Es hat viel gedonnert, aber kaum geregnet

Die Verkleinerung des italienischen Parlaments als eine Reform, die keine ist

Edoardo D'Alfonso Masarié

14.10.2019 doi: 10.17176/20191014-232411-0

Mit dem Beschluss der Abgeordnetenkammer vom 8. Oktober 2019 hat das italienische Parlament entschieden, sich selbst um ein gutes Drittel der Sitze zu verkleinern. Aus 945 Parlamentariern sollen künftig 600 werden. Obwohl die von der Fünf-Sterne-Bewegung angestrebte Reform in der italienischen Verfassungsdebatte nicht neu ist, beschränkt sie sich auf eine rechnerische Verkleinerung, ohne Rolle und Kompetenzen der Volksvertretung in der Gegenwart ernsthaft zu hinterfragen.

Wenn ein lang erwartetes Ereignis endlich eintritt, sagt der italienische Volksmund *„Tanto tuonò che piovve“* also etwa: „Es hat so viel gedonnert, dass es jetzt regnet“. Völlig unterwartet kam der Regen, um den es hier geht – die Verkleinerung des italienschien Parlamentes – nach jahrzehntelangen Debatten also nicht. Dennoch verdient die von der Abgeordnetenkammer am 8. Oktober 2019 (fast) endgültig beschlossene Reform mehr Aufmerksamkeit als eine kurze Pressemeldung. Denn die Entscheidung fällt in eine Zeit, in der weit über die italienischen Landesgrenzen hinaus über „entdemokratisierende Effekte“ adipöser Parlamente diskutiert wird. Da der Senat am 11. Juli 2019 über die Reform in zweiter Lesung nicht mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen hatte, ist es nicht auszuschließen, dass ein sog. konfirmatives Referendum nach Art. 138 Abs. 2 der italienischen Verfassung beantragt wird. Aber es ist extrem unwahrscheinlich, dass die populäre Verfassungsänderung dabei scheitert und es bei der bisherigen Parlamentsgröße bleibt.

Der Gesetzgeber hat sich bei der Verkleinerung des Parlaments aber zu sehr auf die Arithmetik konzentriert und dabei weder die Nebeneffekte beachtet, die bei einigen Wählergruppen eintreten könne, noch eine systematischere und umfassendere Reform des italienischen Parlamentarismus in Angriff genommen. Auf beide Aspekte geht der Beitrag nach einem kurzen Überblick über die beschlossene Parlamentsverkleinerung ein.

Zum Inhalt der Reform

Durch das von beiden Kammern beschlossene Verfassungsgesetz werden Art. 56, 57 und 59 der italienischen Verfassung geändert. Anders als in Deutschland haben die zwei Parlamentskammern Italiens eine feste, in der Verfassung vorgeschriebene Zahl von Mitgliedern. Daher ist eine Verfassungsänderung notwendig ist, um die Parlamentsgröße zu modifizieren. Die Novellierung der Art. 56 und 57 der italienischen Verfassung setzt das eigentliche Ziel der Reform um: Die Mitgliederzahl der Abgeordnetenkammer wird von 630 auf 400 gesenkt, die Zahl der Senatoren von 315 auf 200. Das jetzige Verhältnis zwischen Abgeordneten und Senatoren bleibt also erhalten: Die Zahl der Senatoren im Oberhaus entspricht nach wie vor der Hälfte der Mitglieder des Unterhauses. Um ein Drittel werden außerdem diejenigen Sitze reduziert, die von Italienern mit Wohnsitz im Ausland gewählt werden. Bislang waren dies zwölf Abgeordnete und sechs Senatoren, künftig werden es acht bzw. vier sein. Hierbei handelt es sich nicht um zusätzliche Sitze, sondern um Mandate, die innerhalb der Gesamtzahl der Sitze den „Auslandsitalienern“ verfassungsrechtlich vorbehalten werden.

Ebenfalls angepasst wird die Geographie-gerechte Sitzverteilung des italienischen Senats: Wenn die Reform in Kraft tritt, werden in jeder Region mindestens drei Senatoren gewählt anstatt der jetzigen sieben. Das kleinere Kontingent für die besonders bevölkerungsarmen Regionen Aostatal und Molise (Art. 57 Abs. 3 der italienischen Verfassung) bleibt unverändert. Der Grundsatz für die Zusammensetzung

des Senats bleibt ebenfalls unangetastet: Die Gesamtsitze (ohne Auslandsitze) werden proportional auf die Regionen verteilt. Die verfassungsrechtliche Festlegung sowohl einer Mindestanzahl der in bevölkerungsärmeren Regionen gewählten Senatoren als auch einer Gesamtzahl der Mitglieder des Oberhauses führt dazu, dass die Wähler in den bevölkerungsärmeren Regionen über ein vergleichsweise höheres Stimmgewicht verfügen. Auf Betreiben der Südtiroler Volkspartei (SVP) wird die Mindestzahl von drei Senatoren nicht nur jeder Region, sondern auch jeder Autonomen Provinz zugewiesen. Das bedeutet, dass die Region Trentino-Südtirol mit ihren zwei Autonomen Provinzen Bozen und Trient von der Reform nur minimal beeinträchtigt wird und nunmehr sechs anstatt der bislang sieben Senatoren entsendet. Damit soll die multiethnische Bevölkerung Südtirols adäquat repräsentiert werden.

Schließlich legt Art. 3 des Verfassungsgesetzes eine Höchstzahl der Senatoren auf Lebenszeit fest, die der Staatspräsident ernennen kann (Art. 59 der italienischen Verfassung). Dies schreibt lediglich die bereits bisher geübte Verfassungspraxis fest und beschränkt die Zahl der Lebenszeitsenatoren auf fünf. Die alternative Auslegung des bisherigen Verfassungstextes, nach der jeder Staatspräsident je fünf Lebenszeitsenatoren hätte ernennen können, gehört damit der Vergangenheit an.

Es ist nicht alles Gold, was glänzt

Die Verkleinerung der Parlamentsgröße ist eine verfassungspolitische Entscheidung des Gesetzgebers, dessen notwendige Pauschalierungen man nicht grundsätzlich beanstanden kann. Zugleich sollte man sich aber nicht von der glänzenden Aufmachung der Parlamentsverkleinerung blenden lassen. Die Reform fordert insoweit zur Kritik heraus, als sie die demokratische Repräsentation bestimmter Wählergruppen beeinträchtigt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat dieses Risiko nur teilweise erfasst.

Zum einen leidet die Repräsentation der Auslandsitaliener. Mit nur vier Senatoren werden die Wahlkreise für die über 5,1 Millionen Italiener im Ausland eine enorme, außerhalb Europas sogar überkontinentale Ausdehnung erreichen. Unter solchen Voraussetzungen ist ein echter Wahlkampf für die meisten Bewerber ausgeschlossen, während die personale Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten gänzlich unmöglich wird (zu dieser Verbindung aus deutscher Sicht: BVerfGE 95, 335, 394). Der verfassungsändernde Gesetzgeber, der zugleich am – seit 2001 verfassungsrechtlich verankerten – Prinzip einer Repräsentation der im Ausland wohnenden Italiener festhält, hätte hier eine besser durchdachte Entscheidung treffen und beispielsweise eine partielle Ausnahme von der allgemeinen Reduktion der Mandate vorsehen können.

Ähnlich sieht die Lage der anerkannten Sprachminoritäten im Inland aus. Während die politisch stark vertretenen Bevölkerungsgruppen der deutschsprachigen Südtiroler und der französischsprachigen Aostataler *de facto* eine Ausnahme von der Parlamentsverkleinerung erreichen konnten, wurden die übrigen Minderheiten (z. B. Ladiner, Slowenen, Albaner) vom Gesetzgeber überhaupt nicht beachtet. Damit kann das Schutzgebot des Art. 6 der italienischen Verfassung lediglich auf einfachrechtlicher Ebene umgesetzt werden, indem z. B. die Wahlkreisgrenzen die Siedlungsgebiete anerkannter Minderheiten beachten müssen (so Art. 3 Abs. 1 Buchst. D Satz 3 und Buchst. E sowie Abs. 2 Buchst. D Satz 3 und Buchst. E Gesetz 165/2017). Die Unterscheidung zwischen Sprachminoritäten, deren Repräsentation auf Ebene der Verfassung gewährleistet wird, und solcher, die nur durch einfaches Recht geschützt werden, erscheint fragwürdig.

Eine verpasste Chance

Mit Blick auf tiefergehende Korrekturen des italienischen Parlamentarismus, die man in Anbetracht bei dieser Gelegenheit hätte vornehmen können, zeigt sich die Verfassungsänderung als verpasste Chance. Um nur eine der Schwächen des aktuellen Systems zu nennen: Sei langem erwartet wird die Angleichung des Wahlalters für beiden Parlamentskammern. Obgleich Abgeordnetenkammer und Senat in ihren Kompetenzen völlig gleichgestellt sind, einschließlich des Vertrauensverhältnisses zur Regierung, liegt das aktive Wahlalter für die Abgeordnetenkammer bei 18, für den

Senat bei 25 Jahren. Die Diskrepanz kann zu unterschiedlichen Wahlergebnissen und ungleichen politischen Kräfteverhältnissen zwischen den Häusern führen. Obwohl sich alle Parlamentsfraktionen einig sind, diese Unstimmigkeit zu beseitigen, wurde sie nicht in die Reform aufgenommen und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Anders als bei der gescheiterten Verfassungsreform von 2016 hat der Gesetzgeber noch grundsätzlichere Fragen, wie etwa eine Ausdifferenzierung der Kompetenzen der beiden Kammern, die Beteiligung des Parlaments an EU-Angelegenheiten oder die Mitwirkung der Regionen am Gesetzgebungsverfahren des Gesamtstaats, überhaupt nicht gestellt.

Die Verfassungsänderung ist also eine Parlamentsverkleinerung, aber keine Parlamentsreform. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich mit einer rein rechnerischen Reduzierung der Parlamentssitze zufriedengegeben und die drohenden Repräsentationsdefizite der Auslandsitaliener und der Sprachminoritäten dabei in Kauf genommen. „Die Politik“ präsentiert den von ihr „verdrossenen“ Bürgern also stolz die Abschaffung einiger Parlamentssitze, eine weitsichtige Modernisierung des italienischen Parlamentarismus, die den Erfordernissen einer supra- und international vernetzten und eingebundenen Demokratie Rechnung trägt, liefert sie aber nicht.

AUTOR*IN

Edoardo D'Alfonso Masarié

Edoardo D'Alfonso Masarié ist postdoktoraler wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. (Foto: P.P. Braun)

EMPFOHLENE ZITATION

Masarié, Edoardo D'Alfonso: Es hat viel gedonnert, aber kaum geregnet: Die Verkleinerung des italienischen Parlaments als eine Reform, die keine ist, Verfassungsblog, 14.10.2019, doi: 10.17176/20191014-232411-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20191014-232411-0.