



FRP Working Paper 03/2016

Opposition durch direkte Demokratie?

Elitäre Dominanz plebiszitärer Instrumente in Italien

von **Simon Bein**

Juni 2016

Bein, Simon:

Opposition durch direkte Demokratie? Elitäre Dominanz plebiszitärer Instrumente in Italien
Regensburg: Juni 2016

(Working Papers des Forums Regensburger Politikwissenschaftler –
FRP Working Paper 03/2016)

Das Forum Regensburger Politikwissenschaftler (FRP) ist eine Initiative des Mittelbaus des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Regensburg. Es versteht sich als Diskussionsplattform für Politikwissenschaftler aller Teildisziplinen und publiziert online Working Papers zu politikwissenschaftlich relevanten Themen. Ziel der Beiträge ist es, auf Basis theoretischer Reflexion und unter Bezugnahme auf aktuelle akademische Debatten originelle Positionen, Erkenntnisse und Problemlösungsvorschläge in einem Format zu präsentieren, das die Profile und Kompetenzen der Politikwissenschaft für eine breitere Öffentlichkeit transparent macht.

Jede Nummer erscheint in elektronischer Version unter
<http://www.regensburger-politikwissenschaftler.de>

Forum Regensburger Politikwissenschaftler
Institut für Politikwissenschaft, Universität Regensburg
Universitätsstraße 31, D-93053 Regensburg
E-Mail: Redaktion.FRP@ur.de
Homepage: www.regensburger-politikwissenschaftler.de

Gründungsherausgeber: Alexandra Bürger, Henrik Gast, Oliver Hidalgo, Herbert Maier
Redaktion: Andreas Friedel, Susanne Prechtl
© 2016, Forum Regensburger Politikwissenschaftler

1. Möglichkeiten und Grenzen direkter Demokratie

Die Diskussion um Vor- und Nachteile direkter Demokratie hat ihren Ursprung bereits in der frühen politischen Philosophie. Der Begriff der Demokratie – gemäß der ursprünglichen Bedeutung des Wortes meint dieser die Herrschaft des Volkes – kann in verschiedenen Modellen gemeinschaftlicher Selbstregierung zum Ausdruck kommen. Die unmittelbarste Form stellt die direkte oder auch partizipatorische Demokratie dar (Celikates/Gosepath 2013: 196). Jean-Jacques Rousseau begründete in seinem republikanischen Denken das Argument, dass sich der Volkswille nur dann „direkt und unverfälscht in politischen Entscheidungen manifestieren“ (Merkel 2014: 3) könne, wenn die Bürger unmittelbar an der Macht teilhaben. Wenngleich die direkte Demokratie mit dem Übergang von antiker Polis über die mittelalterlichen Stadtgesellschaften hin zum modernen Nationalstaat in ihrem Realisierungspotenzial an Grenzen gestoßen ist, treten direktdemokratische Elemente in zahlreichen Staaten der Erde als Ergänzung zur repräsentativ-parlamentarischen Form demokratischer Regime auf. Besonders aufgrund der nach wie vor rückläufigen Wahlbeteiligungen in Europa und dem Aufkommen populistischer Parteien mit deren Ruf nach mehr direkter Demokratie, ist die Debatte um die Vor- und Nachteile mehr direkter Demokratie von aktueller Bedeutung.

Neben dem aktuellen Diskurs um die generelle Krise politischer Partizipation spielt die direkte Demokratie in einem weiteren theoretischen Feld eine wichtige Rolle: Im Dualismus zwischen Regierung und Opposition, der als grundlegendes Charakteristikum demokratischer Regierungssysteme gilt, kann durch die institutionelle Verankerung plebiszitärer Instrumente für die politische Opposition ein erhebliches Gestaltungspotenzial begründet liegen (Sebaldt 2014: 16). In Weiterführung der generellen Debatte um direkte Demokratie hat diese Arbeit im Speziellen die Handlungsmöglichkeiten der Opposition zum Thema. Die direkte Demokratie ist nämlich nicht immer so direkt und unmittelbar, wie der Begriff vermuten lässt. Welche Akteure können durch Volksabstimmungen profitieren und welche Mittel stehen ihnen zur Verfügung? Merkel stellt fest, dass „die Akteure in Referendumskampagnen [...] in aller Regel politische Eliten (Regierung, Opposition), Parteien, Interessengruppen, zivilgesellschaftliche NGOs, Medien und Bürger“ (2014: 14) sind. Jedoch unterscheiden sich in modernen Demokratien genannte Akteure in ihrem tatsächlichen Zugang zu direktdemokratischen Instrumenten. Vor allem aufgrund des besseren Zuganges zu staatlichen Ressourcen, mehr Erfahrung und einem höheren Maß an organisatorischer Professionalität tun sich bei Referendumskampagnen drei Akteure hervor: politische Parteien, Interessenverbände und spezialisierte PR-Firmen. In Europa werden die Kampagnen vor allem von den politischen Parteien dominiert, wohingegen Bürgerinitiativen und sogenannte ad-hoc-Bewegungen als sehr ressourcenschwach einzustufen sind (Merkel 2014: 14f.).

Inwieweit wirken sich diese Handlungsbedingungen auf die Möglichkeiten politischer Opposition aus? Anhand des Fallbeispiels Italien, dessen Volk sich 1946 per Referendum für die republikanische Staatsform und gegen die Monarchie entschied, soll das nationale Referendum als direktdemokratische Gestaltungsmöglichkeit und dessen tatsächliches politisches Potenzial sowie die Auswirkungen auf Politik und Parteiensystem untersucht werden. Das politische System in Italien bietet ausgeprägte direktdemokratische Instrumente und nur in der Schweiz wurden seit dem Zweiten Weltkrieg mehr Referenden auf nationalstaatlicher Ebene abgehalten (Schmidt 2010: 339). Besonders aufgrund der ‚Blockade‘ des politischen Systems durch den faktischen Ausschluss der Kommunistischen Partei in der Ersten Republik kann angenommen werden, dass der direkten Demokratie hier eine entscheidende Rolle zukam. Doch wie *direkt* ist die direkte Demokratie

wirklich und welches Gestaltungspotenzial kommt dabei den oppositionellen politischen Kräften zu?

2. Direkte Demokratie auf nationaler Ebene: Fallbeispiel Italien

2.1 Institutionelle Bedingungen

Wie bereits erwähnt, sieht das politische System Italiens auf nationalstaatlicher Ebene im Vergleich zu vielen anderen demokratischen Staaten der Welt stark ausgeprägte plebiszitäre Gestaltungsoptionen vor. Aus der historischen Perspektive heraus wurde deutlich, dass vor allem das Instrument des abrogativen Referendums eine entscheidende Rolle in der italienischen Politik gespielt hat und dies heute noch tut (Köppl 2007: 113).

Das *referendum abrogativo* wird von der Verfassung der Italienischen Republik in Art. 75 festgeschrieben. Demnach kann ein Gesetz teilweise oder ganz durch das Referendum aufgehoben werden, wenn mindestens 500 000 Wahlberechtigte oder fünf Mitglieder des Rates der Regionen dies beantragen (Chimenti 1999: 17f.). Nicht gültig sind Referenden zu den Themen Finanzen, Haushalt, Strafamnestie sowie über internationale Verträge. Die Entscheidungsgewalt über die Zulassung oder Ablehnung eines Antrages zum Referendum obliegt dem italienischen Verfassungsgerichtshof. Wird der Antrag für gültig erklärt, muss im Referendum ein Quorum der Mindestbeteiligung von 50 Prozent der Wahlberechtigten zu den Parlamentswahlen erfolgen. Stimmt mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten für die Aufhebung, also mit Ja, gilt das Gesetz als aufgehoben (Köppl 2007: 112).

Der bereits erwähnte Verfassungsgerichtshof ist für die Gestaltungsmöglichkeiten der politischen Opposition ein relevanter Faktor, da er durch die Ablehnung der Referendumsanträge als potenzieller Veto-Player in Erscheinung tritt. Köppl (2007: 221) attestiert dem italienischen *Corte costituzionale* durchaus eine aktive Rolle in der Entscheidung über die Referenden, da aus den Mängeln im Ausführungsgesetz heraus ein großer Interpretations- und Handlungsspielraum für das Gericht resultiert. Für den Zeitraum von 1972 bis 2003 ergibt sich, dass von 112 Anträgen nur ungefähr der Hälfte (62) stattgegeben wurde (ebd.: 222). Ob dies nun zum Nachteil der oppositionellen Bewegungen war, kann nur konkret anhand des jeweiligen Falles beurteilt werden, denn generell gilt die italienische Justiz als außerordentlich autonome politische Institution (ebd.: 207).

Die italienische Verfassung besagt, dass die genauen Regelungen zum Ablauf eines Referendums von der Legislative per Gesetz beschlossen werden müssen. Erst 1970 verabschiedete die Koalition unter der Regierungspartei *Democrazia Cristiana (DC)* ein entsprechendes Durchführungsgesetz (Köppl 2007: 113). Die etablierten Parteien fürchteten lange Zeit die Einführung des Referendums als Gestaltungsinstrument des Volkes, da es mit der bisherigen politischen Logik nur schwer zu kontrollieren war und die Lager bei gesellschaftlich kontroversen Themen über die Parteigrenzen hinaus spalten konnte. Erst der Streit um die Legalisierung der Ehescheidung, welche vom Parlament beschlossen wurde, bewegte die *DC* zur Verabschiedung des Ausführungsgesetzes. Mit Unterstützung der katholischen Kirche sowie katholischer Basisbewegungen erhoffte man sich die Aufhebung des gegen die Lehre der Kirche gerichteten Gesetzes zur Ehescheidung (Schaefer 1998: 34).

Das erste abrogative Referendum fand somit 1974 statt und forderte die Aufhebung des Ehescheidungsgesetzes. Bei einer Wahlbeteiligung von 87,7 Prozent stimmten jedoch nur 40,7 Prozent dafür, womit das erforderliche Quorum nicht erreicht werden konnte.

Neben dem abrogativen Referendum existieren in Italien weitere direktdemokratische Instrumente: das individuelle Petitionsrecht, das Recht der Gesetzesinitiative sowie die Abstimmung über Verfassungsfragen. Auf subnationaler Ebene sind noch die Möglichkeiten des regionalen Volksentscheides sowie Volksbefragungen in den Kommunen zu erwähnen.

Durch eine *petizione popolare* gemäß Art. 50 der Verfassung hat jeder Bürger das Recht, per Petition eine Gesetzesänderung zu beantragen oder auf die Wichtigkeit eines politischen Sachverhalts zu verweisen. Auch das Recht zur Gesetzesinitiative steht nach Art. 71 dem Volk zu. Hierfür ist die Vorbereitung eines ausformulierten Gesetzesvorschlages notwendig, der dann von mindestens 50 000 Wahlberechtigten unterstützt werden muss. Die dritte Möglichkeit ist das Verfassungsreferendum. Dieses ist notwendig, wenn verfassungsändernde Gesetze nicht von beiden Parlamentskammern mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden konnten. Ist dies der Fall, müssen nach einer Frist von drei Monaten entweder ein Fünftel der Abgeordneten eines der beiden Häuser oder 500 000 Wahlberechtigte oder fünf Regionalräte die Vorlage der Verfassungsänderung zum Referendum beantragen.

Die drei aufgezählten weiteren Formen direkter Demokratie sowie die regionale und kommunale Form der Mitbestimmung haben sich im Alltag des politischen Betriebes in Italien jedoch als „weitestgehend unbedeutend erwiesen“ (Köpl 2007: 113).

2.2 Nationale Referenden seit 1946

Aufgrund der bereits geschilderten Verzögerungstaktik der regierenden Parteien in der Umsetzung des Ausführungsgesetzes zum abrogativen Referendum fand die erste Abstimmung dieser Art 1974 statt. Das politische System Italiens zeichnete sich vor allem bis zu den Umbrüchen zu Beginn der 1990er Jahre durch einen hohen Grad an gesellschaftlicher Polarisierung aus. Die gesellschaftlichen Konfliktlinien verliefen hauptsächlich entlang des *cleavage* zwischen Katholizismus und Kommunismus, was sich in der blockierten Demokratie unter der Dauerregierung der Christdemokraten und der Kommunistischen Partei als zweitstärkste Kraft zeigte. Der *Partito Comunista Italiano (PCI)* war zwar lange Zeit die zweitstärkste politische Kraft, wurde jedoch durch die *conventio ad excludendum* per informeller Übereinkunft der nicht-kommunistischen Parteien von einer möglichen Regierungsübernahme ausgeschlossen. Wegen des fehlenden Alternanzmechanismus und der Vorherrschaft der *DC* sowie der starken Verwurzelung kommunistischer und linker Traditionen in einigen Regionen Italiens entwickelte sich eine starke Polarisierung des politischen Diskurses (Kneisler 2011: 85). Giovanni Sartori beschreibt dieses Charakteristikum der Ersten Republik als polarisierten Pluralismus (*pluralismo polarizzato*) (ebd.).

Vor diesem Hintergrund war die Einführung des Referendums für die etablierten politischen Parteien ein schwer zu kalkulierendes politisches Instrument. Wie weit diese Unsicherheit der großen Parteien reichte, zeigt beispielsweise die vorzeitige Parlamentsauflösung 1972, mit der die *DC* das anstehende Referendum zum Ehescheidungsgesetz zu verzögern suchte (Schaefer 1998: 35).

Abbildung 1: Initiatoren der nationalen abrogativen Referenden in Italien seit 1974

	Zustimmung	Ablehnung	Gesamt
Rat der Regionen	--	1	1
Regierungspartei	--	--	0
Partei der parl. Opposition	12	8	20
Partei, nicht im Parlament	1	16	17
Bürgerbewegung	1	2	3
Mischform, nicht eindeutig zuzuordnen	10	16	26
Gesamt	24	43	67

Eigene Auswertung und Darstellung¹

Insgesamt wurde, wie in Abbildung 1 dargestellt, zu 67 verschiedenen Vorschlägen ein abrogatives Referendum abgehalten, wovon 43 abgelehnt und 24 angenommen wurden.² Zunächst lässt sich feststellen, dass die zweite offizielle Möglichkeit ein Referendum zu initiieren – der Antrag durch mindestens fünf Regionalräte – nur ein einziges Mal genutzt wurde. 1997 beantragte der *Consiglio dei regioni* erfolglos die Aufhebung des Landwirtschafts- und Fischereiministeriums. Zudem fällt auf, dass offiziell kein einziges Mal ein Referendum von einer Regierungspartei initiiert wurde. Anfangs wurden die Referendumskampagnen bei thematischen Überschneidungen mit den Parteiprogrammen teilweise von den Parteien unterstützt, wie 1974 beim Ehescheidungsgesetz oder 1984 gegen die Kürzung des Inflationsausgleichs (*scala mobile*) (Schaefer 1998: 35). Ab 1997 aber boykottierten die etablierten Parteien die Referenden gänzlich und es fand keine Mobilisierung der eigenen Wähler mehr statt (Hornig 2005: 26).

Die erfolgreichsten Akteure bei der Initiierung von Referenden waren Parteien der parlamentarischen Opposition, die insgesamt 20 Abstimmungen beantragten, wovon 12 angenommen wurden. Dies entspricht einer Erfolgsquote von 60 Prozent. Zur Zeit des jeweiligen Referendums nicht im Parlament vertretene Parteien konnten 17 Referenden erfolgreich einleiten, jedoch wurde der Großteil davon abgelehnt (16). Aus dem Volk heraus, in Gestalt von Bürgerbewegungen oder Initiativen, konnte nur dreimal ein Thema zur Abstimmung gebracht werden. Diesen Befund gilt es im nächsten Abschnitt genauer zu analysieren.

Des Weiteren wird für das Fallbeispiel Italien deutlich, dass es eine große Anzahl von Referendumsinitiativen gibt, deren Urheber nicht eindeutig einer der Kategorien zuzuordnen sind. Oftmals beantragt nicht nur eine Partei oder eine Initiative das Referendum, sondern es bilden sich ad hoc partei- und akteursübergreifende Koalitionen, die an einem bestimmten Thema ein gemeinsames Interesse haben. Als treffendes Beispiel hierfür kann der Zusammenschluss von

¹ Im Rahmen einer Oberseminararbeit erfolgte eine umfangreiche Zusammenstellung der nationalen Referenden in Italien mit dem Fokus auf die initiierenden Akteure. Nach Durchsicht der deutsch-, englisch- und italienischsprachigen Literatur zu diesem Thema stellte der Autor fest, dass eine Übersicht in dieser Form noch nicht existierte. Aus folgenden Quellen wurden die Daten zusammengetragen: Chimenti (1999: 187-207), Hornig (2005: 25), Köppl (2007: 114-116), Schäfer (1998: 33-38), Ministero dell'Interno (o.J.). Die vollständige Auflistung kann unter der Kontaktadresse des Autors erfragt werden.

² Die offizielle Zahl der Referenden ist deutlich geringer, da pro Referendum oftmals über mehrere Themen oder verschiedene Varianten eines Gesetzes abgestimmt werden konnte.

zahlreichen Abgeordneten verschiedenster parteipolitischer Couleur um Mario Segni (*DC*) genannt werden. Der *Patto Segni* bildete einen „transversalen Pakt für Reformen“ (Schaefer 1998: 37f.), seine Mitglieder wollten sich besonders in den Fragen zur Wahlrechtsreform von den Zwängen der eigenen Fraktionen lösen. Außerdem werden auch Bündnisse von Parteien innerhalb und außerhalb des Parlamentes in die gemischte Kategorie eingeordnet sowie jegliche Kooperationen zwischen Einzelpersonen, Parteiflügeln, Gewerkschaften oder Basisbewegungen, die nicht in die übrigen Kategorien einzuordnen sind.

2.3 Akteure und Gestaltungspotenzial der Opposition

Für die Opposition in einem politischen System ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten, um relevanten Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen.³ Mit Blick auf das tatsächliche Gestaltungspotenzial politischer Minderheitsmacht ist die jeweilige Ausprägung einer „Reihe rechtlicher und institutioneller Stellschrauben“ (Sebaldt 2014: 23) von größter Relevanz. Neben den Fragen, ob ein Parlament bikameral oder unikameral, ob es arbeits- oder redeparlamentarisch, ob das Regierungssystem präsidentiell oder parlamentarisch oder ob der Staat unitarisch oder föderal gestaltet ist, können auch direktdemokratische Elemente für die Opposition zusätzliche Einflussmöglichkeiten generieren.⁴

Im vorhergehenden Kapitel erfolgte eine allgemeine Darstellung der Initiatoren bei nationalen abrogativen Referenden. Eindeutig geht daraus hervor, dass dieses Instrument vor allem von Parteien der parlamentarischen oder außerparlamentarischen Opposition genutzt wurde (37 von 67). Nur drei Mal wurde ein Referendum ausschließlich von einer Bürgerbewegung beantragt, womit der Befund über die tatsächliche *Direktheit* der direkten Demokratie eher schlecht ausfällt. Vielmehr wurden die Referenden von den Eliten politischer Parteien als Machtinstrument genutzt. Die antragstellenden Parteien fanden sich mehrheitlich – was in den Referenden auch inhaltlich zum Ausdruck kam – in Opposition zu den etablierten Großparteien und häufig korrupten Bündnissen aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Elite, die das Land regierten. Schaefer weist darauf hin, dass auch bei der Analyse des politischen Umbruchs in den frühen neunziger Jahren zeitgenössische Autoren den Referenden eine entscheidende Kraft zuwies, da diese die reformhemmenden Strukturen des alten Herrschaftssystems immer öfter aufbrechen konnten, nicht zuletzt bei dem wichtigen Wahlrechtsreferendum im Jahr 1991 (Schaefer 1998: 100).

Insgesamt gesehen diente dieser Partizipationsmechanismus dem politischen System Italiens als „Instrument politischen Wandels“ (Köppl 2007: 117), welches die einzige Möglichkeit bot, anhand kontroverser Einzelthemen die verkrusteten Parteilager aufzubrechen und über den gewöhnlichen Dualismus von Regierung und Opposition hinaus Bündnisse zu bilden. Diese Zusammenschlüsse im Zuge der Referendumskampagnen waren oftmals sehr heterogen, bestanden sie doch aus Abgeordneten mehrerer Parteien und erfolgten mit der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen, gewerkschaftlichen oder kirchlichen Akteuren sowie namhaften Einzelpersonen. An der großen Zahl nicht eindeutig einer Kategorie zuzuordnender Initiatoren wird dies deutlich.

³ Zur Einführung über Ursprung, Begriff und Funktion der parlamentarischen Opposition siehe Bode (1962) sowie Dahl (1965).

⁴ Siehe zur Übersicht über die Stellschrauben parlamentarischer Minderheitsmacht im internationalen Vergleich den Überblick bei Sebaldt (2014). Ausführlichere, wenn auch nicht mehr ganz so aktuelle, Informationen zur politischen Opposition im internationalen Vergleich bietet der Sammelband von Euchner (1993).

Da es sich beim abrogativen Referendum um „das einzige Reforminstrument handelte, das nicht von den Parteien kontrolliert werden konnte“ (Backhaus 2009: 50), ergeben sich die günstigen Rahmenbedingungen für den Handlungsspielraum der Opposition. Besonders den großen Parteien gelingt es nur selten, die Referenden zu ihren Gunsten zu instrumentalisieren, da zu kontroversen Themen oftmals auch in den eigenen Reihen keine klare Linie vorherrscht. Kleinere Parteien hingegen, allen voran der *Partito Radicale* (PR), können durch Referendumsaktivitäten politische Themen auf die Tagesordnung setzen und sich gezielt gegen die etablierten Parteien der Parteienherrschaft (*partitocrazia*) positionieren (Chimenti 1999: 75). Der PR sowie die Grünen (*Verdi*) konnten im Zuge einer erfolgreichen Referendumskampagne sogar ins Parlament einziehen. In einer Studie zu den Referenden in Italien fasst Schaefer zusammen: „Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Instrument des abrogativen Referendums und seine Anwendung von 1974 bis 1993 die Mechanismen demokratischer Entscheidungsfindung erweitert und die Blockade des italienischen politischen Systems durch Innovationsimpulse marginaler Akteure gelockert hat“ (Schaefer 1998: 51).

Vor allem die kleine Oppositionspartei der Radikalen (PR) setzte das direktdemokratische Instrument des Referendums gezielt als oppositionellen Politikstil ein. Bei 38 der 67 Abstimmungen war der *Partito Radicale*, sein langjähriger Parteichef Panella⁵ als Anführer einer Liste oder – nach der Umbenennung – der *Partito Radicale Transnazionale* (PRT) beteiligt. Mit einem Großteil der inhaltlichen Forderungen scheiterten die Radikalen zwar, jedoch erwirkten sie durch ihre beharrlichen Referendumsaktivitäten etwas Anderes: Die großen Parteien formierten sich geschlossen gegen den PR, was zwar „den Konsens der etablierten Akteure“ förderte, jedoch „gleichzeitig dazu bei[trug], daß die Parteien in der Öffentlichkeit zunehmend unterschiedslos als Teile eines ‚Parteienkartells‘ wahrgenommen wurden, dem man die Verantwortung an den Mängeln des politischen Systems zuschrieb“ (Schaefer 1998: 101f.).

Für die Jahre ab 1997 beobachtet Hornig (2005: 26) eine gegenläufige Entwicklung, wonach es den Parteien durch großangelegte Boykottaufrufe gelungen sei, die Bedeutung des Referendums zu reduzieren. Dabei konnte vor allem bezüglich der Wahlbeteiligung festgestellt werden, dass der geschlossene Boykott der Parteien mit einer sinkenden Abstimmungsbeteiligung korrelierte. Bis 1990 vertraten die großen Parteien hingegen, mit einigen Ausnahmen, entweder eine zustimmende oder ablehnende Haltung, die generelle Teilnahme an den Referenden wurde jedoch nicht offen in Frage gestellt (Hornig 2005: 27).

Große gesellschaftlich kontroverse Themen, wie sie nach Einführung des Referendums 1974 vor allem in den 1970er- und 1980er-Jahren zur Abstimmung standen und oftmals zu einer Spaltung im ganzen Lande führten, schafften es in jüngster Zeit in Italien nicht mehr auf die Agenda. Zuletzt war dies 2005 der Fall, als über die Liberalisierung von Embryonenforschung und künstlicher Befruchtung abgestimmt wurde (Köppl 2007: 118). Initiiert wurde das Referendum von der privaten Stiftung des schwer erkrankten Italieners *Luca Coscioni*, der sich durch medizinische Fortschritte bessere Heilungschancen erhoffte. Vor allem die katholische Kirche positionierte sich sofort gegen diese Forderungen und rief zum Boykott auf, um das Referendum aufgrund des zu niedrigen Quorums zum Scheitern zu führen. So spaltete erneut ein Thema die italienische Gesellschaft entlang des *cleavage* zwischen Katholizismus und Laizismus quer durch die politische Landschaft (Hornig 2005: 25). Letztendlich brachten die enormen Boykottanstrengungen zahlreicher Parteien das Referendum tatsächlich zum Scheitern, denn nur

⁵ Marco Panella trat ab 1992 mit dem eigenen Bündnis *Lista Panella – Riformatori* zur Wahl an.

ein Viertel der Wahlberechtigten gab seine Stimme ab. Da die Beteiligungsquoten seit 1997 konstant niedrig waren, wurde von einer „ernsthaften Krise“ (Hornig 2005: 28f.) des Referendums gesprochen und eine Debatte über mögliche Reformen geführt, die bis heute andauert (Il Fatto Quotidiano 2016a).

3. Das nationale Referendum in Italien: Kritik und Ausblick

Es konnte gezeigt werden, dass direkte Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene ein relevantes politisches Instrument darstellen kann. Es war oppositionellen Kräften über die Parteilager hinweg möglich, relevante Reformen anzuschieben und die Androhung eines Referendums gezielt als politische Waffe einzusetzen. Die Ankündigung eines Referendums, meistens durch kleinere Parteien wie den *Partito Radicale*, zeigt sich oftmals als wirkungsmächtige Handlungsaufforderung an die Regierungen. Es verdeutlichte sich allerdings, dass auch unpopuläre Gesetzgebungen ein Referendum zu Gunsten der Regierung überstehen können, wie beispielsweise die Abschaffung der Lohngleitklausel (*scala mobile* 1985) oder die Reform der Parteienfinanzierung 1974 veranschaulichen.

Hier wird ein generelles Charakteristikum der direkten Demokratie offenbar: Obwohl plebiszitäre Elemente oftmals in erster Linie als Handlungsmöglichkeit des Volkes oder der Opposition gelten, können diese Mittel natürlich gleichwohl durch die Regierenden selbst gezielt eingesetzt werden. In der sogenannten Ersten Republik bis 1992 waren Referenden jedoch häufig Ausdruck einer generellen Ablehnung seitens des Volkes gegenüber etablierten Politikern und Parteien. Es kam zu Abstimmungen über hoch kontroverse Themen, deren Lager die italienische Gesellschaft spalteten. In der Zweiten Republik scheitern die Referenden – trotz nach wie vor kontroverser Inhalte – oft aufgrund mangelnder Beteiligung und der Boykottbemühungen der Parteien. Außerdem muss für die oppositionellen Spielräume immer die Bedeutung justizieller Veto-Player berücksichtigt werden. Die entscheidende Funktion in Italien hat hier der *Corte costituzionale* inne, der durch die Prüfung der Referendumsanträge auf ihre Zulässigkeit eine Gate-Keeper Funktion besitzt.

In Italien zeigt die Analyse der Initiatoren abrogativer Referenden, dass diese hauptsächlich zur Gruppe der parlamentarischen Elite oder in einigen Fällen auch zum Spitzenpersonal von Gewerkschaften, Justiz oder Kirche zählen. Dies widerspricht dem ursprünglichen Gedanken, mit der Einführung direkter Demokratie die Einflussmöglichkeiten des Volkes zu erhöhen, und kann auch zum Missbrauch aufgrund partei- und machtpolitischer Bestrebungen führen. Als mögliche Gründe für das große elitäre Moment auf nationalstaatlicher Ebene sind die hohen Kosten für Kampagnen und Wahlkampf, die schwierige Mobilisierung im gesamten Nationalstaat und die hohe Komplexität der Themen, die von den Wählern auch als zu weit entfernt wahrgenommen werden können, zu nennen.

Die direkte Demokratie stellt also für die Opposition ein zusätzliches Einflusspotenzial dar. Es besteht jedoch kein exklusiver Charakter und somit können plebiszitäre Mittel auch von Seiten der Regierung instrumentalisiert werden und sich zu ihren Gunsten auswirken. Vor allem verläuft die Konfliktlinie der direkten Demokratie in Italien auf der einen Seite zwischen dem Volk und einigen populistischen Kleinstparteien, die sich als dessen Vertreter fühlen und dem etablierten politischen System auf der anderen Seite.

Mit einem Blick auf die aktuellen Geschehnisse in Italien bleibt abzuwarten, wie der politischen Opposition eine Mobilisierung gegen das dritte Verfassungsreferendum in der italienischen Geschichte im Oktober 2016 gelingen wird. Erneut wird dabei mittels einer nationalen

Abstimmung entscheidender Einfluss auf das politische System Italiens ausgeübt. Zur Abstimmung stehen die Reformen der italienischen Verfassung, welche unter dem Premier Renzi maßgeblich von der Reformministerin Boschi vorangetrieben werden. Der italienische Ministerpräsident hat sein persönliches Schicksal an den Ausgang des Referendums geknüpft und bei einer Niederlage seinen Rücktritt angekündigt (Il Fatto Quotidiano 2016b). Eine der wichtigsten Änderungen wäre die Abschaffung des Senats in seiner derzeitigen Form und somit das Ende des italienischen *bicameralismo perfetto*.

Anlässlich dieser wichtigen Entscheidung ist in Italien auch die generelle Debatte über das politische Instrument des Referendums und seine Zukunft wieder entfacht (Il Fatto Quotidiano 2016a). Der Blog *OpenPolis* beispielsweise hat anlässlich des Verfassungsreferendums 2016 eine Geschichte der italienischen Referenden sowie eine Aufstellung der damit verbundenen Kosten veröffentlicht (Associazione OpenPolis o.J.). Kritisiert wird vor allem die Erstattung von Wahlkampfkosten, die beispielsweise dem Bündnis gegen die Privatisierung der Wasserwirtschaft (*Comitato promotore per il sì ai referendum per l'acqua pubblica*) 2012 per Gesetz 624 093 Euro an Rückerstattungen einbrachte. Eines hat Renzi somit bereits jetzt geschafft, nämlich das nationale Referendum nach längerer Zeit wieder in den Mittelpunkt der politischen Diskussion zu rücken.

4. Literatur

- Associazione OpenPolis (o.J.): Il referendum in Italia: storia e norme. Online abrufbar unter: <http://blog.openpolis.it/referendum-italia-storia-norme>.
- Backhaus, Denise (2009): Wahlsystem und politisches System in Italien seit den 90er Jahren, PIFO Politische Italien-Forschung Web-Thesis 1/2009. Online abrufbar unter: <http://www.uni-giessen.de/cms/faculties/f03/departments/politics/pifo-en/webthesis/wahlsystem-und-politisches-system-in-italien-seit-den-90er-jahren>.
- Bode, Ingeborg (1962): Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition, Stuttgart.
- Celikates, Robin/Gosepath, Stefan (2013): Politische Philosophie. Grundkurs Philosophie, Band 6, Stuttgart.
- Chimenti, Anna (1999): Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale, Roma/Bari.
- Dahl, Robert A. (1965): Reflections on Opposition in Western Democracies, in: Government and Opposition, 1:1, S. 7–24.
- Euchner, Walter (Hrsg.) (1993): Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, Göttingen.
- Hornig, Eike-Christian (2005): Wieder scheitert das italienische Referendum an der Blockade der Parteien. Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung, 10/05, S. 22–29. Online abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.7510/>.
- Il Fatto Quotidiano (2016a): Il Referendum in Italia: 70 consultazioni, dalla nascita della Repubblica alle trivelle. Online abrufbar unter: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/30/il-referendum-in-italia-70-consultazioni-dalla-nascita-della-repubblica-alle-trivelle/2591896/>.
- Il Fatto Quotidiano (2016b): Referendum riforme, Renzi Renzi dà il via allcampagna del sì: “Due anni di cambiamenti, ma è la sfida più grande”. Online abrufbar unter: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/05/02/referendum-riforme-renzi-da-il-via-alla-campagna-del-si-due-anni-di-cambiamenti-ma-e-la-sfida-piu-grande/2688112/>.
- Kneisler, Isabel (2011): Das italienische Parteiensystem im Wandel, Wiesbaden.
- Köppl, Stefan (2007): Das politische System Italiens. Eine Einführung, Wiesbaden.

- Kost, Andreas (2008): Direkte Demokratie, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2014): Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht. Internationale Politikanalysen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. Online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10581.pdf>.
- Ministero dell'Interno (o.J.): Archivio storico delle elezioni: referendum. Online abrufbar unter: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F>.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1, München.
- Pappi, Franz Urban (2010): Bürgerinitiativen, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1, München, S. 97.
- Schaefer, Markus (1998): Referenden, Wahlrechtsreformen und politische Akteure im Strukturwandel des italienischen Parteiensystems, Münster.
- Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung, Bonn.
- Sebaldt, Martin (2014): Stellschrauben der Minderheitsmacht: Opposition im internationalen Vergleich. Aus Politik und Zeitgeschichte, 38-39/2014, S. 6–24.

Hinweis zu den Online-Quellen:

Alle Quellen waren bis einschließlich 22.06.2016 online abrufbar.



Simon Bein, B.A.,

studiert Demokratiewissenschaften (M.A.) an der Universität Regensburg. Während des Bachelor-Studiums der Political and Social Studies an der Universität Würzburg absolvierte er Studienaufenthalte in Bologna und Rom.

Kontakt:

E-Mail: simon_bein@t-online.de

Empfohlene Zitation: Bein, Simon (2016): Opposition durch direkte Demokratie? Elitäre Dominanz plebiszitärer Instrumente in Italien, FRP Working Paper 03/2016, Regensburg, abrufbar unter:

www.regensburger-politikwissenschaftler.de/medien/frp_working_paper_03_2016.pdf