionsfähigkeit der Institutionen der parlamentarischen Systeme gestört: Vertretungsorgane vertreten nicht, Regierungen regieren nicht. Starke Parteien sind in der Lage, ein stabiles, strukturiertes Parteiensystem zu etablieren: Somit

Abbildung 5
Bestandteile des Regierungssystems



sind sie für das gute Funktionieren der parlamentarischen Systeme (und langfristig auch des semipräsidentiellen Systems, in dem die »Regierung des Präsidenten« immerhin von der Mehrheit des Unterhauses unterstützt werden muss) eine unabdingbare Voraussetzung. Bekanntlich befindet sich Italien seit etwa 30 Jahren in einer fortschreitenden Spirale der Zersetzung von Parteistrukturen, die auch von Wahlsystemen, die die Fragmentierung belohnen, und von Parlamentsregeln, die Teilungen und Spaltungen fördern, vorangetrieben wird. Wer auch immer das politische System Italiens funktionstüchtiger machen will, der sollte sich nicht bloß fragen, wie der_ die Minister- oder der Staatspräsident*in zu wählen sind beziehungsweise welche Befugnisse der_ die eine und welche der_ die andere haben sollte, sondern vielmehr, wie eine Neustrukturierung des Parteiensystems hervorzubringen, die Zersplitterung einzuschränken und die Parteienstabilität zu fördern wäre. Das bedeutet, dass die »Verfassungstechnik« vor der »Wahltechnik« kommen muss: Es bedarf eines Wahlrechts, das keine Kleinstparteien fördert, »strengerer« Parlamentsvorschriften, eines Gesetzes zur Finanzierung von Parteien, das ihre Verankerung und Aktivitäten vor Ort fördert, sowie einer Gesetzgebung zum Thema Parteien, die Mindeststandards parteiinterner Demokratie sichert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nicht nur die Institutionen, sondern auch die politischen Strukturen und Parteiorganisationen, die ihnen zugrunde liegen, die Regierungen in Italien instabil und deren Handeln ineffizient und ungeordnet machen. Greift man nur auf der Ebene der Institutionen ein, ohne politische Strukturen und Parteien anzutasten, so wird man das Problem kaum lösen können. Und der Grund ist ganz einfach: Keine Direktwahl kann eine Institution stärken, die auf tönernen (Partei-)Füßen steht.

REFERENZEN

Bergman, T., Bäck, H. und Hellström, J. (2023): *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Cavalli, L. (1992): *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, Il Mulino.

Cremonesi, M. und Di Caro, P. (2023): *Meloni punta al premierato. No di Pd e M5S*, »Corriere della Sera«, 10. Mai 2023

Diamanti, I. (2022): *Un popolo di presidenzialisti, ma il capo forte piace un po' meno*, »La Repubblica«, 7. November 2022.

Fukuyama, F. (2013): *The Decay of American Political Institutions*, »The American Interest«, 9(3), <https://www.the-american-interest.com/2013/12/08/the-decay-of-american-political-institutions/>.

Maranini, G. (1999): *Storia del potere in Italia (1848–1967)*, Mailand, Corbaccio.

Ottolenghi, E., Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele (2002): *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 32(2), 239–267.

Sartori, G. (1997): *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 128–131.

Scoppola, P. (1991): *La repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino.

ÜBER DIE AUTOR*INNEN

Sofia Ventura ist außerordentliche Professorin für Politikwissenschaft an der Universität von Bologna, wo sie Kurse in vergleichender Politikwissenschaft unterrichtet (Leadership und politische Kommunikation, Medien und öffentliche Meinung).

Marco Valbruzzi lehrt Politikwissenschaft an der Universität von Neapel Federico II und ist außerordentlicher Professor an der Gonzaga Universität von Florenz.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Friedrich-Ebert-Stiftung | Büro Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Verantwortlich: Dr. Tobias Mörschel | Direktor | FES Italien
Piazza Adriana 5 | 00193 Rom | Italien

Tel.: +39-06-82-09-77-90
<https://italia.fes.de/>

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Kontakt:
info@fes-italia.org

Facebook:
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Twitter:
[@FES_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

© 2023



DIE VERFASSUNGSREFORM IN ITALIEN

Die Pläne der Rechtsregierung unter Giorgia Meloni



Die seit langem diskutierte Frage der institutionellen Reformen, insbesondere des Regierungssystems, ist mit dem Vorschlag der von Giorgia Meloni geführten Regierung wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte in Italien gerückt.



Nachdem die Mitte-Rechts-Koalition die im Wahlkampf vorgestellten präsidialistischen Hypothesen ad acta gelegt hat, hat sie sich auf das so genannte »Wahlpremierat« geeinigt, das die Direktwahl des Ministerpräsidenten und eine erhebliche Stärkung seiner Befugnisse vorsieht.



Die Oppositionsparteien haben bereits ihren Widerstand gegen die institutionellen Reformen der Regierung erklärt. Wenn das Projekt weitergeführt wird, muss Melonis Exekutive daher die entscheidende Prüfung durch das Verfassungsreferendum bestehen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
italia.fes.de