

# Selected Student Paper

# No. 27

Die Rolle des Präsidenten der Republik  
im Italien der „zweiten Republik“

von **Daniel Klein**

# Dezember 2010

[http://www.ipw.rwth-aachen.de/for\\_select.html](http://www.ipw.rwth-aachen.de/for_select.html)

ISSN 1862-8117

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Von der „ersten“ zur „zweiten“ Republik</b> .....	<b>2</b>
2.1 Die „erste“ Republik als <i>partitocrazia</i> .....	2
2.2 Die „zweite“ Republik .....	3
2.3 Die „zweite“ Republik als bipolare Ordnung? .....	4
<b>3. Die formale Konzeption des Staatspräsidenten in der Verfassung</b> .....	<b>5</b>
3.1 Die Funktionen des Staatspräsidenten.....	5
3.2 Die Wahl des Staatspräsidenten .....	6
3.3 Die Kompetenzen des Staatspräsidenten gegenüber anderen Verfassungsorganen .....	7
3.3.1 <i>Das Parlament</i> .....	7
3.3.2 <i>Die Regierung</i> .....	7
3.4 Die Bandbreite der Kompetenzen des Staatspräsidenten als <i>fisarmonica</i> .....	7
3.5 Die <i>ambiguità</i> des Präsidenten.....	8
3.6 <i>Controfirma</i> und <i>irresponsabilità</i> .....	8
<b>4. Der Staatspräsident der „zweiten“ Republik</b> .....	<b>9</b>
4.1 Cossiga (1985-1992) .....	9
4.2 Scalfaro (1992-1999).....	10
4.3 Ciampi (1999-2006) .....	10
4.4 Napolitano (seit 2006) .....	11
<b>5. Die Rolle des Präsidenten in der „zweiten“ Republik</b> .....	<b>11</b>
5.1 Die <i>garanzia di funzionalità</i> .....	12
5.1.1 <i>Parlamentsauflösung</i> .....	12
5.1.2 <i>Die Regierungsbildung</i> .....	14
5.2 Die <i>garanzia di costituzionalità</i> .....	17
5.2.1 <i>Der rinvio als potere und dovere</i> .....	17
5.2.2 <i>Über moral suasion zum co-autore</i> .....	19
5.2.3 <i>Schutz der Institutionen</i> .....	22
5.3 Der <i>rappresentante dell'unità nazionale</i> .....	23
5.3.1 <i>Identità und memoria comune</i> .....	23
5.3.2 <i>Außenpolitisches Engagement</i> .....	24
5.4 Das Mittel der <i>esternazioni</i> .....	25
5.5 Die Präsidenten der „zweiten“ Republik – <i>super partes</i> oder <i>di parte</i> ? .....	27
<b>6. Die Reformdebatte hinsichtlich des Präsidentenamtes</b> .....	<b>28</b>
6.1 Parlamentsauflösung und Regierungsernennung .....	29
6.2 Reform der Präsidentenwahl? .....	29
6.3 Die Debatte .....	31
<b>7. Fazit</b> .....	<b>31</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>34</b>

## Einleitung

„Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.“ (Art. 87 Costituzione della Repubblica Italiana<sup>1</sup>)

Zu Beginn der 90er Jahre geriet das politische System Italiens in eine fundamentale Krise: Diese Krise entstand durch die Aufdeckung eines das ganze politische System umfassenden Korruptionssystems und der daraus resultierenden Delegitimation nahezu der gesamten politischen Klasse. Diese war nun nicht mehr in der Lage, Herausforderungen wie die Bekämpfung der Mafia und der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise oder das Entstehen secessionistischer Tendenzen zu meistern (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 130).

Primäre Folge der Krise war der Zusammenbruch des alten Parteiensystems, der *partitocrazia*, der durch die Einführung eines neuen Wahlrechts im Jahr 1994 beschleunigt wurde. Seither hat sich das politische System kaum stabilisiert. Das seitdem in der Entstehung begriffene politische System wird als „zweite“ Republik bezeichnet, wobei diese Bezeichnung irreführend ist, fand doch keine einschneidende Veränderung der bisherigen Verfassungsordnung oder ihre Ersetzung durch eine neue statt, sondern ein radikaler Wandel des Parteiensystems und der politischen Kultur (vgl.: Bull / Newell, 2009, S. 42f). Der Augenblick des Endes der „ersten“ bzw. des Entstehens der „zweiten“ Republik ist aufgrund der Vielzahl an Einflussfaktoren schwer zu benennen. Es handelt sich mehr um eine Übergangsphase, die von der Aufdeckung des tangentopoli-Skandals 1992 bis hin zur zweiten Parlamentswahl nach dem neuen Mehrheitswahlrecht 1996 reicht (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 209).

Diese Arbeit untersucht die Rolle des Staatspräsidenten in dieser „zweiten“ italienischen Republik. Es soll die These vertreten werden, dass der Präsident als Vertreter der nationalen Einheit seit 1990 eine zentrale Rolle im politischen System gespielt hat, was nicht unstrittig ist, gilt doch der Staatspräsident in parlamentarischen Systemen vornehmlich als repräsentatives Amt. Diese Ungereimtheit lässt schließlich die Frage aufkommen, ob die verfassungsrechtliche Konzeption des Präsidenten der Verfassungsrealität entspricht.

Im Kapitel 2 wird zunächst erläutert, wieso und wie es zum Kollaps der „ersten“ Republik kam und wie sich die „zweite“ von der „ersten“ Republik unterscheidet. Dieser Wandel des politischen Systems als Handlungskontext des Präsidenten ermöglicht es, zu verstehen, wieso und wie sich ihr Verhalten eventuell von dem ihrer Vorgänger in der „ersten“ Republik unterscheidet.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden als „Costituzione“ bezeichnet.

Im darauffolgenden dritten Kapitel wird die formale Konzeption des Amtes des Präsidenten erläutert und interpretiert. Besonderes Augenmerk liegt hier auf der Beschreibung etwaiger konzeptioneller Ungereimtheiten. Hierauf folgt ein kurzer Überblick über die einzelnen Präsidenten der „zweiten“ Republik, wieso und von wem sie gewählt wurden und unter welchen Rahmenbedingungen sie ihr Amt ausführen mussten.<sup>2</sup>

Schließlich wird in Kapitel 5 als Kernstück der Arbeit die Rolle der Präsidenten in der „zweiten“ Republik betrachtet, und analysiert und derjenigen der Präsidenten der „ersten“ Republik gegenübergestellt. Hierbei wird veranschaulicht, dass es ihm seine verfassungsrechtliche Konzeption erlaubt hat, sein Verhalten an die neuen politischen Verhältnisse anzupassen.

Aus der Systemtransition resultierender Reformbedarf hinsichtlich des Amtes des Staatspräsidenten wird abschließend im sechsten Kapitel veranschaulicht und diskutiert.

Für die formale Konzeption des Amtes des Präsidenten wird das Standardwerk über das politische System Italiens von Caretti und De Siervo „Istituzioni di diritto pubblico“ verwendet. Für die Analyse der Rolle des Präsidenten waren Tebaldi als objektiver Autor, Chiappetti als Kritiker und Pasquino als Verteidiger der Rolle des Präsidenten zentral.

## **Von der „ersten“ zur „zweiten“ Republik**

### **Die „erste“ Republik als *partitocrazia***

Das politische System Italiens wurde 1947 als parlamentarisches, perfektes Zweikammersystem geschaffen. In diesem radikal parlamentarischen System nahmen die politischen Parteien eine dominante Stellung ein, weshalb man von einer Parteienherrschaft, der *partitocrazia*, sprach. Entstehen konnte diese *partitocrazia* maßgeblich dank eines proportionalen Wahlrechts ohne Sperrklausel, weshalb Wahlen nur selten klare Mehrheiten ergaben. Vielmehr wurden Regierungskoalitionen erst nach den Wahlen unter den Parteien ausgehandelt und während der Legislaturperioden häufig verändert (vgl.: Pitruzzella, 1997, S. 100). Das Wählervotum hatte hierbei kaum Einfluss, es determinierte lediglich die Verhandlungspositionen der einzelnen Parteien (vgl.: Bull / Pasquino, 2007, S. 677). Ohne effiziente elektorale Kontrolle der Regierung bestand für die Regierung kaum ein Leistungsanreiz (vgl.: Köppl, 2003, S. 48).

---

<sup>2</sup> Die Präsidentschaft Cossigas endete 1992, somit zu Beginn der Übergangsphase in die „zweite“ Republik. Er wird dennoch teilweise Teil der Analyse sein, sind doch – wie zu sehen sein wird – schon während seiner Amtszeit Zeichen für einen Rollenwandel des Präsidenten zu erkennen.

Stabilisierend für die *partitocrazia* wirkten zudem die Dauerherrschaft der *Democrazia cristiana* (Dc), die von 1948 bis 1992 an jeder Regierung beteiligt war (vgl.: Bull / Newell, 2009, S. 42), sowie das von der *partitocrazia* praktizierte Prinzip der *lottizzazione*, gemäß dem sämtliche öffentliche Ämter proportional unter den Parteien aufgeteilt wurden, weshalb alle Parteien von der *partitocrazia* profitierten (vgl.: Fuchs / Griebenow, 2007, S. 61f).

Da die Regierung gegenüber dem Parlament aufgrund institutioneller Mechanismen äußerst schwach und verwundbar war (vgl.: ebd., S. 69f) und aufgrund des Mangels an elektoraler Kontrolle der Regierung hier kein Leistungsanreiz bestand, waren die Regierungen der „ersten“ Republik instabil und ineffizient (vgl.: Fabbrini, 2000, S. 180). Die Parteien jedoch profitierten von der *partitocrazia* und konnten sie aufgrund ihrer dominanten Stellung aufrechterhalten (vgl.: Fuchs / Griebenow, S. 125). „Thus, postwar Italy had unstable governments, but a quite stable governmental class.“ (Fabbrini, 2000, S. 180)

### **Die „zweite“ Republik**

Die Parteienherrschaft hatte sich bis in die 90er Jahre immer weiter konsolidiert. Der politisch-ökonomische Einfluss, den die Parteien erworben hatten, hatte ein engmaschiges und flächendeckendes parteiübergreifendes Korruptionssystem ermöglicht, worüber sie Patronage- und Klientelstrukturen aufbauen konnten, was ihre Herrschaft wiederum sicherte. Als dieses Korruptionssystem, als *tangentopoli* bezeichnet, zu Beginn der 90er Jahre von der Justiz entdeckt wurde, delegitimierte dies schlagartig nahezu die gesamte politische Klasse. Gegen fast alle prominenten Politiker wurde schon bald ermittelt und viele kamen daraufhin in Haft. Gleichzeitig erwies sich die politische Klasse als nicht mehr in der Lage, die nun zu bewältigenden Herausforderungen wie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder der Wirtschafts- und Finanzkrise, in der sich Italien damals befand, zu meistern (vgl.: Scarpa, 1999, S. 53).

Um der *partitocrazia* als dem wesentlichen Grund für die Probleme nun ein Ende zu bereiten, bedurfte es schließlich eines externen Impulses (vgl.: Bull / Pasquino, 2007, S. 672): Eine Bürgerbewegung erzwang 1992 per Referendum mit einer überwältigenden Mehrheit von 90% die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, das 1993 vom Parlament beschlossen und bei der Parlamentswahl 1994 erstmals angewandt wurde (vgl.: Pitruzzella, 1997, S. 73).

Im Laufe der 90er Jahre verschwanden sämtliche Parteien der „ersten“ Republik. Eine Stabilisierung des politischen Systems nach *tangentopoli* fand jedoch kaum statt: Die nun im Entstehen begriffene

Ordnung ist äußerst fragil und chaotisch, da es bis heute keinen Konsens über die neuen *rules of the game* gibt und entscheidende institutionelle Reformen nicht durchgesetzt werden (vgl.: Bull / Pasquino, 2007, S. 671).

Sinnbild dieser Ordnung ist Silvio Berlusconi, der mit sämtlichen bisherigen Normen und Regeln bricht, um so aus der Unzufriedenheit mit der politischen Klasse Kapital zu schlagen (vgl.: Giannini, 2006, S. 78f).

### **Die „zweite“ Republik als bipolare Ordnung?**

Klar definiertes Ziel der Einführung des Mehrheitswahlrechtes waren die Beendigung der *partitocrazia*, eine Effizienzsteigerung des politischen Systems sowie eine direkte elektorale Legitimation der Regierung durch das Volk (vgl.: Amato, 2004, S. 28).

Im Mehrheitswahlrecht erhält nur diejenige Partei ein Mandat, die die Mehrheit der Stimmen auf sich vereint. Kleine Parteien haben daher nur eine geringe Chance, Mandate zu erhalten. Es bietet sich somit an, dass Parteien sich zusammenschließen oder mit gemeinsamen Wahllisten antreten. So soll durch das Mehrheitswahlrecht ein Konzentrationsprozess angeregt werden, der zu einem bipolaren Parteiensystem führt. In bipolaren Parteiensystemen ergeben Wahlen in der Regel eine eindeutige Parlamentsmehrheit für einen der beiden „Pole“. Koalitionsverhandlungen sind hier nicht mehr nötig. So wird eine Parlamentswahl indirekt zur Wahl der Regierung. Durch die direktere elektorale Kontrolle der Regierung wird ein Leistungsanreiz gesetzt, die Macht der Parteien reduziert und durch die stärkere Legitimation der Regierung wird diese gegenüber dem Parlament gestärkt; all dies soll die Effizienz der Exekutive stärken (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 115).

Wurde diese Erwartung in Italien erfüllt? Das 1993 eingeführte Wahlrecht sieht die Verteilung von 75% der Mandate nach Mehrheitswahlrecht und 25% nach Verhältniswahlrecht vor – es handelt sich also nicht um ein reines Mehrheitswahlrecht (vgl.: Fuchs / Griebenow, 2007, S. 130). Zu den Parlamentswahlen im Jahr 2006 wurde erneut ein proportionales Wahlrecht eingeführt, wobei die stärkste Partei und Wahlliste einen Mehrheitsbonus, den *premio di maggioranza*, erhält, was ihr eine stabile Mehrheit garantieren soll. Außerdem müssen die Bündnisse auf den Wahllisten explizit ihren Spitzenkandidaten nennen (vgl.: Köppl, 2006, S. 751). Hier verspricht man sich den gleichen Effekt wie beim Mehrheitswahlrecht, nämlich dass sich Parteien zusammenschließen, um gemeinsam den größten Stimmanteil und somit den Mehrheitsbonus zu erhalten (vgl.: Bull / Pasquino,

2007, S. 676). Im Gegensatz zum Mehrheitswahlssystem jedoch können die Wähler die einzelnen Parteien unab-hängig von ihrer Bündniszugehörigkeit wählen (vgl.: Newell, 2006, S. 804).

Seit 1994 haben sich die meisten Parteien vor Wahlen zu Wahlbündnissen zusammenschlossen. So traten bei den Parlamentswahlen 1994 nur noch drei große Wahlbündnisse neben wenigen kleinen, einzelnen Parteien an. Seit den Parlamentswahlen 2001 gibt es bloß noch zwei Wahlbündnisse – ein Mitte-Links- und ein Mitte-Rechts-Bündnis; sämtliche einzelne Parteien sind seitdem marginalisiert (vgl.: Vassallo / Ceccanti, 2004, S. 108ff).

Auf den ersten Blick scheint also der gewünschte Effekt der Bipolarisierung eingetreten zu sein. Jedoch handelt es sich bei den Wahlbündnissen bloß um gemeinsame Wahllisten von Parteien. Innerhalb dieser Bündnisse divergieren Positionen und Interessen allerdings stark (vgl.: Pasquino, 2003b, S. 491). Sie sind daher wenig konsolidiert. So wechseln Parteien häufig nach einer Legislaturperiode das Wahlbündnis oder verlassen es gar während einer Legislaturperiode und können so die Regierungübernahme durch den anderen „Pol“, einen *ribaltone*, erwirken. Weiterhin haben so auch kleine Parteien innerhalb der Wahlbündnisse ein großes Druckpotential, können sie doch stets mit einem *ribaltone* drohen (vgl.: Zohlhöfer, 2002, S. 273).

Der Bipolarismus ist also in Italien wenig konsolidiert (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 138f). Stabile Mehrheiten sind daher nicht mit Sicherheit gegeben und spätestens seit der Einführung des neuen Verhältniswahlrecht ist auch die direkte Legitimation eines bestimmten Kandidaten – trotz dessen expliziter Benennung durch das Wahlbündnis - für das Amt des Ministerpräsidenten fraglich, da man nicht einem bestimmten Bündnis, sondern einer Partei dieses Bündnisses seine Stimme gibt; es ist dann nicht eindeutig, ob man eine bestimmte Partei oder ihr Wahlbündnis und seinen Spitzenkandidaten wählt (vgl.: Newell, 2006, S. 807).

## **Die formale Konzeption des Staatspräsidenten in der Verfassung**

### **Die Funktionen des Staatspräsidenten**

„Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.“ (Art. 87 Costituzione).

Wie auch dieser Verfassungsartikel ist die gesamte Verfassung hinsichtlich der Funktionen des Präsidenten wenig präzise. Eine Definition seiner Aufgaben erfolgt daher induktiv durch die Analyse seiner Kompetenzen und deduktiv aus der empirischen Analyse der Amtsausübung der bisherigen Präsidenten.

Als Staatsoberhaupt hat er zunächst einmal repräsentative Aufgaben wie die Ratifizierung internationaler Verträge oder die Akkreditierung der Botschafter anderer Länder. Die Vertretung der *unità nazionale* impliziert jedoch wesentlich komplexere und weitreichendere Aufgaben, wobei man sich bis heute nicht einig ist, welche diese konkret sind (vgl.: ebd., S. 121f).

Nahezu Konsens besteht jedoch darüber, dass der Präsident nicht nur Vertreter, sondern auch Garant der nationalen Einheit ist. Da eine Verfassung konstitutives Element eines jeden Staates ist, ist der *garante dell'unità nazionale* auch *garante* der Verfassung und ihrer Einhaltung (*garanzia di costituzionalità*) (vgl.: Fusaro, 2006, S. 3). Er soll garantieren, dass die verfassungsmäßige Ordnung funktioniert (*garanzie di funzionalità*), und die Funktionalität bedrohende Konflikte und Krisen zwischen den Verfassungsorganen verhindern oder schlichten (vgl.: Caretti / De Siervo, 2006, S. 207). Hierfür hat er Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen hinsichtlich aller anderen Verfassungsorgane (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 51)<sup>3</sup>.

Um diese Garantiefunktionen hinsichtlich der nationalen Einheit, der Funktionalität des politischen Systems und ihrer Verfassungsmäßigkeit glaubwürdig und mit der nötigen Autorität ausführen zu können, ist eine Position *super partes* erforderlich, die nur durch seine Unparteilichkeit (*imparzialità*) ermöglicht werden kann (vgl.: Pasquino 2003c, S. 126ff).

### **Die Wahl des Staatspräsidenten**

Die Wahl des Staatspräsidenten ist ausschlaggebend für seine unparteiliche Position *super partes*: Er wird gemäß Artikel 83 der Verfassung durch das Parlament *in seduta comune*, also einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern, gewählt, die durch drei Vertreter eines jeden Regionalparlaments ergänzt wird.<sup>4</sup> In den ersten drei Wahlgängen benötigt ein Kandidat eine Zweidrittelmehrheit. In allen folgenden Wahlgängen reicht für seine Wahl eine absolute Mehrheit (vgl.: Caretti / De Siervo, 2006, S. 201).

Seine Amtszeit beträgt sieben Jahre, es sei denn, er tritt zurück, stirbt, ist durch Krankheit dauerhaft nicht in der Lage, das Amt auszuführen<sup>5</sup> oder wird vom Parlament wegen Hochverrats oder eines *attentato alla Costituzione* angeklagt, woraufhin er sich vor dem Verfassungsgericht verantworten muss (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 170).

Die Zusammensetzung der Wahlversammlung, die siebenjährige Amtsdauer<sup>6</sup> sowie die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit in den ersten drei Wahlgängen sollen garantieren, dass der Präsident

---

<sup>3</sup> siehe 3.3.

<sup>4</sup> Mit Ausnahme des Aostatal, das lediglich einen Vertreter entsendet.

<sup>5</sup> Es ist jedoch nicht geklärt, wer für die Feststellung dieses Zustands zuständig ist.

<sup>6</sup> Im Vergleich hierzu: Die reguläre Legislaturperiode des Parlaments beträgt fünf Jahre.



nicht bloßer Ausdruck der aktuellen Regierungsmehrheit ist (vgl.: ebd., S. 169). Diese große, überparteiliche Legitimation und seine Unparteilichkeit ermöglichen seinen Charakter *super partes* (vgl.: Fusaro, 2003, S. 61).<sup>7</sup>

### **Die Kompetenzen des Staatspräsidenten gegenüber anderen Verfassungsorganen**

Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Kompetenzen des Präsidenten gegenüber Parlament und Regierung erläutert, die für diese Arbeit von Bedeutung sein werden.

#### **Das Parlament**

Gegenüber dem Parlament hat der Präsident folgende Kompetenzen:

- Er darf fünf Senatoren auf Lebenszeit ernennen (Art. 59 Costituzione).
- Er hat das Recht, formelle Noten an das Parlament zu senden (Art. 87 Costituzione).
- Ihm obliegt die Möglichkeit, verabschiedete Gesetze mit einer schriftlichen Begründung an das Parlament zurückzuweisen. Wird es erneut beschlossen, hat er jedoch die Pflicht, es zu verkünden, woraufhin es in Kraft tritt (Art. 73 Costituzione).
- Der Präsident darf eine oder beide Parlamentskammern auflösen, vorausgesetzt, er hat vorher die Präsidenten der betroffenen Kammer oder Kammern angehört (Art. 88 Costituzione).

#### **Die Regierung**

- Der Präsident ernennt den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister, die daraufhin bereits im Amt sind, innerhalb von zehn Tagen aber noch des Vertrauens beider Parlamentskammern bedürfen (Art. 93 und 94 Costituzione).
- Die Einbringung von Gesetzesentwürfen der Regierung muss der Präsident explizit gestatten (Art. 87 Costituzione).

### **Die Bandbreite der Kompetenzen des Staatspräsidenten als *fisarmonica***

Zentrales Problem hinsichtlich der gesamten Konzeption des Präsidenten ist, dass sie nur sehr vage formuliert ist. Die Verfassung sieht meistens nur vor, dass der Präsident eine bestimmte Kompetenz hat, nicht aber, in welchen Situationen, unter Berücksichtigung welcher Kriterien und wie er diese Kompetenzen ausüben kann. Diese Unbestimmtheit erlaubt es ihm, seine Rolle autonom, extensiv

---

<sup>7</sup> Man mag nun argumentieren, dass der Präsident ab dem vierten Wahlgang mit absoluter Mehrheit, also ohne überparteiliche Legitimation, gewählt werden kann. Jedoch wurden bisher fast alle Präsidenten, zwar meistens erst nach vielen Wahlgängen, dann jedoch mit großer überparteilicher Mehrheit, gewählt (vgl.: Giannini, 2006, S. 47).

und sogar parteilich oder aber bloß restriktiv, notariell und unparteilich auszukleiden (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 153). Seine potentiellen Kompetenzen werden daher in der Literatur als „fisarmonica“ (z. B.: Pasquino, 2003c, S. 118), als Ziehharmonika, bezeichnet. Ob sein Handlungsspielraum jedoch wie die Spannweite einer Ziehharmonika ausgedehnt oder zusammengestaucht ist, hängt weniger von Charakter und Ambitionen eines Präsidenten, sondern vielmehr von den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen wie beispielsweise der Konflikthaftigkeit bzw. Stabilität des Parteienwettbewerb ab (vgl.: Tebaldi, 2006, S. 139).<sup>8</sup>

### **Die *ambiguità* des Präsidenten**

Es wurde nun veranschaulicht, dass der Präsident durchaus relevante politische Kompetenzen hat, durch die er inhaltlichen Einfluss ausüben kann: So können die formalen Noten an das Parlament, die Noten an das Parlament im Falle einer Zurückweisung eines Gesetzes oder die Verweigerung der Zulassung eines Gesetzesentwurfes der Regierung eine inhaltliche Einflussnahme darstellen (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 262). Auch haben seine informellen Äußerungen, die *esternazioni*, durch seinen institutionellen Rang ein hohes Gewicht.

Das Problem ist, dass diese inhaltliche Einflussnahme potentiell im Konflikt mit seiner *funzione di garanzia* steht, für die er eine Position *super partes* benötigt, die aber eben durch inhaltliche Stellungnahme und eventuelle Parteinahme gefährdet sein kann. Diese Doppeldeutigkeit, diese *ambiguità* des Präsidenten – einerseits *governante*, andererseits *garante* – ist Charaktermerkmal des Präsidentenamtes (vgl.: Pasquino, 2003a, S. 97).

### ***Controfirma und irresponsabilità***

Um vor dem Hintergrund seiner *ambiguità* als potentielle Gefahr für seine Position *super partes* ebendiese zu stärken, sieht die Verfassung vor:

„Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.“ (Art. 89 Costituzione)

Dieser Artikel intendiert, den Präsidenten von jeder politischen Verantwortung für die Ausübung seiner formalen Kompetenzen freizusprechen (vgl.: Scarpa, 1999, S. 24). Diese Kontrolle durch die Regierung soll garantieren, dass der Präsident nicht gänzlich autonom handeln, also mit seiner Position *super partes* unvereinbar großen politischen und inhaltlichen Einfluss nehmen kann (vgl.: Caretti / De Siervo, 2006, S. 208).

---

<sup>8</sup> Die hier wirkenden Mechanismen werden im Laufe der Arbeit verdeutlicht.

Der Artikel macht die *ambiguità* des Präsidenten jedoch nur komplexer. Sind durch den Artikel 89 sämtliche Amtshandlungen des Präsidenten *atti complessi*, also Handlungen, die nur durch das Einvernehmen zwischen Präsidenten und dem zuständigen Minister Gültigkeit erlangen? Impliziert die Formulierung „*ministri proponenti*“, dass die jeweiligen Minister ein Vorschlagsrecht besitzen und es sich primär um *atti governativi* handelt (vgl.: Fusaro, 2003, S. 70)? Oder ist die *controfirma* bloß formaler Akt und Residuum monarchischer Tradition (vgl.: Breda, 2006, S. 137), sodass es sich doch um reine *atti presidentiali* handelt und es wohl korrekterweise lauten müsste: „*ministri competenti*“ (vgl.: Fusaro, 2003, S. 73)?

Welchen der oben genannten Charaktere die *atti* nun haben, hängt erneut von den politischen Rahmenbedingungen ab, nämlich inwiefern der Präsident seine eigene Meinung gegenüber der und eventuell gegen die Regierung durchzusetzen vermag.

Die Betrachtung der formalen Konzeption hilft nicht, die Rolle des Staatspräsidenten eindeutig zu definieren. Seine *ambiguità* bewirkt, dass er und sein Handlungsspielraum vornehmlich abhängige Variablen der politischen Rahmenbedingungen sind. Diese haben sich seit dem Ende der „ersten“ Republik massiv gewandelt. Entsprechend hat sich auch die Rolle des Präsidenten gewandelt.

## **Der Staatspräsident der „zweiten“ Republik**

### **Cossiga (1985-1992)**

Francesco Cossiga wurde als erster Präsident der Republik schon im ersten Wahlgang mit einer breiten Mehrheit von 74,38% der Abgeordneten gewählt (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 123). Die ersten fünf Jahre seiner Amtszeit waren geprägt von betonter Zurückhaltung und einer rein notariellen Amtsführung. Dies ist zurückzuführen auf die Stabilität des *pentapartito*, der damaligen Regierungskoalition, die ihm gemäß der Logik der *fisarmonica* wenig Handlungsspielraum und –bedarf bot, womit er seine Rolle als Garant der Stabilität und Funktionalität nicht in aktiver Weise intensivieren musste (vgl.: Amaroli, 1995, S. 85ff).

Zu Beginn der 90er dann wechselte er schlagartig seine Amtsführung vor dem Hintergrund der beginnenden Krise des politischen Systems, des *tangentopoli*-Skandals sowie der Reformunfähigkeit und -unwilligkeit des *pentapartito*: Er klagte öffentlich die Missstände im Land an, forderte radikale Reformen des politischen Systems und ging sogar so weit, einzelne Politiker persönlich zu beleidigen (vgl.: Breda, 2006, S. 60). Wegen seiner häufigen Angriffe und Äußerungen wurde er als

*piccona-tore*; als „Spitzhacke“ (Giannini, 2006, S. 92) bezeichnet. Diese Verhaltensänderung Cossigas veranschaulicht bestens den Kontrast zwischen „erster“ und „zweiter“ Republik.

Schließlich wurde er wegen seiner Forderung nach einer fundamentalen Reform der Verfassung vergeblich wegen eines *attentato alla Costituzione* angeklagt, da er die Änderung der Verfassung gefordert hat, die er gemäß Amtseid zu schützen hat (vgl.: Breda, 2006, S. 63).

### **Scalfaro (1992-1999)**

Oscar Luigi Scalfaros Wahl war sowohl Reaktion auf die aktuellen Ereignisse zum Zeitpunkt seiner Wahl als auch auf seinen Vorgänger. Als bereits zahlreiche Wahlgänge erfolglos geblieben waren, wurde auf Sizilien die Galionsfigur der Mafiabekämpfung, Giovanni Falcone, von der Mafia durch einen Sprengstoffanschlag ermordet. Dies verschärfte die Staatskrise und die Parteien waren sich einig, dass das Land in dieser Situation nicht führungslos bleiben dürfe (vgl.: Pasquino, 2003c, S. 118). Man überwand parteipolitische Interessen und einigte sich auf Scalfaro, Mitglied der DC und Verfechter des Parlamentarismus (vgl.: Scarpa, 1999, S: 30). Mit ihm verbanden die Parteien des *pentapartito* die Hoffnung auf Kontinuität; er sollte sich von seinem unbequemen Vorgänger möglichst unterscheiden – man wollte einen „Anti-Cossiga“ (Breda, 2006, S. 65).

Die ersten Jahre seiner Amtszeit jedoch wurden von der Staatskrise dominiert. Als Garant der *unità nazionale* und der *funzionalità* der Verfassungsordnung konnte er hier nicht unbeteiligt bleiben und schon bald brach er sein sich selbst auferlegtes „Schweigegeübde“ und wurde zentraler Akteur des politischen Geschehens (vgl.: Breda, 2006, 66f).

Sein Interventionismus ging so weit, dass viele das politische System schon als semipräsidentielles- oder atypisch präsidentielles ansahen (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 309). Ironischerweise hat der überzeugte „parlamentarista“ (Giannini, 2006, S. 50) in der Intention, das bisherige politische, radikal parlamentarische System zu erhalten, entscheidend dazu beigetragen, eben dieses System durch seinen Interventionismus zu überwinden (vgl.: Trautmann, 1995, S. 432).

### **Ciampi (1999-2006)**

Nachfolger Scalfaros wurde 1999 Carlo Azeglio Ciampi. Wie schon diejenige Scalfaros war auch Ciampis Wahl eine direkte Reaktion auf seinen Vorgänger. Er wurde im ersten Wahlgang mit einer breiten Mehrheit von 69,93% der gültigen Stimmen gewählt (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 123) und war Konsenskandidat weiter Teile des Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Lagers. Der Konsens wurde möglich, da Ciampi sich während seiner Amtszeit als Ministerpräsident in einem sog. *governo tecnico*

(1993-1994), einer aus Fachleuten und weniger aus Parteipolitikern zusammengesetzten Regierung, und später als Minister als äußerst unparteiisch und glaubwürdig erwiesen hatte. Ciampi war der erste Präsident, der keiner Partei angehörte und niemals Parlamentarier war. Nach dem interventionistischen Stil des *parlamentarista* Scalfaro sollte Ciampi nun als Befürworter des Bipolarismus und des Mehrheitswahlrechts zur Konsolidierung des Systems beitragen (vgl.: Pasquino, 1999, S. 412).

Seine Amtszeit überschneidet sich weitestgehend mit der zweiten Regierung Berlusconi (2001-2006). Hier musste er in den heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und Institutionen vermitteln und moderieren. Durch seine ruhige, besonnene und technokratische Amtsführung, die willkommener Kontrast zur hitzigen und politischen Auseinandersetzung und zu seinen Vorgängern war, konnte er diese Aufgabe meistern (vgl.: Breda, 2006, S. 53). Er betonte immer wieder seine Unparteilichkeit und pochte stets auf die Einhaltung von Regeln und die Beachtung der Verfassungsprinzipien, anstatt inhaltlich Stellung zu beziehen. So gelang es ihm, die politische Debatte zu moderieren, ohne in sie hineingezogen zu werden (vgl.: Giannini, 2006, S. 88).

Als „elemento di normalità in un caso anomale come l’Italia di quest’anni“ (Giannini, 2006, S. X) drückten ihm im Jahr 2005 88% der Bevölkerung in Umfragen ihr Vertrauen aus, woraus sich maßgeblich seine Autorität speiste (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 340).

### **Napolitano (seit 2006)**

Der zurzeit amtierende Staatspräsident ist Giorgio Napolitano, Exponent und ehemaliger Anführer der kommunistischen Partei, der sich in den 90er Jahren aber der Sozialdemokratie zuwandte. Er wurde mit einer knappen Mehrheit von 54,84% im vierten Wahlgang vom Mitte-Links-Lager und der christlich-konservativen UDC gewählt. Da im Jahr 2006 die Wahl des Staatspräsidenten nur kurze Zeit nach den Parlamentswahlen und dem erbitterten, spannungsgeladenen Wahlkampf stattfand, hatten sich die Parteien nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen können (vgl.: Pasquino, 2006, S. 532).

Wie schon sein Vorgänger muss er die weiterhin heftige Auseinandersetzung der beiden rivalisierenden Pole moderieren, wobei ihm immer wieder – auch vor dem Hintergrund seiner Vergangenheit – vom Mitte-Rechts-Lager Parteilichkeit vorgeworfen wird (vgl. z. B.: Milella, 2009, S. 3 oder Breda, 2010a, S. 5).

## **Die Rolle des Präsidenten in der „zweiten“ Republik**

In diesem Kapitel wird nun analysiert, wie die Präsidenten der „zweiten“ Republik ihr Amt ausgekleidet haben. Es wird untersucht, wie sie ihre einzelnen Aufgaben ausgeführt haben und mit welchen Problemen sie konfrontiert wurden.

### **Die *garanzia di funzionalità***

Wie in Kapitel 3.1 erläutert, resultiert aus der Funktion als Vertreter der *unità nazionale* u. a. die Aufgabe, die *funzionalità*, die Funktionalität, des politischen Systems zu gewährleisten. Diese ist vor allem dann in Gefahr, wenn es keine Regierung gibt. Um Regierungskrisen zu lösen, hat der Präsident die Macht, eine neue Regierung zu ernennen oder das Parlament aufzulösen, um Neuwahlen einzuleiten.

### **Parlamentsauflösung**

Hinsichtlich der vorzeitigen Parlamentsauflösung verfügten die Präsidenten der „ersten“ Republik nur über wenig Ermessensspielraum. Wie in Kapitel 2.1 erläutert, waren *ribaltoni* an der Tagesordnung. Sie wurden in einem parlamentarischen System mit Verhältniswahlrecht als legitim, ja als Charakteristikum der Flexibilität parlamentarischer Systeme angesehen (vgl.: Breda, 2006, S.121). Das Parlament wurde erst dann aufgelöst, wenn es sich als unfähig erwies, neue Regierungen zustande zu bringen. Am ehesten in der Lage, diese Unfähigkeit zu attestieren, waren die Parteien selbst, die ja für die Aushandlung neuer Mehrheiten verantwortlich waren. Entsprechend fanden Parlamentsauflösungen in der Regel nur dann statt, wenn die Mehrheit der Parteien hiermit einverstanden war (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 137f).

In der „zweiten“ Republik erhoffte man sich mit Einführung des Mehrheitswahlrechts ein bipolares Parteiensystem. Durch dessen Einführung „[...] l’elettorato ha conquistato la possibilità di scegliere il governo, il primo ministro e il suo programma [...]“ (Chiappetti, 2005, S. 146f). Die Parlamentswahl ist so indirekt zur Wahl der Regierung geworden. Es gäbe also nach der Wahl nur eine einzige mögliche und legitime Regierungsoption. Der Präsident verlöre dann sämtlichen Ermessensspielraum und müsste unmittelbar nach der Wahl den Spitzenkandidaten des siegreichen Lagers zum Ministerpräsidenten ernennen (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 219). Würde diese einzig mögliche und legitime Regierung dann vor Ende der Legislaturperiode zerbrechen, müsste der Präsident das Parlament auflösen, denn

„[...] il mutamento della maggioranza e del governo nel corso della legislatura ad opera di accordi tra i partiti che non tengano conto della volontà manifestata dal popolo sovrano“ (Chiappetti, 2005, S. 146f).

sind hier illegitim.

Seit 1992 wurde das Parlament dreimal aufgelöst: Die Parlamentsauflösung 1994 fand statt, um das durch *tangentopoli* vollkommen delegitimierte Parlament nach dem neuen, plebiszitär erzwungenen Mehrheitswahlrecht neu wählen zu lassen (vgl.: Pitruzzella, 1997, S. 117). Seitdem hat jedoch kein Präsident den *potere di scioglimento* gemäß der Logik des Mehrheitswahlrechts angewandt: Anstatt das Parlament aufzulösen, wurden Regierungskrisen durch Koalitionsumformungen und *ribaltoni* gelöst, das Parlament wurde immer erst dann aufgelöst, wenn es sich als unfähig erwies, neue Regierungsmehrheiten zu stellen und alle Versuche zur Bildung einer neuen Regierung gescheitert waren (vgl.: Pasquino, 2007, S. 282f).

Für die Nicht-Auflösung gibt es drei Argumentationslinien: Die erste Linie wurde 1994 von Scalfaro vor dem Hintergrund des Kollapses der „ersten“ Republik vertreten. Die Weigerung, das Parlament nach dem Ende der ersten Regierung Berlusconi (1994) aufzulösen, begründete er mit der instabilen politischen Situation: Ein fairer Wahlkampf habe im damaligen spannungsgeladenen und wenig konsolidierten Parteiensystem nicht stattfinden können und er verwies hier auf die Gefahr Weimarer Verhältnisse (vgl.: Breda, 2006, S. 121ff). Eine Parlamentsauflösung würde die herrschende Instabilität bloß noch verschärfen (vgl.: Pasquino, 2007, S. 282f).

Ein weiteres Argument entspringt der subjektiven Sicht der Präsidenten: Das italienische System sei weiterhin ein parlamentarisches. Als solches zeichne es sich eben durch seine Flexibilität durch die Möglichkeit des *ribaltone* aus. Entsprechend sei es die verfassungsmäßige Pflicht des Staatspräsidenten, das Parlament erst dann aufzulösen, wenn es keine Mehrheit mehr zustande bekomme (vgl. ebd., S. 276).

Die wohl überzeugendste Argumentationslinie ist jedoch diejenige, die sich auf das Parteiensystem und das Wahlrecht beruft. Erst bei den Wahlen 2001 kann man von einer formalen Bipolarisierung des Parteiensystems sprechen, da hier nur noch zwei große Wahlbündnisse zusammen mit vernachlässigbar kleinen einzelnen Parteien antraten. Vorher konnte man entsprechend nicht von einer eindeutigen und exklusiv legitimierten Regierungsmehrheit sprechen. Eine Koalitionsumbildung oder gar ein *ribaltone* sind in diesem Falle politisch legitim<sup>9</sup>. Seit den Wahlen von 2006 wird erneut das Verhältniswahlrecht mit *premio di maggioranza* angewandt, bei dem der Wähler seine Stimme nicht einem bestimmten Wahlbündnis, sondern einer einzelnen Partei innerhalb des Bündnisses

---

<sup>9</sup> Die juristische Legitimität steht außer Frage, ist aber Gegenstand der Reformdebatte, siehe Kapitel 6.

gibt. Es ist daher nicht klar, ob er für diese Partei als Mitglied dieses Bündnisses oder als einzelne Partei stimmt. Die exklusive Legitimation einer bestimmten Parteienkonstellation für die Regierung ist daher äußerst zweifelhaft, auch wenn man argumentieren kann, dass die Stimme sowohl einer bestimmten Partei als auch dem Spitzenkandidat ihres Bündnisses gilt, der im Falle eines Sieges seines Bündnisses einziger politisch legitimerter Regierungschef wäre (vgl. Newell, 2006, S. 804f).

Waren es in der „ersten“ Republik de facto die Parteien, die über eine Parlamentsauflösung entschieden, so sind es in der „zweiten“ Republik – entgegen der Erwartung – die Präsidenten, die über die Auflösung bzw. vielmehr die Nicht-Auflösung entscheiden (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 256ff).

### **Die Regierungsbildung**

In Italien ernennt der Präsident die Regierung, erst anschließend muss diese das Vertrauen des Parlaments erhalten. Diese zeitliche Reihenfolge ist entscheidend dafür, dass der Präsident Einfluss auf die Regierungsbildung nehmen kann, wird ihm doch nicht bloß eine Regierung vom Parlament präsentiert, die er dann einsetzen - oder eben nicht einsetzen – kann (vgl: Caretti / De Siervo, 2006, S. 214).

Hinsichtlich der Ernennung einer Regierung galt in der „ersten“ Republik gemäß dem Bild der *fisarmonica*:

“[...] il potere di designazione del capo dello Stato è inversamente proporzionale al grado di coesione e compattezza dei partiti della maggioranza” (Capotosti, 1980, S. 55).

Der hier wirkende Mechanismus ist der, dass der Präsident im Falle unklarer, instabiler Mehrheiten moderierend wirken kann und so die Regierungsbildung entscheidend beeinflusst. Ist eine Mehrheit dagegen eindeutig und stabil, kann sie dem Präsidenten eine Regierung vorschlagen; jeder anderen Regierungskonstellation würde sie im Parlament das Vertrauen verweigern. Um Einfluss auf die Regierungsbildung oder zumindest Informationen über den Stand der Verhandlungen zu erhalten, wurde in der „ersten“ Republik die Praxis langwieriger Konsultationen (*consultazioni*) von Parteien, ehemaligen Präsidenten, der Präsidenten der Kammern und weiterer institutioneller Amtsträger eingeführt (vg.: Fusaro, 2003, S. 78).

In der „zweiten“ Republik sollen Wahlen gemäß der Logik des bipolaren Systems eine eindeutige, einzig und exklusiv zur Regierungsbildung legitimierte Mehrheit ergeben; die Parlamentswahlen



würden indirekt zu einer Wahl der Regierung. Der Präsident verlöre sämtlichen legitimen Ermessensspielraum bei der Beauftragung eines Lagers mit der Regierungsbildung (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 214).

Umstritten ist, ob die Präsidenten die Nominierung Berlusconi als Regierungschef nicht legitimerweise hätten verweigern können, obwohl er doch Spitzenkandidat des siegreichen Lagers war. Pasquino sieht die einzig legitime Lösung darin, schon *vor* den Wahlen anzukündigen, Berlusconi aufgrund seiner Interessenkonflikte nicht ernennen zu können, stattdessen aber einen Interims-Ministerpräsidenten zu ernennen, bis die Interessenkonflikte gelöst wären (vgl.: Pasquino, 2003a, S. 100).<sup>10</sup>

Doch auch inhaltlich und personell haben die Präsidenten Einfluss behalten können, den sie insbesondere durch die Beibehaltung der Praxis langwieriger *consultazioni* nach Wahlen geltend machen konnten. Gemäß dem Prinzip des Mehrheitswahlrechts hätte der Präsident jedoch ohne Zögern den Kandidaten des siegreichen Lagers mit der Regierungsbildung beauftragen müssen (vgl.: Fusaro, 2003, S. 79f). Scalfaro nutzte die *consultazioni* bei der Bildung der ersten Regierung Berlusconi (1994) und Ciampi nutzte sie bei der Bildung der zweiten Regierung Berlusconi (2001-2006), um einzelne Ministervorschläge aufgrund von Berlusconi's Interessenkonflikten abzulehnen (vgl.: Breda, 2006, S. 43 und Fusaro, 2003, S. 119f). Auch forderten sie jeweils eine bestimmte außenpolitische Ausrichtung, nämlich einen europafreundlichen Kurs und die Einhaltung internationaler Verträge und der Bündnistreue, standen doch einige designierte Minister der europäischen Integration und internationalen Verträgen sowie Bündnissen kritisch gegenüber (vgl.: Pasquino, 2003b, S. 487).<sup>11</sup> „Republik dienen die *consultazioni* nach Wahlen heute offenbar weniger dazu, die Mehrheiten zu ermitteln und eventuellen Einfluss auf ihre Findung zu nehmen, sondern der Beeinflussung des Programms. Eng scheint dies mit Berlusconi, seinen Interessenkonflikten und dem Programm seiner Regierungen zusammenzuhängen, wurden doch Mitte-Links-Regierungen in der Regel ohne lange *consultazioni* trotz unsicherer Mehrheiten eingesetzt, wobei Kritiker den Präsidenten vorwerfen, sie seien parteiisch (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 139).

War nach Wahlen eindeutig, welches Wahlbündnis mit der Regierungsbildung beauftragt werden sollte, so war dies im Falle von Regierungskrisen während einer Legislaturperiode nicht der Fall: 1994 verließ die Lega Nord die Regierung, 1998 ließ die *Rifondazione comunista* durch die Unter-

---

<sup>10</sup> Seine Interessenkonflikte bestehen primär zwischen seinen Rollen als Großunternehmer und Medienmogul einerseits und als Politiker andererseits, wobei er beide Rollen zur Verfolgung seiner Interessen in der anderen Rolle nutzen kann.

stützung eines Misstrauensvotums die Regierung Prodi scheitern und aktuell steht die Regierung Berlusconi durch die unsichere Unterstützung eines Flügels seiner eigenen Partei unter Anführung des Präsidenten der Abgeordnetenkammer, Gianfranco Fini, in Frage. Anstatt das Parlament aufzulösen, nutzten die Präsidenten hier die unklaren Mehrheitsverhältnisse stets dafür, bei der Suche nach einer neuen Regierungsmehrheit moderierend ihren Einfluss geltend zu machen (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 214).

Ergebnis der Extremform der präsidentiellen Einflussnahme waren die bisherigen *governi tecnici*<sup>11</sup> Ciampis (1993-1994) und Dinis (1995-1996). Nach dem Scheitern der Regierung Dini versuchte Scalfaro noch einen weiteren *governo tecnico* unter Maccanico zu bilden; auch befürwortet Napolitano eine solche Regierung (vgl.: o. A., 2010).

Scalfaro beauftragte nach dem Rücktritt Amatos 1992 den Präsidenten der Zentralbank, Ciampi, mit der Regierungsbildung, war aber selbst aktiv an der Auswahl der Minister beteiligt und schrieb das zu verfolgende Programm vor. Möglich war dieser Einfluss durch die Zerstrittenheit der Parteien. 1993 waren die Parteien ohnehin im Auflösungsprozess, sodass die einzelnen Parteien kaum einheitliche Positionen beziehen konnten und eine Regierungsbildung daher unmöglich war (vgl.: Amaroli, 1995, S: 91ff). Die Regierung Dinis kam zustande, da das Mitte-LinksLager zu zerstritten war, um eine eigene Regierungsmehrheit zu bilden; eine Koalition mit der aus der Regierung ausgescherten Lega war wegen inhaltlicher Divergenzen nicht möglich. Um also in dieser turbulenten Phase

Neuwahlen zu verhindern, war ein *governo tecnico* die einzige Möglichkeit, eine Regierung zu bilden (vgl.: Pitruzzella, 1997, S. 125).

Hinsichtlich der Regierung Dini schreibt Fusaro, sie sei

„[...] un governo formato solo da non parlamentari, con un programma di governo dettato punto per punto da Scalfaro e una maggioranza parlamentare da questi personalmente <<costruite>>.” (Fusaro, 2003, S. 77).

Da diese Regierungen personell und inhaltlich maßgeblich vom Präsidenten beeinflusst wurden, werden sie auch als *governi presidenziali* bezeichnet.<sup>12</sup>

Auch hinsichtlich der Regierungsbildung kann festgestellt werden: Entgegen der Erwartung haben die Präsidenten ihren Einfluss – von inhaltlichem und personellem Einfluss bis hin zur Einsetzung

---

<sup>11</sup> Als *governi tecnici* werden Regierungen bezeichnet, deren Besetzung sich nicht primär nach Parteizugehörigkeit, sondern nach fachlicher Qualifikation richtet. Daher sind Politiker aller politischen Lager und parteilose Fachleute in solchen Regierungen vertreten (vgl.: Amaroli, 1995, S. 102.).

eines *governo presidenziale* - auf die Regierungsbildung ausbauen können. War dies in der Hochphase der *transizione* (1992-1994) noch auf die instabile Parteienlandschaft zurückzuführen, so war der Einfluss auf die Regierungen Berlusconi maßgeblich durch dessen Interessenkonflikte begründet und durch die Funktion des Präsidenten als Garant der Verfassungsmäßigkeit legitim, wenn nicht gar zwingend.

Weiterhin besteht jedoch grundsätzlich der Konflikt zwischen dem verfassungsmäßigen Recht des Präsidenten, die Regierung zu ernennen, und der durch das Wahlrecht erzwungenen Pflicht, eine bestimmte Regierung zu ernennen (vgl.: Scarpa, 1999, S. 83). Bei einer – momentan nicht zu erwartenden – Konsolidierung des bipolaren Systems würde der legitime Ermessensspielraum des Präsidenten geringer (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 322).

### **Die *garanzia di costituzionalità***

Aufgabe des Präsidenten ist, wie in Kapitel 3.1 erläutert, die Verfassung zu schützen, also zu verhindern, dass verfassungswidrige Gesetze Rechtskraft erlangen oder dass politische Prozesse und das Funktionieren der Institutionen nicht so stattfinden wie von der Verfassung vorgesehen.<sup>13</sup>

### **Der *rinvio als potere und dovere***

Der Präsident darf beschlossene Gesetze nach ihrer Verabschiedung mit einem Motivationsschreiben an das Parlament zurückweisen. Es ist hierbei nicht geklärt, ob er dieses Recht nur aus verfassungsrechtlichen Bedenken oder auch aus bloßem Missfallen ausüben darf. Wird das Gesetz erneut beschlossen, so muss der Präsident es verkünden. Auch hier ist die Verfassung jedoch nicht eindeutig: Muss er es verkünden, wenn es verändert erneut beschlossen wird, oder darf er es erneut zurückweisen? In strittigen Situationen hat der Präsident das Gesetz bislang immer verkündet (vgl.: Giannini, 2006, S. 165)<sup>14</sup>.

Ein weiteres Problem ist, dass die *promulgazione* eines bereits zurückgewiesenen, aber erneut mit offensichtlicher Verfassungswidrigkeit beschlossenen Gesetzes als *attentato alla Costituzione* gewertet werden könnte. Es entsteht hier also ein Konflikt zwischen *dovere di promulgazione* und *garante della Costituzione*. Es könnte sogar darauf hinauslaufen, dass der Präsident im Falle der *promul-*

---

<sup>12</sup> Der Begriff beschreibt natürlich keinen verfassungsrechtlichen Status. Weiterhin hängen auch diese Regierungen vom Vertrauen des Parlaments ab.

<sup>13</sup> Die Pflicht des Präsidenten, die Einbringung von Gesetzesentwürfen der Regierung zu genehmigen, ist in diesem Kapitel nicht Gegenstand der Analyse, erwies sich dieses Recht des Präsidenten doch als nicht relevant. Denn die Regierung kann durch seine Parlamentsmehrheit Gesetzesentwürfe einbringen, was nicht der Genehmigung durch den Präsidenten bedarf.

<sup>14</sup> Eine etwaige Untersuchung auf die Verfassungsmäßigkeit obliegt dann dem Verfassungsgericht.

*gazione* durch die Opposition angeklagt werden könnte, durch die Regierungsmehrheit hingegen im Falle der Nicht-*promulgazione* (vgl.: ebd.).

In der Praxis hat sich schließlich durchgesetzt, dass der *rinvio* hauptsächlich aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken erfolgt. Somit erhält der *rinvio* den Charakter der *ultima ratio* und hat als solche besonderes Gewicht. Im Falle einer inflationären, nicht durch die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen begründeten Nutzung dagegen würde die Bedeutung des *rinvio* schwinden. Schließlich würde in einem solchen Fall auch die Position *super partes* des Präsidenten berechtigterweise angezweifelt, wodurch er ebenfalls an Autorität verlöre (vgl.: Fusaro, 2003, S. 92).

Der *rinvio* ist daher als *dovere* zu sehen, wenn ein vermutlich verfassungswidriges Gesetz verabschiedet wird. Er ist als – unter legitimatorischen Gesichtspunkten kritischer – *potere* zu sehen, wird er als Mittel inhaltlicher Einflussnahme genutzt.

Die Präsidenten der „ersten“ Republik haben sich vornehmlich als Notare hinsichtlich der Gesetzgebung verhalten und entsprechend den *rinvio* selten angewandt (vgl.: Breda, 2006, S. 14). Hinsichtlich des *rinvio* markiert die Präsidentschaft Cossigas einen Wendepunkt: Er sandte 21 Gesetze zurück und somit so viele wie alle seine Vorgänger zusammen (vgl.: Amaroli, 1995, S. 85ff). Scalfaro

verweigerte weitere sechs Mal die Unterschrift (vgl.: Fusaro, 2003, S. 90). Auch Napolitano hat bereits Gesetze in Kernbereichen der Reformpolitik Berlusconi zurückgewiesen.

Sowohl Ciampi als auch Napolitano stehen hinsichtlich des *rinvio* im Fokus, fielen bzw. fallen ihre Amtszeiten doch mit denen dauerhafter Regierungen Berlusconi zusammen. Diese versuchten immer wieder, *leggi ad personam* durchzusetzen, um Berlusconi vor justizieller Verfolgung zu schützen. Ebenso war sein Interessenkonflikt ursächlich dafür, dass Gesetze zurückgesandt wurden, wenn beispielsweise durch ein Gesetz sein Medienmonopol gestärkt zu werden drohte. Die Opposition forderte die Präsidenten inflationär häufig auf, Gesetze der Regierungen Berlusconi zurückzuweisen. Das erschwerte es ihnen, einen angemessenen Gebrauch des *rinvio* zu machen, ohne dabei als parteilich zu erscheinen (vgl.: Fusaro, 2003, S. 92).

Ciampi versuchte beispielsweise das Problem zu lösen, indem er in seinen *messaggi di rinvio* nur die rein verfassungsrechtlichen Mängel aufzeigte, nicht aber die inhaltliche Kritik der Opposition aufgriff (vgl.: Giannini, 2006, S. 120f). Dennoch wurde er vom Mitte-Rechts-Lager für seine Interventionen kritisiert (vgl.: Breda, 2006, S. 131). Zwar machte er keinen inflationären Gebrauch von diesem

Mittel, wenn er es aber anwandte, betraf dies Herzstücke der Reformpolitik Berlusconi, insbeson-

dere Justizreformen und Gesetze hinsichtlich der Medien (vgl.: Rossi, 2006). Allerdings waren seine Interventionen in keinem der Fälle sonderlich erfolgreich. So hat Berlusconi nach der Zurückweisung der *legge Gasparri* zur Reform der staatlichen Rai-Sender geäußert: „Non leggerò le motivazioni dei tecnici del Quirinale.“ (Giannini, 2006, S. 121 ). Dieser – sicherlich polemischen – Formulierung

entsprechend wurden die Gesetze meist mit bloß „kosmetische[n] Verbesserungen“ (Pasquino, 2006, S. 534) erneut verabschiedet und schließlich verkündet.

Nachdem unter der Regierung Prodi kein Gesetz zurückgewiesen wurde, hat Präsident Napolitano erneut Gesetze der dritten Regierung Berlusconi, insbesondere eines zum Arbeitnehmerschutz zurückgewiesen, das aber mit kleinen Schönheitskorrekturen erneut beschlossen und schließlich verkündet wurde (vgl. z.B.: Grion, 2010, S. 6).

Die Bedeutungszunahme des *rinvio* seit den 90er Jahren ist ganz offensichtlich entscheidend mit der Person Berlusconi, dem *fattore „B“*, verbunden. Es waren fast ausschließlich Gesetzesvorhaben seiner Regierung, denen die Präsidenten ihre Unterschrift verweigert haben. Seine Autorität innerhalb seiner Regierungsmehrheit hat es Berlusconi ermöglicht, verfassungsrechtlich und inhaltlich zweifelhafte Gesetze im Parlament beschließen zu lassen. Die Opposition ist hierbei nicht in der Lage, diese Gesetze zu verhindern, sondern wendet sich hilflos an den Präsidenten, damit dieser die Gesetze nicht unterschreibt.

### **Über *moral suasion* zum *co-autore***

Es wurde nun gezeigt, dass der *rinvio* zwar probates Mittel ist, Regierung, Parlament und Öffentlichkeit auf verfassungsrechtliche Zweifel aufmerksam zu machen. Er kann aber nicht verhindern, dass solche Gesetze letztendlich in Kraft treten. Vor allem Ciampi und Napolitano setzten gegenüber den Regierungen Berlusconi II und III das Mittel der *moral suasion*<sup>15</sup> ein (vgl.: Giannini, 2006, S. 141). Dieses Mittel der gütlichen Konsultation der beteiligten Akteure soll deren Verhaltensweise, auf bestimmte Prinzipien wie Verfassungsprinzipien oder beispielsweise die Beachtung der Rechte der Opposition pochend, in eine bestimmte Richtung lenken. Es ist als solches ein präemptives

Mittel, das verhindern soll, dass der *rinvio* eingesetzt werden muss, durch den der Präsident Position

---

<sup>15</sup> Der Begriff ist schwerlich ins Deutsche zu übersetzen und kann näherungsweise mit „Maßhalteappell“ übersetzt werden.

beziehen müsste, sodass seine *imparzialità* und damit sein Autorität in Frage gestellt werden könnte, er dennoch aber letztendlich das Inkrafttreten des Gesetzes nicht verhindern kann (vgl.: Breda, 2006, S. 129). Giannini beschreibt das Verhalten Ciampis treffend wie folgt: „[...] il capo dello Stato tiene fermi i principî (sic!) ma tenta di evitare lo scontro frontale.“ (Giannini, 2006, S. 146)

Um das Mittel der *moral suasion* einsetzen zu können, muss der Präsident behutsam vorgehen und sein Verhalten darf nicht als parteilich angesehen werden. Ansonsten erzielt es keine Wirkung. Um eben als unparteilich zu erscheinen, nahmen Ciampi und Napolitano häufig nicht konkret Stellung zu einem tagespolitischen Thema, sondern betonten immer wieder die Bedeutung von Prinzipien und forderten einen offenen Dialog aller beteiligten Akteure. Entsprechend haben sie nur selten zu umstrittenen Themen konkret Stellung bezogen. Sie wurden hierfür häufig von der Opposition kritisiert, die den Eindruck hatte, der Präsident lasse die Regierung gewähren, ja heiße ihre Gesetzesvorhaben sogar gut (vgl.: Pasquino, 2003a, S. 103).

Andererseits bietet diese unbestimmte und indirekte Art der Beeinflussung der Regierung ebendieser die Möglichkeit, zwar öffentlich die Äußerungen des Präsidenten zu teilen, das eigene Handeln aber nicht entsprechend anzupassen (vgl.: Sartori, 2002, S. 1).

Die *moral suasion* erwies sich also nicht immer als Weg zum Erfolg angesichts einer wenig kompromissbereiten Verfolgung seiner Ziele durch Berlusconi. Der *rinvio* hat daher eine neue Bedeutung gewonnen: Er ist weniger Mittel, das der Präsident einzusetzen gedenkt, sondern er nutzt es als Drohpotenzial. Da die Verweigerung der Unterschrift und die Zurückweisung des Gesetzes mit einer formalen Note an das Parlament und so auch an die Öffentlichkeit verbunden ist, gerät die Regierung in eine äußerst peinliche Situation, die sie gerne verhindern möchte. Den *rinvio* schon während der Debatte über das Gesetz androhend, konsultieren die Präsidenten über informelle und formelle Wege die relevanten Akteure. Das Staatsoberhaupt kann hier seine Zweifel über bestimmte Gesetzespassagen zum Ausdruck bringen oder aber konkrete Änderungsvorschläge machen (vgl. z. B.: Pasquino, 2003a, S. 103). Einige Gesetze sollen sogar nahezu gänzlich vom „Quirinal“ verfasst worden sein (vgl.: Battastini, 2002, S. 8).

Besonders seit der Präsidentschaft Ciampis ist dieser präsidentielle Einfluss aufgrund des *fattore „B“* relevant (vgl.: Fusaro, 2003, S. 93). So gab es unter Ciampi wöchentliche Treffen zwischen Regierung und Präsident, um aktuelle Gesetzesvorhaben zu besprechen (vgl.: Battastini, 2002, S. 8).<sup>16</sup> Offenbar ist die Praxis der Involvierung des Präsidenten in die Gesetzgebung mittlerweile zur

---

<sup>16</sup> Schon die Gesetzesentwürfe der Regierung Dini wurden teilweise von Scalfaro diktiert. Dies ist aber nicht verwunderlich, handelte es sich ohnehin um einen *governo presidenziale*. Der präsidentielle Einfluss auf diese ist mit der auße-

Gewohnheit geworden. So *erbittet* Berlusconi mittlerweile Treffen mit Napolitano, um Gesetze abzusprechen (vgl.: Lopapa, 2010, S. 10). Selbst in Fragen der Industriepolitik und von Investitionsentscheidungen wird Napolitano heute einbezogen (vgl.: Mania, 2010).

Die verfassungsrechtliche Legitimation des Präsidenten als *co-autore* ist jedoch zweifelhaft. Zunächst sieht die Verfassung diese Aufgabe nicht vor, sondern explizit nur eine Ex-post Kontrolle von

Gesetzen und die Möglichkeit des *rinvio*. Man kann dem jedoch entgegenhalten, er führe so lediglich eine präemptive Kontrolle auf Verfassungsmäßigkeit aus (Pasquino, 2003c, S. 123f).

Er genießt allerdings nicht die notwendige elektorale Legitimation zur Beeinflussung der Gesetzgebung. Vor allem jedoch stellt sich die Frage der Verantwortlichkeit: Die Verfassung sieht keine positive legislative Kompetenz vor, weshalb seine Tätigkeit als *co-autore* rein informeller Art ist und entsprechend keiner *controfirma* eines Ministers bedarf. Kann er also im Falle der Beteiligung an der Ausarbeitung eines nicht-verfassungsgemäßen Gesetzes hierfür politisch oder juristisch, beispielsweise durch Anklage wegen eines *attentato alla Costituzione*, zur Verantwortung gezogen werden? Denn “dove c’è potere, deve esservi responsabilità” (Scarpa, 1999, S. 24).

Rechtfertigen könnte man seine Tätigkeit als *co-autore* bei besonders wichtigen Gesetzesvorhaben allerdings mit der Funktion als *garante di funzionalità*: Einige Gesetze und Reformen, beispielsweise im Bereich der Justiz, sind zu wichtig und dringend als dass man riskieren könnte, ein nicht-verfassungskonformes Gesetz zurückzusenden, es in langwieriger Prozedur verändern zu lassen, es dann verkünden zu müssen, es vom Verfassungsgericht schließlich annulliert würde, woraufhin man wieder bei „null“ wäre.

Nicht zuletzt droht der Präsident durch dieses Eingreifen seine Position *super partes* zu verlieren, da er sich in die politischen Alltagsgeschäfte einbringt. In der pflichtbewussten Intention, Verfassungsmäßigkeit und eventuell auch Funktionsfähigkeit zu gewährleisten, könnte der Präsident so seine Unparteilichkeit verlieren, die aber doch für seine Autorität und damit für seine Funktion als *garante dell’unità nazionale* so zentral ist.

Nebensächlich in diesem Kontext ist übrigens der *messaggio formale* an das Parlament, den der Präsident unabhängig von einem *rinvio* formulieren kann. Die formalen Noten haben sich trotz eines äußerst begrenzten Gebrauchs als wenig wirksam erwiesen. Bis 1990 gab es lediglich zwei hiervon, die vom Parlament jeweils ignoriert wurden. Lediglich Cossigas *messaggio* zur Reformnot-

---

wöhnlichen Situation der Instabilität begründet und mit der Aufgabe der Garantie der Funktionsfähigkeit legitimiert (vgl.: Scarpa, 1999, S. 98).

wendigkeit 1991 und Ciampis *messaggio* zu Medienpluralismus und -freiheit 2002 fanden größere politische und öffentliche Beachtung, bewirkten aber faktisch wenig. Die Amtszeit des *picconatore* Cossiga stellte dann mit fünf *messaggi* einen bisherigen Rekord dar. Seither haben die Präsidenten nur sehr sparsamen Gebrauch von diesem Mittel gemacht, jeweils mit bescheidenem Erfolg. Diese Art der Einflussnahme hat sich daher – zumindest bislang – nicht als effizientes Mittel erwiesen (vgl.: Fusaro, 2003, S. 87ff).

### **Schutz der Institutionen**

Nach dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems und der vollkommenen Delegitimation der politischen Klasse durch *tangentopoli* gelang es in der „zweiten“ Republik Anti-Politikern wie Berlusconi und Lega Nord-Anführer Bossi, an die Macht zu kommen. Sie stellen sämtliche Regeln und auch die Institutionen der „ersten“ Republik in Frage. Die „zweite“ Republik ist daher gekennzeichnet von Instabilität und mangelndem Konsens über die *rules of the game* (vgl.: Pasquino, 2007, S. 274).

Hierbei sind zwei Hauptkonfliktlinien zu erkennen: Erstens respektieren die ohnehin gegenüber dem Parlament gestärkten Regierungen Berlusconi die Rechte des Parlaments, vor allem die der Opposition, nicht und wollen diese weiter schwächen. Zweitens ist die „unbequeme“ Justiz, sowohl die *magistratura* als auch das Verfassungsgericht, seinen Regierungen ein Dorn im Auge, werden von ersterer doch immer wieder Ermittlungen gegen Berlusconi selbst aufgenommen und von letzterem immer wieder beschlossene Gesetze wegen Verfassungswidrigkeit annulliert (vgl.: Pasquino, 2003c, S. 123f). Die gesamte Justiz, so klagt er immer wieder an, sei von Kommunisten infiltriert (vgl.: Giannini, 2006, S. 143).

Reformen hinsichtlich Parlament und Justiz mögen notwendig sein, in keinem Fall aber kann der Präsident als *garante della costituzionalità* tolerieren, dass die Unabhängigkeit der Justiz und Grundrechte des Parlaments nicht beachtet werden. Entsprechend verteidigen die Präsidenten die Institutionen gegen Angriffe und die Nichtbeachtung ihrer grundlegenden Rechte (vgl.: z. B.: Pasquino, 2003a, S. 102 oder Pombeni, 2009, S. 24).



## ***Der rappresentante dell'unità nazionale***

### ***Identità und memoria comune***

Bislang wurden die Aufgaben des Präsidenten und die zu deren Erfüllung zur Verfügung stehenden Instrumente untersucht. Diese Aufgaben wurden aus dem Status des Präsidenten als Vertreter und Garant der nationalen Einheit abgeleitet (siehe Kapitel 3.1).

Natürlich aber impliziert die *unità nazionale* auch im engeren Sinne die bloße physische und geistige Einheit des Landes, die der Präsident schützen soll. Für diese Aufgabe steht ihm kein explizites Mittel zur Verfügung, er kann sie nur durch Aufforderungen, Meinungsäußerungen oder Interpretationen beispielsweise in Reden, Interviews und Ansprachen fördern und einfordern.

Seit Beginn der 90er Jahre ist eben diese nationale Einheit im engeren Sinne in Gefahr: Das zunehmende Gefälle von Wirtschaftsleistung und Lebensstandard zwischen Norden und Süden, wobei der Norden durch Transferleistungen den wirtschaftlich unterentwickelten Süden unterstützt, führen zu Unmut im Norden. Diesen Unmut konnte sich die Lega Nord zunutze machen: Durch Forderungen, von einer Föderalisierung bis hin zu einer Abspaltung „Padaniens“ von Italien reichend, konnten und können sie Stimmen erobern (vgl.: Fuchs / Griebenow, 2007, S. 80).

Die zunehmende Immigration sowie die europäische Integration und der Wegfall ehemals identitätsstiftender und einender Werte wie des Antifaschismus ließen eine Identitätskrise entstehen (vgl.: Giannini, 2006, S. 182).

So war es vor allem Scalfaro, der sich mit einer anfänglich äußerst aggressiven, sezessionistischen Lega Nord auseinandersetzen musste. Offen kritisierte er diese Tendenzen und forderte vor der Ernennung der Regierung Berlusconi I, an der die Lega beteiligt war, deren klares Bekenntnis zur *unità nazionale* (vgl.: Pitruzzella, 2007, S. 118). 1996 enthielt ein *messaggio* ans Parlament die Aufforderung, die nationale Einheit zu verteidigen (vgl.: Fusaro, 2003, S. 89).

Hat Scalfaro sich noch mit einer direkten physischen Gefahr für die *unità nazionale* auseinandersetzen müssen, so haben seine beiden Nachfolger sich darauf konzentriert, die *unità nazionale* durch die Förderung einer neuen, gemeinsamen nationalen Identität zu gewährleisten (vgl.: Giannini, 2006, S. XII): Beide versuchten den Nationalsymbolen wie der *tricolore*, der Nationalhymne und auch der Verfassung neues Leben einzuhauchen. So ließ Ciampi abgeschaffte Nationalfeiertage wieder einführen und forderte die Bürger auf, in jedem Haus eine *tricolore* zu haben, die Verfas-

sung zu lesen und die Nationalhymne zu lernen (vgl.: Pasquino, 2003a, S. 101f). Die europäische Integration und die Ende der 90er Jahre begonnene Regionalisierung des Landes stellen Ciampi und Napolitano nicht als Widerspruch, sondern als Bereicherung für die nationale Identität dar (vgl.: Pasquino, 2003c, S. 122f).

Beide Präsidenten versuchten auch, eine „Memoria condivisa, come premessa di una comune identità nazionale“ (Napolitano, 2009, S. 39) herzustellen: Gehörte zum Selbstverständnis der „ersten“ Republik, dass sie im Geiste der *Resistenza* und des Antifaschismus gegründet worden war, so fiel dieses Selbstverständnis zu Beginn der 90er Jahre weg. Vielmehr stellten Lega Nord und weitere Teile des rechten Lagers die Verdienste der *Resistenza* in Frage; der postfaschistische *Movimento sociale italiano* (Msi) forderte eine Anerkennung der Kriegsbeteiligung der *Repubblica di Salò* an der Seite Nazi-Deutschlands als Eintritt für nationale Einheit und Freiheit (vgl.: Breda, 2006, S. 80). Grundpfeiler des Selbstverständnisses der „ersten“ Republik wurden so in Frage gestellt. Um eine neue gemeinsame Identität zu schaffen, forderten und propagierten Ciampi und Napolitano einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über die eigene Vergangenheit. Historische Fehler und deren eventuell falsche Interpretation sollte man nicht verdrängen; vielmehr sollen sie Teil der neuen Identität werden (vgl.: Pombeni, 2009, S. 17).

Da auch die Immigration, besonders vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Probleme, zur Identitätskrise beiträgt, betonten Ciampi und Napolitano, dass der Patriotismus nicht auf der bloßen Identifikation mit einer ethnisch-kulturellen und geographischen Gemeinschaft, sondern auch und vor allem auf einer Wertegemeinschaft beruhe (vgl.: Rossi, 2006).

Sie versuchten also durch eine „pedagogio della cittadinanza“ (Pombeni, 2009, S. 10) die Verbundenheit zur Nation herzustellen. Dieser neue Patriotismus soll auf neuen, geteilten und anerkannten Werten beruhen, die es jedem Italiener erlauben, sich als Bürger Italiens zu identifizieren.

### **Außenpolitisches Engagement**

Nicht nur nach innen, auch nach außen hin repräsentiert der Staatspräsident die Nation. So ist er für die Unterzeichnung von Ratifizierungsurkunden internationaler Verträge zuständig und darf ausländische Diplomaten akkreditieren. Darüberhinaus waren besonders Scalfaro, Ciampi und Napolitano international sehr engagiert. Dies beschränkte sich nicht auf bloße Höflichkeitsbesuche, sondern sie waren bemüht, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit ihres Landes infolge des Ansehensverlusts durch die interne Krise wiederherzustellen. Nicht zuletzt drohten hierunter die wirtschaftlichen Beziehungen und der internationale Einfluss Italiens zu leiden (vgl.: Breda, 2006, S. 161ff).

Berlusconi Regierungen waren stets europaskeptisch. Vor allem für Ciampi und Napolitano, deren Amtszeiten mit denen einer Regierung Berlusconi zusammenfielen, haben sich durch eine eigenständige Außenpolitik für die europäische Integration engagiert und damit die europaskeptische Politik der Regierungen Berlusconi kontrastiert. Ciampi galt so als „Ambasciatore d’Italia in Europa“ (ebd., S. 104), da er Italien in Europa<sup>17</sup> vertreten, die Regierung Europa dagegen vernachlässigt hat.

Ein weiteres erwähnenswertes Ereignis fand 2003 statt, als sich die Regierung Berlusconi II an der Seite der USA und der „Koalition der Willigen“ am Irakkrieg beteiligen wollte. Ciampi – als Präsident formal auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte – verhinderte unter Verweis auf Artikel 11 der Verfassung<sup>18</sup> die Teilnahme, auch hier die Außenpolitik Berlusconi kontrastierend. Er konnte jedoch nicht verhindern, dass Italien nach offiziellem Ende der Kampfhandlungen Truppen zur Stabilisierung in den Irak schickte (vgl.: Giannini, 2006, S. 222ff).

### **Das Mittel der *esternazioni***

Es wurde bisher gezeigt, dass der Staatspräsident durchaus relevante Kompetenzen hat. Hierfür stehen ihm teilweise explizite und eindeutig zuzuordnende Mittel zur Verfügung wie der *scioglimento* zur Lösung von Regierungskrisen oder der *rinvio* zur Garantie der *costituzionalità*.

Die Arbeit des Präsidenten erschöpft sich nicht in der Ausübung seiner formalen Kompetenzen. Seit Beginn der 80er Jahre hat eine andere Art der Einflussnahme, nämlich die durch *esternazioni*, also informelle Äußerungen, an Relevanz hinzugewonnen (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 262).

Hier sei die Definition Tebaldis von „*esternazione presidenziale*“ verwendet. Er führt zwei Kriterien zur Bestimmung des Begriffs an: Zum einen versteht er hierunter all jene Äußerungen des Präsidenten, die nicht verfassungsrechtlich vorgesehen und legitimiert sind. Es fallen somit beispielsweise nicht die *messaggi formali* unter diese Definition. Weiteres Kriterium ist, dass sich *esternazioni* an ein nicht eingrenzbare Publikum, meist die Öffentlichkeit, richten. Das schließt jedoch nicht aus, dass der Inhalt sich an einen oder mehrere explizite Adressaten richten kann. Dieses Kriterium schließt also beispielsweise private Gespräche des Präsidenten aus (vgl.: ebd., S. 264f).<sup>19</sup>

Die steigende Anzahl der *esternazioni* und ihre Bedeutung sind mit zwei Faktoren verbunden. Zum einen ist sie auf die technische Entwicklung der Medien zurückzuführen: Informationen können

---

<sup>17</sup> Mit Europa ist hier die politische Gemeinschaft der EU gemeint.

<sup>18</sup> „L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali [...]“ (Art. 11 Costituzione)

<sup>19</sup> Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass der Inhalt privater Zwiegespräche an die Öffentlichkeit gerät, entscheidend hinsichtlich des zweiten Kriteriums ist aber, dass der Präsident *intendiert*, ob der Inhalt öffentlich werden soll.

immer schneller einem immer breiteren Publikum zur Verfügung gestellt werden. Dieses Kommunikationsmittel wird so attraktiver. Zum anderen findet der Präsident in der „zweiten“ Republik aufgrund des verstärkten Bedarfs seiner Intervention besondere Aufmerksamkeit. Hierbei ist ein sich selbst verstärkender Effekt zu beobachten: Je aktiver der Präsident ist, desto mehr Beachtung findet er seitens der Medien. Je mehr Beachtung er findet, desto größer ist wiederum der Anreiz, sich öffentlich zu äußern (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 280).

*Esternazioni* des Präsidenten haben aufgrund seines institutionellen Ranges besonders hohes Gewicht. Die Meinung des Präsidenten kann die öffentliche Meinung beeinflussen und so helfen, Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben. Die Äußerungen können die konkrete Meinung des Präsidenten zu einem Thema enthalten oder aber durch die Betonung von Werten und Prinzipien – wie bei der *moral suasion* – das Verhalten der Akteure beeinflussen.

Bei letzterem besteht aber die Gefahr, dass die Meinung des Präsidenten – bewusst oder unbewusst – falsch interpretiert wird und zur Unterstützung der eigenen Position genutzt wird. In dem Falle würde der Präsident sogar eventuell das Gegenteil seiner Intention erreichen (vgl.: Giannini, 2006, S. 41).

Sich explizit zu einem Thema zu äußern, würde das Problem umgehen. Hier wiederum besteht die Gefahr, dass er als parteilich angesehen wird. In dem Fall würde er seine Position *super partes* und damit entscheidend an Einfluss verlieren (vgl.: Scarpa, 1999, S. 42). So hatte Cossiga gegen Ende seiner Amtszeit aufgrund seiner vielen eindeutigen Stellungnahmen an Autorität und Einfluss verloren (vgl.: Amaroli, 1995, S. 96).

Seit der Amtszeit Pertinis zu Beginn der 80er Jahre stieg die Anzahl der *esternazioni* kontinuierlich an. Ihr Inhalt hingegen variierte nach individuellen Handlungsschwerpunkten der einzelnen Präsidenten sowie nach den Rahmenbedingungen. Während Cossiga und Scalfaro sich häufig zu institutionellen Reformen äußerten (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 292), äußerten sich Ciampi und Napolitano verstärkt hinsichtlich der Beachtung von Prinzipien und Regeln und betonten gemeinsame Werte, um die Institutionen zu schützen (vgl. z. B.: für Ciampi: Breda, 2006, S: 132ff, für Napolitano: Pombeni, 2009, S. 24). *Esternazioni* waren bei ihnen zentraler Bestandteil der Strategie der *moral suasion*.

Fusaro fasst die Entwicklung und die Problematik folgendermaßen treffend zusammen:

“[...] il contesto fa sì che egli sia quotidianamente presente sui giornali come protagonista centrale di ogni vicenda di una qualsivoglia rilevanza politica, analizzato, chiosato, interpretato, commentato, discusso e talora, ahimè, contraddetto e contestato come fosse un *qualsiasi* potere politico in competizione fra i poteri politici” (Fusaro, 2003, S. 106; Hervorhebung im Original).

Wie aber steht es um die Legitimität der *esternazioni*, sind sie doch *per definitionem* nicht explizit verfassungsrechtlich vorgesehen?

Zunächst steht dem Präsidenten das verfassungsrechtlich verankerte Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zu, seine Meinung erhält jedoch aufgrund seines institutionellen Ranges besonderes Gewicht und steht potentiell im Konflikt mit seiner Position *super partes* (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 267). Um die Frage der Legitimation zu klären, muss man die Intention der *esternazioni* differenzieren:

Wenn sie dazu dienen, die zentralen Aufgaben des Präsidenten – *unità nazionale, funzionalità, costituzionalità* – zu gewährleisten, handelt es sich hierbei mit Sicherheit um ein verfassungsrechtlich legitimes, implizites Recht des Präsidenten, denn „essere *super partes* non vuol dire <<chiamarsi

fuori>>“ (Sartori, 2001, S. 1).

So kann er - wie vor allem Ciampi und Napolitano es taten - Regeln und Prinzipien und ihre Einhaltung fordern, um die Funktionalität politischer Prozesse im Sinne der Verfassung zu erreichen. Auch kann er, Prinzipien, Werte und Interpretationen der Geschichte verkündend, zur Entstehung einer *memoria comune* und so zur *unità nazionale* im engeren Sinne beitragen. Die Präsidenten haben auch regelmäßig Debatten über Themen angestoßen, die nicht auf der politischen Agenda standen, um das Augenmerk der politischen Entscheidungsträger hierauf zu lenken. So hat Scalfaro immer wieder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufgerufen, lag das Hauptaugenmerk zu dieser Zeit doch auf der Stabilisierung des institutionellen Systems (vgl.: Pitruzzella, 1997, S. 117).

Dienen *esternazioni* hingegen dazu, als *co-autore* zu fungieren, ergibt sich wieder das in Kapitel 5.3.3 beschriebene Problem, dass der Präsident droht, seine Position *super partes* zu verlieren. In diesem Fall ist die Legitimität der *esternazioni* fraglich.

### **Die Präsidenten der „zweiten“ Republik – *super partes* oder *di parte*?**

Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass für den Präsidenten und die Erfüllung seiner Aufgabe seine unparteiliche Position *super partes* von elementarer Bedeutung ist. Andererseits besitzt der Präsident entscheidende Kompetenzen, durch die er Einfluss auf die übrigen Verfassungsorgane nehmen kann. Das birgt das Risiko, sich parteilich zu verhalten.

Der Parteienwettbewerb in Italien ist äußerst konflikthaft und die *rules of the game* unklar. Immer wieder kommt der Präsident in die Verlegenheit, hier Stellung zu nehmen. Vor allem Napolitano und Ciampi aber haben sich – wie erläutert – auf die *moral suasion* konzentriert und nur in beson-

ders prekären Fällen auch inhaltlich Stellung genommen. Das Mitte-Links-Lager kritisierte sie häufig für wenig explizite Kritik an Vorhaben oder dem Verhalten Berlusconi (vgl.: Pasquino, 2003a, S. 95).

Immer wieder fordert das Mitte-Links-Lager den Präsidenten dazu auf, Gesetze nicht zu unterschreiben oder öffentlich Stellung zu nehmen. Dies nicht nur im Falle einer *presunta incostituzionalità*

eines Gesetzes, sondern auch wenn ihr lediglich der Inhalt missfiel (vgl.: Giannini, 2006, S. XI). Dieses „tirare per la giacchetta“ (Pasquino, 2003c, S. 127) des Präsidenten durch die Linke ist jedoch kontraproduktiv und gefährlich: Äußert sich ein Präsident nun tatsächlich implizit oder explizit

kritisch zu einem Thema, kritisiert ihn das Mitte-Rechts-Lager dafür, auf „die Linken“ gehört zu haben und parteilich zu sein (vgl.: Giannini, 2006, S. 161).

Hat Ciampi es noch geschafft, sich sehr neutral zu verhalten (vgl.: Rossi, 2006), so fällt dies Napolitano zunehmend schwer, obwohl beide Präsidentschaften von ähnlichen Rahmenbedingungen, nämlich einer Regierung Berlusconi, geprägt waren bzw. sind. Zurückzuführen ist das mitunter darauf, dass Ciampi Kompromisskandidat beider Lager war. Das Mitte-Rechts-Lager dagegen zweifelt Napolitanos Unparteilichkeit an (vgl.: Breda, 2010b, S. 3), sei er doch – zumal selbst ehemaliger Kommunist - von „den Linken“ gewählt worden und greife in deren Interesse als *co-autore* in die Gesetzgebung ein (vgl.: Breda, 2010a, S. 5).

Dieser Vorwurf der Parteilichkeit – ob berechtigt oder nicht – ermöglicht es jedenfalls der Regierung Berlusconi, nicht auf Anregungen und Kritik des Präsidenten einzugehen (vgl.: Grion, 2010, S. 6).

## **Die Reformdebatte hinsichtlich des Präsidentenamtes**

Eines der Themen, die die „zweite“ Republik bestimmen, ist die Reformdebatte. Ziel der Reformen soll sein, das politische System zu stabilisieren, berechenbarer zu machen und in ein Gleichgewicht zu bringen, aus dem es seit Beginn der 90er Jahre geraten ist (vgl.: Chiappetti, 2005, S. 145).

In diesem Kapitel wird veranschaulicht, ob, und wenn ja, welcher Reformbedarf hinsichtlich des Amtes des Staatspräsidenten aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Konzeption vor dem Hintergrund des im Wandel befindlichen bestehenden<sup>20</sup> Systems besteht.

---

<sup>20</sup> Die Konzeption des Staatspräsidenten in (semi-)präsidentiellen Reformvorschlägen sind also nicht Gegenstand der Analyse.

## **Parlamentsauflösung und Regierungsernennung**

Es wurde bereits im vorangegangenen Kapitel ausführlich erläutert, dass der Präsident im perfekt bipolaren Parteiensystem mit Mehrheitswahlrecht keinen legitimen Ermessensspielraum hinsichtlich der Regierungsernennung und der Parlamentsauflösung nach deren Sturz haben darf (vgl.: Bin, 2004, S. 90f). Diese Interpretation der impliziten Regeln des Mehrheitswahlrechts sind Konsens unter den politischen Akteuren (vgl.: Vassallo / Ceccanti, 2004, S. 16).

Die eine Seite argumentiert, im bipolaren Parteiensystem dürfe der Präsident keinen legitimen Ermessensspielraum bei Regierungsernennung und Parlamentsauflösung haben, doch die Praxis habe

gezeigt, dass der Präsident illegitimerweise dennoch Ermessensspielraum hinsichtlich dieser beiden Kompetenzen besitze. Man müsse dem Präsidenten daher diese beiden Kompetenzen abnehmen (vgl. Bin, 2004, S. 91f). Die andere Seite (vgl. Bin, 2004, S. 91f) es bestehe kein Reformbedarf: Es existiere kein wirkliches bipolares Parteiensystem. Sollte sich dieses tatsächlich entwickeln, hätte der Präsident keinerlei faktischen Ermessensspielraum mehr. Solange aber diese Bipolarität nicht gegeben sei, habe der Präsident einen legitimen Ermessensspielraum (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 256ff). Das Argument der Reformbefürworter sei bloß vorgeschobenes Argument, um eine Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament zu erreichen, würde doch die Regierung die Parlamentsauflösung als Druckmittel gegenüber der eigenen Mehrheit erhalten. In einem perfekten, nicht aber in einem nicht-perfekten bipolaren System, sei dieses Druckmittel aufgrund der direkten elektoralen Legitimation der Regierung zulässig (vgl.: Pitruzzella, 2004, S. 17ff).

Dem wiederum halten die Reformbefürworter entgegen, dass der Präsident ohne die beiden Kompetenzen vielmehr in seiner Unparteilichkeit und somit in seiner Autorität gestärkt würde, was seine Funktion als Garante *super partes* stärken würde und er „più garante proprio perché meno governante“ (Morbidelli, 2004, S. 106) wäre.

## **Reform der Präsidentenwahl?**

Im vorangegangenen Kapitel wurde ebenfalls deutlich, dass er einen zwar verfassungsrechtlich stark limitierten, in der Praxis aber durchaus bedeutenden *indirizzo politico* haben kann. Für sämtliche formale Kompetenzen bewirkt die *controfirma*, dass immer ein Regierungsmitglied die Verantwortung hierfür trägt. Sein Einfluss, den er informell, beispielsweise über *esternazioni* und als *co-*

*autore*, geltend macht, ist verfassungsrechtlich höchstens implizit, also durch deren Beitrag zur Erfüllung seiner Aufgaben, legitimiert. Politisch verantworten muss er sich hierfür jedoch nicht (vgl.: Pitruz-zella, 2004, S. 17ff).

Kritiker dieses Zustandes schlagen daher vor, den Präsidenten direkt vom Volk wählen zu lassen, damit er die notwendige Legitimation für seinen Einfluss hat; die *controfirma* würde dann - zumindest für einige Kompetenzen - obsolet (vgl.: Clementi, 2004, S. 347ff).

Dass aus der Direktwahl des Staatsoberhauptes nicht *zwangsläufig* eine Systemtransformation von einem parlamentarischen hin zu einem (semi-)präsidentiellen Regierungssystem resultiert, hat Duverger veranschaulicht (vgl.: Duverger, 1980, S. 167). Wer, sich auf Duverger berufend, behauptet, eine Direktwahl würde also nichts am institutionellen Charakter des Präsidenten ändern, verkennt aber die Probleme des *institutional engineering*. Für den (semi-)präsidentiellen Charakter eines

Systems sind nämlich weniger die Direktwahl des Präsidenten, sondern vielmehr politische Kultur, Mehrheitsverhältnisse sowie Beziehung des Präsidenten zu diesen Mehrheiten entscheidend (vgl.: Duverger / Lijphart / Pasquino, 1997, S. 131). Die Direktwahl könnte also trotzdem – muss aber nicht – ohne weitere institutionelle Veränderungen zu einem (semi-)präsidentiellen System führen.

Kritischer ist jedoch zu sehen, dass die Direktwahl des Präsidenten dessen Unparteilichkeit und seiner Position *super partes* schadet, würde er doch durch die Direktwahl eventuell an ein bestimmtes Programm gebunden und zu dessen Verfolgung legitimiert und animiert sein (vgl.: Tebaldi, 2005, S. 343).

Eine andere Wahlreform beträfe die zur Wahl des Präsidenten erforderliche Mehrheit oder eine komplexere Zusammensetzung der Wahlversammlung (vgl.: Morbidelli, 2004, S. 106). Mit der Einführung des Mehrheitswahlrechts und später der Wiedereinführung des Verhältniswahlrechts mit Mehrheitsbonus ist es wahrscheinlich geworden, dass einer der beiden „Pole“ eine Mehrheit im Parlament und in der Wahlversammlung für die Wahl des Präsidenten hat. Ab dem vierten Wahlgang könnte die Regierungsmehrheit den Präsidenten wählen – wie 2006 im Falle Napolitanos geschehen –, ohne einen Konsenskandidaten finden zu müssen, wie es in multipolaren Parteiensystemen notwendig ist. Es besteht also die Gefahr, dass ein Präsident „der Regierung“ gewählt wird (vgl.: Sartori, 2004, S. 273).



## Die Debatte

Grundlegendes Problem der Reformdebatte ist ihre parteipolitische Instrumentalisierung: Es steht in der Debatte weniger das ehrliche Interesse an einer Stabilisierung und ausgewogenen Neuausrichtung des politischen Systems im Vordergrund, als vielmehr kurzfristige parteipolitische und individuelle Interessen (vgl.: Bull / Newell, 2009, S. 52f). So kritisieren beispielsweise Parteien Reformvorschläge, die sie ursprünglich selber vertreten haben (vgl.: Sartori, 2004, S. 272). Diese politisch instrumentalisierte Debatte überdeckt durchaus bestehende inhaltliche Übereinstimmungen (vgl.: Vassallo / Ceccanti, 2004, S. 35).

Ursächlich für diese Ablehnung ehemals eigener Vorschläge ist nicht zuletzt der *fattore „B“*: Hat das Mitte-Links-Lager ursprünglich eine deutliche Stärkung des Ministerpräsidenten gefordert, so fürchtet sie nun durch die Stärkung eines Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi zusammen mit des-

sen ohnehin gegebener ökonomisch-medial-parteilicher Macht das Abdriften in ein autoritäres System (vgl.: Ignazi, 2004, S. 369).

Diese generelle Ablehnung führt zum nächsten Problem: Es besteht Uneinigkeit über die legitime Mehrheit für eine Reform: Ist eine grundlegende Verfassungsreform mit einer verfassungsrechtlich möglichen absoluten Mehrheit<sup>21</sup> auch politisch legitim (vgl.: Köppl, 2003, S. 8)? Ist eine grundlegende institutionelle Reform überhaupt mit den Werten und dem Geist der Verfassung in Einklang zu bringen (vgl.: Bassanini, 2004, S. 48)? Da sich die Opposition bislang jedem Reformvorschlag der Regierung grundsätzlich ablehnend gegenüber zeigte, muss diese ihre Reformen mit der eigenen Mehrheit durchsetzen und eine konstruktive Debatte ist hierbei – wie erläutert – nicht zu erwarten. Dieses unilaterale Vorgehen des Mitte-Rechts-Lagers wiederum wird von der Opposition als illegitim dargestellt. Chiappetti als Kritiker der aktuellen Opposition wirft dieser daher vor, undemokratischerweise ein Vetorecht hinsichtlich einer Verfassungsreform zu beanspruchen (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 80).

## Fazit

Es wurde in der Arbeit gezeigt, dass der Präsident im Italien der „zweiten“ Republik eine zentrale Rolle einnimmt. Schon Cossiga stand im Mittelpunkt des politischen Geschehens und seine Amtszeit markiert den Wendepunkt, an dem sich die Rolle des Präsidenten zu wandeln beginnt. Scalfaro

---

<sup>21</sup> Beschließen die Parlamentskammern eine Verfassungsreform nur mit einer absoluten Mehrheit anstatt einer Zweidrittelmehrheit, so ist ein Verfassungsreferendum möglich (Art. 138 Costituzione).

war dann in den 90er Jahren wohl der Präsident, der am entscheidensten in das Geschehen eingreifen musste und besonders bei der Regierungsbildung und der Entscheidung über die Parlamentsauflösung bzw. dessen Nicht-Auflösung zentral war. Man sprach vor dem Hintergrund des *governo presiden-ziale* Dinis schon davon, es habe sich ein semipräsidentielles System oder ein „presidenzialismo

atipico“ (Tebaldi, 2005, S. 309) entwickelt. Ermöglicht wurde seine zentrale Stellung durch die Instabilität des Parteiensystems.

Mit der - vorläufigen – quantitativen Stabilisierung des bipolaren Parteiensystem gegen Ende der 90er Jahre stehen die Präsidenten weniger hinsichtlich Regierungsbildung und Parlamentsauflösung, sondern ihrer *garanzia di costituzionalità* im Vordergrund. Dies ist direkt mit der Person Berlusconi und seinen Interessenskonflikten verbunden, der seit 2001 mit nur zwei Jahren Unterbrechung Ministerpräsident ist. Darüberhinaus besteht unter den politischen Akteuren kein Konsens über die *rules of the game*. Der Präsident ist hier gefragt, um den politischen Diskurs zu moderieren und so Funktionalität und Verfassungsmäßigkeit zu garantieren. Da sich sein Eingreifen häufig gegen Vorhaben einer Regierung Berlusconi richtet bzw. seine Meinung vom Mitte-Links-Lager für die Unterstützung der eigenen Position instrumentalisiert wird, ist das Mitte-Rechts-Lager kritisch gegenüber den Präsidenten eingestellt.

Auch mit dem *fattore „B“* verbunden ist die Gefahr einer Konzentration ökonomisch-politisch medialer Macht in den Händen des Ministerpräsidenten. Um zu verhindern, dass die Exekutive hier die anderen Institutionen, insbesondere das Parlament und die Opposition dominiert, sind die Präsidenten zu deren Schutz eingetreten.

Fusaro fasst die Entwicklung der „zweiten“ Republik folgendermaßen treffend zusammen:

„Infatti, ogni presidente è stato un po' simbolo, un po' arbitro, un po' mediatore; alcuni hanno provato a fare il capitano; di recente si sono fatti tutori: tutore attivo, fino ad esercitare funzioni d'indirizzo politico [...]; tutore misurato a fronte dei rischi di un potere ipermaggioritario [...].“ (Fusaro, 2006, S. 6)

Die zunehmend zentrale Stellung des Präsidenten und sein verstärktes Engagement werfen die Frage auf, ob seine verfassungsrechtliche Konzeption angemessen ist. Eine wirklich konstruktive Debatte wird verhindert durch parteipolitische und individuelle Interessen, durch einen Mangel geteilter Grundwerte und Prinzipien sowie vor allem durch die Person Silvio Berlusconi und die Angst der derzeitigen Opposition vor dessen weiterer Stärkung.

Eine weniger zentrale Stellung des Präsidenten durch eine Konsolidierung der „zweiten“ Republik ist derzeit nicht zu erwarten. Die Abspaltungsbestrebungen Gianfranco Finis von Berlusconis *Popo-*

*lo della libertà* (Pdl) veranschaulichen die Fragilität des Parteiensystems. Würde eine Verfassungsreform die lokale und regionale Autonomie weiter stärken, wie es die Lega Nord fordert, würde also beispielsweise der *bicameralismo perfetto* durch einen *bicameralismo differenziato* ersetzt und würde der Ministerpräsident mit weiteren Kompetenzen ausgestattet und somit noch mächtiger, würde der Aufgabenbereich des Präsidenten in seiner Garantiefunktion sogar noch größer (vgl.: Chiappetti, 2008, S. 130). Zwar hat die Praxis gezeigt, dass der Präsident in seiner unbestimmten Konzeption sich gleich einem Chamäleon seiner Umwelt anzupassen vermag, seine immer zentrale Stellung, die er in der „zweiten“ Republik einnimmt, lässt aber berechtigterweise Zweifel aufkommen, ob der Präsident noch *super partes* ist. Daher ist eine konstruktive, sachliche Debatte über den Reformbedarf des Amts des Staatspräsidenten umso wichtiger. Diese wird aber erst möglich sein, wenn der *fattore* „B“ wegfällt.

## Literaturverzeichnis

Amaroli, Paolo (1995): Italiens Regierung – Im Schatten des Quirinal-Palastes, in: Graf Ferraris, Luigi Vittorio / Trautmann, Günter / Ulrich, Hartmut (Hrsg.): Italien auf dem Weg zur „zweiten Republik“?, Berlin / Bern / New York, S. 73-105.

Amato, Giuliano (2004): Una riforma sbagliata, in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 27-31.

Baldassarre, Antonio (2004): Se si „politicizza“ la Costituzione, in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 38-44.

Bassanini, Franco (2004): La strutture dei sistemi democratici e l’acquis del costituzionalismo moderno (ovvero: come si scardina la Costituzione repubblicana ma non si chiude la transizione istituzionale), in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 45-84.

Battastini, Giorgio (2002): E Ciampi convoca Berlusconi “Questa legge può migliorare”, in: la Repubblica, 10.10.2002, S. 8.

Bin, Roberto (2004): Riforme costituzionali: Come si esce dallo Stato costituzionale di diritto, in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 85-103.

Bull, Martin J. / Newell, James L. (2009): Still the Anomalous Democracy? Politics and Institutions in Italy, in: Heywood, Paul / Thompson, Helen (Hrsg.): Government and Opposition, Jg. 44, Nr. 1, S. 42-67.

Bull, Martin / Pasquino, Gianfranco (2007): A Long Quest in Vain: Institutional Reforms in Italy, in: West European Politics, Jg. 30, Nr. 4, S. 670-691.

Breda, Marzio (2006): La Guerra del Quirinale. La difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi, Mailand.

Breda, Marzio (2010a): Quel <<consulto informale>>, in: Corriere della sera, 4.8.2010, S. 5.

Breda, Marzio (2010b): Napolitano e i governi tecnici: esistono soltanto quelli politici, in: Corriere della Sera, 14.8.2010, S. 3.

Capotosti, Piero Alberto (1980): Presidente della Repubblica e formazione del governo, in: Studi parlamentari e di politica istituzionale, Nr. 47, S. 41-62.

Caretti, Paolo / De Siervo, Ugo (2006): Istituzioni di Diritto Pubblico, 8. Aufl., Turin.

Chiappetti, Achille (2005): La Costituzione della II repubblica. La fine del mito del federalismo, Turin.

Chiappetti, Achille (2008): La Costituzione Ritrovata. Saggi sulla costituzione italiana vivente, Turin.

Clementi, Francesco (2004): Sul presidente della Repubblica: Prime annotazioni, in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 345-353.

Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Jg. 8, Nr.2, S. 165-187.

Duverger, Maurice / Lijphart, Arend / Pasquino, Gianfranco (1997): A New Political System, in: European Journal of Political Research, Jg. 31, S. 125-146.

Fabbrini, Sergio (2000): Political Change without Institutional Reform? What Can We Learn From the Italian Crisis of the 1990s?, in: International Political Science Review, Jg. 21, Nr. 2, S. 173-196.

Fuchs, Henry / Griebenow, Christian Julius (2007): Institutioneller Wandel in Italien, Saarbrücken.

Fusaro, Carlo (2003): Il presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno, Bologna.

Fusaro, Carlo (2006): Cosa è e cosa fa il presidente della repubblica. Originaria (e inesorabile?) ambiguità di un tutore dell'Italia che può tutto e niente, in: Il Riformista, Ausg. 8.5.2006, S. 1-7.

Giannini, Massimo (2006): Ciampi. Sette anni di un tecnico al Quirinale, Turin.

Grion, Luisa (2010): Lavoro, il Pdl „sfida“ Napolitano – un emendamento rilancia l'arbitrato, in: La Repubblica: Jg. 35, Nr. 116, 18.05.2010, S. 6.

Ignazi, Piero (2004): Perché una riforma in senso primo-ministeriale è inutile, in: Ceccanti, Stefano / Vassallo, Salvatore (Hrsg.): Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna, S. 363-371.

Köppl, Stefan (2003): Italien: Transition ohne Reform? Gescheiterte Anläufe zur Verfassungsreform 1983-1998 im Vergleich, Stuttgart.

Köppl, Stefan (2006): Machtwechsel um Haaresbreite: Die Parlamentswahlen in Italien vom 9./10. April 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 37, Nr. 34, S. 746-763.

Lopapa, Carmelo (2010): Berlusconi oggi da Napolitano – sul tavolo il nodo delle riforme, in: *La Repubblica*, Jg. 17, Nr. 2, 11.01.2010, S. 10.

Mania, Roberto (2010): Il Colle attende la soluzione: "Il braccio di ferro allontana il confronto su nodi più seri", online im Internet: [http://www.repubblica.it/economia/2010/08/27/news/il\\_colle\\_attende\\_la\\_soluzione\\_il\\_braccio\\_di\\_ferro\\_allontana\\_il\\_confronto\\_su\\_nodi\\_pi\\_serri-6540816/](http://www.repubblica.it/economia/2010/08/27/news/il_colle_attende_la_soluzione_il_braccio_di_ferro_allontana_il_confronto_su_nodi_pi_serri-6540816/), online am 2.9.2010.

Milella, Liana (2009): Così punta alla Grande Riforma – „Presidenzialismo prima del 2013“, in: (il lunedì de) *la Repubblica*, Jg. 16, Nr. 40, 12.10.2009, S. 3.

Morbidelli, Giuseppe (2004): Il ruolo del Presidente della Repubblica nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004, in: Calderisi, Peppino / Ciontiolo, Fabio / Pitruzzella, Giovanni (Hrsg.): *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, S. 105-113.

Napolitano, Giorgio (2009): Il messaggio di giuramento, in: Società editrice il Mulino (Hrsg.): *Il patto che ci lega*, Bologna, S. 37-49.

Newell, James L. (2006): The Italian election of May 2006: Myths and realities, in: *West European Politics*, Jg. 29, Nr. 4, S. 802-813.

o. A. (2010): Napolitano risponde alle accuse del Pdl - "Tradisco Carta? Chiedano impeachment", online im Internet: [http://www.repubblica.it/politica/2010/08/16/news/napolitano\\_impeach-6317523/](http://www.repubblica.it/politica/2010/08/16/news/napolitano_impeach-6317523/), zugegriffen am 2.9.2010.

Pasquino, Gianfranco (1999): The election of the tenth President of the Italian Republic, in: *Journal of Modern Italian Studies*, Jg. 4, Nr. 3, S. 405-415.

Pasquino, Gianfranco (2003a): The Ciampi presidency, in: Blondel, John / Segatti, Paolo (Hrsg.): *Italian Politics. The Second Berlusconi Government*, Oxford, S. 95-111.

Pasquino, Gianfranco (2003b): The government, the opposition and the President of the Republic under Berlusconi, in: *Journal of Modern Italian Studies*, Jg. 8, Nr. 4, S. 485-499.

Pasquino, Gianfranco (2003c): La presidenza Ciampi, in: Blondel J. / Segatti P. (Hrsg.): *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*, S. 115-134.

Pasquino, Gianfranco (2006): The election of the eleventh President of the Italian Republic, in: *Journal of Modern Italian Studies*, Jg. 11, Nr. 4, S. 532-542.

Pasquino, Gianfranco (2007): Italian politics: No improvement in sight, in: *Journal of Modern Italian Studies*, Jg. 12, Nr. 3, S. 273-285.

Pitruzzella, Giovanni (1997): *Forme di governo e trasformazioni della politica*, 3. Ausgabe, Bari.

- Pitruzzella, Giovanni (2004): Il Governo del Premier, in: Calderisi, Peppino / Ciontiolo, Fabio / Pitruzzella, Giovanni (Hrsg.): La Costituzione promessa, Soveria Mannelli, S. 5-27.
- Pombeni, Paolo (2009): Introduzione, in: Società editrice il Mulino (Hrsg.): Il patto che ci lega, Bologna, S. 7-33.
- Rossi, Stefano (2006): La presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale, o.O.
- Sartori, Giovanni (2001): Il Presidente super partes, in: Corriere della Sera, 2.11.2001, S. 1.
- Sartori, Giovanni (2002): Io e le parole di Ciampi, in: Corriere della Sera, 21.2.2002, S. 1.
- Sartori, Giovanni (2004): Opposizione e oppositori, in: Bassanini, Franco (Hrsg.): Costituzione – una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti, Florenz, S. 269-273.
- Scarpa, Riccardo (1999): Scalfaro, Rom.
- Tebaldi, Mauro (2005): Il Presidente della Repubblica, Bologna.
- Tebaldi, Mauro (2006): Il formalismo del Presidente della Repubblica italiana. Fisiologia o patologia istituzionale?, in: Teoria politica, Jg. 22, Nr. 2, S. 131-150.
- Trautmann, Günter (1995): Italien auf dem Weg zur „zweiten Republik“? – Reformkrise und Machtpatt in einer polarisierten Parteienlandschaft, in: Graf Ferraris, Luigi Vittorio / Trautmann, Günter / Ulrich, Hartmut (Hrsg.): Italien auf dem Weg zur „zweiten Republik“?, Berlin / Bern / New York, S. 431-442.
- Vassallo, Salvatore / Ceccanti, Stefano (2004): Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento, in: Ceccanti, Stefano / Vassallo, Salvatore (Hrsg.): Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna, S.15-68.
- Zohlhöfer, Reimut (2002): Das italienische Parteiensystem nach den Wahlen: Stabilisierung des fragmentierten Bipolarismus oder Rückkehr zur „ersten Republik“?, in: Zparl, Jg. 33, Nr. 2, S. 271-290.

# ERKLÄRUNG