

# Konstitutionalismus und parlamentarische Demokratie auf dem Prüfstand

Italiens Verfassung zwischen Überwindung, Erneuerung und Erhalt

*Maike Heber*\*

**Schlüsselwörter:** Verfassung, Demokratie, Revisionsverfahren, Parlamentarismus, *delegative democracy*

**Abstract:** Die konstitutionelle, repräsentative Demokratie muss sich neuerdings wieder verstärkt der Behauptung von der Suprematie des Volkswillens entgegenstellen. Diese Debatte wird in Italien seit dreißig Jahren geführt und mündete in mehrere, zumeist gescheiterte Verfassungsreformen. An ihnen offenbarte sich nicht selten die schmale Grenze zwischen Systembruch und notwendiger Erneuerung, zwischen direkter Ausübung der Volkssouveränität und plebiszitärer Herrschaft. Der Reformprozess zeigt einerseits, welche Anpassungsleistung eine rigide Verfassung in der Gestaltung des demokratischen Prozesses aufbringen muss und darf, und inwieweit es andererseits einer Verfassung möglich ist, ihre Geltungsbehauptungen und ihre Dauerhaftigkeit durch Verfahren und institutionelles Gleichgewicht selbst abzusichern. Fortschreitende plebiszitäre Tendenzen, bis zu Anzeichen einer *delegative democracy*, ging dabei einher mit einer impliziten Erhöhung der verfassungsimmanenten Grenzen.

**Abstract:** Constitutional and representative democracies are nowadays facing critics again which suggest the supremacy of the people's will. In Italy, since at least the late 1980's, this debate led to several constitutional reforms, the last in 2016, undertaken by the Renzi government. Nevertheless, most of them haven't pass the revision process yet. Those reforms are pointing out the thin line between necessary renewal and system change as well as between direct expression of the sovereign will and plebiscitarian government. On the one hand, the Italian case reveals how a rigid constitution may and has to adapt the democratic process to new requests, on the other hand, it illustrates the constitution's ability to guarantee her prevalence and permanence, determining special procedures and institutional balance. In this process, in Italy, the advance of plebiscitarian attitudes, to the point of showing characteristics of a delegative democracy, is accompanied by tendencies to increase the constitutional restraints.

Mit der Gründung einer Republik steht diese nicht an ihrem Abschluss, sondern an ihrem Anfang. Von diesem Moment an setzt ein fortdauernder Prozess aus Anerkennung und Akzeptanz ein, in dem die „Ordnungsbehauptungen und Geltungsansprüche“ der neuen Verfassung eingelöst werden (Vorländer 2002: 19). Die Vorentscheidungen, die in einer Verfassung getroffen werden (vgl. Holmes 1994: 134 f.; 156), müssen, zumal in einer Demokratie, auf die Akzeptanz ihrer Adressatinnen<sup>1</sup> stoßen, die idealiter auch ihre Auto-

---

\* Maike Heber, M.A., Technische Universität Dresden  
Kontakt: Maike.Heber@tu-dresden.de

1 Im Text wird abwechselnd die männliche und weibliche Form verwendet, jeweils umfasst dies Personen aller Geschlechter. In Komposita wird hingegen stets die männliche Form angewandt, um die Leserlichkeit zu erhalten (beispielsweise Wählerschaft).

ren sind (vgl. Westle 1989: 27 f.; Vorländer 2006: 249). Diese Akzeptanz kann aber schwinden. Auch in scheinbar konsolidierten demokratischen Verfassungsstaaten kann der Konsens über die Verfassung aufgekündigt werden, können unverfügbar gemachte Ordnungselemente wieder auf den Prüfstand geraten (vgl. Vorländer 2013: 11; 26). Dieses Phänomen war in Italien zu beobachten, als das Land vor gut dreißig Jahren in eine tiefe Krise seiner repräsentativ-parlamentarisch ausgerichteten Demokratie geriet, die das Land in einen Verfassungsreformprozess führte, der mit dem Verfassungsreferendum im Dezember 2016 vorerst zum Abschluss gekommen zu sein scheint. In dieser Krise brach ein Gegensatz wieder auf, der in der Praxis längst überwunden schien, der aber in der Theorie weiterhin kontrovers diskutiert wurde und wird<sup>2</sup>: der zwischen Konstitutionalismus und Volkssouveränität. Aus deren vermeintlichem Gegensatz war die scheinbar perfekte Symbiose der liberalen, ‚eingehegten‘ Demokratie entstanden, die autonome Selbstgesetzgebung mit individuellem Rechtsschutz zur Freiheitssicherung verbindet.<sup>3</sup> Diese Symbiose wurde nun wieder in Frage gestellt.

Viele, wenn auch nicht alle, europäischen Demokratien verfügen über einen expliziten Vorrang der Verfassung, der dem Ziel dient, die Herrschaft der (temporären) Mehrheit zu begrenzen und die Minderheiten zu schützen, indem sie verpflichtende Verfahren und ein institutionelles System aus Co-Entscheidungssträgern und Kontrollorganen sowie geschützten individuellen Rechten vorsehen. Diese Einhebungsmechanismen sind der liberalen, nicht der demokratischen Tradition entwachsen (vgl. Urbinati 2011: 27 f.; Beyme 2011: 52 ff.; Vorländer 2010: 55), denn sie schränken explizit die souveräne Volkentscheidung ein. Der Konstitutionalismus des späten 20. Jahrhunderts ging bei dieser Begrenzung besonders weit, er vertritt „the doctrine of supremacy of the constitutional principles. The idea that there is a constitutional core of consolidated principles, which cannot be changed, not even through the formal process of constitutional amendment“ (Chiassoni 2011: 329).

Dieser materielle und absolute Vorrang führt dazu, dass die verfassungsgebende Gewalt des Volkes normativ außerhalb der Ordnung gestellt wird: Ihr erneutes Auftreten – ist die Republik einmal gegründet – wird ausgeschlossen. Eine Anpassung der Verfassung an veränderte Umstände erfolgt nur über die vorgesehenen erschwerten Revisionsverfahren oder über eine Verfassungsgerichtsbarkeit, womit die Interpretation des übergeordneten, allgemeinen Interesses, das die Verfassung repräsentiert, einer spezialisierten Richterschaft übertragen wird.<sup>4</sup>

Wenn nun – wie in Italiens Reformprozess und derzeit in weiteren europäischen Ländern, etwa in Polen, Ungarn oder Frankreich – die Forderung aufkommt, dass demgegenüber der Volkswille wieder mehr Durchsetzungskraft erhalten soll, führt dies zu der Frage, wie weit diese ‚Befreiung‘ des Volkswillens gehen soll: Den durchaus legitimen Überlegungen, eine Erneuerung des demokratischen Prozesses vorzunehmen und den Schwierigkeiten, denen ein solcher Versuch in einer rigiden Verfassungsordnung begegnet, steht

2 Kritische Positionen gegenüber Verfassungsvorrang und -gerichtsbarkeit im Sinne einer weitgehend direkten Ausübung von Volkssouveränität finden sich beispielsweise bei Ely (1980); Maus (1992; 1994); Shapiro (1994); Shapiro/Stone Sweet (2002).

3 Vgl. Bobbio (2006: 69); Kielmansegg (2013: 145 ff.). Zum Konzept der *embedded democracy* vgl. Merkel et al. (2003).

4 Auf die breite Diskussion um die Deutungshoheit der Verfassungsgerichte kann an dieser Stelle nur verwiesen werden: Stone Sweet (2000); Shapiro/Stone Sweet (2002); Guarnieri/Pederzoli (2002); Lembecke (2007); Brodocz (2009).

die Gefahr einer dezidierten Überwindung der Verfassungsordnung und seiner demokratisch-rechtstaatlichen Grundsätze gegenüber, wenn konstitutionelle Einschränkungen des (Verfassungs-)Gesetzgebers nicht mehr anerkannt werden. Im letzteren Fall wird auch der Auftritt des unbegrenzten, souveränen *pouvoir constituant* wieder zu einer möglichen Option (vgl. Schmitt 1928: 91; Sicardi 2015: 43).

Die italienische Verfassungskrise, die gegen Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre einsetzte, entflammte an dem heute vielerorts wiederkehrenden Problem, dass die politische Elite das Volk vermeintlich nicht mehr repräsentiere (vgl. von Beyme 2001: 59), dass es institutioneller Reformen bedürfe, um den Willen des Volkes in der Politik tatsächlich geltend zu machen. Diese Kritik an der repräsentativen, liberalen Demokratie, sie lasse dem Willen des Volkes zu wenig Raum, muss sich selbst kritisch fragen, welche Demokratiekonzeption hinter ihr steht. Denn es lassen sich dabei Tendenzen beobachten, die Parlamente zu entmachten, die Justiz – darunter die Verfassungsgerichtsbarkeit – der Exekutive unterzuordnen, sowie die Entscheidung politischen Führungsfiguren, einem *leader*, zu übertragen, der sich auf die direkte Zustimmung des Volkes zu seiner Person beruft. Dies sind Merkmale einer *delegative democracy*, die sich mit der Leitidee einer liberalen Demokratie nicht vereinbaren lässt, weil sie institutionelle Gegengewichte zur politischen Mehrheit übergeht (vgl. Beyme 2011: 57; O'Donnell 1992; Merkel et al. 2003: 70 f.). Das normative Minimum, das auch von einer Verfassungsreform oder einer Neukonstituierung nicht in Frage gestellt werden darf, besteht aber in den notwendigen Bedingungen für Volkssouveränität und Verfassungsvorrang selbst, das heißt in vertikaler Verantwortlichkeit durch freie, gleiche, periodisch wiederkehrende Wahlen und in horizontaler Verantwortlichkeit durch ein rechtsstaatliches System mit institutionellen Gegengewichten zu den demokratisch legitimierten Organen sowie in der effektiven Garantie von Partizipations- und Freiheitsrechten (vgl. Merkel et al. 2003: 49 f.; Vorländer 2006: 247).

Gleichzeitig muss jede Verfassungsordnung für Änderungen an der Gestaltung des demokratischen Prozesses offen sein, nicht zuletzt um ihrer eigenen Dauerhaftigkeit Willen: Unter dem Dach der Demokratie, auch der liberal-konstitutionellen, vereinen sich eine Vielzahl organisatorischer Entsprechungen (vgl. Sartori 1997: 45; Schmitter 1991: 76; 83; Azzariti 2011: 122), die alle legitime Realisierungsformen darstellen. Die Reform des Demokratiemodells muss normativ möglich sein, um dem Veränderungsdruck, der möglicherweise in einer Gesellschaft entsteht, ein Ventil zu geben, damit es gerade nicht zu einer vollständigen Neugründung kommen muss. Die Aufgabe von Revisionsverfahren ist es deshalb, eine wirksame Alternative zur Neukonstituierung bereitzustellen, um dabei die verfassungsförmigen Vorentscheidungen erneut verhandeln, bestätigen oder modifizieren zu können. Insofern kann die aktuell zu beobachtende Krise der liberal-repräsentativen Demokratie auch als ein besonders kontrovers geführter, notwendiger Aktualisierungsprozess betrachtet werden.

Da in Italien die konstitutionellen Fundamente zu Verfassungsvorrang und Volkssouveränität auf den Prüfstand kamen, standen die einzelnen Reformprojekte inhaltlich wie prozedural auf der Schwelle zwischen aktualisierender Reform und Verfassungsüberwindung. Die folgende Abhandlung geht daher der Frage nach, inwieweit sich die Reformen über konstitutionellen Schranken der bestehenden Ordnung hinwegsetzten und ob sie dabei vom Modell einer liberalen, eingehegten Demokratie abwichen. Die Antwort darauf soll Aufschluss darüber geben, welche Anpassungsleistung eine rigide Verfassung in der Gestaltung des demokratischen Prozesses aufbringen muss und inwieweit sie ihr eigenes Bestehen durch Verfahren und institutionelles Gleichgewicht garantieren kann.

## 1. Parlamentarische Repräsentation als Leitgedanke der italienischen Verfassung

Die 1948 in Kraft getretene Verfassung der Republik Italien ist von dem Grundgedanken geprägt, dass niemals (wieder) einzelne Akteure die Entscheidungshoheit über die gesamte Ordnung erhalten dürften. So formuliert Art. 1 (2) itVerf: „Die Souveränität gehört dem Volk, das sie in den Formen und Grenzen der Verfassung ausübt“ (Übersetzung d. A.). Damit verknüpft der Artikel die fundamentalen Prinzipien Volkssouveränität und Verfassungsvorrang: Dem Volk wird zwar die unveräußerliche, nicht übertragbare Souveränität zugestanden, deren Ausübung jedoch ausschließlich innerhalb der konstitutionellen Grenzen erfolgen kann. Die parlamentarische Regierung stellt dabei die von der Verfassung gegebene ‚Form‘ dar, in der das Volk seine Souveränität ausübt.

Das Parlament als Repräsentant der pluralistischen Nation bildete die zentrale Institution zur Realisierung von Volkssouveränität (vgl. Fioravanti 1995: 448 f.), die nach mehrheitlicher Auffassung der Verfassungsarchitekten der politischen Heterogenität der italienischen Gesellschaft am ehesten entsprach, ebenso wie die enge Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive.<sup>5</sup> Idealerweise gilt Repräsentation aus dieser Sicht als die bessere Alternative zur direkten Volksentscheidung, weil sie die Ausgewogenheit der und Verantwortlichkeit für die getroffenen Entscheidungen eher als diese gewährleistet und dadurch dem Gemeinwohl und nicht den Partikularinteressen gedient werden kann (vgl. Bradley/Pinelli 2013: 660 ff.; Kielmansegg 2013: 58).

Die Zentralität des Parlaments bedeutete jedoch keine Hegemonialstellung, die italienische Verfassungsordnung ist im Gegenteil von einer Einhegung des parlamentarischen Volkswillens geprägt: Das erste Gegengewicht im nationalen Parlament bildet der Senat als zweite Kammer<sup>6</sup>, dessen gleichberechtigte Beteiligung an der Gesetzgebung die Entscheidungen überlegter und ausgewogener gestalten sollte (vgl. Conti, Assemblea Costituente, 04.09.1946: 98; Ambrosini, Assemblea Costituente, 06.09.1946: 137). Hinzu kommen die Regionen als dezentraler Gesetzgeber, der Staatspräsident als Garant für eine funktionsfähige institutionelle Ordnung und nicht zuletzt die *Corte Costituzionale* mit einem effektiven Letztentscheidungsrecht über die Gültigkeit von Normen. Die vorgesehenen direktdemokratischen Instrumente fügen sich ebenfalls in dieses System aus „freni e contrappesi“ (Mortati 1962: 228) ein und brechen nicht mit dem Primat der parlamentarischen Repräsentation, da das stimmberechtigte Volk stets nur Entscheidungen sanktioniert, die das Parlament vorher diskutiert und abstimmt (Art. 71 (2); 75 itVerf). Damit bleibt das Parlament zwar nicht die *einzig*e, sehr wohl aber der zentrale Ort, an dem sich Volkssouveränität verwirklicht. Weiterhin sieht die italienische Verfassung mehrere ‚Verfassungsgarantien‘ vor, neben der Einrichtung des Verfassungsgerichts ein spezifisches Verfahren für Verfassungsänderungen sowie materielle Schranken, denen auch das Revisionsverfahren verpflichtet ist: die unverletzlichen Rechte (Art. 2 itVerf; vgl. Calamandrei in: Mdr I, 2: 432) und die Staatsform der Republik (Art. 139 itVerf).

5 Im Gegensatz dazu betrachteten die Verfassungsgeberinnen ein Präsidialsystem überwiegend als Risiko für eine autoritäre Herrschaft (vgl. Assemblea Costituente 04./05.09.1946; Mortati 1962: 228).

6 Der Senat wird auf regionaler Basis gewählt, ohne eine explizite territoriale Repräsentationsfunktion einzunehmen. Das aktive und passive Wahlalter sind im Vergleich zur Abgeordnetenversammlung erhöht (anstatt von 18 auf 25 Jahre bzw. anstatt von 25 auf 40 Jahre), was die Ausgewogenheit der Entscheidungen befördern soll. Neben den gewählten Senatoren gehören dem Senat vom Republikpräsident ernannte Senatoren sowie alle ehemaligen Staatsoberhäupter an (Art. 57–59 itVerf).

## 2. Die Frage des *pouvoir constituant* im Revisionsprozess der italienischen Verfassung

Die daraus resultierende „Gewährleistungsverfassung mit einer schwachen Regierung und starken horizontalen und vertikalen Gegengewichten“ (Lanchester 2011: 80) geriet wegen ihrer institutionellen Defizite schon früh in die Kritik (vgl. Elia 2009; Cheli 1978). Die Parteien dominierten die Verfassungsordnung derart, dass sie vom notwendigen Bindeglied zwischen Individuum und Staat (vgl. Mortati 1962: 226 f.) zum vermeintlich usurpatorischen Souverän aufstiegen (vgl. Pasquino 2011: 19). Gleichzeitig etablierte sich der Vorrang der Verfassung durch die unmittelbare Verpflichtung der Grundrechte bei politischen und gerichtlichen Akteuren recht bald, wozu maßgeblich die Rechtsprechung der *Corte costituzionale* beitrug (vgl. unter anderem Rodotà 1999).

In den 1980er und 1990er Jahren setzte eine Phase ein, in der die Unangemessenheit der von Parteien dominierten parlamentarisch-repräsentativen Demokratie von vielen Seiten besonders stark kritisiert wurde. Stattdessen rückte das Volk als Souverän und ‚einzig wahre‘, legitime Entscheidungsinstanz ins Zentrum. Weit reichende institutionelle Reformen wurden gefordert, die über eine reine Anpassungsleistung hinausgingen. Die Verfassung stellt für solche Revisionen das Verfahren nach Art. 138 itVerf zur Verfügung, in dem sich die repräsentative Ausrichtung der italienischen Ordnung manifestiert: Abgeordnetenhaus und dem Senat müssen in einem intensivierten Verfahren jeweils zweimal in einem Abstand von nicht weniger als drei Monaten über die Reform abstimmen. Es besteht zudem die Möglichkeit, ein Referendum einzuberufen, wenn dies ein Fünftel einer Kammer, fünf Regionalräte oder 500.000 Bürgerinnen fordern. Diese Möglichkeit ist jedoch ausgeschlossen, wenn die Verfassungsrevision in beiden Kammern mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet wurde. Eine breite parlamentarische Mehrheit, die das italienische Volk in seiner Pluralität repräsentiert, ersetzt somit die direkte Entscheidung des Volkes. Die verfassungsgebende Gewalt, so die jahrzehntelang dominierende Ansicht, war als „*concetto limite*“ (Dogliani 1999: 309) konzipiert, als eine einmalige und im Folgenden schweigende Instanz (vgl. Grosso/Marcenò 2006: 2737; Böckenförde 1991: 99). Sie wurde, beeinflusst von der positivistischen Staatslehre, außerhalb der Ordnung gestellt (vgl. Portinaro 1996: 27). Die Schmittsche Konzeption einer rechtlich unbegrenzten Macht *über* der Verfassung (vgl. Schmitt 1928: 91; vgl. Colòn-Rios 2012: 7 f.) wurde damit nicht negiert, sondern in ihren Vorzeichen umgekehrt: Sie ist nicht das eigentlich Demokratische, sondern stets die drohende Überwindung der Demokratie, die doch ihre Verwirklichung nur „in den Formen und Grenzen der Verfassung“ (Art. 1, 2 itVerf) finden kann und soll.

Mit Beginn der institutionellen Krise änderte sich diese Sichtweise, der *pouvoir constituant* wurde zu einer legitimerweise aktivierbaren Ressource und damit zu einem gangbaren Weg für die geplanten Veränderungen (vgl. Dogliani 1995: 13). Der einflussreiche Politikwissenschaftler Gianfranco Miglio etwa meinte, die Macht, die Verfassung zu ändern, sei dem italienischen Volk illegitimerweise entzogen worden. Ein nach geltender Verfassung illegitimer Akt der Reformierung durch Staatspräsident und Verfassungsreferendum sei deshalb gerechtfertigt (vgl. Miglio 1983: 120 ff.). Ähnlich äußerte sich Staatspräsident Cossiga, der eigentlich als ein Garant für die Verfassungsordnung fungiert (vgl. Fusaro 2003: 112 f.; Luciani 2011): In seiner Mitteilung an das Parlament 1991 unterstreicht er die Bedeutung der Volkssouveränität und, als deren unmittelbare Realisierungsform, der direkten Volksbefragung. Er schlug eine mit verfassungsgebenden Kom-

petenzen ausgestattete Versammlung vor, die zwar nach dem Verfahren von Art. 138 it-Verf eingesetzt werden sollte, darüber hinaus aber frei gestaltet werden könnte. Das einzig unabdingbare Element bestand im obligatorischen Referendum als Abschluss des Prozesses. Der Staatspräsident beschrieb die geltende Verfassung als „wertvolle Quelle der Inspiration“ im Bereich der Grundrechte, stellte allerdings heraus, dass eine verfassungsgebende Versammlung nicht an die impliziten und expliziten Grenzen der geltenden Ordnung gebunden sein könne (vgl. Cossiga 1991: 38). Damit stand die gesamte Verfassungsordnung in der Verfügung des souveränen Volkes, dessen direkte Entscheidung den Bruch konstitutioneller Schranken im Nachhinein „heilen“ sollte (Miglio 1983: 122; vgl. Schmitt 1928: 107). Zentrale politische Akteure gaben damit den Leitgedanken des Konstitutionalismus, den Souverän zu beschränken, weitgehend auf (vgl. Sicardi 2015: 46). Die ideelle Überlegenheit direkter Volksbefragung speiste sich aus zwei erfolgreichen Wahlreferenden 1991 und 1993, mit denen das in Sachen institutionelle Reformen untätige Parlament umgangen worden war.<sup>7</sup> Die Referenden sollten erste Schritte hin zu einer Aufhebung des proportionalen Wahlsystems, zu einer an das Wählervotum gebundenen Regierungsbildung und zu stabilen Mehrheiten darstellen.<sup>8</sup> Diese geforderten Ziele hatte der Verfassungsgesetzgeber lange Zeit nicht effektiv verfolgt. Die „vielzitierte[...] ‚Entscheidungsschwäche‘ des parlamentarischen Systems“ (van Ooyen 2006: 53) bot damit die Rechtfertigung, auf das Volk als Entscheidungsinstanz zurückzugreifen. Damit realisierte sich in der Praxis bereits das, was im Verfassungsdiskurs ideell überhöht wurde: Die Selbstbestimmung des Volkes wurde nicht nur über die repräsentative Demokratie gestellt, sondern der Souverän als wahre Legitimationsquelle über die konstitutionellen Schranken.

Eine verfassungsgebende Versammlung wurde, obwohl mehrfach diskutiert, dennoch nicht einberufen. Stattdessen wurde per Verfassungsgesetz nach Art. 138 eine Kommission eingesetzt, die abweichend von diesem Verfahren dem Parlament einen Reformentwurf zur Abstimmung vorlegen sollte, über den abschließend das Wahlvolk per Referendum entscheiden sollte (Art. 4, VGesetz 1/1997). Das Revisionsverfahren wurde somit nur eingehalten, um es in einem zweiten Schritt überwinden zu können, zumal der Kommission explizit die Kompetenz übertragen wurde, auch Art. 138 selbst zu ändern.<sup>9</sup> Folgt man der Ansicht, dass für die Änderung der Gültigkeitsbedingungen einer Norm auf eine hierarchisch übergeordnete Gewalt zurückgegriffen werden muss, dann wäre in diesem

7 Die italienischen Wählerinnen nutzten damals das Instrument des aufhebenden Referendums, um – anders als eigentlich vorgesehen – gestaltend auf den einzigen Aspekt der institutionellen Ordnung einzuwirken, auf den sie direkten Zugriff hatten, nämlich die Wahlmodi für die beiden Parlamentskammern. Das aufhebende Referendum dient dazu, eine Norm oder Teile von ihr abzuschaffen, nicht aber, eine eigene Alternative vorzulegen (vgl. Art. 75 itVerf.; Gesetz 352/1970, Art. 27 (1)). 1991 wurden mehrere Referenden beantragt, die auf eine Änderung der Senats- und Abgeordnetenwahl abzielten, wovon lediglich eines von der *Corte costituzionale* zugelassen wurde (Urteil 47/1991). 1993 wurden die Referenden in modifizierter Form erneut eingefordert, diesmal erfolgreich. Bei sehr hoher Beteiligung in beiden Fällen stimmten für die Aufhebung der ausgewiesenen Passagen 1991 95,6 Prozent und 1993 82,7 Prozent der Abstimmenden mit Ja.

8 Italien hatte bis zu diesem Zeitpunkt zahlreiche Regierungswechsel gesehen, ohne dass es Neuwahlen gegeben hätte. Dies waren dem Umstand geschuldet, dass Italien eine ‚blockierte Demokratie‘ darstellte, in der der Wechsel zwischen Opposition und Regierung nicht zustande kam und Konflikte oder politische Neuausrichtungen nur erreicht werden konnten, indem Posten von Ministern oder des Ministerratspräsidenten ausgetauscht wurden.

9 Vgl. Art. 1 (4) VGesetz 1/1997. Hier wirkte die so genannte Togliatti-Doktrin nach. Diese erachtete eine Änderung der Verfassungsgarantien durch eine zweifache Anwendung des Revisionsverfahrens als möglich (vgl. Pizzorusso et al. 1981: 730 f.).

Schritt bereits eine Verfassungsdiskontinuität zu sehen (vgl. Ross 1958; Grosso/Marcenò 2006: 2743). Denn mit dem Verfassungsgesetz änderte die Revisionsgewalt ihre eigenen Bedingungen und aktivierte so die verfassungsgebende Gewalt. Weite Teile der italienischen Rechtslehre kritisierten diese Umgehung des Revisionsverfahrens zudem, weil ihrer Ansicht nach eine umfassende, ‚organische‘ Reform gar nicht möglich sei, sondern nur punktuelle, ergänzende Revisionen (vgl. Dogliani/Pinelli 2007: 300; Sicardi 2015: 39). Diese auf formale Aspekte fokussierte Sicht vernachlässigt jedoch, dass die Verfassung nicht nur die oberste Rechtsquelle zur Normproduktion darstellt (vgl. Grosso/Marcenò 2006: 2744), sondern neben dem prozeduralen auch einen *materiellen* Vorrang begründet. Entscheidend für die Legitimität einer Verfassungsänderung ist somit weniger, ob exakt die Verfahren zur Normproduktion eingehalten werden, sondern ob die vorgenommenen Änderungen den Grundprinzipien des demokratischen Konstitutionalismus entsprechen. Die Garantie der Menschen- und Grundrechte<sup>10</sup>, die Grundsätze der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit<sup>11</sup> und die notwendigen Vorbedingungen des demokratischen Prozesses (vgl. Holmes 1994: 136) sind jene Rahmenbedingungen, die gesetzt sein müssen, um auch ‚organische‘ Reformen zu ermöglichen, damit in einer Krisensituation die notwendige Akzeptanz für die demokratische Ordnung erneuert werden kann. Ob diese *Selbstbindung* des Souveräns bei einer Verfassungsreform funktioniert, hängt jedoch erheblich davon ab, inwieweit diese Prinzipien und ihre institutionellen Entsprechungen (vgl. Zanon 1998: 1198) in der politischen Gemeinschaft verankert sind.

In Italien hatte die *Corte costituzionale* 1988 in einem weit reichenden Urteil die Existenz impliziter, übergeordneter Prinzipien in der italienischen Verfassungsordnung festgestellt, die auch von einer Verfassungsrevision nicht verletzt oder aufgehoben werden dürften (Urteil 1146/1988).<sup>12</sup> Eine Konkretisierung der zu schützenden Normen beziehungsweise ihres Wesensgehalts nahm das Gericht dabei nicht vor, sondern erklärte diese lediglich zum Maßstab seiner (zukünftigen) Urteile. Explizit schützt die Verfassung hingegen die unverletzlichen Rechte (Art. 2 itVerf) und die Republik als Staatsform (Art. 139 itVerf), beides allerdings in sehr deutungsoffenen Bestimmungen. An diesen Vorrang übergeordneter Prinzipien sah sich der Verfassungsgesetzgeber 1997 grundsätzlich gebunden. Da sowohl Verfassung als auch Verfassungsrechtsprechung deren Umfang und Inhalt relativ offen hielten, wurde das Problem schließlich in sehr vereinfachender Weise gelöst: Der gesamte erste Teil der Verfassung, der die Grundprinzipien (*principi fondamentali*) sowie die Rechte und Pflichten der Bürger enthält, wurde der Gestaltungskompetenz der Verfassungskommission entzogen.

Diese Selbstbindung auf *materieller* Ebene sollte das Legitimationsdefizit, das auf formaler Ebene bestand, ausgleichen und die Kontinuität mit der bestehenden Ordnung – trotz aller vorgenommenen Innovationen – unterstreichen. Diese Kontinuität zeigte sich auch in anderen Elementen: So behielt der Reformentwurf das Modell eines demokratischen Verfassungsstaates mit justiziablem Verfassungsvorrang bei. Zwar sollten wesent-

---

10 An die Menschen- und Grundrechte wäre auch eine verfassungsgebende Gewalt gebunden, nicht nur der Revisor (vgl. Dogliani 1995: 26 f.). Deren Einhaltung können heute zudem durch international geltende Abkommen wie den EU-Verträge und deren Grundrechtecharta, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die UN-Charta geltend gemacht werden.

11 Die Verletzung der Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit kann auf EU-Ebene Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen (vgl. Cassese 2017: 63 ff.).

12 Die Urteile des italienischen Verfassungsgerichts sind über die Datenbank auf der Webseite abrufbar: <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

liche Neuerung wie ein semipräsidentielles Regierungssystem und das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz der territorialen Kompetenzverteilung eingeführt werden, doch wurden sie an die politisch-parlamentarische Tradition Italiens angepasst. Zudem sollte der justiziable Verfassungsvorrang seine Effektivität nicht verlieren, so dass etwa das italienische Verfassungsgericht Kompetenzerweiterungen erfuhr. Italiens parlamentarisch-konsensuale Tradition spiegelt sich weiterhin im Reformverfahren selbst wider, das auf ausgewogene Verhandlungen mit allen politischen Kräften und einen bikameralen Abstimmungsprozess ausgerichtet war. Das Primat der parlamentarischen Repräsentation wurde zwar begrenzt, aber nicht vollständig abgelöst. Der so gestaltete Aushandlungsprozess schwächte die offenkundig gewordenen plebiszitären Tendenzen und auch den Charakter als Neukonstituierung ab, Kontinuitätslinien zur bestehenden Ordnung blieben deutlich bestehen.

Dass die Kommissionsverhandlungen diesen Effekt hatten, war allerdings auch der stark fragmentierten politischen Landschaft Italiens geschuldet, so dass die notwendigen breiten Mehrheiten nur lagerübergreifend herzustellen waren, weshalb die teils anti-systemischen politischen Kräfte (*Alleanza Nazionale*, *Lega Nord*, auch *Forza Italia*, vgl. Sicardi 2015: 36) allein keine Veränderung durchführen konnten.<sup>13</sup> Weiterhin wäre eine klare Beschneidung der verfassungsgerichtlichen Kompetenzen kaum durchzusetzen gewesen, angesichts der inzwischen etablierter Stellung des Gerichts. Die Garantiemechanismen begünstigten somit vorerst den konstitutionellen Selbsterhalt, nahmen aber nicht die latente Gefahr eines Verfassungsumsturzes.

Nachdem der Kommissionsvorschlags im Parlament gescheitert war, weil das rechte Lager aus taktischen Gründen aus dem Konsens ausschied, rückte die Frage des *pouvoir constituant* zunächst in den Hintergrund. Anstelle einer verfassungsgebenden Versammlung trat nun die formal korrekte Anwendung von Artikel 138 itVerf, was zur kontroversen Debatte darüber führte, wie sehr eine Verfassung mit dem Verfahren der Revision überhaupt geändert werden dürfe. Damit rückten die materiellen Schranken der Verfassung stärker in das Blickfeld.

### 3. Neue Demokratiekonzepte und die Selbsterhaltungskräfte der Verfassungsordnung

Das vorgegebene Revisionsverfahren formal korrekt anzuwenden, bedeutet nicht zwangsläufig, seinem übergeordneten Sinn zu entsprechen (vgl. Zanon 1998: 1933). Ebenso wenig müssen organisatorische Bestimmungen, die in den Reformen enthalten sind, der konstitutionellen Demokratiekonzeption entsprechen, nur weil sie formal als demokratisch gelten können. In beiderlei Hinsicht divergierten die Reformprojekte von 2005 und 2016 deutlich von den Positionen des Verfassungsgerichts und der Rechtslehre.<sup>14</sup> Auf der einen Seite stand eine Aushöhlung des liberalen Gedankens der Demokratie, auf der anderen eine tendenzielle Ausweitung des Verfassungsvorrangs auf das spezifische parlamentarische Demokratiemodell.

13 Davon abgesehen, dass die drei großen Parteien des Mitte-Rechts-Lagers selbst sehr unterschiedliche Ziele verfolgten (vgl. Sartori 2006: 55; Bull 2007: 124).

14 Was nicht heißt, dass das Verfassungsgericht und die Vertreterinnen der Verfassungslehre stets einheitliche Positionen vertreten.

### 3.1 Ausweitung des Verfassungsvorrangs auf ein bestimmtes Demokratiemodell? Die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts

Ob der (Verfassungs-)Gesetzgeber die normativen Vorgaben der Verfassung einhält, entscheidet sich in einer Demokratie mit justiziablem Vorrang auch daran, ob er der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs folgt, der eine verbindliche Auslegung bereitstellt. Da die *Corte costituzionale* nicht dazu kam, die Verfassungsreformen selbst zu beurteilen, lässt sich nur indirekt aus ihrer Rechtsprechung entnehmen, wann eine Reform *materiell* – nicht prozedural – eine Neu-Konstituierung darstellt. Insgesamt ist die Rechtsprechung der *Corte costituzionale* zu den Grundzügen des demokratischen Prozesses vergleichsweise überschaubar und zurückhaltend (vgl. Azzariti 2011: 136 ff.).<sup>15</sup> Das ist auch darauf zurückzuführen, dass keine abstrakte Normenkontrolle möglich ist, die nicht an Fragen der Staats- und Regionalkompetenz gebunden ist.<sup>16</sup> Die ersten Aussagen über die Gestaltungsfreiheit für den demokratischen Prozess traf das italienische Verfassungsgericht entsprechend nicht in einem Normenkontrollverfahren, sondern in Urteilen über die Zulässigkeit von Referenden, nämlich jene zum Wahlgesetz 1991 und 1993 (vgl. Urteile 47/1991; 32/1993), als sich die Krise des Repräsentativsystems auf ihrem ersten Höhepunkt befand. Das Gericht stellte zwar einige formale Anforderungen an die Referenden, betonte darüber hinaus aber, dass es ihm nicht obliege, über die Angemessenheit eines Wahlrechts zu urteilen. Dieses gehöre – einer bewussten Entscheidung der *assemblea costituente* zufolge – nicht zu den Verfassungsnormen, sodass der Gesetzgeber freie Gestaltungsmöglichkeit habe. Das italienische Verfassungsgericht zeigte somit Zurückhaltung und begrenzte in dieser Umbruchsituation den Gestaltungswillen des Gesetzgebers nicht, obwohl das daraus resultierende Mehrheitswahlssystem Konsequenzen für das gesamte institutionelle System mit seinen Garantiemechanismen und der proportional-konsensualen Ausrichtung implizierte. Das italienische Verfassungsgericht verzichtete in dieser Situation darauf, „unserem demokratischen System auf positive Weise eine konkrete Gestalt zu geben“ (Azzariti 2011: 141, Übersetzung d. A.). Allerdings bekräftigte es die Entscheidungshoheit des Parlaments und widerstand damals der verbreiteten Tendenz, das Parlament auf die Funktion eines Notars einer vom Volk definitiv getroffenen Entscheidung zu reduzieren (vgl. Urteil 32/1993; Scoppola 1993).

Noch 2008 argumentierte das italienische Verfassungsgericht, dass es nur prüfen könne, ob ein Wahlgesetz anwendbar sei und damit der Realisierung der Volkssouveränität in periodischen Wahlen genüge (Urteil 16/2008). Es richtete dennoch seine verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich des Wahlgesetzes von 2005 an den Gesetzgeber, was ohne Folgen blieb. 2014 schwenkte die *Corte costituzionale* plötzlich um: Sie ließ eine inzidentale Normenkontrollklage zu, obwohl das Hauptverfahren offenbar keinem

15 Lediglich in der Rechtsprechung zu den Regionalkompetenzen und dem zentralstaatlichen Charakter der Republik vertrat die *Corte costituzionale* bereits früh eindeutige und teils gestalterische Positionen (vgl. Rodotà 1999: 58; Mangiameli 2016).

16 Neben der prinzipialen Normenkontrolle, die Staat und Regionen erlauben, wechselseitig Gesetze vom italienischen Verfassungsgericht prüfen zu lassen, besteht die Möglichkeit der inzidenten Normenkontrolle, bei der die Prüfung auf Verfassungsmäßigkeit einer Norm als eigener Verfahrensgegenstand aus einem gerichtlichen Hauptverfahren ausgegliedert und an das italienische Verfassungsgericht übergeben wird.

anderen Zweck diene als der Verfassungsmäßigkeitsprüfung<sup>17</sup>: Das Gericht argumentierte, dass es angesichts der anzunehmenden Verfassungswidrigkeit nicht hinzunehmen sei, dass ein ganzer Rechtsbereich vom Prinzip des Verfassungsvorrangs ausgeschlossen sei, zumal wenn es sich um einen essentiellen Aspekt der demokratischen Ordnung handle (Urteil 1/2014).<sup>18</sup>

Das italienische Verfassungsgericht erklärte in seinem Urteil unter anderem die Mehrheitsprämie des Wahlgesetzes für verfassungswidrig, weil sie nicht an das Erreichen einer bestimmten Stimmenzahl gebunden sei. Es argumentierte dabei streng modellimmanent: Der Logik des selbst gewählten Bezugsmodells – dem Verhältniswahlrecht – zufolge sei diese Regelung über die Maße unvernünftig und widerspreche dem eigenen Leitgedanken, nämlich dem einer möglichst genauen Widerspiegelung des Volkswillens im Parlament (vgl. Urteil 1/2014). Damit ging das Gericht nicht soweit, Parlamentarismus und Verhältniswahlrecht zu obersten Prinzipien zu erklären, es präziserte jedoch, dass der Gesetzgeber, sofern er sich nicht eindeutig für ein anderes Modell entscheidet, die Grundsätze dieses Systems zu achten hätte.<sup>19</sup> Praktisch im Nebensatz verwies das Gericht dennoch darauf, dass die italienische Verfassung auf die parlamentarisch-proportionale Regierungsform ausgerichtet sei, auch und gerade im Zusammenhang mit jenen Mechanismen, welche den Verfassungsvorrang sichern. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber doch nicht gänzlich frei in seiner Entscheidung über ein Wahlgesetz ist. Er muss bei *unveränderter* Verfassungsordnung der Ausrichtung auf ein parlamentarisch-repräsentatives System Rechnung tragen. Das Argument, eine stabile Regierung zu ermöglichen, erkannte das Gericht in diesem Zusammenhang zwar an, doch stehe es hinter dem Grundsatz der proportionalen Repräsentation zurück. Die *Corte costituzionale* bestätigte diese Linie im Urteil 57/2017 sowohl formell als auch inhaltlich und konturierte somit bei augenscheinlicher Zurückhaltung die Verbindlichkeit der parlamentarisch-repräsentativen und proportionalen Ausrichtung der institutionellen Ordnung Italiens.

### 3.2 Plebiszitäre Tendenzen im Verfassungsreformprozess – Italien als *delegative democracy*?

2001 verabschiedete die Mitte-Links-Koalition der Regierung Prodi das Verfassungsgesetz 3/2001 zur Neuordnung der territorialen Kompetenzen als einziges von mehreren Reformgesetzen nur mit den Stimmen der Regierungsmehrheit. Anschließend berief sie, um sich des im Parlament verfehlten breiten Konsenses auf andere Weise zu versichern, ein Referendum ein. Damit brach die Regierung ein doppeltes Tabu: Zum einen war eine Abstimmung von Verfassungsgesetzen mit Zweidrittelmehrheit bis dahin Konven-

17 Diese Prüfung muss jedoch unabhängig vom eigentlichen Sujet im Hauptverfahren erfolgen, d.h. das Normenkontrollverfahren darf nicht alle Fragen des Hauptverfahrens bereits klären. In der Zulassung der Klage wurde die Existenz zweier unabhängiger Sujets mehr behauptet als belegt.

18 Die Zulässigkeit des Verfahrens leitet sich somit von der konstitutionellen Bedeutung des betroffenen Grundrechtes ab sowie von dem Umstand, dass dessen Einschränkung kaum auf anderem Wege einer Prüfung unterzogen werden könne. Damit eröffnete das Gericht in den Augen vieler Kommentatorinnen einen neuen Zugang zum Normenkontrollverfahren (vgl. Anzon Demmig 2014; Polese 2016: 2).

19 „[...] qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del ‚peso‘ del voto ‚in uscita‘, ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare“ (Urteil 1/2014).

tion<sup>20</sup>, entsprechend der grundlegenden Idee, wonach jede Verfassung das Fundament der politischen Gemeinschaft und ihr institutionelles System das gemeinsam geteilte Spielregelwerk des Politischen darstellt (vgl. Schaal 2001: 228; vgl. Bobbio 1984: 193). Zum anderen änderte die Regierung Prodi die Funktion des Referendums: Statt als Veto-Option einer übergangenen Minderheit (vgl. Groppi 2006: 2707; Tondi della Mura 2016: 29) fungierte als Bestätigung der Regierungspolitik. Damit erhielt es den plebisziären Beigeschmack, wonach ein übergreifender parlamentarischer Kompromiss verzichtbar erscheint, wenn nur eine Volksbefragung folgt (vgl. Vospernik 2014: 134). Der Schritt zu einer einfachen Mehrheitsentscheidung war zwar nachvollziehbar, angesichts der extremen politischen Konfrontation und des jahrzehntelangen Reformstaus.<sup>21</sup> Die Abkehr vom konventionellen Weg bedeutete jedoch auch, dass die parlamentarische Minderheit nicht ihre verfassungsgemäße Veto-Option ausüben konnte. Nach diesem Präzedenzfall ging die Folge-Regierung Berlusconi II daran, eine eigene, jedoch weit umfangreichere Reform durchzusetzen. Sie umfasste neben dem Regierungssystem die Regionalstruktur, einen Neuzuschnitt des Senats und die Änderung von Art. 138, was die Frage aufwarf, ob letzterer für eine solch umfassende Reform überhaupt geeignet sei. Umso mehr, als die Verfassung von vornherein als Gegenstand des politischen Wettbewerbs behandelt wurde, anstatt als einvernehmliche Grundlage für ebendiesen (vgl. Pezzini/Troilo 2006: XIII f.; Sicardi 2015: 46 ff.). Noch dazu schien die Verfassungsreform Teil eines Kuhhandels zwischen den Koalitionspartnern zu sein (vgl. Sartori 2006: 55), womit die Anwendung des konstitutionellen Revisionsverfahrens und dessen Sinn, die Rigidität der Verfassung zu garantieren, gänzlich entleert wurde.

Wenn eine Verfassung stets auch symbolische Ordnung ist, die präsent gehalten werden muss, so nutzte die Regierung Berlusconi diesen Diskurs zur Delegitimierung der Verfassung. Die Aufkündigung des ‚Verfassungskonsens‘ (vgl. Bull 2007: 127) ging einher mit der öffentlichen Delegitimierung jener Organe, die für die Einhaltung der konstitutionellen Beschränkungen des Gesetzgebers verantwortlich sind: der vermeintlich ‚roten Richter‘ an den (Verfassungs-) Gerichtshöfen und des Staatspräsidenten.<sup>22</sup> Ermittlungen der Justizorgane wurden beispielsweise als Hindernis disqualifiziert, um „ungestört regieren zu können“.<sup>23</sup> Das Wählervotum allein genügte, um daraus das *Recht* abzuleiten, in der Legislatur das Regierungsprogramm umzusetzen (vgl. Berlusconi 2001: 4).

Regierungsfähigkeit und -stabilität gehören zu den möglichen übergeordneten Leitideen einer demokratischen Ordnung, die auch die *Corte costituzionale* anerkannte (vgl. Urteil 1/2014; Fix-Fierro/Alazar-Urgate 2012: 642); gerade Mehrheitswahlssysteme sind darauf ausgelegt. Wenn jedoch im Namen des ‚ungestörten Regierens‘ die Koordinaten des System von den inter-institutionellen Kontrollmechanismen zur vollständigen Ausrichtung auf eine direkte Verbindung zwischen Wählervotum und Regierungschef ver-

---

20 Weil es bis 1970 kein Ausführungsgesetz für die Durchführung von Referenden gegeben hatte, mussten alle mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Daraus entstand die Konvention, dies auch zur Voraussetzung einer Revision zu machen (vgl. Romboli 2007: 99 ff.).

21 Reformstau meint hier nicht, dass schlicht keine Reformen durchgeführt wurden, sondern dass Reformen wiederholt angegangen, aber nicht zu einem Abschluss gebracht worden waren.

22 Beispielfhaft sei auf die Reaktion auf die Verfassungswidrigkeitserklärung des so genannten *Lodo Alfano* verwiesen (vgl. Galluzzo 2009: 3).

23 „Silvio Berlusconi, dopo aver brillantemente vinto le elezioni, merita di governare serenamente questo Paese – ha spiegato il ministro della Giustizia – e il Paese ha bisogno di essere governato“ (Corriere della Sera vom 10.07.2008).

schoben werden (vgl. Sicardi 2015: 18), tendiert die Ordnung zu einer *delegative democracy* (vgl. O'Donnell 1993, Merkel et al. 2003). Diese Variante einer defekten Demokratie korrespondiert mit einem plebiszitären und stark personalisierten Politikstil, der abzielt auf eine „full delegation of political representation of the citizens to the president, thus effectively bypassing the institutions of liberal representative democracy“ (Croissant 2003: 68).

In diesem Demokratietypus setzt sich der Regierungschef über konstitutionelle Gegengewichte und parlamentarische Verfahren hinweg (vgl. Merkel et al. 2003: 70 f.) und damit über jene Mechanismen, welche den demokratischen Prozess vor einer tyrannischen Mehrheit schützen sollen. Die Verfassungsreform von 2005 stellte entsprechend die direkte Verbindung zwischen Wahlvolk und Regierungschef ins Zentrum des neuen Regierungssystems. Das parlamentarische System wurde im Prinzip zwar beibehalten<sup>24</sup>, jedoch Bestimmungen eingeführt, die in vollständigem Gegensatz zu dessen bisherigen Charakteristika standen. So wurden etwa die Vertrauensfrage des Premiers und der Misstrauensantrag des Parlaments so geregelt, dass jeder Verlust der ursprünglichen, das heißt der zum Wahltag gefundenen Mehrheit, zum Rücktritt des Premiers führte, was wiederum in jedem Fall die Auflösung des Parlaments nach sich zöge. Ein Wechsel der Parlamentsmehrheit, welche die Regierung trägt, wurde praktisch unmöglich gemacht (vgl. Troilo 2006: 43), ein Wechsel des Premiers nur unter der Auflage, dass mit derselben Mehrheit und demselben Programm weiter regiert würde wie zuvor (vgl. Art. 27; 32, G.U. 269/2005). Das Gesetzgebungsverfahren wurde so vereinfacht, dass, im Zusammenspiel mit dem Wahlgesetz, eine gesicherte absolute Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung das Regierungsprogramm allein durchsetzen konnte. Das Programm bestimmte der Premier, dank der neuen Hierarchie innerhalb der Regierung, der Staatspräsident verlor an Einfluss. Es fand somit augenscheinlich zwar kein Systemumbruch statt, weil die in die Krise geratene parlamentarisch-repräsentative Demokratie beibehalten wurde. Diese sollte jedoch ganz auf die Einsetzung der Regierung<sup>25</sup> – und ihren Verbleib im Amt – ausgerichtet werden. Für diesen Zweck entledigte die Regierung Berlusconi den Parlamentarismus allerdings seines Vorzuges, auf Krisen flexibel reagieren zu können (vgl. Fix-Fierro/Alazar-Urgate 2012: 640) und beeinträchtigte zudem dessen zentrales Merkmal, das freie Mandat (vgl. Mortati 1962: 227).

Wendet man die systemimmanente Kritik der *Corte costituzionale* am Wahlgesetz von 2005 auf diese Reform an, so hätte der Verfassungsgesetzgeber, wenn er im parlamentarisch-repräsentativen Modell verbleiben wollte, auch dessen innerer Logik folgen müssen – das war hier jedoch kaum mehr der Fall. Zudem hätte die durch die Mehrheitsprämie erreichte Parlamentsmehrheit (vgl. Gesetz 270/2005) indirekt das Garantiesystem geschwächt, ohne dass dafür ein Ausgleich vorgesehen war.<sup>26</sup> Die Missachtung der verbleibenden konstitutionell-rechtsstaatlichen Beschränkungen wäre der Regierung somit leicht

24 Und nicht, wie einige Jahre zuvor auf kommunaler und regionaler Ebene, auf eine Direktwahl des Regierungschefs mit gesicherter Mehrheit der Ratsversammlung (l. 81/1993; l.cost. 1/1999) umgestellt beziehungsweise auf ein semi-präsidentielles System, wie von der Verfassungskommission 1997 vorgeschlagen.

25 Vgl. *democrazia immediata* unter Bezugnahme auf Duverger, Chessa (2004: 19); *democrazia d'investitura* bei Mostacci (2015: 23).

26 Etwa, weil im Gegenzug die Quoren zur Wahl der anderen Staatsorgane oder der Richterschaft nicht erhöht und die Rechte der Opposition nicht gestärkt wurden. Wesentliche Veränderungen an den Garantieorganen wie dem Verfassungsgericht und der Justiz nahm der Reformentwurf nicht vor, obgleich eine umfangreiche Justizreform parallel auf den Weg gebracht wurde.

ter gefallen als bis dahin.<sup>27</sup> Der Haltung, keine rechtsstaatlichen oder parlamentarischen Einschränkungen der Regierung zu akzeptieren, stand gleichwohl eine gegenläufige Tendenz gegenüber, die sich im Kontext der Referendumskampagne zur Reform zeigte: Einige der für ein *Nein* eintretenden Akteure suggerierten, dass keinerlei Revision der Verfassung zu tolerieren sei, die am Parlamentarismus in seiner bestehenden Form rüttele, da das italienische Verfassungsmodell zwingend ein starkes Parlament beinhalte, das alle gesellschaftlichen Kräfte repräsentiere (vgl. Troilo 2006: 34/36; Bull 2007: 130 f.). Diese Haltung wurde auch von Teilen der Rechtslehre vertreten, die insbesondere die proportionale Repräsentation der politischen Kräfte als Wesensmerkmal der italienischen Demokratie darstellte beziehungsweise einen Wechsel der Regierungsform ausschlossen (vgl. De Vergottini 1997: 238 f.; Dogliani/Pinelli 2007: 279 ff.). Angesichts der grundsätzlichen Infragestellung der Verfassung und ihres Vorrangs, kam es im Gegenzug also zu einer diskursiven Erhöhung der konstitutionellen Schranken (vgl. Sicardi 2015: 45).

Die Gleichzeitigkeit dieser Entwicklungen zeigte sich auch während des Reformprozesses 2014–2016, der zugleich deutlich machte, dass Tendenzen zur *delegative democracy* kein ‚Berlusconi-Phänomen‘ waren. Die Reform der Regierung Renzi wies vor allem in ihrem Zustandekommen entsprechende Merkmale auf. So trat der Regierungschef mit einem Programm an, das Land verändern zu wollen, wofür er das Mandat des Volkes erhalten habe<sup>28</sup>; im Gegenzug übernahm er die alleinige Verantwortung für den Erfolg seines Projekts und damit auch für dessen Scheitern: „se perderemo questa sfida, la colpa sarà soltanto mia. [...] Non ci sono più alibi per nessuno, per primo per me“ (Renzi 2014: 24; vgl. O’Donnell 1992: 13). Renzi verband von Beginn an sein Amt mit dem Erfolg der Verfassungsreform. Diese Herangehensweise führte dazu, dass der parlamentarische Prozess des Debattierens und Abwägens brüsk abgekürzt wurde, Druck auf Abgeordnete ausgeübt und falsche Änderungsanträge zur Unterdrückung tatsächlicher Änderungen eingesetzt wurden: „Accountability to [other] institutions [...] appears as an unnecessary impediment to the full authority that the President has been delegated to exercise“ (O’Donnell 1992: 8).

Weil der Regierungschef deshalb an Unterstützung verlor, setzte er recht bald statt auf parlamentarischen Konsens auf das Votum des Volkes und setzte selbst – beziehungsweise Abgeordnete der Parlamentsmehrheit auf Drängen der Regierung – 2016 das Referendum an.<sup>29</sup> Obwohl die Reform weniger stark in das institutionelle Gleichgewicht eingriff

27 Durch verbale Diskreditierung hatten die Regierungen Berlusconi u.a. versucht, den Gesetzen *ad personam* einen legitimen Anstrich zu geben. Unter dieser Bezeichnung werden mehrere Gesetze geführt, die auf Initiative der Regierungen Berlusconi verabschiedet wurden und zumeist zum Ziel hatten, dessen Strafverfolgung beziehungsweise Prozessierung zu verhindern oder den mit ihm verbundenen Unternehmen Vorteile zu verschaffen. Sie wurden teilweise im Bewusstsein ihrer Verfassungswidrigkeit geschrieben, um Zeit zu gewinnen, wie Berlusconi ehemaliger Anwalt Carlo Taormina bestätigte (vgl. Taormina 2001).

28 Die Mission, die es zu erfüllen galt, drückte Renzi in seiner Regierungserklärung wie folgt aus: „[...] un’Italia che oggi vede un Governo chiedervi la fiducia sulla base di un cambiamento radicale, immediato e puntuale, e che però, contemporaneamente, offre tutto il meglio di quello che ha. L’idea è [...] che il futuro dell’Italia non sia stare a lamentarsi e piangere dalla mattina alla sera [...]. Il futuro dell’Italia sta nelle qualità, nel genio, nell’intelligenza e nella curiosità di ciascuno di noi“ (Renzi 2014: 24, Hervorhebung d. A.). Als Mandat der Wählerschaft musste ihm dabei freilich die Europawahl 2014 genügen, die der Partito Democratico, seit etwa einem Jahr unter seiner Ägide, mit sensationellen 40 Prozent gewann. Allerdings stand Renzi dabei als Person selbstverständlich überhaupt nicht zur Wahl.

29 Vgl. Renzis Äußerungen in der Abschlussdebatte zur Reform im Senat: „Andiamo a vedere se i cittadini [...] stanno dalla parte di quelli che credono nel futuro dell’Italia. [...] Sono gli italiani i nostri punti di riferimento“, (Senat der Republik, 20.01.2016).

und Renzi das Votum der Wählerschaft nicht über Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Verfassungsgarantien stellte, relativierte er durch sein Hinweggehen über die parlamentarische Verhandlung massiv den Charakter der Verfassung als langfristig ausgerichtete, gemeinsame Basis und damit einen wichtigen Aspekt der ‚eingehegten‘ Demokratie. Damit rief er den Widerstand der Reformgegner hervor, die ihn des Griffs nach der „absoluten Macht“ beschuldigten (vgl. Senat der Republik, 20.01.2016: 12 f.; 72; 92 f.). Zwar bleibt fraglich, ob die vorgesehenen Maßnahmen eine solche absolute Macht tatsächlich begründet hätten, denn sie sahen lediglich eine differenzierte und beschleunigte Gesetzgebung vor.<sup>30</sup> Allerdings hätte die Regierung nur noch im Vertrauensverhältnis zur Abgeordnetenversammlung gestanden, in der sie durch das Wahlgesetz *Italicum* über eine sichere absolute Mehrheit dank einer Mehrheitsprämie verfügt hätte.<sup>31</sup> Es ist vornehmlich das Vorgehen und die Argumentation der Regierung, Renzi *in primis*, die belegen, dass es ihnen bei der Verfassungsreform nicht um eine gute, von der Mehrheit getragene, dauerhafte Grundlage für das politische System ging, sondern um Entscheiden und Handeln als Selbstwert. Es ging um den Beweis der eigenen Fähigkeit, *etwas* – zudem ‚historisches‘ – umzusetzen, dem die konstitutionelle Ordnung selbst, aber auch die Abgeordneten und Verfassungsrechtler jahrzehntelang Steine in den Weg gelegt hatten.<sup>32</sup>

Eine deutliche Mehrheit der Italienerinnen lehnte es jedoch ab, Renzi und seiner Regierung die Instrumente für vermeintlich schnellere Entscheidungen in die Hand zu geben – obwohl die reformierten Punkte das umfassten, was seit Jahrzehnten gefordert worden war. Gleichzeitig modifizierte das italienische Verfassungsgericht 2017 erneut das Wahlgesetz und damit den institutionellen Reformbereich, für den es sich eine Kontrolle erwirkt hatte. Damit erwiesen sich die Garantiefunktionen der Verfassung erneut als wirksam, indem sie verhinderten, dass formal korrekte, aber den übergeordneten Sinn der Verfassung und der parlamentarischen Demokratie entgegenstehende Reformen durchgesetzt wurden. Die Verfassungsreferenden 2006 und 2016 waren dabei nur möglich geworden, weil im politisch gespaltenen Italien Wahlsystem und Gesetzgebung eine breite Konsensfindung notwendig machen, um ohne Volks-Veto eine Verfassungsänderung durchzuführen. Dass diese Mehrheiten nicht artifiziell hergestellt werden können, dazu trug die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts maßgeblich bei. Zugleich zeigte sich, dass auch geringere Änderungen am bestehenden Regierungssystem abgelehnt werden, obwohl sie prinzipiell verfassungsmäßig wären. Der personalisierte Charakter *di parte* der Reformen schürte Misstrauen, was zeigt, dass die Leitidee einer konsensualen Demokratie in Italien (wieder) stark verankert ist (und der Verfassungsprozess selbst dazu führte, dass von einer Neu-Konstituierung wieder Abstand genommen wurde).

30 Im Zentrum stand die Reform des Senats, der zu einem Vertretungsorgan lokaler und regionaler Körperschaften mit unklarem Zuschnitt, sicher aber mit reduziertem Gewicht umgewandelt worden wäre.

31 Diese Prämie sollte im Zweifelsfall durch Stichwahl zwischen den beiden ersten Parteilisten (!) erreicht werden. Die *Corte costituzionale* erklärte 2015 das Wahlgesetz dahingehend für verfassungswidrig, dass es erneut eine übermäßige Verzerrung einer relativen in eine absolute Mehrheit darstelle (Urteil 57/2017).

32 „[...] dobbiamo riconoscere che il bicameralismo paritario [...] era considerato il compromesso di allora, non era la prima scelta di nessuna delle forze politiche in campo. Il dibattito dei settant’anni successivi [...] ha visto la Commissione Bozzi, la Commissione De Mita, la Commissione Iotti, la Commissione D’Alema, il lavoro degli anni 2000 [...]. Il valore più grande è che questo è il giorno che un’intera generazione di parlamentari chiamava il giorno che non doveva arrivare mai; questo è il giorno cui nessuno credeva saremmo arrivati e ci siamo arrivati perché voi avete avuto coraggio e fiducia“, (Renzi, Senat der Republik, 20.01.2016: 131).

## Fazit

Auf den unbedingten Willen nach einer grundlegenden Neugründung folgte in Italien der Wunsch nach Bewahrung des Kräftegleichgewichts. Das parlamentarisch-repräsentative System war zunächst, angesichts von Korruption und Stagnation, in eine tiefe Krise geraten, die zu Forderungen nach institutionellen Reformen führte. Dabei zeigten sich schon früh plebiszitäre Tendenzen, die nicht allein auf eine stärkere direkte Beteiligung der Bürgerinnen setzten, sondern ‚das Volk‘ gegen eine obsolet gewordene Verfassungsordnung und eine korrupte Politikerklasse in Stellung brachten. Dadurch, dass die verfassungsgebende Gewalt des Volkes sogar vom Staatspräsidenten als gewöhnliches, legitimes Verfahren abseits der von der Verfassung vorgesehenen Prozeduren angesehen wurde, wurde der Verfassungsvorrang relativiert und ein Verfassungsbruch als legitim dargestellt. Die 1997 erfolgte Einsetzung der Verfassungskommission stellte demgegenüber einen Kompromiss zwischen Überwindung und Erhalt dar: Ihre Einsetzung wich zwar vom konstitutionellen Revisionsverfahren ab, trug jedoch der Ansicht Rechnung, dass es für umfassende Reformen auch umfassender Beratung bedürfe. Auf materieller Ebene wurde versucht, durch die Herausnahme des ersten Teils der Verfassung und der grundsätzlichen Beibehaltung eines justiziablen Verfassungsvorrangs, trotz deutlicher Neuerungen im Bereich der Regierungsform, der Justiz und der territorialen Ordnung, eine Kontinuität zur bestehenden Verfassung herzustellen. Trotz formaler Abweichung hätte ein Erfolg der Kommission die Grundpfeiler der italienischen konstitutionell eingehegten Demokratie weitgehend beibehalten und gegebenenfalls erneut zur Geltung gebracht.

Weil aber die Reform nicht zuletzt an jenen Kräften scheiterte, die stärker als andere die konstitutionellen Beschränkungen des Gesetzgebers in Frage stellten, folgte eine Reform, die sich als Revision ausgab, jedoch implizit auf eine Neu-Konstituierung abzielte, die auch gegen den politischen Gegner durchgesetzt werden sollte. Neben die Aufkündigung des Ideals einer ausgewogenen parlamentarischen Repräsentation als beste Demokratieform trat die Delegitimierung konstitutioneller Schranken, von Justizorganen und abtrünnigen Parlamentariern, als illegitime Hindernisse bei der Durchsetzung des Regierungsprogramms. Eine Verfassungsreform in diesem Sinne hätte leicht zu einem Übergang in eine *delegative democracy* führen können und damit zu einem materiellen Verfassungsbruch. Davor wäre auch die Reform 2016, obwohl inhaltlich deutlich reduziert, nicht gefeiert gewesen angesichts der verbreiteten plebiszitären Tendenzen, nach denen die Entscheidung der Regierung, gestützt vom Volksvotum, nicht aber die parlamentarische Aushandlung zählt.

Doch setzte dieses offensichtliche oder vermutete Machtstreben des jeweiligen Regierungschefs Gegenmechanismen in Gang: Das Verfassungsgericht griff stärker als zuvor in die Gestaltung des demokratischen Prozesses ein und stärkte dabei das ursprüngliche Ideal des Parlamentarismus und der proportionalen Repräsentation des Wählerwillens. Obwohl es diese Leitgedanken der Verfassung von 1948 nicht absolut setzte, blieb die Rechtsprechung nicht ohne Effekt: Der erste Entwurf für ein neues Wahlgesetz nach dem Urteil von 2017 orientierte sich sehr stark an den Richtlinien des Verfassungsgerichts.<sup>33</sup> Gleichzeitig sprachen sich die Wählerinnen per Referendum binnen zehn Jahren gleich zwei Mal sehr deutlich gegen die geplanten Reformen aus. Der italienische Reformprozess zeigt somit

---

33 Es stand ein Verhältniswahlrecht mit Sperrklausel nach deutschem Vorbild zur Abstimmung im Parlament. Letztlich entschied man sich doch für ein Modell, das teilweise nach Mehrheits-, teilweise nach Verhältniswahlrecht die Sitze vergibt (vgl. Gesetz 165/2017).

den Fluch und den Segen einer rigiden Verfassungsordnung: Einerseits sorgen politische Spaltung und hohe Hürden dafür, dass auch ausgewogene, breit verhandelte Reformen scheitern können, obwohl sie möglicherweise dabei geholfen hätten, die Legitimitätskrise der Demokratie zu beheben. Andererseits können durch institutionelle Gegengewichte, erschwerte Verfahren und proportionale Wahlsysteme Versuche unterbunden werden, ein plebiszitäres Demokratieverständnis *institutionell* zu etablieren und der jeweiligen Regierungsmehrheit Zugriff auf die Verfassung zu verschaffen.

Das Ziel im Sinne des Erhalts minderheitenschützender, konstitutionell eingegerter Demokratie muss es also sein, Verfassungsreformen *di parte* zu verhindern, weil sie angesichts zunehmender Verbreitung plebiszitärer Tendenzen zu leicht dazu führen, Entscheidungsmacht definitiv in die Hände der Exekutive und eines ab und an zur Entscheidung berufenen Volkes zu legen. In Italien widersetzte sich ausgerechnet dieses Volk der Etablierung einer solchen Demokratie. Zugleich trägt zum konstitutionellen Selbsterhalt die Engführung von formalen Revisionsschranken wenig bei, weil sie bei großem Veränderungsdruck der Verfassungsordnung die Flexibilität nehmen und daher Gefahr laufen, schlicht ignoriert zu werden. Entscheidender sind erfahrungsgestützt etablierte Grundprinzipien, die dann auch einen Revisionsprozess leiten können: Eine politisch gespaltene Gesellschaft muss dem Umstand Rechnung tragen, dass ihre Ansichten kontrovers und kontingent sind und ihre Verfassung die *gemeinsame*, nicht von der Regierung dominierte Streitgrundlage dafür darstellt. Um allen grundsätzlich ein Selbstbestimmungsrecht zu gewährleisten, muss die demokratische Mehrheit in Schranken gesetzt werden. Diesen Grundsatz zu etablieren, kann jedoch nicht erzwungen werden. Die Verfassungsrechtssprechung als Korrektiv der Gesetzgebung trägt dazu bei, wenn ihre Autorität anerkannt wird. Dies ist jedoch selbst das Ergebnis eines langwierigen Prozesses. Das italienische Beispiel legt nahe, dass manchmal eine ernsthafte Herausforderung der konstitutionellen Grundprinzipien nötig ist, um ebendiesen wieder breitere Anerkennung zu verschaffen.

## Literatur

- Anzon Demming, Adele, 2014: Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento „creativo“ della Corte Costituzionale. In: AIC 2, 1-4.
- Assemblea Costituente 04.09.1946: II. Unterkommission, stenographischer Bericht vom 04.09.1946, [www.storia.camera.it/legislature](http://www.storia.camera.it/legislature).
- Assemblea Costituente 06.09.1946: II. Unterkommission, stenographischer Bericht vom 06.09.1946, [www.storia.camera.it/legislature](http://www.storia.camera.it/legislature).
- Azzariti, Gaetano, 2011: Corte e democrazia. In: Francesco Dal Canto / Emanuele Rossi (Hg.), Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro, Torino, 121–147.
- Berlusconi, Silvio, 2001: Regierungserklärung. Stenographischer Bericht der Camera dei Deputati vom 18.01.2001, 3–15, <http://leg14.camera.it/docesta/312/5838/documentotesto.asp>.
- Beyme, Klaus von 2011: Representative democracy and the populist temptation. In: Sonja Alonso / John Keane / Wolfgang Merkel (Hg.), The future of Representative Democracy, Cambridge, 50–73.
- Bobbio, Norberto, 1984: Il futuro della democrazia, Torino.
- Bobbio, Norberto, 2006: Liberalismo e democrazia, Milano.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1991: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt (Main).
- Bradley, Anthony W. / Pinelli, Cesare, 2013: Parlamentarism. In: Michel Rosenfeld (Hg.), The Oxford handbook of comparative constitutional law, Oxford, 650–667.

- Brodcz, André, 2009: Die Macht der Judikative, Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91656-9>
- Bull, Martin J., 2007: La grande riforma del centro-destra alla prova del referendum. In: *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, 123–145.
- Cassese, Sabino, 2017: *La democrazia e suoi limiti*, Milano.
- Cheli, Enzo, 1978: *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna.
- Chessa, Omar, 2004: La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo, in: *diritto pubblico* 1, 19–60.
- Chiassoni, Pierluigi, 2011: Constitutionalism out of a postivist mind cast: The Garantismo Way. In: *Res Publica* 17, 327–342.
- Colón-Ríos, Joel I., 2012: *Weak consitutionalism. Democratic legitimacy and the question of constituent power*, London.
- Cossiga, Francesco, 1991: *Presidente della Repubblica, messaggio alle camere*, 26.06.1991, 38.
- Costituzione annotata della Repubblica italiana*, hg. v. Alfonso Celotto, 2012.
- Croissant, Aurel, 2003: Legislative powers, veto players, and the emergence of delegative democracy: A comparison of presidentialism in the Philippines and South Korea. In: *Democratization* 10 (3), 68–98. <https://doi.org/10.1080/13510340312331293937>
- D'Alema: „Berlusconi, fatti processare“. In: *Corriere della Sera*, 10.07.2008, <https://goo.gl/7DnnuE>.
- De Vergottini, Giuseppe, 1997: Dalle emendabilità alla „revisione totale“. In: *Silvio Labriola: Cinquantenario della Repubblica Italiana*, Milano, 225–249.
- Dogliani, Mario, 1995: Potere costituente e revisione costituzionale. In: *Quaderni costituzionali* 1, 7–32.
- Dogliani, Mario, 1999: Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione. In: *Maurizio Fioravanti / Sandro Guerrieri (Hg.): La costituzione italiana*, Roma: 291–322.
- Dogliani, Mario / Pinelli, Cesare, 2007: *Italianen*. In: *Armin von Bogdandy / Pedro Cruz Villalón / Peter M. Huber (Hg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. 1 Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, Heidelberg, 274–325.
- Elia, Leopoldo, 2009: *Costituzione, partiti, istituzione*, Bologna.
- Ely, John Hart, 1980: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, MA.
- Fioravanti, Maurizio, 1995: *Le dottrine dello Stato*. In: *Raffaele Romanelli (Hg.), Storia dello stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma.
- Fix-Fierro, Héctor / Alazar-Ugarte, Pedro, 2012: *Presidentialism*. In: *Michel Rosenfeld (Hg.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 628–648.
- Fusaro, Carlo, 2003: *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Bologna.
- Galluzzo, Marco, 2009: Berlusconi: Consulta di sinistra. Ed è scontro con il Quirinale. In: *Corriere della Sera* vom 08.10.2009, 3.
- Grosso, Enrico / Marcenò, Valeria, 2006: Art. 139. In: *Raffaele Bifulco / Alfonso Celotto / Marco Olivetti (Hg.), Commentario alla Costituzione, Bd. 3: Artt. 101–139, 2731–2747*.
- Groppi, Tania, 2006: Art. 138. In: *Raffaele Bifulco / Alfonso Celotto / Marco Olivetti (Hg.), Commentario alla Costituzione, Bd. 3: Artt. 101–139, 2701–2730*.
- Guarnieri, Carlo / Pederzoli, Patrizia, 2002: *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford.
- Holmes, Stephen, 1994: *Verfassungsförmige Vorentscheidungen*. In: *Ulrich K. Preuß (Hg.), Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt (Main), 133–170.
- Kielmansegg, Peter Graf, 2013: *Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden.
- Lanchester, Fulco, 2011: *Dach und Gelenk. Das italienische Verfassungsgericht zwischen Recht und Politik*. In: *Dieter Grimm et al. (Hg.), Verfassung in Vergangenheit und Zukunft: Sechs Jahrzehnte Erfahrung in Deutschland und Italien*, Stuttgart, 77–88.
- Lembcke, Oliver W., 2007: *Hüter der Verfassung. Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen.
- Luciani, Massimo, 2011: *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in: *AIC* 2: 1–16.
- Mangiameli, Stelio, 2016: *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*. In: *AIC* 2, 1–36.

- Maus, Ingeborg, 1992: Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant, Frankfurt (Main).
- Maus, Ingeborg, 1994: Volkssouveränität versus Konstitutionalismus. Zum Begriff einer demokratischen Verfassung. In: Günter Frankenberg (Hg.), Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft. Frankfurt (Main), 73–83.
- Merkel, Wolfgang et al., 2003: Defekte Demokratie, Bd. 1, Opladen.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-663-09573-6>
- Miglio, Gianfranco, 1983: Una repubblica migliore per gli italiani, Milano.
- Mortati, Costantino, 1962: Costituzione della Repubblica italiana. In: Dino Marchetti (Hg.), Enciclopedia di diritto, Bd. 11, 222–228.
- Mostacci, Edmondo, 2015: Perserverare autem italicum: rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015, in: AIC 4, 1–39.
- O'Donnell, Guillermo, 1992: Delegative Democracy? Helen Kellogg Institute for International Studies, <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>, 17.11.2017
- O'Donnell, Guillermo, 1993: On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. In: World Development 21, 1355–1369.
- O.V., 1991: Materiali della Repubblica (MdR), Serie Costituente, Assemblea costituente, Bd. I, 2, Reggio Emilia.
- O.V., 2006: Il Forum – Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25–26 giugno 2006. In: Rivista di diritto costituzionale 2006: 233–251.
- O.V., 2008: „Via libera della Camera al Lodo Alfano. D'Alema: ‚Berlusconi, fatti processare‘“. In: Corriere della Sera vom 10.07.2008, <https://goo.gl/7DnnuE>.
- Pasquino, Gianfranco, 2011: La rivoluzione promessa. Lettura della costituzione italiana, Milano.
- Pezzini, Barbara / Stefano Troilo, 2006: Introduzione. In: Dies. (Hg.): La costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005, Milano, VII–XV.
- Pizzorusso, Alessandro et al., 1981: Garanzie costituzionali, Art. 134–139 (Commentario della Costituzione a cura di G. Branca), Bologna/Roma.
- Polese, Marco, 2016: L'eccezione e la regola. Considerazioni sulla giurisprudenza della questione a partire dalla sentenza 1/2014. In: AIC 3, 1–28.
- Portinaro, Pier Paolo, 1996: Il grande legislatore e il custode della costituzione. In: Ders. / Jörg Luther / Gustavo Zagrebelsky (Hg.), Il futuro della costituzione, Torino, 5–34.
- Renzi, Matteo, 2014: Regierungserklärung, Stenographischer Bericht der Camera dei Deputati vom 24.02.2014.
- Rodotà, Carla, 1999: Storia della Corte costituzionale, Roma.
- Romboli, Roberto, 2007: Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost. In: Silvio Gambino / Guerino D'Ignazio (Hg.), La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere, Milano 2007, 93–136.
- Ross, Alf, 1958: Delegation of Power: Meaning and Validity of the Maxim delegata potestas non potest delegari. In: The American journal of comparative Law 7, 1–22. <https://doi.org/10.2307/837424>
- Sartori, Giovanni, 1997: Demokratietheorie, Darmstadt.
- Sartori, Giovanni, 2006: Mala costituzione e altri malanni, Roma.
- Schaal, Gary S., 2001: Integration durch Verfassung und Verfassungsrechtssprechung? Theoretische Anmerkungen. In: ÖZP 30 (2), 212–232.
- Schmitt, Carl, 1928: Verfassungslehre, München / Leipzig.
- Schmitter, Philippe C. / Karl, Terry Lynn, 1991: What Democracy Is... and Is not. In: Journal of Democracy 2 (3), 75–88. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>
- Scoppola, Pietro, 1993: Referendum e Parlamento. In: La Repubblica vom 26.04.1993.
- Senat der Republik, Stenographischer Bericht vom 20.01.2016.  
<http://senato.it/static/bgt/listaresaula/17/index.html>
- Shapiro, Martin, 1994: Juridicalization of Politics in the United States: In: International Political Science Review 2, 101–112. <https://doi.org/10.1177/019251219401500202>
- Shapiro, Martin / Stone Sweet, Alec, 2002: On law, politics and judicialisation, Oxford.

- Sicardi, Giorgio, 2015: Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell'ultimo ventennio. In: Stefano Sicardi et al.: *Vent'anni di Costituzione (1993–2013)*, Bologna, 9–61.
- Stone Sweet, Alex, 2000: *Governing with judges. Constitutional politics in Europe*, Oxford.
- Taormina, Carlo, 2001: La verità su B. raccontata dal suo ex-avvocato. Intervista di Alessandro Gilioli con Carlo Taormina, Blog „piovono rane“ des Magazins L'Espresso vom 29.01.2001, [gilioli.blogautore.espresso.repubblica.it/](http://gilioli.blogautore.espresso.repubblica.it/).
- Tondi della Mura, Vincenzo, 2016: Il paradosso del patto nazareno. Se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito. In: *AIC* 2, 1–32.
- Troilo, Silvio, 2006: La forma di governo disegnata dalla riforma costituzionale: tanto rumore per?. In: Ders. / Barbara Pezzini (Hg.), *La costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, 33–58.
- Urbinati, Nadia, 2011: Representative democracy and its critics. In: Sonja Alonso / John Keane / Wolfgang Merkel (Hg.), *The future of Representative Democracy*, Cambridge, 23–49. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883.002>
- van Ooyen, Robert Chr., 2006: *Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre*, Wiesbaden.
- Vorländer, Hans, 2002: Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess. In: Ders. (Hg.), *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden, 9–40.
- Vorländer, Hans, 2006: Emergente Institution. Warum die Verfassung ein Prozeß ist. In: Hubertus Buchstein / Rainer Schmalz-Bruns (Hg.): *Politik der Integration. Symbole, Repräsentation, Institution. Festschrift für Gerhard Göhler zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, 247–259.
- Vorländer, Hans, 2010: *Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien*, 2. Aufl., München. <https://doi.org/10.17104/9783406693380>
- Vorländer, Hans, 2013: Demokratie und Transzendenz. Politische Ordnungen zwischen Autonomiebestrebungen und Unverfügbarkeitspraktiken. In: Ders. (Hg.), *Demokratie und Transzendenz. Die Begründung politischer Ordnungen*, Bielefeld, 11–39. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839422786>
- Vospernik, Stefan, 2014: *Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- Westle, Bettina, 1989: *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden-Baden 1989.
- Zanon, Niccolò, 1998: Premesse introduttive ad uno studio sui principi supremi d'organizzazione come limiti alla revisione. In: *Giurisprudenza costituzionale* 4, 1891–1946.

## Verzeichnis der im Text angeführten Gesetze

Alle Gesetzestexte in ihrer aktuellen Fassung sind abrufbar auf dem staatlich geführten Portal [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Für die offizielle Druckfassung ist die jeweilige Ausgabe der *Gazzetta ufficiale* zu konsultieren.

- VGesetz 1/1997: Legge costituzionale, 24 gennaio 1997, n. 1, Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.
- VGesetz 3/2001: Legge costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
- Gesetz 352/1970: Legge 25 maggio 1970, n. 352, Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.
- Gesetz 165/2017: Legge 3 novembre 2017, n. 165, Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali.
- Gesetz 270/2005: Legge 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
- Gesetz 52/2015, Italicum: Legge 6 maggio 2015, n. 52, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.