

Merkel, Wolfgang

**Book Part — Digitized Version**

## Wider den Mythos der Unregierbarkeit: braucht Italien eine neue Verfassung?

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Merkel, Wolfgang (1990) : Wider den Mythos der Unregierbarkeit: braucht Italien eine neue Verfassung?, In: Michaela Namuth (Ed.): Modell Italien?: Neues aus dem Land der Traditionen, ISBN 3-8047-1120-0, Hirzel, Stuttgart, pp. 29-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112323>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## Wider den Mythos der Unregierbarkeit

### Braucht Italien eine neue Verfassung?

Wolfgang Merkel, Bielefeld

Vor genau vierzig Jahren wurde die italienische Verfassung verabschiedet. Seit zehn Jahren findet in Italien eine intensive Debatte über ihre Reform statt. Zentrale Institute und Institutionen wie das Wahlrecht, das Parlament und die Regierung sollen reformiert werden, um das politische System effizienter zu machen. Eine unvoreingenommene Analyse der italienischen Demokratie zeigt jedoch, daß diese weder unregierbar ist, noch einen Vergleich mit den anderen Demokratien des Westens zu scheuen braucht. Aus dieser Perspektive läßt sich die verfassungspolitische Debatte eher als ein Akt symbolischer Politik deuten, denn als ein notwendig gewordenes Reformunterfangen zur „Rettung der italienischen Demokratie“.

„*E la nave va*“  
(Federico Fellini, Filmtitel)

„Wäre mit dem bestehenden Reichstag eine Verfassungsreform möglich, so wäre diese Verfassungsreform überflüssig. Aus der Unmöglichkeit, die Verfassungsreform durch das Parlament durchführen zu lassen, ergibt sich deren Notwendigkeit.“<sup>1</sup>

Noberto Bobbio, zeitgenössischer liberal-sozialistischer Philosoph mag an die Worte des Weimarer Staatsrechtslehrers Ernst Fraenkel gedacht haben, als er dessen verfassungspolitisches Paradoxon in der ihm eigenen feinen Dialektik auf die italienischen Verhältnisse übertrug: „Die

Bedingungen, die die Verfassungsreform notwendig machen, sind eben jene, die sie bisher verhindert haben.“<sup>2</sup>

Fällt Bobbio damit in den vielstimmigen Chorus jener ein, die seit zwei Dekaden eine Dauerkrise des politischen Systems diagnostizieren, die Unregierbarkeit Italiens behaupten, die italienische Republik gar mit Weimar vergleichen? Des Philosophen Paradox ist sicherlich subtiler und basiert keineswegs platt analogisierend auf geschichtsnivellierenden Zusammenbruchsszenarien. Gleichwohl ist auch er in eine Debatte hineingezogen worden, die in

Dr. Wolfgang Merkel,  
geb. 1952. Studium der  
Geschichte, Politischen  
Wissenschaft, Sport/  
Sportwissenschaft in  
Heidelberg. Post Graduate  
Studies an der School of  
Advanced International  
Studies der Johns-Hopkins  
University in Bologna.  
1985 Promotion in Politikwissenschaft  
an der Universität Heidelberg.  
Seit 1985 Wissenschaftlicher  
Angestellter der Fakultät für  
Soziologie an der Universität  
Bielefeld. 1988 bis 1989 John  
F. Kennedy Fellow am Center for  
European Studies der Harvard  
University.

Dr. Wolfgang Merkel, Friedrich-Ebert-Anlage 31,  
6900 Heidelberg

bestaunenswerter publizistischer Beständigkeit nunmehr seit fast einem Jahrzehnt Vorschläge zur Reform der Verfassung und des politischen Systems generiert.

### Das Unregierbarkeitstheorem – Mythos oder Gemeinplatz?

Spätestens seit Beginn der siebziger Jahre ist es zu einem beliebten Topos politikwissenschaftlicher Diskurse geworden, Italien als Land der Unregierbarkeit, der permanenten Krise oder ganz einfach als „Fall“ zu beschreiben. Betont wurden die Anomalien, thematisiert das Abweichende; dramatisiert wurden die Wirtschaftskrise, die Instabilität der Regierungen, die Segmentierung der politischen Kultur, die Polarisierung des Vielparteiensystems, die Streikbesessenheit der Gewerkschaften, Korruption, Terrorismus und Mafia.

Bediente sich die Publizistik in nicht selten fahrlässiger Weise dieser Topoi, so scheuten sich auch renommierte Wissenschaftler nicht, trotz eigener differenzierter Analysen, den Zeitgeist auf den Begriff zu bringen und „Italy A Republic Without Government“ zu nennen oder dem politischen System Italiens gerade noch ein „Surviving Without Governing“ zu konzedieren.<sup>3</sup>

Dabei wird die Un- bzw. Schwerregierbarkeitsthese keineswegs analytisch befestigt, sondern gründet in einem normativ aufgeladenen Unbehagen an der diagnostizierten Systeminstabilität und der mangelnden Effektivität des Regierungshandelns.<sup>4</sup> Bleiben die analytischen Qualitäten des Theorems auch diffus, so hat dieses jedoch im konkreten Untersuchungsfall Italien für die meisten Beobachter zwei klare Bezugsebenen. Die erste umfaßt das Ensemble der verfassungsmäßigen Institutionen, die politischen und gesellschaftlichen Akteure sowie den subjektiven Faktor

„Politische Kultur“. Die zweite Ebene ist die des materialen Politik-Output, insbesondere des wirtschaftlichen Leistungsprofils und der Aufrechterhaltung von Law and Order.

Folgt man dem Mainstream sozial- und politikwissenschaftlicher Analysen, heißt das grob vereinfacht: In Italien gibt es zu viele politische Parteien, die nur zur Bildung instabiler und heterogener Regierungskoalitionen fähig sind; die Parteien regieren nicht, sondern okkupieren die staatlichen Institutionen; die Institutionen ihrerseits leiden unter der mangelnden Autonomie gegenüber den Parteien; die Parteien reflektieren die zunehmende korporative Segmentierung der Gesellschaft und beschränken sich darauf, die divergierenden gesellschaftlichen Interessen partikular zu repräsentieren, anstatt sie zusammenzufassen und in eine synthetische Regierungspolitik umzusetzen. Hervorgerufen werde dies durch dysfunktional gewordene Verfassungselemente, die eine exzessive Repräsentation politischer, korporativer, lokaler und klientelistischer Interessen auf Kosten der Entscheidungsfähigkeit der Regierung schützen.

Die Folgen dieses Circulus vitiosus seien eine reduzierte Leistungsfähigkeit des Staates bei der Produktion materieller Politik und der Steuerung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels. Konsequentermaßen werden institutionelle Reformen gefordert; „la grande riforma istituzionale“ avancierte zum Deus ex machina.

Um über Sinn, Unsinn, Intentionen, Gehalte und Projektionen der Reformdebatte urteilen zu können, ihre politische Effizienz und ihre Angemessenheit für den spezifischen italienischen Kontext einzuschätzen, mag ein kursorischer Rückblick auf die Geschichte der zentralen Verfassungsinstitutionen angemessen sein.

## An den Wurzeln der Nachkriegsdemokratie

Als am 2. Juni 1946 sich 54,3 Prozent der abstimmenden Italiener im Verfassungsplebiszit für die republikanische Staatsform und gegen die Monarchie entschieden, zerriß nach 85 Jahren das Band zwischen dem italienischen Nationalstaat und dem Hause Savoyen.<sup>5</sup> Es wurde ein Demokratisierungsprozeß wiederaufgenommen, der 1922 mit Mussolinis Marsch auf Rom frühzeitig abgebrochen worden war.

Schon unmittelbar nach Kriegsende hatten sich die antifaschistischen Parteien der *Resistenza* als tragende Kräfte der (Re-)Demokratisierung profiliert. Ihnen gemeinsam waren die Ablehnung der zerstörerischen Mythen des Faschismus, die Aversion gegen Staats- und Nationsverherrlichung sowie der Respekt für Rechtsstaat und individuelle Bürgerrechte.<sup>6</sup> Doch auch die im gemeinsamen Widerstand gewachsene politische Solidarität konnte nicht über unterschiedliche Weltanschauungen und divergierende politische Konzepte und Demokratievorstellungen hinwegtäuschen. Dennoch gelang es nach einem langwierigen und komplizierten Aushandlungsprozeß am 27. März 1947 die aus 139 Artikeln und 18 Übergangsregelungen bestehende Verfassung mit 455 gegen 62 Stimmen in der Constituyente zu verabschieden.

## Der Verfassungskompromiß: ein parlamentarisches System

Nicht weniger als zehn Parteien hatten in der Constituyente einen Kompromiß zu finden. Das unterschiedliche Staats- und Gesellschaftsverständnis von Kommunisten, Sozialisten, Liberalen und Christdemokraten mußte ebenso berücksichtigt werden, wie die differierenden Weltanschauungen von Katholiken und Laizisten.

Aufgrund des „historischen Tyrannenkomplexes“ (F. Mancini) aus den autoritären Erfahrungen des Faschismus hatten präsidentielle und semipräsidentielle Systemvorstellungen ebensowenig Aussicht auf Verwirklichung, wie die hochgespannten jakobinischen Demokratiekonzepte der links-libertären Aktionspartei, die sich am Demokratieideal Rousseaus orientierte.<sup>7</sup> Es mag aber auch der weltanschaulichen Heterogenität von Marxisten, Katholiken und Liberalen geschuldet sein, daß die Constituyente, in der sich Christdemokraten (207 Sitze) mit Sozialisten (115 Sitze) und Kommunisten (104 Sitze) in etwa die Waage hielten, für ein ausgeprägtes parlamentarisches System mit weitgefächerten „checks and balances“ optierte.

Ein lupenreines proportionales Wahlsystem mit relativ großen Wahlkreisen und ohne nennenswerte Sperrklauseln, das auch Splitterparteien parlamentarische Präsenz sichert, sofern sie 300 000 Wählerstimmen oder ein Mandat in einem Wahlkreis erlangen (1987 zogen 14 Parteien ins Römische Parlament ein), ein Zweikammersystem mit fast identischen Kompetenzen und nahezu spiegelbildlicher Repräsentanz, abrogative Referenden und die vorgesehene Etablierung administrativ-politischer Regionen gaben der Verfassung einen pluralistischen Charakter.

Das politische System war weniger auf politische Entscheidungseffizienz ausgerichtet, als um die exakt proportionale Repräsentation möglichst aller gesellschaftlichen Interessen und politischen Gruppierungen besorgt. Machtfülle und Kompetenzausstattung von Regierung und Ministerpräsidenten traten hinter dem demokratischen Repräsentationsschutz politischer und gesellschaftlicher Minoritäten zurück. Die Legislative wurde qua Verfassung zur dominierenden politischen Institution bestimmt.

## Die Verfassungswirklichkeit

Doch viele Elemente und damit der Geist der Verfassung blieben zunächst Papier. Der Kalte Krieg und der dadurch verursachte Ausschluß der Linksparteien aus der Regierung 1947 ließen den vielbeschworenen Konsens der *Resistenza* brüchig werden. Ein Jahr später errang die Democrazia Cristiana (DC) die absolute Mehrheit im Parlament. Ausgerüstet mit dieser komfortablen Macht, verschleppten die Christdemokraten die Implementierung vieler konstitutionell vorgezeichneter Elemente des institutionellen Pluralismus.<sup>8</sup> Erst 1956 und 1958 wurde der Verfassungsauftrag zur Errichtung des Verfassungsgerichts (Corte Costituzionale) und des Obersten Richterrates (Consiglio Superiore della Magistratura) erfüllt. Die Institutionalisierung der Regionen mit Normalstatut mußte bis 1970 warten.<sup>9</sup> 1972 schließlich waren mit der Novellierung der parlamentarischen Geschäftsordnung die fundamentalen Verfassungsnormen realisiert.

Bis zu Beginn der sechziger Jahre jedoch hatte weder das Parlament eine zentrale Funktion in der Politikformulierung inne, noch wurde das in der Verfassung vorgesehene System der „checks and balances“ wirksam. Die Dominanz der Christdemokraten, die in den fünfziger Jahren mit zentristischen (Liberale, Republikaner, Sozialdemokraten) und in den sechziger Jahren mit Mitte-Links-Koalitionen (Einschluß der Sozialisten) unangefochten das Land regierten, ließ keine mehrheitsfähige Alternative zu den christdemokratisch dominierten Regierungen zu. Mindestens zwei demokratischschädliche Entwicklungen waren die Folge: Erstens reduzierte das Ausbleiben eines Wechsels in der Regierungsverantwortung die Kontrollfunktion der Opposition gegenüber der Regierung, da diese chancenlos war, jene abzulösen.

Ein Mangel an verantwortungsbewußtem Verhalten seitens der Regierungsparteien war die Folge. Zweitens kam es zu einer „Kolonisierung der staatlichen Bürokratie“ sowie des ausgedehnten öffentlichen Sektors durch die hegemoniale Staatspartei Democrazia Cristiana.

Wichtige Entscheidungen waren vom Parlament oder gar von der Regierung abgezogen und blieben nachgeordneten, demokratisch nicht legitimierten Bürokratien überlassen. Die Spezifizierung oder Blockierung von Gesetzen erfolgte häufig nach partikularistischen partei- oder interessenspolitischen Opportunitätsabwägungen. Dies mußte in den sechziger Jahren auch der christdemokratische Koalitionspartner PSI (Partito Socialista Italiano) erfahren, als seine hochgespannten Pläne programmierter Wirtschaftssteuerung nicht zuletzt durch Verschleppung oder Blockaden der staatlichen Administrationen vereitelt wurden.

## Die siebziger Jahre: Reform und Stagnation

Zu Beginn der siebziger Jahre änderte sich das Bild. Als Folge gesellschaftlicher Mobilisierungen und beträchtlicher Wählerverschiebungen zugunsten der Linken verschoben sich auch Einfluß und Macht der einzelnen Institutionen untereinander. Die Kommunistische Partei, die zeitweise die Parlamentarisierung von Entscheidungsprozessen mit Demokratisierung schlechthin gleichsetzte, vermochte ihre bedeutenden Stimmengewinne (1972: 27,1 Prozent; 1976: 34,4 Prozent) in parlamentarische Macht umzusetzen.

Unter dem Motto der *centralità del parlamento* trugen sie maßgeblich zum Bedeutungszuwachs des Parlamentes bei. Kammer und Senat erhielten breiten Zugang zu Informationen, die vorher allein

der Regierung vorbehalten waren; den ständigen Parlamentsausschüssen wurden weitgehende Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive eingeräumt; neue Ausschüsse wurden zur Kontrolle des staatlichen Fernsehens RAI und der *Cassa per il Mezzogiorno* – bis zu diesem Zeitpunkt unangefochtene Domänen des christdemokratischen Klientelismus – etabliert. Die parlamentarische Agendaplanung, vorher in der alleinigen Befugnis der (meist christdemokratischen) Parlamentspräsidenten, ging auf die Konferenz der Fraktionsführer über, die bis 1979 die meisten Beschlüsse einstimmig faßte, – eine erstaunliche Konsensfähigkeit in einem vorgeblich ideologisch „extrem polarisierten Vielparteiensystem“<sup>10</sup>.

Es entwickelte sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eine enge parlamentarische Zusammenarbeit der Parteien des Verfassungsbogens. Unter dem Druck der Wirtschaftskrise und terroristischen Bedrohung stützten Kommunisten, Sozialisten, Sozialdemokraten, Republikaner und Liberale im Parlament eine christdemokratische Minderheitsregierung. Die strategischen Beschlüsse wurden von der Konferenz der Parteivorsitzenden gefällt. Die Neofaschisten blieben weiter von jeder Kooperation der demokratischen Kräfte ausgegrenzt. Die Kommunistische Partei, de facto schon zu Ende der sechziger Jahre weitgehend in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß integriert, befand sich in der Phase der „Nationalen Solidarität“ (1976 bis 1978) im Lager der Regierungsmehrheit, gewissermaßen im Vorhof der Macht.

### Krisendiagnosen

Die enge Zusammenarbeit der verfassungstragenden Parteien wirkte sich zweifellos entpolarisierend auf die ideologi-

schen Lager innerhalb des politischen Systems Italiens aus. Bezahlt wurde dies mit einem Effizienzverlust in den politischen Entscheidungsprozessen. Die Gesetzgebungsverfahren verlangsamten sich weiter, die nur von Parlamentsausschüssen verabschiedeten Gesetze häuften sich.

Folgt man dem Paradigma der angelsächsischen Demokratietradition, das die klare Trennung von Opposition und Regierung und deren funktionierendes Wechselspiel zu unverzichtbaren Bedingungen demokratischer Systeme erhebt, muß eine pathologische Konfusion der Rollen von Kabinett und Parlament, Regierung und Opposition konstatiert werden.<sup>11</sup> Auch die unverminderte Frequenz sich ablösender Regierungskabinette – Durchschnittsdauer zehn Monate – wird in dieser Perspektive als legitimations- und effizienz-mindernd gedeutet.

Die anpassungsfähigen Christdemokraten hatten sich mit diesen von ihnen selbst mit geschaffenen Defiziten des politischen Systems abgefunden und bequem im Status quo eingerichtet. Die Sozialisten, noch in den siebziger Jahren Anwälte einer Diffusion der Entscheidungsgewalt zugunsten einer breiten demokratischen Partizipation, entdeckten nun, wohl auch aus parteistrategischen Kalkülen, die Attraktivität von Stabilität und zentraler Entscheidungskompetenz. So waren es Intellektuelle aus dem sozialistischen Lager, die den ersten Stein warfen und konkrete Vorschläge zur Reform zentraler politischer Institutionen machten.<sup>12</sup>

Die Debatte verließ rasch die exklusive Sphäre der Expertenkreise und avancierte zum zentralen politischen Reformthema der achtziger Jahre. Unmöglich ist es, hier alle Vorschläge von Parteien, Verfassungsrechtlern und der eigens eingesetzten Parlamentskommission vorzustellen. Deshalb beschränke ich mich auf eine kursorische

Darstellung der wichtigsten Reformvorschläge der Sozialistischen Partei, da diese, am weitesten gespannt, lange im Zentrum der öffentlichen Debatte standen. Anschließend soll die Frage beantwortet werden, ob die Verfassungsinnovationen zu einer Hebung der demokratischen Qualität und politischen Effizienz von Staat und Gesellschaft beitragen können.

### Reformvorschläge

Stabilisierung und Stärkung der Exekutive, ein mehrheitsförderndes Wahlsystem zur Rationalisierung des Parteimarktes und die Effektivierung der Parlamentsarbeit sind zu Beginn der achtziger Jahre die Leitmotive des sozialistischen Reformdenkens geworden. Pointiert lassen sich die wichtigsten Vorschläge wie folgt skizzieren:

- *Wahlsystem*: Durch die Einführung einer 5-Prozent-Sperrklausel nach bundesdeutschem Vorbild soll die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien reduziert werden. Der PSI verspricht sich davon unter anderem stabilere und homogenere Regierungskoalitionen.
- *Parlamentsreform*: Die beiden Häuser des Parlaments, Kammer und Senat, sollen hinsichtlich ihrer Funktionen und ihrer repräsentativen Zusammensetzung differenziert und die offene Abstimmung der Abgeordneten zur Regel werden.
- *Regierung*: Gestärkt werden soll die Position des Ministerpräsidenten sowohl innerhalb der Regierung als auch gegenüber dem Parlament.
- *Staatspräsident*: Der Staatspräsident soll direkt gewählt werden.

Mit der Wahlrechtsreform würde durch die Einführung einer Sperrklausel der Parteienmarkt nur scheinbar rationalisiert werden. Die Konkurrenz des Vielparteiensystems würde sich nur in die drei oder vier verbleibenden parlamentarischen Par-

teien hineinverlagern und in der Form innerparteilicher Flügelkämpfe ausgetragen werden. Weder das destabilisierende Konfliktpotential noch die Heterogenität der Regierungskoalitionen wären damit aufgehoben oder auch nur reduziert. Die Geschichte der italienischen Republik zeigt überdies, daß fast drei Viertel der 46 italienischen Nachkriegsregierungen nicht durch die Oppositionsparteien, sondern durch den Intrigenkampf innerparteilicher *correnti* (Strömungen) der Regierungsparteien gestürzt worden sind. Bittere Ironie dieser „Reform“: der neofaschistische Movimento Sociale (MSI), eine offen antidemokratische Partei, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit im Parlament verbleiben, da er in den letzten fünfzehn Jahren stets 5 Prozent der Wählerstimmen erringen konnte.

Durchdachter und weniger der parteipolitischen Taktik verpflichtet erscheinen die Pläne zur Reform des Parlamentes: Kammer und Senat haben in Italien nicht nur identische Mehrheitsverhältnisse, sondern nahezu deckungsgleiche Kompetenzen. Der Gesetzgebungsprozeß wird so verzögert, ohne daß der Gedanke der „checks and balances“ durch die beiden Häuser aufgrund ihrer spiegelbildlichen Zusammensetzung wirkungsvoll realisiert werden konnte. Nach der Aufgabe ursprünglicher Pläne, den Senat nach österreichischem und niederländischem Muster durch die Regionalparlamente wählen zu lassen, stimmten die Sozialisten im Abschlußbericht der interparlamentarischen Kommission zur Verfassungsreform zu, nur die Funktionen der beiden Häuser zu differenzieren. Der Kammer sollen in erster Linie die Gesetzgebung übertragen werden, während der Senat maßgeblich Kontrollfunktionen gegenüber der öffentlichen Verwaltung, der Entwicklung der Staatsausgaben sowie Koordinierungs-

tätigkeiten zwischen Zentralregierung und den Regionen übernehmen soll.<sup>13</sup>

Darüber hinaus soll ein begleitendes Maßnahmenbündel parlamentarischer Reformen die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens steigern. Die wichtigsten Reformziele sind:

- Reduzierung der Anzahl von gegenwärtig 945 Parlamentariern (Kammer: 630, Senat: 315),
- Begrenzung der bisher unlimitierten Redezeit im Parlament,
- Beschränkung der Gesamtdebatte über eine Gesetzesvorlage auf ein vorher festzulegendes Maß,
- weitgehende Abschaffung des geheimen Stimmrechts zur Abwehr parlamentarischer Heckenschützen, sowie
- eine rationellere Trennung von regulativen und legislativen Aufgaben.

### Kernstück des Reformvorschlags

Kernstück der vorgeschlagenen Verfassungsreform ist die Stärkung der Position des Ministerpräsidenten. Der *presidente del consiglio* soll vor und unabhängig von der Ernennung seines Kabinetts vom Parlament gewählt werden. Den Parteiführern soll dadurch die Möglichkeit genommen werden, wie bisher das parlamentarische Vertrauensvotum für die Regierung von der Akzeptierung ihrer Ministervorschläge abhängig zu machen. Dem mit Richtlinienkompetenz auszustattenden Regierungschef werde es damit ermöglicht, so die Intention, unabhängig von den Generalsekretären der Koalitionsparteien die personelle Zusammensetzung seines Kabinetts bestimmen zu können.

Eine gelungene Rationalisierung der Parlamentsarbeit und die Stärkung der Position des *presidente del consiglio* würden zweifellos Schnelligkeit und Eindeutigkeit staatlicher Regulierung erhöhen.

Einen nennenswerten Zuwachs an staatlicher Steuerungsfähigkeit würde sie allerdings nur dann bedeuten, wenn eine Reform der staatlichen Verwaltung abgeschlossen würde.

### Reformaussichten

Verfassungsreformen lassen sich nicht ohne einen breiten Konsens der demokratischen Kräfte durchführen. Es darf dabei nicht a priori Gewinner und Verlierer geben. Dies zu verhindern, hat die italienische Verfassung hohe Schwellen gemauert. Verfassungsändernde Gesetze müssen zwei parlamentarische Beratungen durchlaufen und in der zweiten Abstimmung von Kammer und Senat mit absoluter Mehrheit gebilligt werden. Auf Verlangen von einem Fünftel der Deputierten oder 500 000 Wählern müssen schon verabschiedete Gesetze einem Volksentscheid unterworfen werden. Dieser entfällt, wenn beide Häuser mit Zweidrittel-Mehrheit für die Änderung gestimmt haben.

Die Bilanz der zehnjährigen verfassungspolitischen Reformdebatte zeigt, daß die politischen Kräfte von einem breiten Konsens weit entfernt sind. Zu stark sind die jeweiligen Reformkonzepte von parteistrategischen Kalkülen bestimmt, zu offensichtlich prägt der Primat symbolischer Politik den Diskurs.

### Ein Gewinn an staatlicher Steuerungsfähigkeit?

Nimmt man kontrafaktisch doch einen weitgehenden Konsens der maßgeblichen politischen Akteure zu den Reformvorschlägen an, ist zu fragen, was steuerungs- politisch und demokratietheoretisch hinsichtlich der politischen Effizienz, der wirtschaftlichen Wohlfahrt, der sozialen Gerechtigkeit und der demokratischen Partizipation gewonnen wäre.

Die nahezu exklusive Ausrichtung der Reformabsichten auf die politischen Institutionen weist bei den Sozialisten, wie bei deren Koalitionspartnern in der Regierung, eine eigentümliche Ambivalenz auf. Zum einen übersehen sie den staatlichen und suprastaatlichen Handlungsbedarf gegenüber einer sich immer stärker internationalisierenden Wirtschaft, oder plädieren gar für einen teilweisen Rückzug des Staates aus der wirtschafts- und sozialpolitischen Verantwortung und hinterlassen damit ökonomische und soziale Regelungslücken. Zum anderen versuchen sie, die zentralen politischen Entscheidungsinstanzen zu stärken. Die Paradoxie besteht darin, daß dieses politische Konzept auf gesellschaftliche Modernisierungs- und Differenzierungsprozesse und die damit einhergehende Entkopplung von politischen Akteuren, gesellschaftlichen Organisationen und sozialen Teilsystemen untereinander, mit der Zentralisierung des politischen Systems reagiert.

Aus dieser Perspektive läßt sich der institutionelle Rückgriff auf eine „starke Regierung“<sup>15</sup> nur als ein anachronistischer Versuch deuten, die komplexen Probleme ökonomischer und sozialer Entwicklungen am Rande des 21. Jahrhunderts mit einer unabgestimmten etatistisch-marktwirtschaftlichen Kombination des 19. Jahrhunderts lösen zu wollen.

### Mehr Demokratie?

Die institutionellen Reformabsichten fast aller Parteien orientieren sich am angelsächsischen Demokratiemodell des Wechselspiels von Regierung und Opposition. Man muß nicht einmal auf das sozio-ökonomische Leistungsprofil und die demokratischen Qualitäten von Ländern wie der Schweiz oder Schweden verweisen, in denen dieser Wechsel konstitutionell oder

quasi-faktisch aufgehoben ist, um die *univervelle* Gültigkeit oder Überlegenheit dieser besonderen Demokratietradition anzuzweifeln. Auch die italienische Demokratie selbst liefert hinreichend Belege, daß sie trotz des Ausbleibens alternierender Regierungsbestellung den Vergleich mit anderen westlichen Staaten nicht zu scheuen braucht.

Es gehört zweifellos zu den Leistungen des politischen Systems, das Konfliktpotential und die zentrifugalen Tendenzen einer Gesellschaft entschärft zu haben, die noch in den fünfziger und sechziger Jahren in die subkulturell verfestigten und einander kommunikationsfremd gegenüberstehenden Lebenswelten des Katholizismus und Marxismus geteilt war. Die politischen Eliten beider Lager entwickelten seit den sechziger Jahren jenseits der Wahlkampfrhetorik ein beachtliches Toleranzgefühl im Umgang untereinander. Zwar wurden die Kommunisten auf nationaler Ebene von der offiziellen Regierung ferngehalten, faktisch wurden sie jedoch in den letzten zwanzig Jahren über die zunehmende Einbindung in den Gesetzgebungsprozeß an der aktiven Gestaltung des politischen Systems beteiligt.

### Gute Noten fürs politische System

Nimmt man den politischen Pluralismus als ein konstitutives Merkmal von Demokratie ernst, wird man dem politischen System Italiens gute Noten geben müssen. Gegen parlamentarische Kartellierungsversuche mittels wahlrechtlicher Sperrklauseln ist es stets resistent geblieben.

Auch die Reaktion des italienischen Staates gegenüber dem roten wie dem schwarzen Terrorismus blieb auffallend besonnen. Obwohl Ausmaß und Intensität der terroristischen Bedrohung in Italien

bedrückendere Dimensionen einnahmen als beispielsweise in der Bundesrepublik, reagierten Italiens Politiker von den Kommunisten bis zu den Christdemokraten nicht nur mit geschlossener Solidarität, sondern widerstanden auch der Versuchung, den Terrorismus mit flächendeckender Einschränkung demokratischer und strafprozessualer Rechte durch staatliche Gesetze zu bekämpfen.

Die Wahlbeteiligung der Bevölkerung von über 90 Prozent spricht für ein ausgeprägtes Interesse der italienischen Staatsbürger an der Teilnahme bei demokratischen Prozeduren. Es ist nur schwer einzusehen, warum die auf einer solchen Wählerbasis bestimmten Regierungsschichten weniger demokratisch legitimiert sein sollen, als die Präsidenten der Vereinigten Staaten, eines Mutterlandes der Demokratie, die bisweilen mit den Stimmen von 26 Prozent der Wahlbevölkerung in das höchste Amt gewählt werden.

### Fest verankert am Rande des Abgrunds...

Der advokatorische Diskurs für die italienische Demokratie soll hier abgebrochen werden. Zu leicht entstände der Eindruck einer distanzlosen Hymne des „Italien, Italien über alles“. Schwächen sind in der italienischen Demokratie – wie übrigens auch in anderen westlichen Demokratien – durchaus vorhanden. Sie wurden hier nicht verschwiegen. Betrachtet man die italienischen Verhältnisse allerdings einseitig durch das Prisma des angelsächsischen Demokratieideals oder einer teutonischen „Stabilitätsbrille“, brechen sich Einsichten in und Ansichten über das politische System anders als aus einer

a priori normativ nicht so festgelegten Perspektive. So bleiben erhebliche Zweifel, ob die Vorschläge für eine Verfassungsreform der gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklung der italienischen Gesellschaft und ihrer Probleme gerecht werden. Der Verdacht ist nicht zu verdrängen, daß sie möglicherweise auch überflüssig sein könnten. Denn ein „Land, das sich scheinbar immer am Rande des Abgrundes befindet, aber nie fällt, scheint solide verankert, wie eben der schiefe Turm von Pisa“<sup>15</sup>.

<sup>1</sup> *Fraenkel, E.*: Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931 bis 1932. Darmstadt 1968. S. 102. – <sup>2</sup> *Bobbio, N.*: Il paradosso della Riforma. In: J. Jacobelli (Hrsg.): Un'altra Repubblica? Perché come quando. Roma/Bari 1988. S. 21/2. – <sup>3</sup> Vgl. u. a. *Allum, P. A.*: Italy – Republic Without Government. New York 1973; *Di Palma, G.*: Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament. Berkeley/London 1977; *Spotts, F./Wieser, Th.*: Italy. A Difficult Democracy. Cambridge 1986. – <sup>4</sup> Vgl. *von Beyme, K.*: Unregierbarkeit in westlichen Demokratien. In: *Leviathan*. Jg. 1984, Nr. 1, S. 40. – <sup>5</sup> Vgl. *Lill, R.*: Geschichte Italiens in der Neuzeit. Darmstadt 1988. S. 390. – <sup>6</sup> Vgl. *Petersen, J.*: Freiheit und Tyrannei. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Mai 1988. – <sup>7</sup> Vgl. *Ruffilli, R.*: Quel primo compromesso. In: *Il Mulino*. Jg. 1988, Nr. 1, S. 101. – <sup>8</sup> Vgl. *Bartolino, S.*: The Politics of Institutional Reform in Italy. In: *West European Politics*. Jg. 1982, Nr. 2, S. 205. – <sup>9</sup> Vgl. *Merkel, W.*: Italien. Regionalismus, Regionen mit Normal- und mit Sonderstatut. In: *Der Bürger im Staat*. Jg. 1987, Nr. 2, S. 102 ff. – <sup>10</sup> *Sartori, G.*: Il pluralismo polarizzato: critiche e repliche. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Jg. 1982, Nr. 1, S. 3 ff. – <sup>11</sup> Vgl. *Pasquino, G.*: Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali. Roma/Bari 1982; ders.: *Restituire lo scettro al principe*. Roma/Bari 1986. – <sup>12</sup> Vgl. *Merkel, W.*: Prima e dopo Craxi. *Le trasformazioni del PSI*. Padua 1987. S. 225 ff. – <sup>13</sup> Vgl. *Kreile, M.*: Die Reform der staatlichen Institutionen in Italien. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Jg. 1987, Nr. 4, S. 578/9. – <sup>14</sup> Vgl. ebenda S. 576. – <sup>15</sup> *La Palombara, J.*: *Democrazia all'italiana*. Milano 1988. S. 9.