Verfassungsreform in Italien: der entscheidende Schritt

Francesco Palermo

13.10.2015 doi: 10.17176/20170330-145419

Der Reformwind weht durch die Gemäuer des italienischen Senats. Das ansonsten eher lethargiegeplagte Land erlebt gerade den umfangreichsten und ambitioniertesten Prozess zur Reform seiner Verfassung seit Beginn der Republik. Bei keiner anderen genehmigten Verfassungsänderung wurde nämlich eine so große Anzahl an Aspekten und Artikeln revidiert. Ein vergleichbares Ausmaß hatte lediglich jene, die 2005 von beiden Kammern genehmigt, schließlich jedoch beim Verfassungsreferendum am 25. und 26. Juni 2006 abgelehnt wurde. Und kein verfassungsändernder Gesetzentwurf hat die Regierungsform so grundliegend verändert, wie es der derzeitig behandelte machen würde, der am 13. Oktober in dritter Lesung im Senat genehmigt wurde und in den kommenden Wochen in vierter Lesung in der Abgeordnetenkammer diskutiert werden wird. Wird der Gesetzentwurf nicht von zwei Dritteln des Parlaments genehmigt, kann er einem bestätigendem Referendum unterzogen werden. Dieses Referendum wird voraussichtlich im Herbst 2016 stattfinden, da es nicht nur von der Opposition, sondern auch von der Mehrheit als Legitimationsinstrument verlangt wird.

Kernpunkt der Verfassungsänderung ist der Senat, der zu einer kompetenzarmen Zweitkammer werden soll. Italien, dessen perfektes Zweikammersystem ein nicht mehr zeitgemäßes Unikum ist, folgt somit der Tendenz der schwachen Zweitkammer. Bisher unterschieden sich die beiden Kammern des italienischen Parlaments kaum. Die Vertreter beider Kammern wurden zum selben Zeitpunkt direkt gewählt, mit einem mittlerweile als verfassungswidrig erklärtem Wahlrecht (das neue Wahlgesetz wurde im Mai 2015 verabschiedet, Nr. 52/2015). Außerdem verfügt der Senat in seiner derzeitig noch aktuellen Form über nahezu identische Kompetenzen wie die Abgeordnetenkammer und verzögert durch dieses Doppeldasein die Gesetzgebung ungemein.

Dass die Sehnsucht nach einer Senatsreform in Italien seit Jahren ein Dauerbrenner ist, erscheint daher mehr als nachvollziehbar. Das Entscheidungssystem, das sich in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, ist schwerfällig, träge und ineffizient. Entscheidungen werden meist auf die lange Bank geschoben, und nichts erscheint einfacher als sich in wenig konstruktiver Obstruktion zu üben. Auch in der gerade abgeschlossenen dritten Lesung im Senat haben die Oppositionspolitiker den Kampf gegen die Mühlen des Reformwindes aufgenommen und versucht, mit einer Flut von Abänderungsanträgen die Böen zu bremsen. Vor allem Senator Roberto Calderoli, der mit 82 Millionen (!) Abänderungsanträgen einen Weltrekord für sich verzeichnen konnte, hat den Senat auf die Grenzen seiner Existenz hingewiesen.

Obwohl es die Arbeit im Plenum erschwert, ist die Obstruktion für die Oppositionen die einzige, wenngleich harmlose Waffe, die die Mehrheit und die Regierung zum Dialog zwingt. Von dieser Umstruktierung des Senats und der Überwindung des perfekten Zweikammersystems verspricht sich die Regierung in erster Linie eine Vereinfachung dieses schwerfälligen Entscheidungsprozesses. Dass ausgerechnet bei dieser Verfassungsänderung, die sich an die Richtschnur der Vereinfachung hält, ein Text zustandekommt, der eine Unmenge an Querverweisen enthält und verschachtelter und komplexer nicht sein könnte, ist wohl Ironie des Schicksals. Als Beispiel sei allein Art. 70 der Verfassung zum Gesetzgebungsverfahren erwähnt: in der derzeitigen Verfassung besteht er aus neun Wörtern und wird in Zukunft fast 400 umfassen.

Hinter den Worthülsen der dringenden Notwendigkeit von Vereinfachung, effizienten Entscheidungen

und finanziellen Entlastungen des Parlaments verbergen sich aber auch Abstriche. Statt die Regionen und die lokalen Körperschaften als politisch relevantes Gegengewicht zu betrachten, wird im Sinne der Vereinfachung eine stärkere Konzentration der endgültigen Entscheidungsmacht für die Regierung und die Abgeordnetenkammer angestrebt. Die Zweifel an der Vorstellung, dass ein derartig komplexer und inhomogener Staat wie Italien von Rom aus bis in die entlegenste Insel und das hinterste Tal zentralistisch regiert werden soll, sind durchaus plausibel.

Die Hauptkritik an der Verfassungsreform von Seiten der Opposition, aber auch der internen Minderheit der Regierungspartei *Partito Democratico*, entzündet sich am neuen Artikel 56 Verf. bezüglich der Wählbarkeit der Senatoren. Diese sehen darin eine Gefahr für die Demokratie, da die Senatoren in Zukunft nicht mehr direkt von den Bürgern, sondern von den Regionalräten bzw. den Landtagen der autonomen Provinzen gewählt werden, wenn auch „aufgrund der Entscheidung der WählerInnen", wie im reformierten Art. 56 Verf. steht. Wie das konkret zu erfolgen hat, wird ein Gesetz bestimmen, welches innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Reform (d.h. nach dem Referendum) zu erlassen ist. Danach hat jede Region drei weitere Monate Zeit, ihr Wahlgesetz entsprechend anzupassen. Der neue Senat setzt sich aus 100 anstatt wie bisher aus 315 Senatoren zusammen, und zwar aus 95 Vertretern der territorialen Körperschaften (aus 74 Regionalräten und aus 21 Bürgermeistern, einem pro Region bzw. autonome Provinz) und fünf Persönlichkeiten, die vom Staatspräsidenten für ihre herausragenden wissenschaftlichen, künstlerischen oder sozialen Leistungen zu Senatoren auf Zeit (7 Jahre) ernannt werden. Die Mandatsdauer im Senat richtet sich dabei nach jener in den Organen der territorialen Institutionen.

In der Debatte im Verfassungsausschuss und im Plenum wirken die Argumente allerdings verschoben. Vielmehr als bei seiner Zusammensetzung erfährt der Senat nämlich die größten Einschnitte durch die Reduzierung seiner Zuständigkeiten. Dieses Argument wurde jedoch in den Medien und auch in der oberflächlichen Debatte im Parlament in den Schatten des Artikels zur Wählbarkeit der Senatoren gestellt. Der entscheidenden Frage, ob man sich für die Zukunft Italiens einen politischen oder einen territorialen Senat wünscht bzw. ob der Senat eine politische oder territoriale Vertretung sein soll, wurde an keinem Punkt der Diskussion ausreichend Beachtung geschenkt. Die ausbleibende Antwort auf diese Fragen und die fehlende Diskussion über die Form des Senats werden unumgänglich dazu führen, dass der Senat zu einer einflussschwachen, zweitrangigen Kammer vielmehr als zu einer ernstgenommenen Zweitkammer wird.

Der neue Senat wird zu einer Kammer der Regionen umfunktioniert, dem sehr geringe gesetzgeberische Funktionen zustehen und der eine Nachprüfungsfunktion einnehmen wird. Er soll die Arbeit der öffentlichen Verwaltung, die Umsetzung der Gesetze des Staates sowie die Auswirkungen der Politik der EU auf das italienische Territorium im Auge behalten und generell als Brücke zwischen Staat und Regionen fungieren. Auch an Verfassungsänderungen und an der Ratifizierung europäischer primärrechtlicher Verträge soll sich der Senat in Zukunft beteiligen dürfen. Während der *CNEL* (Nationalrat für Wirtschaft und Arbeit) und die Provinzen abgeschafft werden, werden die Gesetzgebungskompetenzen der Regionen stark reduziert. Einzig die konsolidierten Autonomien, die teilweise auch internationale Verankerung genießen, etwa die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen von Bozen-Südtirol und Trient, sind von der Reform ausgeschlossen und werden ihre Zuständigkeiten behalten und sogar weiter ausbauen können. Damit wird die Asymmetrie im italienischer Regionalismus noch stärker als heute.

Es besteht kein Zweifel daran, dass Italien Reformen nötig hat, um seinen Rückstand gegenüber anderen europäischen Ländern wettzumachen. In beiden Kammern des Parlaments wurde die Thematik wochenlang im Plenum diskutiert, zahlreiche Verfassungsrechtler wurden im Ausschuss angehört und befragt. Es hat sicher nicht an Vertiefung der Materie gefehlt, doch kam diese zu spät zustande, als das Gerüst für die neue Verfassung längst feststand und nur mehr wenig an ihm gerüttelt werden konnte. Was

bei diesem übereilten Reformprozess zu kurz kam, sind der Dialog und eine konstruktive Auseinandersetzung, eine Bewertung der Gegenargumente, die die neue Verfassung nur bereichern könnten.

Verfassungspolitisch nicht unproblematisch sind noch zwei weitere Aspekte. Einerseits ist die Rolle der Regierung im ganzen Prozess besonders ausgeprägt gewesen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Republik hat die Regierung selbst den Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung eingebracht, und das Parlament hat meistens eine bloße Ratifizierungsfunktion übernommen. Das ist auch deswegen bedenklich, weil die Reform lediglich mit den Stimmen der Mehrheit verabschiedet wurde und ohne Einbeziehung der Opposition. Andererseits ist bereits ein Jahr vor dem möglichen Inkrafttreten dieser fundamentalen Verfassungsänderung von der Notwendigkeit weiterer Reformen die Rede, damit die ungelösten Fragen, insbesondere die Rolle der Regionen, wieder und besser angegangen werden können. Das kurzfristige Ziel scheint im Moment eher zu sein, ein Zeichen der Reformbereitschaft zu setzen, als dem Land eine gut durchdachte und funktionierende neue Verfassung zu schenken.

AUTOR*IN

Francesco Palermo
Francesco Palermo ist Direktor des Instituts für Vergleichende Föderalismusforschung am Forschungsinstitut Eurac Research in Bozen und Professor für vergleichendes öffentliches Recht an der Universität Verona.

EMPFOHLENE ZITATION
Palermo, Francesco: Verfassungsreform in Italien: der entscheidende Schritt, Verfassungsblog, 13.10.2015, doi: 10.17176/20170330-145419.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170330-145419.