# Referenden als Kontrollinstrument?

## Ein alternativer Mechanismus demokratischer Kontrolle in vergleichender Perspektive am Beispiel Italiens und Irlands

**Anna Capretti**

Die Dissertation kann wie folgt zitiert werden:

urn:nbn:de:hbz:468-20141105-160542-5
[http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=urn%3Anbn%3Ade%3Ahbz%3A468-20141105-160542-5]

# Referenden als Kontrollinstrument? Ein alternativer Mechanismus demokratischer Kontrolle in vergleichender Perspektive am Beispiel Italiens und Irlands

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie
im Fachbereich G - Bildungs- und Sozialwissenschaften
der Bergischen Universität Wuppertal

vorgelegt von
Anna Capretti
aus Gütersloh

Wuppertal, im August 2013

Vom Fachbereich G - Bildungs- und Sozialwissenschaften als Dissertation angenommen am
27. Oktober 2014

Tag der Disputation 27. Oktober 2014

Gutachter Prof. Hans J. Lietzmann
apl. Prof. Wolfgang Bergem

**EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG:**

Hiermit erkläre ich an Eides Statt, dass ich die eingereichte Dissertation *„Referenden als Kontrollinstrument? Ein alternativer Mechanismus demokratischer Kontrolle in vergleichender Perspektive am Beispiel Italiens und Irlands“* selbstständig verfasst habe. Bei der Abfassung habe ich nur die in der Arbeit angegebenen Hilfsmittel benutzt und alle wörtlich oder inhaltlich übernommenen Stellen als solche gekennzeichnet. Die vorgelegte Dissertation hat weder in der gegenwärtigen noch in einer anderen Fassung einem anderen Fachbereich der Bergischen Universität Wuppertal oder einer anderen wissenschaftlichen Hochschule vorgelegen.

Anna Capretti

Wuppertal, den 5. August 2013

# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung....13
1.1 Untersuchungsgegenstand und Problemstellung: Kontrolle und Referenden in der Demokratie....13
1.2 Untersuchung der Kontrollwirkung von Referenden....16
1.3 Die Kontrolldimension in der Forschung zur direkte Demokratie....17
1.4 Grundhypothesen und Forschungsfragen zur Kontrollwirkung von Referenden....20
1.5 Methodisches Vorgehen....22
1.6 Eingrenzung des Forschungsgegenstandes....24
1.7 Aufbau und Gliederung....26
I Theoretischer Teil....27
2. Kontrolle....27
2.1 Begriff und Funktion von Kontrolle....27
2.1.1 Begriffsbestimmung....27
2.1.2 Kontrolleure und Kontrollierte....30
2.1.3 Quis custodiet ipsos custodes? Wer kontrolliert die Kontrolleure?....31
2.1.4 Der Gegenstand politischer Kontrolle....32
2.1.5 Der Maßstab politischer Kontrolle und ihre Sanktionsfähigkeit....33
2.2 Funktionsbestimmung politischer Kontrolle....35
2.2.1 Hemmt Kontrolle Macht(akkumulation)?....35
2.2.2 Hat Kontrolle etwas mit Verantwortung zu tun?....36
2.2.3 Kontrolle als Integrations- und Informationsverarbeitungssystem....37
2.2.4 Hebt sich Kontrolle von den anderen Staatsfunktionen ab?....38
2.3 Parlamentarische Kontrolle....38
2.3.1 Definition von parlamentarischer Kontrolle....39
2.3.2 Instrumente der parlamentarischen Kontrolle....40
2.3.3 Funktion parlamentarischer Kontrolle und die komplementäre Kontrollfunktion von Referenden....41
2.2.4 Kontrolle als „Domäne der Opposition“?....42
2.4 Gewaltenteilung....43
2.4.1 Verantwortung und Gewaltenteilung....47
2.4.2 Gewaltenteilung in Italien....48
2.4.3 Gewaltenteilung in Irland....49

2.4.4 Die Medien als Kontrolleure – eine „vierte Gewalt“?.....49
2.5 Kontrolle durch Wahlen und Abstimmungen.....51
2.6 Ist Kontrolle messbar?.....53
3. Direkte Demokratie.....58
3.1 Direktdemokratische Verfahren: Nomenklatur und Wirkungsweise.....58
3.2 Direkte Demokratie und Medianwähler.....62
3.3 Über die Kompetenz der Bürger.....64
3.4 Referenden als Kontrollinstrumente.....69
4. Veto Player.....69
4.1Tsebelis in a nutshell - Handlungstheorie? Spieltheorie? Ökonomische Theorie der Politik (Rational Choice)?.....69
4.2 Vetospieler und Referenden.....76
4.3 Über Agenda-Setter.....82
5. Methode und Operationalisierung – Design der Untersuchung.....84
5.1. Most-similar-cases Design (MSCD).....84
5.2 Operationalisierung.....84
6. Zwischenfazit.....85
II Spezialisierung der Vetospielertheorie auf Italien und Irland: Der institutionelle Kontext.....87
7. Externe Vetospieler.....88
7.1 Externe Vetospieler in Italien.....88
7.1.1 Der Medianwähler.....88
7.1.1.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen.....89
7.1.1.2 Politische Kultur.....89
7.1.2 Der Staatspräsident .....91
7.1.3 Verfassungsgericht.....98
7.1.3.1 Die Corte Costituzionale.....99
7.2 Externe Vetospieler in Irland.....104
7.2.1 Der Medianwähler.....104
7.2.2 Der Staatspräsident (Uachtarán na hÈireann).....105
7.2.3 Der Supreme Court (Chúirt Uachtarach) und das High Court (An Ard-Chúirt) .....107
7.3 Zwischenfazit:.....109
8 Interne Vetospieler.....110
Regierung und Parlament.....110
8.1 Interne Vetospieler in Italien.....111

8.1.1 Regierung und Parlament....111
8.1.1.1 Parlament....111
a) Parlamentsaufbau....111
b) Vetospielerfunktion....118
8.1.1.2 Regierung....120
8.1.2 Die Parteien....127
a) Parteiensystem....127
b) Parteien als Vetospieler....136
8.1.3 Die katholische Kirche und weitere Interessengruppen....139
8.1.3.1 Die katholische Kirche....139
8.1.3.2 Interessengruppen....145
2.2.3Weitere Interessengruppen in Italien....146
a) Gewerkschaften in Italien....147
b) Arbeitgeberverbände....150
8.1.4 Die Massenmedien....152
8.1.4.1 Mediensystem....152
8.1.4.2 Zur medienrechtlichen Situation....156
8.1.4.3 Pressewesen....162
8.1.4.4 Medien als Vetospieler....165
8.2 Interne Vetospieler in Irland....167
8.2.1Regierung und Parlament....167
8.2.1.1 Regierung....167
8.2.1.2 Parlament - Oireachtas....170
a) Parlamentsaufbau....170
b) Das irische Wahlsystem – Ein Exkurs....173
c) Vetospielerfunktion....176
d) Die Bedeutung der Zweiten Kammer – Seanad Éireann....176
e) Kontrollfunktionen....178
8.2.2 Die Parteien....179
8.2.2.1 Parteiensystem....179
8.2.2.2 Parteien als Vetospieler....185
8.2.3Die katholische Kirche in Irland....185
8.2.4 Die Massenmedien....189
8.2.4.1 Das Mediensystem....189

8.2.4.2 Medien im Hinblick auf die Vetospielertheorie.....193
8.2.5 Weitere Interessengruppen in Irland.....193
8.2.5.1 Wichtige Interessengruppen in Irland.....193
8.2.5.2 Gewerkschaften .....195
9 Die historische Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente in Irland und Italien.....198
9.1 Die Gründungskonstellationen und das Referendum.....199
9.2 Das direktdemokratische Instrumentarium in Irland.....200
9.2.1 Die irische Referendumsregelung.....200
9.2.2 Procedere.....201
9.2.4 Vetospieler in Irland.....207
9.3 Italien.....207
9.4 Die Referendumsregelungen im Vergleich.....217
III Fallbeispiele.....218
10 Abstimmungen zur Verfassung.....219
10.1 Plebiszit vom 2. und 3. Juni 1946 in Italien:
Beibehaltung der Monarchie vs. Umwandlung in eine Republik.....219
10.1.1. Das Gründungsreferendum.....223
10.1.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler.....224
10.1.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit.....225
10.1.4 Externe Vetospieler: Die alliierten Siegermächte .....226
10.1.5 Interne Vetospieler: Die Kirche.....228
10.1.6 Externer Vetospieler: Der Monarch.....228
10.1.1.7 Externe Vetospieler: Das Kassationsgericht und das Verfassungsgericht.....228
10.1.8 Externe Vetospieler: Der Medianwähler.....229
a) Agenda-Setting.....230
b) Sach- und Personalfragen.....230
c) Package-Voting.....230
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung.....230
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots.....231
10.2 Referendum 1937 – Die irische Verfassung (Bunreacht na hÉireann).....232
10.2.1 Verlauf und Bedeutung.....232
10.2.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler.....239
10.2.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit.....241
10.2.4 Interne Vetospieler: Die Kirche.....242

10.2.5 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....243
10.2.6 Externe Vetospieler: Die britische Regierung....244
10.2.7 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....244
a) Agenda-Setting....244
b) Sach- und Personalfragen....245
c) Package-Voting....245
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen....245
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....246
10.2.8 Fazit....247
11 Vergleichende Analyse: Kontrolle im Rahmen der moralischen Ordnung ....247
Die Ehescheidung in Irland und Italien....247
11.1 Referendum 1974 – Ehescheidung....249
11.1.1 Die Bedeutung der Ehe für die römisch-katholische Kirche in Italien....249
11.1.2 Das Scheidungsreferendum in Italien: Ausgangslage....250
11.1.3 CC und Scheidungsreferendum....263
Das italienische Scheidungsreferendum aus der Vetospielerperspektive....263
Agenda Setting und Entscheidung durch die internen Vetospieler....264
11.1.4 Die parteipolitischen Vetospieler....264
11.1.5 Regierung....267
11.1.6 Kirche und Vatikan....268
Kontrollen durch externe Vetospieler....269
11.1.7 Verfassungsgericht....269
11.1.8 Medianwähler....269
a) Agenda Setting....270
b) Sach- und Personalfragen....271
c) Package-Voting....272
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung....272
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....272
11.1.8 Fazit....273
11.2 Ehe und Ehescheidung in Irland....274
11.2.1 Standortbestimmung der Institution der Ehe in Irland....274
11.2.2 Scheidungen und Scheidungsmöglichkeiten in der irischen Geschichte....277
11.2.3 Referendum 1986: Bedeutung und Verlauf der Abstimmung über das Recht auf Scheidung....281

11.2.4 Scheidungsreferendum 1995: Bedeutung und Verlauf.....288
11.2.5 Das Referendum im Jahre 1986 aus der Vetospielerperspektive.....295
11.2.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler.....295
11.2.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und die Regierungsmehrheit.....296
11.2.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche .....297
11.2.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht.....298
11.2.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler.....298
a) Agenda-Setting.....298
b) Sach- und Personalfragen.....299
c) Package-Voting.....299
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung.....299
e) Ausgewogenheit des Informationsangebotes.....300
11.2.5.6 Fazit.....300
11.2.6 Das Referendum 1995 aus der Vetospielerperspektive.....300
11.2.6.1 Ausgangslage.....300
11.2.6.2 Interne Vetospieler: Parteipolitischen Vetospieler.....301
11.2.6.3 Interne Vetospieler: Regierung und die Regierungsmehrheit.....301
11.2.6.4 Interne Vetospieler: Die Kirche .....302
11.2.6.5 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht.....302
11.2.6.6 Externe Vetospieler: Der Medianwähler.....303
a) Agenda-Setting.....303
b) Sach- und Personalfragen.....303
c) Package-Voting.....303
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung.....303
e) Ausgewogenheit des Informationsangebotes.....304
11.2.6.7 Fazit.....304
12 Vergleichende Analyse: Kontrolle im Rahmen der moralischen Ordnung. .....305
Die Abtreibungsdebatte.....305
12.1 Referendum 1981 – Schwangerschaftsabbruch in Italien: Bedeutung und Verlauf.....305
12.1.1 Das Abtreibungsreferendum in Italien aus der Vetospielerperspektive.....310
12.1.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler.....312
12.1.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit.....312
12.1.4 Interne Vetospieler: Die Kirche.....313
12.1.5 Externe Vetospieler: Der Staatspräsident.....313

12.1.6 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....313
12.1.7 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....314
a) Agenda-Setting....314
b) Sach- und Personalfragen....314
c) Package-Voting....314
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen....314
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....314
12.1.8 Fazit....315
12.1.8.1 Policy-Wandel und Vetopositionen....315
12.1.8.2 Kontrollwirkung: ....315
12.2 Exkurs: Weitere italienische Referenden zu Wertefragen....315
12.3 Die irische Abtreibungsdebatte....318
12.3.1 Referendum 1983 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf....319
12.3.2 Referendum 1992 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf....325
12.3.3 Referendum 2002 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf....328
12.3.4 Das Referendum im Jahr 1983 aus der Vetospielerperspektive....332
12.3.4.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler....332
12.3.4.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit....333
12.3.4.3 Interne Vetospieler: Die Kirche....335
12.3.4.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....336
12.3.4.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....337
a) Agenda-Setting....337
b) Sach- und Personalfragen....337
c) Package-Voting....338
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung ....338
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....338
12.3.5 Das Referendum im Jahr 1992 aus der Vetospielerperspektive....340
12.3.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler....340
12.3.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit....341
12.3.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche....341
12.3.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....341
12.3.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....342
a) Agenda-Setting....342
b) Sach- und Personalfragen....342

c) Package-Voting....342
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen ....342
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....343
12.3.6 Das Referendum im Jahr 2002 aus der Vetospielerperspektive....343
12.3.6.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler....343
12.3.6.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit....344
12.3.6.3 Interne Vetospieler: Die Kirche....344
12.3.6.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....344
12.3.6.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....345
a) Agenda-Setting....345
b) Sach- und Personalfragen....345
c) Package-Voting....345
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung....345
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....345
12.2.7 Fazit: ....346
13 Exkurs: Abstimmungen über Europäische Vertragsänderungen....346
13.1 Nizza-Vertrag 2001: Verlauf und Bedeutung....348
13.2 Nizza-Vertrag 2002: Verlauf und Bedeutung....351
13.3 Lissabon-Vertrag 2008: Verlauf und Bedeutung....352
13.4 Lissabon-Vertrag 2009: Verlauf und Bedeutung....356
13.5 Die Referenden zu den Verträgen von Nizza und Lissabon unter dem Aspekt der Vetospielertheorie....358
13.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler....358
13.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit....359
13.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche....360
13.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht....361
13.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler....362
a) Agenda-Setting....362
b) Sach- und Personalfragen....362
c) Package-Voting....362
d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung....362
e) Ausgewogenheit des Informationsangebots....363
13.6 Fazit....364
IV Conclusio: Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse....364

14.1 Zusammenfassung.....366
14.2 Bewertung.....369
V Literaturverzeichnis.....375
Monographien, Sammelwerke und Zeitschriftenartikel.....375
Quellen.....411
Abkürzungsverzeichnis.....436

# 1. Einleitung

## 1.1 Untersuchungsgegenstand und Problemstellung: Kontrolle und Referenden in der Demokratie

> *".....Mit den Institutionen ist die Kontrolle verknüpft. Diese ist eine Bedingung der Freiheit in der Demokratie. Die Kontrolle ist notwendig, weil Menschen im Besitz der Macht vielleicht ohne Ausnahme dazu neigen, diese zu mißbrauchen. Im demokratischen Staat darf keine Behörde, keine Instanz, keine handelnde Persönlichkeit ohne Kontrolle bleiben...."*
>
> [Karl Jaspers, 1967]

Wenn die Demokratie, intendiert als konsensorientierter, pluraler, öffentlicher Diskurs, die beste aller politischen Ordnungsformen ist, dann bedarf sie keiner Kontrolle. Aber ihr Überlegenheitsanspruch leitet sich gerade daraus her, die staatliche Macht, welche nur zum Wohl des Volkes ausgeübt werden darf, begrenzen, überwachen und kontrollieren zu können. Jede Machtausübung muss durch unabhängige Institutionen kontrolliert werden.

Obwohl die Legitimationskette im hierarchischen Staatsaufbau beim Volk beginnt, das seine Repräsentanten ins Parlament wählt und dieses wiederum in parlamentarischen Demokratien wie Italien und Irland die Regierung wählt, entsteht heute oftmals der Eindruck, dass sich der demokratisch legitimierte Ausdruck des Volkswillens, bis er über das Parlament, über die Regierung und den Verwaltungsapparat in Erscheinung tritt, schon längst verflüchtigt habe, da das Repräsentativsystem und sein Establishment sich gegenüber dem Bürger schon längst verselbständigt habe. In vielen westlichen Demokratien wie in Irland und Italien wird der effektive Einfluss des Volkes auf Verwaltungs-, Personal- und Sachentscheidungen in Umfragestudien oft als gering empfunden.

Die demokratische Mitwirkung des Volkes, vom alltäglichen Machtkreislauf praktisch ausgeschlossen, erschöpft sich für viele Kritiker im periodischen Wahlakt. Es lässt sich also die Frage stellen, ob das Volk dann noch Kontrolle ausübt. Und wenn nicht, eignen sich in diesem Zusammenhang möglicherweise Referenden um eine effektivere Kontrollausübung durch das Volk zu gewährleisten? Wenn nämlich die Demokratie als Sicherung des effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt verstanden wird, dann sollte im öffentlichen Diskurs regelmäßig eine Rückbesinnung auf das eigentliche, der Demokratie inhärente Prinzip der Volkssouveränität dringend stattfinden, wenn signifikante Bevölkerungsteile ihren Einfluss auf die Politik als gering empfinden. Oder dürfen die Kontrollierten, in diesem Fall das Volk als Untertan, die Kontrolleure nicht kontrollieren?

Die Aufteilung der Staatsgewalt auf drei verschiedene Machtträger bezweckt zunächst die Bändingung der Staatsmacht durch ein System des Miteinanders und Gegeneinanders, des Zusammenwirkens und des Kontrollierens. Das Strukturprinzip der Gewaltenteilung und die Ausgestaltung machtbeschränkender Institutionen sind Gegenstand der Gewaltenteilungslehre und bilden – seit Locke und Montesquieu – eine Konstante in der politischen Theorie und Ideengeschichte.

Wird aber aus heutiger Sicht das tradierte Gewaltenteilungsmodell, Erkennungszeichen jeder liberalen Demokratie, seiner Aufgabe noch gerecht? Kann es dem Entscheidungsprozess in etablierten Machtverteilungen noch wirksame Kontrollfunktionen entgegensetzen oder hat dieses Modell längst ausgedient?

In modernen pluralistischen Gesellschaften wird das überlieferte Gewaltenteilungsmodell

> *„wenigstens in gewissem Maße auch durch die soziologisch-politische Balance der einander widerstreitenden und sich wechselseitig beschränkenden und kontrollierenden Mächtegruppen übernommen (§ 22 II 1). Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen, Wirtschaftsverbände, Bauernverbände und Verbraucherorganisationen, weltanschauliche Gruppierungen und Kirchen treten je nach den anstehenden Fragen in unterschiedlichen Konstellationen in Konkurrenz miteinander und halten sich dadurch gegenseitig in Schach....“*[1]

Entscheidungen kommen also in diesem Modell in einem Gegen- und Miteinander von je nach Fall unterschiedlichen Mächtegruppen zu Stande. Doch welche Rolle spielt dabei noch das Volk? Sind die Präferenzen der Entscheidungsbetroffenen und Adressaten als Gesamtheit in das politische Gemeinwesen integriert? Wie steht es um die politische Kontrolle dieser Interessenintegration?

Die politische Kontrolle, begrenzt auf den engen Bereich der institutionellen politischen Akteure, ist Kernelement des demokratischen Prozesses: sie *„liegt nicht im Nachweis von Rechtsverstößen, sondern in der Offenlegung des Regierungs- und Staatshandelns, um Transparenz und subjektive Bewertungen zu ermöglichen“*[2], im Aufzeigen der Diskrepanz zwischen Regierungsprogramm und Regierungshandeln (Effizienz- und Richtungskontrolle). Diese Arbeit geht der Frage nach, inwiefern dem Referendum in Irland und Italien als direktdemokratischem Verfahren eine solche politische Kontrollwirkung im Entscheidungsprozess zukommt und wie effektiv diese Kontrolle wirkt.

Die Veröffentlichungsdichte zum Thema Direkte Demokratie – ungeachtet der weiterhin konträren Bewertung des Verfahrens – hat deutlich zugenommen. Sie geht einher mit einer größeren Formenvielfalt direktdemokratischer Verfahren und einer gestiegenen Nutzungshäufigkeit jener Instrumente. Diese konnte in den letzten zwei Dekaden eine einzigartige Wachstumsdynamik verzeichnen, verstärkt und vorangetrieben – nicht zuletzt – durch wachsenden Wohlstand und ein gestiegenes Bildungsniveau in vielen Staaten.

Die hohe Anzahl an Veröffentlichungen könnte den Anschein erwecken, als bedürfe es für jede weitere eingehende Beschäftigung mit dem Thema eigens einer Rechtfertigung. Dennoch fehlt es bisher an Untersuchungen der Frage nach den Effekten direkter Demokratie wie der Kontrollwirkung und dem Vetopotential, das in direktdemokratischen Beteiligungsrechten liegt und nicht im Sinne einer Agenda-Bestimmung. Dabei erscheinen gerade die Arbeiten von George Tsebelis gut geeignet für die Untersuchung der Kontrollwirkung von Referenden:

> *„Ein wichtiges Vetopotential, das in der vergleichenden Politikforschung bislang nicht die verdiente Beachtung gefunden hat, liegt in direktdemokratischen Beteiligungsrechten [...]. Sie können – theoretisch gesehen – parlamentarische Entscheidungsverfahren konterkarieren und zur Bildung von Vetokoalitionen gegen die Regierung beitragen.“*[3]

---

1 Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, München [9]1985, S. 293.

2 Lauth, Hans-Joachim: Die Kontrolldimension in der empirischen Demokratiemessung, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2000, S. 49-72, hier: S. 61f.

3 Czada, Roland: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, in: POLIS, Nr. 46/2000, S. 12; ferner (dazu) skeptisch Jung, Sabine: Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden 2001, S. 47f. und Tsebelis, George: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Multipartism, in: *British Journal of Political Science*, 3/1995, S. 289-325, hier: S. 325.

Umso erstaunlicher ist es auf der einen Seite, dass ausgerechnet Italien und Irland, die zwei Länder, welche neben der Schweiz und Liechtenstein, die meisten Volksabstimmungen weltweit vorzuweisen haben, in puncto „Referendumsforschung", wenn man es so bezeichnen mag, einen blinden Fleck in der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Literaturlandschaft bilden. Es erscheint daher bereits sinnvoll, die italienische und englischsprachige Literatur zu diesem Thema für die Diskussion im deutschen Kontext zu erschließen, denn die in diesen Ländern abgehaltenen Referenden waren oftmals *„Instrumente zur Lösung punktueller Politikblockaden"*.[4] Wolfgang Luthardt kommt zu der Schlussfolgerung, dass *„die Wirkungsweise von Institutionen direkter Demokratie historisch, funktionell und praktisch von den politisch-institutionellen Systemkontexten und den dort agierenden relevanten Politikakteuren abhängt."*[5]

Forschungsfragestellungen der direkten Demokratie fokussieren auf der anderen Seite oftmals auf die Inputseite der Partizipation. Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft ist demnach die öffentlich vertretene, diskursive Partizipation und Artikulation des politischen Willens eines jeden Bürgers am politischen Tagesgeschehen (das, was sich im Angelsächsischen mit dem Begriff des politischen *„common sense"* etabliert hat und Politik als von „unten nach oben" diskursiv vermittelte Inhalte kollektiven Handelns versteht). Partizipation bedeutet Mitbestimmung und Schaffung von Demokratie von ihren Wurzeln her. Sie gehört zu den Inputfunktionen des politischen Systems und ist an der Schnittstelle zwischen politischem System und ihrer Umwelt positioniert.

Partizipationsmöglichkeiten können in demokratischen Systemen unterschiedlich ausgestaltet sein. Als wichtigste Möglichkeit kann zunächst das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit gelten. Darüber hinaus können Beteiligungsrechte auf unterschiedliche Weise institutionalisiert sein, etwa in Form von Anhörungen, aber auch traditionell über Parteien oder Verbände. Auch direktdemokratische Verfahren, also etwa Volksbegehren, fakultative oder obligatorische Referenden ermöglichen eine Beteiligung im Sinne einer direkten Entscheidung der Stimmberechtigten in Sachfragen. Damit sind sie jedoch keine reinen Partizipationsverfahren auf der Inputseite. Während Volksbegehren ermöglichen, neue Vorlagen zu formulieren und somit zunächst auf der Inputseite anzuordnen sind, ermöglichen fakultative und obligatorische Referenden hingegen Entscheidungen auf der Outputseite: Obligatorische Referenden institutionalisieren dabei Volksabstimmungen, die zu bestimmten Rechtsmaterien verpflichtend durchzuführen sind (vor allem Verfassungsfragen); fakultative Referenden ermöglichen es, parlamentarische Beschlüsse unter bestimmten Bedingungen, also etwa durch Sammlung einer bestimmten Zahl von Unterschriften, zur Abstimmung zu bringen.

Gegenstand der Arbeit sind direktdemokratische Verfahren, vor allem Volksabstimmungen, die den Anspruch auf Mitwirkung in einem dezisiven Verfahren zum Abschluss bringen. Die unmittelbare Selbstbeteiligung gilt als ein demokratisches Korrektiv gegenüber den Entscheidungen der Repräsentativorgane und ihrer möglichen Entfremdung vom unmittelbaren Volkswillen.[6] Die vorliegende Arbeit

---

4 Siehe dazu das Fazit von Wolfgang Luthardts Habilitationsschrift: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 175 und die Conclusio von Anna Capretti: Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien, Frankfurt a. M. 2001, S. 167ff.

5 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 175.

6 Behr, Hartmut: Moderne Theorien der Demokratie und Konzeptionen politischer Partizipation, in: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich, Opladen/Wiesbaden 1999, S. 39-60, hier: S. 53.

beschäftigt sich – wie schon der Titel verspricht – mit der Frage, ob und inwieweit sich direktdemokratische Verfahren zum Kontrollinstrument eignen. Anders gefragt: Können Kontrollinstrumente – ggf. auch das bloße Vorhandensein von Kontrollinstrumenten –, und in diesem Fall Referenden, einen Beitrag zur Optimierung des konstitutionellen Designs demokratischer Institutionen leisten?
Die Frage ob „repräsentative" und „direkte Demokratie" einander gegenüberstehen, steht dabei nicht im Vordergrund, ebenso wenig die konträre Frage, ob verfassungsrechtlichen Institutionen repräsentativer Demokratie gegenüber einem direktdemokratischen Modell abgelehnt werden sollen. Denn direkte und repräsentative Demokratie werden nicht als Gegensatz behandelt: Direkte Demokratie wird als eine Ergänzung des repräsentativen Systems betrachtet, also als ein komplementäres Strukturelement,[7] das nicht als losgelöst von ihr verstanden werden soll.
Für die Erfassung der Kontextbedingungen sowie des Handelns der politischen Akteure, die ggf. hier als Vetospieler eine effektive Kontrollmacht ausüben können, werden Fallstudien von direktdemokratischen Prozessen näher betrachtet. Ausgehend von den institutionellen Charakteristika zweier bestimmter politischen Systeme (Irland und Italien) soll die Wirkung der Direkten Demokratie auf die politischen Institutionen und die Rückwirkung dieser institutionalisierten Form von Demokratie auf andere politische Akteure im politischen System analysiert werden, indem sich die Untersuchung von der Richtung her auf die *„policy outcomes"* richtet.[8]

## 1.2 Untersuchung der Kontrollwirkung von Referenden

Wenn man davon ausgeht, dass Kontrolle keine aktive Setzung ist, sondern lediglich die Überprüfung einer Handlung oder Entscheidung anhand bestimmter Maßstäbe, dann ließe sich die Kontrolle als Entscheidung sekundärer Kategorie definieren, weil sie der politischen Entscheidung logisch und zeitlich nachgestellt ist. Wenn nun aber das Referendum als Kontrollinstrument definiert wird, könnte man rein definitorisch die Kritik anbringen, dass das Referendum an sich schon ein Akt der Entscheidung ist. In der Tat handelt es sich dabei um einen Akt der Entscheidung, aber um einen im Sinne der Kontrolldimension, da eine bereits gefällte Entscheidung seitens der Amtsinhaber oder Mandatsträger auf dem Prüfstand steht.
Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Annahme, Referenden würden die Arbeit der Parlamente behindern bzw. blockieren. Aus diesem Grund soll das Referendum als politisches „Kontrollinstrument" analysiert und hinsichtlich seiner Funktion in Beziehung zu anderen Kontrollträgern gesetzt werden. Es wird untersucht, inwiefern Referenden eine Kontrolle bezüglich der Akzeptanz von und Unterstützung für konkrete Entscheidungen darstellen.
Um diese Frage zu beantworten werden dabei zunächst die Fragen gestellt: Was versteht man unter Kontrolle? Wie ist Kontrolle organisiert und wer übt sie jeweils aus?
In einem zweiten Schritt wird dann die Frage gestellt, ob Referenden eine Kontrollfunktion zugebilligt werden kann, die über die eventuelle Kontrollfunktion von Wahlen hinaus geht.

---

7 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Berlin 1994, S. 48.

8 Vgl. Fuchs, Dieter: Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus und des Veto-Spieler-Ansatzes, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2000, S. 27-48, hier: S. 28.

Diese Fragen lassen sich besser beantworten, wenn man die jeweils betreffenden Akteurskonstellationen, die für die jeweiligen Entscheidungen wesentlich sind (die hier entsprechend der Arbeiten von Tsebelis als Vetospieler betrachtet werden) und die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen, d. h. die italienische und die irische Verfassungsordnung, in denen die jeweiligen Kontrollsysteme wirksam sind, näher betrachtet und systematisch analysiert.

Im folgenden soll der Kontrollbegriff näher präzisiert und im Hinblick auf den Tätigkeits- und Kompetenzbereich staatlicher Akteure entwickelt werden. Ferner sollen die Bedingungen, die Leistungsfähigkeit sowie die speziellen Möglichkeiten und Grenzen des Referendums aufgezeigt werden, weil nur dann dem Referendum – sollte es sich tatsächlich auf der Basis der erarbeiteten Fällen als *„Kontrollinstrument" erweisen – ein „funktionsadäquate[r] Platz in der verfassungsrechtlichen Funktionenordnung"*[9] zugewiesen kann.

Die Ausgangsfragen dieser Arbeit sind:

- Üben direktdemokratische Institutionen eine effektive Kontrollfunktion gegenüber Parlamenten aus? Oder, anders ausgedrückt: dienen Referenden dazu, die Macht der Regierung bzw. die Kontrollmacht der Parlamente in bestimmten Bahnen zu lenken?
- Sind diejenigen, die ein Regelungsanliegen auf der politischen Tagesordnung setzen auch diejenigen, die nach erfolgter Abstimmung den Sieg davontragen, so dass keine effektive Kontrolle stattfindet? Gewinnen bei Referenden immer die Agenda-Setter?
- Sind alle direktdemokratischen Verfahren gleichermaßen für die Kontrollaufgabe geeignet? Führen Referenden zu einer Blockierung von Reformen oder sind sie Impulse für Veränderungen? Unter der Annahme, dass politische Akteure nutzenorientiert handeln erfordern mehrheitsfähige Entscheidungen Konsensmaßnahmen, die wiederum zu langwierigen Entscheidungsprozessen und entsprechend hohen Transaktionskosten führen. Wäre es dann nicht sinnvoller alternative Entscheidungsmechanismen einzuführen?
- Unter welchen Bedingungen werden Referenden zu Vetospielern oder -punkten?
- Kann in der durch Auftrag bestimmten Beziehung zwischen Volk und Parlament Kontrolle institutionalisiert werden?
- Und, sofern dies zutrifft, in welchen Umfang und mit welcher Intensität wird Kontrolle durch das Volk in der Verfassungsordnung verwirklicht?

## 1.3 Die Kontrolldimension in der Forschung zur direkte Demokratie

Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Anzahl der Publikationen zum Thema „Direkte Demokratie" in den letzten Jahren exponentiell gestiegen, wenngleich eher wenige davon den Schwerpunkt auf Irland gesetzt haben.[10] Erstaunlicherweise ist selbst auf der grünen Insel das Literaturangebot über Partizipati-

---

9 Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 3.

10 Als Ausnahmen seien hier erwähnt: Gallagher, Michael: Ireland: the referendum as a conservative device?, in: Gallagher, Michael/Uleri, PierVincenzo (Hrsg.): The Referendum Experience in Europe, London 1996, S. 86-105; Olaf Danzer. Irland und Italien. Auf dem Weg zu einer Referendumsdemokratie, Berlin 1995 (unveröffentlichte Magister-Arbeit), und - aus der skandinavischen Literatur - ein Vergleich direkt demokratischer Instrumente zwischen Irland und Dänemark (Suksi, Markku: Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht 1993, S. 183-190) erwähnt.

on dünn gesät, und das, obwohl es an Anschauungsmaterial nicht mangelt und die Bedeutung des obligatorischen Referendums für Vertragsfragen der Europäischen Union nicht unerheblich ist. Nahezu unüberblickbar hingegen ist der Fundus italienischer Literatur zum Thema, allerdings ist die Rezeption des Referendums fast ausschließlich juristischer Natur.[11]

Zu den international vergleichend angelegten Arbeiten, die zumindest am Rande die direkte Demokratie in Italien und Irland behandeln, zählen die Überblicksdarstellungen von Butler und Ranney,[12] Magleby,[13] Möckli[14] und Luthardt,[15] wobei bei der nicht immer vollständigen Betrachtung der politischen Institutionen die historische Dimension vernachlässigt wird.

Trotz der zunehmenden Häufigkeit von Publikationen zum Thema „Direkte Demokratie" im deutschsprachigen Raum, bleibt die Begriffsverwendung der Termini „Direkte Demokratie" und „Plebiszit" weiterhin unscharf, da diese als Synonyme für alle vom Volk zu treffenden Sachentscheidungen (ihre Vorstufen inbegriffen) verwendet werden: Es werden ferner immer undifferenziert z. B. die Durchführung von Bürgerhaushalten, die Direktwahl des Bürgermeisters oder die Volksbefragungen zur direkten Demokratie dazu gezählt, obwohl diese sich von direktdemokratischen Referenden zumindest in der Wirkung oft deutlich unterscheiden.[16]

Allgemein zur direkten Demokratie und deren taxonomische Einordnung im jeweiligen Instititionengefüge sei auf Schiller,[17] Schiller/Mittendorf,[18] Gallagher/Uleri,[19] Heussner und Jung[20] sowie Jung und Knemeyer[21] hingewiesen. Die Wirkung von direkter Demokratie auf verschiedene *Policies* wird in einer Studie von Lupia und Matsusaka[22] thematisiert, wobei sie ein positives Fazit zum Gebrauch direktdemokratischer Verfahren ziehen sowie in der akribischen Dissertation von Glaser über „Direkte Demokratie in Kalifornien" behandelt, wenngleich hier lediglich auf Kalifornien bezogen.[23]

Als Residualfunktion etikettiert führt die Kontrolle in den meisten Arbeiten noch ein Nischendasein in der politikwissenschaftlichen Literaturlandschaft allgemein wie in den Arbeiten zur direkten Demokratie; das Thema „Kontrolle" ist seit Jahrzehnten nur selten monographisch behandelt worden. Wenn man von Karl Loewensteins *„Political Power and the Government Process"*, zu Deutsch „Verfassungslehre", aus dem Jahr 1957 bzw. 1969 absieht, dessen Kontrollbegriff und –verständnis die staatsrechtliche

---

11 Umgekehrt gibt es, verständlicherweise, auch keine Beschäftigung der italienischen und irischen Wissenschaft mit der deutschen Direkten Demokratie.

12 Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy, Washington $^{2}$1994.

13 Magleby, David B.: Direct legislation. Voting on ballot propositions in the United States, Ann Arbor 1984.

14 Möckli, Silvano: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern/Stuttgart/Wien 1994.

15 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994.

16 Siehe: Vorländer, Hans: Demokratie. Informationen zur politischen Bildung, 284/2004, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 47.

17 Schiller, Theo (Hrsg.): Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt a. M./New York 2002.

18 Schiller, Theo/Mittendorf, Volker: Neue Entwicklungen der direkten Demokratie, in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, S. 7–22.

19 Gallagher, Michael/Uleri, PierVincenzo (Hrsg.): The Referendum Experience in Europe, London 1996.

20 Heußner, Herman K/Jung, Otmar: Einleitung., in: Heußner, Herman K; Jung, Otmar (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid - Geschichte - Praxis – Vorschläge, München $^{2}$2008, S. 7–19.

21 Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg): Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001.

22 Lupia, Arthur/Matsusaka, John G.: Direct Democracy. New Approaches to Old Questions, in: *Annual Review of Political Science*, 2004, S. 463-482.

23 Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997.

und politikwissenschaftliche Diskussion entscheidend geprägt hat, haben sich seitdem Brunner[24], Krebs[25], Scheuner[26], Ellwein[27], Holtmann/Patzelt[28] und jüngst Lauth[29] eingehend damit beschäftigt. Meistens jedoch geht es dabei „nur“ um die parlamentarische Kontrolle.

In Italien hat sich Carlo Chimenti umfassend mit dem Thema „Kontrolle“ beschäftigt. Seine Abhandlung *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano* aus dem Jahre 1974[30] ist der erste Versuch, ein idem sentire festzuhalten. Auch er steht vor dem Dilemma, ob Kontrolle eher als *„ingerenza-dominio“* (Einfluss) oder *„verificazione-riscontro“* (Überprüfung) zu werten sei,[31] entscheidet sich dann für letztere Option. Unter den Zeitschriftenartikeln zur Exekutivkontrolle stechen Paul Pennings Fuzzy-Set-Analyse[32] sowie vergleichende Analyse in parlamentarischen Demokratien von Kaare Strøm[33] und Harfst/Schnapp[34] hervor.

Eine ungeahnte Popularität hat in den letzten Jahren auch der wieder entdeckte Neo-Institutionalismus erfahren, unter den sich auch die auf George Tsebelis zurückgehende Vetospieler-Theorie subsumieren lässt. Die *„zumindest implizit dem handlungsorientierten Paradigma rationaler neo-institutioneller Theorien folgt“*.[35] Die Vetospielertheorie untersucht, inwieweit die Anzahl der Akteure (Vetospieler), die politische Distanz zwischen ihnen und die innere Kohäsion von kollektiven Akteuren Reformen zulassen oder blockieren.

Sie geht von der Überlegung aus, dass Vetospieler innerhalb eines politischen Prozesses die Möglichkeit haben, Entscheidungen zu verhindern und fragt, unter welchen Bedingungen Änderungen zu Stande kommen. Dabei geht Tsebelis explizit auch vom Referendum als Vetospieler aus.[36]

Auf diesen wiederum beziehen sich mehrere Politologen, wobei die Implikationen von Tsebelis' Ansatz jedoch zum Teil nur ansatzweise rezipiert wurden. Im Fahrwasser der in Mode gekommenen Vetospie-

---

24 Brunner, Georg: Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972.

25 Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984.

26 Scheuner: Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat. Die Eingrenzung der Macht in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1977.

27 Ellwein, Thomas: Über die politische Verantwortung, Konstanz 1978.

28 Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg): Kampf der Gewalten. Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie, Opladen 2004.

29 Lauth, Hans-Joachim: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden 2001.

30 Chimenti, Carlo: Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano, Mailand 1974.

31 Chimenti, Carlo: Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano, Mailand 1974, S. 13 und S. 25f.

32 Pennings, Paul: Beyond dichotomous explanations: Explaining constitutional control of the executive with fuzzy-sets, in: *European Journal of Political Research*, 42/2003, S. 541-567.

33 Strøm, Kaare: Delegation and Accountability in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37/2000, S. 261-289.

34 Harfst, Philipp/Schnapp, Kai-Uwe: Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. Veröffentlichungsreihe der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2003.

35 Merkel, Wolfgang: Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 2/2003, 255-274, hier: S. 255. Immer mehr Einführungs- und Überblickswerke zählen Tsebelis' Theorie zu den Klassikern der Demokratieforschung, siehe auch: Blank, Florian (Hrsg.): Vetospieler in der Policy-Forschung, Wiesbaden 2012; Riescher, Gisela/Obrecht, Marcus/Haas, Tobias (Hrsg.): Theorien der vergleichenden Regierungslehre. Eine Einführung, München 2011 (Sozialwissenschaften 10-2012) und Blum, Sonja/Klaus Schubert: Politikfeldanalyse, [2]2011 Wiesbaden.

36 Tsebelis, George: Veto players. How political institutions work, New York 2002; Tsebelis, George/Hug, Simon: Veto Players and Referendums Around the World, in: *Journal of Theoretical Politics*, 4/2002, S. 465–515 (URL: http://jtp.sagepub.com/cgi/reprint/14/4/465.pdf, letzter Abruf am 02.04.2009).

ler-Theorie bewegen sich Studien wie die von Wagschal, Obinger,[37] Bandelow,[38] Strohmeier,[39] die Tsebelis zum Teil äußerst skeptisch rezipieren. Bemerkenswert und hilfreich für eine kritische Rezeption dieser Theorie sind zweifelsohne die Artikel von André Kaiser, Stefan Ganghof und Michael Stoiber, die den Vetospieler Ansatz konzise und präzise zusammenfassen. Auch die ausgezeichneten Arbeiten von Abromeit/Stoiber[40] und Stoiber[41] bieten ein sehr hilfreiches Werkzeug.[42]

Erwähnenswert und nicht uninteressant, wenngleich nicht zum Thema Direkte Demokratie, ist das Dissertationsvorhaben des Spaniers Victor Lapuente Giné über die Frage, ob das, was von Politikern während des Wahlkampfes versprochen wurde, tatsächlich von Bürokraten implementiert wird[43]. Diese Fragestellung lässt sich für die Frage nach der Umsetzung nach Referendumsentscheidungen adaptieren.

Eine weitere Herausforderung in der Anfertigung dieser Studie stellt der Umstand dar, dass neben Deutsch und Englisch als *lingua franca* auch Italienisch und Gälisch involviert sind. Für die Analyse des italienischen politischen Systems wurde in erster Linie auf italienische Primärliteratur zurückgegriffen. Das liegt zum einem daran, dass seit Große und Trautmann[44] nur Verzichelli und Cotta eine umfassende Analyse jenes politischen Systems[45] geliefert haben, zum anderem wurden gerade in den letzten Jahren in Italien zahlreiche, auch kritische, Studien zum Referendum und zum politischen System[46] veröffentlicht.

Für das Verständnis der irischen Gesellschaft und ihrer Geschichte fanden in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich die Untersuchungen Noetzels[47], Elverts[48], Gallaghers und Sinnotts[49] Eingang.

Mangels monografischen Schrifttums zur direkten Demokratie in Irland wurden zum größten Teil Zeitschriftenaufsätze und Zeitungsartikel herangezogen.

## 1.4 Grundhypothesen und Forschungsfragen zur Kontrollwirkung von Referenden

Diese Arbeit befasst sich mit der Kontrollwirkung von Referenden, indem analoge Ähnlichkeiten in vergleichbaren Fällen überprüft werden. Die Suche nach analogen Ähnlichkeiten ermöglicht das Ver-

---

37 Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen. Frankfurt a. M. 2000 und Wagschal, Uwe: Blockieren Vetospieler Steuerreform?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4/1999, S. 628-640.

38 Bandelow, Nils C.: Kollektives Lernen durch Vetospieler. Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik, Baden-Baden 2005 (Modernes Regieren, 1).

39 Strohmeier, Gerd: Vetospieler. Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 2005.

40 Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006.

41 Stoiber, Michael: Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (ZPol), 1/2007, S. 21–41 und Stoiber, Michael: Gewaltenteilung und Vetospieler – zwei Seiten derselben Medaille, in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim/Kropp-Lauth (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability" im interregionalen Vergleich, Baden-Baden 2007, S. 122–141.

42 Weniger hilfreich für die Behandlung des Themas „Referenden“ mit Hilfe der Vetospieler-Theorie, erweisen sich die Habilitationsschrift von Gert Strohmeier, welcher, wie zuvor schon Nils Bandelow, sich zwar mit Vetospielern in Deutschland und Großbritannien beschäftigt, im Exkurs zu Referenden die entsprechenden Ausführungen von Tsebelis' nicht rezipiert.

43 Lapuente Giné, Victor: A Political Economy Approach to Bureaucracies, Oxford 2006.

44 Große, Ernst Ulrich/Trautmann, Günter: Italien verstehen, Darmstadt 1997.

45 Verzichelli, Luca/Cotta, Maurizio: Political Institutions in Italy, Oxford 2007.

46 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006.

47 Noetzel, Thomas: Geschichte Irlands. Vom Erstarken der englischen Herrschaft bis heute, Darmstadt 2003.

48 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen $^{2}$1999, S. 255-287.

49 Sinnott, Richard: Irish Voters decide: Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918, Manchester 1995.

ständnis für das institutionelle Zusammenwirken zwischen *„System und Umwelt und für die Prägekraft ausgeübter Funktionen auf die sie erfüllenden Strukturen, was vor allem für die Formulierung und Überprüfung bedingter Hypothesen überaus möglich ist“*.[50] Das naheliegende *most similar system design* bietet den Vorteil, dass *„allgemein gültige Aussagen für die Forschungsfrage relevanten Länder getroffen werden können“*[51] unter der Kontrolle der externen Varianz durch die Fallauswahl.

Ausgehend von der These, dass die repräsentative Demokratie ein System von Verantwortlichkeiten ist, in welches die Repräsentanten gegenüber dem Volke Rechenschaft ablegen müssen, kann das Referendum möglicherweise als ein solches Kontrollinstrument verstanden werden, wobei hier Kontrolle gleichzeitig Verantwortung gegenüber den Kontrolleuren bedeutet und vice versa. Ausgangshypothesen zur politischen Kontrollwirkung von Referenden lassen sich unter dieser Annahme in verschiedenen Arbeiten zur direkten Demokratie finden:

1. Referenden bilden ein Kontrollinstrument, da lediglich eine Entscheidung kontrolliert wird. D.h. die politikgestaltende Funktion besitzt nicht der Letztentscheider, also die Abstimmenden, sondern die Agenda-Setter, diejenigen, die eine Entscheidung herbeiführen. Diese haben die besten Chancen im Referendum ihre Position weitestgehend durchzusetzen.
2. Referenden als Kontrollinstrumente können innerhalb bestehender Akteursstrukturen Entscheidungen ermöglichen, die ohne direktdemokratische Kontrolle in Form von Entscheidungsblockaden nicht möglich sind.[52] Dies gilt insbesondere, weil beim Referendum – je nach seiner institutionellen Ausgestaltung – alle Akteure mit der Möglichkeit, die Entscheidung zu blockieren (Vetospieler), bis auf einen absorbiert werden.[53] Sofern dies zutrifft, wäre die ebenfalls vorfindbare gegenteilige Hypothese, dass desto mehr Blockaden verursacht bzw. desto weniger Reformen zu Stande kommen, je mehr Akteure an der Entstehung von Entscheidungen beteiligt sind, zu verwerfen.
3. Referenden als Kontrollinstrumente innerhalb bestehender politischer Systeme wirken stabilisierend auf bestehende Strukturen der Gewaltenteilung.[54]
4. Referenden bilden einen Verhandlungsanreiz für politische Akteure. Diese müssen miteinander verhandeln, um die politische Überprüfung durch ein Volksveto zu umgehen.
5. Referenden begrenzen nicht die Arbeit von Parlamenten, sondern stellen eine Ergänzung der in der Regel durch das Parlament ausgeübten Regierungskontrolle dar.[55]

---

50 Patzelt, Werner J.: Wissenschaftstheoretische Fragen sozialwissenschaftlichen Vergleichens, in: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2005, S. 16-54, hier: S. 34.

51 Jahn, Detlef: Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2005, S. 55-75, hier: S. 66.

52 *„Auflösung von Entscheidungsblockaden [H.i.O.]: In politischen Systemen, in denen sich verschiedene Veto-Gruppen untereinander blockieren können, kann das direktdemokratische Instrumentarium „stalemate and deadlock“ (Magleby 1984: 28) vermeiden helfen.“* Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997, S. 31.

53 Vgl. zur *„absorption rule“* Tsebelis, Veto Players, S. 12.

54 *„Die Direkte Demokratie führt ein weiteres Element in das System der Gewaltenteilung ein, das als Strukturelement westlicher Demokratien die Stabilität der politischen Systeme erhöht.“* Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997, S. 33.

55 Diese Hypothese findet sich in der Literatur an verschiedenen Stellen, vgl. beispielhaft: *„Die Responsivität der Politik im repräsentativen System wird gesteigert, wenn die parlamentarische Entscheidung in wichtigen Fällen an den empirischen Volkswillen gekoppelt ist.“* Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Josef: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2002, S. 19.

6. Die Kontrollwirkung von Referenden entfaltet sich (wie bei anderen Kontrollinstrumenten) bereits durch deren bloße Existenz (indirekte Wirkung).[56]

Aus diesen Ausgangshypothesen ergeben sich folgende Forschungsfragen:

1. Wird die Qualität der Demokratie durch direktdemokratische Kontrollinstrumente verbessert, d. h. üben Referenden eine effektive Kontrolle aus?
2. Lassen sich gegebenenfalls auch Hinweise finden, dass die bloße Existenz von Referenden eine Kontrollwirkung ausübt?
3. Sind Referenden Praktiken der Kontrolle und Einflussbegrenzung, welche die formal-demokratischen Institutionen der politischen Partizipation nur erweitern und ergänzen, oder können sie diese auch konterkarieren und unterminieren?
4. Wer wird durch Referenden kontrolliert (z. B. Parlament, Regierung)? Können moderne Demokratien durch Referenden als Kontrollinstrumente profitieren?
5. Und noch bevor diese Fragen beantwortet werden können, muss geklärt werden, ob die italienischen und irischen Vetospieler tatsächlich in einen ähnlichen institutionellen Kontext eingebettet sind, damit ein plausibler Vergleich zwischen diesen beiden Ländern durchgeführt werden kann.

## 1.5 Methodisches Vorgehen

*„Die Wahl des methodischen Ansatzes ergibt sich richtigerweise aus der Fragestellung, aus der Operationalisierung der forschungsleitenden Theorie sowie aus den in Rechnung zu stellenden Eigentümlichkeiten der Untersuchungsfälle."*[57]

Die hier gewählte Untersuchungsmethode ist die des systematischen Vergleichs, welche zwischen statistischen und quasi-statistischen Methoden anzusiedeln ist. Diese Form des Vergleichs erweist sich als die einzig mögliche – nach Angabe von Barton und Lazarsfeld –, wenn die zu untersuchenden Fälle soziale Phänomene sind, deren Zahl begrenzt, deren Struktur komplex und deren Vergleichbarkeit nicht einfach zu bestimmen sind. Dabei werden statistischen Auswahlmethoden entsprechend nur wenige Fälle erhoben bei einer hohen Zahl von Variablen.

Im Vordergrund stehen dabei solche erklärenden Variablen oder Indikatoren, für die sekundäranalytisch auswertbare und einigermaßen vergleichbare Daten vorhanden sind, und die im hohen Maße relevant für den Aspekt der Kontrolle sind. Die Untersuchung der auf das Parlament durch das direktdemokratische Instrumentarium ausgeübte Kontrolle erfolgt hier im Hinblick auf verschiedene Aspekte:

---

[56] *„In Ländern, in denen solche Referenden häufiger abgehalten werden, lässt sich ein bemerkenswerter Lernprozess beobachten: Gemeint ist die sogenannte Vorwirkung. Wie jede Kontrollinstitution bzw. jedes Korrekturverfahren wirkt das Referendum allein schon durch das bloße Vorhandensein. Die Verwaltung arbeitet eben effektiver, wenn sie einen Rechnungshof über sich weiß. Der Gesetzgeber wird auf die Verfassung besonders sorgfältig achten, wenn ein Verfassungsgericht existiert, das zur Normenkontrolle befugt ist. Entsprechend ‚läuft' ein ganzer Politikbetrieb anders, wenn den Akteuren bewußt ist, dass die einfachen Bürger gegebenenfalls eine Sachentscheidung an sich ziehen und die Lösung der politischen Profis verwerfen können. Eine gewisse Selbstherrlichkeit, die bei der politischen Klasse in Deutschland gegenwärtig kaum zu übersehen ist, dürfte dadurch zurückgedrängt werden. Manche Fehler, die uns heute noch empören, wird das Parlament – die plebiszitäre Revision vor Augen – erst gar nicht mehr machen."* Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Josef: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2002, S. 18-19.

[57] Patzelt, Werner J.: Wissenschaftstheoretische Fragen sozialwissenschaftlichen Vergleichens, in: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2005, S. 16–54, hier: S. 42.

(1) die Vetospieler,
(2) die Abstimmungsbeteiligung,
(3) die Mobilisierung im Vorfeld der Abstimmung,
(4) die parlamentarische Debatte,
(5) das Medienengagement.

Neben der Auswertung der Referendumspraxis werden vor allem Fallstudien herangezogen, in denen die Kontrollwirkung von Referenden exemplarisch vertieft untersucht werden. Wie auf der Ebene des politischen Systems fallen auch auf der Ebene der Referendumspraxis erstaunliche Parallelen zwischen Irland und Italien auf. Trotz der unterschiedlichen Referendumsausgestaltung (obligatorisches Verfassungsreferendum in Irland, abrogatives (fakultatives) Referendum in Italien), hatte ein nicht unerheblicher Teil der Referenden einen ähnlichen Inhalt. Schwerpunktmäßig waren es stark polarisierende Wertfragen wie das Scheidungsrecht oder der Schwangerschaftsabbruch. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Fragen, die im weiteren Sinne die politische Verfassung des Landes bestimmen, wie etwa Wahlrechtsregelungen, die ebenfalls in beiden Ländern zur Abstimmung gelangten. Während jedoch in Irland regelmäßig auch Souveränitätsfragen zur europäischen Integration zur Abstimmung gelangten, gab es in Italien lediglich ein einziges (konsultatives, nicht-bindendes) Referendum zum europäischen Parlament (1989). Auf der anderen Seite ist die Zahl unterschiedlicher Einzelgesetze, die zum Referendum kommen, in Italien wesentlich höher.

Rückbezogen auf die Kontrolldimension lässt sich auch fragen, inwiefern sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Ausübung von Kontrolle dadurch ergeben, dass (bei bestehenden Ähnlichkeiten zwischen beiden Ländern) die Kontrolle in Irland prinzipiell auf den Regelungsbereich der Verfassungsfragen beschränkt ist, und weiter: wieso die Kontrolle in Italien sich nicht auf den Bereich der Verfassung bezieht, dafür aber in begrenztem Maße als abrogatives (fakultatives) Referendum auf einen erheblichen Bereich einzelner Gesetze für Partizipationsanreize aus der Bevölkerung offen ist.

Der angestrebte Vergleich, der sich in diesem Fall als *„cross-national"*-Vergleich gestaltet, soll der Ein- und Abgrenzung dienen, d.h. die Wirklichkeit verorten und *„bisher Unbekanntes mittels Bekanntem verständlich machen"*, so kann *„heuristisch erfasst werden, ob etwas neu oder besonders ist"*.[58]

| | |
|---|---|
| Erkenntnisziel | Zweiländerstudie über die Kontrollwirkung von abrogativen Referenden im Vergleich mit obligatorischen Referenden |
| Bestandsaufnahme | Referendumsfälle, Akteure, Möglichkeit des Auftretens als Vetospieler |
| Erklärung | Unterschiede der Kontrollwirkung |
| Untersuchungsmethode | Most-similar cases design (MSCD) |
| Analyseebene | Makro-Ebene<br>Meso-Ebene |

*Tabelle 1: Methodischer Aufbau der Studie*

Untersucht wird in dieser Arbeit die Kontrollwirkung der jeweiligen Referenden in Irland und Italien. Dabei werden die Referendumsfälle, ihr jeweiliges zu Stande kommen sowie die Effekte vergleichend betrachtet. Dies geschieht vor dem Hintergrund von Ähnlichkeiten und Unterschieden der politischen Systeme und der jeweiligen Akteursstruktur. Dabei werden diese daraufhin untersucht, inwieweit Ähn-

[58] Jahn, Detlef: Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2005, S. 55-75, hier: S. 56.

lichkeiten der Akteure als Vetospieler im politischen Prozess zu finden sind. In den Blick genommen werden dabei die Makro-Ebene der Institutionenstrukur sowie die Mesoebene der jeweiligen organisierten Akteure, die im Prozess eine Rolle spielen. Vorausgeschickt wird jeweils eine „rückblickende" Erklärung für die historisch gewachsene institutionelle Architektur der entsprechenden Ländern.
Zur Beantwortung der Ausgangsfrage ist es zugleich notwendig, eine möglichst umfassende Darstellung der Dynamik des italienischen und irischen politischen Systems, der direktdemokratischen Instrumente, der Eigendynamik einzelner Abstimmungsprozesse und die Betrachtung der institutionellen Verankerung von Referenden im Normengefüge Italiens und Irlands vorzulegen und die empirischen Erhebungen zu verknüpfen.
Als Vergleichsrahmen eignet sich dazu Tsebelis' deduktiv abgeleitete Vetospieler-Theorie. Durch die Identifikation der kontrollierenden Vetospieler lassen sich brauchbare Aussagen treffen.

## 1.6 Eingrenzung des Forschungsgegenstandes

Die Auswahl von (nur) zwei Vergleichsländern ist mit Vor- und Nachteilen verbunden: Der Vorteil besteht darin, dass jedes der insgesamt sechs Fallbeispiele detailliert betrachtet werden kann, denn: Je detailgetreuer die Information ist, desto weniger Länder kann man zum Vergleich heranziehen. Man würde die herangezogenen politischen Systeme und Kulturen ihrer Identität berauben, wenn sie – zum Zwecke der Analyse – in isolierte, statistisch prüfbare Relationen zerlegte. Ein Verlust der Tiefe wäre die Konsequenz.
Ein weiterer Nachteil liegt auf der Hand: Zweiländerstudien erlauben kaum variablenorientierte Analysen und keine empirisch-extensive Vergleiche, so dass sie mit dem Vorwurf leben müssen, keine breite Fundierung des Analysemodells zu bieten.
Die Wahl der untersuchten Länder wurde weniger aus Vorliebe und Zugänglichkeit getroffen, sondern ist theoriegeleitet entstanden: Es ging in erster Linie darum, möglichst ähnliche Fälle zu untersuchen.
Für die Untersuchung im *most-similar-cases*-Design gewinnbringend ist die erstaunliche Parallelität, die diese beiden Länder aufweisen in Bezug auf ihre Veto-Spieler-Struktur: So fällt der in beiden Ländern große Einfluss der Kirche auf, ein ähnlicher Verlauf von Säkularisierungsprozessen, die lange Zeit ungebrochene Macht jeweils einer Partei an den Regierungen, *Democrazia Cristiana* (DC) in Italien und *Fianna Fáil* in Irland, die Verankerung des direktdemokratischen Instrumentariums in den jeweiligen Verfassungen, das Ansteigen der Nutzung direktdemokratischer Instrumente, die konkrete Wirkung, die Referenden in politischen, sozialen und gesellschaftlichen Bereichen entfalteten sowie die zunehmende Politisierung der Bürger seit der Einführung von Referenden.
Die Unterschiede in der Ausgestaltung der Referenden liegen in der Einleitungsart des Referendums. In Italien stellt das abrogative Referendum einen Sonderfall des fakultativen Referendums dar: Ein Referendum kann gegen Gesetze eingeleitet werden, die seit mindestens einem Jahr in Kraft sind, die Referendumsinitiative kann auf Aufhebung des gesamten Gesetzes oder aber auf Streichung einzelner Passagen gerichtet sein, so dass auch ein „kreatives" Streichen von Einzelregelungen möglich ist. Verfassungsänderungen werden in Italien überwiegend durch das Parlament vorgenommen und nur ausnahmsweise findet hierüber ein Referendum statt (bislang war dies zweimal der Fall: 2001 und 2006).

Schon in der Vorstudie wurde herausgearbeitet,[59] dass direktdemokratische Elemente legitimitätsstiftende, direktdemokratische Komplementärfunktionen in Italien übernommen haben, ohne jedoch das parlamentarische Repräsentativsystem rechtlich und politisch zu erschüttern, indem der Abstimmungsgemeinde eine Möglichkeit gegeben wurde, ihren politischen Unmut zu artikulieren. Das Referendum erfüllt drei wichtige Funktionen: *„eine vom Volk ausgehende Initiativfunktion zu einer legislativen Entscheidung, [..] eine Innovationsfunktion, indem durch das Referendum neue Impulse für die Politik gegeben werden können [...]" und schließlich „im italienischen Fall auch eine Konsensfunktion"*.[60] Das krisengeschüttelte politische System Italiens konnte sich erst durch die „von unten" aufgezwungenen Impulse wandeln.

Die intensive Nutzung direktdemokratischer Verfahren, sowie deren Drohung, hatten seit 1970 meistens die Konsequenz, dass die etablierten Parteien Regierungskrisen bzw. Parlamentsauflösungen durchführten, um das Referendum zu umgehen. Diese leicht erwirkbare Parlamentsauflösung vor Legislaturende wurde fünf Mal vollzogen. In der Vorstudie wurde darüber hinaus deutlich, dass Referenden eine Kontrollwirkung entfalten können. Es ergab sich jedoch bei den Medienreferenden im Jahr 1993 die Frage, ob die Kontrollwirkung des Referendums für die italienischen Bedingungen ausreichend genannt werden können oder ob im Gegenteil im politischen System Italiens Kontrolldefizite existieren.

In Irland ist das Referendum als obligatorisches Referendum ausgestaltet. Jede Verfassungsänderung muss obligatorisch durch eine Volksabstimmung kontrolliert werden.

Die ausgewählten Referenden im Zentrum dieser Zweiländerstudie bilden den Stoff, um Akteure, Strukturen, Dynamik und Hintergrundbedingungen außerparlamentarischer Kontrolle zu bestimmen.

Unter den verfügbaren Praxisfällen werden solche gewählt, bei denen am deutlichsten wird, ob eine „Kontrolle" tatsächlich stattgefunden hat, und wenn ja, ob das Parlament im Sinne des Volkes gehandelt und adäquate Entscheidungen herbeigeführt hat, wenn die Exekutive versagt hat.

Der Untersuchungszeitraum ist auf die Zeit seit 1937 bzw. seit 1946 angesetzt, weil jene Jahre in Irland und in Italien jeweils die Geburtsstunde der Republik durch eine Volksabstimmung erlebten. Der „Redaktionsschluss" erfolgte am 31. Dezember 2012. Somit konnten weder die Ergebnisse der Parlaments-

---

59 Capretti, Anna: Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse, Frankfurt a.M. 2001.

60 Vitz, Anette: Mehr Demokratie: Ergänzung oder Irrweg? Eine Untersuchung über den Einfluß direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten auf Politik und Politikverdrossenheit, unveröffentl. Magister-Arbeit, Tübingen 1996, S. 151.

wahlen in Italien (24. und 25. Februar 2013)[61] noch der Amtsrücktritt des Papstes Benedikt XVI. berücksichtigt werden.[62]

## 1.7 Aufbau und Gliederung

Der Aufbau dieser Arbeit ergibt sich durch die Wahl des *most similar system designs* und der Zielsetzung des Forschungsvorhabens und gliedert sich wie folgt:

- Im ersten Teil, vorausgeschickt von einer konzisen Einleitung, wird der theoretische Rahmen der Arbeit gesteckt. Eine Begriffsbestimmung des Terminus „Kontrolle" stellt die *conditio sine qua non* für den „roten Faden" der Arbeit dar, anhand dessen - in den folgenden Abschnitten - die historische und politische institutionelle Dimension der untersuchten Ländern analysiert wird. Die Erörterung *in nuce* der Veto-Spieler-Theorie und deren Ansätze, als theoretisches Fundament der vorliegenden Arbeit, soll dann auf das direktdemokratische Instrument hin zugespitzt werden. Die Festlegung auf das hier verwendete Konzept zur direkten Demokratie rundet den ersten Teil ab.
- Der zweite Teil wendet sich der Analyse der italienischen und irischen Veto-Spieler, deren Verankerung im politischen Kontext und deren Beteiligung am direktdemokratischen Prozess zu.
- Der dritte Teil liefert eine Bestandsaufnahme der institutionellen Rahmenbedingungen in Italien und Irland; er untersucht die Determinanten und ausgeprägten Merkmale der italienischen und irischen Regierungs- und Parlamentssysteme.
- Der vierte Teil, der empirische Teil der Studie, beschäftigt sich mit der konkreten Anwendung direkt demokratischer Instrumente und den einzelnen Prozessphasen ausgewählter Fallbeispiele. Sechs an der Zahl aus den Jahren zwischen 1937 bzw. 1946 bis hin zum heutigen Tag.
- Der zusammenfassende fünfte Teil rekapituliert auf der Basis des bereits dargestellten Fragekatalogs und einer systematischen Beschreibung der italienischen und irischen „Verhältnisse" das bereits Erarbeitete.

---

61 Aufgrund des Rücktritts Mario Montis (parteilos) wurde das Parlament am 22. Dezember 2012 vom Staatspräsident Giorgio Napolitano vorzeitig aufgelöst., siehe: *„Sciolte le Camere, al voto il 24/25 febbraio"*, in: *Secolo XIX Italia* vom 22.12.2012 (URL: http://www.ilsecoloxix.it/p/italia/2012/12/22/APbyVTGE-sciolte_febbraio_camere.shtml, letzter Abruf am 13.2.2013).
Um den Einzug ins Abgeordnetenhaus kandidieren über 70 Parteien und Gruppierungen, darunter die Mitte-Links-Koalition *„Italia. Bene comune"* mit Pier Luigi Bersani (PD) als Ministerpräsidentenkandidat, eine Mitte-Rechts-Koalition aus PdL, *Fratelli d´Italia – Centrodestra Nazionale*, *Lega Nord* und die rechtsradikale *La Destra* angeführt von Angelino Alfano (PdL) als Ministerpräsidentenkandidat, die zentristische Koalition *„Con Monti per l'Italia"*, die Mitte-Links-Koalition *„Rivoluzione Civile"* mit Spitzenkandidat Antonio Ingroia, die Bürgerbewegung des Komikers Beppe Grillo *„MoVimento 5 Stelle"* sowie eine liberale Vereinigung von Ökonomisten und Intellektuellen *„Fare per Fermare il Declino"* (= Handeln, um den Niedergang aufzuhalten), siehe: Ministero degli Interni (Hrsg.): Coalizioni, leader e programmi. Un servizio che il ministero dell'Interno offre al cittadino per garantire trasparenza alla competizione elettorale (2013) (URL: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/elezioni_politiche_regionali_2013/liste_leader_programmi.html, letzter Abruf am 13.2.2013).

62 *„Iam vero absum*. (* Ich bin dann mal weg). Mit einer Erklärung auf Latein tritt der Papst aus heiterem Himmel zurück"*, in: *Hamburger Morgenpost* vom 12.2.2013, S. 1, *„Bolt from the blue. Pope´s resignation shocks church. Benedict blames health problems"*, in: *The Guardian* vom 12.2.2013, S. 1, *„Der Papst tritt zurück. Gesundheitliche Schwäche zwingt Benedikt XVI. zum Verzicht auf sein Amt. Die Kardinäle wollen das neue Kirchenoberhaupt noch vor Ostern wählen"*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12.2.2013, S. 1.

# I Theoretischer Teil

Im folgenden Kapitel wird anschließend an eine sprachliche Fixierung und begriffliche Konturierung auf die nähere Konkretisierung der Kontrolle eingegangen sowie ihr Verständnis und ihre Funktion dargelegt (2.1). Diese sprachliche Fixierung ermöglicht es, eine präzisere Abgrenzung von effektiver und ineffektiver Kontrolle vorzunehmen.
In 2.2 wird dann die parlamentarische Kontrolle als zentrales Bindeglied zwischen dem Demokratie- und dem Gewaltenteilungsprinzip genauer untersucht. Die Gewaltenteilung als klassisches staatsrechtliches Postulat institutionalisierter Machtverschränkung ist Gegenstand von Kap. 2.3, ihr Verhältnis zum dargelegten Kontrollbegriff wird vor dem Hintergrund des irischen und italienischen Verfassungsverständnis konkretisiert. In Kap. 2.4 werden die Kontrollaspekte in Wahl- und Abstimmungsverfahren herausgearbeitet. Kap. 2.5 untersucht schließlich, inwieweit Kontrollelemente und Kontrollfunktion in aktuellen Ansätzen der empirischen Demokratieforschung berücksichtigt sind und legt damit die Basis für die Erarbeitung eines Konzeptes zur Beobachtung von Kontrollwirkung in italienischen und irischen Referenden.

## 2. Kontrolle

### 2.1 Begriff und Funktion von Kontrolle

*"Kontrolle bedeutet zunächst ein Nachvollziehen."*

[Kurt Eichenberger][63]

#### 2.1.1 Begriffsbestimmung

Kontrolle ist ein „interdisziplinärer" Begriff, der terminologisch ungenau, d. h. nicht ultimativ bestimmt,[64] und in gewisser Weise schon einer definitorischen Beliebigkeit ausgesetzt ist. Die Begriffsinhalte variieren je nach Betrachtungsweise (juristischer, politologischer, ökonomischer u.s.w.) und Erkenntnisinteresse. Das breite, skalenartige Begriffsspektrum reicht von dem am `unteren´ Ende der Skala liegenden „Vergleich", entsprechend der ursprünglichen französischen Wortbedeutung *„collation"*, bis hin zu der am `oberen´ Ende der Begriffsskala sich befindenden „Herrschaft" (*„domination"*).[65] Krebs behaupet sogar in der Einleitung zu seiner Habilitationsschrift aus dem Jahre 1984, dass die Häufigkeit, mit welcher der Begriff „Kontrolle" gebraucht wird, im indirekt-proportionalen Verhältnis zu seiner Eindeutigkeit stünde.[66] So manch anderer Rechtswissenschaftler, führt er fort, verzichte gar auf eine Definition.

---

63 Eichenberger, Kurt: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, hrsgg. vom Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 415.

64 Eine erfreuliche Ausnahme stellt diesbezüglich die politologisch-soziologische Arbeit von Gérard Bergeron dar: Fonctionnement de l'État, Paris 1965.

65 Vgl. Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 6.

66 Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 1.

Wenn von Kontrolle die Rede ist, werden in der Regel zwei Bedeutungsvarianten herangezogen: entweder die der *„checks“*, im Sinne von Überprüfung exekutiven Handelns oder die der *„control“*, im Sinne von dominieren und beherrschen.

Rein etymologisch stammt der Begriff aus dem lateinischen *„contrarotulus“* bzw. aus dem Französischen *„contre rôle“* mit der Bedeutung von „Gegen-Aufzeichnung“ und „Gegen-Register“[67] und versteht sich als *„Bestätigung der Richtigkeit von Geldbeständen, Zahlungen, Rechnungen u.s.w. durch den Empfänger oder einen Kontrolleur“.*[68] *„Man spricht von Prüfung, Überwachung, Beobachtung, Vergleich, (Nach-)Rechnung, Aufsicht und Revision.“*[69]

Sicherlich haftet diesem Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch und Alltagsverständnis eine negative Konnotation an, weil er in unmittelbarer Beziehung zur Macht gesetzt wird; aber *„je eher man bereit ist, den Begriff der Kontrolle von seiner Verengung auf eine negative, ablehnende Kritik zu befreien und Kontrolle – allgemeiner – als Hilfe zur Erzielung sachrichtiger Entscheidungen zu verstehen“*[70], desto mehr leuchtet die besondere Funktion der Kontrolle als notwendiges Strukturelement staatlicher Entscheidungsprozesse ein, weil *„der Weg zum Verständnis des politischen Prozesses [ ... ] nur in der Analyse des Mechanismus der Machtüberwachung und Machtkontrolle zu finden ist.“*[71]

Ließe man sich auf einen Kontrollbegriff ein, dessen inhärentes Machtelement als definierendes Kriterium betont wird, dann würde dieser einer Analyse der Tätigkeit staatlicher Institutionen von vornherein im Wege stehen: Die politische und/oder rechtliche Macht, die Kontrollträgern zukäme, würde nicht mehr hinterfragt und *a priori* hingenommen werden.

Ein von jedweder Funktion abstrahierter Kontrollbegriff ist der Wortbedeutung nach ein (Soll-Ist)-Vergleich, im Sinne einer Verhältnisbestimmung eines Kontrollobjektes zu einem Kontrollmaßstab.[72] Da ein Vergleich die Vorfindlichkeit eines Ist-Wertes voraussetzt, lässt sich automatisch eine Aussage über den Kontrollzeitpunkt treffen. Insofern handelt es sich bei der Kontrolle um einen nachträglichen Vorgang, der frühestens nach dem Entstehen eines beliebigen Ist-Wertes einsetzen kann.

---

67 Vgl. Algasinger, Karin/Oertzen, Jürgen von/Schöner, Helmar: Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel, in: Holtmann, Everhard/Patzelt (Hrsg.): Kampf der Gewalten, S. 107-148, hier: S. 109.

68 Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 4.

69 Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter: Verwaltungsökonomie I. Methodologie und Management in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1976, S. 251.

70 Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 134.

71 Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959, S.9.

72 Dass der Kern der Kontrolle im Vergleich liegt, ist ein verbreitetes und in der Verwaltungswissenschaft etabliertes Konzept: Bohne, Eberhard/König, Hubert: Probleme der politischen Erfolgskontrolle. Die Verwaltung, Bd. 9, 1976, S. 19-38, hier: S. 19; Derlien, Hans-Ulrich: Zur systemtheoretischen Fassung des Kontrollproblems in der öffentlichen Verwaltung, in: Hauptmann, Harry/Schenk, Karl-Ernst, S. 195; Eichhorn, Peter/Friedrich, Peter: Verwaltungsökonomie I, S. 182; Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Politik, Regierung, Verwaltung. Untersuchungen zum Regierungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von Thomas Ellwein, Bd. 1, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966, S. 96; Irle, Martin: Macht und Entscheidungen in Organisationen. Studie gegen das Linie-Stab-Prinzip, Frankfurt a. M. 1971, S. 135; Mayntz, Renate: Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung, in: Mayntz, Renate/Scharf, Fritz (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 98-106, hier: S. 98; Morstein Marx, Fritz (Hrsg.): Verwaltung. Eine Einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 371 und Bergeron 1965, S. 70; Brunner, Georg: Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972, S. 74.

Neben der zeitlichen Komponente spielt auch der Grad der Initiative eine Rolle: Die Frage, ob eine Kontrolle aktiv oder passiv ist, hängt davon ab, ob der Kontrollierende von Amts wegen oder auf eigene Initiative tätig wird.

Eine „begleitende“ oder „mitlaufende“ Kontrolle wäre aufgrund dessen – zumindest von der Begriffslogik her – eine *contradictio in adiecto*. Der zu überprüfende Gegenstand, d. h. die Entscheidung – und hiermit ist sowohl der Vorgang des Entscheidens als auch sein Ergebnis gemeint –, muss ein abgeschlossener Tatbestand sein. Andernfalls spräche man von Steuerung und/oder Einflussnahme im Funktionsbereich anderer Staatsorgane. Entscheidung und Kontrolle müssen wesens- und strukturverschieden sein.

Gewiss übt auch das bloße Vorhandensein von Kontrollinstitutionen, die sog. Vorauswirkung politischer Kontrolle („vorbeugende Kontrolle“), einen Rationalitätsdruck auf staatliche Entscheidungen aus, dennoch ginge es zu weit, diese Vorauswirkung als „vorbeugende Kontrolle“ zu etikettieren.[73] So gesehen, stellt sich die Frage, ob auch die Medien und die Öffentlichkeit eine aktive, „begleitende“ Kontrolle darstellen. Die Frage muss mit einem klaren Nein beantwortet werden: Die Medien, die Öffentlichkeit im Sinne von Massenkommunikation herstellen, begleiten zwar kritisch die politische Arbeit der drei Staatsgewalten, nehmen aber Einfluss auf das Meinungsklima, indem sie bestimmte Problemsichten und Situationsdeutungen propagieren, um ihre Präsenz zu erhöhen, und durch strategische Inszenierungen Wahrnehmungen und Präferenzbildungen beeinflussen. Es ist unbestritten, dass sie zum Teil die Meinung der Wählerschaft, oder der demoskopisch bestimmbaren „Bevölkerungsmeinung“, reflektieren, zum Teil aber steuern sie auch diese.[74] Von Kontrolle gemäß der oben aufgeführten Definition kann kaum die Rede sein.

Die Kontrolle an sich hat keinen festen Platz im Verfassungsrecht. Ob sie nur als ein Nebenprodukt oder gar als eine Appendix behandelt wird, hängt vom jeweiligen Diskussionsrahmen ab. Je nachdem welcher Standpunkt eingenommen und welche Funktionslehre für die Auslegung des Kontrollbegriffs herangezogen wird, dementsprechend unterschiedlich ist das Spektrum der „Lösungsansätze“.

Karl Loewenstein z. B., dessen Kontrollverständnis als Prinzip wechselseitiger Machtbegrenzung nachhaltig die staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Diskussion seit Erscheinen seines *„Political Power and Government Process“* im Jahre 1957 beeinflusst hat, vertritt den sogenannten Empirischen Trialismus. Er begreift die Demokratie als ein ausgewogenes Verhältnis von wechselseitigen Abhängigkeiten und Kontrollmöglichkeiten, den sogenannten Interorgankontrollen (zwischen den Organen) und den Intraorgankontrollen (innerhalb der Organgruppen). In seiner Lehre ersetzt er die traditionelle Dreiteilung der Herrschaftsordnung in Legislative, Exekutive und Judikative durch drei neue Kategorien: die politische Grundentscheidung (*policy determination*), die Durchführung der Grundentscheidung (*policy execution*) und die politische Kontrolle (*policy control*), wobei letztere das Kernstück der neuen Dreiteilung darstellt. Bei Loewenstein hat (politische) Kontrolle die Funktion, Verantwortung geltend zu machen und zu erzwingen. Um Entscheidungen herbeizuführen sind Machtinhaber in der Ausübung

---

[73] Im Gegensatz zu Krebs 1984, der der parlamentarischen Kontrolle gar eine Präventiv- oder edukatorischen Funktion zuschreibt, S. 138.

[74] Selbst wenn politische Akteure regelmäßig versuchen aus der Presse zu vernehmen, ob sie in der Wählergunst weit oben rangieren und/oder ob sich ihre Chancen, am Ende der Legislaturperiode wiedergewählt zu werden, bestätigen, muss dies als politische Einflussnahme ausgelegt werden, nicht als Kontrolle.

ihrer Staatsfunktionen zur Kooperation gezwungen und daher in der Lage anderen ihren Willen aufzuzwingen.[75]

Für den Briten Maurice John Crawley Vile ist die Kontrolle zwar nur eine sekundäre Funktion, dennoch wird ihr die Bedeutung von politischer Willensbildung zugeschrieben und kennzeichnet mitunter Wahlen und die Tätigkeiten von Massenmedien, Parteien und Verbände.

Vile differenziert in seiner (an Gabriel Almond angelehnten) traditionell-empirischen Funktionenlehre zwischen primären und sekundären Funktionen:

> *„There is a primary level of functions, which is concerned with the relations between the government and citizens or other governments. Then there is a second level which is a matter of the internal relationship of the parts of government. These levels are by no means discrete, and it would be difficult to delineate their boundaries in practice.“*[76] *Die primären Funktionen („rule-making“, „rule-application“ und „rule-adjudication“), die den Almondschen Output-Funktionen entsprechen, werden um eine vierte, die „discretionary function“, die Regierungsfunktion, erweitert und stehen ganz in der Tradition gewaltenteiliger Funktionenlehre; die sekundären Funktionen, Kontrolle (als Ausdruck des Mißtrauens) und Koordination (als Ausdruck des Vertrauen), gleichen sich aus und halten sich die Waage.*

In Bergerons traditionell-soziologischen Funktionenlehre ist Kontrolle logisch-begrifflich ein Vergleich, in seinem System aber ist es ein analytisches Konzept, *„der Gesichtspunkt, unter dem die politischen Beziehungen zu betrachten sind“,*[77] keine Funktion also.

Konstitutiver Bestandteil der Kontrolle ist und bleibt der Diskurs, der Zwang zum Dialog und somit zur Offenlegung von Macht- und Einflussstrukturen. Die Tatsache selbst, dass durch die öffentliche Meinung und ihre Organe eine öffentliche Diskussion möglich ist, ruft mehrere und verschiedene Interlokutoren auf den Plan. Je mehr Akteure an einem diskursiv geprägten Dialog beteiligt sind, d. h. an der politischen Erörterung und dem Entscheidungsfindungsprozess, desto höher ist die Erkenntnischance und rationaler das Resultat.

Wie Kontrolle tatsächlich ausgeübt wird, hängt vom jeweiligen Regierungstyp ab.

### 2.1.2 Kontrolleure und Kontrollierte

Kontrolle im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs nach zuvor definierten Maßstäben setzt zweierlei Akteure voraus: solche, die Kontrolle ausüben und solche, deren Handlungen kontrolliert werden. Hieran schließen sich mehrere Fragen an: Wer kontrolliert wen? Vom wem wird Kontrolle ausgeübt und begrenzt? Nach welchem Maßstab wird kontrolliert? Welche (Sanktions-)Befugnisse haben Kontrollinstanzen?

Kontrolle ist nicht das Tätigkeitsmerkmal weniger, bestimmter Institutionen. Jede Form staatlicher Machtausübung und jede Tätigkeit verfassungsrechtlicher Organe ist nicht nur Gegenstand staatlicher Institutionenkritik, sondern alle Staatsgewalten unterliegen – wie bereits erwähnt – auch der öffentlichen Kritik und somit bereits einer schwachen Form von Kontrolle.

---

75 Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 47.

76 Vile, Maurice J. C.: Constitutionalism and the Separation of Powers, Oxford 1967, S. 315ff.

77 Brunner, Georg: Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972, S. 102, Anm. 209.

In einem von unten nach oben verlaufenden Verfassungsprozess, in welchem die Gesellschaft integriert ist, muss auch die Gesellschaft am Kontrollsystem beteiligt sein. Die Kontrollorgane gesellschaftlicher Provenienz sind die Interessenverbände, die Massenmedien und die politischen Parteien, die das Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft darstellen. Sie „kontrollieren" Entscheidungen entsprechend der jeweiligen eigenen Maßstäbe und äußern Kritik.
Wesensbestandteil der Kontrolle ist der Dialog, das kritische, kontradiktorische Gespräch. Eichenberger spricht in diesem Zusammenhang von einem *„zweiseitige[n], dialogische[n] Verfahren"*[78], in dem sich zwei Größen, der Kontrollierende und der Kontrollierte, gegenüber stehen. Fast wie bei den *„contre-rôles"*, nur dass es sich um zwei gegenläufig rotierende komplementären Rollen handelt, die nicht das gleiche aufzeichnen: Der eine (der Kontrollierte) handelt, der andere (der Kontrollierende) beobachtet.
Eichenberger veranschaulicht dieses Konzept mit dem Bild eines Theaters: auf der Bühne - der (handelnde) Akteur, hinter der Kulisse/im Zuschauerraum - der Beobachter, der kritisieren und aufbegehren darf. Während also der Kontrollierte handelt, Akteur ist und im Vordergrund bleibt, tritt der Kontrollierende nicht auf die Akteursbühne und verlässt nicht sein Beobachtungsturm.
Kontrollieren sei wesentlich anspruchsvoller als aktiv zu handeln. Es erfordere weitaus mehr Geschicklichkeit und Fähigkeit zur Differenzierung als das aktive Handeln, weil es Reife und Führungskraft seitens des Kontrollierenden voraussetze.
Ihm zufolge erfüllt die Kontrolle für den Kontrollierten sogar eine Entlastungsfunktion, weil durch den Kontrollvorgang selbst ihm verständigungs- und diskursorientierte Interlokutoren zugeleitet werden und gleichsam das offen zutage fördert und öffentlich sichtbar macht, was die Demokratie positiv kennzeichnet. *„Der öffentliche Kommunikationsprozess wird in Gang gesetzt, also die gelebte Demokratie ermöglicht. Kontrolle ist auch Gelegenheit, Lauterkeiten und Tüchtigkeiten, etwa in der Beamtenschaft, festzustellen und zu würdigen. Kontrollen sollen demzufolge nicht – zumindest nicht nur – nörgelnde Verfolgung durch eine mißtrauisch gestimmte Gegengewalt sein, sondern auch die Erfassung von Gesamtgeschehen durch Kundige und Fähige, die aus gesamtheitlicher Sicht Dimensionen und Proportionen erkennen und verstehen."* [H.i.O.][79]
Kontrolleure müssen, um ihren Zweck erfüllen zu können, mit ausreichenden Handlungs- und Veranlassungsbefugnissen ausgestattet sein, so dass, mit der Feststellung des Kontrollergebnisses, unmittelbar die entsprechenden Durchführungsentscheidungen getroffen werden können. Daraus ergibt sich gleichzeitig die Frage nach den Grenzen der Kontrollbefugnisse, d. h. die Frage, wer die Kontrolleure kontrolliert.

### 2.1.3 Quis custodiet ipsos custodes?[80] Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Kontrolle kann, genauso wie Macht, Gefahren und Risiken in sich bergen. Um dem entgegenzuwirken, greift das System der *checks and balances*; ein System der Mäßigung, der Entflechtung und Ausbalancierung der politischen und sozialen Kräften und weniger der Funktionentrennung, in welches die ver-

[78] Eichenberger, Kurt: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, hrsgg. vom Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 130.
[79] Eichenberger, Kurt: Der Staat der Gegenwart, S. 130ff.
[80] Juvenal, Satyrae VI, 347f.

schiedenen Organe und –gruppen in verschränkter Beziehung zueinander gesetzt werden, ohne sich zu decken.

Die Kontrolle der Kontrolleure ist nur möglich, wenn letztere in ein System gegenseitiger Verantwortungsübernahme und reziproker Verantwortung integriert sind. Ein in sich rückgekoppeltes System setzt voraus, dass Entscheidungen bis hin zum jeweiligen Entscheidungsträger und Verantwortungstragenden zurückverfolgt werden können. Ohne die Übernahme von Verantwortung kann dies nicht gewährleistet werden. Neben der Verantwortungsübernahme spielt auch die Berichterstattung eine wichtige Rolle: Es kontrolliert nicht nur derjenige, demgegenüber Verantwortung getragen wird, sondern auch derjenige, der Informationen erhält, um daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.[81]

Dennoch gibt es Akteure, denen keine kontrollierende Gegengewalt gegenüber steht, je nach Regierungssystem z. B. der Staatspräsident, das Verfassungsgericht oder das Volk in Mehrheitsentscheidungen.

Die Pluralität von Entscheidungsebenen und Akteuren auf der politischen Bühne fordert immer wieder neue Gegensteuerungen heraus, es ist jedoch Aufgabe der Politik Balancen zu kultivieren und dafür Sorge zu tragen, dass kein Akteur oder Organ über einen anderen herrscht oder dessen Zuständigkeiten beraubt.

Letztlich entstand genau auf diese Weise das aus England stammende System verfassungsmäßig ausgewogener Gewalten- und Kompetenztrennungen: *„Der Kampf gegen die monarchische Gewalt zielte nicht auf dessen Vernichtung oder Austausch mit einem Parlamentsabsolutismus, sondern darauf, der Regierungsgewalt Grenzen zu setzen und so die Übermacht eines Teiles zu verhindern und Konkurrenten im Spiel der politischen Kräfte zu schaffen.“*[82] Wie dies vonstatten geht, hängt von der politischen Kultur eines Landes und Volkes ab.

Referenden können (in diesem Sinne) als Mittel der politischen Kontrolle wirken, weil sie die Übereinstimmung der parlamentarischen Entscheidungen mit dem Volkswillen überprüfen, dennoch sind die jeweiligen Verfahren wiederum selbst bestimmten Regeln unterworfen, deren Einhaltung gegebenenfalls durch Gerichte bzw. Parlamente überprüft werden (können).[83]

### 2.1.4 Der Gegenstand politischer Kontrolle

> *„Der Gegenstand der Kontrolle ist eine Emanation der Kontrollunterworfenen. So wie der Kreis der Kontrollunterworfenen den persönlichen Umfang der Kontrolle bestimmt, so grenzen die Kontrollgegenstände deren sachlichen Umfang ab“.*[84]

Kontrollgegenstände können alle Entscheidungen oder Durchführungen von Entscheidungen im Verfassungsprozess sowie Realakte oder gar das Verhalten der Kontrollunterworfenen sein. Je nach Zu-

[81] Zur Verantwortung und den Informationsanspruch als *conditio sine qua non* der Kontrolle vgl. auch: Hirsch, Alexander: Die Kontrolle der Nachrichtendienste. Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform, Berlin 1996, S. 59-61.

[82] Zippelius, Reinhold: Problemfelder der Machtkontrolle, in: Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin $^{2}$1997, S. 27-35, hier: S. 29.

[83] Uleri sieht im italienischen Fall die Kontrolle durch die starke Präsenz der *Corte Costituzionale* als *gate-keeper* und das doppelte Quorum eingeschränkt, siehe dazu: Uleri, PierVincenzo: Iniziative e referendum popolari, in: Pasquino, Gianfranco (Hrsg.): Strumenti di democrazia, Bologna 2007, S. 47, FN 8; zu der Rolle der *Corte Costituzionale* bei der „Genehmigung von Referenden siehe Kap. 6 „Gatekeeper to the Public: Referendums“ in: Volcansek, Mary L.: Constitutional Politics in Italy. The Constitutional Court, London 2000, S. 91-115.

[84] Brunner 1972, S. 75.

ständigkeit sind die Kontrollinstitutionen den jeweiligen Kontrollgegenständen zugeordnet und somit gegenständlich voneinander abgegrenzt.
Die Kontrolle prüft die gegenständlich spezifizierten Entscheidungen und deren Durchführungsakte aller vollziehenden und rechtsetzenden Gewalten, d. h. alle Betätigungen, die in Staatsfunktionen eingekleidet sind, und darüber hinaus die Betätigungsfelder aller sonstigen Organe der Gesellschaft, die über genügend Macht verfügen, um Einfluss auf die Angelegenheiten des Gemeinwesens zu nehmen.[85]
Den Gegenstand der Kontrolle klar zu bestimmen und abzugrenzen ist ein schwieriges Unterfangen, denn seine Form hängt von der Erscheinungsform der ihr zeitlich vorgelagerten Grundentscheidung ab. Der Kernbereich der Kontrolle deckt sich mit dem Verantwortungsbereich der Kontrolleure und erstreckt sich soweit wie der Radius ihrer Kompetenz.
Die Grenzen der Kontrolle reichen soweit wie der Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Kontrolleure. Der Kompetenzbereich einer anderen Gewalt oder eines anderen (Staats)Organs bildet entsprechend die Gegenbegrenzung. Wenn ein Bereich nicht der Verantwortung eines Organs zugewiesen wird, entzieht sich dieser seiner Kontrolle. Der mögliche Gegenstand von Kontrollen durch Referenden richtet sich ebenfalls nach deren Ausgestaltung in der jeweiligen Verfassungsordnung. Richtet er sich beim obligatorischen Verfassungsreferendum in Irland auf Verfassungsfragen und alle Fragen der Souveränität, so sind beim abrogativen Referendum in Italien entsprechend bestimmte Entscheidungen ausgeschlossen. So müssen etwa Gesetze, gegen die das Referendum ergriffen wird, mindestens ein Jahr Geltung gehabt haben.

### 2.1.5 Der Maßstab politischer Kontrolle und ihre Sanktionsfähigkeit

Es ist selbstredend, dass Kontrolle als Überprüfung einer Entscheidung eines Bewertungsmaßstabes, eines bestandskräftigen Normensystems, bedarf, denn Kontrolle ohne jegliche „Benchmark“ erschöpft sich in bloße Beschwerde. Und, um wirksam zu sein, darf sie sich keineswegs auf Kritik und Reklamation beschränken.
Brunner unterscheidet bei den Kontrollmaßstäben zwischen dem Maßstab der Rechtskontrolle, der Zweckmäßigkeit und der Zielkontrolle. Hierbei ordnet er die Rechtskontrolle dem Recht, die Zweckmäßigkeit der Sphäre des Wirtschaftlichkeit und die Zielkontrolle der Sphäre der Politik zu, wobei er ein Primat der Politik postuliert. Kontrolle ist nicht nur rechtlicher, sondern auch politischer Natur. Aber weder „Recht“ und „Politik“ bilden idealtypische Gegensätze noch bedeutet dies, das rechtliche Kontrollmaßstäbe verbindlicher seien als politische. Im Gegenteil:

> *„Das Recht ist der Politik Untertan und muß zur Verwirklichung der wandelbaren politischen Zielsetzungen der Machtträger beitragen. Der Instrumentalcharakter des Rechts und der Vorrang der Zweckmäßigkeit bewirken, daß der Rechtskontrolle lediglich untergeordnete Bedeutung zukommen kann. Im Zentrum der Kontrollmaßstäbe müssen die Zweckmäßigkeit und die Zielrichtung stimmen.“*[86]

Zweckmäßig ist Kontrolle, wenn der Gegenstand auf Eignung (für den erstrebten und vorgegebenen Zweck) und Brauchbarkeit hin überprüft wird, d. h., wenn der Kontrollgegenstand den gegebenen An-

[85] Welchen Bereichen die Kontrolleure bzw. Kontrollorgane ihre Gegenstände entnehmen, ist ausführlicher bei Brunner 1972 (S. 198-225) nachzulesen.
[86] Brunner 1972, S. 548.

forderungen entspricht und wirksam und optimal verwirklicht wurde. Ihr Maßstab hängt vom Zweck, dem der Kontrollgegenstand dienen soll, und der Beschaffenheit des Kontrollgegenstandes selbst ab. Meistens wird die Zweckmäßigkeitskontrolle synonym mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle verwendet: Auch die Finanzkontrolle prüft, ob mit geringen (wirtschaftlichen) Aufwand das bestmögliche Ergebnis (finanzieller Gewinn) rasch erzielt wurde. Ausgeübt wird die Zweckmäßigkeitskontrolle in der Regel innerhalb von geschlossenen System- und/oder Organisationseinheiten (wie z. B. Fach-, Dienst- und Verwaltungsaufsichten),[87] berechtigt, diesen Maßstab anzulegen, sind aber auch Parlamente und Massenmedien.

Die Zweckmäßigkeitskontrolle ist allumfassend, im Gegensatz zur Rechtmäßigkeitskontrolle, die sich nur auf den rechtlichen Rahmen beschränkt.

Bei der Richtungskontrolle (oder politische Kontrolle) handelt es sich um die politische Zielrichtung, die bei dem Verfassungsprozess in einem demokratisch-freiheitlichen Staat angesteuert werden soll. Ihr Maßstab richte sich nach den partikularen Interessen der Kontrollorgane bzw. –institutionen und deren Vorstellung von Gemeinwohl. Zweifelsohne ein höchst subjektiver und interpretatorischer Maßstab: Je nachdem, ob die Kontrolle den Parteien, den Interessenverbände oder gar den parlamentarische Kontrollen anheim gestellt sei, entsprechend unterschiedlich sei der angelegte Kontrollmaßstab.

Während *politische Kontrolle* nicht sanktionsfähig ist und sich maximal darin erschöpft, einen Akteur der öffentlichen Mißbilligung preiszugeben oder zum Rücktritt zu bewegen, kann die *rechtliche Kontrolle* im Falle eines Verstoßes juristische Schritte einleiten. Hierbei gilt es dann, zwischen Verfassungemäßheit und Rechtmäßigkeit zu unterscheiden.

Die Rechtmäßigkeitskontrolle, welche die Verfassungsmäßigkeitskontrolle miteinschließt, überprüft die Übereinstimmung des Kontrollgegenstandes mit dem geltenden Recht (Gesetze, Rechtsverordnungen, Rechtsnormen). Berechtigt dazu ist jedes Kontrollorgan oder jede Kontrollinstitution. Die Verfassungsmäßigkeitskontrolle, hingegen, ist Prärogative – wohlbemerkt: nicht im Locke´schen Sinne[88] - der Verfassungsgerichte und garantiert, dass sich der Verfassungsprozess in dem von der Rechtsordnung abgesteckten Rahmen entfaltet und verwirklicht. Ihr dient als Maßstab die Verfassung.

Welches das richtige anzulegende Maß ist, liegt im Ermessen der Kontrollinstitution, grundsätzlich aber richtet es sich nach dem Gemeinwohl und die Interessen der Gemeinschaft. Hilfreich für das Nachvollziehen des gesamten Kontrollvorgangs ist die Setzung eines objektiven Maßstabs vor der zu kontrollierenden Handlung bzw. Tätigkeit, denn: Je objektiver der angelegte Maßstab ist, desto berechenbarer ist das Kontrollverfahren an sich, da dem Anlegen eines „subjektiven Maßstabes“ oftmals den Beigeschmack der Willkür anhaftet. Referenden sind entsprechend dieser Auffassung als politische Kontrollen angelegt, bei denen der subjektive Kontrollmaßstab bzw. die Gemeinwohlvorstellung der Mehrheit (bzw. des Medianwählers, s.u. Kap. 4) zum Tragen kommt. Das Ergebnis eines Referendums ist ein Rechtsakt, der wiederum der Rechtskontrolle oder der Zweckmäßigkeitskontrolle offen steht. Ob und inwiefern der Maßstab der Mehrheitspräferenz „objektiv“ oder zumindest reproduzierbar ist, ist eine

---

87 Brunner spricht in diesem Zusammenhang von einem „dekonzentrierten Zuordnungsverhältnis“ zwischen den Kontrollsubjekten; S. 243f. und S. 253.

88 Bei Locke ist die Prärogative die „*Macht, ohne Gesetzesvorschrift - bisweilen sogar gegen das Gesetz – zum öffentlichen Wohl nach dem eigenen Ermessen zu handeln"*, siehe: Über die Regierung, § 160, hrsgg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch, übersetzt von Dorothee Tidow, Stuttgart 2005, S. 124.

Frage, die empirisch zu prüfen ist, d.h. insbesondere bei wiederkehrenden Abstimmungen zu beobachten.

## 2.2 Funktionsbestimmung politischer Kontrolle

(Politische) Kontrolle dient als Hilfe zur Erzielung sachrichtiger Entscheidungen: Sie ist in erster Linie eine auf die Einhaltung des im Volkswillen erscheinenden Gemeinwohls ausgerichtete Überprüfung[89] staatlichen Handelns und als solche durchzieht sie die gesamte demokratische Staatsordnung.[90]

Sie muss mittelbar oder unmittelbar vom Volk und unmittelbar von den staatlichen Institutionen, die im Sinne und im Auftrag des Volkes handeln, ausgeübt werden können.

Ihre Funktion auf ein bloßes Mittel zur Machthemmung und -beschränkung zu reduzieren, läge nicht nur eine Akzentuierung auf den negativen Aspekt, sondern wäre auch sehr einseitig. Wie bereits erwähnt, stellt sie keine aktive Setzung dar, sondern ist eine Entscheidung sekundärer Art, ein Re-Agieren. Denn als (Über-)Prüfung setzt Kontrolle bereits zwei Faktoren voraus: die Entscheidung, d. h. der Maßstab der Kontrolle, und der Durchführungsakt, d. h. der Gegenstand der Kontrolle.

Kontrolle, intendiert als prozesshaft ablaufende Verhältnisbestimmung zwischen einem Ist- und einem Soll-Wert, bedeutet nicht nur – negativ formuliert – das Aufdecken von Maßstabswidrigkeiten, sondern – positiv – genauso die Feststellung von Maßstabsgemäßheiten.

Sie erfüllt gleichzeitig mehrere Funktionen:

a.) Sie hemmt Macht(akkumulation),
b.) institutionalisiert Verantwortlichkeiten,
c.) fungiert als Integrationsmittel und
d.) fördert sachrichtiges Staatshandeln.[91]

### 2.2.1 Hemmt Kontrolle Macht(akkumulation)?

Im Alltagsverständnis gilt als oberstes, erklärtes Ziel der Kontrolle die Machtbegrenzung bzw. –einschränkung. Aber ist das tatsächlich der Fall? Hemmt Kontrolle tatsächlich Macht? Diese Frage lässt sich nur beantworten, wenn man das Verhältnis zwischen Kontrollierenden und Kontrollierten näher betrachtet.

In einem pluralistisch strukturierten Verfassungsstaat lassen sich mehrere Machtinhaber feststellen: Einem Pluralismus der Machtträger entspricht auch ein Pluralismus der Kontrollorgane.

Macht ist ein janusköpfiges Phänomen: Sie ist zerstörerisch, wenn man sie als Zwang und Gewalt definiert, aber auch aufbauend, wenn man sie als „Ballungsstruktur“ zur Schaffung, Änderung oder Erhaltung von konkreten Bedingungen betrachtet. Ungeteilt gilt sie als ungerecht. Gerecht erweist sie sich als Dienst und als Verantwortung im Dienste des Gemeinwohls.

Je nach Standpunkt reicht die Definitionspalette vom rechten *„usus“* bis hin zum *„ab-usus“*.

Nicht Macht an sich ist schlecht, sondern der Machterwerb als Selbstzweck erscheint als *ab-usus*, wenn diese Macht nicht an Vorstellungen von Gemeinwohl, Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit oder Mehr-

---

89 Vgl. Scheuner, Ulrich: Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat. Die Eingrenzung der Macht in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1977, S. 26.

90 Vgl. Scheuner 1977, S. 10 und Krebs 1984, S. 1.

91 Vgl. Eichenberger 1980, S. 132f.

heitsfähigkeit gebunden ist. Macht ist sogar wertneutral; der Gebrauch den Menschen von ihr machen ist entweder gut oder böse. Anders ausgedrückt: Wenn es einen Missbrauch von Macht gibt, dann kann es auch einen rechten Gebrauch geben. Macht darf nicht ihr selbst überlassen bleiben; sie darf höchstens Mittel, nicht Ziel sein. Sie fordert Kompromisse, stellt Bedingungen. Und Kontrolle schafft diese Bedingungen. In jedem freiheitlich-demokratischen Staat nennt man diese (Rahmen-)Bedingungen Gegengewichte, Gewaltenverschränkung, Wahlen und Abstimmungen.[92]

Kontrolle diszipliniert das kontrollierte Objekt in seinem Machtstreben und in seiner Machtentfaltung, verhindert somit ungeheure Machtanballungen und steuert einen möglichen Machtmissbrauch entgegen. Kontrolle versucht nicht Macht zu domestizieren, sondern zu disziplinieren, zu optimieren, ihre Auswüchse zu stutzen. Entsprechendes gilt auch für Referenden als Kontrollinstrumente.

### 2.2.2 Hat Kontrolle etwas mit Verantwortung zu tun?

Kontrolle ist nicht nur Mittel zur Realisation von Verantwortlichkeiten und Garant für richtiges Staatshandeln,[93] Kontrolle ist selbst verantwortliches Tun.

Denn Verantwortung[94] versetzt den Kontrollierten, hier: Verantwortlichen, in ein Abhängigkeitsverhältnis und begrenzt seine Macht. Verantwortung besteht vornehmlich in der Rechenschaftspflicht: *„Um Kontrolle geht es überall da, wo sich eine Instanz vor einer anderen rechtfertigen muss. Sie ergibt sich aus einem – im einzelnen verschieden zu qualifizierenden – Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel.“*[95]

So gesehen ist die repräsentative Demokratie ein System von Verantwortlichkeiten, in welches die Repräsentanten gegenüber dem Volke Rechenschaft ablegen müssen.[96] Und nicht nur in Hinblick auf Wiederwahl. Die Wähler müssen auch nach den Wahlen an der Demokratie beteiligt sein, so wie die Gewählten am Wählerwillen.

Eichenberger geht sogar noch einen Schritt weiter und behauptet, dass das Durchsetzen von Verantwortlichkeitsvorgängen schon per se als Kontrollvorgang bezeichnet werden kann und dass die Demokratie *„als realer Verantwortlichkeitszusammenhang“* Kontrollen voraussetze und sich in Kontrollen vollende.[97]

Für Scheuner steht Kontrolle in einem korrelativen Verhältnis zur Verantwortung:[98] Versucht man, den Kontrollbegriff als „Aufsicht“ zu verstehen, schwingt auch ein Sorgen und Besorgen mit. Das Handeln einer Regierung ist ein Handeln im Hier und Jetzt, wenngleich auf die Zukunft ausgerichtet. Alle von ihr getroffenen Entscheidungen erfordern Verantwortung, weil sie vorausschauend und -wirkend gefällt werden müssen.

---

92 Vgl. Theo Junker: Die geliebte und die gerechte Macht, in: Schüßler, Werner/Sturm, Erdmann (Hrsg.): Macht und Gewalt. Annäherungen im Horizont des Denkens von Paul Tillich, Münster 2005, S. 87-97, hier: S. 96.

93 Vgl. Eichenberger 1980, S. 132f.

94 Zu den Begriffen „Verantwortung“ und „Verantwortlichkeit“ siehe Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 172ff.

95 Bäumlin, Richard: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, Heft 3, Basel 1966, S. 165-319, hier: S. 165, zitiert von Krebs 1984, S. 9; siehe auch: Ellwein, Thomas: Über politische Verantwortung, Konstanz 1978.

96 Vgl. Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government. A Penn State Electronic Classics Series Publication, S. 148f. (URL: http://www.hn.psu.edu/faculty/jmanis/mill.htm, letzter Zugriff am 6.8.2007).

97 Eichenberger 1980, S. 133.

98 Scheuner 1977, S. 8.

Im Wort „Verantwortung“ steckt schon die „Antwort“, das Rede- und Antwortstehen für das eigene Handeln und korrespondiert mit der „Zuständigkeit“, der kompetenzgemäßen Ausübung einer zugeteilten Funktion. Somit lastet auf einer Regierung eine Kollektivverantwortung: Sie haftet für ihre Entscheidungen und muss für ihr gesamtes Tun einstehen.
(Politische) Verantwortung reduziert sich nicht auf die Verantwortung des einzelnen Politikers, der für seine Fehler gerade stehen muss oder die des Journalisten, der seinen Namen unter einen Artikel setzt, auf die der Regierung samt ihres zuarbeitenden Verwaltungsapparates oder die des Parlaments.
Die Rechenschaftspflicht im Rahmen demokratischer, politischer Kontrolle setzt für ihre Geltendmachung genormte Maßstäbe (sei es auch nur eine transzendente Macht wie das eigene Gewissen) und eine uneingeschränkte Öffentlichkeit voraus, welche *„höchst verschiedene Foren des Zur-Rede-Stellens bereithält“*[99].
Kontrollelemente wirken sich in einer Art Rückkoppelungseffekt aus: Das Wissen über mögliche Sanktionen, politischer oder rechtlicher Natur, zwingen die Handelnden diszipliniert und mit Sorgfalt zu arbeiten. Beim Kontrollierten wird stets das Bewusstsein wach gehalten, dass er beobachtet wird und rechenschaftspflichtig ist.
Aber bevor Sanktionen verhängt werden können, müssen die Handlungen und das Verhalten der zur Verantwortung gezogenen Instanzen auf die Übereinstimmung mit den vereinbarten Wertmaßstäbe und Normen hin überprüft werden.

### 2.2.3 Kontrolle als Integrations- und Informationsverarbeitungssystem

Kontrolle ist ein Mittel zur Konsensherstellung zwischen Wählern und Gewählten: Sie macht Demokratie für alle Bürger erlebbar und die staatlichen Funktionen transparent, verständlich und beherrschbar. Durch den allgemeinen Konsens der Wählerschaft (Kontrolle durch Wahlen und Abstimmungen) erhält die Politik ihre Legitimierung.
Voraussetzung für eine konsensuelle Kontrolle der Gewählten seitens der Wähler ist die Herstellung von Öffentlichkeit. Nur so, d. h. durch die transparente Aufteilung der Machtverhältnisse, kann gewährleistet werden, dass die Machtinhaber nicht im Arkanbereich[100] agieren und die Bürger zum sozialen Handeln fähig sind und befähigt werden.
Die Herstellung von Öffentlichkeit ist ein Positivsummenspiel, da alle beteiligten Akteure dabei gewinnen: Zum einen wird die Handlungsfähigkeit des Staates nicht eingeschränkt, zum anderen wird ein befreiendes Handlungspotential für die Bürger freigelegt.
Herrschaftswissen oder die Möglichkeit, Wissen zu monopolisieren, schwindet in dem Moment, in welchem Informationen publik gemacht werden. Durch die Publikmachung sinkt die Halbwertzeit der Informationen und es verändern sich die Umstände, die einen Wissensvorsprung als vorteilhaft erscheinen lassen. Herrschaft kraft Wissen kann bestehende Machtverhältnisse zementieren und die Partizipationsfähigkeiten des Einzelnen erheblich erschweren, da es das repressive Potential in sich birgt, Wähler zu manipulieren.

---

99 Ellwein, Thomas: Über die Verantwortung, S. 50, Anm. 14.
100 Bei Noberto Bobbio *„arcana imperii“*, siehe: Il Futuro della Democrazia. Una difesa delle regole del gioco, Turin 1984, S. 75-100.

Insofern ist Wissen, intendiert als zielorientierte Erarbeitung, Organisation und Anwendung von Informationen, tatsächlich Macht - wie der Aphorismus Francis Bacons[101] gern zitiert wird.
Die Integrationswirkung der Kontrolle zeigt sich in der Bindung der Bürger an das Gemeinwesen. Sie schafft beim Volk das Bewusstsein, dass *„die politischen Entscheidungen in einem Prozeß des rationalen Abwägens und des sich Verantwortens geformt und verwirklicht werden“*.[102]

### 2.2.4 Hebt sich Kontrolle von den anderen Staatsfunktionen ab?

Kontrolle ist weder eine eigenständige Staatsfunktion,[103] auch wenn sie strukturverschieden von anderen Staatstätigkeiten ist, noch kann sie als Staatsfunktion *sui generis* oder als Hilfs- bzw. Informationsorgan betrachtet werden. Politische Kontrolle kann nur durch das Zusammenwirken der politischen Institutionen und gewählten Staatsorgane stattfinden,[104] und zwar auf ein gemeinsames Ziel hin.
Brunner unterscheidet innerhalb der Verfassungsprozesses, in seiner Untersuchung der Verfassungsordnungen in West- und Mitteldeutschland aus dem Jahre 1972, drei Funktionen: als Hauptfunktionen die Grundentscheidung und die Durchführung, und als Nebenfunktion die Kontrolle, die *„nicht begriffsnotwendig zum Verfassungsprozess“* gehört, aber *„aus Gründen der praktischen Notwendigkeit in jeder einigermaßen differenzierten Verfassungsordnungen“* auftaucht und den Verfassungsprozess begleitet.[105] Aber wie ist die Kontrolle als unentbehrliche Staatsfunktion einzuordnen?
Ihren Standort auszumachen entspringt dem Bedürfnis nach Systematik. Laut Fuchs[106] kann Kontrolle nicht in das „konventionelle“ System der Gewaltenteilung eingereiht werden, da ihr der den klassischen Gewalten eigene *politische* Charakter fehle [H.i.O.]. Sie gehöre zu den wenigen Institutionen *„mit rein sachlicher Zweckbestimmung“*.
Vor dem Hintergrund dieser Funktionen von Kontrolle können Referenden eine sinnvolle Überprüfungsfunktion dann ausüben, wenn sie Machtakkumulationen hemmen, ohne selbst Macht auf bestimmte Akteure im Vetoprozess zu konzentrieren. Diese Funktion ist dann erfüllt, wenn die Referenden dazu beitragen, die politische Verantwortung der staatlichen Entscheidungsträger einzufordern und durch die Offenlegung von Gründen für politische Entscheidungen dafür sorgen, dass Herrschaftswissen nicht monopolisiert wird, sondern dass sich Bürgerinnen und Bürger zum sozialen Handeln befähigt fühlen. Diese Ansprüche können gleichlautend auch an die parlamentarische Kontrolle angelegt werden, die im folgenden kurz diskutiert und mit der möglichen Kontrollwirkung durch Referenden kontrastiert wird.

## 2.3 Parlamentarische Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle ist ein Relikt des monarchischen/ständischen Staatsrechts (unter der Geltung konstitutioneller Verfassungen), eines sozialen und politischen Antagonismus zwischen Parlament und Regierung. Dieser Antagonismus ist in modernen parlamentarischen Regierungssystemen zugunsten eines grundsätzlichen Vertrauensverhältnisses und einer konstruktiven Zusammenarbeit der

---

101 Bacon, Francis: Religious Meditations, Religiöse Betrachtungen, S. 27, Z. 1.
102 Bäumlin 1966, S. 165 (242), zitiert bei Krebs 1984, S. 138.
103 Karl Loewensteins Versuch, das Gegenteil zu beweisen: Verfassungslehre, Tübingen 1959.
104 Loewenstein 1959, S. 127ff. und Bäumlin 1966, S. 165, der hier sein Konzept des *„government by discussion“* vertritt.
105 Brunner 1972, S. 547.
106 Fuchs, Arthur: Wesen und Wirken der Kontrolle. Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik (Bundesrechnungshof), Tübingen 1966, S. 27.

parlamentarischen Kontrollorgane gewichen, so dass die als Antinomie von Parlament und Regierung begriffene parlamentarische Kontrolltätigkeit eher einer „Balance“ gewichen ist. Es ist anachronistisch, im modernen Staat von einem Gegenüber von Parlament und Regierung auszugehen. Das Parlament ist zumindest in den hier diskutierten parlamentarischen Systemen eher durch den Gegensatz zwischen regierender Mehrheit und Opposition strukturiert.

Versteht man parlamentarische Kontrolle als Dialog und als Antithese von Parlamentsminderheit zur Regierung und Parlamentsmehrheit, dann muss Kontrolle Kontrapunkte zur Mehrheit setzen und Kritik artikulieren können.[107]

So ist auch die Einrichtung des parlamentarischen Zweikammersystems als ein „Vermittlungsausschuss“ zu begreifen, in welches

> *„dem Vorschlag der einen Parlamentskammer die andere ihren Gegenvorschlag gegenüber [setzt]; das Ja unmittelbar mit dem Nein konfrontiert [wird]. In dem Maße, in dem der Staat selbst Spannungen und Kontraste schafft, ruft er den Einzelnen zur verantwortlichen Mitentscheidung auf: den einzelnen Parlamentarier zunächst, der sich im Konflikt der Kammern um eine konstruktive Lösung bemühen muss, aber auch den einzelnen Bürger, der das Bild des Gegensatzes in sich aufnimmt und daraufhin angesprochen wird, selbst zu urteilen.“*[108]

### 2.3.1 Definition von parlamentarischer Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle ist weder eine eigenständige Parlamentsfunktion noch eine bloße „Nebenfunktion“.[109] Sie wird vom gesamten Parlament ausgeübt und ist Bestandteil fast jeden Entscheidungsprozesses innerhalb des Parlaments und der Staatsverwaltung.

Gemäß der hier zugrunde gelegten Definition ist die parlamentarische Kontrolle eine „nachträgliche Überwachung“ abgeschlossener Staatstätigkeiten sowie der Vergleich zwischen dem vergangenen und unmittelbar abgeschlossenen staatlichen Handeln und den vom Parlament selbst festgesetzten Maßstäben. Im Falle der parlamentarischen Kontrolle handelt es sich um eine aktive Setzung (im Gegensatz zur reaktiven Kontrolle der Gerichte), die auch von parlamentarischen Minderheiten aktiviert werden kann.[110]

Der Gegenstand parlamentarischer Kontrolle erstreckt sich soweit wie der Aufgabenbereich des Parlaments oder der Parlamente selbst, ihre Grenzen hingegen zeigen sich darin, dass sie lediglich als Ergänzung anderer Staatskontrollen dienen und ihrerseits Ergänzungen bedürfen.[111]

Mc Cubbins und Schwartz (1984) unterscheiden zwischen aktiven Kontrollen (wie z. B. Ausschüsse, Anfragen und Rechnungshöfe), von ihnen als *„police patrols“* (Polizeikontrollen) bezeichnet, weil sie regelmäßig stattfinden und die Anwesenheit des Kontrolleurs fordern, und passiven Kontrollen (wie z. B. Ombudsmänner, Wahlkreisbüros, Petitionsausschüsse), die sogenannten *„fire alarms“* (Feuermelderkontrollen), weil sie durch Unregelmäßigkeiten ausgelöst werden.[112]

---

107 Seiler, Hansjörg: Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, S. 755f.

108 Imboden, Max: Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Rausch, Heinz: Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung, Darmstadt 1969, S.487-504, hier: S. 492.

109 Brunner 1972, S. 74ff.

110 Siehe auch Marschall, Stefan: Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005, S. 173ff.

111 Krebs 1984, S.169.

### 2.3.2 Instrumente der parlamentarischen Kontrolle

Das Kontrollinstrumentarium, worüber das Parlament verfügt, ist vielfältig: Zumindest in Deutschland zählen dazu die sogenannten „interpellativen Verfahren“[113], wie die Abgeordneten-Fragestunden[114], die von mindestens 5% der Abgeordneten schriftlich einzubringende „Großen“ und „Kleinen“ Anfragen sowie der nicht sanktionsfähige Untersuchungsausschuss gemäß Art. 44 GG, die Enquete-Kommissionen und der Haushaltsausschuss des Bundestages. Wichtige Hilfsinstrumente und Kontrollunterstützungsressourcen bilden dabei Bibliotheken und wissenschaftliche Dienste. Weiterhin mit Kontrollbefugnissen ausgestattet sind das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), die G 10-Kommission und der Wehrbeauftragte.

Ein anderes Bild ergibt sich bei dem Vergleich mit Italien und Irland.

In Irland kann die Regierung ungehindert ihre Vollmacht ausnutzen, sofern und solange sie die Unterstützung der Parlamentsmehrheit genießt. Die Opposition kann sich dort lediglich auf die Ausübung des Rechts der parlamentarischen Anfrage und das Parlament - als ganzes - auf die Budgetbewilligung beschränken.[115]

Eine weitere Einschränkung bildet die sogenannte „Medienkontrolle“, denn der Regierungspressesprecher entscheidet darüber, welche Informationen an welche Journalisten weitergegeben werden.

Eine expertisebasierte Kontrolle der Exekutive bildet das Ausschusswesen. Dieses ist in Irland relativ schwach ausgebildet: Während Irland über gerade sechs (ständige) Ausschüsse (mit einer durchschnittlichen Personalausstattung von ca. 20 Mitglieder pro Ausschuss) verfügt, kann Italien derzeit 16 Ausschüsse vorweisen. Allerdings ist hier zu bemerken, dass die Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien kongruent zugeschnitten sind und dass die maximale Mitgliederzahl pro Ausschuss 40-50 Mitglieder beträgt.[116]

Neben den Ausschüssen (*commissioni parlamentari*), in denen ein gros der parlamentarischen Arbeit verlagert wird, zählen zu den Kontrollinstrumenten die parlamentarischen Räte (*giunte parlamentari*), Anfragen (*mozioni, interpellanze, interrogazioni*[117]), Untersuchungen (*inchieste parlamentari*) und Resolutionen (*risoluzioni*) sowie das Mißtrauensvotum (*voto di fiducia*, gemäß Art. 94 Cost.) und die Bewilligung des Staatshaushaltes (*approvazione del bilancio dello stato*).[118]

---

112 Siehe Harfst, Philipp/Schnapp, Kai-Uwe: Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien, Berlin 2003, S. 9.

113 Marschall 2005, S. 172ff.

114 Eine Antwortpflicht besteht einzig in der Thüringer Landesverfassung (Art. 67, I-III).

115 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen [2]1999, S. 255-287, hier: S. 263.

116 Harfst, Philipp/Schnapp, Kai-Uwe: Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutiven in westlichen Demokratien. Veröffentlichung der Abteilung Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie (WZB), Berlin 2003, S. 12.

117 Mit Urteil vom 19. Dezember 2001 erklärt der italienische Kassationshof, dass Berichterstattungen über die Inhalte parlamentarischer Anfragen gestattet sind, selbst wenn diese verleumderischer Natur sind, vorausgesetzt, dass der Journalist darüber unparteisch berichtet, siehe: *Cassazione Sezione Terza Civile n. 15999 del 19 dicembre 2001, Pres. Lupo, Rel. Lucentini* (URL: http://www.legge-e-giustizia.it, letzter Zugriff am 7.4.2008).

118 Siehe dazu, weiterführend, auch: Rivosecchi, Guido: I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta. Relazione al Seminario di studio „Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione“ del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di Ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell´Universitá degli Studi di Teramo.

Das Pendant zum deutschen PKGr ist das *Comitato Parlamentare per i Servizi di Informazione e Sicurezza e per il Segreto di Stato* - ehemals *Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti (CoPaCo)* (gemäß Art. 44 des Gesetzes vom 3. August 2007, Nr. 124).
Im Gegensatz zu Deutschland weisen die Rechnungshöfe in Italien (*Corte dei Conti*) und Irland ein hohes Maß an Unabhängigkeit von der Exekutive auf und sind *„wirksame Kontrollmittel in den Händen des Parlamentes"*[119], d. h., dass die jeweiligen Regierungen keinerlei Einfluss auf die Besetzung bzw. Enthebung der Rechnungsprüfer haben.
Ebenfalls *„Quelle für kontrollrelevante Informationen"* (ebd.), zumindest in Irland, stellt die Existenz einer Ombudsstelle dar: Diese Anlaufstelle, die lediglich gegenüber dem Parlament verantwortlich und nur diesem Rechenschaft schuldig ist, geht den Beschwerden unzufriedener Bürger nach und überprüft Verwaltungsmissstände und gouvernementales Handeln.[120]

### 2.3.3 Funktion parlamentarischer Kontrolle und die komplementäre Kontrollfunktion von Referenden

Die parlamentarische Kontrolle ergänzt die klassischen, häufig zitierten Funktionskataloge für Parlamente (siehe: W. Bagehot und J. St. Mill).
Die parlamentarische Kontrolle leitet sich aus dem Volkssouveränitätsgedanken ab und ist das „Gegenstück", sozusagen die gegenläufige „Verantwortungskette", zu der beim Volk beginnenden Legitimationskette.
Die Kontrollaufgabe der Parlamente besteht darin, *„die Zielrichtigkeit der Regierungstätigkeit am Maßstab des Gemeinwohls zu messen"*[121] und den Verlauf der öffentlichen Verantwortungsprozedur sicherzustellen. Ihre Bedeutung ist insofern wichtig, als dass sie die Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Parlament verringert und somit eine Art „Waffengleichheit"[122] herstellt.
Nach der hier zugrunde gelegten Auffassung von Kontrolle spricht man auch im Falle der parlamentarischen Kontrolle von einem Vergleich im Sinne einer Bestandsaufnahme von Maßstabswidrigkeiten und –gemäßigkeiten. Parlamentarische Kontrolle bedeutet somit die Prüfung und Überwachung der von der Regierung kommenden Vorlagen sowie der Implementierung der verabschiedeten Regelungen.[123] Parlamente sind in exekutiven und in auswärtigen Angelegenheiten in ihrer Kontrollfunktion externe Vetospieler[124]. Sie partizipieren nicht an den Verhandlungsprozessen und können keine Vereinbarungen mit der Regierung treffen, sie kontrollieren nur extern nachträglich die Verhandlungsergebnisse der Regierung und befinden über deren An- bzw. Abnahme (sofern eine Ratifizierung vonnöten ist), dennoch verfügen sie über Vetomacht: Sie können durch Bekanntgabe ihrer Position den Handlungsspielraum der Regierung einengen, wenn sie (symbolisch) drohen, sich abzeichende Ergebnisse abzulehnen.

---

119 Harfst/Schnapp 2003, S. 33.
120 Office of the Ombudsman: Who is the Ombudsman? (URL: http://www.ombudsman.gov.ie/en/FAQs/WhoIsTheOmbudsman, letzter Abruf am 19.10.2007).
121 Brunner 1972, S. 554.
122 Götz, Frank: Das Informationsungleichgewicht zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament, in: *Publizistik. Vierteljahresschrift für Kommunikationsforschung*, 33/1988, S. 633-644, zit. nach: Harfst/Schnapp 2003, S. 4.
123 Harfst/Schnapp 2003, S. 22.
124 Siehe: Benz 2003, S. 212.

Wenn die Kontrolle der Regierung durch das Parlament zur Legitimationsidee eines politischen Systems gehört[125], dann ist das parlamentarische Veto gegen eine Regierungsentscheidung ebenfalls als Legitimationsgrund anzusehen. Nur: *„Je besser die Kontrolle funktioniert, desto wahrscheinlicher wenden Regierungen Verhandlungsstrategien an, welche Blockaden wahrscheinlich machen beziehungsweise schlechte Ergebnisse erzeugen."*[126]

Regierungen können ein mögliches parlamentarisches Ex-post-Veto antizipieren und entsprechend in ihrem Lösungsvorschlag einbauen, so dass Parlamente sich gezwungen sehen, zwischen der Ratifizierung eines suboptimalen Ergebnisses und einem Misstrauensvotum entscheiden zu müssen. Natürlich würde in solchen Fällen das geringste Übel vorgezogen, aber zur Vermeidung von Entscheidungsblockaden oder gar Regierungskrisen verzichten Parlamente oftmals auf ihre Macht.

In der legislativen Praxis andererseits hat unlängst *„die wohl stärkste Dynamisierung der gewaltenteilenden Ordnung"*[127] stattgefunden. Manch einer beklagt ein Verkümmern des Parlaments („Entparlamentarisierung"), weil Politik nicht mehr, oder immer seltener, im Parlament, sondern *„in den Vorraum der Parteien, in die Hinterzimmer der Verbände, in das Zwischenreich von Wirtschaft und Verwaltung"*[128] verlagert wird. Das Parlament als Vertretung aller Bürger ratifiziert nur noch summarisch die Entscheidungen anderer, fast als befände es sich in einer schwächeren Position als seine privaten Verhandlungspartner (Industrie, Verbände, Atomlobby, etc.), die mit den Gang ins Ausland drohen. Von „Verhandlungsdemokratie" ist die Rede. Der Staat verhandelt mit Inhabern von Vetopositionen.

In anderen Ländern, in Italien unter Berlusconi unübersehbar, beobachtet man hingegen einen Exekutivautokratismus. Dadurch erscheint die legislative Funktion, eine Rückbindung von politischen Entscheidungen an die Mehrheitspräferenzen und allgemein akzeptable Gemeinwohlvorstellungen zu gewährleisten problematisch.

### 2.2.4 Kontrolle als „Domäne der Opposition"?[129]

Dem Eindruck, die Kontrolle sei eine Domäne der Opposition, kann man sich schlecht entziehen, wenn man bedenkt, dass der Einsatz parlamentarischer Kontrollinstrumente vornehmlich von oppositioneller Seite erfolgt. Dennoch ist parlamentarische Kontrolle Aufgabe des gesamten Parlaments und wird sowohl von der parlamentarischen Mehrheit als auch von der (parlamentarischen) Minderheit ausgeübt, wenngleich mit unterschiedlicher Intention.

Kontrolle als Domäne oder gar Prärogative der Opposition anzusehen, würde bedeuten, die parlamentarische Mehrheit und die Opposition auf die Rolle jeweils der Akklamation bzw. der Ablehnung festzulegen. Diese Funktionszuweisungen haben keinesfalls verfassungsrechtlich Bestand, zumal *„es verfassungsrechtlich auch den ‚Regierungsfraktionen' frei* [steht]*, die Regierung zu kritisieren, wie umgekehrt*

---

125 Vgl: Benz, A.: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrgs.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt a. M./New York 2003, S. 205-238, hier: S. 215.

126 Benz 2003, S. 217.

127 Holtmann, Everhard: Dehnung der Gewaltenteilung im modernen Verfassungsstaat, in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim: Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der *„horizontal accountability"* im interregionalen Vergleich, Baden-Baden 2007, S. 110-120, hier: S. 119.

128 Leicht, Robert: Alles Verhandlungssache. Das Kommissionswesen blüht, das Parlament verkümmert, in: *DIE ZEIT* vom 23.5.2001, 22/2001.

129 Kißler, Leo: Der deutsche Bundestag. Eine verfassungssystematische, verfassungsrechtliche und verfassungsinstitutionelle Untersuchung, in: *JÖR NF*, Bd. 26, 1977, S. 39-144, hier: S. 39 (68).

*es der Opposition nicht verwehrt ist, sich auch die Kontrollmaßstäbe der Parlamentsmehrheit zu eigen zu machen".*[130]

Das konstitutionelle Parlamentarismusverständnis bescheinigt der Regierungsopposition oftmals eine Kontrollfunktion. Ellwein bezeichnet dies als ein „Ammenmärchen"[131], denn die politische Realität sehe anders aus, da die Opposition weder die zahlenmäßige Stärke im Parlament hat noch über jedwede Sanktionsmöglichkeit verfügt. Außerdem erweist sich bei strikter Fraktionsdisziplin die parlamentarische Opposition effektiv oft als machtlos. Entscheidungen von großer Tragweite werden jedoch oft gemeinsam von parlamentarischer Mehrheit und Opposition getroffen. Dabei kontrolliert weder das Parlament noch die Regierungsopposition die Regierung.

Zusammenfassend kann man also sagen, dass die klassische Zuweisung der Regierungskontrolle an das Parlament ihren Ausdruck einerseits in den jeweiligen parlamentarischen Kontrollrechten findet. Andererseits finden sich klassische Elemente der parlamentarischen Kontrolle im modernen Dualismus von Regierung und Opposition nur zum Teil als Recht der Opposition wieder. Insbesondere die Vorverlagerung legislativer Prozesse in einen vorparlamentarischen Arkanbereich lässt eine komplementäre Kontrollfunktion von Referenden plausibel erscheinen. Hierbei können direktdemokratische Elemente im Sinne einer politischen Richtungskontrolle, die demokratische Diskussion von Alternativen, das Parlament gegenüber dem Polit-Oligopol von Exekutive, Parteien, Verbände und privaten Akteuren stärken. Durch die öffentliche Debatte über das, was andernfalls als Herrschaftswissen im Arkanbereich der Verhandlungsarrangements akkumuliert wird, kann die Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit an eine Kontrolle durch jeweilige gesellschaftliche Mehrheit rückgebunden werden.

Im folgenden soll auf eine dogmengeschichtliche Abhandlung des Gewaltenteilungsprinzips verzichtet werden. Für das Ziel der Arbeit erscheint es sinnvoller auf der staatstheoretischen und verfassungspolitischen Ebene zu diskutieren.

## 2.4 Gewaltenteilung

Klassisch wird die Kontrolle in Rechtsstaaten durch die Existenz einer Gewaltenteilung bzw. eines Systems von *checks-and-balances* verwirklicht. Die Korrumpierbarkeit oder auch Verführbarkeit des Menschen durch Macht zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte Gewaltenteilungsdiskussion. Gewiss, historische Erfahrungen liefern eindrückliche Beispiele zur Untermauerung dieser These. Aber wenn man Macht ausschließlich im Weber'schen Sinne begreift, also als Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen, dann wäre der Betrachtung staatlicher Machtausübung sehr enge Grenzen gesetzt.

Macht ist ambivalent: Sie ist „*unentbehrlich und bedrohlich zugleich*";[132] sie muss sich entfalten können, bedarf aber auch, weil sie zu ihrem Missbrauch verführen kann, Grenzen.

Es ist schier unmöglich, die ganze Bevölkerung ständig an der Ausübung staatlicher Macht teilhaben zu lassen, daher auch die Notwendigkeit, Macht auf verschiedene Personen und Organe bzw. Gremien zu

130 Vgl. Krebs 1984, S. 133.
131 Ellwein 1977, S. 271.
132 Seiler 1994, S. 226.

übertragen. Wenn man nun Macht wertneutral als Auftrag oder Ermächtigung, in Namen einer Gemeinschaft zu handeln, versteht, dann ist diese „*nicht nur Bedrohung, sondern Hilfe*“. [133] Dennoch, selbst diese Macht muss eingezäumt werden.

Effektive Kontrolle staatlicher Macht ist nur durch staatliche Macht selbst denkbar. Nur wenn die Staatsgewalt auf verschiedene, voneinander unabhängige Instanzen aufgeteilt ist, kann eine gegenseitige Überwachung gewährleistet und eine ungeheure Machtanballung durch Monopolisierung vermieden werden. Die staatliche Macht wird durch ein System von institutionellen Verschränkungen, durch Gewichte und Gegengewichte, gebändigt, indem sich alle Kontrollorgane überschneiden, ohne sich zu decken und somit gegenseitig in Schach halten.

Dies ist ganz im Sinne Montesquieus (1689-1755), dessen „freiheitliches Staatsmodell“[134] eine Verteilung und Beschränkung der drei Staatsgewalten zum Zweck ihrer Balancierung vorsieht. Seine Gewaltenverteilungslehre, gegründet auf die Grundpfeiler der aristotelischen Schule,[135] geht von der Annahme aus, (politische) Freiheit sei nur dann gegeben, wenn jede Staatsgewalt, nach festen verfassungsrechtlichen Regeln, den anderen Schranken setzt (*que le pouvoir arrête le pouvoir*[136]), um somit einen möglichen Machtmissbrauch vorzugreifen.[137]

Das Kontroll- und Machthemmungselement liegt nicht in der Isolierung und der Funktionenteilung der Organe, sondern in dem kooperativen Zusammenspiel und -wirken mehrerer Machtträger. Selbst bei Montesquieu stand die *collaboration* und nicht die *séparation* im Vordergrund seines Gewaltenteilungsprinzips. Letztlich ist es auch eine Frage der Effizienz: Vernünftige Problemlösungen erfordern die gleichgewichtige Zusammenarbeit verschiedener Organe und nicht deren Isolierung.[138]

Die Gewaltenteilung ist staatstheoretisches Prinzip und politisches Postulat, aber nicht Inhalt einer bestimmten Verfassungsordnung, denn das Gewaltenteilungsprinzip per se ist lediglich eine abstrakte Leitlinie, die nicht über die Rechtsförmigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit hinausgeht, von der sich – funktional gesehen - die Kompetenzabgrenzung und Funktionenverteilung der Verfassungsorgane ableiten. Ziel der Gewalten-, besser: Funktionenteilung, ist die Sicherung individueller Freiheit und die

---

133 Seiler 1994, S. 226.

134 Riklin, Alois: Montesquieus freiheitliches Staatsmodell, in: PVS 30/1989, S. 420f. zitiert nach Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen [2]1997, S. 58. Klar abgegrenzt von der weitverbreiteten These, Montesquieu sei Vertreter einer strikten Separation der Gewalten.

135 Aristoteles; Schwarz, Franz F. (Hrsg.): Politik. Schriften zur Staatstheorie, Stuttgart 2007 (Universal-Bibliothek, 8522), Buch 4, Kap. 14-16.

136 Montesquieu, Charles de/Weigand, Kurt: Vom Geist der Gesetze, Stuttgart 1994 (Universal-Bibliothek, Nr. 8953), Buch XI, Kap. 4.

137 Man darf nicht vergessen, dass der Entstehungskontext von Montesquieus Ideengebäude, und letztlich Programm, ein anderer war: Als Kind des monarchischen Absolutismus Frankreichs, der sich allerdings schon zu seinen Lebzeiten in Auflösung befand, kritisierte er scharf die bestehenden Zustände der feudalen Gesellschaft seiner Zeit. Wie Aristoteles, und anders als Locke, sah er die Notwendigkeit einer Repräsentativverfassung und zergliederte die Sozialstruktur in Adel, Monarch und Volk (eigentlich nur das Besitzbürgertum), wobei das Volk die stärkste Stellung, der Monarch (ausgestattet mit einem Vetorecht bei der Gesetzgebung) die schwächste und der Adel die mittlere einnahm, als vermittelnde Kraft sozusagen. Imponiert vom englischen freiheitsliebenden Gemeinwesen, sprach sich der Baron für eine Kontrolle der Macht und gegen die Willkür von einzelnen Machthabern aus. Er sah die individuelle Freiheit nur dann gewahrt, wenn die Macht geteilt ist und nicht in einer Hand liegt. Weit von Hobbes' Pessimismus entfernt, galten seine Sympathien moderaten Regierungsformen, wie der Republik und der konstitutionellen Monarchie, in denen die Bürger frei von Furcht und Zwang leben können. Weder bei Montesquieu noch bei John Locke ist ausdrücklich die Rede von Kontrolle: Für Locke, der nur mittelbar über Kontrolle spricht, besteht die eigentliche Kontrollbeziehung zwischen dem Volk und den staatlichen Gewalten.

138 Vgl. Seiler 1994, S. 126.

Begrenzung staatlicher Macht. Im Kern geht es darum, „*eine monopolartige Ausübung von staatlicher Gewalt zu unterbinden, um durch die Teilhabe und wechselseitige Kontrolle mehrere Machtträger einen so weit wie möglich bewußt vollzogenen Integrationsprozeß hin zur Erstellung und Handhabung des einheitlichen Rechts des Staates zu ermöglichen*“, und nicht – wie man dem Wortsinn entnehmen könnte – um eine bloße Aufteilung der einheitlichen Staatsgewalt. Denn die Staatsgewalt an sich ist unteilbar, „*teilbar ist lediglich die verschiedenartige, auf mehrere Mitwirkende verteilte Teilhabe am Willensbildungs- und verbindlichmachenden Entscheidungsprozeß dieser einheitlichen Staatsgewalt.*“[139]

Wenn von Gewaltenteilung die Rede ist, denkt man gemeinhin an einer strikten Separation der Staatsgewalten. Das klassische, dogmatische „*Montesquieu verunstaltende Verständnis*“[140] von Gewaltentrennung in Exekutive, Legislative und Judikative, ist aber ein Relikt anderer Zeiten und hat längst ausgedient.[141] An seiner Stelle sind neue Formen der Gewaltenteilung entstanden. Das klassische Schema ist zu Gunsten einer moderneren Auffassung von Gewaltenverschränkung aufgelockert worden. Das Prinzip der Gewaltenteilung, als Organisations- und Strukturprinzip freiheitlich-demokratischer Staatsordnungen, ist geblieben, geändert haben sich nur die Formen, in denen sie sich ausdrückt. Selbst in konsolidierten liberaldemokratischen Systemen verläuft die Trennlinie heutzutage nicht mehr haarscharf zwischen den Verfassungsorganen Exekutive und Legislative, d. h. auch die Kompetenztrennung zwischen Parlament und Regierung folgt nicht der herkömmlichen Dichotomie von Rechtssetzung und Rechtsanwendung, vielmehr zeichnet sich immer mehr ein enormer Macht- und Einflusszuwachs der Exekutiven zu Lasten der Legislativen ab. Die Judikative „*wird nicht selten systematisch geschwächt*“.[142]

Statt dessen hat sich ein Balancesystem von oligarchischen Machtträgern (Parteien, Wirtschafts- und Interessenverbände, Medien) herauskristallisiert, die sich gegenseitig in Gleichgewicht halten. Genau dieses Gleichgewicht sichert die Freiheit und Toleranz unseres Gemeinwesens.[143]

Dem landläufigen Gewaltenteilungsverständnis zufolge steht das Parlament der „Exekutive“ als Gegenspieler gegenüber, dabei liegt der Gegensatz innerhalb des Parlamentes selbst, da dieses zwei Funktionen wahrnimmt: die Parlamentsmehrheit (Mehrheitspartei oder Parteienkoalition), aus der die Regierung hervorgegangen ist, unterstützt diese, während die Parlamentsminderheit die laufende Arbeit der Regierung kritisiert und kontrolliert, idealerweise ohne „Obstruktion“ zu betreiben.

Aber Gewaltenteilung ist weit mehr als ein bloßes Wechselverhältnis zwischen den verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedeutsamen Letztinstanzen Regierung und Parlament. Sie gehört nach wie vor zu den grundlegenden Normforderungen eines modernen Verfassungsstaates und ist unverzichtbar - auch wenn sich eine neue Dichotomie von Regierungsmehrheit und Opposition herauskristallisiert hat: Sie macht die Tätigkeit des Staatsapparates für den Bürger nicht nur übersichtlich und berechenbar, verstärkt „*die Pluralität der Meinungsbildung*“ und trägt „*dergestalt zur Sachrichtigkeit von*

---

139 Steffani, Winfried: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 19.

140 Steffani 1997, S. 11.

141 Steffani 1997 führt, neben den drei „klassischen“ Gewalten, die er unter der staatsrechtlichen oder „horizontalen“ (Gewalten)Teilungslehre subsumiert, fünf weitere: die temporale, die föderative oder „vertikale”, die konstitutionelle, die dezisive und die soziale Teilungslehre.

142 Italien bildet in diesem Zusammenhang eine rühmliche Ausnahme. Zur Ausgestaltung der italienischen Funktionenteilung sei auf Kap. X dieser Arbeit hingewiesen.

143 Vgl. Weber, Werner: Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Rausch, Heinz (Hrsg.): Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969, S. 185-209, hier: S. 200f.

*Entscheidungen bei.“*[144] Durch sie werden sowohl Minderheits- als auch Mehrheitsdiktaturen verhindert sowie politisch, sozial und/oder wirtschaftlich benachteiligte Minderheiten in das politische Geschehen eingegliedert und miteinbezogen. *„Die demokratische Komponente der gewaltenteiligen Grundanliegen besteht somit darin, eine angemessene Selbst- bzw. Mitbestimmung aller Menschen an den sie betreffenden Entscheiden zu verwirklichen, beziehungsweise die unumgänglichen Abweichungen vom Selbstbestimmungsprinzip begrenzt und rechtfertigungsbedürftig zu halten“*[145] und darin, Machthaber und Machtprätendenten auf ihre Zuständigkeitsbereiche zu verweisen und begrenzen.

Auch wenn die populäre Gewaltenteilungsauffassung drei „Gewalten“ vorsieht, gibt es mehr als nur drei Organe bzw. Organgruppen.[146] Zu den gewaltenteilige Elemente zählen nicht zuletzt die Amtszeitbeschränkung („Gewaltenteilung in der Zeit“),[147] die Vetos (z. B. des Staatspräsidenten bei der Gesetzgebung), direktdemokratische Elemente, der Föderalismus und die Subsidiarität sowie die Intra-Organ-Kontrolle zwischen den Parlamentskammern und die Übertragung von Souveränitätsrechten an supranationalen Organisationen.

Fernab vom institutionellen Gefüge und der Gewaltenteilungsdogmatik gibt es auch eine Art Kontrolle von unten. Kontrolle von staatlicher Macht wird gleichermaßen durch pluralistische, intermediäre Gruppen wie Parteien, Interessenverbände und eine aus verschiedenen Medien sich speisende Öffentlichkeit gewährleistet. Erscheinungen diese, die verfassungsrechtlich als Organe der staatlichen Willensbildung gelten.

Seiler behauptet, es wäre wesentlich einfacher, sich vollends von jenem terminologischen Wirrwarr zu verabschieden, der alle Staatsfunktionen in der Schublade der „Gewaltenteilung“ steckt, zumal es sich bei Sprache und Begrifflichkeiten um reine Konvention und nicht um Zweckmäßigkeit handelt. Anstatt von „Gewalten“ würde dann von Organen bzw. Organgruppen und Körperschaften, statt von „Gewalt“ von „Funktion“, statt von „Gewaltenteilung“ von „Funktionen- und Aufgabenaufteilung“ die Rede sein, womit auch der Topos der „vierten Gewalt“ vom Tisch sein dürfte. Es käme dann lediglich darauf an, ob und wie bestimmte Akteure am politischen Willensbildungsprozess beteiligt sind. Dennoch – und hier die Einschränkung – müssten *staatsrechtlich* [H.i.O.] trotzdem die herkömmlichen Gewaltenteilungsbegriffe verwendet werden.[148]

Im Zusammenhang mit dem Prinzip der *checks and balances* stößt man unweigerlich auf das Konzept der *Accountability*. Hiermit wird gemeinhin die demokratische Herrschaftskontrolle als definitorische Merkmalskomponente der Demokratie bezeichnet.

Sie beruht auf einer Gewaltenverschränkung im Sinne von *checks and balances*, in der eine wechselseitige Kontrolle unabhängiger Institutionen gegeben ist. Das Konzept der demokratischen Kontrolle der Herrschaft wird von verschiedenen Autoren unter *horizontal accountability* gefasst.[149] Wörtlich über-

---

144 Krebs 1984, S. 11.

145 Siehe auch Seiler 1994, S. 253.

146 Viele Verfassungen sehen zwar die rechtstheoretische Dreiteilung der Funktionen aus organisatorischen Gründen vor, dennoch weisen sie weitaus mehr Behörden vor, die in dieser Kategorisierung passen.

147 Kägi, Oskar Werner: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Festschrift Huber, Bern 1961, S. 151-173, hier: S. 167f. zitiert von Seiler, S. 132.

148 Seiler 1994, S. 196-202.

149 Ähnlich argumentieren: Lauth (2004), Dunn (1999), Schmitter(1999), Schedler (1999).

setzt handelt es sich um die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit der Amtsinhaber gegenüber den wahlberechtigten Bürgern.
Sie ergänzt die vertikale *accountability*, die hingegen die Rückbindung der herrschenden Klasse an das Wahlvolk, eben durch Wahlen und Öffentlichkeit, bezeichnet.
Unter der *horizontalen accountabilit*y wird Kontrolle verstanden, die von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren ausgeübt wird, zur Überprüfung exekutiven Handelns, notfalls unter Anwendung von Sanktionengewalt. Als Überwachungsmechanismen führt John Dunn das Strafrecht und die Transparenz durch Informationsfreiheit an.[150]
Die dem Gemeinwohl verpflichtete Repräsentation ist demnach eine Schnittmenge von Responsivität, die Rückkoppelung von Regierung und Verwaltung an den Anliegen der Bürgerschaft (*responsiveness*), und *accountability*, also der Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber den Regierten.[151]

### 2.4.1 Verantwortung und Gewaltenteilung

Wesentliche Elemente der Gewaltenteilung sind die gegenseitige Verantwortung und Kontrolle, wobei die Kontrollfunktion als Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips zwar allgemein anerkannt, aber konturenlos ist.
Geteilte Macht und kontrollierte Macht sind nicht identisch. Der Unterschied liegt in der Verantwortung: Von „geteilter Macht“ spricht man, wenn die Machthaber einen Konsens herstellen müssen, damit ein politischer Akt zustande kommt; die Beteiligten können nicht selbständig, sondern nur im Zusammenwirken mit anderen Machtträgern handeln, und zwar so, dass keiner den jeweils anderen übertrumpfen kann.
Einige Beispiele hierfür sind die Teilung der Legislative in zwei Parlamentskammern, das obligatorische Referendum im Falle einer Verfassungsänderung, die Unterzeichnung der Gesetze seitens des Staatspräsidenten.
Von „kontrollierter Macht“ ist hingegen die Rede, wenn ein Machtträger – selbständig – einen anderen in der Ausübung der politischen Macht hindert, indem er ein Veto einlegt. Man denke an das Mißtrauensvotum, die Parlamentsauflösung oder das Recht ein fakultatives Referendum zu initiieren, um ein Parlamentsentscheid zu verwerfen.[152]
Das Phänomen der Macht ist keine physikalische Größe, die messbar oder teilbar ist. Dem Befehlenden kommt nur soviel Macht zu, wie der oder die Gehorchenden bereit sind ihm zuzugestehen bzw. zu übertragen und seinen Willen zu folgen (*„Oboedentia facit imperantem“,* die Gehorsamkeit macht den Herrscher).[153] Es liegt in der Verantwortung eines jeden Bürgers, sich selbst zu entscheiden, sich bewusst für Freiheit und gegen die Macht und die Willkür eines anderen zu entscheiden. Insofern hat die Gewaltenteilung eine freiheitsfördernde Wirkung, als dass sie die Bürger vor Alternativen stellt und ihnen die Möglichkeit zu bewusstem, verantwortlichem politischen Handeln gibt.

---

150 Lauth, Hans-Joachim: Demokratie- und Demokratiemessung, Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 79, FN 85.
151 Lauth, Hans-Joachim: Demokratie und Demokratiemessung, Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004, S. 79, FN 88 und weiter: S. 81.
152 Vgl. Karl Loewenstein: Die neue Dreiteilung der Staatsfunktionen, in: Rausch 1969, S. 282f.
153 Spinoza, Baruch: Tractatus theologico-politicus [1670], in Opera (ed. J.v.Vloten/J.P.N. Land), Vol. 1. Den Haag. 1882, p. 565, zitiert nach Imboden 1969, S. 492.

Referenden innerhalb von repräsentativen Demokratien können insofern nicht die Aufgabe haben, die Gewaltenteilung zu Gunsten einer Machtakkumulation auf das Referendum als Kontrollinstrument zu begrenzen, sondern stellen innerhalb eines modernen Staatswesens vor allem eine Option dar, im Bedarfsfall Responsivität und Verantwortlichkeit gegenüber dem Abstimmungsvolk im konkreten Fall herzustellen, um Machtakkumulation zu verhindern. Daher kann sinnvollerweise gefragt werden, in welcher Weise das Gewaltenteilungsprinzip in Irland und Italien ausgestaltet ist, um eine Verortung des Referendums innerhalb dieses Systems genauer betrachten zu können.

### 2.4.2 Gewaltenteilung in Italien

Seit dem Ende des Faschismus gilt die Gewaltenteilung als formales Organisationsprinzip. Wohlbemerkt: Es gibt eine klare Dreiteilung in gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt, obwohl die italienische Verfassung diese nicht *expressis verbis* reglementiert, aber es ist keine klare Gewaltentrennung im Sinne einer funktionalen Spezialisierung der verschiedenen Machtträgern, sondern eine Gewaltenverschränkung. Eher ist die Rede von *distinzione* (Unterscheidung) und *collaborazione* (Zusammenarbeit) zwischen den Gewalten als von *divisione* (Teilung) oder *separazione dei poteri* (Trennung der Gewalten), da an der Ausübung der Regierungsfunktion die Regierung, das Parlament und der Staatspräsident[154] (mit seinem Legislativveto) beteiligt sind. So ist auch die Gesetzgebung keine Prärogative der Legislative: Das Parlament kann im Alleingang Einzelfallgesetze (*leggi-provvedimento*) erlassen, sofern diese ausdrücklich in der Verfassung als Ausnahmen von der Gewaltenteilung zulässig sind.

Streng genommen entspricht die italienische Gewaltenteilungskonzeption dem Modell des französischen Republikanismus, welcher die rechtliche Suprematie des Parlaments über die Regierung statuiert.[155]

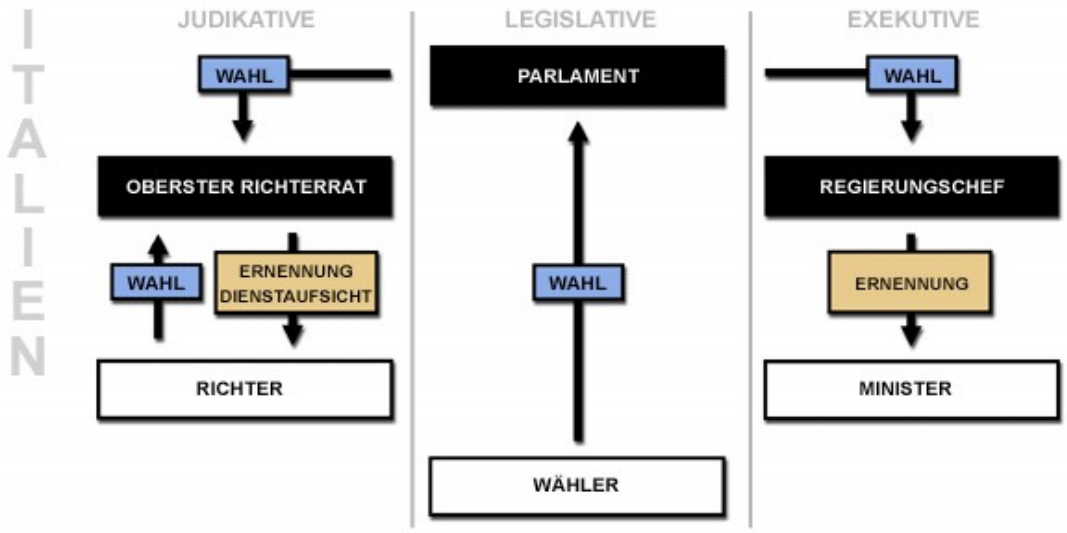


*Abbildung 1: Quelle: www.gewaltenteilung.de* [156]

---

154 Dabei gilt der Staatspräsident nicht als Teil der Exekutive, sondern bestenfalls als 4. Gewalt: Teil 2 Tit. 3 *Cost.* und Art. 12ff. irische Verf.

155 Vgl. Seiler 1994, S. 160f.

156 Autorschaft von Udo Hochschild, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Dresden. Der Artikel wurde – in verkürzter Form - in *Betrifft JUSTIZ* 2005, Seiten 18 ff. veröffentlicht.

### 2.4.3 Gewaltenteilung in Irland

*„The only element of the separation of powers in the executive-legislative field to possess any vitality is Article 15.2.1“.*[157] Diesem Artikel zufolge obliegt einzig und allein dem *Oireachtas*, Staatsgesetze zu erlassen. Die Exekutivgewalt wird durch die Art. 28 und 29 der Regierung in die Hände gelegt. Die übrige, richterliche Gewalt, stets *„reluctant to articulate and confront the policy choices presented by the separation of powers“,*[158] übernimmt die Funktion als Hüterin der Verfassung. Das Junktim von richterlicher Unabhängigkeit einerseits und der Bindung an das Gesetz andererseits sichert ihr eine prädominante Stellung im irischen politischen System. Was also nach kontinentaleuropäischer Auffassung wie ein klarer Fall von Überdehnung der Gewaltenteilung aussieht, ist nach irischer Sichtweise einfach eine Gewaltentrennung *„irish style“*, oder besser: *„Court-o-centric“*.[159]

Die Idee der Gewaltenteilung, *„admired without being analysed; and imported to Ireland with little or no debate“,*[160] wurde in Irland nur bruchstückhaft übertragen.

Die irische Verfassung (*Bunreacht na hEireann*) sieht zwar eine strikte Trennung (*“very rigid division“*) der Gewalten und deren Funktionen vor (sie werden aufgelistet in den Art. 6, 15, 28, 29, 34 und 37 Ctt.), dennoch *„for reasons of practical government, the ideal – with its precise match between an organ and its function – has not be followed in any working constitution in the world and certainly not in Ireland“*[161].

Auch im irischen Fall wird die Gewaltentrennung/-verschränkung nicht explizit in der Verfassung erwähnt, dafür im *Re Haughey*, dem Katalog der „Haughey“-Rechte, mit Nachdruck zur Sprache gebracht.[162]

Art. 6.1 der irischen Verfassung besagt lediglich, dass *„alle Regierungsgewalt, die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende [...] nächst Gott vom Volke aus[geht], dessen Recht es ist, die Regierenden des Staates zu bestimmen und in letzter Instanz alle Fragen der nationalen Politik in Einklang mit den Erfordernissen des Gemeinwohles zu entscheiden“*.

Eine größere Bedeutung als die der horizontalen Anordnung der Trias Exekutive, Legislative und Judikative wird der Suprematie der Verfassung, die Kontrolle der Exekutive durch den *Dáil* und der Unabhängigkeit der Justiz beigemessen (Art. 34). Diese (mittels des *Supreme Court*) wacht über die vom Parlament erlassenen Gesetze und über das Handeln der Regierung. Darüber hinaus interpretiert sie das aus den Jahren 1922/37 stammende Regelwerk (*“It is peculiarly within the jurisdiction of the courts to declare what the Constitution means.“*)[163] nicht ohne eine gewisse Eigenwilligkeit: Die Abtreibungsgesetze aus den 1990er Jahren liefern dafür nur ein Beispiel.

### 2.4.4 Die Medien als Kontrolleure – eine „vierte Gewalt“?

Medien sind Institutionen der Wissensvermittlung. Als Verlautbarungsorgane der Politik erreichen sie täglich alle Bürger mit Informationen von allgemeinen Interesse, die notwendig für ein verantwortli-

---

157 Morgan, David Gwynn: The Separation of Powers in the Irish Constitution, Dublin 1997, S. 286.
158 Morgan 1997, S. 297.
159 Morgan 1997, S. 288 und 296.
160 Morgan 1997, S. 296.
161 Morgan 1997, S. 24.
162 Re Haughey, 1971, I.R. 217.
163 Attorney General v. Hamilton (No.1), zitiert bei Morgan 1997, S. 32.

ches Handeln innerhalb der Gemeinschaft sind. Gleichzeitig sind sie auch ein agierendes System, denn sie sichern die Teilhabe der Bürger an der Gesellschaft.[164]

Ihre „Macht“ erschöpft sich in ihrem Wissensvorsprung in der Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz staatlichen Handelns.

Aufgrund ihrer Schnittstellenposition zwischen Politik und Bürger sind Medien die wichtigsten Austauschkanäle der Politikvermittlung. Ihnen wird neben einer integrierenden und einer legitimierenden auch eine kontrollierende Funktion zugesprochen, die oftmals als „vierte Gewalt“ apostrophiert wird.

Doch ist bei dieser Kategorisierung Vorsicht geboten.

Die Mitwirkung der Medien an der politischen Willensbildung ist keine staatliche Funktion. Sie nehmen zwar wichtige und förderliche Aufgaben war,[165] sind aber keine Träger von Staatsgewalt und haben deswegen auch nicht die rechtliche Funktion von Wächtern. Sie sind weder verfassungsrechtlich anerkannt oder von der Rechtsordnung vorgesehen, noch sind sie mit verfassungsrechtlichen Kontrollbefugnissen ausgestattet. Als populäres Kontrollorgan spielen sie sich oft und gerne als *„überlegenen Arbiter der Zeitgeschichte“* [166] auf. Dennoch, die Medien als „vierte Gewalt“ oder als subsumptionsfähige rechtliche Kategorie zu betrachten wäre falsch. Dieser informelle Begriff dient lediglich als Topos. Die Medien sind ein faktisches, gesellschaftliches Phänomen. [167]

Das Bedürfnis, immer öfter vom Kontrollpotential der Medien zu sprechen und dieses sogar als Komplementärfunktion zu verstehen, lässt schließen, dass die vorhandenen staatlichen und institutionalisierten Kontrollmaßnahmen nicht ausreichen oder zumindest erhebliche Defizite aufweisen.

Eher gilt die mediale „Kontrolle“ als „Initialzündung" für weitere Kontrollen. Was soviel bedeutet, dass die Medien ebenso machtvolle wie unkontrollierbare Beschleuniger und Trendverstärker sind. Langenbucher und Staudacher bezeichnen diesen medialen Impuls, der ein Kreislauf von weiterführenden Kontrollen und Kontrollmechanismen in Gang setzt, als die *„kontrollierende Aktivierung des Journalismus“*.[168] Aber auch sie relativieren die Ansicht, dass die Medien unter die Chiffre „vierte Gewalt“ fallen sollten.

Grundvoraussetzung, um Medien als Kontrollinstanz werten zu können, wäre deren Autonomie. Wegen der mannigfaltigen Verstrickungen mit politischen und wirtschaftlichen Strukturen und der Abhängig-

---

164 *„Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muss er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung“*, so das „Spiegel“-Urteil des BverfGs (BverfGE 20, 162-203) vom 5. August 1966. Zur Korrelation zwischen Medienkonsum und politischer Partizipation, wobei letztere mit der Höhe des Nachrichtenanteils kovariiert, siehe: Klingemann, Hans-Dieter/Voltmer, Katrin: Massenmedien als Brücke zur Welt der Politik. Nachrichtennutzung und politische Beteiligungsbereitschaft, in: Kaase, Max/Schulz, Winfried: Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 30), Opladen 1989, S. 221-238.

165 Streng genommen darf auch nicht von „Auftrag“ die Rede sein, da die Leistungen der Medien keine Verpflichtung darstellen und nicht „von oben“ angeordnet wurden.

166 Eichenberger 1980, S. 137.

167 Siehe auch: Bamberger, Christian: Die „vierte Gewalt“: Medien als Wächter und Bewachte, in: Demel, Michael/ Hausotter, Carola et alii: Funktionen und Kontrolle der Gewalten. 40. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht, Stuttgart/München/Hannover u.a. 2001, S. 307-341.

168 Langenbucher, Wolfgang R./Staudacher, Irmgard: Journalismus als Komplementärinstitution politischer Kontrolle, in: Kaase/Schulz 1989, jeweils S. 190 und S. 196.

keit von wirtschaftlichen Kapital können sie nur schwerlich als Gegengewichte gegen Machtkonzentrationen gelten.
Ebenfalls wenig stichhaltig für den Befund von Medien als Kontrollorgane ist, dass sie kein selbstreferenzielles Beobachten in dem Sinne betreiben, dass sie nur Missstände aufzeigen und somit Kontrollmechanismen in Gang setzen. Medien beobachten und überprüfen nicht bloß.
Die Berichterstattung der Medien ist kein Abbild oder Spiegelbild der Realität: Ihre Realitätskonstruktion geschieht durch gewollte Selektion. Sie entscheiden was und wie berichtet wird und haben somit erheblichen Einfluss auf die Einstellung der Mediennutzer zum politischen System und seinen Institutionen sowie auf ihr politisches Verhalten (z.B. Rückzug aus der Politik oder Mobilisierung).
Langenbucher und Staudacher schlagen als Lösung eine vorbeugende oder begleitende mediale Kontrolle vor: Am Medienpranger stünden dadurch über einen längeren Zeitraum hinweg unter Generalverdacht geratene politische und wirtschaftliche Akteure. Die Autoren räumen wiederum ein, dass die ständige Thematisierung eines und desselben Themas die Rezipienten bis zum Sättigungsgrad ermüden würde. Der gewünschte Effekt würde also trotzdem ausbleiben. Allerdings wäre dies keine Kontrolle entsprechend der hier vertretenen Auffassung.

## 2.5 Kontrolle durch Wahlen und Abstimmungen

Innerhalb der oben skizzierten Gewaltenteilungsmodelle in Irland und Italien nimmt die Wahl der Amtsinhaber der jeweils voneinander unabhängigen Gewalten eine wesentliche Rolle ein. Insofern stellen Wahlen ein technisches Mittel zur Bestimmung der Repräsentanten dar. Ausgehend von der Urwahl des Parlaments fordern sie der Wählerschaft die Entscheidung über den Wert der zur Wahl gestellten Parteiprogramme ab.
Genauer betrachtet sind sie *„personell-politikinhaltliche Kompromissangebote“*,[169] die der Wählerschaft gleich zwei Vertrauensfragen stellen: Die Wähler müssen entscheiden (annehmen oder ablehnen), ob sie bestimmten Kandidaten und entsprechend den ihnen kombinierten Parteien ihr Vertrauen übertragen und ob sie mit den politikinhaltlichen Angebote der zu wählenden Partei mit entsprechenden Personalvorschlag übereinstimmen.
Auch Referenden stellen in dieser Hinsicht Kompromisse dar, allerdings nur politikinhaltlicher Natur: Da Referenden rein issuebezogen sind, müssen Wähler entscheiden, ob sie ihr Vertrauen der Ja- oder der Nein-Option der Referendumsvorlage übertragen wollen; der Kompromiss bei Referenden besteht darin, die eigene *Policy*-Präferenz in die Abstimmungsentscheidung münden zu lassen.
Die Frage, ob Wahlen ein Kontrollelement in sich bergen, muss mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden: Kontrolle ist die Überprüfung einer Handlung bzw. Entscheidung und keine Mitbestimmung oder Mitwirkung an einer Handlung bzw. Entscheidung.
Verstünde man die Wahl vor allem als einen Kontrollakt und nicht als Ausübung des ursprünglichen Souveränitätsrechts, würde man die Kontrollidee aus ihrem verfassungstheoretischen Kontext herauslösen. Da Kontrolle das nachträgliche Prüfen bereits gefallener Entscheidungen bedeutet und Wahlen punktuelle Entscheidungen sind, die auf die Zukunft gerichtet sind (und ihre Bedeutung nur in Hinblick

[169] Günther, Klaus: Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien, Wiesbaden 2006, S. 237.

auf die Zukunft entfalten) sowie die künftige Politik der Regierung und der Opposition zum Gegenstand hat, können Wahlen nicht als Kontrollelement rubriziert werden.
Sicherlich haben Wahlen auch einen rückschauenden Aspekt, sind aber trotzdem kein bzw. nicht vor allem ein rückwärtsgewandter Akklamationsakt für die bisherige erbrachte Leistung der aus dem Amt scheidende bzw. der für die darauffolgende Legislaturperiode bestätigte Regierung.
Die vergangene Politik bildet die Basis für die Wahlmotivation,[170] d. h. sie wird bei der Nutzenkalkulation für die aktuelle Wahlentscheidung berücksichtigt und gleichzeitig in die Zukunft extrapoliert. Dennoch: Der Kerngedanke der Wahl beruht auf dem Vergleich mit den Gegenkandidaten, nicht auf den Vergleich mit der Vergangenheit. Eine Überprüfung, im Sinne des vorgeschlagenen Arbeitsverständnisses von Kontrolle, findet hier nicht statt.
Selbst wenn man als Pro-Argumente von Wahlen als Kontrollmittel die Leistungsüberprüfung der Amtsinhaber oder Machtbegrenzung heranzieht, kann Wahlen kein Kontrollcharakter zuerkannt werden.
Der Wahlgang entscheidet nicht über die Leistung der Amtsinhaber - gemäß dem Motto „Wahltag ist Zahltag“ –, sondern über die Zusammensetzung des Parlaments und ggf. über die versprochene einzuschlagende politische Linie. Insofern stellen Wahlen eher eine Einflussnahme auf das jeweilige Verhältnis von politischer Kontinuität und Stabilität dar.
Wahlen, so Lauth, eignen sich nicht als Kontrolle der *Responsiveness*, da sie die Absegnung eines Gesamtpaketes von Entscheidungen und nicht konkreter, einzelner *Issues* erfordern.[171] Hiermit stehen sie im Gegensatz zu Referenden.
Selbst die beliebte Definition von Kontrolle als Begrenzung der Exekutivmacht hält den Vergleich mit der realen Politik nicht stand: Man müsste dabei feststellen, dass sie in Italien und Irland die über vierzig Jahre andauernde Regentschaft der DC respektive *Fianna Fáil* nicht zu begrenzen vermochte, im Gegenteil.
Lauth weist daraufhin, dass Wahlen letztlich auch ihre Grenzen haben: Sie vermögen weder die Wiederwahl von ineffektiven oder undemokratischen Regierungen zu verhindern, noch die Amtsinhaber stets zu kontrollieren, *„da Kontrolle auf die Wahlen begrenzt bleibt“*.[172] Somit haben für Lauth Wahlen zwar einen Kontrollcharakter, aber keinen effektiven.
Wie sieht es mit Abstimmungen aus? Ist Volksentscheiden ein Kontrollcharakter inhärent? Sind Referenden wirksame Kontrollelemente?
Referenden werden nachträglich, d. h. nach seitens des Parlaments gefallener Entscheidung, anberaumt und greifen nicht in den staatlichen Willensbildungsprozess ein, im Gegensatz zu Wahlen.
Von Kontrolle, im Sinne von Überprüfung, kann insofern die Rede sein, als Referenden eine Überprüfbarkeit der Handlungen staatlicher Organe ermöglichen.
Da die Kontrollmacht nicht mehr innerhalb der Gewaltenteilung liegt, sondern in den Händen der Parteien, umso bedeutsamer erscheint es, ein außenstehendes Organ hinzuziehen: das Volk.

---

170 Fiorina, Morris P.: Retrospective Voting in American National Elections, New Haven 1981.
171 Lauth, Hans-Joachim, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2000, S. 49-72, hier: S. 60.
172 Lauth 2004, S. 81.

Auf die Kontrollwirkung des Referendums wird ausführlicher im empirischen Teil dieser Arbeit eingegangen (siehe: Medianwähler allgemein und jeweils in Italien und Irland).

## 2.6 Ist Kontrolle messbar?

Ziel der Arbeit ist es, Unterschiede der Kontrollwirkung des Referendums in Irland und in Italien miteinander zu vergleichen. Um diese Wirkung vergleichen zu können, stellt sich die Frage, ob Kontrolle messbar ist. Dazu soll zunächst untersucht werden, welche Ansätze zur Messung von Kontrolle existieren und inwieweit diese für die Aufgabenstellung dieser Arbeit nutzbar gemacht werden können.

In der empirischen Demokratieforschung wird die Kontrollfunktion als zentrales Demokratiemerkmal nur marginal thematisiert. Vergleicht man die unterschiedlichen Ansätze empirischer Demokratieforschung,[173] fällt auf, dass die Kontrollidee nicht immer explizit aufgegriffen wird und dass der Kontrollbegriff oftmals synonym entweder mit „freien und fairen Wahlen" oder mit der „*horizontal accountability*" gesetzt wird. Gemein ist vielen Ansätzen die Vorstellung von Kontrolle als Begrenzung der Exekutivmacht.

Zwar sind Wahlen zur Erschließung der Kontrolldimension ein wichtiges Element, dennoch reichen diese bei weitem nicht aus. Sie sind - genauso wenig wie das Vorhandensein einer Gewaltenteilung - ein Garant für ein unabhängiges Rechtssystem.

Die Untersuchungen der populärsten Forscher und –gruppen sind allesamt auf der Makroebene angesiedelt und die institutionellen Prärequisiten oder „prozeduralen Minima", um es mit Dahl auszudrücken, die sie voraussetzen, sind generell die persönliche Freiheit des Individuums und politische Mitwirkungsrechte. Um Kontrolle quantitativ fassbar zu machen, wird das Vorhandensein von Kontrollmöglichkeiten anhand der Existenz und Funktionsfähigkeit eines Rechtsstaates, der Regierungstransparenz, der Durchführung von Wahlen und der Gewaltenteilung festgemacht.

Je nach Demokratieverständnis und Gewichtung der jeweiligen Ausgangsindizes variieren entsprechend die Mess- und Operationalisierungsvorschläge.[174]

Im folgenden seien nur kurz diejenigen Ansätze erwähnt, die tatsächlich Kontrolle, sei es explizit oder implizit, thematisieren.

Dahl, auf dessen Gedanken sich fast alle Demokratiemessungen beziehen, führt insgesamt acht institutionelle Garantien für eine funktionierende demokratische Ordnung (das Ideal der Polyarchie, tatsächlich eine liberalpluralistische Demokratie) als prozedurale Minima an: (1) Vereinigungsfreiheit, (2) Meinungsfreiheit, (3) aktives und (4) passives Wahlrecht, (5) das Recht seitens politischer Führer, um Unterstützung zu werben, (6) Informationsfreiheit, (7) freie und faire Wahlen sowie (8) die Abhängigkeit der Entscheidungsträger und deren Praktiken von den Präferenzen der Wähler.[175] Im Dahlschen Ansatz ist die Kontrolldimension nicht als Prärequisit erfasst, wird jedoch in der Operationalisierung von freien und fairen Wahlen berücksichtigt.

---

173 Einen eindrucksvollen Überblick liefern Susanne Pickel/Gert Pickel: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, 2006 Wiesbaden, S. 151ff.

174 Die Anzahl der von ihnen untersuchten Ländern variiert zwischen 114 bei Dahl und 192 bei *Freedom House* in einem Untersuchungszeitraum von durchschnittlich 85 Jahren.

175 Ein Zusatz, der in einer späteren Ausgabe seines Werkes gestrichen wurde, weil die *responsiveness* bereits durch aktive und passive Wahlen gewährleistet ist.

Auch bei der Non-Profit-Organisation *Freedom House* werden als Kontrollkriterium lediglich freie Wahlen herangezogen. Diese Organisation, im Jahre 1941 u.a. von Eleanor Roosevelt und Wendell Willkie ins Leben gerufen, mit der erklärten Absicht, das Konzept der liberalen Demokratie zu fördern, bewertet – und veröffentlicht in seinem jährlichen Bericht „*Freedom in the World*" - den Grad an Demokratie und Freiheit in derzeit 192 Ländern.
Ihr Verständnis von Kontrolle wird auf impliziten Wege durch politische Gleichheit und Unabhängigkeit der Justiz erfasst.
Kenneth Bollens Kontrollverständnis erschöpft sich in der Machthemmung der drei Gewalten. Je mehr „Kontrolle" die Bürger über die Eliten ausüben können, desto demokratischer ist das Land. Wo Eliten verantwortlich gegenüber den Bürgern handeln, herrscht umso mehr (politische) Demokratie. Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie sind die Pressefreiheit, die Freiheit zu organisierter Opposition und Sanktionen seitens der Regierung. Die Kontrolldimension wird bei Bollen nur implizit angesprochen, da diese in freien und fairen Wahlen sowie unter dem Aspekt der Gewaltenteilung erfasst wird.
Auch Vanhanen knüpft an Dahls Polyarchiemodell an. Für sein Anliegen, autokratische von demokratischen Systemen zu unterscheiden, erhebt er dekadenweise objektive Wahl- und Bevölkerungsdaten zwischen 1810 und 2000 in 187 Ländern. Tatu Vanhanens Index differenziert sehr stark zwischen Demokratien, Semi-Demokratien und Nicht-Demokratien, wobei auch hier Qualitätsabstufungen vorgenommen werden. In diesem Ansatz wird der Demokratisierungsgrad aus der Partizipation der Wähler und dem Wettbewerbsgrad berechnet.

$$D = P * W / 100 = (Z / p * 100) * (100 - S) / 100$$

woraus folgt: $D = \frac{Z}{P}(100 - S)$.

Der Demokratisierungsgrad (D) ist der Wert des Quotienten aus dem Dividenden „Wählerpartizipation (P) *Wettbewerbsgrad (W)" und den Divisor 100, wobei der erste Term *P (Wählerpartizipation) = Z/p*100* und der zweite *W (Wettbewerbsgrad) = 100 – S*.
Hierfür gilt:
*P = Partizipation*
*Z = Zahl der aktiven Wähler*
*p = Bevölkerungszahl*
*W = Wettbewerbsgrad*
*S = Stimmenanteil der stärksten Partei*

Vanhanens Demokratiemodell stützt sich schwerpunktmäßig auf die Dimensionen Partizipation und der Parteienwettbewerb. Kontrolle spielt nur bedingt eine Rolle: Implizit ist von ihr die Rede, wenn Vanhanen sich für die Notwendigkeit einer starken Opposition ausspricht.

Beim *Polity-Index* von Jaggers und Gurr [176] tritt die Kontrollidee nur als Messvariable auf: Ihre fünfte Variable *„Constraints on Chief Executive"* misst, inwiefern die Elite sich gezwungen oder verpflichtet fühlt, auf die Bedürfnisse des *demos* einzugehen.

Die Kriterien, die sie an einer funktionierenden Demokratie stellen – bevorzugt Demokratien nach US-amerikanischen Vorbild mit strikter Gewaltenteilung -, sind Partizipation, Wettbewerb, freie Wahlen und Begrenzung der Exekutivmacht. Diese muss aus kompetitiven Wahlen hervorgehen und durch Gegengewichte (*checks and balances*) im Zaum gehalten werden: *„Die Grundidee ist hierbei weniger die Kontrolle der Regierung als die Erhöhung der responsiveness"*[177].

Hadenius´ Ansatz ist ein zeitlich ausgerichteter Messindex. Er führt für die Qualitätsbestimmung von Demokratien, genauer: für dessen Dauer, Stabilität und Bestehen, als A und O die politische Freiheit und die politische Partizipation, an. Letztere, die weniger die Wahlbeteiligung als die Möglichkeit zu Wählen an sich betrifft, setzt sich aus „Wahlen" und „bedeutsame Wahlen (offene, korrekte und effektive Wahlen)" zusammen.

Sein Kontrollverständnis bezieht sich auf die effektive Selbstregierung der Völker. Allerdings müssen dafür gewisse „politische Freiheiten" gewährleistet sein, wie die freie Organisationsbildung, die Meinungsfreiheit sowie die Gewalt- und Repressionsfreiheit.

Zehra Arat geht der Frage nach, inwieweit die sozio-ökonomischer Entwicklung eines Landes mit dem Charakter des dort herrschenden Regimes korreliert. Er setzt das Demokratieprinzip mit dem Kontrollprinzip gleich, ohne dabei die *accountability* zu berücksichtigen. Kontrolle erfolgt durch das Volk (*„popular control"*) und gliedert sich in vier Dimensionen auf: politische Partizipation, Inklusivität des Wahlprozesses, Wettbewerb und bürgerliche Freiheiten. Und, auf der Basis dieser vier Dimensionen, errechnet er den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und sozialen Faktoren und der Regimeausprägung:

Demokratieindex = [(Partizipation * (1+ Inklusivität) + Wettbewerb] – Zwangscharakter eines Regimes.[178]

Bei David Beethams Forschungen ist der Kontrollaspekt ein zentrales Merkmal der Demokratie. Beetham geht von einem - oftmals als Manko wahrgenommenen - Demokratiekonzept liberaler Prägung aus.

Zusammen mit Weir, selbst Vertreter der „angewandten normativen Analyse", vergleicht er die Ist- und Soll-Zustände verschiedener Demokratien mit Hilfe eines umfangreichen Fragekatalogs. Sein Ansatz, *Democratic Audit* (später von IDEA übernommen), definiert Demokratie über die Kontrolle durch das Volk (*popular control*, im Sinne von *responsiveness to the citizens*) und die Gleichheit der Bürger (*political equality*) in jedem Bereich der politischen Kontrolle des Volkes.[179]

---

176 Ihr Index umfasst die Daten von 185 Ländern ab einer Bevölkerungsgröße von 500.000 Einwohnern in den Zeitraum von 1800 bis 2004 (URL: http://www.cidcm.umd.edu/projects/project.asp?id=18, letzter Abruf am 14.12.2007); vgl Lauth 2000, S. 53 und Lauth 2004, S. 274-279.

177 Lauth 2004, S. 275.

178 Arat: Zehra F.: Democracy and Human Rights in Developing Countries, Boulder 1991, S. 26; siehe auch: Lauth 2004, S. 266, FN 70: Score of Democraticness = [(Participation x (1 + Inclusiveness) + Competitiveness] – Coerciveness.

179 *Democratic Audit* war ursprünglich erdacht, um den *„British way of doing things"* und den Zustand der britischen Demokratie exakt und systematisch evaluieren zu können; Pickel/Pickel, S. 199.

Ersteres wird ferner in den Subdimensionen (1) freie und faire Wahlen sowie (2) offene, verantwortliche und rechenschaftspflichtige Regierung, im Sinne von Gewaltenteilung und Transparenz (*open and accountable government*) aufgeteilt; das zweite Kriterium sieht hingegen (3) garantierte bürgerliche und politische Rechte oder Freiheiten sowie (4) die Sphäre der Zivilgesellschaft vor.
Kontrolle bedeutet in diesem Ansatz sowohl Entscheidung über politische Inhalte als auch die Wahl von Repräsentanten. Der Fokus auf Kontrolle als einer Überprüfung von Entscheidungen verschwimmt jedoch, wenn Wahlen, die ja über zukünftige Elitenzusammensetzungen bestimmen, primär als Kontrolldimension bewertet. Die *accountability* erfolgt politisch, legal und finanziell über respektive Verantwortung der Regierung vor dem Parlament, rechtsstaatliches Handeln der staatlichen Akteure sowie Finanzkontrolle über die Regierung durch das Parlament und die Gerichte.[180]
Im Demokratiemessungsansatz von Lauth bestehen die Basis-Kriterien der Demokratiemessung in einer Trias bestehend aus Freiheit, Gleichheit und Kontrolle, wobei letztere für ihn eine konstitutive Dimension der Demokratie ist.[181] Hier greift er die Idee der vertikalen und horizontalen *accountability* auf.
Für die Erschließung der Kontrolldimension unterteilt Lauth die demokratische Kontrolle in zwei Subdimensionen: die politische und die rechtliche, und diese wiederum in jeweils zwei Kontrollbereiche: Gewaltenteilung und Regierungstransparenz auf der einen Seite sowie rechtsstaatliches Regierungs- und Verwaltungshandeln und Wahlen auf der anderen.
Er äußert sich skeptisch gegenüber Wahlen als Kontrollinstrument und schlägt einen eigenen Messvorschlag anhand einer 15-Felder-Matrix vor. In diesem Verständnis erfolgt Kontrolle durch gesellschaftliche Akteure, entweder über politische Partizipation oder mittels Medien. Objekt der Kontrolle sind die staatlichen Akteure. Maßstab der rechtlichen Kontrolle, denn nur diese ist sanktionsfähig, ist die Rechtstaatlichkeit staatlichen Handelns. *Conditio sine qua non* für eine effektive Kontrolle ist das Vorhandensein eines unabhängigen Justizwesens sowie die Transparenz exekutiven Handelns.

[180] Vgl. Lauth/Pickel/Welzel, S. 54.
[181] Siehe: Lauth, in: Lauth/Pickel/Welzel, S.49 und weiter: Lauth: Demokratie und Demokratiemessung.

Zusammenfassend kann man die angebotenen Kontrollansätze in folgender Tabelle darstellen:

| ***Index*** | ***Ansatz*** | ***Fälle*** | ***Zeit*** | ***Kontrolldimension*** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ***explizit*** | ***implizit*** | ***Gewalten-teilung*** | ***Rechts-staat*** |
| *Dahl* | *Polyarchiescala* | *114* | *Bis 1969* | *Ja* | *Ja* | *Ja* | *Ja* |
| *Freedom House* | *Verfassungsrealität über Experten* | *192* | *1970-* | *Nein* | *Ja* | *Ja* | *Ja* |
| *Bollen* | *Quantitative Bewertung ohne festgelegte Schwellenwerte* | *153* | *Bis 1980* | *Nein* | *Ja* | *Nein* | *Nein* |
| *Vanhanen* | *Demokratisierungsindex* | *187* | *1810-1998* | *Nein* | *Nein* | *Nein* | *Nein* |
| *Jaggers/ Gurr* | *Polity IV* | *161* | *1800-1999* | *Nein* | *Ja* | *Ja (c&b)* | *Nein* |
| *Hadenius* | *Zeitlich ausgerichteter Messindex* | *132* | *1988* | *Ja* | *Ja* | *Nein* | *Nein* |
| *Arat* | *Quantitative Elemente qualitativ gedeutet* | *152* | *1948-1982* | *Ja* | *Ja* | *Nein* | *Nein* |
| *Beetham/ IDEA* | *Qualitative Bewertung* | *9* | *1995-* | *Ja* | *Ja* | *Ja* | *Ja* |
| *Lauth* | *15-Felder-Matrix* | | | *Ja* | *Ja* | *Ja* | *Ja* |

*Tabelle 2 Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Pickel/Pickel (2006), Lauth/Pickel/Welzel (2000), Lauth (2004).*

Zusammengenommen lässt sich konstatieren, dass Kontrolle in diesen – zumeist quantitativen – Ansätzen nur sehr grob gemessen wird. Für die Frage der Kontrollwirkung von Referenden – also die Frage, ob Referenden über das Mindestmaß notwendiger Kontrollen in der Demokratie hinaus die Kontrolldimension der Demokratie verstärken können – lassen sich diese Messvariablen nur ansatzweise verwenden. Zudem sind viele dieser Maße undifferenziert bezüglich der hier herausgearbeiteten Definition von Kontrolle als Überprüfung von Entscheidungen. Für die hier angestrebte Zielsetzung müssen daher weitergehende Kriterien für die Bestimmung von Kontrollwirkungen von Referenden in einem vergleichenden Fokus ermittelt werden. Wie sich zeigen wird, lassen sich hierfür die Arbeiten zum Vetospieler-Ansatz nutzbar machen.

Im folgenden Kapitel werden entsprechend *in nuce* einige wichtige Aspekte der direkten Demokratie bestimmt. Neben der genaueren Abgrenzung der Begrifflichkeit wird dabei das Medianwählermodell, welches sich auf direktdemokratische Abstimmungen besonders gut anwenden lässt und für den Vetospieler-Ansatz von großer Bedeutung ist, genauer behandelt. Darüber hinaus wird in einem kurzen Exkurs die Frage berührt, ob die Kompetenzen der Abstimmungsberechtigten die notwendigen Vorausset-

zungen für das Treffen von Kontrollentscheidungen besitzen, d. h. die Kompetenz und die Qualität der Entscheidungsergebnisse, wird hervorgehoben.

# 3. Direkte Demokratie

## 3.1 Direktdemokratische Verfahren: Nomenklatur und Wirkungsweise

In der rousseauschen[182] und kantianischen[183] Tradition gilt das Volk als Quelle der Herrschaftslegitimation, wobei die gesetzgeberische Gewalt die Herrschergewalt oder Souveränität ist. Anders formuliert: Da die Gesetzgebung dem Souverän zukommt, wird die Souveränität dem „*vereinigten Willen des Volkes*" zugesprochen (Kant), bzw., in der Terminologie Rousseaus, der *volonté générale*. Entsprechend der Legitimationskette, welche die Linie vom Volk über das Parlament zur Regierung führt, kontrolliert das Volk das Parlament und das Parlament, als Repräsentant des Volkes, wacht darüber, dass die Regierung die Rechte des Volkes wahrt.[184]

Ebenso begründet sich die Anwendung und Legitimierung direktdemokratischer Instrumente in dem Anspruch, staatliche Macht solle nur in Übereinstimmung mit den Anschauungen der Bevölkerung ausgeübt werden. Der Begriff *Referendum* bedeutet dabei, dass eine Entscheidung aller Wahlberechtigten über eine ausgearbeitete Vorlage – in der Regel ein Gesetzentwurf – stattfindet. Während ein *obligatorisches Referendum* stattfinden *muss*, wenn das Parlament über eine Vorlage zu einer bestimmten Materie wie etwa die Verfassung entscheidet, werden *fakultative Referenden* bei Bedarf – also z. B. wenn eine bestimmte Anzahl von Abstimmungsberechtigten oder ein bestimmter Anteil der Bevölkerung dies fordert, anberaumt. Im Falle des abrogativen Referendums besteht diese Entscheidungsmöglichkeit der Abstimmungsberechtigten erst, wenn das Gesetz bereits in Kraft getreten ist, eine Evaluation der Wirkung dieses Gesetzes also bereits möglich ist. *Direktdemokratisch* sind Referenden, indem sie eine direkte Entscheidung aller Abstimmungsberechtigten über politische Sachentscheidungen ermöglichen. Dem Kontrollbegriff entsprechen Referenden insofern, als sie eine Überprüfungsentscheidung über zuvor vom Parlament getroffene Entscheidungen ermöglichen. Fraglich bleibt bei dieser Definition jedoch der Kontrollmaßstab und die möglichen Effekte. Ein möglicher Maßstab ist dabei die Präferenz der Mehrheit, d.h. eine Kontrollhandlung findet darüber statt, ob eine Entscheidung dem demokratischen Anspruch den Mehrheitswillen widerzuspiegeln entspricht.

Können auch Referenden den Mehrheitswillen widerspiegeln? Oder reichen Wahlen völlig aus? Der Ostrogorski-Paradox, benannt nach dem russischen Oligarchiekritiker Moisei Ostrogorski und 1976 von Hans Daudt und Douglas W. Rae erstmals vorgestellt, zeigt, dass es gerade zu Verzerrungen des Wählerwillens führt, wenn der Wähler seine Stimme nicht über einzelne Sachfragen, sondern über gesamte Parteiprogramme abgeben muss.[185]

Der Stimmbürger entscheidet bei Wahlen nicht nur über die personelle Auswahl der Kandidaten, welche die Regierungsmannschaft bilden sollen, er trifft auch eine maßgebliche Sachentscheidung in Bezug auf das politische Programm der einen oder anderen Partei, das zum Zuge kommen soll, praktisch über *„ein ganzes Bündel einzelner Ziele [ ... ], von denen der Wähler oft das eine billigen, das andere*

182 Rousseau: Contrat Social III.
183 Kant: Metaphysik der Sitten § 46.
184 Vgl. Seiler 1994, S. 114.
185 Daudt, Hans/Rae, Douglas W.: Social Contracts and the Limits of Majority Rule, in: Birnbaum, Pierre/Lively, Jack/Parry, Geraint (Hrsg.): Democracy Consensus and Social Contract, London 1978.

*mißbilligen wird, die er aber nur als „Paket" entweder pauschal annehmen oder ablehnen kann."*[186]
Bei Volksentscheiden hingegen werden die Sachfragen aus dem parteipolitischen Kontext herausgelöst und gesondert zur Abstimmung vorgelegt. Insofern lässt sich postulieren, dass Referenden die Mehrheitspräferenzen der Abstimmungsberechtigten klarer ermitteln könnten als Wahlen, weil sie stärker (als Wahlen) in der Kontrolldimension angesiedelt sind. Diese Entscheidungen sind auch trennschärfer als Kontrollhandlungen zu identifizieren. Problematisch ist dabei die Frage, nach welchem Maßstab diese Entscheidungen stattfinden bzw. nach welchen Kriterien die Entscheidungen durch die Wahlberechtigten getroffen werden. Da der Maßstab sich an den Mehrheitspräferenzen orientiert, ist der Maßstab der Kontrolle der Vergleich getroffener Entscheidungen mit den tatsächlichen Mehrheitspräferenzen der Bevölkerung. Gerade dieser dynamische Maßstab erschwert jedoch die Überprüfung der Kontrollwirkung.
Sicherlich ersetzen in einer pluralistischen Gesellschaft, wie die unsere, in der über die Lösungen von schwierigen Sachverhalte oftmals konstruktiv gestritten oder, mit den Worten Dahrendorfs, ein *„institutionalisierter Streit"* geführt wird, direktdemokratische Verfahren den Monolog.[187] Sie ergänzen darüber hinaus die repräsentative Demokratie und liefern ihr Ergänzungs- und Korrekturmöglichkeiten, die sie responsiver machen[188].
Voraussetzung für einen solchen Dialog ist eine auf Konsens ausgerichtete politische Kultur, die gewiss nicht eine Prärogative der repräsentativen Demokratie ist.

> *„Die repräsentative Demokratie hat kein Exklusivrecht auf Verantwortung und Dialog. Wie beim Parlament nicht allein die abschließende Entscheidung, sondern auch die vorangehende Debatte zählt, kommt es bei der direkten Demokratie nicht allein auf die Abstimmung an. Die im Vorfeld von Referenden stattfindenden öffentlichen Debatten können sogar intensiver ausfallen und größere Zahlen von Bürgern engagieren als Wahlen."*[189]

Dafür reicht schon das bloße Vorhandensein eines direktdemokratischen Instrumentariums aus, um eine Vorwirkung zu erzielen.[190] *„Direkte Demokratie ist ein Sicherheitsventil, `the gun behind the door´"*[191], sie ist ein Korrektiv zu den Staatsorganen und den politischen Parteien. Wenn sich nämlich das Handeln der Repräsentanten in der Öffentlichkeit abspielt, unter aller Augen sozusagen, dann sind diese in Zugzwang: Sie müssen ihr Verhalten an die soziale Erwünschtheit und an die Maßstäbe der öffentlichen Meinung anpassen. Auch die Nicht-Inanspruchnahme eines Referendums entfaltet seine Wirkungen, weil in einem solchen Fall durch Konsensfindung alle Interessen bereits berücksichtigt wurden.

---

186 Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. Ein Studienbuch, München [9]1985, S. 175f.
187 Entgegen der von Kielmansegg formulierten These erscheint der Dialog auch in direktdemokratischen Verfahren wichtiger als der Monolog, vgl. Siegfried Schiele: Politische Streitkultur, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Themenblätter im Unterricht, 48/2005, S. 1.
188 Schiller 2002, S. 11.
189 Höffe, Otfried: Notwendige Störung, in: *SZ* vom 29.7.2004, S. 13.
190 Zur antizipativen Wirkung von Referenden, siehe: Kranenpohl, Uwe: Aktivierung der Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide, in: Hirscher, Gerhard/Huber, Roman (Hrsg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München 2006, S. 25-36.
191 Möckli, Silvano: Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz, 202/1993, Erweiterte Fassung eines Referates an der Delegiertenversammlung des Forums Helveticum, Bern, 20. April 1993, S. 19.

Das Herbeiführen eines Referendums sollte kein Selbstzweck sein, sondern nur *ultima ratio*, denn wesentlich wichtiger ist die vorgelagerte Diskussion über bestimmte Sachfragen.
In der Diskussion um die Einführung oder den weiteren Ausbau direktdemokratischer Elemente geht es weniger um ein Entweder-Oder (entweder die repräsentative oder die direkte Demokratie), einer Substitution oder um die Nachordnung eines Systems, sondern um eine Optimierung des Repräsentativsystems. Die Direkte Demokratie ist eine *„systemergänzende Institution*“,[192] eine „*legitime und wünschenswerte Ergänzung der `Wahldemokratie´*”[193], welche die Parlamentssuprematie keineswegs unterwandert, sondern lediglich überwacht (im Sinne des in dieser Arbeit vertretenen Kontrollbegriffs) u. a. durch die Stärkung der oppositionellen Kräfte[194]. Es geht darum mittels Sachabstimmungen, Blockaden aufzubrechen, der Regierung „Beine zu machen“ und dafür zu sorgen, dass zügig auf Probleme reagiert wird. Denn nichts weiteres sind Referenden: Abstimmungen - außerhalb der Wahl - zu politischen Sachfragen mit Entscheidungscharakter.

> *„Direkte Demokratie ist nicht ‚besser' als rein repräsentative. Demokratie ist wohl nicht (allein) eine Frage repräsentativer oder direktdemokratischer Technik, sondern eine Lebenshaltung, eine politische Kultur. Die Qualität der Demokratie kann nicht ausschliesslich nach ihren Institutionen beurteilt werden, sondern muss auch daran gemessen werden, wie diese Institutionen mit politischem Leben erfüllt werden.“*[195]

Eine evaluative Studie der Universitäten Florenz und L'Aquila [196] untersucht die Auswirkungen der Direkten Demokratie auf den Qualitätsgrad von Demokratien. Die zwei Forscher vertreten die These, dass der Demokratiegrad eines Landes mit dem Lebensstandard steigt, und zeigen anhand eines *Direct-Democracy-Indexes (DDI)*[197], dass in 87 untersuchten Ländern[198]

(1) es kaum eine Korrelation zwischen direktdemokratischen Elementen und dem Pro-Kopf-Einkommen, der Bevölkerungszahl und der ethnischen Fragmentierung eines Landes besteht;
(2) die direkte Demokratie und der muslimischen Glauben, das Mehrheitswahlrecht und das Vorhandensein von Präsidialsystemen sogar negativ miteinander korrelieren, weil - so die Argumentation - eine höhere Responsivität von Gewählten gegenüber den Wählern gegeben sei;[199] und
(3) eine sehr hohe Korrelation hingegen zwischen direkter Demokratie und Katholizismus besteht.

Die Korrelationen errechnen sich durch:

---

192 Schiller, S. 47.
193 Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. Ein Studienbuch, München $^{9}$1985, S. 176.
194 Glaser 1997, S. 33.
195 Möckli 1993, S. 18.
196 Fiorino, Nadia (Universitá degli Studi dell'Aquila)/Ricciuti, Roberto (Universitá degli Studi di Firenze): Determinants of Direct Democracy, ICER (International Centre for Economic Research)-Working Paper 23/07.
197 Der hier vertretene Begriff der direkten Demokratie ist jedoch sehr weit gefasst: Er zählt auch *town-meetings* und *recalls* dazu.
198 Diese Zahl ergibt sich/kommt zustande aus dem Zusammenschluss drei weiterer Studien: 43 Länder stammen aus dem *„Initiative and Referendum Monitor 2004/2005“* von IRI Europe, 33 asiatische Länder aus J.-Y. Hwangs Studie *„Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislation and Practice”* (2005) und 17 südamerikanische Staaten aus J.C. Madroñals “*Direct Democracy in Latin America. Mas Democracia and Democracy International”* (2005).
199 Diesem Argument könnte man entgegenhalten, dass das Mehrheitswahlrecht oft in Gesellschaften mit geringem Fragmentierungsgrad angewendet wird, vgl. Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme, Opladen $^{4}$2004.

(1) $DDI_i = \alpha_0 + \alpha_1 ECDEM_i + \alpha_2 INST_i + \alpha_3 CULT_i + \varepsilon_1$

und

(2) $DDI_i = \beta_0 + \beta_1 Z_i + \beta_2 VAR_i + \varepsilon_i$

wobei

- $ECDEM_i$ für *vector of economic and demographic variable*s steht. Dieser berücksichtigt den Logarithmus des BIP aus dem Jahre 2000, den Logarithmus der Bevölkerungszahl und des Urbanisierungsgrades sowie die ethnische Fragmentierung;
- $INST_i$ *(vector of institutional variables)* besteht aus zwei Dummy-Variablen, jeweils für das Mehrheits- und das Präsidialsystem;
- $CULT_i$ *(vector of religious and cultural variables)* enthält den prozentualen Bevölkerungsanteil an Katholiken und Muslime sowie den Logarithmus der erreichten Bildungsabschlüsse.
- $\varepsilon_1$ (*error term*) denotiert die Heteroskedastizität;
- $Z_i$ kennzeichnet den *vector of variables*, welche in der ersten Gleichung signifikant sind;
- $VAR_i$ (*variable of interest*), welche, je nach Bedarf, die Eindämmung von Korruption (*control of corruption*), politische, Bürger- und Menschenrechte, politische Stabilität, die Rechtsstaatlichkeit oder die Gouvernementalität (*government effectiveness*) sein kann.

Bereits in 50 Staaten weltweit hat sich die direkte Demokratie bewährt, ob in altehrwürdigen (GB, USA, Dänemark) oder neu etablierten Demokratien (Ungarn, Polen), völlig unabhängig von der flächenmäßigen Größe (von Liechtenstein bis hin zu Australien) des Landes.

Jeder stimmberechtigte Bürger (und nicht nur jeder gewählte Abgeordnete) ist ein *„Repräsentant des Volkes"*[200] und als solches muss er legitimerweise, auch während einer Legislaturperiode, Hinweise über die generellen Richtlinien geben können, denen sich – zumindest im Wahlkampf – die sich zur Wahl stellenden Abgeordneten verschrieben hatten.

Es dürfte auch im Interesse der gewählten Repräsentanten sein, eine Rückkoppelung, ein Feedback vom Volk zu erfahren und somit den Rückhalt an der Meinung der Majorität erhalten.

Trotz ihrer Frühwarnfunktion, ihrer Fähigkeit *„stalemate and deadlock"* zu vermeiden, die Stabilität der Gewaltenteilung und die bürgerlichen Kompetenzen zu erhöhen (u.a.) sind Volksabstimmungen keine Allheilmittel, [201] auch sie haben ihre Unzulänglichkeiten: Sie reduzieren die Komplexität der Themen, überfordern ggf. Politiker, wenn diese in den Wahlkampf treten müssen und fördern eine Inflation von Vorlagen. Sie sind sehr zeitintensiv sowohl für die Bürger, die sich in die Materie einlesen müssen, als auch für die Behörden, weil sich durch ihre Auslösung der *iter* der Gesetze weiter verschleppt.

---

200 Steffani 1997, S. 14.

201 Für eine ausführliche Auflistung und Darlegung der Pro- und Contra-Argumente vgl. Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, 1997 Erlangen/Jena, S. 27-38.

Einziges Argument, das für die einen als Pluspunkt, für die anderen als Minuspunkt gewertet werden kann, ist die Tatsache, dass direktdemokratische Verfahren schwer steuerbar und mit ungewissen Ausgang sind, da sie oftmals eine Eigendynamik entwickeln.[202]
Den meisten Einfluss üben dabei die Agenda-Setter und nicht die Letztentscheider aus (s.o.).
Auf der Grundlage des Einleitungsmodus wird zwischen Referenden und Plebisziten unterschieden: Erstere werden von den Stimmberechtigten („von unten" oder *„bottom-up"*) anberaumt, letztere ad hoc von Staatsorganen („von oben" oder *„top-down"*) vorbestimmt und ausgelöst. Die Kompetenz, einen Gegenstand zum Referendum zu bringen, obliegt bei Plebisziten bei den Staatsorganen.
Im Falle eines Referendums ist die Auslösung „obligatorisch", wenn die Verfassung vorsieht, dass ein bestimmter Sachverhalt dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll, allerdings dürfen die Stimmberechtigten im Nachhinein einen Beschluss der Gesetzgebungsorgane nur noch bestätigen oder verwerfen. Von einem „fakultativen" oder „fakultativ-minoritären" Referendum ist hingegen die Rede, wenn – laut Verfassung – eine bestimmte Anzahl von Bürgern oder eine Parlamentsminderheit die Abstimmung verlangen kann.[203]
Volksinitiativen ermöglichen aktiven Minderheiten, durch Unterschriftensammlung der Regierung einen Vorschlag zu unterbreiten, der danach zur Abstimmung gestellt wird.
Aber was geschieht bei Abstimmungen?

## 3.2 Direkte Demokratie und Medianwähler

Bei Abstimmungen findet eine Aggregation der Präferenzen i. d. R. nach der einfachen Mehrheitsregel (0,5n+1) statt. Dies bedeutet, dass (bei Annahme der Einheit der Materie) die Abstimmungsteilnehmer eingipflige Präferenzen besitzen und dass zyklische Mehrheiten entsprechend nicht auftreten können.
Sind Abstimmungen eingipflig (*single-peaked*), d. h. ist ein gewisser gesellschaftlicher Konsens vorhanden, gibt es ein stabiles Condorcet-Ergebnis, sind sie hingegen mehrgipflig, entsteht das Problem der zyklischen Mehrheitsentscheidungen oder Gruppenpräferenzen. Mit anderen Worten: Es werden (bei jeweils paarweise abgestimmten Vorlagen) "Zyklen" generiert, so dass es keinen Condorcet-Sieger gibt, der jeden paarweisen Vergleich gewinnt.[204]
Bei Mehrheitsentscheidungen in rein repräsentativen Demokratien können - trotz transitiver individueller Präferenzordnungen - intransitive kollektive Präferenzrelationen entstehen (Wahl- oder Condorcet-Paradoxon).

---

202 Dasselbe gilt übrigens auch für Plebiszite.

203 Eine Besonderheit stellt in diesem Kontext das *„fakultative vorkonstitutionelle"* Referendum in Polen dar: Hier können stimmberechtigte Bürger, noch bevor die Verfassung ausgearbeitet ist, über grundsätzliche Prinzipien der Verfassung ein Referendum anberaumen, vgl. Möckli, Silvano: Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates, 249/1996, Bericht zuhanden des Europarates *Parliamentary Assembly Sub-Committee on Participatory Democracy*, S. 12; siehe auch: Art. 2c des polnischen Verfassungsgesetzes i.V.m. Art. 14 Referendumsgesetz (RefG), zitiert als *„Vorab-Referendum"* von Kleb, Stefan: Direkte Demokratie in der Republik Polen. Speyerer Arbeitsheft Nr. 142, Speyer 2002, S. 19.

204 Das Condorcet-Paradoxon (ein Spezialfall des Arrow-Paradoxons) besagt, dass durch paarweise Mehrheitswahl diejenige Alternative ausscheidet, die im direkten Vergleich unterliegt bzw. dass der Condorcet-Sieger die Alternative ist, die alle anderen Vorschläge in Mehrheitsabstimmungen schlägt. Beim paarweise Vergleich wird die präferierte Alternative sequentiell weiteren Alternativen gegenübergestellt, so lange bis alle Alternativen ausgeschöpft sind. Wenn die Anzahl der Alternativen größer als zwei ist, kann eine zyklische Folge entstehen, welche die Transitivitätsbedingung verletzt. Das Paradoxon kann bei eingipfligen Präferenzen und der Existenz eines Medianwählers umgangen werden.

Die Gefahr kollektiver Intransitivitäten ist nur dann gebannt, wenn man die Präferenzordnungsprofile auf die Menge der eingipfligen Präferenzordnungen einschränkt, d. h. um stabile Entscheidungen per Mehrheitsregel zu erzielen und „Zyklen“ auszuschliessen, müssen die individuellen Präferenzen der Abstimmenden der Homogenitätsbedingung genügen.
Die Eingipfligkeitsbedingung garantiert nur bedingt in einer endlichen Menge (diskreter) Alternativen und bei einer ungeraden Wählerzahl die Existenz eines Condorcet-Gewinners. Drei voneinander unabhängige Einschränkungen garantieren hinreichend die Abwesenheit von zyklischen Mehrheiten:
- die Beschränkung der Werte (*„value restriction“, VR*),
- die begrenzte Übereinstimmung (*„limited agreement“, LA*) sowie
- die Beschränkung der Extrema (*„extremal restriction“, ER*).

Je nach Definition genügen Präferenzen der Eingipfelbedingung, wenn die Alternativen auf einer linearen Präferenzskala so angeordnet werden können, dass sie ausgehend von der besten oder erstpräferierten (Handlungs-)Alternative von beiden Seiten hin monoton sinken (Black)[205] oder wenn eine höhere Zufriedenheit erreicht wird, je näher sich die Präferenz an der Spitze der Funktion befindet (Mas-Collel)[206]. Anders ausgedrückt: Je weiter eine Policy von den Idealpunkten entfernt ist, desto geringer ist für die Wähler der Policy-Nutzen oder auch: Je ähnlicher die „Geschmäcker“ der Wähler sind, desto unwahrscheinlicher sind zyklische Mehrheiten.
Da die einfache Mehrheitsregel eine binäre Abstimmungsregel ist, die gleichzeitig alle demokratischen Anforderungen Arrows (die der „Anonymität“, der „Neutralität“, der „universellen Gültigkeit“ und der „positiven Reaktion“) sowie die der „Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen“ erfüllt, lässt sich festhalten, dass Abstimmungen nach der einfachen Mehrheitsregel nur zwischen zwei Alternativen vorgenommen werden sollten.[207]
Der Medianwähler ist der wahl- bzw. abstimmungsentscheidende Wähler im Modell des Wählerstimmenmarktes, der mit seiner Stimme den Ausschlag darüber gibt, welche Partei bzw. welches Issue das Rennen macht.
Die Macht des Medianwählers besteht darin, dass seine Politik bevorzugt wird. Wer also die Mehrheit und die Macht will, muss die Mitte gewinnen. Entsprechend umschmeichelt wird der Wähler in der Mitte von Links wie Rechts.[208]
Politische Akteure handeln nutzenorientiert bzw. ihren *Policy*-Präferenzen entsprechend. Eine solche Konstellation erfordert in konsensbasierten Entscheidungssituationen Maßnahmen, die wiederum zu langwierigen Entscheidungsprozessen und entsprechend hohen Transaktionskosten führen. Dies erklärt die Notwendigkeit von mehrheitsbasierten Entscheidungssituationen, um das Risiko eines Veto zu verringern.

---

205 Black, Duncan: The Theory of Comittees and Elections, Cambridge 1958.
206 Mas-Collel, A./Whinston, M.D./Green, J.R.: Microeconomic Theory, Oxford 1995, S. 797-799.
207 Für nur zwei Alternativen ist es *das* Verfahren. Für alle anderen Fälle mit mehr als zwei Alternativen eignet sich vielmehr das Kemeny-Verfahren. Gemeint ist das Kemeny-Präferenzordnungsverfahren (1959) von John George Kemeny, Erfinder der Programmiersprache BASIC. Dieses Verfahren ist die einzige *social welfare function*, die neutral, konsistent und pareto-optimal ist und gleichzeitig die Condorcet-Bedingung erfüllt.
208 Vereinfacht wird ein Zwei-Parteien-Spektrum angenommen, auch weil im Mehrparteiensystem - trotz Konkurrenz am rechten und linken Ende – die Auswahl letztlich auf nur zwei Lager fällt.

Die Mehrheitsregel generiert eine binäre Ordnungsrelation ≥ auf einem Satz von politischen Alternativen X und zeigt, ob sich ein Element dieser linearen Ordnung gegen ein anderes durchsetzt. Ist diese eine lineare Ordnung auf X, sprich: bei Eingipfligkeit der Wählerpräferenzen, ist sie transitiv, reflexiv und total.

Ein häufig vorgebrachter Vorwurf ist, dass das Modell bei Mehrgipfligkeit hinfällig sei und immer zu einem stabilen Condorcet-Ergebis führt, das nicht pareto-optimal ist. Dies bedeutet, dass sich die Medianwähler-Prognose nur in einer direkten Demokratie oder, genauer: in einer repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Elementen, bewährt: Bei einer paarweisen Abstimmung(sfolge) zwischen einem neuen Vorschlag und den politischen *Status Quo* bleibt letzterer nur erhalten, sofern er sich bei Eingipfligkeit der Wählerpräferenzen durchsetzt und vice versa. Gerade die Eingipfligkeit ist bei Referenden, bei denen lediglich die Vorlage durch die binäre Entscheidung überprüft wird, grundsätzlich gegeben. Ob eine der verfügbaren Optionen das Policy-Optimum darstellt, ist dagegen durch das Referendum nicht sichergestellt. Im Sinne einer Kontrollentscheidung handelt es sich bei der Entscheidung nicht um ein Verfahren zur Aufdeckung des Policy-Optimums, sondern lediglich um eine Überprüfung, ob der im Referendum zur Diskussion stehende *Issue* die Mehrheitspräferenz der Abstimmungsberechtigten widerspiegelt oder nicht. Über die logische Möglichkeit einer Überprüfung auf Repräsentation der Mehrheitspräferenzen hinaus stellt sich jedoch auch die Frage, ob Referenden tatsächlich die Mehrheitspräferenzen zur Geltung zu bringen sowie die Frage nach der Kompetenz der Stimmbürger.

## 3.3 Über die Kompetenz der Bürger

> *„Experts, no matter how smart, only have limited amounts of information. They also, like all of us, have biases. It's very rare that one person can know more than a large group of people, and almost never does that same person know more about a whole series of questions. The other problem in finding an expert is that it's actually hard to identify true experts. In fact, if a group is smart enough to find a real expert, it's more than smart enough not to need one."*
>
> [James Surowiecki, The Wisdom of Crowds]

Skeptiker der Direkten Demokratie führen oftmals als (Gegen-)Argument die angeblich mangelnde Sachkompetenz und Überforderung der Bürger an[209]. Ein klassisches Argument inzwischen, zumindest hierzulande. Denn andernorts wird der Sachverstand der eigenen Mitmenschen und Mitbürgern nicht derart in Zweifel gezogen: So z.B. wird in der US-amerikanischen Debatte der Normalbürger *„gerne als letztlich kompetenter als die Vertreter im Parlament gewürdigt"*[210]; selbst in Italien gilt der Bürger

[209] Interessanterweise wird selten die Personenkompetenz der Wähler angezweifelt, zumal sie bei der Bestimmung ihrer Abgeordneten kaum über mehr Detailkenntnisse verfügen als bei Referenden. Die Befürchtungen rühren eher daher, dass man Referenden als (Wahl-)Surrogate versteht und deren Ergebnisse einer Vertrauensfrage gleichsetzt, siehe auch Niclauß, Karlheinz: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Stuttgart 2004.

[210] Glaser, S. 36 bezugnehmend auf Magleby (1984: 28), siehe auch die Beiträge jeweils von Karol E. Soltan, Elisabeth R. Gerber/Arthur Lupia sowie Marion Smiley in: Elkin, Stephen L./Soltan, Karol Edward: Citizen Competence and Democratic Institutions, Penn State University Press 1998, sowie Lupia, Arthur/Matsusaka, John G.: Direct Democracy. New Approaches to Old Questions, in: *Annual Review of Political Science*, 2004, S. 463-482, hier: S. 467ff.

maximal als *„poco sensibile“*, die Inkompetenz wird - zumindest in der Tagespresse und in der Fachliteratur – gerne den Politikern oder gar den Richtern zugeschrieben.
Wenn man von einem positiven Menschenbild eines im Prinzip rational entscheidungsfähigen Wesen ausgeht, wird *„die Annahme wirksam, dass der Bürger fähig ist, in kompetenter Weise über die Fragen seiner Gemeinschaft zu entscheiden. Alle politischen Fragen lassen sich auf Grundsatz- und Wertentscheidungen zurückführen, die jeder Bürger fällen kann, ohne in technischen Details einer Sachfrage kenntnisreich zu sein. Diese Grundsätzliche Kompetenz muß der Bürger einsetzen können.“* [211]
Nurmi argumentiert, dass *„in cases where a correct decision exists, the referendum institution is not necessarily inferior to the opinion of experts, provided that they occasionally make mistakes.“*[212] Zur Untermauerung seiner These führt er Condorcet's Jury Theorem[213] (hinfort: CJT) an, demzufolge sich die Mehrheit als zuverlässiger als der Durchschnittsbürger erweist. Die Mehrheitsregel ist ein verlässliches Entscheidungsverfahren - sofern die Anzahl der am Entscheidungsprozess Beteiligten hinreichend groß ist -, da es das Wissen aller nutzt, Extrempositionen herausmittelt und somit Informationen effizient aggregiert.
Das CJT besagt, dass wenn homogene Wähler die gleiche Wahrscheinlichkeit $p$ haben, bei zwei Alternativen, d. h. binären Entscheidungssituationen, die „richtige“ Entscheidung zu treffen, dann tendiert mit zunehmender Größe des Elektorats die Wahrscheinlichkeit, dass per Mehrheitsentscheid die richtige Entscheidung getroffen wird, gegen 100%. Tendiert die Anzahl der Wähler gegen Unendlich, konvergiert die Wahrscheinlichkeit einer effizienten Politik $P_n$ gegen eins:

$$P_n > p$$

und

$$\lim_{n \to \infty} P_n = 1$$

Condorcet zufolge erweist sich die Mehrheit zuverlässiger als der Durchschnittsbürger. Die Mehrheitsregel ist ein verlässliches Entscheidungsverfahren - sofern die Anzahl der am Entscheidungsprozess Beteiligten sehr groß ist-, da es das Wissen aller nutzt und somit Informationen aggregiert. Für den Nachweis kann auf Überlegungen der Wahrscheinlichkeitstheorie zurückgegriffen werden.
Die a priori-Wahrscheinlichkeit für das Ergebnis „richtig“ liegt also bei 0,5.
Die Wahrscheinlichkeit des Komplementärereignisses „falsch“ ist ebenfalls 0,5. Es gilt also $p=(1-p)=0{,}5$.
Schließlich wird angenommen, dass es eine ungerade Zahl $n=2m+1$, $n \geq 3$ von Wählern gibt und dass alle Entscheidungsberechtigten unabhängig voneinander abstimmen. Unter diesen Voraussetzungen

[211] Glaser, S. 36.
[212] Nurmi, Hannu: Referendum Design. An Ercercise in Applied Social Choice Theory, in: *Scandinavian Political Studies*, 1/1997, S. 33-52, hier: S. 34.
[213] Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquis de Condorcet (1743-1794): Essai sur l'application de l'Analyse à la probabilité des decisions rendues à la pluralité des voix, 1785 Paris: L'imprimerie royale; Condorcets mathematischen Voraussetzungen wurden vom britischen Soziologen Duncan Black in seinem Buch „The theory of Committees and Elections” (Cambridge, 1958) aufgegriffen und als Theorem benannt. Siehe auch: Berg, Sven: Condorcet’s Jury Theorem, Dependency among jurors in Social Choice and Welfare, 1993, S. 87-95; Boland, Philip J.: Majority Systems and the Condorcet Jury Theorem, in: *The Statistician*, 3/1989, S. 181-189.

hängt die Wahrscheinlichkeit *f(x)*, dass von *n* Stimmberechtigten eine Anzahl *x* die „richtige“ Entscheidung trifft, von *p* ab und ist binomialverteilt:

$$f(x) = p^x (1-p)^{n-x},$$

wobei *n* die Gesamtzahl der Entscheidungsberechtigten, *p* die Aufretenswahrscheinlichkeit für das gewünschte Ergebnis „richtig“ und (*1-p*) die für das Gegenereignis „falsch“ ist.
Die Wahrscheinlichkeit, dass die „richtige“ Entscheidung durch eine Mehrheitswahl herbeigeführt wird, ist nach dem binomischen Lehrsatz:

$$P = \sum_{x=n'}^{n} \binom{n}{x} p^x (1-p)^{n-x}$$

In dieser Mehrheitsfunktion gibt es demnach $\binom{n}{x}$ Ergebnisse, von denen jedes einzelne dieselbe Wahrscheinlichkeit $p^x (1-p)^{n-x}$ hat einzutreten.
Unter Anwendung der Mehrheitsregel gilt für die Gesamtwahrscheinlichkeit, dass mehr als 50% der Abstimmenden „richtig“ entscheiden: $n' = (n+1)/2$.
Die Wahrscheinlichkeit *P* kann für größere *n* näherungsweise als normalverteilt betrachtet werden mit einem Mittelwert *np* und einer Varianz *np(1-p)*.
Daraus folgt:

$$P = 1 - G\left((n/2 - np)/\sqrt{np(1-p)}\right) = G(p - 0{,}5)/\sqrt{p(1-p)/n}.$$

*G(y)* ist der Inhalt der Fläche unterhalb der Funktion der Standardnormalverteilung von -∞ bis zum Punkt *y*.
Das CJT postuliert:

1. Wenn *0,5<p<1* und *n >2*, dann *P<p*. *P* steigt mit der Anzahl *n* und wenn *n* gegen Unendlich tendiert, konvergiert *P* gegen 1.

   Für *p>0,5* ist *P* monoton wachsend in *m* und $\lim_{n\to\infty} P_n = 1$
2. Wenn *0<p<0,5* und *n>2*, dann *P>p*. *P* nimmt mit der Zahl *n* ab und wird 0, wenn *n* gegen Unendlich geht.

   Für *p<0,5* ist *P* monoton fallend in *m* und $\lim_{n\to\infty} P_n = 0$
3. Wenn *p=0,5* dann *P=0,5* für alle *n*.

   Für *p=0,5* ist *P=0,5* für alle *m*.

Daraus folgt: Wenn durch den Informationsstand über eine Entscheidungssituation die Wahrscheinlichkeit $p>0,5$ ist, tendiert die Wahrscheinlichkeit, dass die Gesamtheit eine „bessere“ Entscheidung trifft als der Einzelne, gegen 1.
Nurmi führt das Argument weiter fort und wendet es auf den „Spezialfall“ Referendum an.
Er unterstellt, dass jedes Individuum *i* die gleiche Wahrscheinlichkeit hat, richtig zu liegen. *„In this theorem the individuals do not necessariliy have identical competencies.“*[214] Wenn nun $1/p<p'<1$ und $n>2$, dann gilt $P>p'$. $P$ konvergiert auch in diesem Fall gegen 1, wenn n gegen Unendlich tendiert.
Hier ist p´:

$$p' = \sum_{i=1}^{n} p_i / n,$$

d. h. $p'$ ist das arithmetische Mittel der individuellen Wahrscheinlichkeiten, richtig zu liegen.

Da es streng genommen bei Wahlen und Abstimmungen keine objektiv „richtige“ Entscheidung gibt, weil Wähler unterschiedliche Präferenzen haben können, kennzeichnet Nurmi *“a voting decision “right” if and only if it is in accordance with the true interests of the voter in question”* und die Kompetenz eines Wählers *„as his/her probability of casting a right vote (i.e. „yes“ if „yes“ is in accordance with his/her true interests and „no“ if „no“ is in accordance with his/her true interests).“*[215]
Das Ergebnis einer Abstimmung gilt schliesslich als zutreffend, wenn das Entscheidungsergebnis mit den Interessen der Mehrheit übereinstimmt.
Aufbauend auf der Condorcet-Formel denotiert $n_A$ die Anzahl der Wähler mit Interesse A und $n_B$ entsprechend die Anzahl der Wähler mit Interesse B. Es wird angenommen, dass $n_A>n_B$.
Seien x die Stimmen für A.
Nach *x* gelöst lautet die Funktionsgleichung:

$$E(x) = n_A p + n_B (1 - p),$$

wobei E den Erwartungswert bezeichnet.
Wenn $n_A>n_B$ und $n_A=n/2+a$, $p=1/2+b$ und sowohl $a$ als auch $b>0$ sind, dann ist der Erwartungswert von $x$:

$$E(x) = (n/2 + a)(1/2 + b) + (n/2 - a)(1/2 - b) = n/2 + 2ab$$

Wer allerdings für A stimmt, muss nicht unbedingt interessenkonform abgestimmt haben (*insincere or strategic voting*). Genauso wenig werden die Wähler, die sich für B entschieden haben, tatsächlich in B ihre Interessen vertreten sehen.
Die Funktionsgleichung besagt lediglich, dass alle Wähler davon ausgehen können, dass ihre Interessen vertreten werden.

$p^*=E(x)/n$

[214] Nurmi 1997, S. 36.
[215] Nurmi 1997, S. 37.

p* ist der erwartete Anteil an A-Stimmen.

Für die Beantwortung der Frage, ob die Mehrheitsentscheidung mit den wahren Interessen der Mehrheit der Wähler übereinstimmt, bezeichnet Nurmi[216] die Anzahl der Wähler, die für *A* stimmen und ihre Interessen durch *A* vertreten sehen, mit *x(A)* und mit *x(B)* die Anzahl derjenigen, die ihrer Entscheidungsstruktur entsprechend *B* gewählt hätten, aber fälschlicherweise ihre Stimme *A* gegeben haben.
Demzufolge, wenn $x=x(A)+x(B)$, dann

$$f(x(A)) = \binom{(n_A)}{x(A)} p^{x(A)}(1-p)^{n_A - x(A)}$$

$$f(x(B)) = \binom{(n_B)}{x(B)} p^{x(B)}(1-p)^{n_B - x(B)}$$

Auf diese Weise lässt sich berechnen, ob die von der Mehrheit getroffene Entscheidung tatsächlich mit den wahren Interessen der Mehrheit übereinstimmt. Dies entspricht der Wahrscheinlichkeit *P**, dass $x>50\%$ der Wähler ist.
Daraus ergibt sich

$$p^* = \sum_{x=n'}^{n} \sum_{x(B)=k}^{n_B} \binom{n_A}{x(A)} \binom{n_B}{x(B)} p^{n_B + x(A) - x(B)} (1-p)^{n_A - x(A) + x(B)},$$

hierbei ist $n'=(n+1)/2$ und $k=x-n_A$, wenn $x-n_A>0$, ansonsten k=0.
*P** kann näherungsweise durch die Normalverteilung beschrieben werden mit einem Mittelwert $n_A p+n_B(1-p)=E(x)=np^*$ und einer Varianz von $n_A p(1-p)+n_B p(1-p)=np(1-p)$.
Wenn also, um das CJT wieder aufzugreifen, $½<p<1$ und $n>2$, dann gilt für jeden Anteil $n_A/n$

1. $P^*>p^*$
2. *P** steigt mit der Zahl *n* und
3. *P** konvergiert gegen 1, wenn *n* gegen Unendlich tendiert.

Größere Gruppen treffen also auch unter diesen Bedingungen bessere Entscheidungen als kleine Gruppen (z. B. Parlamente).
Auch bei Abstimmungsvorlagen mit dichotomer Fragestellung sieht Nurmi die Gefahr, dass die Agenda-Setter sowohl die Setzung der Abstimmungsagenda als auch die Definition der Abstimmungsinhalte (*»proposal power«*) festlegen und durch bewusste Wahl der Reihenfolge das Abstimmungsergebnis vollständig bestimmen können.

[216] Nurmi 1997, S. 37.

Besonders in repräsentativen Demokratien mit nicht bindenden Volksabstimmungen (in denen oftmals eine Koppelung von Vertrauens- und Sachfrage stattfindet) würde sich die Frage stellen, ob das Ergebnis einer Abstimmung wichtiger sei als das eines parlamentarischen Wahlgangs und umgekehrt.
Zur Vermeidung von möglichen Agenda-Manipulationen, sollten daher die Abstimmungsfragen auf ein Minimum reduziert (*„The increase in the number of alternatives subjected to a referendum opens a Pandora' box of problems"*[217]), keine *„package deals"* zur Abstimmung gestellt und alle Abstimmungsergebnisse rechtskräftig (bindend) gemacht werden. Auf diese Weise dürften konsultative (nicht-bindende) fakultative und obligatorische Referenden sowie Plebiszite die Macht der Politiker nicht noch mehr konsolidieren[218]: Dies eröffnet die Frage nach der Agenda-Setter-Macht, die noch in Kap. 4.3 näher dargelegt wird.

### 3.4 Referenden als Kontrollinstrumente

Vor dem Hintergrund der Ausführungen in diesem Kapitel lässt sich zusammenfassend feststellen:

1. Referenden sind Entscheidungen des Medianwählers über Entscheidungen, die zuvor von Parlamenten getroffen wurden. Sie sind insofern Kontrollinstrumente, als sie eine Entscheidung 2. Art sind, d.h. Überprüngsentscheidungen.
2. Referenden bilden dabei einen Vergleich einer getroffenen politischen Entscheidung mit den Präferenzen der Bevölkerung.
3. Sofern man davon ausgeht, dass jeder Bürger und jede Bürgerin grundsätzlich in der Lage ist, seine Präferenzen im Sinne von Grundsatz- und Wertentscheidungen zu treffen, dann kann das Referendum als Instrument zur Kontrolle der Präferenzen der Mehrheit – d.h. des Medianwählers – begriffen werden.
4. Es kann insofern als ein Instrument der politischen Kontrolle innerhalb eines durch Gewaltenteilung gekennzeichneten Staatswesens effektiv werden.

Fraglich ist jedoch, ob und inwiefern Referenden effektive Instrumente der politischen Kontrolle darstellen. Da die in der vergleichenden Politikwissenschaft vorherrschenden Instrumente vor allem das Vorhandensein von Kontrolle oder Gewaltenteilung überprüfen, sind diese Maße nur wenig nutzbringend für diese Fragestellung. Für eine genauere Untersuchung des Kontrolleffektes kann jedoch der Vetospieler-Ansatz fruchtbar gemacht werden, wie im Folgenden dargelegt wird.

## 4. Veto Player

### 4.1 Tsebelis in a nutshell - Handlungstheorie? Spieltheorie? Ökonomische Theorie der Politik (Rational Choice)?

„Veto" ist zweifelsohne ein gebrandmarktes Wort. Unweigerlich wird damit entweder das suspensive Veto des US-amerikanischen Präsidenten, das aufschiebende oder absolute Veto der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, das des deutschen und österreichischen Bundesrates oder auch das Volksveto in der Schweiz assoziiert. In diesem Zusammenhang wird es oft mit der Konnotation verse-

217 Nurmi 1997, S. 41.
218 Vgl. auch Frey, Bruno S.: Efficiency and Democratic Political Organization: The Case for the Referendum, in: *Journal of Public Policy*, 12/1992, S. 209-222.

hen, dass konstruktive Entscheidungen verhindert werden. Ein schwieriges Unterfangen also, dieser Theorie amerikanischen Ursprungs, die allmählich im europäischen Politikwissenschaft Einzug hält, einen positiven Charakter abzugewinnen.

Etymologisch stammt das Wort „Veto“ zwar aus dem Lateinischen, allerdings nicht mit der heutigen Bedeutung (= ich verbiete): Die alten Römer nannten das heutige Veto *„intercessio“* (= Dazwischentreten). Das Wort „Veto“ stammt vielmehr aus der polnischen Verfassung des 17. und 18. Jahrhunderts, die jeden Abgeordneten im Parlament (*Sejm*) dazu berechtigte, ein *liberum Vetum* gegen einen (unliebsamen) parlamentarischen Beschluss einzulegen[219].

Die auf George Tsebelis zurückgehende Vetospieler-Theorie verspricht Wandel und Kontinuität von *Policies* erklären zu können. Generell wird Tsebelis Vetospieler-Theorie unter dem Aspekt der Policy-Stabilität betrachtet. Unter Policy-Stabilität eines Systems wird die Schwierigkeit verstanden, den Status quo signifikant zu verändern.

Der Theorie wird mit einer gewissen Skepsis begegnet, die zum Teil auf zahlreichen Missverständnissen beruht. Eines davon ist der Vorwurf, eine hohe Zahl an Vetospieler behindere die Reformfähigkeit und –freudigkeit eines politischen Systems und bringe geringe Politikinnovation mit sich. Ungeachtet der Tatsache, dass Strukturkonservatismus per se nicht immer wünschenswert erscheint, kann eine geringe Zahl von Reformen auch als Indikator für ausgeprägte politische Stabilität betrachtet werden. Tsebelis selbst betrachtet seine Theorie nicht als normativ, sondern beobachtet, dass *Policies* i. d. R. stabil sind.

Der ihm vorauseilende Ruf eines restriktionsanalytischen Ansatzes, der sich auf gegenseitige Blockaden oder (strategische) Nicht-Einigung von Vetospieler konzentriert, greift zu kurz, zumal er, Tsebelis, einen durchaus fruchtbaren Beitrag für die Analyse von Referenden geliefert hat. Vetos sind nicht mit Blockaden gleichzusetzen. Sie werden von politischen Akteuren strategisch zur Erreichung bestimmter Ziele eingesetzt. Diese können aber i.d.R. entweder Blockaden verhindern, eine Veränderung des Status quo herbeiführen oder neue Themen anstoßen.[220]

Fruchtbar an dieser Theorie erscheint die Ansicht, dass der Staat nicht eine autoritativ regelnde Instanz, sondern einer unter mehreren polyzentrischen Akteuren ist.[221] Was diese Theorie auszeichnet ist, dass politische Systeme (die direkte Demokratie, die bei Lijphart keine Berücksichtigung findet, miteingeschlossen) anhand systemgestaltender Akteure vergleichbar und klassifizierbar gemacht werden. Vor einem spieltheoretischen Hintergrund führt Tsebelis eine komparative Analyse politischer Institutionen (USA, GB, F, I) durch und untersucht die Bedingungen von Policy-Stabilität sowie die Möglichkeiten für Policy-Wandel.

Tsebelis entwickelt ein Messkonzept, um einen gemeinsamen Nenner zur Strukturierung von politischen Systemen zu finden. Er addiert die Zahl der in einem politischen System identifizierbaren Akteure, die über die Ressourcen verfügen , Policy-Wandel zu verhindern (Vetospieler), unterscheidet Demokratien nach der Anzahl der Vetospieler und kommt zu dem Schluss, dass entscheidend für die Policy-

---

219 Aktuelles Lexikon der SZ vom 2010, S. 2.

220 Benz, Arthur: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 45, Frankfurt a.M. 2003, S. 205- 236, hier: S. 218.

221 Seiler 1994, S.110.

Stabilität eines Landes die inhaltliche Distanz zwischen den beiden am weitesten voneinander entfernten Akteuren mit Veto-Macht ist.[222] Als Kriterium für die Vereinheitlichung verwendet er das Konzept der Vetospieler. So z.B. sind GB und USA, die bei Lijphart gemeinsam als Majorzsysteme eingestuft werden (im Gegensatz zum Konsenssystem Italien), bei Tsebelis grundverschieden aufgrund der unterschiedlichen Vetospieler-Anzahl: GB 1 (Regierungspartei) vs. USA 4 (Präsident, Repräsentantenhaus, Senat, Supreme Court).

Vetospieler sind jene individuellen oder kollektiven politischen Akteue, die für eine Änderung des Statūs quo ihre Zustimmung geben müssen.[223] Sie verwirklichen den Gedanken der Gewaltenteilung: *„The veto player concept stems from the idea of `checks and balances´ in the American Constitution and the classic constitutional texts of the eighteenth century and later, and is repeated implicitly or explicitly in contemporary studies.“*[224] Tsebelis unterscheidet zwischen institutionellen (*institutional*) und parteipolitischen (*partisan*) Vetospieler. Erstere sind qua Verfassung definiert, letztere entstehen erst durch den politischen Prozess (oder, in Tsebelis' Jargon, im *political game*[225]). Unter „sonstige“ Vetospieler werden kontextabhängige Akteure wie Gerichte, Zentralbanken, Verbände, das Militär und Referenden subsumiert. Grundsätzlich stimmen Vetospieler nur solchen Veränderungen zu, die für sie gewinnbringend sind.

Die Präferenzmenge der Vetospieler lässt sich graphisch durch eine kreisförmige Kurve (Indifferenzkurve) darstellen. Die Idealpunkte der Vetospieler bilden dabei jeweils den Mittelpunkt, der *Status Quo* markiert den Radius. Die Schnittmenge der Indifferenzkurven bestimmt die Einigungsmenge (*winset*), d. h. die Menge möglicher Politikentscheidungen, denen die Vetospieler zustimmen können.

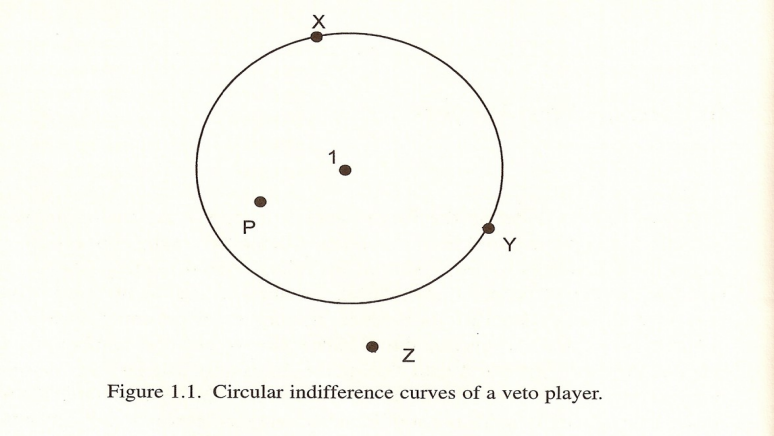


*Abbildung 2: Quelle: Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002, S. 20.*

222 Zohlnhöfer, Reimut: Vetospieler/Vetospielertheorie, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2: N-Z, München [3]2005, S. 1108-1109, hier: S. 1108.

223 Tsebelis 1995, S.305 und 2002, S.37.

224 Tsebelis 1995, S. 301f. zitiert nach: Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: Macht und Gegenmacht. Einführung in die Regierungslehre, Badan-Baden 2004, S. 164, und Strohmeier, Gerd: Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 2005, S. 19. Strohmeier bemerkt an dieser Stelle, dass Tsebelis versäumt hat, die gewaltenteilende Funktion der Vetospieler darzustellen.

225 Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002, S. 79.

Als Indikatoren von Policy-Stabilität führt er die Größe der Gewinnmenge des Status Quo (*winset*) und die Größe des Einstimmigkeitskerns (*core*) (d. h. der Schnittmenge aller Indifferenzkurven) an, zwei aus der Spieltheorie stammenden Konzepte.
Der *(unanimity) core* (oder auch Pareto-Set) ist der Einstimmigkeitskern. Je größer dieser ist, desto größer ist auch die Menge an *Policies*, die nicht verändert werden können.

> *„Das Pareto-Set ist die kleinste Fläche (oder der kleinste Hyperraum), der durch die Verbindungslinien zwischen den Idealpunkten der jewiligen Akteure gebildet wird und beinhaltet alle Idealpunkte einschließlich der Verbindungslinien. Es bestimmt alle möglichen Punkte, die unter Einstimmigkeit einen Status Quo außerhalb des Pareto-Sets schlagen können, bzw. alle Punkte, die ihrerseits nicht geschlagen werden können. Ein zusätzlicher Veto-Spieler innerhalb dieses Sets kann nichts am Ergebnis der Entscheidung ändern und ist daher nicht weiter zu berücksichtigen (Tsebelis 2000: Appendix 1).“*[226]

Umgrenzt wird das Pareto-Set von den Idealpositionen der Vetospieler sowie deren Verbindungslinien. Das Ergebnis erweist sich als paretooptimal, wenn kein Vetospieler durch eine neue Lösung schlechter gestellt ist.
Das *winset* ist der Konsensbereich, in dem sich die Menge aller Lösungen befindet, die für die beteiligten Vetospieler besser (oder zumindest genauso gut) wie der bestehende Status quo sind. So gesehen besteht bei einem leeren *winset* Policy-Stabilität, weil keine Möglichkeit zur Änderung des *Status Quo* besteht. Es besteht aus der Schnittmenge der Indifferenzkurven und umfasst die Lösungen, die von der Mehrheit der Vetospieler dem *Status Quo* vorgezogen werden.
Das *winset* ist desto größer, je weiter der *Status Quo* von den Vetospielern entfernt ist, und kleiner, je näher der *Status Quo* an den Vetospielern liegt. Die Lage des *Status Quo* determiniert demnach den Umfang der Policy-Stabilität und, da man diese Position nicht oder nur schwer lokalisieren kann, wird die Policy-Stabilität anhand einer Parameter-Triade berechnet.

Drei Bedingungen, die als unabhängige Variablen operationalisiert werden, führt Tsebelis zur Unterfütterung seiner These an. Demnach hängt die Policy-Stabilität von (1) der Anzahl der Vetospieler, (2) deren Kongruenz (d. h. die inhaltliche Nähe in Policy-Sachfragen zwischen den Vetospielern) sowie (3) internen Kohärenz (Kohäsion) ab.
D. h. die Policy-Stabilität ist größer (1) je mehr Vetospieler direkt an der Aushandlung von Verhandlungsprozessen beteiligt sind, (2) je größer die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern ist und (3) je homogener die kollektiven Akteure sind.

[226] Stoiber, Michael/Thurner, Paul W.: Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge. Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes, Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 27/2000, S. 28, FN: 20.

Graphisch lässt sich das Konzept wie folgt darstellen:

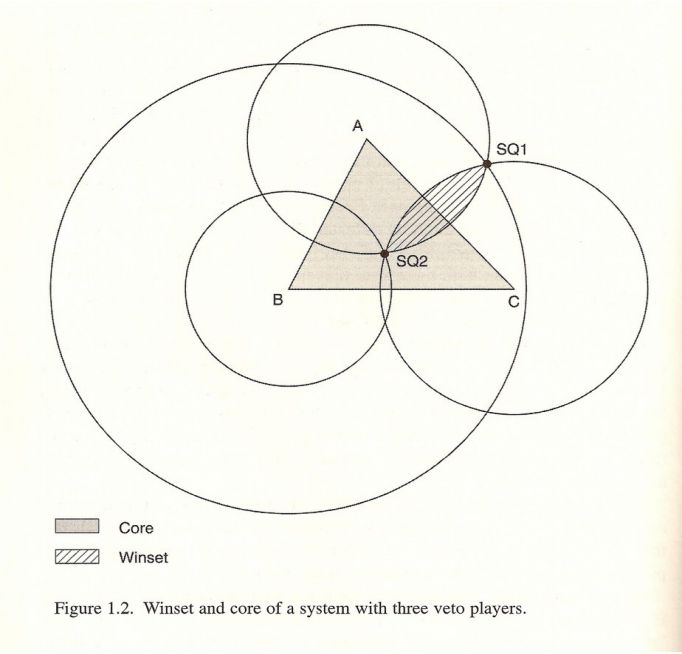


*Abbildung 3: Quelle: Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002, S. 22.*

Entscheidend sind neben der o.g. Triade (Vetospielerdichte, Kongruenz und Kohäsion) noch zwei weitere Schlüsselgrößen: die Amtsdauer der (amtierenden) Regierung und die Größe der politisch-ideologischen Differenz zur Vorgängerregierung.

Bei der Bestimmung der Anzahl an effektiven Vetospielern greift die Absorptionsregel *(absorption rule)*, hiernach wird ein Vetospieler nur dann als solcher gewertet, wenn seine Position sich nicht *innerhalb* des Pareto-Sets eines anderen Vetospielers befindet. Dies bedeutet insbesondere, dass die Zahl der beteiligten Akteure nicht allein darüber entscheidet, ob in einer Frage Policy-Stabilität besteht oder ob eine Änderung des *Status Quo* möglich ist. Wichtig ist allein, ob dieser Akteur im Effekt als Vetospieler in Erscheinung tritt.

So z. B. ist das italienische Parlament, aufgrund des symmetrischen Bikameralismus, bei Tsebelis als ein einziger Vetospieler zu betrachten.[227]

Der Urheber der Theorie übersieht jedoch, dass sich nicht jede Problematik mit Hilfe der Vetospielertheorie lösen lässt, da außer den besagten fünf Schlüsselgrößen auch andere Faktoren, insbesondere ökonomische und politisch-institutionelle, durchschlagende Wirkung entfalten können.

Schlüsse über die Wirkungen auf Politikergebnisse lassen sich nicht allein anhand der Anzahl an Vetospieler ziehen, da diese unterschiedlich identifiziert werden können. Gerade bei dieser Zuordnung scheiden sich die Geister: Abromeit/Stoiber gehen über die reine Addition von Vetospielern hinaus und lenken den Fokus ihrer Betrachtung auf die Machtkonzentration institutioneller Vetospieler und deren Agenda-Kontrollmacht.

[227] Gianfranco Pasquino bemerkt im Vorwort zur italienischen Ausgabe von Tsebelis' Vetospieler-Theorie, dass das italienische Parlament zu Unrecht als ein einziger Vetospieler betrachtet werde, da es sich nicht um ein *„bicameralismo `perfetto´"*, sondern um ein *„bicameralismo ‚paritario' dal funzionamento alquanto imperfetto"* handelt, vgl.: Tsebelis, George: Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche, Il Mulino: Bologna 2004, S. 10.

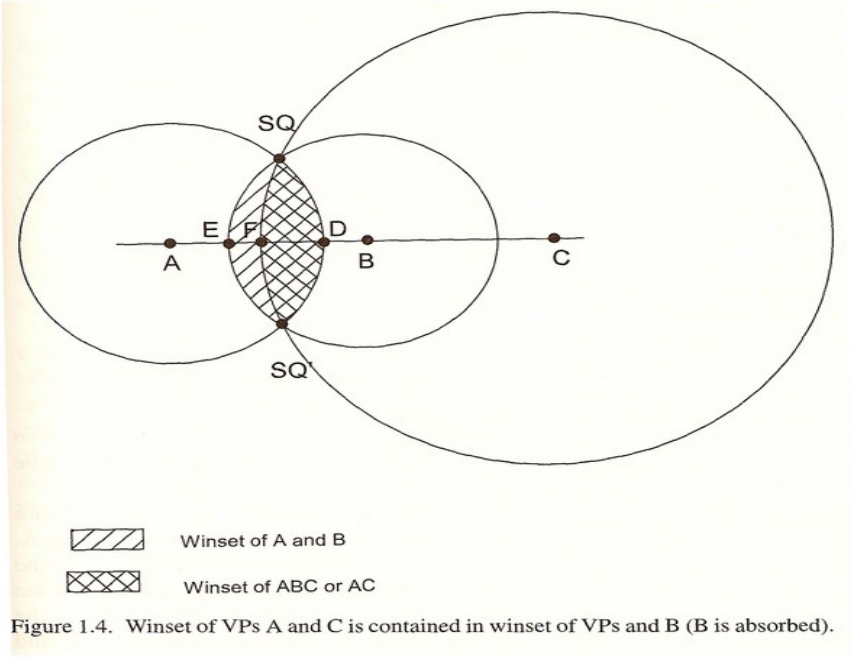

Figure 1.4. Winset of VPs A and C is contained in winset of VPs and B (B is absorbed).

*Abbildung 4: Quelle: Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002, S. 27.*

Zur genaueren Charakterisierung von Vetospielern unterscheiden sie die Vetospieler hinsichtlich ihrer Vetomacht und teilen die institutionellen Vetospieler in *gestaltende* (inklusive dem *Agenda-Setzer gestaltenden Vetospieler*) und *nachträgliche Vetospieler*, die nur ex post von ihrem Vetorechts Gebrauch machen können[228] (diese nachträglichen Vetospieler sind am ehesten als Kontrollakteure zu betrachten) sowie *bedingte* und *fallabhängige* Vetospieler ein. Letztlich, unabhängig von der Typologie, gibt es für Abromeit/Stoiber zwei Klassen von Vetospielern: die *effektiven* und die *eingeschränkten Vetospieler*.

Darüber hinaus spielen in dieser Modifikation der Theorie, wie sie von Tsebelis formuliert wurde, *situative Vetospieler* (jene Akteure, die *„über das politische Spiel spezifiziert werden"*[229]) und die von André Kaiser formulierten Vetopunkte der Expertise und der Delegation eine wichtige Rolle:

Benz hingegen unterscheidet zwischen internen und externen Vetospielern. Interne Vetospieler sind diejenigen, die direkt an der Entscheidung teilhaben, wohingegen externe diese nur im Nachhinein absegnen können. Auch hier ist wieder die Kontrolldimension berührt. Benz stellt die These auf, dass die Gestaltungschancen von Vetospielern umso größer seien, je früher sie im politischen Prozess einbezogen werden.[230]

Manfred G. Schmidt führt eine Unterscheidung zwischen kompetitiven und kooperativen Vetospielern an. Letztere (wie z. B. die Parteien einer Koalition) dürften prinzipiell an einem Konsens interessiert sein im Gegensatz zu den kompetitiven Vetospielern (wie z.B. die parlamentarische Opposition), die ihr Verhalten eher strategisch ausrichtete.[231]

---

228 Abromeit/Stoiber, S. 70f. und Stoiber, Michael, in: *ZPol*, S. 33ff.

229 Stoiber in: *ZPol*, S. 35.

230 Benz 2003, S. 212.

231 Schmidt, Manfred G.: Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik. Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): *Der Sozialstaat in der Diskussion*, 4/2003, S. 1-13, hier: S. 12.

Strohmeier teilt in seiner Habilitationsschrift (2005) die Vetospieler in *ständige* und *nicht ständige* ein und unterscheidet darüber hinaus zwischen *direkten* und *indirekten* Vetospielern, je nachdem, wieviel Einfluss sie nehmen können.[232]

André Kaiser wendet den Fokus von den Akteuren ab und spricht von „Vetopunkten".[233] Diese sind institutionelle Strukturen, die Vetospieler hervorbringen. Diese „Bedingungen" oder „institutionell gegebene Gelegenheiten" entstammen nicht Tsebelis' Theorie, sondern Ellen Immerguts Ansatz aus dem Jahre 1992 zur Reform der Gesundheitssysteme in Frankreich, Schweden und der Schweiz.[234] Immergut vertritt die These, dass mit zunehmender Zahl der Vetopunkte eines politischen Systems, dessen Steuerungsfähigkeit geringer wird. Kaiser führt dieses Konzept weiter aus und entwickelt einen Alternativvorschlag, in welchem Vetopunkte *„eine institutionell angelegte Anreizstruktur für politische Akteure, Einflusschancen zu nutzen"*[235] sind. Gemeint sind damit Verfassungsorgane, Verhaltensregeln, Geschäftsordnungen und Organisationen mit Entscheidungskompetenzen.

Er unterscheidet dabei zwischen Vetopunkten der Konkordanz, der Delegation (oder Korporatismus), der Expertise (d. h. der Übertragung von Entscheidungskompetenz auf Experten, z. B. Verfassungsgerichte und Zentralbanken) und legislative Vetopunkte (wie z.B. Referenden, Zweite Kammern), je nach deren Effekt auf das institutionelle Regime. Kaiser argumentiert, dass es in politischen Systemen „Schaltstellen" gibt, an denen Akteure von ihrer Vetomacht Gebrauch machen können, aber nicht unbedingt müssen. Der Vorschlag an sich dient lediglich der Einführung „neuer" Vetospieler im politischen Entscheidungssystem, die nur situativ Macht erhalten.

Einige Mängel dieser Theorie sind nicht zu übersehen: *„Hier werden kollektive Akteure – z. B. Parlamente – als individuelle Akteure verstanden, die individuell besetzten Institutionen – z.B. Premierministern und Präsidenten – gegenüberstehen. Das Gewicht, das Einzelpersonen individuellen und kollektiven Institutionen kraft persönlicher Ausstrahlung und rhetorischer Kompetenz geben, wird dagegen als `random noise´ abgetan."*[236] Vetospieler handelten in dieser Lesart von Tsebelis' Theorie nicht strategisch, sondern an ihren Idealpunkten orientiert, ohne dabei die Präferenzen anderer politischer Akteure zu berücksichtigen. Von daher berücksichtige Tsebelis' Theorie mögliche „Startegiewechsel" nicht, die je nach (Miss-)Erfolg, von den Vetospielern vorgenommen werden.

Hinzu kommt, dass nicht jeder politischer Akteur, der Einfluss ausübt, tatsächlich ein Vetospieler ist. Verfassungsgerichte z. B. dürften streng genommen keine Vetospieler im eigentlichen Sinne sein, da sie weder auf Stimmenmaximierung aus sind noch interessengeleitet handeln. Davon abgesehen müssen sie „eingeschaltet" werden, um auf den Plan treten zu können. Sie *„werden durch politische Akteure besetzt und spiegeln folglich das politische Spektrum der jeweils entscheidenden Akteure wider."*[237] Stoiber argumentiert weiter – nicht auf eine unabhängigen Judikative bezogen -, dass *„der Richter des*

---

232 Strohmeier, S. 23ff.

233 Ebenso Crepaz, siehe: Crepaz, Markus M. L./Moser, Ann: The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in Global Age, in: *Comparative Political Studies*, 37/2004, S. 259-285.

234 Immergut, Ellen: Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care, in: Journal of Public Policy, 10/1990, S. 391-416, und dies.: The Rules of the Game. The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden, in: Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth, F. (Hrsg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge 1992, S. 57-89.

235 Kaiser, André: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *ZParl*, 29/1998, S. 525-541, hier: S. 538 sowie S. 529f.

236 Günther, Klaus: Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien, Wiesbaden 2006, S. 67.

*Verfassungsgerichts, der die Median-Position einnimmt, [..] dann in der Regel innerhalb des `Kerns´ des jeweiligen Systems angesiedelt [ist], und damit wäre das Verfassungsgericht `absorbiert´"*[238].
Unklar bleibt desweiteren, ob ein Vetospieler selbst am Prozess beteiligt ist oder durch die Entscheidung anderer Vetospieler erst ins Spiel kommt.[239]
Auffällig ist, dass alle diese Modifikationen die Kontrolldimension ansprechen: Ist der Akteur bereits frühzeitig im politischen Prozess beteiligt oder wird er erst nach der Auswahl der status-quo-verändernden Policy-Position im *winset* in die Entscheidung einbezogen? Handelt es sich also bei diesem Veto um eine agenda-gestaltende Position oder eine überprüfende Funktion, die ein bestimmter Vetospieler ausüben kann? Diese Fragen können im Zusammenhang mit der Bedeutung von Referenden im Veto-Spieler-Ansatz berücksichtigt werden.

## 4.2 Vetospieler und Referenden

Die Frage nach der Bedeutung von Referenden in Tsebelis' Theorie hängt eng damit zusammen, wie die Position eines (beliebigen) Kollektivakteurs in dieser Theorie durch eine einzige Vetoposition beschrieben wird: durch den jeweiligen Medianwähler. Durch Referenden partizipiert ein weiterer Vetospieler am Entscheidungsprozess, der Medianwähler der abstimmungsberechtigten Bevölkerung, was – laut Tsebelis - die Policy-Stabilität tendenziell erhöht [240] und eine Entscheidung wahrscheinlicher macht, die in der Nähe der Präferenzen des Medianwählers liegt:*„The mere presence of direct democracy induces more median-oriented policy outcomes."*[241]
In repräsentativen Demokratien mit direktdemokratischen Instrumentarium nimmt das wählende Volk die Rolle eines Vetospielers ein. Seine Position entspricht der des Medianwählers. Jeder Vetospieler versucht den Idealpunkt seiner Policy-Präferenz zu erreichen. Dieser (Ideal)punkt ist von kreisförmigen Indifferenzkurven umgeben. In mehrdimensionalen Fragen allerdings gibt es keinen Medianwähler, sondern ein kleines *winset* der Wähler.
Tsebelis zufolge spiegeln im eindimensionalen Raum die Ergebnisse eines Referendums immer die Präferenzen des Medianwählers wider, ungeachtet dessen, ob ein oder mehrere *issues* zur Abstimmung stehen. Dies trifft nicht auf Italien zu, denn das italienische Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) erklärt ausdrücklich Referendumsanträge, die *„such a plurality of heterogeneous demands that there was a lack of a rational, unitary matrix that would bring it under the logic of Article 75 of the Constitution"* enthalten, für unzulässig.[242]

---

237 Stoiber, Michael: Gewaltenteilung und Vetospieler – zwei Seiten derselben Medaille?, in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.), hier: S. 127.
238 Stoiber, Michael: Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: *ZPol*, 1/2007, S. 21-41, hier: S. 32.
239 Stoiber, Michael/Thurner, Paul W.: Die Ratifikation intergouvernementaler Verträge. Konstitutionelle Erfordernisse und akteursspezifische Agendakontrolle, in: Pappi, Franz Urban/Thurner, Paul W./Riedel, Eibe/Vaubel, Roland (Hrsg.): Die Institutionalisierung Internationaler Verhandlungen (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, 8), Frankfurt a. M./New York 2004, S. 173-204.
240 Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002; S. 116 und S. 134 sowie Hug, Simon/Tsebelis, George: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4) 2002, S. 465-515, hier: S. 493.
241 Lupia, Arthur/Matsusaka, John G.: Direct Democracy. New Approaches to Old Questions, in: *Annual Review of Political Science*, 2004, S. 463-482, hier: S. 479.
242 Butler/Ranney 1994, S. 63f. zitiert nach Tsebelis, George: Veto players, S. 117.

Er beweist innerhalb seines mathematischen Modells, dass, wenn alle Mitglieder des Kollektivakteurs abstimmen, die Gewinnmenge *(winset)* gegenüber dem Status quo[243] in einem Kreis *(Y, d+2r)* enthalten ist. Hierbei ist *Y* das Zentrum des *Yolk* der gesamten Wählerschaft. Dieser bildet sich, wenn im Entscheidungsraum der zu entscheidenden Policy die Schnittmenge aller möglichen Mediansituationen ermittelt wird. *d* ist in diesem Modell die Distanz zwischen *Y* und dem *Status Quo* (*SQ)* und *r* der Radius des *Yolk*.[244]

Der *Yolk* ist der kleinste Hyperraum, der alle Mittelhyperebenen schneidet *und „Einsichten hinsichtlich der Auswirkung von Abstimmungsregeln bei Annahme von euklidischen Präferenzen im mehrdimensionalen Raum"* liefert.[245] Sein Mittelpunkt entspricht gleichzeitig dem hypothetischen Vetospieler und das Zentrum des zu bestimmenden Kreises (der sogenannte *wincircle*).

Ähnlich wie der *core* (s.o.) bestimmt die Position des *Yolk „ein generelles Zentrum der Idealpunkte bei Anwendung einer Mehrheitsregel. Seine Größe ist ein Maß für die Abweichung der Verteilung der Idealpunkte von einer Verteilung, die ein generelles, stabiles Gleichgewicht erzeugen würde, d. h. sie ist ein Instabilitätsmaß. Der Yolk determiniert auch die Möglichkeit von Agenda Setzung und die Grenzen von Win-Sets von alternativen Politikvorschlägen"*.[246]

Da das *winset* des *Status Quo* einen weiteren Kreis *(Y, d-2r)* enthält (den *wincircle*), befinden sich die begrenzenden Linien des *winsets* des *Status Quo* zwischen zwei Kreisen, die zwar beide *Y* als Zentrum, aber als Radius jeweils *(d+2r)* und *(d-2r)* haben. Der kleinere Kreis existiert nur, wenn d>2r, d. h. wenn die Distanz zwischen dem *Status Quo* und dem Zentrum des *Yolk* größer als der Durchmesser des *Yolk* ist.[247] Daraus folgend stellt Tsebelis die These auf, dass es im mehrdimensionalen Raum keinen Medianwähler, sondern ein kleines *winset* von Wählern/Abstimmenden gibt. Mit steigender Zahl der Abstimmenden wird der Radius des *Yolk* (r) tendenziell kleiner.[248] Demzufolge ist bei Referenden *r* fast immer besonders klein. In einem großen Elektorat kann demnach auch kein Medianwähler vorhanden sein, dennoch verlaufen alle Medianlinien durch eine winzige Fläche (mit Radius *r*), so dass das Zentrum Y des *Yolk* der Gemeinschaft eine sehr gute Schätzung der Position eines hypothetischen Medianwählers darstellen kann.[249]

Außerdem kann auch ein Kreis mit Radius *d* ebenfalls eine gute Schätzung für das *winset* des *Status Quo* einer solch großen Bevölkerung liefern. Mit anderen Worten: Eine Vielzahl von Wählern vereinfacht das Problem der Identifikation des Medianwählers und des *winset* des *Status Quo*, statt es zu verkomplizieren.

---

243 Stoiber/Thurner ziehen als Übersetzung von *„winset of the status quo"* die Apposition „Gewinnmenge gegenüber dem Status quo" vor (siehe: S. 8, FN 2), gemeint ist die Menge von Alternativen, die von einer bestimmten Anzahl an Vetospielern dem *Status Quo* vorgezogen wird.

244 Vgl. Tsebelis, Abb. S. 29.

245 Stoiber/Thurner, S. 14, FN 15. Das Konzept geht auf Ferejohn/McKelvey/Packel (1984) zurück, die es als *Generalized Median Set* bezeichnen.

246 Drüner, Hans Dietrich: Koalitionsbildung im EU-Ministerrat: Wer sind Gewinner und Verlierer bei der Rechtsetzung in der Europäischen Union?, unveröff. Diplomarbeit, Konstanz 2002, S. 12.

247 Tsebelis 2002, S. 118.

248 Tsebelis 2002, S. 118.

249 Tsebelis 2002, S. 118.

Die folgende Abbildung veranschaulicht das Konzept.

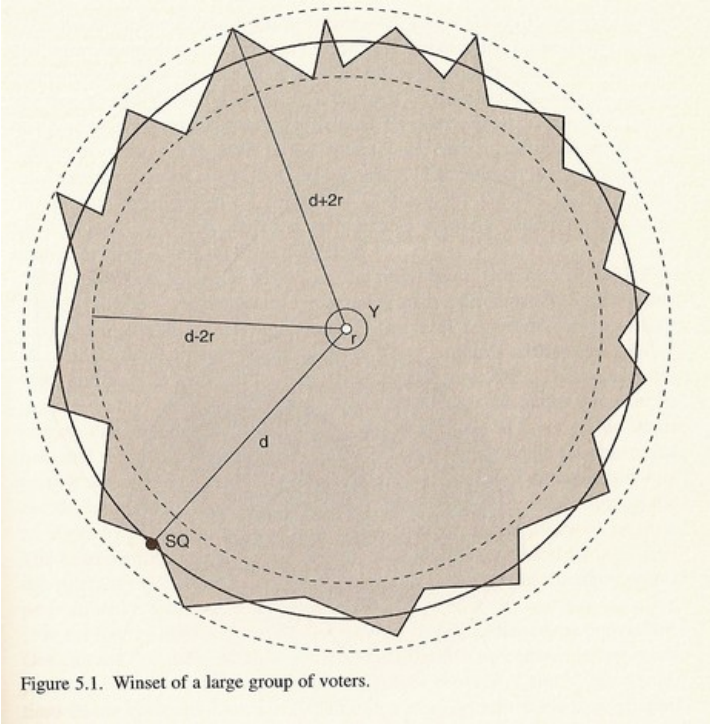


*Abbildung 5: Quelle. Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work, New Jersey 2002; S. 119.*

Der *Yolk* der Bevölkerung ist sehr klein und hat als Zentrum *Y*. Das *winset* eines Punktes auf der Gerade von *d* zu *Y* ist grau schattiert und befindet sich zwischen den beiden Kreisen mit Radius *(d+2r)* und *(d-2r)*, so dass es durch den Kreis *(Y, d)* geschätzt werden kann.

So ist z.B. bei einer parlamentarischen Entscheidung, von der nur bekannt ist, dass eine einfache Mehrheitsentscheidung erforderlich ist, das Parlament als kollektiver Vetospieler zu werten und das *winset* des *Staus Quo* würde sich innerhalb des Kreises *(Y, d+2r)* befinden. *Y* und *r* würden jeweils das Zentrum und den Radius des *Yolk* des Parlaments sein und *d* die Distanz zwischen den *Status Quo* und *Y*.[250] Je kleiner das *winset* des *Status Quo* ist, desto mehr Berücksichtigung findet der entsprechende Medianwähler.[251]

Tsebelis geht es weniger darum, eine Aussage darüber zu treffen, welche von beiden jeweiligen Entscheidungen die beste sei.[252] Vielmehr will er beweisen, dass es unterschiedliche *Outcomes* gibt und deren Wirkungen auf die Entscheidungsfindung in politischen Systemen analysieren. So befindet sich, wenn es um die Ratifizierung einer parlamentarischen Entscheidung seitens der Bevölkerung kommt, jenes *Policy*-Outcome in der Schnittfläche zwischen den *winsets* der Indifferenzkurven um die *Policy*-Positionen des Parlaments und der Bevölkerung.

Referenden führen im politischen Spiel einen neuen Vetospieler ein: das Volk. Dies hat zwei Konsequenzen:

250 Tsebelis 2002, S. 119.
251 Tsebelis 2002, S. 121.
252 Tsebelis 2002, S. 121.

1.) Prinzipiell wird es schwieriger den *Status Quo* zu ändern. Dies ist jedoch nur eine Tendenzaussage, da dies von anderen Faktoren abhängig ist. *„The qualifier „in principle" is because, [...] sometimes existing veto players are eliminated by the referendum process."*[253]

2.) wenn die Möglichkeit besteht, ein Referendum herbeizuführen, nähern sich die Ergebnisse den Präferenzen des Medianwählers an (unabhängig davon, ob tatsächlich ein Referendum stattfindet oder nicht).

Bezugnehmend auf Magleby, Butler and Ranney (1994),[254] Kalandraki (2000),[255] Huber and Powell (1994)[256] behauptet Tsebelis, dass *„most of the traditional literature on referendums does not accept these points. In fact, it sees stability as contradictory to the will of the median voter; preferences on referendums thus reflect either one or the other."*[257]

In seinem Sinne argumentieren Pommerehne (1978),[258] Feld and Savioz (1997),[259] Matsusaka (1995),[260] Hug (2001)[261] und Elizabeth Gerber (1996, 1999),[262] die den Beweis anführt, dass Gesetze über Schwangerschaftsabbrüche im Teenageralter und der Todesstrafe eher den Präferenzen des Medianwählers entsprechen in Staaten mit direktdemokratischen Verfahren als in rein repräsentativen.[263]

Die Klassifikation von Referenden erfolgt bei Tsebelis in Anlehnung an Hug (2001), Mueller (1996)[264] und Suksi (1993).[265]

Tsebelis´ Einteilung von Referenden geschieht unter dem Aspekt der auslösenden Instanz und dem Vorlage- und Frageformulierungsrecht. Demnach sind diese – wohlbemerkt nach Tsebelis – obligatorische Referenden (CH, DK, IRL, USA), *Veto Player* Referenden (nach der hier verwendeten Nomenklatur: Plebisziten) (F), *Popular Veto* Referenden (CH, DK, I, USA) und Volksinitiativen (auf bundesstaatlicher bzw. kantonaler Ebene in den USA und in der CH) einzuteilen.[266] Er unterscheidet zwischen Referenden, bei denen das Volk Letztentscheider ist, und Volksinitiativen, bei denen das Volk als Agenda-Setter tätig ist, d. h. *„also bei einem nicht-leeren `winset´ Einfluss darauf nehmen [kann], dass die Entscheidung ihrem Idealpunkt möglichst nahe kommt."*[267] Anhand eines Referendums zeigt sich,

---

253 Tsebelis, George: Veto Players, S. 122.

254 Butler, D./Ranney, A.: Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy, Washington D.C. 1994, S. 21.

255 Kalandrakis, Anastassios: General Equilibrium Political Competion, Ph.D. dissertation UCLA 2000.

256 Huber, John D./Powell, G. Bingham: Congruence Between Citizens and Policy-Makers in 2 Visions of Liberal Democracy, in: *World Politics*, 3/1994, S. 291-326.

257 Tsebelis 2002, S. 122.

258 Pommerehne, Werner W.: Institutional Approaches to Public Expenditure. Empirical Evidence from Swiss Municipalities, in: *Journal of Public Economics*, 9/1978, S. 255-280.

259 Feld, Lars P./Savioz, Marcel R.: Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation, in: *Kyklos,* 4/1997, S. 507-538.

260 Matsusaka, John G.: Fiscal Effects of the Voter Initiative. Evidence from the Last 30 Years, in: *Journal of Political Economy*, 3/1995, S. 587-623.

261 Hug, Simon: Policy Consequences od Direct legislation in the States. Theory, Empirical Models and Evidence, unveröff. Manuskript, University of Texas at Austin.

262 Gerber Elisabeth R.: Legislative Response to the Treat of Popular Initiatives, in: *American Journal of Political Science*, 40/1996, S. 99-128 und dies.: The Populist Paradox. Interest Groups and the Promise of Direct Legislation, Princeton 1999.

263 Tsebelis 2002, S. 122f.

264 Mueller, Dennis C.: Consitutional Democracy, Oxford 1996.

265 Suksi, Markku: Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht: Martinus Nijoff 1993.

266 Tsebelis, George: Veto Player, S. 125f.

267 Kaiser, André: George Tsebelis. How Political Institutions Work, in: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2007, S. 466.

ob Volk und Repräsentanten die gleichen Policy-Idealpunkte besitzen. Das *winset* ist größer, je weiter der *Status Quo* von den Vetospielern entfernt ist, und kleiner, je näher der *Status Quo* an den Vetospielern ist.

| | ***Von einem VS formulierte Referendums-fragestellung*** | ***Durch einen VS ausgelöstes Referendum*** | ***Durch einen Nicht-VS ausgelöstes Referendum*** | ***Von einem Nicht-VS formulierte Referendums-fragestellung*** |
|---|---|---|---|---|
| Obligatorisches Referendum | X | | | |
| Veto Player Referendum | X | X | | |
| Fakultatives Referendum | X | | X | |
| Volksinitiative[268] | | | X | X |

*Tabelle3: Quelle:Eigene Darstellung*

Eine komplette Informationspolitik vorausgesetzt gilt bei einem Veto Player Referendum: Wer die Agenda kontrolliert, hat die Garantie, den eigenen Idealpunkt innerhalb des *winset* des *Status Quo* durchsetzen zu können.

Und weiter: Wer die Agenda bestimmt, beseitigt die Vetomacht anderer Vetospieler. Weil ein Vetospieler, der die Referendumsagenda determiniert, entscheiden kann, ob nach der direktdemokratische oder der repräsentativen Spielart zu handeln ist. Alle anderen Vetospieler können nur darauf reagieren und die für sie unter diesen Umständen günstigste Lösung wählen.

Bei einer Volksinitiative hängt, eine umfangreiche Informationspolitik vorausgesetzt, der legislative Prozess von der Kompetitivität im Selektionsprozess ab. Hier können unterschiedliche Gruppen die Agenda bestimmen und darüber konkurrieren, wer ihr Vorhaben mittels Unterschriftensammlung zur Entscheidung bringt.[269] Wenn alle potentiellen Agenda-Setzer am Selektionsprozess teilnehmen und alle Abstimmenden informiert sind, dann besteht die einzige Möglichkeit, dass ein Vorschlag angenommen wird, der nicht nur den bestehenden *Status Quo* verändert, sondern auch alle alternativen Vorschläge schlägt, die weiter von der Präferenz des Medianwählers entfernt sind.

*Es gilt: Volksinitiativen ohne Berücksichtigung von Vetospielern führen zu einer starken Berücksichtigung der Präferenzen des Medianwählers.*

Selbst wenn der Medianwähler der Letztentscheider ist, das *Outcome* hängt entscheidend von den Präferenzen des Agenda-Setters ab.

Plebiszite, in Tsebelis' Diktion Veto Player Referenden, eliminieren vorhandene Vetospieler im legislativen Prozess dabei im gleichen Umfang wie Volksinitiativen. Deswegen ist es gut möglich, dass Vetospieler des repräsentativen Normalprozesses den Gang zum Referendum an sich schon weitgehend vermeiden wollen, weil diejenigen Policy-Positionen, die sich in der Nähe des hypothetischen Medianwählers befinden, d. h. im Zentrum des *Yolk* des Elektorats, nicht durch weiter entfernte Policy-Positionen geschlagen werden können. Diese Punkte können außerhalb des *winsets* des *Status Quo* der repräsenta-

[268] Wie sich unschwer erkennen lässt, deckt sich Tsebelis' Referendumsklassifizierung keineswegs mit der in Deutschland etablierten.

[269] Tsebelis 2002, S. 132.

tiven Demokratie liegen, was soviel bedeutet, dass die im repräsentativen Normalprozess vorhandenen Vetospieler absorbiert werden.[270]
Diese Ergebnisse, die von Tsebelis nicht normativ betrachtet werden, lassen sich durchaus so mit den oben ausgeführten Überlegungen zur Kontrolle durch Referenden verstehen: Sofern die politische Kontrolle durch Referenden eine Überprüfung von Entscheidungen mit dem Maß der (vorher feststehenden) Präferenzen des Medienwählers darstellt, spricht man von einer effektiven Kontrolle, im Falle eines Referendums, das ausgelöst wird, wenn die parlamentarische Entscheidung eine Policy-Position hervorbringt, die weit von der Präferenz des Medianwählers entfernt ist. Beachtenswert ist dabei auch ein weiteres Ergebnis, dass sich aus der Theorie ergibt.

*In Staaten mit Popular Veto und mehr noch mit obligatorischen oder Veto Player Referendum sind die Ergebnisse weiter entfernt von den Präferenzen der Medianwähler als bei Volksinitiativen*.

Nicht obligatorische Referenden werden von solchen Akteuren anberaumt, die die Macht haben, diese abhängig von ihren Präferenzen anzuberaumen. Bereits vorhandene Vetospieler werden ein Referendum anberaumen, wenn sie andere Vetospieler aus dem Rennen werfen wollen. Diejenigen Akteure, die bis dato keine Vetospieler sind, werden auf das Referendum zurückgreifen, wenn sich das von der Regierung vorgeschlagene Ergebnis nicht im *winset* des Medianwählers befindet. Für diese Arbeit erscheint es beachtlich, dass Tsebelis als Beispiel für einen solchen Fall das Scheidungsreferendum in Italien aus dem Jahre 1974 heranzieht.
Weiterhin räumt auch Tsebelis ein, dass die Präferenzen des Medianwählers mit der Ressource Geld korrelieren. In der Schweiz und in den USA würden oftmals (bis zu 80-90%) Kampagnen von spendablen Unternehmern gewonnen. Selten gewännen dagegen die „Underdogs“. Tsebelis unterstellt, dass derartiges nur bei einer schlechten Informationspolitik geschehen kann, weil nur in einem solchen Fall das Geld zur Gewinnung des Medianwählers gezielt eingesetzt werden kann.[271]
Eine Ausnahme für den stabilitätsschaffenden Effekt von *Popular Veto Referenden* stellt das Referendum im Jahre 1993 (u.a. über die Einführung des Mehrheitswahlrechts) dar. Genau genommen wurde die Verhältniswahl in der Zweiten Kammer des Parlaments abgeschafft. Giuliano Amatos Regierung ging in die Brüche und zeichnete den Schlusspunkt der *partitocrazia*.[272]
Zusammenfassend stellt Tsebelis fest, dass Referenden die Spielregeln im Gesetzgebungsprozess grundlegend ändern. Dem Volk ein Vorhaben zur Abstimmung vorzulegen, führt einen weiteren Vetospieler ein: den Medianwähler des Elektorats. Auch wenn im mehrdimensionalen Raum nur ein „hypothetischer“ Medianwähler existiert, könne man trotzdem Prognosen treffen, die den Präferenzen des Medianwählers ziemlich nahe kommen. Wenn derselbe Akteur sowohl das Referendumsvorhaben auslösen als auch die -fragestellung formulieren kann, dann sind die traditionellen Vetospieler im Prozess

---

270 Tsebelis 2002, S. 132f.

271 Vgl. Linder, Wolf:: Swiss Democracy, 1994 New York, S. 144 und Loewenstein, Daniel H.: Campaign Spending and Ballot Propositions. Recent Experience, Public Choice Theory, and the First Amendment, in: *UCLA Law Review*, 29/1982, S. 505-641, zitiert nach Tsebelis, George: Veto Players, S. 134.

272 Hug, Simon/Tsebelis, George: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics*, 4/2002, S. 465-515, hier: S. 490f.

weniger einflussreich. Dabei ist nicht das *winset* des *Status Quo* für die Berechnung relevant, sondern das *winset* des Punktes, den der Referendums-Agenda-Setter erreicht.
Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Referenden hängen demzufolge davon ab, wer die Agenda bestimmt (dies beinhaltet sowohl die Auslösung eines Referendums als auch die Formulierung des Referendumvorhabens).[273]
Wenn ein bereits etablierter Vetospieler dies in die Wege leitet, kann das Referendum sogar dessen Macht verstärken gegenüber derjenigen seiner Gegenspieler. Im Falle einer Volksinitiative stärkt das Referendum diejenigen Gruppierungen, welche die Agenda bestimmen können.
Wenn der Agenda-Bildungsprozess sich kompetitiv gestaltet, dann begünstigt er den Medianwähler, d. h. es führt dazu, dass die Präferenzen des Medianwählers besonders berücksichtigt werden.
Daraus folgt, dass die vorhandenen Vetospieler nicht nur das *winset* des *Status Quo* für ihre *Policies* berücksichtigen müssen, sondern auch die Präferenzen des hypothetischen Medianwählers.
Dies hat zur Folge, dass

1.) sich in den Ländern, in denen man eine Volksinitiative ergreifen kann, eher die Präferenzen des Medianwählers durchsetzen; womit die Entscheidungen in der Nähe des *„Median Voters“* liegen,
2.) in den Ländern, in denen das Volk lediglich ein Veto einlegen darf, sich eher Ergebnisse durchsetzen, die dem Medianwähler-Willen weiter entfernt sind, und
3.) sich die Ergebnisse von Referenden in den Ländern, in denen obligatorische Referenden oder Veto Player Referenden (Plebiszite) stattfinden, am weitesten entfernt von dem Medianwähler-Willen erweisen.

Die Hauptdifferenz zwischen den hier betrachteten Fällen Irland und Italien besteht darin, dass das irische Referendum im Sinne Tsebelis' ein *Veto Player* Referendum ist, das fakultative Referendum in Italien hingegen Policy-Outcomes erlauben sollten, die näher an der Position des Medianwählers liegen sollten.
Direkte Demokratie ermöglicht oder erhöht zumindest die Möglichkeiten des Volkes, die Agenda zu bestimmen.[274] Dabei kann das gesamte Elektorat als einziger, individueller Vetospieler aufgefasst werden.
Institutionen, die es ermöglichen, dass Referenden von Veto- und Nicht-Veto-Spieler anberaumt werden, führen zu *policies*, die die Präferenzen der Wähler am nächsten kommen.

## 4.3 Über Agenda-Setter

Ein weiterer, wichtiger Aspekt in Tsebelis' Vetospielertheorie ist die Agenda-Setter-Macht. Im Gegensatz zum herkömmlichen, medienbezogenen Verständnis von Agenda-Setting, wonach *„die Fähigkeit der Massenmedien, durch die Betonung von Themen in der Berichterstattung – also durch Publikationshäufigkeit, Platzierung und Aufmachung – zu beeinflussen, welche Themen in einer Gesellschaft (Makroebene) sowie von einzelnen Medienrezipienten (Mikroebene) als besonders wichtig angesehen*

[273] Tsebelis 2002, S. 134f.
[274] Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E./Cain, Bruce E.: Advanced Democracies and the New Politics, in: *Journal of Democracy*, 1/2004, S. 124-138, hier: S. 132 und 136.

*werden"*[275], gemeint ist, sind für Tsebelis Agenda-Setter diejenigen Akteure, die als erste ihre Entscheidungspräferenzen artikulieren, also das Vorschlagsrecht (und die –macht) haben[276]. Ihr Vorteil besteht darin, den Punkt innerhalb des *winsets* aussuchen zu können, der ihner Policy-Position am nächsten steht.

Jedoch gilt auch: *„High policy stability reduces the importance of players' agenda-setting power, because there are not many agreeable policies from which agenda-setters can choose."*[277]

Stoiber nennt diese Akteure, die auch über Ressourcen der Agenda-Bestimmung verfügen, *gestaltende* Vetospieler im Gegensatz zu den *eingeschränkten*, *nachträglichen* Vetospielern.[278]

Die Macht, die Agenda bestimmen zu können, ist *„Quelle von Exekutivdominanz"*,[279] da die Sachfrage mit einer Vertrauensfrage und dem „letzten Wort" in puncto Änderung gleichermaßen verknüpft ist.

In der repräsentativen Demokratie, in der normalerweise die Exekutive die Agenda setzt, versuchen Interessengruppen sich den Zugang zur Politik direkt über die Exekutive zu verschaffen. In Systemen mit fakultativen Referenden und Initiativrechten können Interessengruppen auch den Weg über Referenden wählen.

Wie verträgt sich nun Tsebelis' Vetospieler-Theorie mit dem hier vorgeschlagenen Arbeitsverständnis von Kontrolle?

Auf dem ersten Blick scheinen die Konzepte nicht gegensätzlicher sein zu können: ein empirisches Analysekonzept auf der einen Seite, eine normative (Funktions-)Beschreibung unterschiedlicher Institutionen und Organe auf der anderen.[280]

Bei genaueren Hinsehen fällt auf, dass inhaltlich beide einen Zwang zur Kooperation feststellen, um einen gewissen Konsens herzustellen und Blockaden zu verhindern.

Gemeinsam ist weiterhin, dass sowohl Kontrolle als auch Vetospieler dem Prinzip der *checks and balances* verpflichtet sind.

Nur, nicht alle Vetospieler sind Kontrollinstanzen. Die einzigen Akteure, die im Sinne des hier vorgeschlagenen Arbeitsbegriffs Kontrolle ausüben, sind die externen, nachträglichen Vetospieler. Sie sind alternative Machtteilungselemente bzw. intermediäre Gewalten.

*Die Effektivität der Kontrolle steigt, je mehr Vetospieler in das „politische Spiel" einbezogen werden.*

*Die Kontrolle ist umso effektiver, je näher das Ergebnis an die Präferenzen des Medianwählers heranreicht.*

*Und: Je eher die Position des Medianwählers in die Agenda-Gestaltung aufgenommen wird, desto näher liegt das Politikergebnis des Normalprozesses am Medianwähler.*

---

275 Brettschneider, Frank: Agenda-Building, Agenda-Setting, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Wiesbaden 1998, S. 635-636, hier: S. 635.

276 Tsebelis 2002; S. 33ff.

277 Ganghof, Steffen: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: *Swiss Political Science Review,* 2/2003, S. 1-25, hier: S. 8.

278 Stoiber, in: Kropp/Lauth, S. 128ff.

279 Ganghof, Steffen: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: *PVS,* 3/2005, S. 1-36, hier: S. 23.

280 Ähnliches Problem, nur anders gelagert bzw. auf die Gewaltenteilung gemünzt: Stoiber, Michael, in: *ZPol*.

Bei fakultativen Referenden führt das Referendum näher an den Medianwähler heran als bei obligatorischen, d. h. die Kontrollwirkung in Italien ist höher als die in Irland.

# 5. Methode und Operationalisierung – Design der Untersuchung

## 5.1. *Most-similar-cases Design (MSCD)*

Wie eingangs erwähnt, die Methode der Wahl ist das *most-similar-cases-design* (MSCD). Bei dieser Methode wird die Ähnlichkeit der unabhängigen Variablen maximiert, um deren Auswirkung auf die abhängige Variable zu beobachten.

Dieser Zugang ermöglicht die Vergleichbarkeit der italienischen und irischen politischen Systeme in Hinblick auf alle drei Dimensionen: *Polity*, *Politics* und *Policies*, da die ausgesuchten Fallbeispiele das Kriterium der „Ähnlichkeit" erfüllen.

Nach der Auswahl von sechs ähnlichen Fallstudien (drei pro Land) wird nach den Unterschieden zwischen den ähnlichen Objekten (d.h. Effektivität der Kontrolle) gesucht.

| | | ***Italien*** | ***Irland*** |
|---|---|---|---|
| Abhängige Variable | Kontrollwirkung | | |
| Irrelevante unabhängige Variable (Konstante) | Vetospieler | | |
| Relevante unabhängige Variable | Referendum | abrogatives | obligatorisches |

*Tabelle 4: Eigene Darstellung*

Das Referendum ist zugleich Gegenstand eines politischen Prozesses und intervenierende Variable, insofern als sie selbst den Aktionsradius der Beteiligten einschränkt. Alle kollektiven und korporativen Akteure und Institutionen der italienischen und irischen Entscheidungssysteme werden in einem weiteren Schritt auf ihr Vetopotential hin untersucht.

## 5.2 Operationalisierung

Kaum eine andere Theorie als die der Vetospieler bietet, nicht zuletzt aufgrund ihrer theoretischen Einfachheit und Generalisierbarkeit, bessere Operationalisierungsmöglichkeiten für die empirische Überprüfung von Kontrollmöglichkeiten in politischen Systemen.

Für die weitere Untersuchung sind in erster Linie *externe* Vetospieler relevant. Externe Vetospieler sind solche, die nicht im Verhandlungsprozess involviert sind und erst im nachhinein – im Sinne des vorliegenden Kontrollbegriffs – Entscheidungs- und Verhandlungsergebnisse überprüfen. Besondere Berücksichtigung finden dabei jene externe Vetospieler, die im Zusammenhang mit Referenden ins „politische Spiel" kommen.

Auch die Überprüfung von Kontrolle verlangt nach Kriterien und Orientierungen.

Bei Wahlen und Abstimmungen ließe sich als Kriterium die Responsivität anführen. Aber das allein würde nicht alle Kontrolleure, die nach jeder einzelnen Phase des direktdemokratischen Prozesses zu Wort kommen, berücksichtigen.

Die Operationalisierung erfolgt weniger durch die Schaffung eines additiven Indexes, sondern durch die Identifikation der *externen* Vetospieler und deren im politischen Kontext eingelagerten Vetopositionen. Die erkenntisleitende Frage nach der Kontrolle soll dabei nicht außer Acht gelassen werden. Es stellt sich dabei eher die Frage nach der Effektivität und Effizienz bzw. Nachhaltigkeit der politischen Kontrolle der hier zu berücksichtigenden Vetospieler. Die Betonung liegt wohlbemerkt auf „politisch",

weil die rechtliche Kontrolle, also die Normenkontrolle, unmissverständlich ist: Entweder sie findet statt oder nicht.

Da die Kompetenzen und Grenzen der Kontrolle schon in der Typologisierung „externer bzw. nachträglicher Vetospieler“ mitschwingen, muss der Grad der Kontrolle anhand der Wirksamkeit des „letzten Wortes“ gemessen werden. Um den tätsächlichen Grad der Kontrolle zu bestimmen, sollen dann – in Anschluss an Stoibers modifizierten Vetospieler-Konzept – alle Vetospieler samt ihrer Vetoposition vergleichend auf einem eindimensionalen Vektor abgebildet werden[281]: Von rechts ausgehend (= höchster Grad an Kontrolle) werden die Vetospieler nach ihrem tatsächlichen Kontrollpotential abgetragen, so dass eine ordinale Rangordnung vorliegen kann.

Der paarweise Vergleich Italien-Irland soll helfen dieses Potential zu verdeutlichen.

Zu diesem Zweck werden die politischen Systeme Irlands und Italiens herangezogen mit all ihren politischen Konstellationen und Wettbewerben.

## 6. Zwischenfazit

In der Untersuchung zur Bedeutung der Kontrolle in der politikwissenschaftlichen Diskussionslandschaft zeigt sich, dass dieser Begriff oftmals als Residualfunktion etikettiert wird und immer noch ein Nischendasein in dieser Literaturlandschaft bildet. In Form der theoretischen Debatte über die Gewaltenteilung ist der Kontrollbegriff jedoch präsent und intendiert gleichzeitig Sicherung vor Willkür und Sicherung der Freiheit.

Der Begriff der Gewaltenteilung wird problematischerweise immer noch vor allem auf die staatlichen Organe reduziert. Dabei erfordert das Gewaltenteilungsprinzip mehr als nur eine strikte Funktionentrennung: Es erfordert ein System der *„checks and balances“*, der Gewaltenverschränkungen, in dem jedes Organ nicht nur seine spezielle Aufgabe zugeteilt bekommt, sondern auch Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Verhältnis zu anderen Gewalten hat.

Ursprünglich ist der Gewaltenteilungsbegriff mit dem empirisch begründeten Machthemmungsgedanken motiviert, da die Inhaber von Positionen innerhalb politischer Institutionen dazu neigen, einander Konkurrenz zu machen. Dabei hat Macht die „natürliche“ Tendenz, sich auszudehnen. Daran hat sich auch unter den Bedingungen der Gewaltenteilung nichts geändert. Die Gewaltenteilung ist ursprünglich zu keinem anderen Zweck ersonnen worden als dem, zu verhindern, dass die geradezu genetisch programmierte Expansionstendenz der Macht allein dem Monopolinhaber der Macht zugute kommt. Das innere Gleichgewicht der Machtverteilung muss jedoch erhalten bleiben.

Das Konzept zur Anordnung von Institutionen zwecks Machthemmung war schon in der antiken Staatslehre im Ansatz vorhanden (gemischte Verfassung); der Aspekt der gegenseitigen Machthemmung wurde erst später, im 18. Jahrhundert, weiterentwickelt und modifiziert. Während Locke neben der Exekutive als ausführende und der Legislative als gesetzgebende Gewalt die Föderative für die äußere Sicherheit kennt, führt Montesquieu die richterliche Gewalt (Judikative) an. Doch der Begriff der politischen Kontrolle sollte über die Gewaltenteilungslehre der politischen Theorie hinaus bedeutsam sein. Im hier vorgeschlagenen Sinne kann vor allem das Referendum als eine Form der politischen Kontrolle

[281] Stoiber, Michael, in: *ZPol*, S. 37 und ders., in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der *„horizontal accountability“* im interregionalen Vergleich, Baden-Baden 2007, S. 121-140, hier: S. 132f.

verstanden werden. In Form der Überprüfung von Entscheidungen, die zuvor im politischen Prozess mit seinen Akteuren getroffen wurden, kann der Referendumsprozess als eine Überprüfung der Entscheidung am Maß der Mehrheitsmeinung oder - synonym dazu - an der Präferenz des Medianwählers gelten.

Vor dem Hintergrund der dargestellten theoretischen Überlegungen erweist sich das Referendum als ein effektives Kontrollinstrument. Sofern die Wahrscheinlichkeit für jeden Einzelnen, die generelle Präferenz in einer Grundlagen- und Wertentscheidung nach seinen tatsächlichen Präferenzen treffen zu können, größer als 50% ist und soweit ausreichende Informationen zur Verfügung stehen, diese Präferenzen identifizieren zu können, kann das Referendum als politisches Kontrollinstrument zur Kontrolle von Entscheidungen daraufhin gelten, ob die Präferenzen der Mehrheit angemessen im Entscheidungsergebnis repräsentiert sind.

Die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis ermöglicht es theoretisch, die Effektivität der Kontrolle zu bemessen. Ob eine Entscheidung zu Stande kommt, die den *Status Quo* verändert, hängt von der Konstellation der Vetospieler im Prozess ab. Je nachdem, wer eine Entscheidungsvorlage formuliert (Agenda-Setter), kann die Entscheidung die Präferenz der Mehrheit mehr oder weniger gut repräsentieren. Dabei lässt sich aus dieser Theorie folgern, dass die Entscheidung der Präferenz des Medianwählers desto eher erreicht wird, je kompetitiver der Prozess des Agenda-Setting ist. Die Unterscheidung zwischen externen und internen Vetospielern ermöglicht dabei die Untersuchung nach Kontrollwirkung. Während interne Vetospieler eine Gestaltung des Politikergebnisses ermöglichen, können externe Vetospieler lediglich das Ergebnis – im Sinne einer Überprüfung – kassieren. Referenden als „Volksveto“ entsprechen dieser Definition. Bei fakultativen Referenden sollte die Kontrollwirkung höher sein als bei obligatorischen Referenden oder gar bei Plebisziten.

Diese deduktiv gewonnenen Hypothesen sollen in der Folge in Form eines *Most-Similar-Cases Design* anhand der Fälle Irland und Italien geprüft werden. Während das italienische abrogative (fakultative) Referendum eine höhere Kontrollwirkung erzielen sollte, müsste diese Kontrollwirkung im Vergleich dazu beim obligatorischen Referendum in Irland geringer sein. Dabei erscheinen beide Staaten aufgrund großer sozioökonomischer und politisch-institutioneller Ähnlichkeiten prinzipiell gut für diese Form der einer quasi-experimentellen Untersuchungsanordnung geeignet.

Im Folgenden soll die Ähnlichkeit dieser beiden Staaten durch eine Betrachtung möglicher interner und externer Veto-Spieler und der jeweiligen Kontrollwirkung von vergleichbaren Referendumsfällen vorgenommen werden.

## II Spezialisierung der Vetospielertheorie auf Italien und Irland: Der institutionelle Kontext

Analog zu Tsebelis' Vetospieler-Theorie und unter Berücksichtigung der von Abromeit/Stoiber (2006)[282] und Stoiber (2007a, 2007b)[283] entwickelten Modifikationen werden im Folgenden alle italienischen und irischen institutionellen und parteipolitischen Vetospieler identifiziert.

Tsebelis‘ Theorie folgend wird schließlich ein Vetospieler als solcher gezählt – gemäß der *absorption rule* -, sofern dieser sich nicht im Pareto-Set anderer Vetospieler befindet. Für das hier vorgeschlagene Arbeitsverständnis von Kontrolle, sind besonders jene Vetospieler relevant, die im politischen Prozess abgeschlossene Entscheidungen nach ihrem jeweiligen Maßstab kontrollieren, d. h. über ein nachträgliches Vetorecht verfügen. Mögliche Vetospieler sind dabei durch unterschiedliche Merkmale charakterisiert, je nachdem, ob ihre Rolle als Vetospieler generell oder situativ ist, ob eher individuelle Merkmale der jeweiligen Vertreter zum Tragen kommen oder ob eher institutionelle Charakteristika das Verhalten im politischen Prozess prägen (und ggf. berechenbarer machen). Gemäß der oben genannten Definition von Benz als interne bzw. externe Vetospieler charakterisiert werden. Der Medianwähler im Referendum ist dabei in allen Fällen ein externer Vetospieler (vgl. S. 74), da der Medianwähler sowohl in Irland als auch in Italien lediglich einer Referendumsvorlage zustimmen oder diese ablehnen kann. Als weitere wesentliche externe Vetospieler kommen der Staatspräsident sowie vor allem Verfassungsgerichte in Frage. Je nach Charakteristika können hier unterschiedliche Handlungsoptionen in Betracht gezogen werden, die eine Klassifizierung als Vetospieler ermöglichen, verschiedene Policy-Positionen, die eine effektive Rolle als Vetospieler oder aber auch deren Absorption wahrscheinlich machen. Es kommen aber auch Kontrollmaßstäbe in Betracht, nach denen – sofern es sich um Vetospieler handelt – eine effektive Kontrolle bemessen werden kann.

Das Problem Akteur-Institution scheint ähnlich gelagert zu sein wie das redensartliche Henne-Ei-Problem. Beide stellen wechselseitig Ursache und Wirkung dar. Akteure sind zwar *„immer institutionell geprägt, und bereits die Ausbildung ihrer Präferenzen geschieht in Abhängigkeit von den institutionellen Umwelten, in denen sie agieren“*,[284] aber auch *„Institutionen können nur dann entstehen und sich durchsetzen, wenn sie von Akteuren unterstützt werden, und Prozesse der Institutionalisierung sind auch – aber eben nicht nur – von Akteuren abhängig, die als ‚institutional entrepeneurs' bezeichnet werden können“*.[285]

Die Frage, ob sich Akteure und Institutionen topologisch hinreichend genau darstellen lassen, kann zwar hier nicht vollends geklärt werden, dennoch erscheint es sinnvoll, im Hinblick auf die Hauptfragestellung, zu klären, wer die stärkeren Vetospieler sind, seien diese individuelle Akteure oder gar Institutionen.

---

282 Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006.

283 Stoiber, Michael: Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), 1/2007, S. 21–41 und Stoiber, Michael: Gewaltenteilung und Vetospieler – zwei Seiten derselben Medaille, in: Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim/Kropp-Lauth (Hrsg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability" im interregionalen Vergleich, Baden-Baden 2007, S. 122–141.

284 Donges, Patrick: Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des sozialen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft, in: *M&K*, 4/2006, S. 563-578, hier: S. 567.

285 Donges, S. 567.

Im Folgenden werden, angefangen beim Medianwähler, die externen Vetospieler auf ihre Vetokraft hin untersucht. Hervorgehoben werden aber auch - nach Abromeit/Stoiber- die „Letztentscheider“ mit Vetomacht, d.h. die eingeschränkten, aber dennoch effektiven Vetospieler, die das letzte Wort und dessen Macht haben und deren Entscheidungskraft von den übrigen Akteuren antizipiert, oder besser: verhindert, werden können.[286]

# 7. Externe Vetospieler

## 7.1 Externe Vetospieler in Italien

Der italienische Staat hat im letzten Jahrhundert ganze drei Mal einen radikalen Austausch der Parteieliten erlebt: 1922, 1946 und 1994, wenngleich letzterer unter anderen Vorzeichen stattgefunden hat als die ersten beiden. Die parteipolitischen Eliten wurden zwar ausgetauscht, geblieben ist aber die Bürokratie und der Verwaltungsapparat – ein Grund weshalb das Land von erstaunlicher Kontinuität gekennzeichnet ist. Es bedarf daher schon weit mehr als nur einen politischen Wechsel, um etwas grundlegend zu verändern.[287]

Der italienische Verfassungsrechtler Fulco Lanchester[288] stellt in seinem jüngsten Werk die These auf, dass sich die Anzahl der Vetospieler in Italien erst nach dem Systemzusammenbruch im Jahre 1993 vermehrt habe und dass die Referenden der Jahre 1991 und 1993 die Situation nur noch verschlimmert hätten.[289] Abromeit und Stoiber stufen Italien, aufgrund der hohen Anzahl an Vetospielern, als ein Land mit geringer Machtkonzentration und entsprechend hoher Machtfragmentierung ein.[290] Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese Machtfragmentierung zu dokumentieren, indem einerseits die verfassungsrechtliche Stellung des Akteurs, andererseits aber auch die Vetopotenziale im politischen Prozess bzw. in der politischen Kultur näher betrachtet werden.

### 7.1.1 Der Medianwähler

*"Fatta l'Italia bisogna fare gli italiani"*

[Massimo d'Azeglio, 1867]

Dem Medianwähler kommt in Italien in Form des abrogativen Referendums die Rolle eines externen Vetospielers zu. Eine Vetofunktion kommt dem abrogativen Referendum insofern zu, als eine Gesetzesvorlage nachträglich durch eine Entscheidung des Vetospielers verworfen werden kann, extern ist diese Position, weil der Medianwähler nicht im internen Aushandlungsprozess enthalten ist. Um diesen Akteur als Kontrollakteur zu kennzeichnen müssen zwei Punkte berücksichtigt werden. Zum einen die

---

286 Abromeit/Stoiber, S. 80: *„Will man hinter die geheime Logik von Entscheidungssystemen kommen, sollte man den Letztentscheider (wenn es einen solchen gibt) nicht außer Acht lassen, denn die das Alltagsgeschäft bestimmenden Akteure werden im Allgemeinen bestrebt sein, seine Entscheidungen zu antizipieren – präziser: zu verhindern versuchen, dass er mit seiner Vetomacht ins Spiel eingreift. Da er solchermaßen die Interaktionen der übrigen Akteure beeinflusst, ist er ein Vetospieler der besonderen Art: nicht (im Normalfall) mächtig, aber im Zweifelsfall ausschlaggebend und vor allem nicht überbestimmbar.“*

287 Guarnieri, Carlo: Il sistema politico italiano, Bologna 2007, S. 114f.

288 Lanchester, Fulco/Gigliotti, A./Mezzanotte, P. (Hrsg.): Codice delle votazioni nell'ordinamento costituzionale italiano, Roma: Istituto poligrafico dello Stato 2006, S. XXV-2104.

289 Margiocco, Mario: Politica ostaggio dei Veto-Player, in: *Il Sole 24 Ore* vom 5.1.2007, S. 10.

290 Abromeit/Stoiber, S. 115.

Referendumsregelung und zum anderen das Abstimmungsverhalten vor dem Hintergrund der italienischen politischen Kultur.

#### *7.1.1.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen*

Die rechtliche Ausgestaltung des Referendums wird weiter unten genauer dargestellt. Dennoch lässt sich zunächst sagen, dass das abrogative Referendum dem Medianwähler ein Vetorecht gibt, indem Gesetze, nachdem diese mindestens ein Jahr in Kraft sind, durch eine Unterschriftensammlung zum Teil oder vollständig außer Kraft gesetzt werden können. Dadurch erhält das Referendum eine Stellung, die nach Tsebelis zwischen fakultativem Referendum und Volksinitiative angesiedelt ist.

#### *7.1.1.2 Politische Kultur*

Um die italienische politische Kultur zu kennzeichnen kann der eingangs zitierte Ausspruch des liberalen Politikers Massimo d'Azeglio herangezogen werden, dass man nach der Herstellung eines italienischen Staats darum besorgt sein müsse, die Bevölkerung zu Italienern zu machen. Denn die Italiener identifizieren sich nur in sehr geringem Maße mit dem Staat. Der Staatsapparat gilt vielen Italienern selbst als Teil einer Fremdherrschaft.

Die Italiener sind in diesem Sinne typische Vertreter einer Parochialkultur (*parochial political culture*).[291] Als solche orientieren sie sich nicht an staatlichen Institutionen, sondern suchen Halt in ihren unmittelbaren Umfeld, d.h. in der Familie und in der näheren sozialen Umgebung.[292]

Diese Ausprägung der politischen Kultur lässt sich zurückführen auf die Zeit der Herrschaft der Bourbonen in Süditalien und der Österreicher in Norditalien. Durch das *Risorgimento* erhob sich Widerstand gegen Steuerabgaben und jegliche staatliche Reglementierung. Doch auch diese nachholende Staatsentwicklung, die gerade im Süden ebenfalls als Okkupation begriffen wurde, vermochte es kaum, ein langfristiges Vertrauen der Italiener zu ihrem Staat zu errichten.

Aus dieser Geschichte rührt das Misstrauen der Italiener gegenüber den Staat her. Dieses ist so alt wie der Nationalstaat selbst. In Umfragen zeigt, sich, dass nur ein Viertel aller Italiener der Regierung traut; ein Fünftel dem Parlament. Doch wesentlich mehr Italiener haben kein Vertrauen mehr in die Katholische Kirche. Die einzige Institution, die hohe Werte des Vertrauens erhält, ist die des Staatspräsidenten.[293]

Die italienischen Wähler legen dabei ein paradoxes Verhalten an den Tag: Auf der einen Seite hegen sie keinerlei Vertrauen in die staatlichen Institutionen, beklagen deren Ineffizienz sowie die Korruptheit der Politiker, dennoch erhalten sie regelmäßig den *Status Quo* bei Wahlen. Ein paradoxes Verhalten,

---

[291] Almond, Gabriel A./Verba, Sidney: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, New Jersey 1963, S. 403; Banfield, Edward C.: The Moral Basis of a Backward Society, Glencoe Illinois 1958; Berg-Schlosser, Dirk: Politische Kultur, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bonn 1986, S. 387, hervorragend auf dem Punkt gebracht von Strenske, S. 22ff.

[292] *„Der Italiener ist wie ein Marsbewohner, der bei Nacht und Nebel inmitten von vier bewohnten Häusern vom Himmel gefallen ist. Ihm genügt zu wissen, wo seine Wohnung, seine Pfarrei, sein Wirtshaus und sein Rathaus stehen. Weiter reicht seine Neugier nicht"*, siehe: Camilleri, Andrea: Was ist ein Italiener?, Berlin 2010, S. 23.

[293] „Crolla la fiducia degli italiani nelle istituzioni. Sotto il 50% anche la Chiesa", in *LaRepubblica.it* vom 21.1.2008 (URL: http://www.repubblica.it/2008/01/sezioni/politica/eurispes-istituzioni/eurispes-istituzioni, letzter Zugriff am 21.1.2008).

das zwischen *„parochialer Borniertheit“*[294] und *„schlauer Evaluation“*[295] schwankt. Weitere Kennzeichen dieser eher parochialen Kultur sind die Unzufriedenheit und das Misstrauen gegenüber allem, was aus „Rom“ kommt. Gleichzeitig resultiert daraus die Neigung, Gesetze zu umgehen und Probleme durch Selbsthilfe im Rahmen von familialen Strukturen und im Bekanntenkreis zu lösen, wobei mit Flexibilität und Improvisationskunst auf auftretende Probleme reagiert wird. Entsprechend lassen sich zwei wesentliche politische “Familien“ ausmachen: der Katholizismus und der Kommunismus samt vorherrschenden Muster gegenseitiger Verpflichtung für die direkt Involvierten.

Der hohe Kohäsionsgrad des Katholizismus und des Kommunismus, ein in diesen Subkulturen inhärentes Klientel- und Patronagesystem sowie die engen Familienbanden bestimmen (besonders in der süditalienischen Gesellschaft) den Alltag. Diese engmaschigen Familienbeziehungen werden als *„amoralischen Familismus“*[296] bezeichnet. Charakteristisch dafür ist, dass die Familien ausschließlich im Sinne und Interesse des eigenen Familien-, Verwandtschafts- und Freundeskreises (und nicht nur zum kurzfristigen materiellen Vorteil der eigenen Familie, egal wie weit oder eng der Begriff „Familie“ jeweils gefasst sein mag) handeln. Es werden darüber hinaus (fragwürdige) ethisch-moralische Prinzipien angewandt, die man sonst nicht anderen Familien- oder Gesellschaftsmitglieder gegenüber anwenden und vertreten würde. Schließlich, so die Rechtfertigung, verhielten sich ja alle so.[297]

Zum Familiensinn paart sich die ideologische Loyalität der italienischen Wähler. Die Wahlpräferenz beruht meistens auf die politische Tradition der Familie, d. h. der Italiener wähle aus traditionellen Überlegungen. Der Bobbio Schüler Paolo Farneti rechtfertigte die Starrheit des Wählerverhaltens damit, dass der italienische Bürger *„mit dem Herzen und nicht mit dem Verstand“* wähle.[298] Die Wählerpräferenzen sowie die ideologische Bindung an einer Partei blieben konstant und unbeeindruckt vom politischen (Tages-)Geschehen, was im Umkehrschluss auch bedeutet, dass die Zahl der Wechselwähler sehr gering ist.[299] Schließe man von der Politikverdrossenheit und den Missmut der Italiener auf das politische System, so könne laut Almond und Verba kein effektives Regime zu Stande kommen.

Im Gegensatz zu den geringen Werten des Institutionenvertrauens steht die hohe Wahlbeteiligung, die in Italien registriert wird. Diese ist jedoch gesondert zu beurteilen, da Wahlen ein quasi-obligatorischen Charakter haben. Sie schlagen negativ zu Buche besonders bei Staatsangestellte, wie z. B. Lehrer, *„for which the dictum `Has not voted´ has a relevance in terms of job and career“*.[300] Die Wahlmotive lassen sich unterscheiden zwischen dem *voto di appartenenza* (wodurch die Zugehörigkeit zum Ausdruck kommt), dem *voto di opinione* (die Meinungswahl, die aufgrund rationaler Überlegungen stattfindet) und dem *voto di scambio* (Stimmenabgabe als Gegenleistung auf klientelistischer Basis).

Im Gegensatz hierzu steht die Abstimmungsbeteiligung bei Referenden. Eine Abstimmungspflicht wie bei Wahlen besteht nicht. Das Beteiligungsquorum führt im Gegenteil zu häufigen Boykottaufrufen, ei-

294 Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 95f.

295 In dem Sinne, dass die Distanz der Bürger zum politischen System auch als gesunde und vernünftige Entscheidung gegenüber einer schlechten Regierung bzw. Verwaltung gewertet werden kann, vgl.: Eidmann, Martin: Politisches Vertrauen in Italien. Eine empirische und theoretische Analyse zu den rationalen und kulturellen Dimensionen bürgerlicher Kooperation innerhalb der politischen Kultur Italiens, Kassel 2000, S. 10.

296 Banfield, E.: The Moral Basis of a Backward Society, Chicago 1958, S. 85.

297 Banfield 1958, S. 85.

298 Farneti, Paolo: Il sistema dei partiti in italia, Bologna 1983, S. 29ff.

299 Farneti, Paolo: Il sistema dei partiti in italia, Bologna 1983, S. 86ff.

300 Farneti, Paolo: The Italian Party System (1945-1980), London 1985, S. 51, zitiert bei Strenske, S. 25, FN 56.

ner Abstimmung fern zu bleiben, wodurch Präferenzverzerrungen des Medianwählers nicht ganz ausgeschlossen werden können.
Die Argumentation, eine Sachabstimmung überfordere den Stimmbürger, zumal er nicht einmal die Tragweite seiner Entscheidung einschätzen könne, ist auch in Italien eindeutig von der Hand zu weisen. Mehrfach in den letzten Dekaden haben die Italiener bürgerschaftliche Kompetenz, politischen Spürsinn und wenig Verführbarkeit bei Boykottaufrufen bewiesen trotz ihrer defizitären nationalen Identität und ihrer konsequenten Abwendung von dem ineffizienten bürokratischen Apparat. Würde der Vorwurf stimmen, wären die Abstimmungsergebnisse beliebig und die Beteiligungsquoren permanent und konsequent niedrig gewesen.

### 7.1.2 Der Staatspräsident

Der Präsident der Italienischen Republik (*Presidente della Repubblica*) verfügt – ähnlich wie der Bundespräsident in der Bundesrepublik Deutschland – vor allem über Reservefunktionen, deren Wirkung allerdings abhängig von der Person des Staatspräsidenten selbst und von der Regierungsstabilität in Italien stärker zum Tragen kommen und den Staatspräsidenten stärker als relevanten Vetospieler kennzeichnen lassen.
Der Präsident der Italienischen Republik wird auf die Dauer von sieben Jahren in gemeinsamer Sitzung von einem *collegio misto* gewählt. Dieses besteht aus der Abgeordnetenkammer, dem Senat und je drei Delegierten für jede der 20 Regionen die vom jeweiligen Regionalrat gewählt werden (mit Ausnahme des Aostatals, das nur einen Vertreter entsendet, Art. 83 *Cost.*).[301]
Der Präsident der Republik verfügt zwar nicht über die gleiche politische Macht seiner Amtskollegen in semipräsidentiellen Systemen und kann somit keinen unmittelbaren und selbstständigen Führungsanspruch erheben, sein Handlungsspielraum (*libertá di manovra*) ist jedoch seit 1994 erheblich gewachsen und dies, obwohl seit Inkrafttreten der *Costituzione* die Artikel, die seine Kompetenzen regeln, unverändert geblieben sind.
In der Zeit der politischen Neuordnung, d. h. nach dem Referendum im Juni 1946, war es von besonderer Bedeutung im gespaltenen Italien (zwischen dem republikanischen *Centro-Nord* und dem monarchischen Süden) einen interimistischen Staatspräsidenten *super partes* zu finden, der zu einer Akzeptanz der neuen Republik beitragen sollte. Zu den Kandidaten zählten unter anderen der Philosoph Benedetto Croce und der Verfassungsrechtler Vittorio Emanuele Orlando, der schon zusammen mit Woodrow Wilson, Georges Clemenceau und David Lloyd George dem obersten Gremium der Pariser Friedenskonferenz („Rat der Vier") im Jahr 1919 angehörte.[302] Allerdings hatten diese beiden kaum eine realistische Chance, Staatspräsident zu werden: Ersterer, *„la voce piú elevata della subcultura laica"*[303] war

[301] Mit dieser von den Verfassungsvätern erdachte Prozedur sollte von vornherein ausgeschlossen werden, dass das Parlament oder die parlamentarische Mehrheit Einfluss auf die Wahl des Staatsoberhauptes nehmen konnte, vgl. Tebaldi, Mauro: Il Presidente della Repubblica, Bologna 2005, S. 113.

[302] Orlando verfasste überdies auch die Erklärung des Waffenstillstandes zwischen den italienischen und alliierten Kräften, die von Marschall Pietro Badoglio am 8. September 1943, dem dunkelsten Tag der italienischen Militärgeschichte, verkündet wurde. Die Bekanntgabe hatte zur Folge die deutsche Besetzung Italiens, die Entwaffnung der italienischen Armee und die Befreiung Mussolinis (am 12. September), siehe: Schreiber, Gerhard: Die italienischen Militärinternierten im deutschen Machtbereich 1943-1945. Verraten, verachtet, vergessen, Oldenbourg 1990, S. 79-92.

[303] Tebaldi, Mauro: Il Presidente della Repubblica, Bologna 2005, S. 55.

den Christdemokraten verhasst, der zweite hatte nie einen Hehl aus seiner Loyalität den Savoyern gegenüber gemacht.

Das Rennen machte schließlich der von Palmiro Togliatti[304] vorgeschlagene liberale Enrico De Nicola. Er gewann noch im ersten Wahlgang mit 396 von 502 Stimmen, nicht zuletzt wegen seiner Zurückhaltung während der gesamten Wahlkampagne.

Die Verfassungsväter hatten tatsächlich eine Institution im Sinne, die das Gleichgewicht wieder herstellt und Blockaden auflöst.[305]

Er ist ein kontrollierter Kontrolleur, denn auch er und sein Handeln bleiben der indirekten parlamentarischen Kritik und Kontrolle zugänglich (Art. 90 *Cost.*). Er unterliegt keinerlei parlamentarischer Kontrolle. Seine Akte ist jedoch nur mit Gegenzeichnung des Fachministers wirksam (Art. 89 *Cost.*). In erster Linie ist er Garant der *Costituzione* und Repräsentant der nationalen Einheit. Seine Aufgabe besteht darin, das politische Gleichgewicht zu sichern. Er kann allerdings nur dann Blockaden lösen, wenn die Mehrheitskoalition unter dem Druck der innerparteilichen Konflikte zusammenbricht.[306]

Der Staatspräsident übt Kontrolle, im Sinne des hier verwendeten Begriffs, über das Handeln der parlamentarischen Mehrheit, gegen die Isolation der Opposition und ist Garant für die Einhaltung und Befolgung der Verfassung.[307] Kontrolle übt er bei der Einhaltung des Terminplans und der Ausrufung des Referendums aus. Insofern ist er ein externer Vetospieler.

Er verfügt über Agenda-Setzer-Macht bei der (Aus-)Wahl und dem Vorschlag des Ministerpräsidenten, wenngleich das Parlament dabei Letztentscheider ist.[308]

Nach Anhörung der Präsidenten beider Kammern hat er das Recht, eine oder gar beide aufzulösen (Art. 88 *Cost.*).[309] Dies bedeutet, er entscheidet wann, wie, und wieso das Parlament aufgelöst wird.[310] Seine Autonomie, das Parlament aufzulösen, verringert sich, je größer die innerparteiliche Kohäsion ist.[311]

Er schreibt Neuwahlen aus, verkündet Gesetze, gesetzesvertretende Verfügungen und Verordnungen und ordnet die Durchführung von Referenden an (Art. 87 *Cost.*). Desweiteren verfügt er über ein aufschiebendes Vetorecht gegenüber Gesetzesbeschlüssen (Art. 74 *Cost.*).[312] Außerdem führt er den Vorsitz im Obersten Rat der Richterschaft und hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte (Art. 87 *Cost.*).

Seine Stunde schlägt, wenn die Regierung über keine parlamentarische Mehrheit mehr verfügt und der einzige Ausweg sowohl von der Regierung als auch von der Opposition in vorgezogenen Wahlen er-

---

304 Palmiro Togliatti war Gründungsmitglied des PCI (Livorno 1921) sowie deren Generalsekretär von 1947 bis 1964 gewesen. Ihm zu Ehren wurde die sowjetische Stadt Stawropol-Wolschskij 1964 in Togliattigrad umbenannt; Spagnolo, Gianfranco: Der Fall Andreotti. Ein politischer Prozess oder ein Prozess gegen einen Politiker?, in: Neuschäfer, Anne/Baum, Richard (Hrsg.): L'Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens, Bonn 2003, S. 113-130, hier: S. 115, FN 7 und 8.

305 Tebaldi, S. 222.

306 Tebaldi, S. 167.

307 Tebaldi, S. 219.

308 Abromeit/Stoiber, S. 111.

309 Die Parlamentsauflösung bedarf der Unterschrift des Staatspräsidenten, des Ministerpräsidenten und die Meinungen (*pareri*) der Präsidenten beider Kammern (vgl. Tebaldi, S. 224). In den letzten sechs Monaten vor Beendigung seines Mandats (*semestre bianco*) darf der Staatspräsident dieses Recht nicht ausüben, es sei denn, der genannte Zeitraum fällt vollumfänglich oder zum Teil mit den letzten sechs Monaten der Legislaturperiode zusammen (Art. 88 *Cost.*, aufgelockert durch die *legge cost.* vom 4. November 1991, Nr. 1).

310 Vgl. Tebaldi, S. 255.

311 Tebaldi, S. 259.

312 Abromeit /Stoiber, S. 111.

blickt wird. Der Republikpräsident löst das Parlament auf und setzt Neuwahlen an. Durch die Auflösung wird das gesamte politische Spiel wieder „auf Anfang“ zurückgesetzt sowohl für die Regierung als auch für die Regierungskontrolle seitens der Opposition.[313]

Die frühzeitige Parlamentsauflösung setzt weder notwendig eine Regierungskrise voraus noch zieht sie eine neue Regierung nach sich. Es gibt Fälle (1953, 1958, 1963), bei denen der Ministerpräsident nicht einmal zurücktritt, wie z. B. wenn nur eine Kammer (der Senat) frühzeitig aufgelöst wurde, um die Wahlperiode beider Kammern auszugleichen.[314]

Art. 60 *Cost.* sah nämlich bis 1963 vor, dass die Abgeordnetenkammer für die Dauer von fünf Jahren und der Senat für sechs Jahren im Amt blieb. 1963 wurde das Gesetz dahingehend geändert, wonach beide Kammern die gleiche Amtsdauer haben sollten.[315]

Die Macht des Staatspräsidenten zu intervenieren oder gestalterisch tätig zu sein, ist in der Nachkriegsgeschichte umso geringer gewesen, je größer die Fähigkeit der Parteien war, stabile und dauerhafte Koalitionsverträge zu schließen und umso größer hingegen in Übergangssituationen.[316] Ein Beispiel dafür ist die Transitionsphase infolge der Parteiimplosion in der Krisenzeit zwischen den Wahlen vom April 1992 und denen vom April 1996. Dem damaligen Republikpräsidenten Carlo Azeglio Ciampi war klar, dass nach dem Referendum ein Neuanfang gewagt werden sollte: *„un comandamento degli elettori che si era espresso in un istituto di democrazia diretta“*,[317] um das politische System durch Neuwahlen zu legitimieren und zu stabilisieren.

Mit welcher Macht ist der Republikpräsident ausgestattet? Er verfügt über

- ein umfangreiches Konsultationsrecht (*potere di consultazione*): Er kann die politischen Kräfte, die im Parlament repräsentiert sind, die Präsidenten beider Kammern, die ehemaligen Staatspräsidenten und die Spitzen der Streitkräfte (*forze armate*) befragen;
- ein begrenztes Recht, *missioni esplorative* (mit „explorativen“ Charakter) zu erteilen (z. B. den Präsidenten des Senats), um Sondierungsgespräche zur Regierungsbildung zu führen;
- einen *„preincarico“* (Vorauftrag) zu erteilen, mit dem Ziel, dass die geführten Sondierungsgespräche in einem Regierungsauftrag münden;[318]
- hierfür erteilt er entweder ein imperatives (*mandato vincolato*) oder ein freies Mandat (*mandato libero e ampio*).[319]

Die faktische Macht des Präsidenten hängt dabei nicht unerheblich davon ab, wie groß die Unterstützung bei seiner Wahl ist bzw. wie homogen die parlamentarische Mehrheit zum Zeitpunkt der Wahl ist. So gelten z. B. Einaudi, Segni und Saragat als starke Präsidenten, wohingegen die Wahl Leonis ähnlich schwach war wie dessen Amtszeit.[320] Ebenfalls von Bedeutung für das Gewicht des Präsidenten ist auch

313 Tebaldi, S. 233.
314 Tebaldi, S. 232.
315 Tebaldi, S. 239, FN 13.
316 Tebaldi, S. 155f.
317 Merlini, Stefano: I Presidenti della Repubblica, in: Pasquino, Gianfranco (Hrsg.): La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995, Rom-Bari, S. 93-119, zitiert bei Tebaldi, S. 251.
318 Tebaldi, S. 172.
319 Tebaldi, S. 173.
320 Tebaldi, S. 169.

dessen politische Vorgeschichte, da sich die Parteien in Krisenzeiten eine höhere Unterstützung für ihre Entscheidungen vom Präsidenten erhoffen.[321]

Es läßt sich beobachten, dass die höchste Stabilität im System mit einem geringen Aktivismus des Staatspräsidenten einhergeht. So war es in der siebenjährige Amtsdauer Segnis, bei Saragat (zwischen 1965 und 1968), bei Pertini (zwischen 1983 und 1985) sowie bei Cossiga (zwischen 1985 und 1987) zu beobachten.[322]

Am häufigsten hatten Leone, Pertini und Cossiga die vorzeitige Amtsauflösung betrieben.[323]

Das Verhalten des Staatspräsidenten variiert, je nachdem wie ausweglos die Regierungskrise ist. Kann die scheidende Regierung nicht einmal mehr Neuwahlen in die Wege leiten, hat der Staatspräsident mehr Einfluss: so etwa in den Jahren 1972, 1979 und 1987.[324]

Die Amtsausübung des Staatspräsidenten ist, entgegen der Meinung deutscher Politologen, keineswegs *„von Zurückhaltung geprägt"*: [325] Er gestaltet sogar (pro)aktiv das politische Geschehen

- *ex ante* durch die (Aus-)Wahl und Ernennung des Ministerpräsidenten (Art. 87 und 92 Cost.),[326]
- *ex post* durch die Gegenzeichnung von gesetzesvertetenden Maßnahmen und (in den gesetzen genannten) Anordnungen und Verfügungen (Art. 89 Cost.) und der Genehmigung der Einbringung von Gesetzesvorlagen der Regierung in den Kammern (Art. 87 Cost.);
- und seit Pertinis Amtszeit durch das sogenannte *„potere di esternazione"*, hierunter sind die Äußerungen (*esternazioni*) und Botschaften (*messaggi*) gefasst, die der italienische Republikpräsident gemäß Art. 74 und 87 Cost.[327] regelmäßig durch *atti formali* oder *messaggi alle camere o alla nazione* äußert bzw. sendet.[328]

Man denke an Ciampis Botschaft vom 23.7.2002 über den *„pluralismo e imparzialitá dell´informazione"*, worin er den Interessenkonflikt von Amtsinhabern thematisiert, die Einfluss auf die Informationsbildung nehmen,[329] an Cossigas Verbalattacken gegen das bestehende Regime, das ihn, nebenbei bemerkt, Jahre zuvor ins Amt brachte[330] oder an Scalfaro, der die *„par condicio"* verlangte.[331]

- Er macht Gebrauch vom *„potere di rinvio"* (Rückverweisung der Regierungsvorlage) und nimmt somit Einfluss auf die *iniziativa legislativa* der Mehrheit.

  Hier sei erwähnt, dass der Republikpräsident die Unterschrift auch verweigert hat: So z. B: Frances-

---

321 Tebaldi, S. 170.

322 Vgl. Tebaldi, S. 324.

323 Tebaldi, S. 324. Eigentlich kam es „nur" sieben Mal zur vorzeitigen Parlamentsauflösung: 1972 und 1976 unter Leone, 1979 und 1983 unter Pertini, 1987 unter Cossiga sowie 1994 und 1996 unter Scalfaro bedingt durch die Umbruchsituation, vgl. Il diritto di tutti (URL: http://www.giuffre.it/age_files/dir_tutti/archivio/ppiano_0106.html, letzter Abruf am 14.7.2008).

324 Tebaldi, S. 243.

325 Unbelegt: Brodocz, André/Vorländer, Hans: Italien (URL: http://www.bpb.de/themen/UKCQF2.html, letzter Zugriff am 2.7.2008).

326 Francesco Cossiga war alles andere als neutral: 1987 übertrug er den Kammern die Verantwortung über die zweite Regierung Craxis, um eine vorgezogene Parlamentsauflösung zu verhindern; mehrmals ernannte er seine persönliche Favoriten zu Ministerpräsidenten: 1987 den christdemokratischen *„outsider"* Giovanni Goria, 1989 Ciriaco De Mita, 1991 Giulio Andreotti, dem er auch die Richtlinien für das Amt vorgab, vgl. Tebaldi, S. 200 FN 27, dabei wird ein nie veröffentlichter Brief von Cossiga an Andreotti indirekt zitiert.

327 Die deutschsprachige Fassung der italienischen Verfassung ist unter http://www.camera.it/cost_reg_funz/345/copertina.asp abrufbar (letzter Zugriff am 5.7.2008).

328 Siehe: Tebaldi, S. 261f.

329 Tebaldi, S. 326.

330 Tebaldi, S. 301.

331 Tebaldi, S. 301.

co Cossiga im Februar 1992 beim Gesetz über die Wehrdienstverweigerung (*obiezione di coscienza*).[332]

Ist er nun *decisore* oder *notaio*? Ist er treibende Kraft oder nur ausführendes Organ?
Die Frage, wieviel eigener politischer Gestaltungsanspruch in der Amtsführung des Staatspräsidenten liegt, hängt von den politischen Umständen ab, d.h. ob sich eine totale (z. B. ein Regierungswechsel bevorsteht), eine partielle (d.h. die größte Partei der Regierungskoalition bleibt, während die –partner ausgewechselt werden, *„Ricambio parziale della partnership accanto ad un attore pivotale"*[333]) oder keine Änderung (d.h. die Mehrheit bleibt) abzeichnet.
Die *conventio ad excludendum* (die stillschweigende Vereinbarung zwischen den regierungsfähigen Parteien zum Ausschluss der Kommunisten von der Regierungsbildung) hatte den Staatspräsidenten beispielsweise zwischen 1947 und dem Ende der 1970er Jahre (1976-1978) die Hände gebunden.
Möchte man eine Charakterisierung der bisherigen Republikpräsidenten erstellen, so fällt auf, dass er ausschließlich männlich, Akademiker, vorwiegend Jurist, bei Amtseintritt durchschnittlich 70 Jahre alt ist und überwiegend aus dem *centro-nord* stammt.
Viele der Staatspräsidenten haben gegen das faschistische Regime gekämpft (als *partigiani*) und zum Zeitpunkt ihrer Kandidatur keinen Hehl daraus gemacht. Einaudi, Gronchi, Saragat, Pertini, Scalfaro und Ciampi[334] haben es sogar zur Steigerung ihrer Wahlchancen in den Vordergrund gestellt.[335] Allesamt haben in der eigenen Partei hohe Ämter bekleidet: So waren Gronchi, Leone, Pertini, Scalfaro und Napolitano zuvor Präsidenten der Abgeordnetenkammer gewesen; De Nicola und Cossiga hingegen Präsidenten des Senats; Segni, Leone, Cossiga und Ciampi bekleideten das Amt des Ministerpräsidenten.[336] Leone und Napolitano waren noch vor ihrem Amtseintritt als Staatoberhäupter Senatoren auf Lebenszeit gewählt worden. Sieben der ehemaligen Staatschefs waren Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung (*Costituente*), einer davon (Saragat) sogar dessen Vorsitzende; zwei weitere, Einaudi und Ciampi, Gouverneure der Notenbank (*governatori della Banca d'Italia)* gewesen.[337] Die einzigen Amtsinhaber mit schwacher Parteienbindung waren die Technokraten Einaudi und Ciampi.[338]
Die italienischen Staatspräsidenten lassen sich in drei Kategorien einordnen:

- Die *astensionisti* (die Zurückhaltenden) wie Einaudi, Segni, Leone, die eher „notariell" tätig waren, ohne den Premier oder die Liste der Minister zu bestimmen und die Bedingungen der Vetospieler akzeptierten;
- Die *antagonisti* (die Widersacher) wie Pertini und Cossiga;[339]

332 Tebaldi, S. 318, FN 5.
333 Tebaldi, S. 159.
334 Ulrich, Stefan: „Profil. Carlo Azeglio Ciampi. Italiens beliebter Präsident vor einer schwierigen Entscheidung", in: *SZ* vom 4.5.2006, S. 4.
335 Tebaldi, S. 115.
336 Tebaldi, S. 117.
337 Tebaldi, S. 117.
338 Ciampis Regierung (29.4.1993-13.1.1994) zählte 13 von 21 Ministern, die kaum politische Erfahrung vorweisen konnten, vgl. Tebaldi, S. 117.
339 Cossiga, der zum Zeitpunkt der Entführung Aldo Moros schon Innenminister war, machte sich in der letzten Phase seiner Amtszeit als Staatschef um den Beinamen *picconatore* verdient (*picconate* = Schläge mit der Spitzhacke, harte Kritik, gezielte Bemerkungen/jemand, der mit Pickelschlägen versucht, die „Erste Republik" zu zerstören). 1992 hatte die größte Partei der Opposition, PDS, zusammen mit der *Rifondazione Comunista* und *La Rete* ein *Impeachment*-Verfahren gegen ihn eingeleitet. Ein Verfahren, das in Italien nur im Falle von Hochverrat (*alto tradimento*) und

- Die *impositivi* (die Impulsgebenden) wie Gronchi, Saragat, Scalfaro und Ciampi.[340]

Mehrmals wurde der Versuch unternommen, eine Direktwahl einzuführen: Zwei *comitati parlamentari* (im Jahre 1983 unter dem Vorsitz des Abgeordneten Roland Riz und des Senators Francesco Paolo Bonifacio) sowie die *commissioni parlamentari* (oder *bicamerali* unter dem Vorsitz jeweils von Aldo Bozzi (1984-1985) und von Nilde Iotti und Ciriaco De Mita (1992)) setzten die Frage der Direktwahl mitunter auf der Tagesordnung.
Ernsthafte Vorstöße, den Präsidentialismus einzuführen, unternahmen in den 1970er Jahren vor allem der PSI, wenngleich aus dem strategischem Interesse, die Hegemonie von DC und PCI zu durchbrechen, sowie die destra (die *monarchici* und die *missini*), die an dem Rand des Parteienspektrums gedrängt wurden.[341]
Die Vetomacht des Stataaspräsidenten in Italien ist in Zeiten politischer Stabilität von der regierenden Koalition absorbiert. Nur in Zeiten politischer Krisen kann er seine tatsächliche Vetomacht entfalten. Im welchem Umfang er dieses Veto einzusetzen versteht und verstand, hängt dabei sehr stark vom politischen Ansehen des jeweiligen Amtsinhabers und der Unterstützung, die er als Präsident genießt. Tendenziell, das deutet die Quellenlage an, ist dabei in den vergangenen Dekaden die Stellung des Präsidneten stärker geworden und seine Vetomacht stärker genutzt worden.
Der Staatspräsident hat nicht die typische Wächterfunktion inne, da diese Funktionen auf mehrere Staatsorgane verteilt wurden.

---

*attentato alla Costituzione* eingeleitet werden kann. (vgl. Tebaldi, S. 251) Cossiga kam dem zuvor und trat zwei Monate vor Beendigung seiner Amtszeit, am 28. April 1992, zurück. Zum Verhängnis wurde ihm dabei die Publikmachung der Operation *„Gladio“* und seiner eigenen Rolle dabei. Die Untersuchungen, die darauf folgten, brachten ans Licht, dass die Geheimdienste der USA und der NATO Terroraktionen in Italien durchgeführt hatten und willentlich Zivilopfer in Kauf nahmen (u. a. Piazza Fontana, Piazza della Loggia, die Ermordung des Generals Armando Dalla Chiesa) mit dem erklärten Ziel, diese Taten linken Gruppierungen unterzuschieben. [Quelle: Zeit-Fragen, Nr.49 vom 10.12.2007, www.zeit-fragen.ch; http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=2286&type=98, letzter Zugriff am 7.7.2008] Zuletzt brachte er sich in den Schlagzeilen mit der Behauptung, es sei allen Geheimdiensten der Welt bekannt, dass die Angriffe vom 11. September 2001 auf das WTC in New York von der amerikanischen CIA und dem Mossad inszeniert wurden (URL: www.corriere.it/politica/07_novembre_30/osama_berlusconi_cossiga_27f4ccee-9f55-11dc-8807-0003ba99c53b.shtml vom 30.11.2007, letzter Zugriff am 8.7.2008).

340 Tebaldi, S. 179.

341 Tebaldi, S. 332.

| ***Präsident*** | ***Herkunftsregion*** | ***Amtszeit*** | ***Alter (bei Amtseintritt)*** | ***Ausbildung*** | ***Ausgeübter Beruf (vor Amtseintritt)*** | ***Parteizugehörigkeit*** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Enrico De Nicola (interimistisch) | Kampanien | 28.6.1946-11.5.1948 | 69 | Studium der Rechtswissenschaften | Strafverteidiger | PLI |
| Luigi Einaudi | Piemont | 12.5.1948-10.5.1955 | 74 | Studium der Rechtswissenschaften | Hochschuldozent | PLI |
| Giovanni Gronchi | Toskana | 11.5.1955-10.5.1962 | 68 | Literaturstudium | Gewerkschaftsführer | DC |
| Antonio Segni | Sardinien | 11.5.1962-6.12.1964 | 71 | Studium der Rechtswissenschaften | Hochschuldozent | DC |
| Giuseppe Saragat | Piemont | 28.12.1964-23.12.1971 | 66 | Studium der Volkswirtschaft | Bankangestellter | PSDI |
| Giovanni Leone | Kampanien | 24.12.1971-15.6.1978 | 63 | Studium der Rechtswissenschaften | Hochschuldozent | DC |
| Alessandro Pertini | Ligurien | 9.7.1978-29.6.1985 | 82 | Studium der Rechtswissenschaften | Anwalt | PSI |
| Francesco Cossiga | Sardinien | 3.7.1985-28.4.1992 | 57 | Studium der Rechtswissenschaften | Hochschuldozent | DC |
| Oscar Luigi Scalfaro | Piemont | 25.5.1992-15.5.1999 | 74 | Studium der Rechtswissenschaften | Magistrat | DC (heute: PD) |
| Carlo Azeglio Ciampi | Toskana | 18.5.1999-15.5.2006 | 79 | Studium der Literatur- und der Rechtswissenschaften | Beamter | Parteilos (heute: PD) |
| Giorgio Napolitano | Kampanien | 15.5.2006-15.5.2013 | 81 | Studium der Rechtswissenschaften | Parteikarriere | DS (in PD unbenannt) |

*Tabelle 5:Quelle: www.quirinale.it; Tebaldi, S. 116.*

### 7.1.3 Verfassungsgericht

*„Constitutions enumerate the rules for what the executive and parliament can and cannot do, but `someone is required to keep an eye on them´, and that is how courts enter the political space.“*[342]

Mit der Einführung des Verfassungsgerichts als einen weiteren Vetospieler in das politische Spiel wird der gesamte *bargaining space* erweitert: Verfassungsgerichte beschränken sich nicht auf die Überprüfung der eingereichten Entwürfe auf Konsistenz und Konformität mit der Verfassung hin,[343] sie steuern Politikergebnisse entweder direkt dadurch, dass sie die *Policy*-Veränderungen der Exekutive bzw. der Legislative durchsetzen oder indirekt, indem sie das Handeln der Akteure determinieren bzw. durch das Antizipieren ihrer Reaktionen „proaktiv“ die Gesetzgebung beeinflussen.[344]

Sie entfalten somit eine ähnliche Vorwirkung wie Referenden: *„Blickt man über den engen Rahmen der abstrakten Normenkontrolle und des Spiels zwischen Verfassungsgericht, Regierung und Opposition hinaus, erscheinen Verfassungsgerichte, sowohl von der theoretischen Funktionsweise als auch von der empirischen Nutzung her eher mit einem abrogativen Referendum vergleichbar. Es ist eine Institution, die sich nicht selbst aktivieren kann, sondern von Dritten angerufen werden muss und dies ist in beiden Fällen die parlamentarische oder außerparlamentarische Opposition. Für diejenigen Akteure, die ein Verfassungsgericht anrufen, bleibt ebenso wie beim Referendum ein erhebliches Niederlagenrisiko, weil es schwierig ist, den Quasi-Median und damit die Größe des Winsets zu identifizieren. Nicht zuletzt führen beide Institutionentypen zu erheblichen antizipativen Effekten auf den Gesetzgeber.“*[345]

Dass Verfassungsgerichte weitaus mehr als bloße *„fixed points outside the political arena“,*[346] die Gesetze anwenden. Martin Shapiro geht davon aus, dass die Richter nicht unabhängig sein können, wenn sie von jenen abhängig sind, *„of those for whom he holds the office“*.[347] Für Weaver/Rockman stellen sie einen *„potential, but external veto point“* dar.[348] Mary Volcansek hingegen versteht Verfassungsgerichte als dritte institutionelle Spieler auf der gleichen Augenhöhe wie Exekutive und Legislative.[349]

Für Tsebelis stellen Verfassungsgerichte eine dritte Kammer im legislativen Prozess dar.[350] Allerdings können sie politische Prozesse nur akzeptieren oder blockieren, nie in Gang setzen.

---

342 Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as Veto Players. Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 352.

343 Zur *judical review* von Verfassungsgerichten siehe: Kneip, Sasha: Demokratieimmanente Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Politik und Recht, in: *Politische Vierteljahresschrift,* Sonderheft, 36/2006, S. 259-281.

344 Fraglich ist, wieso die Proponenten von abgeschmetterten Initiativen sich nicht an der Nomenklatur und den „Wünschen“ der CC anpassen konnten, da *„the court´s decisions on admissibility became so predictable that one wondered why the sponsors of the unsuccessful ones had not fashioned their questions to achieve conformity,“* siehe: Volcansek, Mary L.: Constitutional politics in Italy. The Constitutional Court, London 2000, S. 112.

345 Hönnige, Christoph: Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden 2007, S. 245.

346 Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as Veto Players. Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 348.

347 Shapiro, Martin M.: Courts, a comparative and political analysis, Chicago 1981, S. 20.

348 Weaver, Kent R./Rockman, Bert A.: Assessing the effects of institutions, in: Weaver, Kent R./Rockman, Bert A. (Hrsg.): Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad, Washington DC 1993, S. 26.

349 Volcansek, Mary L.: Constitutional politics in Italy. The Constitutional Court, London 2000, S. 24.

350 Tsebelis, George: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science,* 25/1995, S. 289-325, hier: S. 307.

### 7.1.3.1 Die *Corte Costituzionale*

> *„Si puó pensare che lo Stato sia un grande e complesso ingranaggio, le cui ruote dentate rappresentano i vari organi, ciascuno con un compito differente. In questo sistema, la Corte costituzionale non rappresenta una delle ruote dentate, ma si atteggia piuttosto a custode dell´ingranaggio: il suo compito non é quello di lavorare con il meccanismo, ma di vigilare sul funzionamento del sistema, aggiungendo olio quando occorre."*
>
> [Alfonso Celotto][351]

Die *Corte Costituzionale* (im Folgenden CC) gilt im Volksmund als *„Corte beretta"*[352], *„cupola mafiosa"* (= Mafia-Kuppel), *„vergogna dell´Europa"* (= Schande Europas), als *„forche caudine" (*= kaudinisches Joch)[353] oder auch *„organo nemico del referendum"* (= dem Referendum feindlich gesinntes Staatsorgan).[354]

Sie besteht aus 15 Richtern, die nach ihrer politischen Coleur für die Dauer von neun Jahren zu einem Drittel vom Staatspräsidenten, zu einem weiteren Drittel von den beiden Parlamentskammern[355] und zu einem letzten Drittel von den höchsten Gerichten der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit ins Amt gewählt werden (Art. 135 *Cost.*). Nach Ablauf dieser neun Jahren können sie nicht wiedergewählt werden und verlieren ihr Amt automatisch.[356]

---

351 Celotto, Alfonso: La Corte Costituzionale. Quando il diritto giudica la politica, Bologna 2004, S. 7.

352 Die Pistole Beretta 92 ist eine halbautomatische Selbstladepistole im Kaliber 9×19 mm, die u.a. in US-amerikanischen Polizeidienststellen verwendet wird.

353 Tempestini, Attilio: Le forche caudine del referendum. La Corte Costituzionale, in: Caciagli, M./Uleri, P. V.: Democrazie e Referendum, Rom/Bari 1994, S. 316-330.

354 Vgl. Di Giovine, Alfonso: Democrazia diretta e sistema politico, Padua 2001, S. 139f. Weiterhin vertiefend zum Thema: Cotta, Maurizio/Verzichelli, Luca: Political Institutions in Italy, Oxford/New York 2007, S. 246ff. und Volcansek, Mary L.: Constitutional politics in Italy. The Constitutional Court, London 2000.

355 Bis 1994, Jahr des erdrutschartigen Zusammenbruchs des etablierten Parteiensystems, war stillschweigende Übereinkunft, dass zwei der vom Parlament ernannten Richter aus den Reihen der DC stammen mussten, einer aus denen der Sozialisten und ein weiterer aus denen der Kommunisten; der fünfte Richter im Bunde sollte im Turnus nach Rotationsverfahren aus einer dieser drei Parteien gewählt werden, siehe: Bonini, Francesco: Storia della Corte Costituzionale, Rom 1996, S. 103 und Guarnieri, Carlo: Die Politisierung der Gerichtsbarkeit in Italien, in: Rill, Bernd (Hrsg.): Italien im Aufbruch. Eine Zwischenbilanz, München 2003, S. 145-153, hier: S. 145.

356 Art. 135 *Cost.*: *„Der Verfassungsgerichtshof besteht aus fünfzehn Richtern, die zu einem Drittel vom Präsidenten der Republik, zu einem Drittel vom Parlament in gemeinsamer Sitzung und zu einem Drittel von den obersten ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten ernannt werden.*
*Die Richter des Verfassungsgerichtshofes werden aus den, auch im Ruhestand befindlichen, Richtern der obersten ordentlichen Gerichte und Verwaltungsgerichte, aus den ordentlichen Hochschuldozenten der Rechtswissenschaften und aus Rechtsanwälten nach zwanzigjähriger Berufsausübung gewählt.*
*Die Richter des Verfassungsgerichtshofes werden für neun Jahre, die für jeden am Tage seiner Vereidigung beginnen, ernannt und können nicht wieder ernannt werden.*
*Mit Ablauf dieser Frist erlöschen das Amt und die Ausübung der Befugnisse des Verfassungsrichters.*
*Der Verfassungsgerichtshof wählt aus seiner Mitte nach den vom Gesetz festgesetzten Bestimmungen den Präsidenten, der für drei Jahre im Amt bleibt und wiederwählbar ist, wobei aber für alle Fälle die Verfallsfrist des Richteramtes beibehalten wird.*
*Das Amt eines Richters des Verfassungsgerichtshofes ist unvereinbar mit dem Amt eines Mitgliedes des Parlaments oder eines Regionalrates, mit der Ausübung des Anwaltsberufes und mit allen anderen durch das Gesetz bezeichneten Stellungen oder Ämtern.*
*An den Anklageverfahren gegen den Präsidenten der Republik beteiligen sich außer den ordentlichen Richtern des Verfassungsgerichtshofes sechzehn Mitglieder, die durch Auslosung aus einem Verzeichnis von Staatsbürgern entnommen werden, die die Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Senator besitzen; dieses Verzeichnis wird vom Parlament alle neun Jahre mittels Wahl nach demselben Verfahren erstellt, das für die Bestellung der ordentlichen Verfassungsrichter festgesetzt ist."*
*Über Gehaltserhöhungen, Neubestellungen und Laufbahnverbesserungen entscheidet die Exekutive.*

Die Unabhängigkeit der Richter sowie die Eindämmung ihrer Macht wurde durch die Einführung eines Obersten Rates der Richterschaft (*Consiglio superiore della magistratura* (CSM)) gewährleistet. Ihm gehören als Mitglieder der Staatspräsident, der Generalstaatsanwalt (*Procuratore Generale*) beim Kassationsgericht und dessen erster Präsident an.

In Italien gab es ursprünglich keine gerichtliche Kontrollinstanz zur Überprüfung der Verfassungskonformität aller Gesetze, die Gesetzeskraft haben,[357] oder zur Lösung der verfsassungsrechtlich relevanten Konflikte des Landes.

Dieses (dem französischen Modell aus napoleonischer Zeit nachempfundene) Gericht wurde 1948 eingeführt. Ihm wurde die Funktion zugedacht, über Streitigkeiten zwischen den Staatsgewalten zu urteilen (*„sui conflitti di attribuzione tra i poteri di stato"*, d. h. nicht Kompetenzkonflikten innerhalb des Parlaments oder der Exekutive bzw. zwischen Parlament und Exekutive, sondern zwischen Staat und Regionen - zum Schutz der Autonomie der Regionen-, unter den Regionen und unter den Staatsgewalten)[358] und (als Verfassungsaufsicht) den Staat vor Verfassungsbrüchen durch die Staatsorgane zu schützen.[359] Dabei geht es nicht um die *„Usurpation fremder Kompetenzen"*, sondern um die fehlerhaften Ausübung der eigenen Kompetenzen, die wiederum *„zu einem unzulässigen Eingriff in die Sphären des anderen führt"*.[360]

Gegenstand ihrer Normenkontrolle sind Verwaltungssakte und -gesetze, untergesetzliche Normen, bei denen es unklar ist, ob sie im Kompetenzbereich des Staates oder der Regionen fallen, Verfassungsge-

---

357 Anders als in Deutschland, wo auch Satzungen und Rechtsverordnungen kontrolliert werden. Die CC unterscheidet zwischen *norma* (Regelung) und *disposizione* (Gesetzestext): Sollte der Kontrollgegenstand eine *disposizione* sein, werden alle in ihr enthaltenen norme automatisch eliminiert. *„Die CC versteht deshalb die disposizione als notwendiges Vehikel, um der Norm Zugang zur Prüfung durch die CC zu verschaffen. Geprüft wird dann allerdings die Norm am Maßstab der Verfassung. So richtet der Verfassungsgerichtshof über Normen, knüpft den Entscheidungsausspruch aber an die disposizioni. Die disposizione erfüllt somit eine dienende, instrumentelle Funktion im Verhältnis zur Norm."* siehe: Blasberg, Georg: Verfassungsgerichte als Ersatzgesetzgeber. Entscheidungsaussprüche bei Normenkontrollen von Bundesverfassungsgericht und Corte Costituzionale, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York 2003, S. 8f. und weiter: *„Als Gesetz (legge) gilt jeder Rechtsetzungsakt der Gesetzgebungsorgane des italienischen Staates, der Regionen und der autonomen Provinzen; als Akten mit Gesetzeskraft (atti aventi forza di legge) gelten die Rechtsetzungsakte gemäß Art. 76 und 77 Cost., wozu auch die decreti legislativi delegati, die gesetzesvertretenden Rechtsverordnungen, und die decreti-legge d'urgenza, die Notverordnungen (mit denen gemäß Art. 48 III der Weimarer Reichsverfassung vergleichbar), zählen."* Siehe Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit. Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 94f.

358 Art. 37 des Verfassungsgesetzes Nr. 87 vom 11.3.1953: „Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale" und Stoy-Schnell, Uta: Das Bundesverfassungsgericht und die Corte Costituzionale. Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeiten in Deutschland und Italien, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/New York 1998, S. 51ff.

359 Art. 134 *Cost.*: *Der Verfassungsgerichtshof urteilt:*
*- über Streitigkeiten betreffend die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der Akte mit Gesetzeskraft des Staates und der Regionen;*
*- über Streitigkeiten betreffend die Zuständigkeit zwischen den Gewalten des Staates und über die Streitigkeiten zwischen dem Staat und den Regionen und zwischen den Regionen;*
*- gemäß der Verfassung über die Anklagen, die gegen den Präsidenten der Republik erhoben werden.*
Bis zum Referendum im Jahre 1987 unterstanden der Strafjustiz der CC der Staatspräsident, der Ministerpräsident und alle Mitglieder der Regierung. Ihre Straftaten oblagen der *commissione inquirente*, einer parlamentarischen Kommission. Seit der Umsetzung des Referendums durch das Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 16.1.1989, das die Änderung der Art. 96, 134 und 135 *Cost.* bedeutete, werden die Ministeranklageverfahren auf die ordentlichen Gerichte übertragen, siehe dazu auch: Rodotá, Carla/Rodotá, Stefano: Appunti per una discussione sulla Corte Costituzionale, in: *Politica del Diritto*, Nr. 5, Oktober 1978, S. 505-511, hier: S. 511.

360 Stoy-Schnell, Uta: Das Bundesverfassungsgericht und die Corte Costituzionale. Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeiten in Deutschland und Italien, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/New York 1998, S. 52f. Die Kompetenzen sind laut Art. 114 *Cost.* dezentral verteilt. Die Regionen haben eigene Zuständigkeiten im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltung (Art. 117 und 118 *Cost.*).

setze, verfassungsändernde Gesetze, staatliche Akte mit Gesetzeskraft sowie die Zulässigkeit von Referenden (Art. 75 *Cost.*) und die durch sie geschaffene Gesetzeslage (Art. 134,1 *Cost.*).

Der CC allein obliegt die Auslegung und Anwendung von Verfassungsrecht.[361] Sie kann nur Gesetze aufheben, die nicht verfassungskonform sind, das so entstandene Vakuum aber nicht füllen, auch nicht übergangsweise. Somit ist die CC als reiner Kontrollakteur und entsprechend als externer Vetospieler zu werten. Zu ihren Funktionen gehören weder die Amtsenthebung staatlicher Funktionsträger[362] noch die Normenkontrolle der Geschäftsordnungen der Staatsorgane.[363]

Der Maßstab der Kontrolle (*parametro centrale*) sind die Verfassung und die *principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, nicht die Geschäftsordnungen beider Parlamentskammern.[364]

Wie für alle von der italienischen Verfassung vorgesehenen Institutionen, ließ sich der Gesetzgeber Zeit bei der Umsetzung:[365] Die CC nahm ihren Betrieb erst im Frühjahr 1956 auf. Im Sinne der Verfassungsgebenden Versammlung sollte sie *„kein Gericht im überlieferten Sinne sein“*.[366] Tatsächlich steht sie auch über die traditionellen Gewalten und ist kein Rechtsprechungsorgan.[367] Die CC ist weder für einzelne Bürger noch für parlamentarische Minderheiten ansprechbar.

Erst im Jahre 1953 kam ihr die Ehre zu, über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Referendumsanträgen zu entscheiden.[368] Leopoldo Elia[369] ging soweit es ein *„dono avvelenato“*, ein vergiftetes Geschenk, zu bezeichnen.[370]

Als Kontroll- und Filterinstanz überprüft sie seitdem (genauer gesagt: seit Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes), ob und inwiefern die eingereichten (gesetzesaufhebenden) Referendumsvorlagen kompatibel mit dem Ausführungsgesetz Nr. 352 vom 25. Mai 1970 ist.

Anfang der 1970er Jahre waren die Urteile der CC deckungsgleich mit den Ansichten der christdemokratischen Partei (DC) und diente somit zur Erhaltung des *Status Quo*. In den darauf folgenden Jahren,

---

361 So z. B. hatten die obersten Richter Italiens das nach dem Justizminister benannte Immunitätsgesetz (*„Lodo Alfano“*) für verfassungswidrig erklärt, siehe: Hoppe, Gregor: „Verfassungsgericht prüft Immunitätsgesetz. Berlusconis Lieblingsgesetz auf dem Prüfstand“ vom 6.10.2009 in: Tageschau.de (URL: http://www.tagesschau.de/ausland/berlusconi182.html, letzter Zugriff am 6.10.2009).

362 Die Amtsenthebung per se wäre mit dem italienischen System unvereinbar, da es *„keine politische Verantwortung des Staatspräsidenten und keine Möglichkeiten anderer Organe vorsieht, ihn abzuwählen“*, vgl.: Stoy-Schnell, Uta: Das Bundesverfassungsgericht und die Corte Costituzionale. Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeiten in Deutschland und Italien, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/New York 1998, S. 248.

363 Dies würde sonst bedeuten, dass die Selbstorganisation des Parlaments fremder Kontrolle unterläge, so: Stoy-Schnell, Uta: Das Bundesverfassungsgericht und die Corte Costituzionale. Ein Vergleich der Verfassungsgerichtsbarkeiten in Deutschland und Italien, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/New York 1998, S. 126f., FN 390.

364 Dietrich, Michael: Der italienische Verfassungsgerichtshof. Status und Funktionen, Berlin 1995, S. 140.

365 Rodotá, Carla: Storia della Corte Costituzionale, Rom/Bari 1999, S. 20.

366 Dietrich, Michael: Der italienische Verfassungsgerichtshof. Status und Funktionen, Berlin 1995, S. 53.

367 Vgl.: Dietrich, Michael: Der italienische Verfassungsgerichtshof. Status und Funktionen, Berlin 1995, S. 54. In den Titeln der Verfassung, welche die traditionellen Gewalten zum Gegenstand haben (1, 3 und 4), wird die CC nicht erwähnt.

368 Ihre Zuständigkeiten sind geregelt im Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 11.3.1953 (L. cost. n. 1/1953 dell'11 marzo 1953).

369 Richter des Verfassungsgerichtshofes von 1981 bis 1985.

370 Di Giovine, Alfonso: Democrazia diretta e sistema politico, Padua 2001, S. 135 sowie Nania, Roberto: Il giudizio di ammissibilitá del referendum tra „eccezionalitá“ e „normalitá“ dei circuiti di democrazia diretta, in: Corte Costituzionale (Hrsg.): Il giudizio di ammissibilitá del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi a Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Mailand 1998, S. 211-220, hier: S. 211. Entschieden wurde es nicht durch den Art. 134 *Cost.*, sondern durch der *legge costitzuzionale n. 1 del 1953 (l. Cost. n. 1 del 1953)*.

als hätte die CC an Selbstbewusstsein gewonnen,[371] hat sie sich zum eigenständigen Akteur entwickelt, einem *Gatekeeper*, an dem man nicht vorbei kommt.[372]

Im Referendumsverfahren wird die CC von Amts wegen eingeschaltet: Nachdem der *Ufficio centrale*, Zentralamt des Kassationsgerichtshofes, die formellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen des Begehrens geprüft hat, sprich: ob genügend Unterschriften vorliegen und das fragliche Gesetz noch in Kraft ist, überprüft die CC im Rahmen der Normenkontrolle die Verfassungsmäßigkeit des Antragsinhalts. Sobald sie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bejaht, wird das Verfahren dem Staatspräsidenten überwiesen, der die Durchführung des Referendums noch im Frühjahr desselben Jahres anordnet. Eine Anfechtungsklage gegen das Abstimmungsergebnis ist, anders als in Irland, nicht möglich.

Zieht man nochmal die ursprüngliche Ausgangsfrage dieser Arbeit heran, ob Referenden für Blockaden verantwortlich sind oder nicht etwa andere Vetospieler, nähert man sich der Beantwortung dieser Frage bei der Beobachtung aller anderen Vetospieler im *Policy*-Raum. Nach Tsebelis ist für das Zustandekommen einer Entscheidung die Zustimmung der beteiligten Akteure Voraussetzung. Die Änderung des SQ setzt die Zustimmung für die Politikoption aller Vetospieler voraus.

Berücksichtigt man nun das Verfassungsgericht als „dritte Parlamentskammer" im legislativen Prozess, die unkontrolliert kontrolliert und in ihren Handlungsspielraum nicht begrenzt werden kann, bestehen zwei Möglichkeiten für die Erhaltung bzw. Verwerfung des SQ:

1.) Die legislativen Vetospieler, d. h. die positiven Gesetzgeber Abgeordnetenkammer und Senat, entscheiden geschlossen, ob sie den bestehenden SQ behalten oder ändern wollen und versuchen zu antizipieren, wie das Verfassungsgericht (der potentiell blockierende Akteur) entscheiden wird. Sie nehmen ihm somit die Gründe einer Blockade bzw. vermeiden eine Niederlage[373] oder

2.) es ist das Verfassungsgericht, welches entscheidet, ob es mittels einer Gesetzesannullierung den Ausgang des Entscheidungsprozesses der legislativen Vetospieler ändert: Wenn die Entscheidung des Verfassungsgerichts sich innerhalb des Pareto-Sets der legislativen Vetospieler befindet, ist das Spiel beendet, befindet sich aber die Entscheidung außerhalb des Pareto-Sets, wird das Spiel mit dem legislativen Entscheidungsprozess neu beginnen.[374]

---

371 Cariola, Agatino: Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell´ ordinamento pluralista, Mailand 1994, S. 116 sowie Baldini, Vincenzo: L'intento die promotori nel referendum abrogativo, Neapel 1996, S. 33-90. Man unterscheidet seit dieser sogenannten *„sentenza-madre"* tatsächlich zwischen *de iure condito* und *de iure condendo*. Das Urteil der CC Nr. 16 vom 7. Februar 1978 (*sent. n. 16/78*) ist maßgebend für alle Urteile, die danach getroffen wurden.

372 Paolo Barile (1917-2000), einer der einflußreichsten Verfassungsrechtler, äußerte sich dazu fast schon verteidigend: *„If Parliament is empty, it is inevitable that some other power will fill the void; the fault is not ours [the judges]",* siehe: Chimenti, Anna: Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale, Rom 1993, S. 69.

373 Wenn man in Italien den Zeitraum zwischen 1948 und 2000 betrachtet lässt sich beobachten, wie *„L'introduzione della Corte abbia ridotto la produzione legislativa, misurata dal numero di disegni di legge governativi approvati dal Parlamento, una volta controllato per le caratteristiche del sistema politico (numero dei partiti in Parlamento, numero di governi, anno elettorale, distanza ideologica)."*, siehe: Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Veto Players e Corte Costituzionale. Il caso italiano, Beitrag anlässlich der XIII Conferenza SIEP „Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati", Pavia, 5.-6. Oktober 2001.

374 Für den Zeitraum zwischen 1956 und 2000, ebenfalls in Italien, *„Si é verificato come il numero di sentenze di illegittimitá della Corte, considerato come proxy del livello d´interventismo della stessa, é positivamente correlato sia al numero di veto players di tipo parlamentare, sia alla distanza ideologica tra i partiti in Parlamento."*, siehe: Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Veto Players e Corte Costituzionale. Il caso italiano, Beitrag anlässlich der XIII Conferenza SIEP „Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati", Pavia, 5.-6. Oktober 2001.

Dies bedeutet, es wird ein neuer SQ erreicht, der dem Idealpunkt der CC am nächsten kommt, dieser wird sich aber noch innerhalb des Pareto-Sets der legislativen Akteure befinden, weil nur so die Urteile der CC nicht nochmal in Frage gestellt werden können. Das Urteil wäre damit definitiv.

Wenn die CC als letztentscheidende Instanz durch ihr Urteil den *SQ ante* wiederherstellen kann, dann wird der SQ wieder dem Idealpunkt derselben CC am nächsten sein. Sollte die Entscheidung außerhalb des Pareto-Sets liegen, dann werden die legislativen Vetospieler versuchen dies zu ändern und es innerhalb des Pareto-Sets zurückzuführen. *„Matter of factly, if the government´s parties move a SQ away from the Court´s ideal point, the Court can re-estabilish it by an illigitimacy sentence, and the government´s parties cannot retaliate against the Court, as they usually lack of the qualified majority needed for passing a constitutional law.“*[375]

Gemäß Tsebelis´ Theorie nehmen die Interventionen des Verfassungsgerichts mit zunehmender Zahl und wachsender ideologischer Distanz der Vetospieler zu, weil gerade diese Bedingungen und die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts mit einer geringen Fähigkeit seitens der legislativen Vetospieler, eine *Policy*-Veränderung durchzusetzen, einher geht.[376] D. h. Verfassungsgerichte (als negative Gesetzgeber) begrenzen die Sphäre der Politik. *„Sie definieren damit als Agendasetzer den Handlungsfreiraum der Regierung und die Größe des Winsets der anderen Akteure im politischen System.*“[377]

Ob die CC sich innerhalb oder außerhalb des Pareto-Sets befindet, hängt von der Zusammenstellung des Verfassungsgerichts selbst ab. Im italienischen Fall ist es fast ausgeschlossen, dass die CC sich außerhalb der Menge der legislativen VS befindet, da fünf der fünfzehn Richter mit zwei Drittel Parlamentsmehrheit gewählt werden und weitere fünf vom Staatspräsidenten ernannt werden.[378] Aufgrund dieser Tatsache, müsste das italienische Verfassungsgericht trotz der Möglichkeit als Vetospieler aufzutreten in der Regel *Policy*-Präferenzen besitzen, die innerhalb des *Winsets* der Parlamentsparteien liegen. Wäre dies der Fall, wäre die CC als Vetospieler grundsätzlich absorbiert und somit kein Vetospieler im politischen System Italiens.

Santoni und Zucchini halten drei Argumente dagegen: Zum einem werden die Richter des Verfassungsgerichts auf neun Jahren gewählt, die Amtsperiode sei damit nahezu doppelt so lang wie diejenigen der legislativen Akteure und schon daher könne sich die Pareto-Menge der Legislative von derjenigen der CC unterscheiden; zum zweiten sei der Konsens der Richter aufgrund des Wahlverfahrens auf eher moderate Positionen zwischen den Parteien begrenzt. Extrempositionen und Minderheiten hätten weniger Chancen, durch Richter repräsentiert zu werden. Die Pareto-Menge der Richter sei entsprechend zu klein. Zum dritten führe die professionelle Sozialisation der Richter als Juristen zu einer Angleichung der Verfassungsrichter. Daher erscheine es plausibel, dass die Positionen der Verfassungsrichter näher aneinander lägen als diejenigen der Akteure im exekutiven und legislativen Prozess.[379]

---

375 Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Does policy stability increase the Constitutional Court's independence? The case of Italy during the First Republic (1956-1992), in: *Public Choice*, 120/2004, S. 439-461,hier: S. 446.

376 Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Does policy stability increase the Constitutional Court's independence? The case of Italy during the First Republic (1956-1992), in: *Public Choice*, 120/2004, S. 439-461, hier: S. 455.

377 Hönnige, Christoph: Verfassungsgericht, Regierung und Opposition: Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks, Wiesbaden 2007, S. 241.

378 Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Veto Players e Corte Costituzionale. Il caso italiano, Beitrag anlässlich der XIII Conferenza SIEP „Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati“, Pavia, 5.-6. Oktober 2001, S. 10f.

379 Santoni, Michele/Zucchini, Francesco: Veto Players e Corte Costituzionale. Il caso italiano, Beitrag anlässlich der XIII Conferenza SIEP „Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati“, Pavia, 5.-6. Oktober 2001, S. 11.

## 7.2 Externe Vetospieler in Irland

### 7.2.1 Der Medianwähler

*„Unser politisches System in Irland kam unter der Repression durch eine imperialistische Monarchie auf. Das ist den meisten von uns auch klar. Es ist etwas wertvolles, wenn politischer Wandel vom Volk ausgeht und daran wird es sich immer erinnern. Kann man den Iren vorwerfen, daran festhalten zu wollen?"*

[Daniel O´Leary][380]

Die Iren sind bislang die einzigen Mitglieder der Europäischen Union, die das Recht haben über jede Abgabe der Souveränität abzustimmen oder, anders formuliert, obligatorisch darüber abstimmen zu müssen.

Als notorische Nein-Sager gebrandmarkt und als Sündenböcke für das regelmäßige Scheitern von Reformwerken hingestellt sind die irischen Stimmbürger gewiss keine gehorsamen Subjekte staatlicher Herrschaft. Auch wenn das politische Repertoire an Partizipationsformen gering ausfällt, weil soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen noch Seltenheitscharakter aufweisen,[381] so sind sie doch vor allem gewerkschaftlich organisiert.[382] Diese lange Tradition ist untrennbar mit dem Kampf um die nationale Unabhängigkeit verknüpft (dazu mehr in Kap. III und V).

Der Ballast der Geschichte (die große Hungersnot in den 1840er Jahren, der Unabhängigkeitskrieg von 1919-1921 und der Bürgerkrieg von 1922-1923), die Entstehung einer nationalen Identität in Opposition zur ehemaligen anglikanisch-protestantischen Hegemonie, der feste Griff der katholischen Kirche und der damit verbundene Konservatismus[383] hat die irischen Stimmbürger geprägt. *„Jahrhunderte in Opposition zum britischen Staat haben ihre Spuren hinterlassen, und es gibt kein Gesetz, auch wenn es bereits vom Parlament verabschiedet wurde, das eine Regierung gegen den Willen des Volkes durchsetzen könnte – die Iren würden es einfach ignorieren."*[384] Schließlich *„durch Fleiß, Geschick und europäischer Hilfe"*[385] hatte sich Irland seit ihrem EU-Beitritt (die erste Erweiterungsrunde im Jahr 1973) vom Armenhaus Europas zum „keltischen Tiger" entwickelt.

Als Musterbeispiel für die europäische Integration erwartete man, dass sie zumindest aus Dankbarkeit Ja stimmten. *„Das war ein Schock für die politische Kaste in der zentralistischen EU, die mit allen Mitteln der psychologischen Kriegsführung die Iren zur Zustimmung führen wollte."*[386]

---

380 O'Leary, Daniel: „Referendum in Irland. Wir sind das Volk!" in: *Café Babel.com Das Europamagazin* vom 1.10.2009 (URL: http://www.cafebabel.de/article/31491/referendum-irland-demokratiefrage-wahl.html, letzter Zugriff am 26.3.2011).

381 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 266-301, hier: S. 288.

382 Gut ein Drittel der irischen Arbeitnehmer gehört einer Gewerkschaft an, siehe auch: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 266-301, hier: S. 283.

383 Holmes, Michael: Ireland and the European Union. Nice, enlargement and the future of Europe, Manchester 2005, S. 5ff.

384 Tieger, Manfred P.: Irland. Die Grüne Insel, Beck'sche Reihe Länder, München [3]1995, S. 75.

385 „Wenn die Iren ‚No' sagen" in *ZEIT ONLINE* vom 4.6.2008 (URL: http://www.zeit.de/online/2008/23/eu-referendum-vannahme, letzter Zugriff am 12.6.2008).

386 Raff, Diethelm: „Das neutrale Irland verweigert sich der Europäischen Union. Das Volk stimmt gegen die Nizza-Verträge. Ein Kommentar aus der neutralen Schweiz." (URL: http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/irland.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

Letztlich durften die irischen Stimmbürger so lange abstimmen (Juni 2001, Oktober 2002, Juni 2008 und Oktober 2009), bis das (von der EU ersehnte) Ergebnis herbeigeführt wurde. *„Die Iren mussten schon einmal ein Europa-Referendum wiederholen, um ein Nein im Sinne der Obrigkeit zu korrigieren. [...] Die Floskel vom `Respekt´ vor dem irischen Votum verrät nur, wie weit die zynische Verachtung für das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens schon gediehen ist.“*[387]

Ähnlich wie in Italien ist auf der „Grünen Insel“ ist die parochiale Kultur die vorherrschende. Kennzeichnend für die politische Kultur Irlands sind jedoch nicht die klassischen politischen *Cleavages* Rokkans (gesellschaftliche Stadt-Land-Gefälle und Klassenzugehörigkeit), sondern *„welche Seite die Familie des Wählers in den Bürgerkrieg unterstützt hatte.“*[388]

Irische Politik wird im Kontext von dem konservativen Traditionalismus und der parochialen Orientierung an örtlichen Gemeinschaften bzw. der Familie weniger als eine politische Auseinandersetzung zwischen Links und Rechts, sondern eher als die enge persönliche Bindung an den jeweiligen Abgeordneten als Vertreter lokaler Interessen betrachtet. Tatsächlich gelingt vielen Kandidaten, die rein lokale Interessen vertreten, der Einzug ins Parlament (begünstigt auch durch das Fehlen einer Sperrklausel). Im westeuropäischen Vergleich sind die irischen Wähler nicht nur diejenigen mit den engsten persönlichen Kontakten zu ihren Vertretern im Parlament, sondern auch deswegen und wegen der hohen Auswahlmöglichkeiten die zufriedensten.[389]

Bei dem Verfassungsreferendum kommt dem irischen Medianwähler die Rolle eines externen Vetospielers zu: Durch die rechtliche Ausgestaltung des obligatorischen Referendums verfügt er über ein Vetorecht (eine Kontrollfunktion), in dem er nachträglich eine bereits vom Parlament erlassene Gesetzesvorlage verwerfen kann; extern ist seine Rolle insofern, als er nicht im legislativen Aushandlungsprozess involviert ist. Eine aktive Politikgestaltung durch „von unten“ initiierten, konstitutionell vorgesehenen Initiativen bleibt den Iren – anders als den Italienern - verwehrt. Allerdings haben sie als Souverän das Recht (und die Pflicht) die Verfassung durch ihr Votum vor unilateralen Änderungen seitens der Regierung zu schützen. Ebenfalls zum Schutz der Verfassung muss der Wähler den Staat bei jeder Verfassungsänderung, die die Souveränität des Landes betrifft, zur Ratifizierung neu ermächtigen.

Gemäß Tsebelis´ Nomenklatur handelt es sich im irischen Fall um ein obligatorisches Referendum, in der Praxis weist es sogar Züge eines Vetospielerreferendums auf (siehe unten).

### 7.2.2 Der Staatspräsident (*Uachtarán na hÈireann*)

Der irische Staatspräsident gilt als *„the weakest directly elected presidency in Europe“*.[390] Verfassungsrechtlich ist er die dritte Säule des Parlaments (*Oireachtas),* praktisch kann er nur „auf Zuruf“ handeln und tätig werden, wenn die Regierung ihn dazu bevollmächtigt. Seine Kompetenzen sind weitgehend

---

387 Habermas, Jürgen: Verständnis für die Iren, in: *Sueddeutsche.de* (URL: www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/655/182091/ vom 24.6.2008, letzter Zugriff am 28.6.2008).

388 Fitzgibbon, John: Extremismus in Irland, in: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten, Wiesbaden 2011, S. 183-195, hier: S. 184.

389 Marsh, Michael: None of that Post-modern stuff around here. Grassroots campaigning in the 2002 Irish General Elections, in: British Elections & Parties Review, Vol. 14, 2004, S. 245-267, zitiert bei: Fitzgibbon, John: Extremismus in Irland, in: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten, Wiesbaden 2011, S. 183-195, hier: S. 184.

390 Elgie, Robert/Fitzgerald, Peter: The President and Taoiseach, in: Coakley, John/Gallagher, Michael (Hrsg.): Politics in the Republic of Ireland, London/New York [4]2005, S. 306.

auf Repräsentations- und Notariatsfunktionen beschränkt. *„In this respect the irish President is similar to monarchial heads of state in other European States, where holders of the office principally perform ceremonial duties and altruistic functions that do not challange the executive prerogative.“*[391] Als Vetospieler tritt er nicht in Erscheinung. Er hat keinerlei exekutive Funktionen inne: So darf er nach Nominierung durch die Abgeordnetenkammer (*Dáil)* den Premierminister (*Taoiseach*) ernennen und nach Nominierung durch den *Taoiseach* die anderen Minister. Er ernennt desweiteren Richter (Art. 35 ir. Verf.) und Offiziere der Armee, den *Attorney General* (den obersten juristischen Berater der Regierung, der „Kronanwalt“) (Art. 30 ir. Verf.), den Ombudmann[392] und - auf Vorschlag der Abgeordnetenkammer - den *Comptroller and Auditor General* (Art. 33 ir. Verf.).[393] Er darf einem Gesetz die Unterschrift verweigern, wenn der Senat und ein Drittel der Abgeordneten dies erbitten, das Parlament einberufen oder dessen Auflösung verweigern,[394] eine Gesetzesvorlage zu einer Finanzgesetzesvorlage erklären, sein Einverständnis äußern zur Kürzung der Prüfungsfrist eines Gesetzentwurfes, ein Gesetzentwurf im Gesetzesblatt veröffentlichen und dem Volk ein Referendum unterbreiten. Die Verfassung gesteht ihm, Botschaften an den *Oireachtas* oder an das Land zu richten, allerdings nicht ohne vorheriger Prüfung seitens der Regierung.

Als Amtsinhaber wacht er über die Einhaltung der Bürgerrechte. Durch seine Wächterrolle („Hüter der Verfassung“, Art. 12 und 13 ir. Verf.) obliegt ihm die umfassende Aufsicht (d.h. Zustimmungspflicht und Legalitätsprüfung) über Gesetzesvorschlägen. Die häufigste Ermessensentscheidung, die er treffen darf, ist die Überweisung eines Gesetzentwurfs[395] an den *Supreme Court*, wenn er an dessen Verfassungsmäßigkeit zweifelt.[396] In diesem Fall muss er vorher den Staatsrat (*Council of State*), bestehend aus dem *Taoiseach* und seinen Vice, dem Präsidenten des *High Courts*, dem *Attorney General*, alle ehemaligen Staatspräsidenten, Premierministern und *Chief of Justices* sowie bis zu sieben von ihm selbst nominierten Personen,[397] konsultieren.

Er selbst kann nicht - im Gegensatz zu seinem italienischen Amtskollegen - das Inkrafttreten eines für verfassungsmäßig befundenen Gesetz verzögern; laut Verfassung muss er sogar binnen sieben Tagen seine Unterschrift darauf setzen. Somit verfügt er nicht über eigene Vetomacht.

Der Kandidat auf das Präsidentenamt wird in allgemeiner und direkter Wahl vom Volk für eine Amtszeit von sieben Jahre gewählt, sofern er das 35. Lebensjahr vollendet hat, und darf maximal für die

---

391 McCarthaigh, Muiris: Government in modern Ireland, Dublin 2008, S. 9.

392 Der Ombudmann ist ein Bürgerbeauftragter, der *„eine Alternative zum normalen teuren Rechtsweg“* bietet. Er darf als solcher alle Handlungen und Unterlassungen der Verwaltung (bis auf Fragen der nationalen Sicherheit und Ausübung der Begnadigungsbefugnis) untersuchen und Empfehlungen aussprechen, die jedoch nicht bindend sind, vgl.: Kearney, Geraldine: Das Gerichtssystem in Irland, in: Schild Wolfgang/Weth Stephan (Hrsg.): Beiträge zum Europäischen Gerichtsverfassungsrecht, Saarbrücken 2005, S. 1-22, hier: S. 18.

393 Dieser leitet die Kontrollbehörde zur Vorprüfung der Rechtmäßigkeit von Staatsausgaben, vgl.: Saalfeld, Thomas: Gesetzgebung im politischen System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 201-228, hier: S. 220, FN 8 und http://www.audgen.gov.ie/ViewDoc.asp?fn=/home.asp, letzter Zugriff am 1.4.2011.

394 Eine Regierungskrise bedeutet in Irland nicht automatisch, dass Neuwahlen anberaumt werden. Diese können dadurch gemieden werden, dass der *Dáil* sich auf eine alternative Regierung einigt, siehe: Hughes, Ian/Clancy, Paula/Harris, Clodagh/Beetham, David (Hrsg.): Power to the People? Assessing Democracy in Ireland. A TASC Report, Dublin 2007, S. 223f.

395 Ausgenommen davon sind Haushalts- und Verfassungsänderungsentwürfe.

396 Dies ist seit 1938 fünfzehn mal geschehen.

397 Saalfeld, Thomas: Gesetzgebung im politischen System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 201-228, hier: S. 217, FN 7.

Dauer von zwei *terms* in Amt bleiben (Art. 12 ir. Verf.). Er kann von mindestens 20 Mitgliedern des *Dáil* und *Seanad Èireann*, von mindestens vier *City* und *County Councils* oder von ehemaligen Präsidenten selbst vorgeschlagen werden, die mindestens eine Amtsperiode vollendet haben.
Der irische Staatspräsident ist nicht das alleinige Staatsoberhaupt der irischen Republik; er ist Teil des *Oireachtas s*owie Oberbefehlshaber der Verteidigungsstreitkräfte (*Supreme Commander of the Defence Forces)* Irlands. Seit der Schaffung des Amtes nach der Sezession des Landes vom Vereinten Königreich und der Trennung vom Commonwealth im Jahre 1949 repräsentiert er das Land nach innen und nach außen.[398]

| ***Amtsperiode*** | ***Name*** | ***Parteizugehörigkeit*** |
|---|---|---|
| 1938-1945 | Douglas Hyde | |
| 1945-1959 | Seann Thomas O´Kelly | FF |
| 1959-1973 | Eamon de Valera | FF |
| 1973-1974 | Erskine Childers | FF |
| 1974-1976 | Cearbhal O´Dalaigh | FF |
| 1976-1990 | Patrick Hillery | FF |
| 1990-1997 | Mary Robinson | Irish Labour Party |
| 1997-2011 | Mary McAleese | FF |
| 2011- bis dato | Michael D. Higgins | Irish Labour Party |

*Tabelle 6: Quelle: Ismayr [3]2006, S. 266 und http://www.president.ie/*[399]

Der irische Staatspräsident kann nicht als Vetospieler gewertet werden: Wie bereits dargestellt verfügt er nur über sehr schwache Kontrollbefugnisse. Daher wird er im weiteren nicht in dieser Charakteristik im politischen Prozess betrachtet.

### 7.2.3 Der *Supreme Court* (*Chúirt Uachtarach*) und das *High Court* (*An Ard-Chúirt*)

Ähnlich wie in Großbritannien ist das Justizwesen kein kompakter kollektiver Akteur. Die Judikative, *„the least dangerous arm of government"*,[400] besteht in Irland aus vier hierarchisch geordneten Instanzen (Art. 34 und 35): der *Supreme Court*, das *High Court* (= Oberstes Zivil- und Strafgericht), das *Circuit Court* (= Land-/Bezirksgericht) und das *District Court* (= Amt-/Kreisgericht).[401] Sie üben die rechtsprechende Gewalt gemäß Art. 34 ir. Verf., dem *Courts (Establishment and Constitution) Act 1961* (Gerichtsgesetz [Einrichtung der Gerichte und Gerichtsverfassung] aus dem Jahr 1961) sowie dem *Courts (Supplemental Provisions) Act 1961* (Gerichtsgesetz [(Ergänzende Vorschriften] aus dem Jahr 1961) aus.

398 Sobald er sich auf Auslandsreise befindet (nicht ohne Zustimmung der Regierung), wird sein Amt von einem Dreigestirn übernommen, der sogenannten *Presidential Commission* bestehend aus dem *Ceann Comhairle (Chairperson)* des *Dáil Èireann*, dem *Cathaoirleach (Chair)* des *Seanad Èireann* und dem *Chief Justice* (= der Präsident des Obersten Gerichtshofs).

399 Letzter Zugriff am 26.3.2011.

400 Morgan, David Gwynn: The Separation of Powers in the Irish Constitution, Dublin 1997, S. 24.

401 Weitere Gerichte sind das *Special Criminal Court*, das *Court of Criminal Appeal,* das *Childrens' Court* sowie das informelle *Small Claims Court*. Für die Untersuchung von Fragen großer politischer Bedeutung können einmalige *Tribunals* errichtet werden; weitere Kontrollbehörden haben die Aufgabe Sicherheitsstandards auf dem Arbeitsplatz, in der Luftraumindustrie, bei Lebensmittel in Geschäften und für die Umwelt zu überwachen, siehe: Kearney, Geraldine: Das Gerichtssystem in Irland, in: Schild Wolfgang/Weth Stephan (Hrsg.): Beiträge zum Europäischen Gerichtsverfassungsrecht, Saarbrücken 2005, S. 1-22.

Die Unabhängigkeit der Richter ist in der Verfassung verankert.[402] Der Verfassungsgerichtshof (*Supreme Court*) ist das höchste Gericht und die letzte (Berufungs-)Instanz für alle Rechtsfragen in Irland. Seine Urteile sind stets bindend und endgültig,[403] wobei die Richter die Verfassung mal abweichend, mal fortschreibend interpretieren. Die ständigen Neuinterpretationen der Verfassung erschweren der Regierung *„im Voraus abzuschätzen, ob ein Gesetzentwurf nach gegenwärtiger Rechtsauffassung verfassungskonform ist“*.[404]

Dieser setzt sich gemäß dem *Courts and Court Officers Act, 1995 (Section 6)* aus dem *„Chief Justice“* (*An Príomh-Bhreitheamh*) und sieben weiteren Richtern zusammen, die bis zum Erreichen des Rentenalters (70 Jahre) im Amt bleiben und keine weiteren besoldeten Tätigkeiten nachgehen können.

Zu den Hauptaufgaben des Verfassungsgerichts gehören die abstrakte Normenkontrolle, d. h. die Überprüfung der Verfassungskonformität von Gesetzen nach Einschaltung derselben durch den Staatspräsidenten (Art. 26 ir. Verf.), sowie die Überprüfung der Amtsfähigkeit des Präsidenten selbst (Art. 12.3.1 ir. Verf.). D. h. die Vetomacht wird dem *Supreme Court* von der Verfassung übertragen: Er wird zum Vetospieler, sobald der Staatspräsident diesen einschaltet.

Sofern ein Gesetz nach einer solchen Prüfung durch den *Supreme Court* in Kraft tritt, ist es gemäß dem 2. *Amendment* von 1941 einer weiteren Normenkontrolle durch ordentliche Gerichte entzogen.

Die konkrete Normenkontrolle bei Klagen von Personen oder Gruppen, die sich in ihren verfassungsmäßig garantierten Rechten beeinträchtigt sehen, gehört hingegen zu den Zuständigkeitsbereichen des *High Courts*. So können ebenfalls beim *High Court* bei gerechtfertigten Zweifeln über die Gültigkeit von Referenden[405] (sowie der Ergebnisse von Parlamentswahlen)[406] Revisionsklagen (in Form von Petitionen) eingereicht werden.

Das *High Court*, das aus maximal 26 Richter besteht,[407] ist in erster Linie für Zivil- und Strafgerichtsfälle zuständig und gilt als Berufungsinstanz für alle untergeordneten Gerichte. Zudem überprüft es das Handeln der Regierung und die Verfassungsmäßigkeit der von ihr verabschiedeten Gesetze (Art. 34.3.2 ir. Verf.), dessen Gültigkeit im Zweifelsfall beim *Supreme Court* angefochten werden kann.[408] Für supranationale Fragen liegt die Entscheidungskompetenz beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) bzw. beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Normen stellt eine Kontrolle anhand juristischer Maßstäbe dar. Die Frage, ob es sich bei dem *Supreme Court* um einen Vetospieler handelt, lässt sich analog den Ausführungen zu der *Corte Costituzionale* bejahen, zumal die irischen Gerichte immer mehr politische Entscheidungen beeinflussen können.

Veränderungen des *Status Quo* im irischen Institutionensystem sind eng mit den *Policy*-Präferenzen des Verfassungsgerichts verknüpft, da sie die Gestaltungsmacht des Medianwählers vergrößern. Da verfas-

---

402 Die größere Unabhängigkeit der Richter von der parlamentarischen Mehrheit ist auch dem Umstand zu verdanken, dass berufene Richter nicht ohne weiteres abberufen oder sanktioniert werden können.

403 Art. 34.4.6: „*The decision of the Supreme Court shall in all cases be final and conclusive.*“

404 Vgl.: Saalfeld, Thomas: Gesetzgebung im politischen System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 201-228, hier: S. 220.

405 Referendum Act 1994, Section 42.

406 Electoral Act 1992, Section 132.

407 Courts and Courts Officers Act 2002, Section 28.

408 Siehe: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 266-301, hier: S. 291.

sungsändernde Gesetze obligatorisch dem Wähler zur Abstimmung vorgelegt werden müssen und bei verworfenen Vorlagen Verfassungsänderungen erforderlich sind, sofern die Regierung an diesen festhält, damit die Regierungsmehrheit ihre *Policy*-Präferenz durchsetzen kann, kommt dem Referendum eine entscheidende Bedeutung zu.

Der entscheidende Punkt ist, dass die Regierung allein nicht über die Möglichkeiten verfügt, Präferenzen durchzusetzen, die weit von derjenigen des Verfassungsgericht entfernt ist, wenn sie nicht die Mehrheit der Bevölkerung auf ihrer Seite sieht. Die Handlungsmöglichkeiten der Regierung sind ausgeschöpft, wenn sie nicht die Schritte des Volkes als kollektiven Vetospieler antizipierend vorgeht: Sie kann mit dem Volk zwar kommunizieren, aber nicht verhandeln. Insofern fördert das Referendum eine verstärkte Einbindung der Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess.

Auch wenn die gestalterischen Akzente und Vorgaben (Agendasetzungsinitiative) von der Regierung durch die Einbringung des Entwurfs ausgeht und diese durch ihre politische Stärke sowie ihr Mobilisierungspotenzial als stärkerer Akteur in Erscheinung tritt, ist es das Volk als letztentscheidende Instanz, das die Verfassung an die sich ändernden gesellschaftlichen Verhältnisse anpassen kann. Die entscheidenden Vetospieler in Verfassungsfragen sind daher der *Supreme Court* und das Volk.

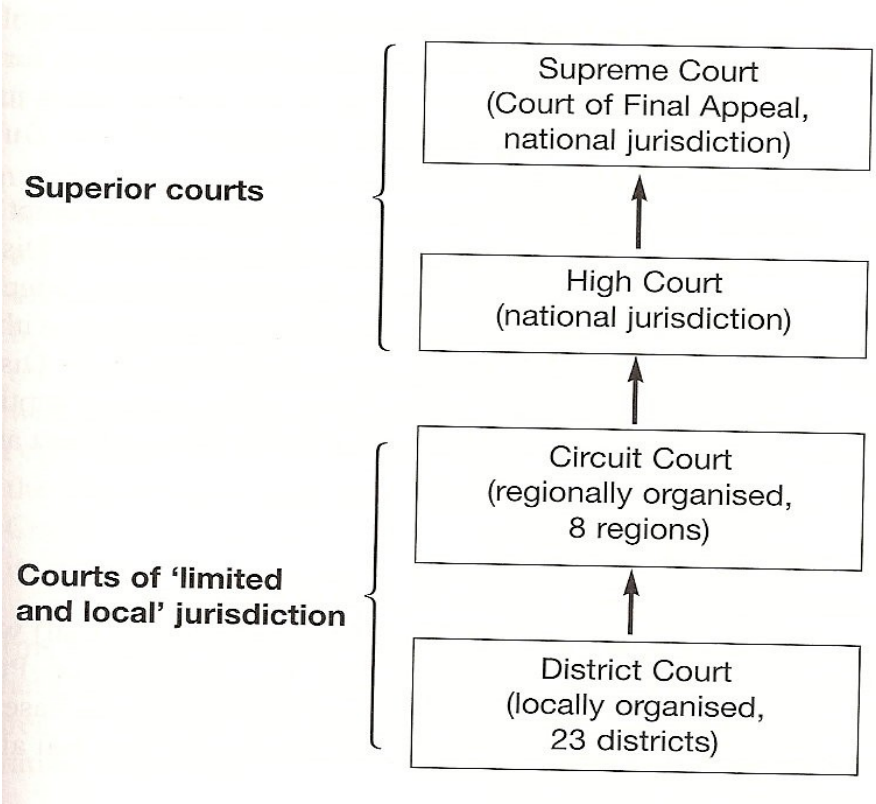


*Abbildung 6: Quelle: Government in modern Ireland, S. 157.*

### 7.3 Zwischenfazit:

Irland und Italien ähneln sich bezüglich der externen Vetospieler. In beiden Ländern kommt dem Medianwähler und dem Verfassungsgericht jeweils die Bedeutung eines externen Vetospieler im politischen Spiel zu. Sowohl der Medianwähler als auch das Verfassungsgericht üben Kontrolle im Sinne einer

nachträglichen Prüfung aus, im ersten Fall gemessen am Maßstab der Mehrheitspräferenzen, im zweiten am Maßstab des Rechts.
Der Staatspräsident verfügt lediglich in Italien über größere Kontrollbefugnisse und kann – und dies auch nur unter bestimmten Voraussetzungen – ansatzweise als Vetospieler tätig werden, was jedoch für die generelle Frage nach der Kontrollwirkung von Referenden eine marginale Rolle spielt.
Die Medianwähler beider Länder verbindet nicht nur die katholische Wertorientierung, sondern auch die vorherrschende Parochialkultur, gekennzeichnet durch politisches Desinteresse und fehlende Orientierung gegenüber ihre eigenen politischen Partizipationsmöglichkeiten. Iren und Italiener stehen den Akteuren und Institutionen kritisch gegenüber.
Einziger relevanter externer Vetospieler hingegen ist in beiden Ländern das Verfassungsgericht sowohl was die reguläre Einbindung der *Policy*-Präferenzen des Gerichts als auch was die Rolle des Gerichts im Agenda-Setting-Prozess für das Referendum anbelangt. Während im irischen Fall das Referendum generell notwendig wird, um die *Policy*-Präferenzen der Regierung mit denen des Verfassungsgerichts in Übereinstimmung zu bringen, übernimmt diese Rolle in Italien die Opposition. Für das Zustandekommen eines Referendums ist die *Corte Costituzionale* in Italien als Vetospieler und Kontrolleur Dreh- und Angelpunkt.

# 8 Interne Vetospieler

Im Gegensatz zu den internen Vetospielern, die Agenda-Setzer sind, können externe Vetospieler lediglich überprüfen, ob ihre eigenen Präferenzen, die mit den Kontrollmaßstäben übereinstimmen, innerhalb des *Winsets* der Entscheidungen der internen Vetospieler liegen. Insofern kontrollieren die externen Vetospieler die internen, die wiederum durch ihr Agenda-Setting einen konkreten Punkt des *Winsets* anvisieren können. D. h. die externen Vetospieler setzten den Entscheidungsrahmen, innerhalb dessen die internen Vetospieler ihre Präferenzen verwirklichen. Durch Vorwegnahme der Kontrollentscheidungen werden die Präferenzen der externen Vetospieler in vielen Entscheidungen beim Agenda-Setting der internen Vetospieler berücksichtigt.
Die Ausführungen zu den externen Vetospielern haben dargelegt, dass – fallabhängig – in Italien und Irland die zwei relevantesten externen Vetospieler der Medianwähler und die jeweiligen obersten Gerichte sind.
Im Folgenden steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit die internen Vetospieler in beiden Staaten miteinander vergleichbar sind bzw. inwieweit diese sich unterscheiden. Selbstredend, dass in beiden parlamentarischen Demokratien die jeweiligen Regierungen und Parlamente als Vetospieler in Frage kommen. Als gemeinsamer Vetospieler werden die Regierungen und die parlamentarischen Mehrheiten im Gegensatz zur Opposition betrachtet. Weitere wichtige Akteure, die als Vetospieler in Betracht kommen, sind die Parteien, die Interessengruppen (mit besonderer Berücksichtigung der Kirche) und das Mediensystem, das entscheidend für die öffentliche Meinungsbildung ist.

### Regierung und Parlament

„Justitia regnorum fundamentum - *die Gerechtigkeit ist das Fundament der Herrschaft: Was den Monarchen Österreichs bei der Ausfahrt durch das Äußere Burgtor der Wiener Hofburg*

*mahnend entgegenprangte, gilt heute genauso für die demokratisch gewählten Premierminister Europas. Die Wähler haben ein feines Sensorium für Ungerechtigkeiten. Sie akzeptieren nicht, wenn sich ein System verselbstständigt, wenn eine Partei nur noch sich selbst dient, wenn ein Gemeinwesen egoistisch missbraucht wird. So wie die Finanzmärkte das Vertrauen in eine Regierung verlieren, so verlieren auch Wähler das Vertrauen und sorgen für eine Korrektur.“*[409]

Viele Regierungssysteme verfügen über parlamentseigene Korrekturprozesse wie z.B. Instrument des Misstrauensvotums. Dass es auch ohne ging, bewies Irland, das 2011 seine Regierung *„geradezu lautlos unter dem Euro-Druck“* wechselte[410] und der *Fianna Fáil* das schlechteste Ergebnis seit ihrer Gründung bescherte. In Italien gibt es kein Misstrauensvotum (*istituto della sfiducia costruttiva*) gegen den Regierungschef. Die sog. *mozione di sfiducia* gemäß Art. 94 *Cost.*[411] bezieht sich lediglich auf das Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Regierung. Korrekturen gegen Missstände und Verselbstständigungen werden „von unten“ vorgenommen.

Im Folgenden sollen zunächst das irische und das italienische Parlament als zentrale Orte der Legislative und deren Kontrollfunktionen sowie die jeweiligen Regierungen und ihr Auftreten als institutionelle Vetospieler beschrieben werden.

## 8.1 Interne Vetospieler in Italien

### 8.1.1 Regierung und Parlament

#### *8.1.1.1 Parlament*

**a) Parlamentsaufbau**

Die höchste italienische Volksvertretung (*Parlamento*) besteht aus zwei Kammern: die Abgeordneten- oder Deputiertenkammer (*Camera dei Deputati*) und dem Senat (*Senato*) (Art. 55 Cost.), die aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgehen. Erstere (mit Sitz im *Palazzo Montecitorio*) zählt 630 Mitglieder, die zweite (mit Sitz in *Palazzo Madama*) 315 Senatoren (zuzüglich den Senatoren auf Lebenszeit gemäß Art. 59 *Cost.*[412]).

---

409 Kornelius, Stefan: Krise in Italien. Letzte Zuckungen des Systems Berlusconi, in: *Sueddeutsche.de* vom 10.11.2011 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/krise-in-italien-letzte-zuckungen-des-systems-berlusconi-1.1185285, letzter Zugriff am 11.11.2011).

410 Kornelius, Stefan: Krise in Italien. Letzte Zuckungen des Systems Berlusconi, in: *Sueddeutsche.de* vom 10.11.2011 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/krise-in-italien-letzte-zuckungen-des-systems-berlusconi-1.1185285, letzter Zugriff am 11.11.2011).

411 Art. 94 *Cost.*: *„Die Regierung muß das Vertrauen der beiden Kammern besitzen. Jede Kammer gewährt oder entzieht das Vertrauen mittels eines begründeten Antrages, über den durch Namensaufruf abgestimmt wird. Innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Bildung stellt sich die Regierung den Kammern vor, um ihr Vertrauen zu erhalten. Die Ablehnung eines Vorschlages der Regierung durch eine oder beide Kammern verpflichtet sie nicht zum Rücktritt. Der Mißtrauensantrag muß mindestens von einem Zehntel der Mitglieder der Kammer unterzeichnet sein und darf erst drei Tage nach der Einbringung zur Erörterung gestellt werden.“*

412 *“È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.”* (= Wer Präsident der Republik gewesen ist, wird – vorbehaltlich Verzicht - kraft seines Amtes und auf Lebenszeit Senator. Der Präsident der Republik kann fünf Staatsbürger zu Senatoren auf Lebenszeit ernennen, die durch größte Verdienste auf sozialem, wissenschaftlichem, künstlerischem und literarischem Gebiet dem Vaterland Ruhm und Ehre eingebracht haben.) Der derzeitige Staatspräsident Giorgio Napolitano lässt für die Dauer seines Präsidentialamtes sein Mandat als Senator auf Lebenszeit (seit 2005) ruhen.

Gemeinsam sind die beiden Kammern für die Verabschiedung von Gesetzen (Art. 70 *Cost.*) sowie für die Billigung des jährlichen Haushaltsplans und Rechenschaftsberichts (Art. 81 *Cost.*) zuständig. Hinzu kommt, dass beide Kammern der Regierung ihr Vertrauen aussprechen müssen. Das Parlament ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Abgeordneten anwesend sind und davon wiederum die Mehrheit zustimmt (Art. 64,3 *Cost.*). Zu den nicht-gesetzgeberischen Aufgaben und Kompetenzen, welche die Kammern einzeln ausüben, gehören die die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung sowie die Wahl des Staatspräsidenten, von fünf Richtern der *Corte Costituzionale* und von sieben Mitgliedern des *Consiglio Superiore della Magistratura*, dem Obersten Rat der Gerichtsbarkeit. Das Parlament selbst wird durch die Regierung kontrolliert, deren Mitglieder verpflichtet sind, den parlamentarischen Sitzungen beizuwohnen.[413]

Die Regierungskontrolle wird mittels parlamentarische Anfragen (*interpellanze, interrogazioni und esami delle petizioni*), parlamentarischen Untersuchungen (*inchieste parlamentari*) (Art. 82 *Cost.*) sowie Misstrauensanträgen (*mozioni di sfiducia*) (Art. 94 *Cost.*) ausgeübt.

Das aktive Wahlrecht für die Deputiertenkammer steht jedem Italiener ab 18 Jahren zu, für die Wahl zum Senat liegt das Mindestalter bei 25 Jahren. Das passive Wahlrecht hingegen wird für die erste Kammer mit 25 und für den Senat mit 40 Jahren erworben. Seit der umstrittenen Wahlrechtsreform von 2005[414] gilt ein reines Verhältniswahlrecht mit einer Prämie für die relative Mehrheit.

Das neu implementierte Prämienwahlsystem garantiert der nach Stimmen relativen Mehrheit eine absolute Parlamentsmehrheit. Demnach werden Listen gewählt, die sich im Vorfeld der Wahlen bereits zu Koalitionen schließen konnten. Für den Einzug ins Abgeordnetenhaus wird der Bonus auf nationaler Ebene vergeben: Es erhält automatisch mindestens 340 der insgesamt 630 Sitze diejenige Partei bzw. Koalition, die auf nationaler Ebene die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen kann, selbst bei nur

---

413 Ein s*ore point* für die italienischen Steuerzahler ist die Tatsache, dass Italien das teuerste Parlament Europas hat: Ihre Abgeordneten verdienen monatlich 10.435€. Für die Gehälter der Spitzenpolitiker, siehe: Nuti, Vittorio: Redditi dei parlamentari: tra i leader di partito Fini è il più ricco, secondo Di Pietro ma Berlusconi batte tutti, in: *Il Sole 24 Ore* vom 19.3.2012.(URL: http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-03-19/redditi-parlamentari-leader-partito-111147.shtml?uuid=AbaUnXAF, zuletzt geprüft am 26.2.2013).

414 *Legge n. 270 del 21 dicembre 2005 „Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, veröffentlicht in der *Gazzetta Ufficiale* Nr. 303 vom 30.12.2005 (URL: http://www.parlamento.it/parlam/leggi/05270l.htm, letzter Abruf am 17.3.2012).
Zwischen 1946 bis 1992 wurden die Parlamentssitze nach dem reinen Verhältniswahlrecht und ohne Sperrklausel vergeben. Ziel des Wahlsystems war es, das politische System nicht auf Effizienz, sondern auf die exakte proportionale Repräsentation aller gesellschaftlicher und politischer Gruppierungen und Interessen auszurichten. Das Fehlen der Sperrklausel verhinderte allerdings den Einzug von kleineren Parteien ins Parlament. Die 1953 eingeführte *„legge truffa"* (wörtlich übersetzt: Bestechungsgesetz) versprach denjenigen Parteien eine „Prämie", die bei Wahlen 50% plus eine Stimme erzielen konnten.
Zwischen 1994 und 2005 wurde ein modifiziertes Mehrheitswahlsystem für die Vergabe der Parlamentsmandate verwendet (gemäß dem Gesetz Nr. 276 vom 4. August 1993, das in Anlehnung an den Einbringer Sergio Mattarella auch *„mattarellum"* genannt wird) mit dem Ziel, die Parteienfragmentierung zu beseitigen und ein bipolares Parteiensystem hervorzubringen. Dabei werden 75% der Abgeordnete über das Majorzsystem in Einer-Wahlkreisen und 25% nach dem Proporzsystem gewählt. Dies geschieht auf nationaler Ebene für die Abgeordnetenkammer und auf regionaler Ebene für den Senat, indem die D'Hondtsche Methode angewandt wird. Ausnahmen gelten für die Valle d'Aosta, die nur eine/n Abgeordnete/n und ein/e Senator/in wählt, für den Molise, dem zwei Senatoren bzw. Senatorinnen zustehen, und den Trentino Alto Adige, der sechs Einer-Wahlkreise erhält (drei für die autonome Provinz Bozen und drei für die autonome Provinz Trento), damit den ethnischen Minderheiten eine entsprechende parlamentarische Vertretung garantiert wird. Nohlen bezeichnet diese Art von Wahlsystem als ein *„kombiniertes, präziser ein kompensatorisches Wahlsystem"* (Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, München [4]2004, S. 200), weil sich darin Repräsentationsprinzip und Entscheidungsregel nicht entsprechen.
Diese halbherzige Mischform sollte per Referendum am 18.4.1999 abgeschafft werden. Das Quorum wurde jedoch verfehlt.

einer Stimme Vorsprung. Zwölf Abgeordnetenmandate werden in dem sogenannten Auslandswahlkreis (*Circoscrizione estera di elezione*) vergeben und einer in der autonomen Valle d'Aosta. Die verbleibenden 277 Sitze werden nach Proporz auf die übrigen Parteien bzw. Koalitionen verteilt.

Bei der Wahl zum Senat wird der Mehrheitsbonus auf regionaler Ebene vergeben (Art. 57 *Cost.*):[415] Der stimmenstärksten Partei bzw. Koalition fallen 55% der für jede einzelne Region vorgesehenen Sitze zu, die der Region auf Grund der Anzahl der bei der letzten Volkszählung festgestellten Wohnsitzbevölkerung zustehen.[416] Von den 315 Mandaten entfallen sechs auf den Auslandswahlkreis, einer auf die autonome *Valle d'Aosta*, sieben auf den ebenfalls autonomen *Trentino Alto Adige* und 301 auf 18 Wahlkreise, die mit den übrigen 18 Regionen zusammenfallen. Pro Region werden zwischen 2 und 47 Sitze vergeben, je nach Bevölkerungsgröße der Regionen.

Es gelten zudem unterschiedliche Sperrklauseln. Für das Abgeordnetenhaus gibt es drei Zugangshürden, die übersprungen werden müssen: 10% für Listenverbindungen, 4% für bündnisfreie Parteien und 2% für Parteien in Wahlbündnissen. Ausnahmen gelten für Parteien, die anerkannte Minderheiten vertreten wie z. B. die Südtiroler Volkspartei (SVP). Dabei kommt von den an der 2%-Hürde gescheiterten Parteien trotzdem noch bei der Mandatsverteilung diejenige zum Zuge, die als *„miglior perdente“* (= bester Verlierer) am stimmenstärksten war. Für den Senat gibt es ebenfalls drei Hürden, die aber doppelt so hoch sind wie für das Abgeordnetenhaus: 20% für Koalitionen, 8% für allein antretende Parteien und 3% für Parteien in Listenverbindungen.[417]

Die Amtszeit beider Kammern beträgt verfassungsgemäß fünf Jahre (Art. 60,1 *Cost.*).[418] Da das Parlament allerdings oftmals vorzeitig aufgelöst wurde,[419] wird die Wahlperiode kaum jemals ganz ausgeschöpft. Aber auch Ausnahmen bestätigen die Regel, denn die Legislaturperiode lief immerhin fünf mal aus, und zwar in den Jahren 1963, 1968, 1992, 2001 und 2006.[420]

Beide Kammern sind formalrechtlich gleichberechtigt (*bicameralismo perfetto*), da sie sich nur in puncto Wahlalter, Wahlmodus und Mitgliederzahl unterscheiden, de facto jedoch hat sich zusehends eine Dominanz der ersten Kammer entwickelt, da die Abgeordnetenkammer zahlreiche Befugnisse im Al-

---

415 Art. 57 *Cost.*: *„Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno. La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.“*

416 Die *Costituzione* schützt die kleineren Regionen unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl: So steht der Valle d´Aosta ein Senator bzw. eine Senatorin und dem Molise zwei SenatorInnen zu.

417 Bachstein, Andrea: Ein Wahlrecht namens Schweinerei, in: *Sueddeutsche.de* vom 24.2.2013 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlen-in-italien-ein-wahlrecht-namens-schweinerei-1.1607930, letzter Abruf am 24.2.2013).

418 Die Wahlperioden der beiden Kammern wurden im Jahr 1963 angeglichen (*Legge cost. 9 febbraio 1963*, n. 2 *„Modificazione agli artt. 56, 57 e 60 della Costituzione“*), siehe: Tebaldi, S. 239, FN 13. Ursprünglich sollte der Senat im Gegensatz zu der Abgeordnetenkammer alle sechs Jahre gewählt werden und es sollte nach dem US-amerikanischen Vorbild eine Art *„mid term election“* geben.

419 Die Parlamentsauflösung bedarf der Unterschrift des Staatspräsidenten, des Ministerpräsidenten und die Einschätzungen (*pareri*) der Präsidenten beider Kammern. Das Verhalten des Staatspräsidenten variiert, je nachdem wie ausweglos die Regierungskrise eingeschätzt wird: Je weniger die scheidende Regierung in die Lage ist, Neuwahlen in die Wege zu leiten, desto mehr Einfluss hat der Staatspräsident (1972, 1979, 1987, 2011).

420 *„La legislatura è giunta al naturale compimento nel 1963, 1968, 1992, 2001 e 2006.*“, siehe: „Il ruolo del Capo dello Stato nello scioglimento delle Camere“, in: *LaStampa.it* vom 14.2.2011 (URL: http://www3.lastampa.it/i-tuoi-diritti/sezioni/cittadino-istituzioni/approfondimenti/articolo/lstp/388972/, letzter Abruf am 19.3.2012).

leingang, d. h. ohne die Zustimmung des Senats, ausüben kann.[421] Die Vormachtstellung der Deputiertenkammer im politischen Entscheidungsprozess und die *„Diskrepanz zwischen formalem Kompetenzprofil und tatsächlichem politischen Einfluss"*[422] beim Senat entwickelte sich schleichend seit Ende des 2. Weltkrieges bedingt durch die Tatsache, dass die wichtigsten Parteirepräsentanten und die Spitzenpolitiker (mit Ausnahme von Giovanni Spadolini (*PRI*)) stets in der ersten Kammer saßen.

Historisch gesehen ist das italienische Zweikammersystem *„das Ergebnis einer Reihe miteinander verschränkter Vetos"*[423] und stellt einen Kompromiss zwischen den Christdemokraten, die für eine bikamerale Volksvertretung plädierten, und den Linken, die sich für eine monokamerale Struktur aussprachen, dar.[424] Hieraus erklärt sich, dass die Zweite Kammer nicht als Länderkammer konzipiert wurde, sondern als eine spiegelgetreue Abbildung der Deputiertenkammer, auch in Hinsicht ihrer Funktionen. Dies sollte verhindern, dass radikale Gegensätze zwischen den beiden Kammern das Parlament entweder behinderten oder sogar auflösten.[425] Für die Gesetzgebung sollte diese Zweite Kammer als „Kammer der Abkühlung" bzw. der „Überlegung" dienen und zur Verbesserung von Gesetzesentwürfen beitragen. Im Falle eines Konfliktes sollte Art. 70 *Cost.* der ursprünglichen Verfassungserarbeitung dem Staatspräsidenten die Möglichkeit eröffnen, ein Plebiszit herbeizuführen. Dieser Vorschlag wurde allerdings überstimmt und verschwand aus der definitiven Fassung.[426]

Streng genommen sind die beiden Kammern des italienischen Parlaments sogar modellgetreue Kopien der *Camere pre-fasciste*. Schon damals wurde die Kontrolle nicht als eigenständige Funktion gesehen, sie wurde nicht einmal erwähnt.[427] Die Begründung fußte auf dem Umstand, dass ein Maßstab (*ancoraggio*), an dem die Kontrolle gemessen werden sollte, fehlte.[428] Schließlich handele es sich um keine an Institutionen gebundene Aufgabe, so die Begründung.[429]

Bis hin zum Faschismus wurde lediglich der Haushalt (*bilancio)* von den Kammern abgesegnet. Als dasselbe Kammer-Modell 1948 wieder reüssiert wurde, wiesen die Kopien auch keine Kontrollfunktion auf.

Kontextbezogen üben die beiden Kammern, je nachdem, eine Inspektionsfunktion (*funzione ispettiva*), eine Aufsichtsfunktion (*di sindacato*), eine Kontrollfunktion (*di controllo*) oder der Überwachung der Exekutive (*di sorveglianza sull'esecutivo*) aus. Uneinigkeit herrscht darüber, was unter Kontrolle zu verstehen sei: Einflussnahme seitens der Opposition[430], Partizipation durch das Volk,[431] Zeitverschwen-

---

421 Seit den 1970er Jahren werden Debatten über die Reform der staatlichen Institutionen geführt. Angestrebt wird auch die Föderalisierung des Landes, die das Senat in einer Länderkammer nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates umwandeln soll. Bis heute ist diese vorgeschlagene Reform auf dem Papier geblieben.

422 Helms, Ludger: Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas, in: *ZParl*, 2/2005, S. 390-410, hier: S. 401f.

423 Mattarella, Sergio: Das Zweikammersystem in Italien, in: AöR 108 (1983), S. 370ff., hier: S. 372 zitiert nach Voßkamp, Ute: Instabilität und Regierbarkeit. Eine Analyse der italienischen Verfassung, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles 2001, S. 28.

424 Diese verspotteten die Zweite Kammer als „Angstkammer" („*Camera della paura*"), vgl. Voßkamp, S. 28, FN 130.

425 Voßkamp, S. 30.

426 Voßkamp, S. 32.

427 Ungari, Paolo: I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia, in: Il Regolamento della Camera dei Deputati, Rom 1964, S. 41ff.

428 Chimenti, Carlo: Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Mailand 1974, S. 3.

429 Chimenti, Carlo, S. 13.

430 Chimenti, Carlo, S. 13.

431 Chimenti, Carlo, S. 14.

dung,[432] juristische Kontrolle seitens der *Corte Costituzionale*[433] oder die öffentliche Meinung.[434] Sicher ist, dass die Kontrolle eine untergeordnete Rolle gegenüber der Gesetzgebung und der politischen (Aus)Richtung einnimmt („*funzione di rilievo indubbiamente minore rispetto alla legislazione e all'indirizzo politico*"[435]). Jedenfalls muss es sich bei der Kontrolle immer um eine nachgelagerte Aktion handeln, die keine Berührungspunkte oder Schnittmengen mit dem zu kontrollierenden Gegenstand aufweist.[436]

Hervorzuheben in dem parlamentarischen Entscheidungsprozess sind die Ausschüsse (*commissioni parlamentari*), wovon beide Kammern derzeit je 14 ständige Ausschüsse (*commissioni permanenti*) zählen. Sonderausschüsse können gemäß Art. 82 *Cost.* ad hoc einberufen werden.

Im Senat existieren darüber hinaus drei Sonderausschüsse (*commissioni straordinarie e speciali*), drei extralegislative parlamentarische Räte (*giunte parlamentari*), drei Untersuchungsausschüsse (*commissioni d'inchiesta*) sowie fünf interne Entscheidungsgremien (*organismi interni e di garanzia*).[437]

Zu den gemeinsamen Ausschüssen (*commissioni congiunte*) zählen drei bikamerale Ausschüsse: jene, die von der Verfassung oder von Verfassungsgesetzen vorgesehen sind (*Commissioni direttamente previste dalla Costituzione o da leggi costituzionali*), Leitungs-, Überwachungs- und Kontrollausschüsse (*Commissioni d'indirizzo, vigilanza e controllo*) sowie konsultative Ausschüsse, die qua Gesetz einberufen wurden (*Commissioni consultive, istituite con legge per l'esame di specifici atti del Governo*).

Drei parlamentarische Reformkommissionen zur Erhöhung der parlamentarischen Effizienz, den Ausbau repräsentativer Funktionen und Stärkung direktdemokratischer Mechanismen scheiterten in den Jahren 1985 (unter den Vorsitz des Liberalen Aldo Bozzi), 1993 (unter Ciriaco De Mita (DC) und Nilde Iotti (PCI)) sowie 1997 (unter Massimo D'Alema (DS)).

Bei der Gesetzgebung sind beide Kammern völlig gleichberechtigt (Art. 70 *Cost.*). Haben beide Kammern einen Gesetzesbeschluss einheitlich gefasst,[438] so muss er dem Staatspräsidenten zur Unterzeichnung vorgelegt werden, um rechtskräftig zu werden. Das Gesetz wird dann innerhalb eines Monats nach Verabschiedung verkündet (Art. 73 *Cost.*), im Gesetzblatt der Italienischen Republik (*Gazzetta Ufficiale*) veröffentlicht und in die Amtliche Gesetzblattsammlung (*Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti*) übernommen. Der Staatspräsident kann vor der Verabschiedung des Gesetzes die Kammern zu einer Neuabstimmung auffordern, er muss allerdings bei erneuter Verabschiedung das Gesetz dann erlassen (Art. 74 *Cost.*). So gesehen unterliegt die Gesetzesgebung dem Vorbehalt eines präsidentiellen Vetos.

---

432 Chimenti, Carlo, S. 15.

433 Chimenti, Carlo, S. 15.

434 Chimenti, Carlo, S. 15.

435 Chimenti, Carlo, S. 169.

436 Lange Tradition hat das absolute Desinteresse seitens der Opposition, Kontrolle auszuüben. Das ISLE (*Istituto per la documentazione e gli studi legislativi*) geht sogar soweit und behauptet, die Opposition habe lediglich ein „platonisches" Interesse an der parlamentarischen Kontrolle geäußert, ohne jemals Fakten zu schaffen, siehe: ISLE (Hrsg.): Indagine sulla funzionalitá del Parlamento, Milano 1968, S. 359ff. Kontrolle findet in Italien seit jeher nicht in der parlamentarischen Arena statt, sondern wird von außenstehenden, unabhängigen Institutionen ausgeübt.

437 Siehe: http://www.senato.it/commissioni/27826/commissionicopertina.htm, letzter Abruf am 20.3.2012.

438 Die bei jeder Kammer eingebrachten Gesetzesvorlagen werden zuerst von einem Ausschuss und dann von der Kammer selbst Artikel für Artikel überprüft und durch eine Schlussabstimmung angenommen (Art. 71,1 *Cost.*).

In Ausnahmefällen wird die Gesetzesgebung an die Regierung delegiert, die gemäß des Ermächtigungsgesetzes in eigener Verantwortung gesetzesvertretende Dekrete (*decreti legislativi*) erlässt. Diese Ermächtigung ist zeit- und gegenstandsbegrenzt.[439]

Die Gesetzesinitiative steht der Regierung, den Fraktionen, einzelnen Abgeordneten, der Nationale Rat für Wirtschaft und Arbeit (C.N.E.L., *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*) (zu Fragen der Wirtschaft) und den Kommunal- bzw. den Regionalräten (zu bestimmten Provinzialfragen) sowie dem Volk (*„mittels einer in Artikeln abgefaßten Gesetzesvorlage, die von mindestens fünfzigtausend Wählern einzureichen ist"*, Art. 71,2 *Cost.*) zu.

Gesetze der Verfassungsrevision, Verfassungsgesetze sowie verfassungsändernde Gesetze müssen von beiden Kammern in zwei (mit einer Zwischenzeit von mindestens drei Monaten) aufeinanderfolgenden Beratungen angenommen und von der absoluten Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung genehmigt werden. Wenn innerhalb von drei Monaten nach deren Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500.000 Wähler oder fünf Regionalräte ein Referendum anberaumen, werden besagte Gesetze einem solchen unterworfen. Im Falle eines Scheiterns des Referendums wird das Gesetz nicht verkündet.

Ein Referendum findet nicht statt, wenn die Mitglieder beider Kammern das Gesetz bei der zweiten Abstimmung mit Zweidrittelmehrheit annehmen (Art. 138 *Cost.*).

Eine Konfliktregelungsinstanz zwischen den beiden Kammern (analog zum deutschen Vermittlungsausschuss) gibt es nicht. Dies hat zur Folge, dass bei der Gesetzgebung, im Falle einer Nichteinigung der Kammern, wichtige Gesetzesvorhaben aus zeitlichen und taktischen Gründen verschleppt werden können, indem sie hin- und hergeschoben werden. Dieses Verfahren, bekannt als Navette-System, ist eine Art *„parlamentarisches Tischtennisspiel"*,[440] bei welchem die Entwürfe zwischen den beiden Kammern solange hin und her pendeln, bis die Voten der beiden Häuser des Parlaments übereinstimmen und das obligatorische Doppelvotum erreicht wird.[441]

Da jedem Parlamentarier das Recht zusteht, einen Änderungsantrag zu formulieren (*„potere di emendamento"*), kann der Gesetzgebungsprozess sehr in die Länge gezogen werden, zur Not sogar bis zum

---

439 Art. 76 *Cost.*: *„Die Ausübung der gesetzgebenden Tätigkeit darf nicht der Regierung übertragen werden, außer unter Festlegung von Grundsätzen und Richtlinien und nur für begrenzte Zeit und bestimmte Gegenstände." und Art. 77 Cost.: „Die Regierung darf ohne Ermächtigung der Kammern keine Verordnungen erlassen, welche die Kraft eines ordentlichen Gesetzes haben. Wenn die Regierung in Fällen außerordentlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit unter ihrer Verantwortung vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft trifft, so muß sie diese am gleichen Tage den Kammern zur Umwandlung vorlegen, die - auch wenn sie aufgelöst sind - eigens zu diesem Zwecke einberufen werden und innerhalb von fünf Tagen zusammentreten. Die Verordnungen verlieren ihre Wirksamkeit rückwirkend, wenn sie nicht innerhalb von sechzig Tagen nach ihrer Veröffentlichung in Gesetz umgewandelt werden. Die Kammern können jedoch durch Gesetz die Rechtsverhältnisse regeln, welche auf Grund der nicht umgewandelten Verordnungen entstanden sind."*

440 Der abweichende Beschluss zu einer Gesetzesvorlage seitens der zweitberatenden Kammer führt dazu, dass die Vorlage der Initiativkammer zurückgesandt wird. Die Abgeordnetenkammer berät sich dann erneut und fällt dann einen Entscheid. Das Ergebnis dieses Entscheids kann mit der ursprünglichen Vorlage übereinstimmen, inhaltlich dem Gesuch der Zweiten Kammer folgen oder eine Kompromisslösung darstellen. Diese Prozedur kann bis zu einer endgültigen Beschlussfassung unbegrenzt durchgeführt werden, vgl. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Hans Albrecht: Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer, Tübingen 1958, S. 45ff., zitiert von Haro Reyes, Dante: Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Vereinigten Mexikanischen Staaten, Berlin 2003, S. 153.

441 Im Prinzip erhöht die doppelte Kontrolle bei diesem Verfahren die Qualität des legislativen Outputs, da die Mitglieder des Parlaments erneut zur Stellungnahme und Überprüfung ihrer Argumente aufgerufen werden. Dieses Verfahren öffnet jedoch gleichzeitig auch Tür und Tor für das Obstruktionsverhalten von Interessengruppen bzw. deren Vertretern in einer Kammer, die in der anderen Kammer nicht zum Zuge gekommen sind.

Regierungswechsel, bei welchem die an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzesinitiativen verfallen (*effetto ghigliottina*).[442]

Paradoxerweise ist der legislative Output – trotz des administrativen Aufwandes - sehr hoch.

> *„To begin with, the fact that Parliament produces a large amount of legislation may mean that it drives itself hard; but, beyond this, what it works at is not yet clear. Quantity doesn´t stand for quality, and `many laws´ doesn´t mean important laws and extensive agreement. A legislature may give the impression of action by keeping itself busy with a host of trivial and essentially undivisive matters on with a minimum common denominator can be found, while never addressing itself to the crucial issues that divide the political society. The defect is in seeing laws as decision units of equal value in the nature of the matters they regulate. Since they are not, a large legislative output might well appear as suspicious, on the principle that the more laws produced, the pettier their objects and the more superficial the agreement".*[443]

Erzeugt werden die Gesetzesbeschlüsse nicht im Parlament, sondern in den ständigen Fachausschüssen des Parlaments. So muss gemäß Art. 72 *Cost*. jede eingebrachte Gesetzesvorlage, bevor sie von den beiden Kammern überprüft wird, grundsätzlich einem Ausschuss vorgelegt werden, der so zusammengesetzt sein muss, dass er das Verhältnis der Parlamentsfraktionen widerspiegelt. Die Ausschüsse sind sogar berechtigt – neben der Überprüfung (*esame in sede referente*) und der Ausformulierung des Gesetzestextes (*sede redigente*) -, das Gesetz selbständig zu beschließen (*sede deliberante*), ohne es vorher dem parlamentarischen Plenum vorgelegt zu haben.

Als Orte transversaler Verhandlungen zwischen Mehrheit und Opposition wurden diese Fachausschüsse oftmals von den Regierungsparteien für die Beschlüsse von Gesetzen benutzt, welche die Opposition bei einfachen Gegenständen mit begrenzter Reichweite begünstigten, um dann im Gegenzug nach dem „log-rolling"-Prinzip die Zustimmung der Opposition bei wichtigen Gesetzesvorlagen der Regierung im Plenum zu erhalten (*trasformismo*).

Da bis 1988 die überwiegende Anzahl der Gesetzesvorlagen in geheimer Abstimmung beschlossen wurde[444] und es keinen Fraktionszwang gab,[445] mussten Regierungen stets um ihre Mehrheiten bangen. Sogenannte *franchi tiratori*, politische Heckenschützen, stürzten nämlich damit immer wieder missliebige Regierungen.

---

442 Voßkamp, S. 36.

443 Di Palma, Giuseppe: Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament, University of California Press: Berkeley 1977, S. 65f., zitiert in Strenske, S. 19f.

444 Eine weitere Erblast des *Statuto Albertino* (Art. 63/1848), das zwischenzeitlich von Benito Mussolini abgeschafft wurde (1939), um wieder mit der Einführung des republikanischen Staates Anwendung zu finden. Eklatant zugenommen hatten die geheimen Abstimmung nach der Ermordung Aldo Moros (DC) und den Einzug ins Parlament seitens der Radikalen, der Demo-Proletarier und der Grünen. 1988 wurde die offene Abstimmung als Entscheidungsregel der parlamentarischen Versammlung eingeführt (Art. 49 Reg. Camera; Art. 113 Reg. Senato), siehe: Romano, Sergio: Breve storia del voto segreto e del voto palese, in: *Corriere della Sera* vom 14.10.2005, S. 55.

445 Parlamentarier müssen zwar einer Fraktion angehören, können diese aber frei wählen unabhängig von der eigenen Parteizugehörigkeit und sie sogar während der laufenden Legislaturperiode noch wechseln. Voraussetzung für die Gründung einer Fraktion sind mindestens 20 Abgeordnete bzw. 10 Senatoren. „Fraktionslose" Parlamentarier scharen sich in den *„gruppo misto"*. Siehe: Fix, Elisabeth: Italiens Parteiensystem im Wandel: von der Ersten zur Zweiten Republik, 1999 Frankfurt a. M./New York, S. 109.

Zwei Methoden zur Verschaffung von Mehrheiten erwiesen sich als erfolgreich: Koalitionsbildungen, die mehr Akteure umfassten, als für die 50%+1-Regel vonnöten waren, und die sogenannten *leggine* (Mini-Gesetze, Sektorengesetze), welche *„von den (Fach-)Ausschüssen des Parlaments allein und abschließend verabschiedet werden (Art. 72 Cost.)“*.[446] Letztgenannte, die eine sehr ausgedehnte Anwendung fanden, waren oftmals *„nur Gunstbeweise für bestimmte Berufsgruppen“*.[447]
Im Falle von Regierungsvorlagen konnte der amtierende Ministerpräsident den Gesetzentwurf mit einer Vertrauensfrage verknüpfen (die ein Doppelvotum erforderte: eine offene und eine geheime Abstimmung) oder seine Entscheidungen per Dekret direkt in Kraft setzen.
Diese Notverordnungen mit Gesetzeskraft (*decreti legge*)[448] sind seit den 1970er Jahren ein beliebtes gesetzgeberisches Kriseninstrument der Exekutive, um den normalen Weg ins Parlament zu umgehen. Dieser Missbrauch wurde jahrzehntelang von der parlamentarischen Mehrheit stillschweigend geduldet, weil mit ihrer Hilfe die Verschleppung der Gesetzgebung überwunden werden konnte.
Laut *Costituzione* müssen solche Verordnungen binnen 60 Tagen in reguläre Gesetze umgewandelt werden oder sie verlieren rückwirkend ihre Gültigkeit und setzen das Parlament unter Druck, die Policy-Position der Regierung zu wählen, soweit diese noch innerhalb des *Winsets* der Koalition verortet ist. Vor der Alternative stehend, entweder die Regierung zu entlassen oder die „vollendete Tatsache“ zu akzeptieren, wird meistens die zweite Option gewählt, auch wenn sie für die Koalitionspartner unangenehm ist, d.h. der Policy-Präferenz des Ministerpräsidenten entspricht und weit von der idealen Policy-Präferenz der Koalitionspartner entfernt ist. Diese nahezu inflationär angewandte Regierungstechnik ist mitunter als *„Pioggia di decreti legge“* (= Regen von Dekreten) verschrien.[449]

**b) Vetospielerfunktion**

Parlamente sind nicht die eigentlichen Plätze des *Policy-Makings* und obwohl diese in ihren Verfassung eine prominente Rolle einnehmen, unterliegen sie doch in der politischen Realität den großen Parteien und ihrer Machtausübung.

---

446 Abromeit/Stoiber, S. 111.

447 Kreile, Michael: Ein „vollkommenes Zweikammersystem“. Grundzüge der italienischen Verfassung, in: *Das Parlament*, Nr. 36, 1. Sept. 1989, S. 4.

448 „Gesetzesvertretende Verordnungen“ (Art. 77,2 *Cost.*), ohne dass eine Diskussion im Parlament stattfindet. Um einer Inflation von Notverordnungen oder einem Missbrauch zuvorzukommen, muss die Eilverordnung noch am selben Tag beiden Kammern vorgelegt werden.

449 Diese Auswüchse erreichten ihren Höhepunkt in der letzten Legislaturperiode Berlusconis (2008-2011), so dass der Staatspräsident Giorgio Napolitano sich gezwungen sah, die Präsidenten der Abgeordnetenkammer und des Senats, Gianfranco Fini (*AN - Il Popolo della Libertá*) und Renato Schifani (*Popolo della Libertá*), einzuberufen und dem Parlament den nötigen Respekt zu erweisen (*„reclamare il rispetto del Parlamento“*). Allein in der ersten Hälfte der letzten Legislaturperiode von Silvio Berlusconi wurden 40 *decreti legge* erlassen und 12 Vertauensvoten gestellt. Diese sei eine Prozedur, die das Parlament völlig aushöhle und es zu einem *Parlamento-azienda* (= Unternehmen) verkümmern ließe, das nur noch die Entscheidungen der Exekutive ratifizieren soll, in der Berlusconi alle Macht konzentriert, so die Opposition. Berlusconi rechtfertigte das Vorgehen, die *decretazione d'urgenza* (= Notverordnung) anzuwenden, da der normale legislative *iter* (18-24 Monate) fast schon biblische Ausmaße (*„tempi biblici“*) annehme. Die Gesetzesvorschläge der Regierung verschwänden schließlich nur in den Mäandern der Fachausschüsse (*„nei meandri delle commissioni parlamentari“*), siehe: Di Nicola, Primo: „Camere oscure“ in *L'Espresso* vom 6.3.2009 (http://espresso.repubblica.it/dettaglio//2071829, letzter Zugriff am 22.3.2012) und Ulrich, Stefan: Italien und die Demokratie. Nachhilfe für den Cavaliere, in: *Sueddeutsche.de* vom 8.10.2008 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-und-die-demokratie-nachhilfe-fuer-den-cavaliere-1.522772), letzter Abruf am 24.3.2012.

Tsebelis geht in seiner Theorie ausführlich auf die Besonderheiten des Bikameralismus ein. Für ihn zählen Parlamente und Regierungen zu den institutionellen Vetospielern, die verfassungsrechtlich verankert sind und sich in der Kategorie der kollektiven Vetospieler einordnen lassen.

Die zweite Kammer der Legislative wird bei Tsebelis nicht als eigenständiger, zusätzlicher Vetospieler gezählt, da sie nicht über eine faktische Vetomacht verfügt. Sie wird absorbiert. Dies kann in den Entscheidungs-/Abstimmungsprozessen zuweilen zu Problemen führen, da jeder einzelne Abgeordnete auch ein individueller Vetospieler ist, der selbst über einen Idealpunkt in einem bestimmten Politikfeld verfügt.

Bei internen kollektiven Entscheidungen kann der einzelne Vetospieler kaum seine eigene Position durchzusetzen, gleichwohl wird seine Position durch den internen Entscheidungsprozess (sei dieser einstimmig, mit qualifizierter oder einfachen Mehrheit erfolgt) bestimmt. Allerdings, wenn Entscheidungen nicht einstimmig getroffen werden, und somit nicht von allen Einheiten des kollektiven Vetospielers getragen werden, ist die Position des kollektiven Vetospielers im politischen Willensbildungsprozess nicht ganz widerspruchsfrei.[450] Voraussetzung für parteipolitsch konformes Abstimmungsverhalten ist die interne Kohäsion (zur Not durch den Fraktionszwang herbeigeführt).

Im italienischen Fall greift die *absorption rule* nicht, weil die Abgeordnetenkammer und der Senat sich gegenseitig sehr wohl blockieren können. Sie sind als unterschiedliche Vetospieler anzusehen, auch wenn die Regierung auf das Vertrauen beider Kammern angewiesen ist und diese sich von der pateipolitischen Zusammensetzung kaum unterscheiden.

Im Dreiergespann Regierung-Deputiertenkammer-Senat sind als wesentliche institutionelle Vetospieler die jeweiligen Mehrheiten im Senat und in der Abgeordnetenkammer sowie die Regierung selbst herauszufiltern.

Die Regierung hat darüber hinaus mit dem Notverordnungsrecht und der Vertrauensfrage die Möglichkeit, die Rolle des Agenda-Setters zu übernehmen. Möglichkeiten, von der vor allem die jüngsten Regierungen Berlusconi zunehmend regelmäßig Gebrauch machten. Mit Hilfe der Notverordnungen kann die Regierung genauso wie mit der Vertrauensfrage beliebige Policy-Entscheidungen innerhalb des *Winsets* von Senat und Deputiertenkammer anvisieren. Im Gegensatz zur Vertrauensfrage geschieht die Erlassung von *decreti legge* ohne vergrößertes Risiko einer Regierungsauflösung.

Dem Senat und der Deputiertenkammer kommt im Fall der *decreti legge* die Rolle eines externen Vetospielers zu, der nach 60 Tagen lediglich zustimmen oder ablehnen kann.

Nach Tsebelis´ Diktion sind die beiden Häuser des Parlaments zwei institutionelle Vetospieler, die nach der der *unanimity rule*, also einvernehmlich entscheiden.[451]

Diese institutionellen Vetospieler bilden ihre Policy-Position jeweils durch Mehrheit, also der *yolk* der Medianpositionen im Parlament, wobei diese Mehrheit sich in der Regel nicht als Präferenz des Medianwählers unter den Abgeordneten, sondern durch eine Koalition von Parteien – die jeweils wieder einvernehmlich nach der *unanimity rule* entscheiden – bildet.

---

450 Tsebelis 2002, S. 18 und 39.

451 Zucchini, Francesco: Veto players e integrazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXXI, Nr. 1, April 2001, S. 109-137, hier: S. 111.

Bei stabilen Koalitionen in beiden Kammern liegen somit die Policy-Positionen der beiden Kammern innerhalb des *Winsets* der beteiligten Regierungsparteien. In der Praxis kommt es aber oftmals auch bei parteipolitisch gleichen Mehrheiten der Kammern zu Differenzen: Die Deputiertenkammer und der Senat müssen bei regulären Gesetzen als zwei unterschiedliche Vetospieler gezählt werden, die sich gegenseitig sehr wohl blockieren können und dies auch tun, so dass Regierungsvorlagen nicht immer eine Mehrheit finden.[452] Die *absorption rule,* die angewendet werden könnte, wenn Senat und Deputiertenkammer durch die Koalitionen eine identische Position einnähmen, kommt deswegen nicht notwendig zum Tragen. Der Ministerpräsident kann in diesem Bild zweier Vetospieler jedoch als Agenda-Setter die eigene Policy-Präferenz sowohl durch das Mittel der Vertrauensabstimmung als auch durch Rechtsdekrete verwirklichen.

Sofern die Policy-Präferenz der Regierung den *Status Quo* schlägt und sich diese Position innerhalb des *Winsets* der beiden Kammern befindet, kann die Vertrauensfrage diese Policy-Präferenz durchsetzen.

Im Falle der Rechtsdekrete verbessert sich die Position, da das Rechtsdekret den *Status Quo* verändert. Der *Status Quo ante* wird somit zur neuen Policy-Position, das Rechtsdekret zum *Status Quo*. Der *Status Quo ante* wird von den beiden Kammern folglich nur dann gewählt, wenn sich die Policy-Position des Rechtsdekrets außerhalb des *Winsets* der beiden Kammern befindet und der *Status Quo ante* innerhalb des *Winsets* des Parlaments.[453]

Für Überlegungen über die Policy-Positionen der beiden Kammern, die Distanzen voneinander, die Position der Regierung und die Möglichkeit von *Policy-Change* ist jedoch von der Frage nach der Zusammensetzung der jeweiligen Parlamentsmehrheit von Bedeutung, d.h. wie viele und welche Parteien bilden die Regierung, wie weit sind die jeweiligen Policy-Positionen der Parteien voneinander entfernt und handelt es sich ggf. um eine Mehrheitskoalition oder eine Minderheitsregierung. Hierfür werden im Folgenden die Parteien und deren Konstellationen im Hinblick auf die Zusammensetzung der Vetospieler in Italien genauer betrachtet.

#### *8.1.1.2 Regierung*

Seit November 2011 ist ein (katholisch-liberalkonservatives) Technokraten-Kabinett, angeführt von dem Wirtschaftsprofessor und ehemaligen EU-Kommissar Mario Monti (parteilos),[454] an der Spitze der italienischen Regierung getreten, um das Land aus der tiefen Schulden- und Wachstumskrise der (fast zwei Jahrzehnte andauernden) Berlusconi-Ära zu führen.[455] Dieses "Kabinett der Fachleute" aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung[456] ist die 63. italienische der Nachkriegsregierung.

---

452 Zucchini, Francesco: Veto players e integrazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXXI, Nr. 1, April 2001, S. 109-137, hier: S. 116.

453 Zucchini, Francesco: Veto players e integrazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano, in: Rivista Italiana di Scienza Politica, a. XXXI, Nr. 1, April 2001, S. 109-137, hier: S. 118.

454 Mario Monti war von 1989 bis 1994 Präsident der *Università Bocconi di Milano*, von 1995 bis 1999 EU-Kommissar für den Binnenmarkt und bis 2004 Kommissar für den Wettbewerb. Seit dem 9.11.2011 ist er Senator auf Lebenszeit.

455 Der Präsident der Republik Giorgio Napolitano hatte die Berlusconi-Regierung gedrängt, die von der EU verlangten Maßnahmen zur Schuldenbekämpfung in Angriff zu nehmen. Er war auch derjenige, der Mario Monti als Kopf einer Expertenkommission ins Gespräch brachte und ihn kurzerhand zum Senator auf Lebenszeit ernannte, um ihn politisch zu stärken.

456 Expertenregierungen sind kein Novum in der Geschichte des modernen Italiens: Bereits 1993 war der ehemalige Zentralbankchef Carlo-Azeglio Ciampi und 1995 (Ciampis Nachfolger an der Spitze der Zentralbank) Lamberto Dini jeweils mit der Bildung einer neuen Regierung beauftragt worden; Bachstein, Andrea: Monti benennt neues Kabinett Italiens. Experten ohne politischen Ballast, in: *Sueddeutsche.de* vom 17.11.2011 (URL:

Der ausscheidende Ministerpräsident, der 75-jährige Medienzar und Milliardär Silvio Berlusconi, hatte 17 Jahre lang die italienische Politik aufgemischt und geprägt. Anfang der 1990er Jahren, nach der Implosion der alten politischen Klasse, war er noch zur Leitfigur eines liberalen Reformismus aufgestiegen. Dennoch setzte er keine einzige der 1994 angekündigten Reformen um. Lediglich Gesetze, die Ad-Personam oder Ad-Unternehmen bezeichnet werden könnten, wurden im Parlament diskutiert und verabschiedet.[457] Paradoxerweise ist Berlusconi ausgerechnet auf dem Parkett der Finanzmärkte geschlagen worden, wo er sich am sichersten fühlte.

Die Exekutivgewalt wird in Italien vom Staatspräsidenten und von der Regierung (*governo*) im engeren Sinne ausgeübt (Art. 92 *Cost.*).

Der Regierung oder Ministerrat (*consiglio dei ministri*) steht der Ministerpräsident (*presidente del consiglio*) vor, der über keinerlei Richtlinienkompetenz verfügt. Die allgemeinen Richtlinien werden nämlich vom Ministerrat als Ganzes bestimmt. Der Premier ist somit ein *primus inter pares* im Kabinett: Ihm werden keine privilegierten Kompetenzen zugestanden und er steht in keinem übergeordneten Verhältnis zu den Ministern.[458] Er leitet die allgemeinen Richtlinien der Regierung, übernimmt dafür die Verantwortung, wahrt die Einheitlichkeit der Ausrichtung in Politik und Verwaltung und koordiniert die Ministerien (Art. 95 *Cost.*).

Im Gesetzgebungsprozess bereitet die Regierung die Gesetzesentwürfe vor, die dem Parlament weitergeleitet werden, sie kann Notverordnungen erlassen und sie wird vom Parlament (durch Ermächtigungsgesetze) mit der Ausarbeitung von Gesetzen beauftragt.

Die Exekutive erhält erhebliche Handlungskompetenzen durch die *decreti legislativi* oder *decreti delegati*, durch welche das Parlament die Regierung zum Erlass von Gesetzen ermächtigt, durch die Notver-

---

http://www.sueddeutsche.de/politik/montis-kabinett-experten-ohne-politischen-ballast-1.1191290, letzter Abruf am 30.3.2012).

457 Dazu zählen: *„Das Biondi-Dekret (1994), das Tremonti-Gesetz (1994), das Maccanico-Gesetz (1997), das Gesetz zur Rettung des Senders Rete 4 (1999), das Gesetz zur Trennung der Zuständigkeiten von Untersuchungsrichter und Vorverhandlungsrichter (1999), das Gesetz zur Berücksichtigung ausländischer Beweismittel (2001), das Gesetz zur Bilanzfälschung (2002), der europäische Haftbefehl (2001), dem Italien als einziges Land Europas nicht zugestimmt hat, der Regierungsbeschluss zur Richterversetzung (2001), das Cirami-Gesetz (2002), der Schiedsspruch Maccanico-Schifani (2003), das Ex-Cirielli-Gesetz zur Verkürzung der Verjährungsfristen (2005), der Straferlass bei Rückzahlung von Steuerschulden (2002), der Straferlass für Mitangeklagte (2003), das Pecorella-Gesetz (2006), das Frattini-Gesetz (2002), das Gasparri-1-Gesetz (2003), das Berlusconi-Gesetz zur Rettung von Rete 4 (2003), das Gasparri-2-Gesetz (2004), das »Staatsdecoder«-Gesetz, eine versteckte Subvention der von Berlusconis Bruder Paolo vertriebenen TV-Decoder (2004), das Gesetz »Salva-Decoder« zugunsten von Berlusconis Sendergruppe Mediaset (2003), das Gesetz »Salva-Milan« (2002), das Gesetz »Salva diritti-tv« zur Regelung von Übertragungsrechten (2006), das Erbschaftsteuergesetz (2001), das Gesetz zur Senkung des Steuersatzes (2004), das Gesetz zum steuerfreien Wertzuwachs (2003), der Erlass zu illegalen Bautätigkeiten (2004), das Gesetz »Ad Mediolanum« zugunsten von Berlusconis gleichnamiger Finanzgesellschaft (2005), das Gesetz »Ad Mondadori«-1 zugunsten des Berlusconi-Verlages Mondadori (2005), das Gesetz »Ad Mondadori«-2 (2005), das Straferlassgesetz (2006), der Alfano-Schiedsspruch (2008), das Gesetz zur Mehrwertsteuererhöhung für das TV-Unternehmen Sky (2008), das Gesetz für weniger Werbespots bei Sky (2009), das Gesetz zur Erhöhung des Eigenaktienanteils (2009), das Gesetz zur »rechtmäßigen Verhinderung«, das dem Premier Berlusconi Straffreiheit gewährt (2010).“*, siehe: Saviano, Roberto: Ein Traum aus Lügen. Nach Berlusconi. Warum man wachsam bleiben muss, in: *DIE ZEIT* vom 17.11.2011, S. 7.

458 Was auch bedeutet, dass er keine unliebsame Minister entlassen kann. Einzige Ausnahmen: 1993 entließ Carlo Azeglio Ciampi ein Untersekretär und 2002 forderte Silvio Berlusconi wegen europapolitischer Differenzen den Rücktritt des parteilosen Außenministers Renato Ruggiero, siehe: Trautmann, Günter/Ullrich, Hartmut: Das politische System Italiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden $^{3}$2006, S. 553-607, hier: S. 562.

ordnungen (*decretazioni d'urgenza*) sowie durch die Vertrauensfrage, von der allein Berlusconi in seiner Amtszeit 51 Mal Gebrauch machte.[459]

Die relativ schwache Stellung der Regierung war von den Verfassungsvätern, nach den Erfahrungen mit dem Faschismus, absichtlich gewollt. Ihr Ziel war es, ein effektives System der gegenseitigen Kontrolle der Verfassungsorgane untereinander zu schaffen.

Nach Neuwahlen oder Regierungskrisen konsultiert der Staatspräsident die Präsidenten beider Kammern, den ehemaligen Staatspräsidenten und die Fraktionsvorsitzende der im Parlament vertretenen Parteien und beauftragt den aussichtsreichsten Kandidaten mit der Regierungsbildung.[460] Wobei „aussichtsreich" bedeutet, dass der Kandidat eine parlamentarische Mehrheit hinter sich bringen und das Vertrauen beider Kammern gewinnen kann.

Nach erfolgreichem Abschluss der Konsultationen legt der designierte Ministerpräsident (*presidente incaricato*) dem Staatspräsident eine Liste der Minister für die neue Regierung vor. Der neue Ministerrat muss sich dann innerhalb von zehn Tagen mit ein Regierungsprogramm der Vertrauensabstimmung in beiden Kammern des Parlaments stellen. Diese können ihr aber auch einzeln je mit einfacher Mehrheit das Vertrauen entziehen. Dazu bedarf es der Unterstützung von mindestens einem Zehntel der Kammer (Art. 94 *Cost.*).

Der Premier kann die Abstimmung über eine Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage kombinieren, wodurch die Regierung im Falle einer Ablehnung mit den Rücktritt droht. Diese Prozedur sollte nicht nur das Gesetzgebungsverfahren beschleunigen, sondern auch ihre eigene parlamentarische Mehrheit inklusive die „Heckenschützen" aus den eigenen Reihen maßregeln.

Seit der Errichtung der republikanischen Staatsform bis 1992, als die sogenannte „Erste Republik" im Parteispenden- und Bestechungsskandal versank, erlebte Italien zahlreiche Regierungswechsel, da sich die Kabinette im Takt weniger Monate ablösten. Bis zu Berlusconis Aufstieg wurde die Überlebensdauer von italienischen Regierungen in Wochen oder Monaten bemessen. Insgesamt blieb der *Cavaliere* 3.341 Tage lang Ministerpräsident. Keiner vor ihm hatte jemals eine ganze Legislaturperiode durchgehalten.

Die Kurzlebigkeit der Regierungen war vor allem der Parteienzersplitterung und -polarisierung sowie (bis 1992) der Gegensätze innerhalb der *Democrazia Cristiana* geschuldet: Wenn ein Flügel der DC das Parteisekretariat umwerfen wollte, griff er es nicht direkt an, sondern brachte die gesamte Regierungsmehrheit in Schwierigkeiten.[461] Darüber hinaus wurde die Regierungsarbeit durch die knappen Mehrheitsverhältnissen erschwert, die mitunter zu komplexen Koalitionsabsprachen führten.

Zuweilen machten sich Regierungen regelrecht erpressbar, um ihre Mehrheit im Parlament behalten zu können. Ein Lagerwechsel (*ribaltone*) seitens einer der Koalitionspartner konnte die im Amt stehende Regierung jederzeit zu Fall bringen. Hinzu kommt, dass die italienische Verfassung, im Gegensatz zum

---

459 Badde, Paul: Silvio Berlusconi bringt es auch zum 51. Mal, in: *Welt Online* vom 14.10.2011 (URL: http://www.welt.de/politik/ausland/article13661048/Silvio-Berlusconi-bringt-es-auch-zum-51-Mal.html, letzter Abruf am 5.4.2012).

460 Sollten die Sondierungsgespräche wenig ertragreich sein, vergibt der Staatspräsident einen Erkundungsauftrag (*pre-incarico*), der nicht unbedingt in eine Regierungsbildung mündet, siehe: Trautmann, Günter/Ullrich, Hartmut: Das politische System Italiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 553-607, hier: S. 561ff.

461 Vgl. Lombardo, Antonio: La vera regola delle politiche italiane, in: *Corriere della Sera* vom 5.8.1985, S. 2.

deutschen Grundgesetz (Art. 66), kein konstruktives Misstrauensvotum vorsieht und somit die Chance, der Regierung das Vertrauen zu entziehen, größer ist.

Die *conventio ad excludendum*, die stillschweigende Übereinkunft, den PCI nie an der Regierung zu beteiligen, tat ihr Übriges, da keine der an der Regierung beteiligten kleineren Parteien ernsthaft damit drohen konnte, mit der Opposition koalieren zu wollen, um an die Regierungsmacht zu gelangen.

Trotz alledem war das Land in jenen Jahren von einer „stabilen Instabilität" gekennzeichnet, zumal lediglich der Ministerpräsident, der auch nur seltenst der Vorsitzende der eigenen Partei war, bei internen Meinungsverschiedenheiten nach bewährter „Reise nach Jerusalem"-Manier einfach ausgewechselt wurde, während die anderen Minister weiterhin im Amt blieben.

Eine Sonderrolle nahm in dieser Beziehung das Verwaltungssystem ein,[462] das trotz Regierungsinstabilitäten die Kontinuität im politischen Leben wahrte. Die staatliche Verwaltung in Italien stand, im Gegensatz zu anderen Ländern, nicht außerhalb der parteipolitischen Einflusssphäre. Interessenverflechtungen und -verfilzungen waren an der Tagesordnung. Die Auswüchse dieser besonderen Verbindung zwischen Bürokratie und Parteien bzw. Interessengruppen waren bekannt als *„clientelismo"* und *„lottizzazione"*.[463]

Unter der fast ein halbes Jahrhundert andauernde, praktisch ununterbrochene Einparteienherrschaft der *Democrazia Cristiana* (DC) konnte dieses bürokratische System außerordentlich gut gedeihen und zur politischen Stagnation und Segmentierung der politischen Kultur beitragen. Eine effiziente Kontrolle des *sottogoverno* war weder möglich noch erwünscht, dem Parlament wurde die Kontrolle über diese parastaatliche Institution sogar entzogen.

Wirft man einen Blick auf die Liste der Regierungsmitglieder der italienischen Nachkriegsgeschichte, fällt auch dort eine gewisse Beständigkeit auf. So z. B. war Italiens mächtigster Nachkriegspolitiker Giulio Andreotti (DC), bereits als Mitglied der verfassunggebenden Versammlung an der Erarbeitung der *Costituzione* beteiligt wie auch später an der Ausarbeitung der Römischen Verträge. Sieben Mal war er Regierungschef, in 21 Kabinetten war er als Minister beteiligt, seit 1991 ist er Senator auf Lebenszeit.[464] Die Staatsanwaltschaft ermittelte elf Jahre lang gegen ihn aufgrund seiner Mafiakontakte und des Verdachts auf Verstrickungen mit dem organisierten Verbrechen, aber die zuständigen Gerichte konnten ihn nicht letztinstanzlich verurteilen.[465]

---

462 Als *„sottogoverno"* (= wörtl. „Unterregierung", Regierung unterhalb der Regierung) bezeichnet man jenen parastaatlichen Bereich, in dem einflussreiche Politiker mit öffentlichen Geldern ihren Freunden gutdotierte Posten verschafften. Diese wiederum revanchierten sich durch die Unterstützung der Parteien ihrer Gönner mit den Mitteln ihrer Ämter. Da zu viele Italiener von diesem System profitierten, wagten nicht einmal die Gewerkschaften, es zu durchforsten, siehe auch: Jansen, Christian: Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 113.

463 Von Beyme, Klaus: Das politische System Italiens, Stuttgart 1970, S. 18 und 113ff.

464 Weiteres zu Giulio Andreotti als *„Gallionsfigur katholischer Kreise der Nachkriegszeit"*, siehe: Spagnolo, Gianfranco: Der Fall Andreotti. Ein politischer Prozess oder ein Prozess gegen einen Politiker?, in: Neuschäfer, Anne/Baum, Richard (Hrsg.): L´Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens, Bonn 2003, S. 113-130, hier: S. 115ff, sowie „Beelzebubs öffentliche Seligsprechung" in: *FR* vom 12.11.1999, S. 8, „Italiens geheimnisvolle Eminenz", in: S*ueddeutsche.de* vom 14.12009 (URL: http://sueddeutsche.de/politik/696/454379/text.html, letzter Zugriff am 14.1.2009), „Die Macht verschleißt nur den, der sie nicht hat", in: *Tagesschau.de* vom 14.1.2009 (URL: http://www.tagesschau.de/ausland/andreotti100.html, letzter Zugriff am 14.1.2009).

465 Giulio Andreotti wurde zusammen mit dem sizilianischen Mafioso Gaetano Badalamenti am 17.11.2002 in zweiter Instanz zu 24 Jahren Haft für die Ermordung des Journalisten Mino Pecorelli verurteilt. Das Oberste Kassationsgericht sprach ihn in der Berufungsverhandlung am 30.10.2003 vom Mordvorwurf wieder frei *"aus Mangel an Beweisen und Tatmotiven"*, siehe: „Freispruch für Andreotti", in: *Corriere.it* vom 31.10.2003 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-freispruch-fuer-andreotti-1.872810, letzter Abruf am 4.4.2012).

Auch das Beispiel Silvio Berlusconis deutet darauf hin, dass in Italien nicht von instabilen Machtverhältnissen ausgegangen werden muss. Die Regierungen des *Cavaliere* gelten als *„Fortsetzung der Ersten Republik mit anderen Mitteln“*.[466]

Zwar konnte das Land durch einen rigorosen Sparkurs der Währungsunion beitreten, die Staatsbetriebe wurden teilweise privatisiert, aber eine Verfassungsreform großen Maßstabs blieb aus.

Prägend für Berlusconis Regierungen war die Machtkonzentration, die Missachtung des Parlaments durch Fernbleiben der Regierung von der Beratung wichtiger Gesetze, die weiterhin bestehende Fragmentierung des Parteiensystems, die Diskreditierung der Untersuchungsrichter und Staatsanwaltschaften, die er spöttisch als *„toghe rosse“* (= rote Talare, rot, weil sie angeblich bolschewistisch verseucht seien) bezeichnet, die Unterwerfung des staatlichen Fernsehsenders RAI sowie die permanenten Abwehrkämpfe gegen juristische Kontrollen von seinen wirtschaftlichen und politischen Tätigkeiten.[467,468]

Die von ihm auf dem Weg gebrachte *„erweiterte Parlamentarierimmunität, die Straftaten auch außerhalb der politischen Tätigkeit straffrei machen soll“* wurde mehrfach vom Verfassungsgericht aufgehoben und in veränderter Form neu beschlossen.[469]

Zusammen mit der Einführung des neuen Wahlrechts (erstmals angewendet 2006), das durch die Abschaffung der Präferenzstimme weitestgehend die Festsetzung der Kandidatenliste durch die Parteiführung erlaubt, ergab sich ein quasi-monarchistischer Führungsstil Berlusconis, der auf diese Weise beliebig Freunde, Angestellte oder Starlets ins Parlament befördern konnte.[470]

Für die Stabilisierung der Machtstrukturen sind nicht nur die Vergabe der Ministerposten bzw. die Listenzusammenstellung von Bedeutung, sondern auch die mit einer Regierungsbeteiligung verbundenen Einflussmöglichkeiten für die Parteien. So ist die Möglichkeit gegeben, über die Bildung der Kabinette eigene Parteimitglieder an die Schaltstellen der Macht zu bringen. Darüber hinaus haben es die Parteien auch verstanden, den öffentlichen Dienst zu politisieren und mit Hilfe der im öffentlichen Dienst tätigen Parteimitglieder besser ihre Ziele durchzusetzen.

| | ***Amtszeit*** | ***Regierung/amtierender Ministerpräsident*** | ***Tage in Amt*** |
|---|---|---|---|
| 1. | 13. Juli 1946 – 28. Januar 1947 | Regierung: De Gasperi II<br>Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC) | 204 |
| 2. | 2. Februar 1947 – 31. Mai 1947 | Regierung: De Gasperi III<br>Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC) | 118 |
| 3. | 31. Mai 1947 – 23. Mai 1948 | Regierung: De Gasperi IV | 358 |

466 Hausmann, Friederike; Schmidt, Helmut; Weizsäcker, Richard von (Hrsg.): Italien, München 2009, S. 197ff.

467 Polaczek, Dietmar: „Richterbestechung. Berlusconi und die Justiz. Cesare Previtis Verurteilung“, in: *FAZ* vom 2.5.2003, S. 33.

468 „Berlusconis Pianisten. Gewaltenteilung? Das ist doch völlig unitalienisch gedacht“ in *FAZ* vom 7.11.2002, S. 33. Die *„legge Cirami“*, welche die Verlegung des Gerichtsortes von Prozessen bei bloßem Verdacht auf Richterbefangenheit an einen vom Angeklagten gewünschten Ort erzwingt, wurde am 5.11.2002 mit 310 Ja-Stimmen, vorwiegend von Abgeordneten der *Casa della Libertá*, bei Enthaltung von Gaetano Pecorella, Präsident der Justizkommission, und vier Gegenstimmen, beschlossen, während die gesamte Opposition die Abstimmung verweigerte, siehe auch: Urbat, Jens: Rechtspopulisten an der Macht: Silvio Berlusconis Forza Italia im neuen Parteiensystem, Hamburg 2007, S. 442ff.

469 Das Gesetz vom 18. Juni 2003 gewährt den fünf höchsten Repräsentanten des Staates Immunität für die gesamte Dauer ihrer Amtszeit, die Ausdehnung des Gesetzes erlaubt auch dem einfachen Abgeordneten Berlusconi im Fall des Regierungswechsels, neben der politischen Tätigkeit straffrei handeln zu können. *„Er sei den Wählern verantwortlich, nicht den Richtern“*, so die Begründung des Gesetzes durch den Ministerpräsidenten.

470 „Ich bin wie die gute Fee: Sie waren Mäuschen und ich verwandelte sie in Parlamentarier.“ „Land unter“, in: *Süddeutsche Zeitung Magazin*, Heft 7/2009 (URL: http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/28153, letzter Zugriff am 12.2.2009).

| | *Amtszeit* | *Regierung/amtierender Ministerpräsident* | *Tage in Amt* |
|---|---|---|---|
| 4. | 23. Mai 1948 – 14. Januar 1950 | Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC)<br>Regierung: De Gasperi V | 601 |
| 5. | 27. Januar 1950 – 19. Juli 1951 | Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC)<br>Regierung: De Gasperi VI | 538 |
| 6. | 26. Juli 1951 – 7. Juli 1953 | Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC)<br>Regierung: De Gasperi VII | 712 |
| 7. | 16. Juli 1953 – 2. August 1953 | Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC)<br>Regierung: De Gasperi VIII | 17 |
| 8. | 17. August 1953 – 12. Januar 1954 | Ministerpräsident: Alcide De Gasperi (DC)<br>Regierung: Pella | 148 |
| 9. | 18. Januar 1954 – 8. Februar 1954 | Ministerpräsident: Giuseppe Pella (DC)<br>Regierung: Fanfani I | 15 |
| 10. | 10. Februar 1954 – 2. Juli 1955 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Scelba | 507 |
| 11. | 6. Juli 1955 – 15. Mai 1957 | Ministerpräsident: Mario Scelba (DC)<br>Regierung: Segni I | 679 |
| 12. | 19. Mai 1957 – 1. Juli 1958 | Ministerpräsident: Antonio Segni (DC)<br>Regierung: Zoli | 408 |
| 13. | 1. Juli 1958 – 15. Februar 1959 | Ministerpräsident: Adone Zoli (DC)<br>Regierung: Fanfani II | 229 |
| 14. | 15. Februar 1959 – 23. März 1960 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Segni II | 402 |
| 15. | 25. März 1960 – 26. Juli 1960 | Ministerpräsident: Antonio Segni (DC)<br>Regierung: Tambroni | 123 |
| 16. | 26. Juli 1960 – 21. Februar 1962 | Ministerpräsident: Fernando Tambroni (DC)<br>Regierung: Fanfani III | 575 |
| 17. | 21. Februar 1962 – 21. Juni 1963 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Fanfani IV | 485 |
| 18. | 21. Juni 1963 – 4. Dezember 1963 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Leone I | 166 |
| 19. | 4. Dezember 1963 – 22. Juli 1964 | Ministerpräsident: Giovanni Leone (DC)<br>Regierung: Moro I | 231 |
| 20. | 22. Juli 1964 – 23. Februar 1966 | Ministerpräsident: Aldo Moro (DC)<br>Regierung: Moro II | 550 |
| 21. | 23. Februar 1966 – 24. Juni 1968 | Ministerpräsident: Aldo Moro (DC)<br>Regierung: Moro III | 852 |
| 22. | 24 Juni 1968 - 12 Dezember 1968 | Ministerpräsident: Aldo Moro (DC)<br>Regierung: Leone II | 171 |
| 23. | 12. Dezember 1968 – 5. August 1969 | Ministerpräsident: Giovanni Leone (DC)<br>Regierung: Rumor I | 239 |
| 24. | 5. August 1969 – 23. März 1970 | Ministerpräsident: Mariano Rumor (DC)<br>Regierung: Rumor II | 234 |
| 25. | 27. März 1970 – 6. August 1970 | Ministerpräsident: Mariano Rumor (DC)<br>Regierung: Rumor III | 132 |
| 26. | 6. August 1970 – 17. Februar 1972 | Ministerpräsident: Mariano Rumor (DC)<br>Regierung: Colombo | 560 |
| 27. | 17. Februar 1972 – 26. Juni 1972 | Ministerpräsident: Emilio Colombo (DC)<br>Regierung: Andreotti I | 130 |
| 28. | 26. Juli 1972 – 7. Juli 1973 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Andreotti II | 376 |
| 29. | 7. Juli 1973 – 14. März 1974 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Rumor IV | 250 |
| 30. | 14. März 1974 – 23. November 1974 | Ministerpräsident: Mariano Rumor (DC)<br>Regierung: Rumor V | 254 |
| 31. | 23. November 1974 – 12. Feb. 1976 | Ministerpräsident: Mariano Rumor (DC)<br>Regierung: Moro IV | 446 |

| | *Amtszeit* | *Regierung/amtierender Ministerpräsident* | *Tage in Amt* |
|---|---|---|---|
| 32. | 12. Februar 1976 – 29. Juli 1976 | Ministerpräsident: Aldo Moro (DC)<br>Regierung: Moro V | 168 |
| 33. | 29. Juli 1976 – 11. März 1978 | Ministerpräsident: Aldo Moro (DC)<br>Regierung: Andreotti III | 590 |
| 34. | 11. März 1978 – 20. März 1979 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Andreotti IV | 374 |
| 35. | 20. März 1979 – 4. August 1979 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Andreotti V | 137 |
| 36. | 4. August 1979 – 4. April 1980 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Cossiga I | 244 |
| 37. | 4. April 1980 – 18. Oktober 1980 | Ministerpräsident: Francesco Cossiga (DC)<br>Regierung: Cossiga II | 197 |
| 38. | 18. Oktober 1980 – 26. Juni 1981 | Ministerpräsident: Francesco Cossiga (DC)<br>Regierung: Forlani | 253 |
| 39. | 28. Juni 1981 – 23. August 1982 | Ministerpräsident: Arnaldo Forlani (DC)<br>Regierung: Spadolini I | 421 |
| 40. | 23. August 1982 – 1. Dezember 1982 | Ministerpräsident: Giovanni Spadolini (PRI)<br>Regierung: Spadolini II | 100 |
| 41. | 1. Dezember 1982 – 4. August 1983 | Ministerpräsident: Giovanni Spadolini (PRI)<br>Regierung: Fanfani V | 246 |
| 42. | 4. August 1983 – 1. August 1986 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Craxi I | 1093 |
| 43. | 1. August 1986 – 17. April 1987 | Ministerpräsident: Bettino Craxi (PSI)<br>Regierung: Craxi II | 228 |
| 44. | 17. April 1987 – 28. Juli 1987 | Ministerpräsident: Bettino Craxi (PSI)<br>Regierung: Fanfani VI | 102 |
| 45. | 28. Juli 1987 – 13. April 1988 | Ministerpräsident: Amintore Fanfani (DC)<br>Regierung: Goria | 260 |
| 46. | 13. April 1988 – 22. Juli 1989 | Ministerpräsident: Giovanni Goria (DC)<br>Regierung: De Mita | 465 |
| 47. | 22. Juli 1989 – 12. April 1991 | Ministerpräsident: Ciriaco De Mita (DC)<br>Regierung: Andreotti VI | 629 |
| 48. | 12. April 1991 – 28. Juni 1992 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Andreotti VII | 443 |
| 49. | 28. Juni 1992 – 28. April 1993 | Ministerpräsident: Giulio Andreotti (DC)<br>Regierung: Amato I | 304 |
| 50. | 28. April 1993 – 10. Mai 1994 | Ministerpräsident: Giuliano Amato (PSI)<br>Regierung: Ciampi | 377 |
| 51. | 10. Mai 1994 – 17. Januar 1995 | Ministerpräsident: Carlo Azeglio Ciampi (parteilos)<br>Regierung: Berlusconi I | 252 |
| 52. | 17. Januar 1995 – 17. Mai 1996 | Ministerpräsident: Silvio Berlusconi (FI)<br>Regierung: Dini | 486 |
| 53. | 17. Mai 1996 – 21. Oktober 1998 | Ministerpräsident: Lamberto Dini (parteilos)<br>Regierung: Prodi | 887 |
| 54. | 21. Oktober 1998 – 22. Dez. 1999 | Ministerpräsident: Romano Prodi (parteilos)<br>Regierung: D'Alema I | 427 |
| 55. | 22. Dezember 1999 – 25. April 2000 | Ministerpräsident: Massimo D'Alema (DS)<br>Regierung: D'Alema II | 125 |
| 56. | 25. April 2000 – 11. Juni 2001 | Ministerpräsident: Massimo D'Alema (DS)<br>Regierung: Amato II | 412 |
| 57. | 11. Juni 2001 – 23. April 2005 | Ministerpräsident: Giuliano Amato (parteilos)<br>Regierung: Berlusconi II | 1412 |
| 58. | 23. April 2005 – 17. Mai 2006 | Ministerpräsident: Silvio Berlusconi (FI)<br>Regierung: Berlusconi III | 390 |
| 59. | 17. Mai 2006 – 6. Mai 2008 | Ministerpräsident: Silvio Berlusconi (FI)<br>Regierung: Prodi II | 721 |

| | *Amtszeit* | *Regierung/amtierender Ministerpräsident* | *Tage in Amt* |
|---|---|---|---|
| 60. | 6. Mai 2008 – 11. November 2011[471] | Ministerpräsident: Romano Prodi (PD)<br>Regierung: Berlusconi IV<br>Ministerpräsident: Silvio Berlusconi (PdL) | 1287 |
| 61. | 11. November 2011 – 21. Dezember 2012 (danach interimistisch)[472] | Regierung: Monti<br>Ministerpräsident: Mario Monti (parteilos) | |

*Tabelle 7: Die italienischen Regierungen seit Ausrufung der Republik im Jahre 1946. Quelle: www.governo.it (Stand: 31.12.2012).*

### 8.1.2 Die Parteien

**a) Parteiensystem**

Die Entwicklung des italienischen Parteiensystem lässt sich grob in zwei große Phasen (die sog. „Erste" und „Zweite" Republik) einteilen, die wiederum jeweils in vier Unterphasen untergliedert werden können.[473] Als Zäsur gilt gemeinhin die Flurbereinigung der Parteienlandschaft im Jahre 1991/93 in Folge der Ermittlungen *„Mani Pulite"* (Saubere Hände).

In der ersten, fast fünfzigjährigen Phase war das italienische Parteiensystem durch die Existenz zweier antagonistischer Pole gekennzeichnet, die sich unversöhnlich gegenüber standen,[474] und eine starke Parteienfragmentierung, geschuldet durch das Verhältniswahlrecht und das Fehlen einer Sperrklausel.

Charakteristikum des Systems der ersten Phase war der sogenannte *„bipolarismo imperfetto"*, *„weil der Alternanzmechanismus aufgrund der Wahrnehmung des PCI als Antisystempartei und der daraus folgenden Ausgrenzung außer Kraft gesetzt war: Die DC stellte – mit wechselnden Koalitionspartnern – stets die Regierung."*[475] Durch die fehlende Regierungsalternanz (*bipartismo imperfetto*)[476] war praktisch ein Drittel der Gesellschaft vom politischen Leben ausgeschlossen. Ein Umstand, der zugleich auch die strukturelle Ursache für die Stagnation des Landes war. Dennoch blieb das System erstaunlich stabil. Dabei hatten sich die Katholiken nach der Vereinigung des Landes (mit der Eroberung Roms,

---

471 *„Berlusconi si è dimesso. Pdl: «Sì a Monti, ma non si ricandidi»"* in: *Corriere.it* vom 11.11.2011 (URL: http://www.corriere.it/politica/11_novembre_12/monti-palazzo-giustiniani_044bdea8-0d0c-11e1-a42a-1562b6741916.shtml, letzter Zugriff am 13.11.2011.); „Jubel über den Rücktritt Berlusconis in Italien. Abtretender Regierungschef «tief verbittert»", in: *NZZOnline* vom 13.11.2011 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_ruecktritt_berlusconi_1.13299335.html, letzter Zugriff am 13.11.2011).

472 „Crisi di governo, Mario Monti si è dimesso. E non sa più se candidarsi o meno", in: *Il Fatto Quotidiano* vom 21.12.2012 (URL: http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/12/21/crisi-di-governo-mario-monti-al-quirinale-per-dimettersi/453109/, letzter Abruf am 9.7.2013).

473 Für die sog. „Erste" Republik siehe: Große/Trautmann 1997, S. 33, für die „Zweite": Kneisel, S. 111ff.

474 Im Grunde dominierten in der sogenannten „Ersten" Republik die DC, der PSI und der PCI die politische Szenerie. Die Gesellschaft wurde „von oben" politisiert, während Gegenkräfte „von unten" gänzlich fehlten. Je mehr das politische System erstarrte, desto mehr entluden sich die Spannungen zwischen der Gesellschaft und der politischen Klasse in Studentenbewegung, „heißer Herbst" (beides 1968), Streiks, Demonstrationen und Referenden (ab 1974), vgl.: Jansen, Christian: Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 182.

475 Niedermayer, Oskar: Parteiensysteme, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine: Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden $^{3}$2008, S. 351-388, hier: S. 368f.

476 Die Bezeichnung „unzulängliches Zweiparteiensystem" stammt von Giorgio Galli und steht für ein System der blockierten Demokratie zweier großen Parteien, die das politische Kräftefeld dominieren ohne einen funktionierenden Alternanzmechanismus zuzulassen. Galli betrachtet den Austauschmechanismus als der wesentliche Aspekt des Parlamentarismus. Giovanni Sartori bemängelt Gallis Modell und stellt demgegenüber den *„pluralismo polarizzato"*, der ein stark fragmentiertes Parteiensystem meint mit gleichzeitiger ideologischer Polarisierung, siehe: Galli, Giorgio: Dal bipartismo imperfetto alla possibile alternativa, Bologna 1975, S. 11 und Sartori, Giovanni: Il pluralismo polarizzato. Critiche e repliche, in: *Rivista italiana di scienza politica*, Heft 1/1982, S. 3-44, S. 3ff.

1870) bis hin zum Faschismus, als Mussolini den Frieden mit dem Papst schloss und die christlichen Parteien verbot, in die innere Opposition begeben. Im Partisanenkrieg, während des Zweiten Weltkrieges, kämpften sie noch Seite an Seite mit den Kommunisten, führten mit ihnen das Ende der Monarchie herbei, gründeten zusammen die neue Republik und gaben ihr gemeinsam eine Verfassung.

Mit dem Aufkommen des Kalten Krieges wurde die kommunistische Partei (PCI) wegen ihrer Unterstützung des Sowjetkommunismus als nicht gesellschaftsfähig und politisch unglaubwürdig gebrandmarkt. Die inzwischen etablierte *Democrazia Cristiana* (DC) konnte daraufhin auf dem Boden des Katholizismus ungestört von 1946 bis 1992 die italienische Parteienszene dominieren,[477] während der PCI auf Geheiß der Kirche und der USA und durch die stillschweigende Vereinbarung aller regierungsfähigen Parteien konstant und konsequent aus der Regierung und dem Parastaat gehalten wurde (*conventio ad excludendum*).[478] In seiner Diaspora bildete der PCI eine Gegenkultur aus, welche die Kultur des Landes geradezu hegemonial bestimmte.[479] Nicht nur: Dieser Ausschluss hatte auch zur Folge, dass sich die Wähler der roten Subkultur mobilisierten und erst recht eine Regierungsbeteiligung des PCI unmöglich machten, und dass das gegenseitige Einverständnis und Zusammenhalten der nichtkommunistischen Parteien gegen die Anti-System-Partei sich systemstabilisierend auswirkte. Der christdemokratische Machtapparat schuf darüber hinaus durch klientelistischen Beziehungen eine „Subregierung" (*sottogoverno*) und sicherte sich Schlüsselstellen in staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen (IRI, ENI, EFIM, FINMECCANICA), im Bankenwesen und in den Medien (RAI).[480]

Obwohl die DC nach dem Ende des Zeiten Weltkrieges den Status einer Staatspartei erlangt hatte und ab 1946 immer die stärkste Partei im Bunde und an der Regierungsbildung beteiligt war (denn als Bollwerk gegen den Kommunismus stand die DC niemals in der Gefahr, die Regierungsführung zu verlieren), konnte sie nie die absolute Mehrheit der Stimmen erreichen.[481] Die Bildung mehrheitsfähiger Regierungen mit Parteien, dessen ideologische Ziele diametral entgegengesetzt waren, erforderten hohe Transaktionskosten, wie z. B. in Bezug auf dem Staat-Kirche-Konflikt.[482] D. h. je geringer der ideologische Abstand zwischen den Koalitionspartnern ist, desto leichter lässt sich eine „Aggregation der Präferenzen" zwischen diesen Parteien erreichen.[483]

---

477 Siehe dazu ausführlicher: Lepre, Aurelio: Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 1998, Bologna 1999, S. 323ff.

478 Ausgegrenzt und als systemfeindlich betrachtet wurden auch der *Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale* (MSI-DN) und die Monarchisten.
Diese Lokution wurde von Leopoldo Elia, Verfassungsrichter (1976-1981) und Präsident der CC (1981-1985), geprägt. Die Journalistin Barbara Spinelli wertete das (selbst-)schädigende Beharren des PCI auf seiner Doktrin als eine *„conventio ad auto-excludendum"*, siehe: Spinelli, Barbara: La questione comunista, in: *LaStampa.it* vom 14.5.2006 (URL: http://www.lastampa.it/_web/cmstp/tmplRubriche/editoriali/grubrica.asp?ID_blog=40&ID_articolo=23&ID_sezione=55&sezione= letzter Abruf am 19.9.2012).

479 Seibt, Gustav: „Ciao Peppone! Pavese, De Sica, Pasolini: Der Kommunismus hat über Jahrzehnte die italienische Kultur beeinflusst, nun wurde er abgewählt – ein Abgesang", in: *SZ* vom 17.4.2008 (URL: http://www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/178/169684.html, letzter Zugriff am 19.9.2012).

480 Für diese Verflechtung von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Regierungsparteien fand sich der Begriff *„partitocrazia"*.

481 Bei den 51 Regierungen, die sich zwischen 1945 und 1992 abwechselten, waren die Christdemokraten entweder in einer Zentrums-Koalition, in einer Mitte-Links-Koalition, in Vier- (*quadripartito*) bzw. Fünf-Parteien-Koalitionen (*pentapartito*) oder gar in einer Minderheitsregierung (wie beim *compromesso storico*). Als die DC nicht an der Regierung war (und dies war fünf mal der Fall), waren die Regierungsparteien auf deren Tolerierung angewiesen. Ihr Wählerreservoir war der klientelistische Süden.

482 Fix, Elisabeth: Italiens Parteiensystem im Wandel: Von der Ersten zur Zweiten Republik, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 106f.

483 Fraenkel, Gioacchino: Die italienische Wirtschaftspolitik zwischen Politik und Wirtschaft, Berlin 1988, S. 56.

Als bündnisfähig galten von 1948 bis 1963 die kleinen laizistischen Mitte-Rechts-Parteien *Partito Liberale Italiano* (PLI), *Partito Repubblicano Italiano* (PRI) und *Partito Socialista Democratico Italiano* (PSDI) (Phase des *centrismo*), ab 1963 bis zum *compromesso storico* (1976) suchte sich die DC die Koalitionspartner aus dem Mitte-Links-Spektrum. Allerdings wich der PLI dem *Partito Socialista Italiano* (PSI).[484]

Die zweite Phase (1963-1976) ist die der Mitte-Links-Koalitionen, bei der die DC sich gezwungen sah, mit dem PSI zu koalieren, unter der Bedingung, diesen am *sottogoverno* zu beteiligen.[485] Diese Forderung wurde in einer Parzellierung der öffentlichen Verwaltung nach dem Parteienproporz umgesetzt (*lottizzazione*).[486]

Der PSI war ein klassischer Mehrheitsbeschaffer, oder, nach den Worten des Rechtsphilosophen Noberto Bobbio, eine *„`notwendige´, nicht aber als `hinreichende Partei´“*,[487] die eigenständig nie eine Regierung hätte bilden können. Anfangs war die Partei marxistisch ausgerichtet und hatte sich entsprechend in einer kommunistischen Abhängigkeit begeben, ohne ein eigenes Profil entwickeln zu können. In den 1960er Jahren arrangierte sie sich mit dem System und ordnete sie sich der DC unter. Auf nationaler Ebene fungierte der PSI als Koalitionspartner der DC, auf kommunaler Ebene als Koalitionspartner des PCI.

Die dritte Phase (1976-1979) ist jene des historischen Kompromisses (*compromesso storico*), zwischen DC und PCI, um die Roten Brigaden (*brigate rosse*) zu bekämpfen. Bei diesem Experiment, das gerade mal drei Jahre dauerte, erreichte die Praktizierung des *trasformismo*[488] ihren Höhepunkt.[489] Der PCI tolerierte ab 1976 ein DC-Minderheitskabinett und trat selbigem 1978 bei. Die Zusammenarbeit scheiterte, als der damalige Ministerpräsident Aldo Moro von den *brigate rosse* entführt und ermordet wurde.

Die vierte Phase (1979-1992) war jene der *pentapartiti* (Fünfparteienherrschaft), denen neben der DC und dem PSI der PSDI, der PRI und der PLI angehörten. Sie begann mit der Aufkündigung der Zusammenarbeit mit der Regierung Andreotti durch den PCI, der einer Regierungsbeteiligung trotz ständiger Zugeständnisse nie näher kam.[490] Nach dem Referendumsdebakel über die Abtreibungsfrage und der Aufdeckung des Skandals um die Geheimloge P2 (beides 1981) suchte die intern ohnehin zerstrittene DC händeringend nach Sündenböcken und politischer Orientierung.[491] Und nachdem die DC alle er-

---

484 Fix, Elisabeth: Italiens Parteiensystem im Wandel: Von der Ersten zur Zweiten Republik, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 106.

485 Erst nachdem sich der linke Parteiflügel von der Stammpartei abspaltete, galt der PSI als regierungsfähig und „papabel“ für die Mitte-Links-Koalition (*centrosinistra*) von Aldo Moro (ab dem 4. Dezember 1963). Der abgespaltene Flügel gründete 1964 den *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria* (PSIUP).

486 Fix, Elisabeth: Italiens Parteiensystem im Wandel: Von der Ersten zur Zweiten Republik, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 112f.

487 Zitiert nach Strenske, Bettina: Rundfunk und Parteien in Italien, Münster/Hamburg 1993, S. 98.

488 Mit diesem Konzept (bekannt auch als *gattopardismo*) wird die Nivellierung und Homogenisierung ideologischer Differenzen von politischen Gruppierungen gemeint. Geprägt wurde der Begriff vom linken Premierminister Agostino Depretis 1882, als er die Koalition mit der historischen Rechten von Marco Minghetti rechtfertigen musste. Der Begriff ist seit jeher negativ konnotiert und steht für ideologische Inkohärenz.

489 Fix, Elisabeth: Italiens Parteiensystem im Wandel: Von der Ersten zur Zweiten Republik, Frankfurt a. M./New York 1999, S. 113.

490 Jansen, Christian: Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 183.

491 Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, Reihe: Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 343.

denklichen Koalitionsmöglichkeiten durchgespielt hatte, gelang es dem PSI (zuerst mit Giovanni Spadolini, dann mit Bettino Craxi) im Palazzo Chigi einzuziehen.[492]

Die Ära Craxi geht in die Geschichte ein als die des zweiten Wirtschaftswunders (was Italien auf Platz fünf unter den am stärksten industrialisierten Ländern der Welt katapultierte), der Entschärfung der *scala mobile*, der Neuregelung des Verhältnisses von Kirche und Staat, aber auch der Machtarroganz und Gefräßigkeit der Parteien (*politica del magna-magna*).[493] Das Referendum über die *scala mobile* (1985), den automatischen Lohnausgleich, bedeutete auch das Ende des PCI.[494]

Anfang der 1990er Jahre kündigte sich ein Wandel des Parteiensystems an, allerdings nicht ganz überraschend: Die Unzufriedenheit der Bürger und die Abkehr von der Parteipolitik zeigten sich am nichtpolitischen Vereinswesen, an nicht-gewerkschaftlich organisierten Interessenvertretungen, an Studentenbewegungen (*„Pantera“*), Wahlverhalten und Referendumsinitiativen.[495] Die DC unter Generalsekretär Ciriaco De Mita bemühte sich zwar um organisatorische Rationalisierungen und Selbstreform, scheiterte aber an internen Widerständen. Der Parteiaustritt des parlermitanischen Bürgermeisters und Mafia-Jägers Leoluca Orlando sowie die neue Bewegung (*Popolari per la Riforma*) um Mario Segni, Sohn des ehemaligen Staatspräsidenten Antonio Segni, zeigten noch deutlicher die Zerfallserscheinungen der Partei.[496] Mit dem Fall der Mauer fielen das Gespenst der kommunistischen Machtübernahme und das viel beschworene Schreckenszenario eines neuen *„Sacco di Roma“*[497] plötzlich weg und die DC verlor endgültig ihre *raison d'être* und hegemoniale Position im italienischen Parteiensystem.

1992 schlug die Stunde Null und in gerade einmal zwei Jahren zerfiel ein Apparat, der über 40 Jahre lang unerschüttbar zu sein schien.

Die erste Phase (1992-1996) der sogenannten „Zweiten“ Republik kann als Krisen- bis Transformationsphase[498] bezeichnet werden: Engagierte Staatsanwälte, darunter der Staatsanwalt und Initiator der Aktion *„Mani pulite"* Antonio Di Pietro (nun Vorsitzender der eigenen Partei *L´Italia dei Valori*, Italien der Werte), deckten 1992 ein gigantisches Geflecht aus illegaler Parteienfinanzierung und Bestechung auf (*tangentopoli*), das bis in die obersten Etagen der Macht hineinreichte.[499] *„Erst jetzt entdeck-*

492 Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, Reihe: Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 341ff.

493 Diese Redewendung, dem römisch-dialektalen Verb *„magnare“* (=fressen) entlehnt, hat inzwischen Eingang in den alltäglichen italienischen Wortschatz gefunden, siehe dazu auch: Angeli, Stefano (2012): Dal bunga-bunga al magna-magna, in: rivoluzioneliberale.it Webmagazine del Partito Liberale Italiano vom 24.9.2012 (URL: http://www.rivoluzione-liberale.it/dal-bunga-bunga-al-magna-magna/#.UGCLQa44sy4, zuletzt geprüft am 24.9.2012) zum jüngsten Skandal um die Veruntreuung öffentlicher Gelder in der Region Latium.

494 1990 zeigte sich die Partei zwar im neuen Gewand (Hammer und Sichel verschwanden) und mit neuen Namen (*Partito Democratico della Sinistra*), aber von der Referendumsniederlage (1985) erholte sie sich nicht mehr. Ein Jahr später zerfiel die Partei in sieben *correnti*: *Ultra riformisti/miglioristi* (Verbesserer) unter Gianni Cervetti, *riformisti* unter Giorgio Napolitano, *centro/occhettani* unter Achille Occhetto, *centro-sinistra/d´alemiani* unter Massimo D'Alema, *sinistra/bassoliniani* unter Antonio Bassolini, *berlingueriani/ex fronte del no* unter Aldo Tortorella und *die sinistra ingraiana/ingraiani* unter Pietro Ingrao, siehe: Strenske, Bettina: Rundfunk und Parteien in Italien, Münster/Hamburg 1993, S. 85.

495 Ignazi, Piero: Die Charakteristika des italienischen Parteiensystems und seine gegenwärtige Probleme, vorgetragen am 1.-2.11.2011 bei der Fachtagung “Va bene?! Die deutsch-italienischen Beziehungen auf dem Prüfstand“ der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 4ff.

496 Ignazi, Piero: Die Charakteristika des italienischen Parteiensystems und seine gegenwärtige Probleme, vorgetragen am 1.-2.11.2011 bei der Fachtagung “Va bene?! Die deutsch-italienischen Beziehungen auf dem Prüfstand“ der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 1.

497 Die Plünderung Roms im Jahre 1528 durch die deutschen Söldner unter Karl V.

498 Für die Phaseneinteilung der sogenannten „Zweiten“ Republik siehe: Kneisel, S. 111ff.

499 Siehe auch: Romeo, Antonella : Die Pizzo-Connection. Italien im Abgrund. Täglich ein Skandal. Und immer wieder Pizzo - Schmiergeld. Doch nun kommt der Kehraus, in: *ZEIT ONLINE* vom 12.3.1993 (URL:

*ten die Staatsanwälte die große Freiheit, die ihnen die Verfassung von 1848 bot – und nirgends großzügiger bemessen war als in Italien, wo die Politik bis dahin fast keinen Zugriff auf die Gerichte hatte.“*[500]

Mit dem Beginn der Ermittlungen *„Mani pulite“* fiel das altbewährte System wie ein Kartenhaus zusammen. Die italienische Öffentlichkeit wurde jeden Tag mit neuen Enthüllungen überrascht und durfte vor ihren Fernsehbildschirmen sehen, wie ihre *„Onorevoli“* von Polizisten in Handschellen abgeführt wurden. Dabei fing alles ganz harmlos an, als der Direktor des größten und ältesten Altersheims in Mailand, Mario Chiesa, in flagranti beim „Abkassieren“ einer *tangente* in Höhe von 7 Mio. Lire erwischt wurde (17. Februar 1992). Da seine Parteifreunde aus Rom ihn fallen ließen, gab er sein Insiderwissen preis und trat eine regelrechte Lawine los, die beinahe die gesamte politische Kaste in den Abgrund zog,[501] inklusive dem Machtkartell CAF (Craxi, Andreotti, Forlani).[502] Seinen Ausführungen zufolge, die dann auch beweisfest dokumentiert wurden, kassierten die Parteien 10% für jeden öffentlichen Auftrag und auch Jobs wurden gegen Wählerstimmen vergeben. Die Geldeintreiber waren hauptsächlich „Wasserträger“ der DC und des PSI. Bettino Craxi, der am tiefsten in den dunklen Machenschaften verstrickt war, gab zu, dass seine Partei auf diese Weise umgerechnet 93 Mio. € unrechtmäßig erwirtschaftet hatte. Er wurde *in contumacia* zu insgesamt zehn Jahre Haft verurteilt. Zum Zeitpunkt des Urteils hielt der Sozialist sich in seiner Luxusvilla in Hammamet (Tunesien) auf, wo er auch im Jahre 2000 verstarb.[503] Aber nicht *Tangentopoli*, sondern das Referendum von 1993, durch welches das Verhältniswahlsystem zugunsten eines besonderen Mehrheitswahlrechts abgeschafft wurde, läutete die sogenannte „Zweite“ Republik ein. Diese institutionelle Änderung sollte symbolisch einen moralischen Neuanfang darstellen und das Wahlsystem gerechter gestalten.

Auch wenn das alte Parteiensystem im Morast der Korruption versank, blieb eigentlich im Kern alles beim alten: Der neuentstandene PdS konnte als größte Oppositionspartei konstruktive (Oppositions-)Politik betreiben, aus dem MSI wurde AN und aus DC und PSI entstanden mehrere kleinere Splitterparteien und Gruppierungen, die die alte Wählerschaft auffingen. Die DC wagte einen Neuanfang unter Mino Martinazzoli, der die angeschlagene Partei zurück in *Partito popolare Italiano* (PPI) unbenannte. Hiervon spalteten sich 1994 der moderate *Centro Cristiano Democratico* (CCD) und 1995 die *Cristiani Democratici Uniti* (CDU) ab.[504]

Kurzum: Die Parteien vor *Tangentopoli* existierten noch, aber unter einen anderen Namen.

---

http://www.zeit.de/1993/11/die-pizzo-connection, letzter Abruf am 28.9.2012).

500 Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, Reihe: Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 377.

501 Mancini, S. 114, FN 105.

502 Zum Zerfall der DC und des PCI siehe weiterführend: Colarizi, Simona: Gli eredi della DC e del PCI nel sistema politico della seconda Repubblica (1994-2006), in: Gritti, Roberto/Morcellini, Mario (Hrsg.): Elezioni senza precedenti. Dalle Primarie dell´Unione alle Politiche e al Referendum costituzionale del 2006. Voto, sistemi elettorali e comunicazione, Mailand 2007, S. 21-41.

503 Vgl.: „Mani pulite und die Folgen für Italien. Anhaltende Auswirkungen der Justizrevolution auf das politische Leben“, in: *NZZ* Online vom 10.9.2007 (URL: http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/mani-pulite-und-die-folgen-fuer-italien-1.553056, letzter Abruf am 29.9.2012).

504 Die DC-Nachfolgeparteien hatten sogar den gleichen katholischen Background, das gleiche Patronagesystem und die gleichen Mobilisierungsmethoden.
Die italienische Bischofskonferenz ist seit dem Untergang der DC der einzige Akteur, der den Katholizismus öffentlich vertreten darf. Ein Umstand, der die politischen Handlungsoptionen der Kirche enorm eingeschränkt hat.

Als Auffangbecken für Ex-Christdemokraten fungierte auch die aus dem Boden gestampfte Wählervereinigung *Forza Italia* (FI).[505] Obwohl FI keine Nachfolgepartei der DC war, nahm sie die von der DC hinterlassene Lücke prompt ein und fing das alte DC-Elektorat auf. Der Unternehmer Silvio Berlusconi betrat die politische Szene in erster Linie zur Erhaltung seines wirtschaftlichen Imperiums, nachdem sein Ziehvater Craxi im Strudel der Ermittlungen von *Mani pulite* versunken war. Wären die Linken bei den darauffolgenden Parlamentswahlen an die Macht gekommen, hätte dies zu Schwierigkeiten für ihn geführt.

Praktisch war die neue Partei ein stark zentralisiertes Franchise-Modell, das auf einen charismatischen Führer zugeschnitten wurde. Die Infrastruktur seines Konzerns nutzend stampfte er binnen weniger Monate eine Partei aus dem Boden. Selbst die *Forza Italia*-Abgeordneten wurden von Berlusconis Personalberatern ausgesucht und in den Wahlkreisen verteilt. Nur wenige Monate nach seinen Eintritt in die Politik wurde Berlusconi Ministerpräsident. Amateurhaft war seine Regierung dennoch: Nach nur sechs Monaten zerfiel die Allianz zwischen seiner FI, der AN, dem CCD und der ebenfalls neuen *Lega Nord* wegen des Streits um die Führerschaft, der unmittelbar nach der Wahl zwischen Berlusconi und dem Vorsitzenden der *Lega Nord,* Umberto Bossi, entbrannte.

*„Produkt und Profiteur der Krise des politischen Systems in den 90er Jahren"*[506] war die *Lega Nord*, entstanden aus dem Zusammenschluss regionaler Protestbewegungen wie die *Lega Lombarda*, *Lega Emiliano-Romagnola*, *Alleanza Toscana*, *Unione Ligure*, *Liga Veneta* und *Piemonte Autonomista.* Weil ihre Anhänger uniformiert auftraten, einer paramilitarischen Organisation ähnlich (ihre Anhänger werden auch *camicie verdi* in Anlehnung an den faschistischen *camicie nere* oder die garibaldinischen *camicie rosse* bezeichnet) vertrat die LN von vornherein einen aggressiven Separatismus. Ihr Anführer, ein ehemaliger Medizinstudent, Umberto Bossi, forderte volkstribunartig die Schaffung von drei Makroregionen im Norden, im Zentrum und im Süden des Landes mit weitgehender Autonomie besonders bei der Finanzverwaltung, der Abtrennung Padaniens vom Rest des Stiefels und die Ablehnung der Subventionswirtschaft.[507] Mit seiner Rhetorik traf er den Nerv der Zeit.

Das eigentliche Novum in dieser Phase sind ad-hoc-Koalitionen und Zweckbündnisse, die *im Vorfeld* von Wahlen ausgehandelt wurden, weil die Sperrklausel für einzelne Parteien höher war als für Bündnisse. Die Überlebensdauer von Kabinetten war dann gesichert, wenn eindeutige Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern herrschten. So setzte sich im Parteiensystem eine bipolare Struktur durch, die *„bis 2008 keine ‚systemische' Veränderung"* mehr erfährt.[508] Vor den Wahlen im Jahr 1994 bildete sich das Mitte-Rechts-Bündnis *Polo della Libertá* bestehend aus *Forza Italia*, den Ex-Christdemokraten des *CCD*, der *UDC*, der *Lista Pannella-Riformatori* und der *Alleanza Nazionale*, wohingegen unter den *Progressisti* die (von dem PCI abgespaltene) *Rifondazione Comunista*, die Sozialdemokraten, die Grünen und die Linksliberalen ins Rennen gingen.

---

505 *Forza Italia* (= Vorwärts Italien) ist ein Schlachtruf zum Anfeuern der italienischen Fußballnationalmannschaft.

506 Bordon, Frida: Lega Nord, S. V.

507 Art. 49 Cost. legitimiert die Gründung von Parteien, verbietet aber keine Anti-System-Parteien. Auch wenn LN und AN zeitweilig mit diesem Image gespielt haben, so haben sie nie wirklich versucht, an den Fundamenten des Landes zu rütteln, siehe dazu: Brütting, Richard: Die italienische Parteienlandschaft. Ende des `Kalten Krieges´ zwischen den Parteien?, in: Neuschäfer, Anne/Baum, Richard (Hrsg.): L´Italia si presenta, Bonn 2003, S. 159-177, hier: S. 161.

508 Ignazi, Piero: Die Charakteristika des italienischen Parteiensystems und seine gegenwärtige Probleme, vorgetragen am 1.-2.11.2011 bei der Fachtagung "Va bene?! Die deutsch-italienischen Beziehungen auf dem Prüfstand" der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 11.

1995 bildete sich das Mitte-Links-Bündnis *Ulivo* aus *PDS* (unter Massimo D´Alema), *Movimento per l'Ulivo* (unter Romano Prodi), den *PPI*, den *Rinnovamento Italiano* (unter Lamberto Dini) und den Grünen, der sich bei den Wahlen 1996 gegen das neue Bündnis *Casa delle Libertá* durchsetzte und bis 2001 drei Premierminister stellte (Romano Prodi, Massimo D'Alema und Giuliano Amato).

Mit dem Untergang des alten Parteiensystem waren weder Korruption, Filz und Klientelismus noch der *Bipolarismo* von der Bildfläche verschwunden. In der Bipolarisierungsphase (1996-2000), die mit den Parlamentswahlen von 1996 und dem ersten regulären demokratischen Machtwechsel beginnt, verlagerte sich das Gravitationszentrum im Parteienspektrum nach rechts, nicht zuletzt wegen der Bewegung Richtung Mitte seitens des linken PdS. Auch die Zahl der Wahlallianzen reduziert sich auf gerade mal auf Zwei-Parteien-Koalitionen.

In der Konsolidierungsphase (2000-2005), die mit dem Wahlsieg des Mitte-Rechts-Bündnis zwischen FI, AN und *Lega Nord* bei den Regionalwahlen im Jahre 2000 beginnt, gelingt Berlusconi die längste Regierungszeit (eine ganze Legislaturperiode!) seit Errichtung der Republik.

Die Transitions- oder Übergangsphase (2005-2008) wird 2005 von der Änderung des Mehrheitswahlrechts mit Verhältniswahlelementen zurück zum altbewährten Verhältniswahlrechts mit Mehrheitsprämie eingeläutet (*„mini-golpe elettorale“*).[509] In dieser Zeit herrscht wieder eine Zwei-Blöcke-Dominanz: *centrosinistra* und *centrodestra*.

Allerdings erreicht auch die Fragmentierung des Parteiensystems ihren Höhepunkt. Bei den Wahlen 2006 ziehen 16 Parteien ins Parlament ein.

2007 verändert sich erneut entscheidend die Parteienlandschaft: Die *Democratici di Sinistra* gründeten nach ihrem Parteikongress eine Fusion aus DS, Linksdemokraten, und *Margherita*, Liberaldemokraten unter der Führung von Walter Veltroni.[510] Auf der anderen Seite hob der Oppositionsführer Berlusconi das *„Popolo della Libertá“*-Bündnis ("Volk der Freiheit") aus der Taufe. *„Per Handstreich hat er gerade sein eigenes politisches Geschöpf liquidiert, Forza Italia, die größte Partei Italiens. Genauso selbstherrlich gründet er seine neue Partei der Freiheit. Man stelle sich vor, Angela Merkel würde so mit der CDU umspringen.“*[511] Im Kern war es ein Aufguss der 14 Jahre vorher gegründeten *Forza Italia*.[512]

---

509 Calise, S. 18.

510 Der Ex-Kommunist und Ex-Bürgermeister von Rom Walter Veltroni hatte nach Vorbild der britischen *Labour Party* diese neue Volkspartei der linken Mitte gegründet. Eigentlich war es Prodis Projekt, aber dieser machte bereitwillig den Platz frei. Der neue *„Partito Democratico“* wurde aus der Taufe gehoben und im Oktober 2007 Veltroni mit überwältigender Mehrheit (75,7%) zu dessen Vorsitzenden gewählt, siehe: „Millionen Italiener wählen Veltroni zum Parteichef“ in *Tagesspiegel.de* vom 15.10.2007 (URL: http://www.tagesspiegel.de/politik/international/Italien-Mitte-Links-Partei;art123,2399892, letzter Zugriff am 1.11.2007).

511 Ulrich, Stefan: „Die italienische Kur“, in: *SZ* vom 21.11.2007, S. 4.

512 „Neuer Name, alte Partei“ in: *SZ* vom 20.11.2007, S. 4 und Ulrich, Stefan: „Berlusconis neue Kreation“, in: *SZ* vom 24.8.2007, S. 7.

Seit 2008 ist eine Phase der Stabilität einkehrt.[513] Berlusconi, der zum dritten Mal Ministerpräsident gewählt wurde,[514] war mit einem Bündnis aus seiner neuen Bewegung "Volk der Freiheit" und der Lega *Nord* angetreten. Sein Gegner Walter Veltroni hatte mit Antonio Di Pietros *„Italia dei Valori"* paktiert. Kleinere Parteien, bis auf die christdemokratische UDC schafften den Einzug ins Parlament nicht, wodurch übersichtliche Verhältnisse geschaffen wurden.

Seitdem ist sogar – nach nur 15 Jahren - von einer *Terza Repubblica*[515] die Rede, *„un mix tra vecchio e nuovo"*,[516] ein Kompromiss zwischen alt und neu, in dem keine Volksparteien mit klarem Programm mehr existieren[517] und der Ministerpräsident durch das neue Wahlgesetz stärker geworden (*„Presidenzialismo all'italiana"*) ist.[518] Überspitzt formuliert bedeutet dies, dass die sog. „Zweite" Republik vom Volk, die „Dritte" von Berlusconis *Casa delle Libertá* gewollt wurde.

Als wichtigste Hinterlassenschaft wird die Wiedereinführung des Alternanzmechanismus gewertet: *„Il lascito piú importante degli ideali della Seconda Repubblica é il sistema dell´alternanza. Grazie al quale, dopo cinquant´anni di limbo, anche gli elettori italiani sono stati ammessi al club delle democrazie responsabili. L´alternanza non é, ovviamente, la panacea di tutti i mali."*[519]

---

513 Einziger „Störfaktor" ist die 2009 gegründete Partei *„MoVimento 5 Stelle"* (M5S). „Störfaktor", weil sie tatsächlich als Protestinitiative gegen „parasitäre Politiker" ins Leben gerufen wurde. Leader dieser (widersprüchlichen) antieuropäischen Bürgerbewegung ist der Genueser Komiker Beppe Grillo, der noch Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahren einer der bestbezahlten Komiker des Landes war und 1986 vom Staatsfernseher RAI wegen wiederholter Schimpftiraden gegen die Sozialisten des damals amtierenden Ministerpräsidenten Bettino Craxi (PSI) verbannt wurde.
Seit den 1990er Jahren kämpfen die „Grillini", wie Grillos Unterstützer genannt werden, für echte Bürgerbeteiligung sowie für transparente, fluide Strukturen. Eigentümer des Logos und einziger Berechtigter, öffentlich Statements auch gegenüber der Presse abzugeben, ist jedoch Grillo selbst. Insofern erinnert M5S historisch und strukturell an FI, da es auch eine Art politisches *Franchise*-Unternehmen zu sein scheint. Dabei ist der Satiriker nicht unumstritten: Wegen seiner homo- und xenophoben Äußerungen ist er des Öfteren in der Nähe der rechtspopulistischen *Lega Nord* gerückt worden.
Ähnlich wie beim US-amerikanischen Präsidentschaftskandidaten Howard Dean, der die soziale Plattform Meetup.com bekannt machte, ist das eigentliche Kommunikationsmittel der Bewegung das Internet, wo jeder zu Wort kommen und seine Meinung kundtun kann. Seinen Blog startete er 2005. Erst als er genügend *„Follower"* hatte, begann er über das Internet eine „neue Demokratie" schaffen zu wollen. Inzwischen, durch geschickt geplante öffentliche Auftritte, Blogs und den seit 2007 jährlich stattfindenden *„Vaffanculo-Day"*, *„ist es* [den Grillini] *dabei gelungen, ein diffuses Gefühl der Enttäuschung über die politische ‚Kaste' zu bündeln"*, siehe: Laudani, Raffaele: Fünf Sterne für Italien, in: Le Monde diplomatique Nr. 9905 vom 14.9.2012 (URL: http://www.monde-diplomatique.de/pm/2012/09/14.mondeText.artikel,a0008.idx,1, letzter Abruf am 13.2.2013), Edoardo Greblo: La filosofia di Beppe Grillo. Il movimento 5 stelle, Rom 2011; Tzermias, Nikos: Zu Besuch bei Italiens Politikerschreck. Der Komiker Beppe Grillo über den unerwartet grossen Wahlerfolg seines Movimento Cinque Stelle, in: *NZZ Online* vom 16.5.2012 (URL: http://www.nzz.ch/aktuell/international/zu-besuch-bei-italiens-politikerschreck-1.16910481, letzter Abruf am 13.2.2013) und Zampano, Giada/Meichtry, Stacy: Ein Komiker erobert Italien, in: *The Wall Street Journal* vom 13.2.2013 (URL: http://www.wallstreetjournal.de/article/SB10001424127887324880504578297302977535158.html, letzter Abruf am 23.2.2013), die Grillo als modernen Girolamo Savonarola bezeichnen.

514 Schönau, Birgit: »Sie haben ihn aus Angst gewählt«. Silvio Berlusconi wird wieder Ministerpräsident. Was heißt das für Italien – und für Europa? Fragen an den römischen Politologen Lucio Caracciolo, in: DIE ZEIT – Online vom 16.4.2008 (URL: http://www.zeit.de/2008/17/Italien-Wahl, letzter Zugriff am 29.9.2012).

515 „Terza Repubblica, stesso cavaliere", in: *La Repubblica.it* vom 15.4.2008 (URL: http://ww.repubblica.it/2008/04/sezioni/politica/elezioni-2008-uno/giannini-voto/giannini-voto.html, letzter Zugriff am 13.7.2008). Anders als in Frankreich sind die Brüche in Italien nicht als neue Verfassungen ausgestaltet, sondern lediglich als Reformen des Wahlsystems.

516 Calise, Mauro: La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti, Rom/Bari 2006, S. 171.

517 Siehe dazu auch*: „E sulle ceneri dei partitini nasce la Terza Repubblica"* in: *La Repubblica* vom 15.4.2008 (URL: htttp://www.repubblica.it/2008/04/sezioni/politica/elezioni-2008-uno/partiti-scomparsi, letzter Zugriff am 15.4.2008).

518 Calise, Mauro: La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti, Rom/Bari 2006, S. 7.

519 Calise, Mauro: La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti, Rom/Bari 2006, S. 120.

Anfang des neuen Jahrzehnts beruhte das Parteiensystem noch auf zwei großen Parteien: PD und PdL, wobei letztere durch die Abspaltung der von Gianfranco Fini geführten Fraktion deutlich geschwächt war.

Am 27. Januar 2011[520] wurde nämlich eine neue Mitte-Rechts-Partei aus der Taufe gehoben: Fini, der von 1995 bis 2008 Vorsitzender der AN war, hatte sich Ende Juli 2010 mit Berlusconi überworfen, die von ihm mitgegründete Regierungspartei „Volk der Freiheit" (PDL) verlassen und im Januar 2011 mit 34 Abgeordneten die Partei „Zukunft und Freiheit für Italien" (*Futuro e Libertá per l'Italia*, FLI) gegründet.[521] Stein des Anstoßes war offiziell die Kritik Finis an Berlusconis autokratischem Führungsstil. Entscheidender war aber sein zunehmend entschiedenes Eintreten für Respekt vor dem Parlament, der Verfassung sowie den Gesetzen und der Justiz, die Berlusconi regelmäßig attackierte.

Die neue (technische) Regierung Monti (seit November 2011 im Amt) wird von beiden großen Parteien getragen und hat dazu geführt, dass Bossis *Lega Nord* und Di Pietros *Italia dei Valori* an den Rand des Parteienspektrums (*„die einen nach außen rechts, die anderen nach außen links"*)[522] gedrängt wurden.

Montis Austeritätspolitik allerdings, die sich weitestgehend auf die Erhöhung schon erdrückender Steuern und der Wiedereinführung der verhassten IMU (*imposta municipale unica*) konzentriert,[523] wird von vielen Italienern als ungerecht empfunden. Um den von Berlusconi hinterlassenen Schuldenberg abzubauen,[524] belastet er hauptsächlich die ehrlichen Steuerzahler und die einkommensschwachen Familien. So spart die neue Regierung mit einer harten *„Spending Review"* auch am Budget von Schulen, Universitäten und Krankenhäusern. Und während viele Italiener unter den Sparmaßnahmen ächzen, ist die Verfolgung von Steuerhinterziehern und der Abbau der Privilegien der sog. *„Casta politica"* bis jetzt noch ausgeblieben. Unter dem seriösen *„Professore"*, der Italien wieder aus der Krise bringen sollte, ist nicht nur die Armut in Italien noch mehr gewachsen, sondern auch die Schuldenquote des Landes, da das BIP weiter sinkt. Im Ausland wird er bereits mit Heinrich Brüning, dem drittletzten Reichskanzler der Weimarer Republik, verglichen.[525]

---

520 Das Datum wurde nicht zufällig gewählt: Auf dem Tag genau sechzehn Jahre zuvor, also am 27. Januar 1995, wurde auf dem Parteitag von Fiuggi die *Alleanza Nazionale* (AN) aus der Asche des *Movimento Sociale Italiano* (MSI) gegründet und somit ein Schlussstrich hinter 50 Jahre faschistischer Parteigeschichte gezogen. Eine selbstkritische Vergangenheitsbewältigung fand nie statt, siehe dazu: Giuli, Alessandro: Il passo delle oche. L'identitá irrisolta dei postfascisti. Almirante, Fini, La Russa, Storace e altri, Turin 2007, S. 9ff., 93f. und 160f.

521 Bachstein, Andrea: Italien: Fini gründet Partei. Revolte des Adjutanten, in: *Sueddeutsche.de* vom 5.10.2010 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-fini-gruendet-partei-revolte-des-adjutanten-1.1008215, letzter Zugriff am 23.11.2011).

522 Ignazi, Piero: Die Charakteristika des italienischen Parteiensystems und seine gegenwärtige Probleme, vorgetragen am 1.-2.11.2011 bei der Fachtagung „Va bene?! Die deutsch-italienischen Beziehungen auf dem Prüfstand" der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 15.

523 Die einkommensunabhängige Immobiliensteuer auf den ersten Wohnsitz, die Berlusconi 2008 als Wahlgeschenk abgeschafft hatte, ist Teil des Dekrets „Salva Italia" und soll die Staatskasse auffüllen. Bei unterlassener IMU-Erklärung fällt eine Verwaltungsstrafe an, die 100-200% der geschuldeten Steuer entspricht. Siehe auch: Taroni, Micaela: EU kritisiert Mario Montis Immobiliensteuer, in: *WirtschaftsBlatt* vom 10.1.2013 (URL: http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/1330974/EU-kritisiert-Mario-Montis-Immobiliensteuer, letzter Abruf am 26.2.2013).

524 Dieser betrug bei Berlusconis Rücktritt 120% des BIP Italiens.

525 Tzermias, Nico: Kontraproduktive Austerität, in: *NZZ Online* vom 26.2.2013 (URL: http://www.nzz.ch/aktuell/international/kontraproduktive-austeritaet-1.18025052, letzter Abruf am 26.2.2013) und Heinrich, Sebastian: Italien misstraut dem Professor. Während das Ausland Mario Monti weiter als Heilsbringer sieht, hat er bei den Italienern selbst viel Kredit verspielt, in: *Mittelbayerische* vom 20.2.2013 (URL: https://www.mittelbayerische.de/index.cfm?pid=10015&pk=883578&p=1#883578, letzter Abruf am 26.2.2013).

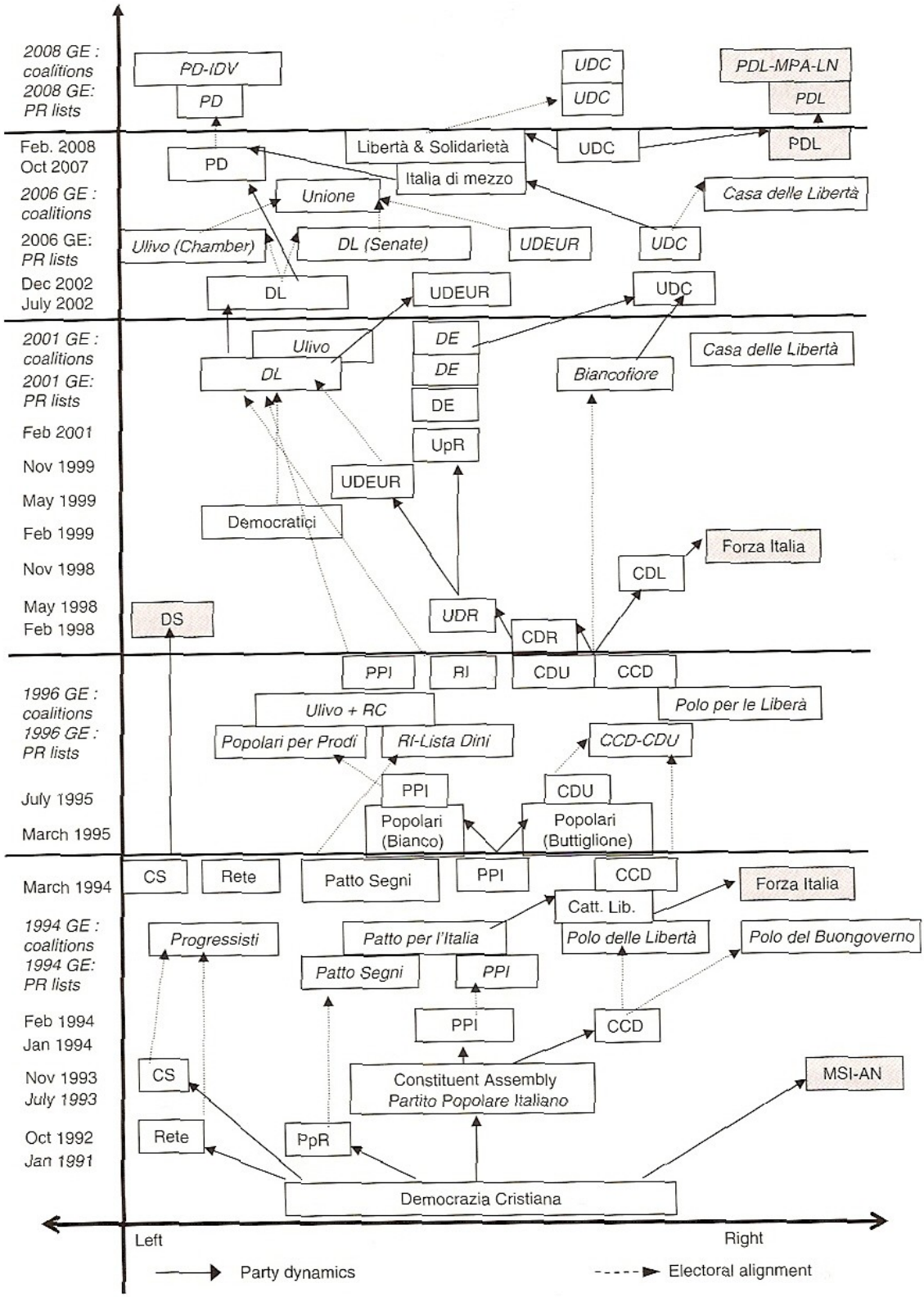


*Abbildung 7: Quelle: Di Virgilio, Aldo: From proportional representation to plurality and back: Post-Christian Democratic parties compared, in: Modern Italy, Vol. 13, No. 4, November 2008, S. 429-449, hier: S. 433.*

**b) Parteien als Vetospieler**

Tsebelis zufolge streben Parteien die Regierungsbeteiligung an, weil diese ihnen die Kontrolle über den politischen Entscheidungsprozess und somit das Erreichen präferierter Ergebnisse ermöglicht. Aller-

dings hängt das Erreichen bestimmter *outcomes* nicht nur vom Status der (Regierungs-)Partei(en) als Vetospieler, sondern auch von dem Status, der Anzahl und der ideologischen Position zum *Status Quo* anderer am politischen Spiel beteiligten Vetospieler ab. Dies bedeutet, dass auch politisch zentral verortete Parteien, die aber nur einem Minderheitskabinett angehören, durchaus institutionelle und positionsbezogene Ressourcen zu ihrem Vorteil nutzen können wie z. B. die parlamentarische Agendakontrolle bzw. die Zentralität der Partei selbst im politischen Spektrum (verglichen mit den Positionen der anderen Vetospieler).

Rein theoretisch müssten die Kabinette, die Medianparteien einschließen, standhafter, handlungs- und überlebensfähiger machen, weil sie in der Lage sind, exogene Schocks zu absorbieren. Im italienischen Fall wird gern zur Kontrolle der parlamentarischen Abstimmungsagenda die *ultima ratio* eingesetzt: Im Gesetzgebungsprozess werden oftmals Sachabstimmungen mit der Vertrauensfrage über die Zukunft der Regierung verknüpft, mit dem Ergebnis dass Parlamente vorzeitig aufgelöst werden, ohne signifikante Veränderungen des *Status Quo* im *Policy*-Raum herbeizuführen.

Die Langlebigkeit der Kabinette wird dabei weniger von der Heterogenität der an der Regierung beteiligten Parteien bedroht als von deren Anzahl und den hohen Interaktions- und Transaktionskosten, die die permanenten Aushandlungsprozesse erfordern. Dies widerspricht Tsebelis' Annahme, dass die hohe Anzahl der Vetospieler und deren hohe ideologische Distanz Ursache für Politikstillstand ist.[526] Die interne Kohäsion, die durch Kollektivität bedingt ist, war in Italien dadurch gesichert, dass während der gesamten Dauer des Kaltes Krieges weder ein *policy change* noch ein Wandel des Akteurssets und der Präferenzen der Akteure zu befürchten war.

Regierungen wurden und werden in Italien in der Regel von einer Koalition von Parteien getragen. Die Parteien koordinieren dabei einerseits ihre *Policy*-Präferenzen und teilen die Regierungsmacht untereinander. Auf der einen Seite stehen die Parteien weiter in Konkurrenz zueinander in Bezug auf die Maximierung der eigenen Wähleranteile in kommenden Wahlen.[527] Da sich die Mehrheit im Parlament auf der Grundlage der Sitzanteile der Koalitionsteilnehmer errechnet, stellt jede Regierungspartei einen potenziellen Vetospieler dar. Die *Policy*-Präferenz des Parlaments errechnet sich dadurch nicht mehr durch den *yolk* der Mehrheit der Entscheidungsberechtigten im Parlament, sondern aufgrund der *Unanimity-Rule,* der Einvernehmlichkeit, die zwischen den Koalitionspartnern vereinbart ist. Ein *Policy*-Wechsel ergibt sich nur dann, wenn das *Winset* der Koalitionsteilnehmer den *Status Quo* nicht beinhaltet, was bei zunehmender Distanz der Koalitionspartner untereinander unwahrscheinlicher wird.[528] Die einzelnen *Policy*-Entscheidungen sind dabei situationsabhängig und von dem Verhältnis der gleichzeitig behandelten Entscheidungsfragen zueinander abhängig, da es sich bei Koalitionsentscheidungen nach Tsebelis um eine Mehrzahl verbundener Spiele handelt.[529]

Parteien kommen im italienischen parlamentarischen System genau dann als Vetospieler in Frage, wenn die durch sie gestellten Abgeordneten zu einer stabilen regierungstragenden Mehrheit beitragen

---

526 Tsebelis 2002, S. 19-24.

527 Kropp, Sabine: Koalitionsregierungen, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden [3]2008, S. 514-549, hier: S. 515.

528 Kropp, Sabine: Koalitionsregierungen, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden [3]2008, S. 514-549, hier: S. 515.

529 Kropp, Sabine: Koalitionsregierungen, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden [3]2008, S. 514-549, hier: S. 523.

können. In diesem Fall lässt sich die *Policy*-Präferenz des Parlaments nicht durch den *Yolk* aller *Policy*-Präferenzen der Abgeordneten ermitteln, sondern als *Unanimity-Core* der *Policy*-Präferenzen der Koalitionsparteien. Da es sich bei den *Policy*-Entscheidungen der Parteien in der Regel um Kompromisse handelt, die mehrere Policy-Entscheidungen umfassen, sind die *Policy*-Präferenzen nicht in allen *Policy*-Entscheidungen dauerhaft stabil, sondern können sich situativ verschieben. Dabei zeigt sich in Italien ein Bild, bei dem in den Jahren bis 1992 die DC den einzigen Vetospieler innerhalb der Parteien darstellt, da ohne sie keine Koalition zu Stande kommt. Durch den faktischen Ausschluss der Kommunisten ist zu keinem Zeitpunkt eine Koalition ohne die DC denkbar. Alle anderen Parteien haben kaum ein Potenzial als Vetospieler, da immer auch andere Parteien als alternative Koalitionspartner zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die DC wiederholt Regierungskrisen in Kauf nahm, um durch neue Regierungsbildungen die eigene *Policy*-Präferenz in das *Winset* der Vetospieler der Koalition zu verlagern und den *Status Quo* nach außen. Unterschiedliche Stärken der beteiligten Koalitionäre konnten dennoch immer wieder zu Verzögerungen der Gesetzgebung zwischen den Kammern führen.

Aus Sicht der Vetospielertheorie zerfällt das parteipolitische Vetospiel in zwei Phasen: In der ersten Phase, dem Anschluss des PCI aus dem Spiel der Regierungsbildung, konnte die DC wählen, ob sie eine Veränderung des *Status Quo* entsprechend ihrer Policy-Präferenz befürwortet, einen Tauschhandel eingeht oder eine neue Koalition – ggf. nach einer Neuwahl – sucht, da das Risiko eines Verlustes der Regierungsbeteiligung nach Null war angesichts der Fürsprache des Vatikans und der US-Amerikaner.

Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zu einer Alternanz der Mehrheiten, d.h. Neuwahlen bargen sowohl für rechte als auch für linke Regierungskoalitionen das Risiko eines Mehrheitsverlustes. Die steigende Anzahl von Notverordnungen, aber auch die steigende Anzahl von Abgeordnetenlager lässt sich daraus erklären. Die stärkere Fragmentierung des Parteiensystems bei gleichzeitiger Herausbildung zweier Blöcke erscheint dadurch plausibel.

Seit Mitte der 90er Jahre zeigt sich ein mehrfacher Wechsel zwischen den beiden großen Lagern, wobei das Mitte-Rechts-Bündnis insgesamt die größere Kohärenz zeigt. Zwar entfällt die bequeme Position, welche es der DC erlaubt, Regierungskrisen in Kauf zu nehmen, da das Risiko von Neuwahlen auch einen echten Regierungwechsel möglich oder sogar wahrscheinlich macht. Insbesondere durch die Stärkung des Ministerpräsidenten im neuen Wahlrecht aber kann – zusammen mit dem Notverordnungsrecht – die Partei, welche den Ministerpräsidenten stellt, ihre *Policy*-Präferenzen deutlich besser umsetzen, die Regierung erhält dadurch deutlicher eine Kontur als separater Vetospieler.

### 8.1.3 Die katholische Kirche und weitere Interessengruppen

#### *8.1.3.1 Die katholische Kirche*

> *„Religionen sind ihrem Wesen nach gewohnt, den Menschen nur als solchen zu betrachten, ohne zu berücksichtigen, inwiefern die Gesetze, Gebräuche und Traditionen eines Landes das Allgemeinmenschliche in besonderer Weise modifiziert haben mögen. Ihre Hauptaufgabe ist es, die allgemeinen Beziehungen des Menschen zu Gott, die allgemeinen Rechte und Pflichten der Menschen untererinander, ohne Rücksicht auf die Form der Gesellschaften zu ordnen."*
>
> [Alexis de Tocqueville: Der alte Staat und die Revolution, Reinbek 1969, S. 23.]

Religion ist in Italien und Irland ein Stück der kulturellen Wirklichkeit. Das Einflussnetz und Lobbying der katholischen Kirche in diesen beiden Ländern ebenfalls. Kirchenintern ist von Lobbying natürlich nicht die Rede, eher vom Gemeinde dienenden Interesse oder göttlichen Stiftungsauftrag. Der Begriff „Lobbying" trifft aber sehr wohl den Sachverhalt, wenn man bedenkt, dass dieses Traditionsunternehmen sich wie jede andere Interessengruppe in den politischen Prozess und in die politischen Entscheidungen direkt einbringt. Da sie immerzu unverhohlen konkrete (Referendums-)empfehlungen gab und gibt, kann in ihrem Fall von einer metapolitischen Institution kaum die Rede sein. Keine Interessengruppe mobilisiert so stark Emotionen und Vorurteile in Referendumskampagnen wie die katholische Kirche.

Die Kirche ist als Interessengruppe anzusehen, weil sie, wie jede *„shared-attitude group",*[530] *„durch und über staatliche Institutionen Einfluss auf den Entscheidungsprozess"* ausübt.[531] Gemäß der Definition (von Norton) von Interessengruppen versucht auch die Kirche *„to influence government in the allocation of resources without itself seeking to assume responsibility for government".*[532] Allerdings, im Unterschied zu Verbänden, ist die Kirche keine demokratische Institution und ihre Repräsentanten sind keine auf Zeit gewählten Funktionäre, sondern auf Lebenszeit geweihte Kirchenmänner, auch wenn die Methoden, die sie für die Verwirklichung ihrer Interessen anwendet, die eines jeden Verbandes in einer pluralistischen Gesellschaft sind.

Die Zugangswege (*points of access)* der katholischen Kirche in Italien und Irland sind trotz der unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen der jeweiligen politischen Systeme dennoch die gleichen: der Regierungsapparat sowie die Parteien innerhalb und außerhalb der Parlamente. Der interessantere Ansprechpartner bleibt für die Kirche die Exekutive, sprich: Regierung und Verwaltung. Die institutionalisierten formellen Kontaktstrukturen bestehen über die Parlamentsausschüsse.

Aber wer ist Lobbyist der katholischen Kirche? Die interne Lobby der katholischen Kirche erfolgt nicht über die (gefühlte) Zugehörigkeit oder Kirchenmitgliedschaft. Nicht jeder Katholik ist Lobbyist der katholischen Kirche. Die interne Lobby der katholischen Kirche erfolgt über eine relationale, eine affekti-

530 Truman, David B.: The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, New York 1971 (1951).

531 Hierlemann, Dominik: Lobbying der katholischen Kirche. Das Einflussnetz des Klerus in Polen, S. 51.

532 Norton, Philip: Putting Pressure on Parliaments, in: ders.: Parliaments and Pressure Groups in Western Europe, Volume 2, London 1999, S. 1-18, hier: S. 2.

ve und eine thematische Zugehörigkeit.[533] So treten viele Abgeordnete für Werte ein, die aus der katholischen Lehre stammen, ohne vorher Kontakt zu katholischen Würdenträger aufgenommen zu haben.[534]
Im Lichte der Verbändeforschung werden die Einflusspfade der Kirche noch klarer ergründbar. Beim Lobbying geht es nicht nur darum, eine bestimmte Zielgruppe zu erreichen, sondern auch deren Aufmerksamkeit zu bekommen. Die Mittel zum Zweck sind vielfältig: frühzeitiges, informelles, *top-down*, *bottom-up*, *multi-voice*, und positives Lobbying.[535] Die Kirche kann sich sogar ein *„Last-Minute"*-Lobbying leisten, indem sie auf ein ganzheitliches *Monitoring* verzichtet und *ad hoc* interveniert (passiv durch Einlegung eines Vetos), sobald sie es für angemessen hält.[536] Insofern kann die Kirche ggf. auch als (informeller) Vetospieler in Betracht kommen. Es ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass die Kirche als situativer Vetospieler in Erscheinung tritt.
Russell definiert die Macht der Kirche als eine *„Gewohnheit hinter sich; sie muss sich nicht jeden Augenblick rechtfertigen"*[537] Hierlemann fügt dem hinzu: *„Jeder Widerstand gegen sie wird als schändlich dargestellt."*[538] Da sie sich am Gemeinwohl orientiert, betrachtet sie sich *„ohnehin normativ höherwertig [...] als partikulare Interessen vertretende Parteien."*[539]
Im folgenden wird die Kirche daher als einheitlicher Akteur (im Gegensatz zum Staat) angesehen, wobei das Staat-Kirche-Verhältnis nicht ausgeklammert werden kann.

> *„Zu den wenig bekannten und verstandenen Tragödien der italienischen Geschichte gehört die Tatsache, dass der moderne italienische Nationalstaat gegen die katholische Kirche gegründet werden musste. Wollte man Italien einen, musste der Kirchenstaat verschwinden."*[540]

Tatsächlich konnte der italienische Staat nur durch die Entmachtung des Papstes[541] entstehen. Aber noch heute, 150 Jahre nach der Staatsgründung, reicht der Einfluss der katholischen Kirche bis in die Politik des Landes.
Die politische Kommunikation durch die Kirchen beschränkte sich selten auf die Thematisierung von Problemlagen, sondern bezog sich immer wieder auf Abstimmungsentscheidungen. Der Vatikan war

---

533 Hierlemann, S. 147.

534 *„Kirchen sind Räume; Kirchen sind Organisationen und Institutionen. Dort ist, immer noch, viel Leben, auch Leben in Gemeinschaft, religiöses und soziales Leben. Dort wird geholfen, geheilt, zugehört, dort wird gefeiert - dort wird auch intrigiert, übertrumpft, dort werden andere an die Wand gespielt, dort werden auch unheilige Interessen vertreten, dort wird Vertrauen missbraucht und verraten, dort wird gelogen, dort wird sexuelle Gewalt ausgeübt. Kirche ist fürwahr nicht der Himmel und die wenigsten ihrer Funktionäre sind Heilige. Sie kann aber, wenn es gut geht, ein Ort sein, an dem der Himmel offen gehalten wird."*, Prantl, Heribert: Was Kirche war, ist - und sein kann, in: *Süddeutsche.de* vom 13.5.2010 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/oekumene-was-kirche-war-ist-und-sein-kann-1.941173, letzter Zugriff am 16.4.2011).

535 Die gesamte Palette bei Hierlemann, Dominik: Lobbying der katholischen Kirche. Das Einflussnetz des Klerus in Polen, Wiesbaden 2006, S. 62 und S. 254.

536 Hierlemann, Dominik: Lobbying der katholischen Kirche. Das Einflussnetz des Klerus in Polen, Wiesbaden 2006, S. 256.

537 Russell, Bertrand: Macht, Hamburg/Wien 2001 (zuerst 1938), S. 34, zitiert nach Hierlemann, S. 240.

538 Hierlemann, S. 240.

539 Hierlemann, S. 258.

540 *SZ* vom 5.1.2009: „Italien: Der Staat der Kirche".

541 Pius IX (1792-1878) war der letzte *Papa-Re* (= Papst-König), der eine weltliche Herrschaft über den Kirchenstaat ausübte. Während seiner Amtszeit wurden die Dogmen der Unbefleckten Empfängnis und der Unfehlbarkeit des Papstes verkündet. Am 3. September 2000 sprach ihn Papst Johannes Paul II selig.

regelmäßig im Vorfeld von Referenden an der Meinungsbildung beteiligt und konnte durch Boykottaufe seine Mobilisierungsfähigkeit stets unter Beweis stellten. Jede Intervention in Sachen moralischen Gewichts wurde dadurch immunisiert, dass sie nicht als Einmischung, sondern als *„konstruktive(r) Beitrag des Katholizismus zum Wohle und zur Entwicklung unserer geliebten Nation“* [542] gewertet wird. Sie mischt sich auf dem Terrain des Staates ein, indem sie den Politikern Handlungsanweisungen gibt und sich als Verfassungsrichter aufspielt: Sie untersagt die rechtliche Aufwertung nichtehelicher Partnerschaften, äußert sich über die Zulässigkeit von Telefonüberwachungen und gibt sogar Anweisungen, wie Steuergelder auszugeben seien,[543] (entgegen der aus dem römischen Rechtscorpus stammende Unterscheidung zwischen dem *Ius Divinum* und dem *Ius Humanum „Reddite, quae sunt Caesaris, Caesari; et quae sunt Dei, Deo“)*[544].

Italien ist zwar das Land des Papstes, aber es ist es längst säkularisiert: Der Einfluss der katholischen Kirche reicht nicht mehr bis in den Alltag der Italiener. Seit 1984 ist das katholische Bekenntnis nicht mehr Staatsreligion. Trotz des hohen (nominellen) Gläubigenanteils sind etwa 50% der Italiener nur noch reine „Taufscheinkatholiken“, d. h. aus Tradition lässt man sich kirchlich trauen und die Kinder taufen.[545]

Die Perzeption der Kirchenmacht, ihr historisch-kulturelles Gewicht werden auch heute nicht in Frage gestellt, das beweist, dass sie noch lange kein Auslaufmodell ist, selbst wenn mit Berlusconi an der Regierung ein wirtschaftsliberaler und wiederverheirateter Ministerpräsident abseits der vatikanischen Protektion in Koalition mit „unfrommen“ Faschisten und Separatisten agierte.

Die katholische Kirche ist die Interessengruppe mit der höchsten Mitgliederzahl: Formell bekennen sich über 90% der Menschen zwischen Südtirol und Sizilien dazu.[546] Sie ist zentralistisch und hierarchisch strukturiert, d. h. der Katholizismus denkt von oben nach unten, und ist gegliedert in 16 Kirchenregionen und 42 Kirchenprovinzen, 21 Erzbistümer und 158 Bistümer, 6 Territorialabteien und 2 Territorialprälaturen, 1 Militärordinariat, 25.800 Pfarreien und 4.600 Ordenshäuser und Kloster.[547]

Das seit der Gründung Italiens nicht immer einfache und entspannte Verhältnis zwischen dem italienischen Staat und dem Heiligen Stuhl lässt sich in drei Phasen einteilen:

1.) 1860/1871–1929: von der Wiedervereinigung Italiens bis zur Unterzeichnung der Lateranverträge am 11. Februar 1929,[548]
2.) 1929–1984: von den Lateranverträgen bis zur Konkordatsänderung am 18.2.1984 und

---

542 „Kirche macht Staat“ in SZ vom 29.9.2005, S. 8.

543 „Kirche macht Staat“ in SZ vom 29.9.2005, S. 8.

544 Die Stelle Mk 12,17 *„So gebt dem Kaiser, was dem Kaiser gehört, und Gott, was Gott gehört.“* steht für die Eigenständigkeit der Kirche bzw. für die strikte Trennung zwischen Glaubensgemeinschaft und Staatsmacht.

545 „Die Kirche war Verlierer“, in: *DER SPIEGEL*, Nr. 21/1974; S. 86-89, hier: S. 88.

546 Die zweitgrößte Religionsgemeinschaft im Lande ist die muslimische mit einer Million Anhängern, die Zeugen Jehovas folgen mit 150.000 Mitgliedern. Hinzu kommen 62.000 Christinnen der italoalbanischen Kirche des byzantinischen Ritus, 35.000 Mitglieder der israelitischen Kultusgemeinde, 31.000 Waldenser und Methodisten, 15.000 Siebten-Tag-Adventisten, 5.000 Baptisten sowie 7.000 Christinnen der Evangelisch-lutherischen Kirche. Der Buddhismus zählt 11.000 Anhänger und 30.000 Sympathisanten, vgl. Zahlen-Angaben bei Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter: Republik Italien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe im kirchlichen und staatlichen Recht; mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 153f.

547 Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter: Republik Italien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe im kirchlichen und staatlichen Recht; mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 153.

548 Die Wahl des 11. Februars war nicht zufällig:. Die katholische Kirche erinnert an jenem Tag die Marienerscheinungen in Lourdes. Gleichzeitig gilt der Tag der Unterzeichnung seitdem als Nationalfeiertag.

3.) 1984– bis dato: von der Konkordatsrevision bis heute.[549]

In der ersten Phase steht der definitive Abschied der katholischen Kirche von ihrer säkulären Macht. Die Soldaten des italienischen Königreichs konnten 1870 kampflos in Rom einmarschieren (*Breccia di Porta Pia*) und die Stadt erobern, nachdem Frankreich den Preußen den Krieg erklärt (19. Juli 1870) und seine Schutztruppen aus Rom abgezogen hatte.
Die Vereinigung des Kirchenstaates mit dem Königreich wurde durch ein Plebiszit am 2. Oktober 1870 legitimiert. Die Bewohner des Kirchenstaates stimmten mehrheitlich (98,89% Ja-Stimmen bei einer Beteiligung von 80,75%)[550] für die Annexion an das Königreich Italiens. Rom wurde somit neue Hauptstadt und löste Florenz ab.
Die Stellung des Papstes, der weiterhin seinen Sitz im Vatikan behielt, wurde durch die sog. *Legge delle Guarentigie* (die Garantiegesetze, vom 13.5.1871) geregelt. Für seine weltlichen Verluste erhielt er als Entschädigung vom italienischen Parlament völlige Immunität, ein fixes Auskommen aus der Staatskasse und freie Amtsausübung. Papst Pius IX *„zog sich grollend in den Vatikan zurück und erklärte sich zum `Gefangenen Italiens´ und `unter feindlicher Herrschaft befindlich'".*[551] Die Verantwortlichen für die Auflösung des Kirchenstaates wurden daraufhin von ihm mit dem Kirchenbann belegt. Pius IX lehnte, genauso wie seine Nachfolger, Leo XII und Pius X, den neuen Nationalstaat ab. Mit der Bulle *„Non expedit"* (= „(es ist) nicht angebracht", datiert 1871, im Jahre 1874 nochmals bestätigt und schließlich 1913 aufgehoben) verbot er der gläubigen katholischen Bevölkerung die aktive und passive Teilnahme an demokratische Wahlen („*né eletti, né elettori*").[552]
1929 schlossen der italienische und der vatikanische Staat zum wechselseitigen Frieden die Lateranverträge (*Patti Lateranensi*) und beendeten somit den sechzigjährigen Konflikt zwischen Staat und Kirche. Die endgültige Klärung der *„questione romana"* (= Römische Frage) verschaffte dem Vatikan ein staatsrechtlich definierten Status, legitimierte aber auch gleichzeitig die faschistische Regierung.[553]

---

549 Siehe Einteilung bei: Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter: Republik Italien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe im kirchlichen und staatlichen Recht; mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 155ff.

550 Die Abstimmungsaufforderung lautete: *„Vogliamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il Governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi discendenti."*

551 Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter: Republik Italien, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe im kirchlichen und staatlichen Recht; mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 156.

552 Nach Aufhebung der *Non expedit*-Anweisung gründete der sizilianische Priester don Luigi Sturzo 1919 den *Partito Popolare* (= Italienische Volkspartei), ein Vorläufermodell der DC. Die Partei konnte sich allerdings nicht halten, weil der Vatikan die faschistische Partei – gegen das Aufkommen des Kommunismus – unterstützte. Der PPI wurde schließlich 1926 von der faschistischen Partei ausgeschaltet. Nach dem Sturz Mussolinis gründete Alcide De Gasperi, Sturzos engster Mitarbeiter und Mitbegründer des PPI, 1942 die DC und rekrutierte dabei viele *ex-popolari* wie Giovanni Gronchi, Antonio Segni und Antonio Scelba, siehe: Carocci, Giampiero: *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi,* Milano 1990, S. 236.
1994 gründete Mino Martinazzoli aus der Asche der untergegangenen DC eine Nachfolgepartei, die sich auch namentlich an der Ursprungspartei orientierte.

553 Die katholische Kirche begründete die Unterstützung des fachistischen Regime mit der scholastischen Volkssouveränitätsthese, welche besagt, dass schöpfungstheologisch alle Gewalt von Gott ausgehe, aber die Staatsgewalt eine wichtige Bedingung für den Erhalt des Gemeinwesens ist. Daher überträgt das Volk als ursprüngliche Träger der Gewalt die Macht, befristet, auf mehrere Gewaltinhaber, vgl. Uertz, Rudolf: Katholizismus und Demokratie, in: *ApuZ*, 7/2005, 14. Februar 2005, S. 15-22, hier: S. 18.
Auch nach dem Abschluss der Lateranverträge blieb das Verhältnis zwischen Vatikan und faschistisches Regime *„ambivalent"* und von gegenseitigen Misstrauen geprägt. Mussolini betrachtete die Überwindung innerstaatlicher Konflikte als Voraussetzung für seine außenpolitische Expansionpläne und so arbeitete er mit *„einer Mischung aus*

Das Vertragswerk umfasst drei Dokumente: den eigentlichen (Versöhnungs-)Vertrag („*Trattato*“), das Konkordat („*Concordato*“)[554] und die Finanzkonvention („*Convenzione finanziaria*“).[555] Der Vertrag garantierte die Unabhängigkeit des Vatikans als autonomes Völkerrechtssubjekt, das Konkordat regelte das Verhältnis zwischen dem italienischen Königreich und der katholischen Kirche und durch die Finanzkonvention entschädigte das italienische Königreich den Heiligen Stuhl einmalig (durch 750 Mio. Lire in Bar und 1 Mrd. Lire in konsolidierten Staatspapieren) für die Eigentumsverluste (*„debellatio“*) und übernahm deren Wasserversorgung, das Polizeiregime, den Bahnanschluss und die Weiterbeförderung der Post (Gewährleistung der Infrastruktur).[556] Der Papst bekam darüber hinaus von Mussolini einen stark reduzierten Vatikanstaat (1,7 Quadratkilometer) zugesprochen.[557]

Im Gegenzug erkannte der Vatikan den neu geschaffenen, laizistischen italienischen Staat und Rom als dessen Hauptstadt an, übernahm die italienischen Gesetze und verzichtete endgültig auf weitere Ansprüche. Der katholische Glaube wurde in den Rang einer Staatsreligion erhoben,[558] die Religionslehre in allen öffentlichen Schulen als verpflichtend (*materia obbligatoria*) eingeführt *„als Fundament und Krönung des gesamten Unterrichts“*[559] und die kirchliche Ehegesetzgebung als zivilrechtlich bindend anerkannt.

In der zweiten Phase, nach dem Sturz Mussolinis, trug die Katholische Kirche erheblich zur Überwindung des Faschismus und zur Herstellung des politischen Konsens bei.

Sie entfaltete ihre politische Macht über die ihr nahestehende DC, die für die gleichen Werte der Kirche eintrat und den Anspruch erhob, das Wohl aller im Auge zu haben und wegen der gemeinsamen Wertebasis zum idealen Partner avancierte.

Dass die DC ihre Hegemonialstellung auf verschiedenen Ebenen ausbauen konnte, verdankte sie nicht nur der besonderen Protektion seitens des Vatikans, sondern eher dem aufkommenden Kommunismus und dem Erstarken des PCI.

> *„Das wirksamste, aber auch das bequemste Argument der DC in den Wahlkämpfen war immer noch die Warnung vor einer nach Moskau schielenden Partei. `Wenn der PCI nicht existiert hätte, hätte man ihn erfinden müssen´, meint sarkastisch Barget Bozzo. [...] Der Gang des PCI nach Canossa ist lang und dornenreich. Die DC als Absolutionsinstanz läßt ihn lange vor den Toren der Gemeinschaft koalitions- und regierungsfähiger Parteien warten.“*[560]

---

*Konzessionen und Druck“*: Er drohte mit der Auflösung bzw. Verstaatlichung der katholischen Jugendorganisationen, wäre der Papst nicht zu einer schnellen Einigung bereit gewesen, siehe: Rotte, Ralph: Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung, Wiesbaden 2007, S. 42f.

554 Das Konkordat wurde 1947 in die italienische Verfassung übernommen, Art. 7 *Cost.*: *„Der Staat und die katholische Kirche sind, jedes im eigenen Ordnungsbereich, unabhängig und souverän. Ihre Beziehungen sind durch die Lateran-Verträge geregelt. Die Abänderungen dieser Verträge, die von beiden Parteien angenommen werden, bedürfen nicht des für die Verfassungsänderung vorgesehenen Verfahrens.“*

555 Die Lateranverträge können nur mit Zustimmung des Vatikanstaates oder durch ein verfassungsänderndes Gesetz geändert werden, siehe: Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit. Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 99.

556 Rotte, Ralph: Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung, Wiesbaden 2007, S. 45.

557 Dazu zählen, abgesehen vom Vatikanpalast, die Basiliken *San Giovanni in Laterano* mit dem Lateranpalast, *Santa Maria Maggiore* und *San Paolo fuori le Mura*, ferner die Sommerresidenz *Castel Gandolfo* und die Sendeanlage des Vatikanradios in *Santa Maria di Galleria*.

558 Dabei vermeidet die *Costituzione* Hinweise auf einen konfessionellen Staat.

559 *Quale «fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica»*, Art. 36 des *„Concordato tra Stato Italiano e Chiesa Cattolica“ (dell´11.2.1929).*

560 Hampel, Adolf: Das Land des Papstes. Religion als Institution – Entwicklungen im italienischen Katholizismus, in: *Das Parlament* vom 1. September 1989, Nr. 36, S. 4.

Als Katholizismus im Parteien-Gewand, denn die vatikanischen Direktiven kamen ungefiltert in den Parteiapparat, dominierte die DC[561] bis *Tangentopoli*[562] unumstritten und konkurrenzlos:[563] Papst Pius XII exkomunizierte pauschal 1949 alle kommunistischen Wähler.

In der Nachkriegszeit verhalf der noch organisationsschwachen DC zunächst die *Azione Cattolica* (AC),[564] welche mit ihrem organisatorischen Apparat für Mobilisierungs- und Rekrutierungsarbeiten im Vorfeld von Wahlen behilflich war. Nach den ersten zwei Referendumsniederlagen 1974 und 1981 (Ehescheidung und Abtreibung) kündigten sowohl die *Azione Cattolica* als auch die *Associazione Cristiana Lavoratori Italiani* (ACLI) der Kirche ihre Gefolgschaftstreue.

Mit der dritten Phase kommt die Kirche auch normativ in der Moderne an. Die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse und der sukzessive Säkularisierugsprozess machten eine Aktualisierung der Lateranverträge unumgänglich. Die Referenden zur Ehescheidung und zur Abtreibung sind Marksteine innerhalb dieses unaufhaltsamen Säkularisierungsprozesses. Durch sie wurde aber weniger die Kirche als deren politische Ingerenz abgestraft.

Die Konkordatsrevision, die am 18. Februar 1984 stattfand und von dem damaligen Ministerpräsident Bettino Craxi und den Kardinalstaatssekretät Agostino Casaroli unterzeichnet wurde, bestand in Nachverhandlungen zu dem mit dem Mussolini-Regime ausgehandelten Kompromiss und besiegelte endgültig die Trennung von Staat und Kirche.

Hierdurch wurde das katholische Bekenntnis als Staatsreligion zugunsten eines stärkeren Religionspluralismus revidiert,[565] die Laizität der Kirche und somit die Neutralität des italienischen Staates gegenüber allen Konfessionen betont.[566]

Das konkordatare Rahmenabkommen regelte die rechtliche Gleichstellung aller Religionsgemeinschaften sowie die Anerkennung der Zivilehe und der Ehescheidung. Die Teilnahme am Religionsunterricht war nun fakultativ und ordentliches Unterrichtsfach (*materia ordinaria*). Religionslehrer wurden von der staatlichen Schulbehörde auf Vorschlag des Diözesanordinarius (der auch die Unterrichtsmittel genehmigen musste)[567] berufen, auch wenn sie besoldete Angestellte des italienischen Staates blieben.[568] Der italienische Staat verzichtete auf jegliche Ingerenz in Personalentscheidungen und auf den Treue-

---

561 Die (Omni-)Präsenz der Kirche war auch in den Medien spürbar: vom einflussreichsten Basisblatt der Kirche in Italien, die *„Famiglia Cristiana“,* bis hin zum Senderat der RAI, wo sie ihre Vertreter entsandt hatte.

562 Das Ende der DC im Jahre 1992 traf auch die Kirche in ihrem Mark. Seit den Massenbewegungen zur Beerdigung des alten und zur Ernennung des neuen Papstes erlebt die Kirche derzeit eine Renaissance.

563 Auch noch nach dem Ende der Ära De Gasperi, als die DC Koalitionen mit den ideologisch im Rechts-Links-Schema als gemäßigte Parteien zu verortenden *Partito repubblicano italiano* (PRI), *Partito socialdemocratico italiano* (PSDI) und *Partito liberale italiano* (PLI) einging.

564 Die größte katholische Laienbewegung in Italien wurde 1867 von zwei jungen Studenten gegründet, Mario Fani und Giovanni Acquaderni, und 1868 von Papst Pius IX durch die Papsturkunde *Dum filii Belial* genehmigt; zur *Parentela*-Beziehung (= verwandtsschaftsähnlich) zwischen DC und AC siehe auch: LaPalombara, Joseph: Interest Groups in Italian Politics, Princeton 1964.

565 Bereits das Zweite Vatikanische Konzil (1962-1965) relativierte den Anspruch der Kirche, als allein wahre betrachtet zu werden, und äußerte sich progressiv bezüglich der Religionsfreiheit einschließlich der öffentlichen nichtkatholischen Religionsausübung.

566 Art. 8,1 *Cost.*: *„(1) Alle religiösen Bekenntnisse sind gleichermaßen vor dem Gesetz frei.*
*(2) Die nichtkatholischen Konfessionen haben das Recht, ihren Aufbau nach eigenen Satzungen zu regeln, soweit sie nicht der italienischen Rechtsordnung widersprechen.*
*(3) Ihre Beziehungen zum Staate werden auf Grund von Übereinkommen mit den entsprechenden Vertretungen gesetzlich geregelt.“*

567 Die Lehrpläne werden zwischen dem Bildungsministerium und der Bischofskonferenz abgestimmt.

568 Rotte, Ralph: Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung, Wiesbaden 2007, S. 43ff.

schwur des Klerus auf den italienischen Staat. Ferner wurden die Staatszuschüsse zugunsten der *„otto per mille"*-Regelung (= die 8‰-Steuer) gestrichen, welche den italienischen Steuerzahlern ermöglicht, mittels Steuererklärung acht Promille der eingezahlten Einkommenssteuer für die katholische Kirche zweckzubestimmen. Die finanziellen Mittel, die die Kirche erhält, steigen somit mit der Anzahl der geleisteten Unterschriften.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Selbstauflöung der großen Sammel- und Einheitspartei DC lockerte sich das Verhältnis zwischen Kirche und christlichen Parteien: Die katholischen DC-Waisen verteilten sich links vom Parteienspektrum auf die Seite des PD und der UDC, rechts um Berlusconis *Popolo della Libertá*.

Während des Pontifikats Benedikts XVI (2005-2013) wurde der päpstliche Neokonservatismus noch rigider als zu Zeiten seiner Vorgänger durchgesetzt: *„Manche Beobachter befürchten, dass der Vatikan die Grenzen zwischen Kirche und Staat grundsätzlich zugunsten der ersten zurückverschieben wolle und dass eine Konfliktsituation wie zwischen Pius XII. und De Gasperi oder gar wie in der Zeit des Risorgimento zurückkehre."*[569] Besonders vehement war im Jahre 2007 die Kampagne des Vatikans gegen das Gesetz für zivilrechtliche Partnerschaften mit Gütergemeinschaft (PACS), die auch homosexuellen Paaren, denen die Ehe in Italien nicht offen steht, hätte zugute kommen können. Begründet wurde die massive Kampagne mit dem Argument, die Verabschiedung eines solchen Gesetzes zerschlage die christliche Familie.[570]

Anfang 2012 erschütterte die Vatileaks-Affäre, bei der einem Journalisten vertrauliche Papiere des Papstes zugespielt wurden, die Zentralregierung des Vatikanstaates. Dabei wurden Vorwürfe über Korruption und Günstlingswirtschaft im Zwergenstaat offengelegt wie auch undurchsichtige Geschäfte der Vatikanbank IOR (*Istituto per le Opere di Religione*).

Im politischen Spiel tritt die katholische Kirche (sowohl als Interessengruppe als auch in Parteien-Gewand) lediglich als interner Vetospieler in Erscheinung. Dies zeigt sich nicht nur am Beispiel der engen und über 40 Jahren andauernden symbiotischen Verbindung zur DC, sondern auch ihr Einfluss in der Bildungspolitik und situativ bei Wertfragen wie Ehescheidung, Abtreibung und Embryonenforschung.

Für das weitere Vorgehen ist allerdings seine Agenda-Setzungs-Funktion in den noch zu untersuchenden Referenden relevant (s.u.).

### *8.1.3.2 Interessengruppen*

Interessenverbände sind ein multifunktionaler Akteurstypus: Als intermediäre Organisationen zwischen Staat und Gesellschaft nehmen sie Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und auf die Poli-

---

569 Lill, Rudolf: Katholizismus und italienische Nation, in: Hildmann, Philipp W. (Hrsg.): Staat und Kirche im 21. Jahrhundert, München 2012 (Berichte & Studien/Hanns-Seidel-Stiftung, 96), S. 285–301, hier: S. 300.

570 Unter der Regierung Prodi wurde 2006 ein Gesetzentwurf zur Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare (DICO, *D*iritti e *D*overi delle persone stabilmente *CO*nviventi, = Rechte und Pflichten fest zusammenlebender Personen) im Parlament eingereicht. Dieses wurde aber von der Folgeregierung Berlusconi/Bossi fallengelassen. 2010 lehnte die CC die Anerkennung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften ab (15.4.2010). Siehe auch: Mumelter, Gerhard: Religionskrieg um mehr Rechte für Paare. Für den Vatikan untergraben die Pacs-Pläne der Regierung die "unauflösliche Ehe", in: *Der Standard* vom 3./4.2.2007 (URL: http://derstandard.at/2753491, letzter Abruf am 10.11.2012).

tikergebnisse, prägen die politische Kommunikation, erbringen aber auch Dienstleistungen für ihre eigene Klientel.
Hinsichtlich der Fragestellung der vorliegenden Arbeit sind Parlamente für Interessengruppen deswegen wichtig, entweder weil sie eine *Channel*-Funktion einnehmen oder weil sie als *target* für Gruppen dienen können, die keinen Zugang zu den politischen Entscheidungsarenen haben.
Die Kontakte zwischen Interessengruppen und Parlamente sind in Italien und Irland vergleichsweise sehr intensiv.[571] Das liegt daran, dass die politische Nähe bestimmter Parteien zu den Gewerkschaften ins Gewicht fällt und dass die Verbandsfärbung deutlich ausgeprägter ist. So z. B. werden in Irland 49 Abgeordnete aus den Korporationen gewählt.

### 2.2.3 Weitere Interessengruppen in Italien

> *„Wo die Regierenden regelmäßig auf die Ratschläge verschiedenster Interessengruppen achten, ist auch Politik von hoher Qualität.“*[572]

Interessengruppen und Verbände sind Vermittler zwischen den politischen Institutionen und der Gesellschaft, allerdings sind sie im Gegensatz zu den Parteien weniger auf eine breite gesellschaftliche Zustimmung angewiesen. Sie vertreten nicht nur vorgegebene Interessen, sondern sie aggregieren die Mitgliederinteressen.[573] Darüber hinaus sind sie wichtige Impulsgeber im Sinne von Agenda-Settern.
Art. 39 und 40 *Cost.*, als verfassungsrechtliche Grundlage, garantieren die Freiheit des gewerkschaftlichen Zusammenschlusses und das Streikrecht,[574] geregelt wird das Verbandswesen aber durch das Zivilrecht (*codice civile*).[575]

571 Weßels, Bernhard: Das bundesdeutsche Verbandssystem in vergleichender Perspektive. Politische Spannungslinien und politische Ökonomie, in: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 84-118, hier: S. 110.

572 Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S.13.

573 Dazu auch: Beyme, Klaus von: Interessengruppen in der Demokratie, München [5]1980 und Winter, Thomas von: Interessengruppen und Demokratie im Wandel verbändetheoretischer Paradigmen, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus; Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden 2010, S. 115-128.

574 In Italien gilt der Streik als ein (kollektiv auszuübendes) individuelles Recht der Arbeitnehmer, das in der *Costituzione* verankert ist (Art. 40 *Cost.*). Von diesem Recht können alle Arbeitnehmer, Gewerkschaften und deren Vertretungsorgane (RSU) Gebrauch machen mit Ausnahme der Angehörigen der Polizei und des Militärs (Art. 52 *Cost.*). Die Aussperrung ist zwar verboten, wird aber nicht strafrechtlich verfolgt. Nur für den öffentlichen Dienst wurde 1990 ein „Streikgesetz“ erlassen, demzufolge u.a. eine Vorankündigungsfrist von 10 Tagen einzuhalten ist und Notdienstarbeiten aufrechterhalten werden müssen, siehe: Gesetz Nr. 146 vom 12. Juni 1990 (*Legge 12 giugno 1990, n. 146, Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge* (GU n.137 del 14-6-1990)).

575 Für die Gründung eines Vereins reicht es aus, ein Gründungsakt, eine Mitgliederliste und eine Satzung vorzulegen. Durch den Eintrag ins öffentliche Vereinsregister erhält der Verband dann den Status einer juristischen Person, er kann aber auch im Status eines „nicht eingetragenen Vereins“ verbleiben. Die Verbände des Dritten Sektors, d. h. die nicht gewinnbringende Wohltätigkeitseinrichtungen (*organizzazioni non lucrative di utilitá sociale*) katholischen Ursprungs, können unterschiedliche Rechtsformen annehmen. Ihnen werden vom Staat politische Förderung und Unterstützung zugestanden, genauso wie den sozialen Kooperativen (*coperative sociali*), welche die Integration Benachteiligter zum Ziel haben. Der Dritte Sektor ist pflegepolitisch relevant. Ausführlich dazu: Trentini, Marco/Zanetti, Massimo Angelo: Italien. Den Tausch neu verhandeln. Die Beziehungen zwischen Verbänden und Politik von der Einheit Italiens zur Seconda Repubblica, in: Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 345-370, hier: S. 351ff.

Die Urteile der *Corte Costituzionale* Nr. 1 und Nr. 290 aus dem Jahre 1974 sowie das Urteil Nr. 379 aus dem Jahre 2004 betonen die Wichtigkeit von Interessengruppen, welche die Qualität der Demokratie durch *„meccanismi correttivi, di controllo e di garanzia"*[576] erhöhen.
Seit Februar 2012 werden die *„gruppi di pressione"* in einer Lobbyliste aufgeführt (und deren Handeln durch das *«Regolamento interno della rappresentanza di interessi, al fine di disciplinare i rapporti tra senatori e portatori di istanze della realtà economica, sociale e culturale alla luce dei principi del pluralismo e della trasparenza»* geregelt), die auf der Homepage des Senats für alle abrufbar sein soll. Damit soll endgültig der formale und informale Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern für alle transparent gemacht werden.

**a) Gewerkschaften in Italien**

Die Gewerkschaftslandschaft in Italien zeigt sich als stark ausgeprägt. Insgesamt sind ca. 12 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Gewerkschaften organisiert, der gesamte Organisationsgrad wird auf ca. 33% geschätzt.[577]
Die Gewerkschaften waren in Italien mehr noch als die Parteien *„Katalysator und Ort der Bildung des Klassenbewußtseins"*.[578] Die Fragmentierung der Parteienlandschaft spiegelt sich dabei auch im Verbändesystem wider. Das heutige Verbändesystem ist aus seinen Bindungen an die katholische und der linken Subkultur sowie den politischen und kulturellen Umwälzungen der 1960er und 1970er Jahre entstanden.[579]
Der dritten (liberalen) Subkultur war es nicht gelungen, obwohl sie eine entscheidende Rolle bei der Bildung des Einheitsstaates spielte, sich eine breite gesellschaftliche Basis zu schaffen. Die liberale Elite versuchte sich ihre Legitimation durch einen Tauschverhältnis von politischen Konsens gegen wirtschaftliche Ressourcen zu verschaffen, so dass eine regelrechte Abhängigkeit der Zivilgesellschaft vom politischen System entstand. Diese asymmetrische Beziehung verstärkte sich während des Faschismus und gedieh weiter unter der sog. *Partitocrazia*.
Historisch betrachtet sind die politischen und sozialen Umbrüche in Italien immer wieder Demarkationspunkte für die Entstehung neuer Verbände gewesen: die erste Industrialisierungswelle Ende des 19. Jahrhunderts, das Ende des Faschismus und der „Heiße Herbst".
Im faschistischen Ständestaat wurde durch die Einigung von Kommunisten, Sozialisten, Republikaner und christlichen Demokraten die Einheitsgewerkschaft *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, kurz: CGIL, gegründet. Und obwohl die Satzung vom Januar 1945 ausdrücklich den überparteilichen Charakter des Dachverbandes betonte, hatte der kommunistisch ausgerichtete Teil der Gewerkschaft praktisch den größten Einfluss.[580]

---

576 Bovero, Michelangelo: Contro il governo dei peggiori, Rom 2000, S. 148.

577 Visser, Jelle: Union membership statistics in 24 countries, in: *Monthly Labor Review*, January 2006, Vol. 129, Nr. 1; Fulton, Lionel: Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI-REHS, Brüssel 2007.

578 Beyme, Klaus von: Parteien und Gewerkschaften in vergleichender Perspektive, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* (GMH), 4/1974, S. 217-224, hier: S. 222 (URL: http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1974/1974-04-a-217.pdf, letzter Zugriff am 29.3.2009).

579 Trentini, Marco/Zanetti, Massimo Angelo: Italien. Den Tausch neu verhandeln. Die Beziehungen zwischen Verbänden und Politik von der Einheit Italiens zur *Seconda Repubblica*, in: Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 345-370, hier: S. 345 und 365ff.

580 Die linksgerichtete CGIL ist heute der größte italienische Gewerkschaftsbund mit über 5,7 Mio. Mitgliedern. Sie setzt sich aus 12 Branchenuntergliederungen aktiver Beschäftigter und der Rentnerinnengewerkschaft zusammen.

Im Juli 1948, als die DC die Parlamentswahlen gewann, verübte der antifaschistische Student Antonio Pallante ein Attentat auf den damaligen PCI-Generalsekretär Palmiro Togliatti und verletzte ihn durch vier Schüsse lebensgefährlich.[581] Der Anschlag hatte einen spontanen, teilweise gewaltsamen Generalstreik zur Folge, an dem nicht nur Mitglieder und Sympathisanten des PCI, sondern auch Sozialisten und viele andere Kräfte der *Resistenza* wie die linke Basis der Christdemokraten teilnahmen. Der katholisch ausgerichtete Teil der CGIL distanzierte sich von dem Streik und benutzte diesen Vorwand, um einen eigenen Verband zu bilden.

Noch im gleichen Jahr lösten sich die christlichen Demokraten vom CGIL und riefen die *Libera Confederazione Generale Italiana Lavoratori* (LCGIL) ins Leben, die sich 1950 in *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) unbenannte.[582]

Parallel dazu entstand 1950 die *Unione Italiana del Lavoro* (UIL), die sich an den Anschauung der Republikaner und der Sozialisten orientierte.[583]

Nach der politischen Isolation der 1950er Jahren, mauserten sich die Gewerkschaften in den darauffolgenden zwei Dekaden zu strategisch wichtigen Akteuren. Die Wirtschaftskrise, der Terrorismus und die rechtsorientierten Bewegungen sorgten dafür, dass 1978 eine Solidaritätsregierung erstmals mit dem PCI an Bord ins Amt kam.

Dem von Compston entwickelten *Union Participation Index* zufolge übten die italienischen Gewerkschaften im westeuropäischen Industrieländervergleich im Zeitraum zwischen 1970 und 1993 den größten Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Compston unterscheidet dabei eine konflikthafte Phase bis 1975 und eine kooperative bis 1993. Den Höhepunkt ihres politischen Einflusses erreichten die italienischen Gewerkschaften zwischen 1975 und 1980, als sich die Regierungen systematisch von ihnen beraten ließen („Pansydikalismus").[584]

Oftmals als „Reformblockierer" gebrandmarkt[585], haben die Gewerkschaften hauptsächlich in den 1970er und 1980er Jahren eine militante und konfrontative Tarif- und Einkommenspolitik durch Streiks und Massenmobilisierungen betrieben.[586] Nach ihrer wichtigsten Errungenschaft, der teilweisen Abschaffung des automatischen Lohnausgleichs (*scala mobile*) im Jahre 1985, *„entwickelten sich kooperative Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit",*[587] die bis zum Jahre 1992 Bestand hatten.

In den 1980er Jahren sprossen viele autonome (Berufs-)Gewerkschaften aus dem Boden, die in Opposition zu den drei großen Gewerkschaften und als Reaktion zu deren Bindung an die Parteien und zaghafter Lohnpolitik entstanden.

Zu den „Autonomen" gehören die rechtsgerichtete UGL (*Unione Generale del Lavoro*),[588] die 1996 aus der postfaschistischen CISNAL hervorgegangen ist und 2,1 Mio Mitglieder zählt, die 1957 gegründete CISAL (*Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori*), die 1999 entstandene Vertretung der öffentlich Angestellten F.L.P. (*Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche*), die S.I.U.L.S.

---

581 „Das Antlitz der Gnade", in: *DER SPIEGEL* vom 6.1.1954, S. 22.

582 Die christlich-reformistische CISL zählt derzeit über 4,5 Mio. Mitglieder.

583 Die laizistisch-reformierte UIL hat heute etwa 2,1 Mio. Mitglieder.

584 Jansen, Christian: Italien seit 1945, Göttingen 2007, S. 117f.

585 Erne, Roland: Risse im italienischen „Bündnis für Arbeit". Italiens Gewerkschaften zwischen Widerspruch und Sozialpartnerschaft (URL: www.labournet.de/diskussion/gewekschft/erne.html, letzter Abruf am 18.7.2001).

586 Trautmann, Günter/Ullrich, Hartmut, in: Ismayr, S. 583.

587 Trautmann, Günter/Ullrich, Hartmut, in: Ismayr, S. 583.

588 Sie ist nicht Mitglied im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB).

(*Sindacato Italiano Unitario Lavoro e Solidarietá*) sowie die an den mittelalterlichen Gilden angelehnte Krankenpflegergewerkschaft Nursind.
Ebenfalls in den 1980er haben sich die Basisgewerkschaften Co.Ba.S. (*Comitato di Base Scuola, Basiskomitee Schule*) hervorgetan. Es handelt sich dabei um Arbeitergewerkschaften, die auf lokaler Ebene und mit flachen Hierarchien organisiert sind. Ihre Mitglieder stammen überwiegend aus dem linken politischen Spektrum.
In den 1990er Jahren, nach der Neuordnung des Parteiensystems, gelang es den Gewerkschaften mithilfe von Sozialpakten und Streikaktionen die asymmetrische Beziehung zu den Parteien zugunsten einer eher gleichberechtigten Beziehung zwischen diesen kollektiven Akteuren zu durchbrechen.
Die Strategie der drei großen Gewerkschaftsbünde bestand aus Verhandlungen auf der Makro-und Mobilisierung auf der Mikroebene. Sie akzeptierten (abgeschwächte) Arbeitsmarktflexibilisierungen und sozialpolitische Einschnitte, übten Lohnzurückhaltung und erhielten dafür erweiterte Tarif- und Entscheidungsrechte. Den Mitgliederschwund begegneten sie, indem sie ihre Mitglieder stärker in die Entscheidungsprozesse einbanden.
Mit dem dreigliedrigen Abkommen vom 23. Juli 1993 (*accordo tripartito*)[589] zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Regierung wurde der erste Versuch in der italienischen Nachkriegsgeschichte unternommen, die Struktur, die Aufgaben und die Beziehungen zwischen den einzelnen Tarifebenen zu definieren.
Eine Schwächung der Gewerkschaften erfolgte 1995: Die Organisationsstruktur der Gewerkschaften wurde herb beschnitten, als per Referendum das gewerkschaftsfreundliche Einzugsverfahren für Beiträge abgeschafft wurde (*Trattenute contributi sindacali*).
Während der Berlusconi-Ära schwand ihr Einfluss auf nationale Ebene erneut. Zum Bruch kam es 2002, als die CGIL die Aufweichung des Kündigungsschutzes im „Pakt für Italien“ ablehnte und die Sozialpartnerschaft aufkündigte.
Die starke parteipolitische Orientierung der Gewerkschaften steht in direktem Zusammenhang mit deren Einfluss auf die Parteien. Die Führungsorgane der Gewerkschaften werden in Italien von den Parteien gestellt. Umgekehrt haben die Gewerkschaften durchaus die Richtlinien der Parteienpolitik beeinflusst. Insofern wirken in Italien die Gewerkschaften direkt auf die Parteien als Vetospieler ein. Die starke Verflechtung von Gewerkschaften und Parteien veranlasst somit zur Frage, inwieweit die Gewerkschaften als unabhängige Vetospieler oder durch die Nähe zu den jeweiligen Parteien als parteipolitischer Vetospieler zu subsumieren sind. Durch das Nachlassen der Parteibindung nach dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems ist die unmittelbare Wirkung der Gewerkschaften auf die Parteien und damit der direkte Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen gesunken, wobei die Bedeutung

[589] Desweiteren wurde mit den RSU (*Rappresentanze sindacali unitarie*, der Einheitlichen gewerkschaftlichen Vertretungen am Arbeitsplatz) eine neue Form der betrieblichen Interessensvertretung eingeführt. Die RSU, die sich aus von allen ArbeitnehmerInnen gewählten Vertreterinnen sowie von den tarifvertragsunterzeichnenden Gewerkschaften benannten Vertreterinnen zusammensetzt, sind seitdem die dominante betriebliche Vertretungsstruktur. In einigen Branchen existieren nach wie vor die ausschließlich von Gewerkschaften benannten gewerkschaftlichen Betriebsvertretungen (RSA, *Rappresentanze sindacali aziendali*), vgl. Cofferati, Sergio: Cosa dice l´accordo del luglio 1993, in: *LaRepubblica.it* vom 2.5.2001 (URL: http://www.repubblica.it/online/economia/contrat/luglio/luglio.html, letzter Abruf am 12.4.2012).

anderer Einflussmöglichkeiten wie öffentlicher Protest und Streik durch steigende Mitgliederzahlen gestiegen ist.
Seit 1945 bis heute koexistieren vier unterschiedliche Regelungen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung: Die 1906 bei der FIAT aus der Taufe gehobene *Commissione Interna*, die 1969 entstandene Bewegung der Delegierten (*Delegati*, die sich 1972 zu den *Consigli di fabbrica* (Cdf) schlossen), das 1970 erlassene Arbeitnehmerstatut (*Statuto dei Lavoratori*), der die grundlegenden Arbeitnehmerrechte regelt, und seit 1993 die von den externen Gewerkschaften bestimmten RSA (*Rappresentanze Sindacali Aziendali*).
Auf betrieblicher Ebene können gemäß Art. 21 des Arbeitnehmerstatuts vom 20. Mai 1970 (*Art. 21 dello Statuto dei lavoratori – L.300/1970*) Abstimmungen abgehalten werden, die in Italien – nicht ganz konsequent – auch „Referenden" genannt werden. Stimmberechtigt sind alle Arbeitnehmer der Betriebsstätte und der besonders betroffenen Berufsgruppe. Außerdem leisten die gewerkschaftseigenen Vereine, die *Patronati*, seit über sechs Jahrzehnten Betreuungstätigkeit zum Schutz der Sozialrechte von Migranten, d. h. sowohl von Italienern im Ausland, als auch von Ausländern in Italien.

**b) Arbeitgeberverbände**
Auch die Unternehmen sind in Verbänden organisiert je nach Branche, parteipolitischer Ausrichtung, Unternehmensziel und -größe. Da es keine gesicherten Angaben über den Organisationsgrad der Unternehmerverbände gibt, wird als Indikator der von *Confindustria* herangezogen, bei welchem Betriebe, die über die Hälfte (52%) der Industriearbeiter repräsentieren, beschäftigt sind.
Aufgrund ihrer Tarifautonomie sind auch die Unternehmerverbände wirtschaftspolitische Entscheidungsträger. Den wohl stärksten Einfluss auf die wirtschafts-, sozial- und europapolitischen Entscheidungen der Regierung und des Parlaments übt neben den drei großen Gewerkschaften der Industriellenverband *Confindustria* (*Confederazione Generale dell'Industria Italiana*, 1910) aus, der die Interessen der Privatindustrie vertritt. Vergleichsweise schwächer sind
- die *Cofapi* (*Confederazione italiana della piccola e media industria*, 1947), die gezielt die kleineren und mittleren Industrieunternehmen vertritt,
- der allgemeine italienische Dachverband für Handel und Tourismus *Confcommercio* (*Confederazione generale Italiana del Commercio e del Turismo, dei Servizi, delle Professioni e delle piccole e medie imprese*, 1946)
und
- der Dachverband für Handel, Tourismus und Dienstleistung *Confesercenti* (*Confederazione italiana esercenti attivitá commerciali, turistiche e di servizi*, 1971).

Neben dem allgemeinen Dachverband des Handwerks *Confartigianato* (*Confederazione Generale Italiana dell´Artigianato*, 1946) vertritt der nationale Dachverband für das mittelständische Handwerk, *CNA,* kleine und mittlere Unternehmen (*Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della piccola e media impresa*, 1946). Freischaffende Kunsthandwerker sind in dem Dachverband italienischer freier Handwerksverbände *CLAAI* (*Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane*, 1954) organisiert.

Das stark ausgeprägte Genossenschaftswesen wird in Italien durch *Legacoop (Lega nazionale delle cooperative mutue*, 1886*)* sowie durch die *Confcooperative* als Dachverbände italienischer Genossenschaften (*Confederazione Cooperative italiane*, 1919) vertreten.[590]

Die katholischen Verbände, die sich in erster Linie der Wohlfahrtspflege widmen, sind auch Träger der kirchlichen Bildungsarbeit und der katholischen Freizeitgestaltung. Die Ausrichtung auf den sozialen Bereich war eine Konsequenz der Referenden der Jahre 1974 und 1981. Durch ihre breite Mitgliederbasis und ihrer engen Bindung zur DC während der sog. „Ersten Republik", verschafften sie der Partei auch Mitglieder und (Führungs-)Personal. Zu den wichtigsten katholischen Verbänden zählen *Comunione e Liberazione* (CL, Kommunion und Befreiung), die Christliche Aktion AC (*Azione Cattolica*), der christliche Arbeitnehmerverband ACLI (*Associazione Cristiana dei Lavoratori*), der Sportverband CSI (*Centro Sportivo Italiano*) und der Pfadfinderverband ASCI (*Associazione degli Scout Cattolici Italiani*). Als *pressure group* genießen sie politische Anerkennung und verfügen über finanzielle Mittel und Einfluss bei Entscheidungsprozessen.

Hinzu kommt der (als Beratungsorgan der Kammern und der Regierung bereits erwähnte) Nationale Wirtschafts- und Sozialbeirat CNEL (*Consiglio Nazionale dell´Economia e del Lavoro*). Dieser setzt sich gemäß Art. 99 *Cost. „aus Sachverständigen und Vertretern der Produktionszweige der Wirtschaft zusammen"*.

Komplettiert wird das Gesamtbild durch die Umweltschutzorganisationen. Diese haben zwar eine lange Tradition vorzuweisen, führen aber politisch eher ein Schattendasein, obwohl sie sich von reinen Protestbewegungen zu ernstzunehmenden und kompetenten Interessenvertreter in Sachen Umwelt- und Naturschutzbelangen gegenüber Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung entwickelt haben.

Ins öffentliche Bewusstsein drangen sie durch ihre Mobilisierungen nach den Unfällen von Seveso (1976) und Tschernobyl (1986). Die Umweltthematik erhielt nach diesen Ereignissen einen neuen Auftrieb und eine ideologische Prägung. Statt zu den politischen Parteien pflegten die (überparteilichen) Umweltschutzgruppen überwiegend engere Beziehungen zu lokalen Verwaltungen und Ministerien.

Die 1980 entstandene und inzwischen wohl größte Umweltschutzorganisation *Legambiente* (LEG), ehemals *Lega per l'Ambiente* (= Liga für die Umwelt), organisiert Umweltkampagnen, macht sich für die Nutzung erneuerbarer Energie stark, kämpft gegen den illegalen Häuserbau und deckt illegale Mülldeponien auf.[591] Auf nationaler Ebene agiert(e) sie als *Pressure group*. Der größte Erfolg, den sie verzeichnen konnten, war der Atomausstieg im Jahre 1987.

Als Partei (*Liste Verdi* und *Verde Arcobaleno*) konnten die Umweltorganisationen kaum Erfolge einheimsen. Bei ihrem letzten Versuch anlässlich der Parlamentswahlen im Jahre 2008 gelang es ihnen nicht einen einzigen Abgeordneten zu stellen. Ihr Misserfolg wird auch dem mangelnden ökologischen Bewusstsein der Italiener zugeschrieben.

---

590 Dazu ausführlicher: Ullrich, Hartmut: Das politische System Italiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [4]2009, S. 643-712, hier: S. 683ff.

591 Siehe auch: Della Seta, Roberto: La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista, Mailand 2000.

### 8.1.4 Die Massenmedien

#### *8.1.4.1 Mediensystem*

Die US-Organisation *Freedom House* stufte Italien in ihrer jüngsten Studie zur Pressefreiheit (Mai 2012) als „teilweise frei" ein.[592] Im internationalen Vergleich liegt das Land auf Platz 70 gleichauf mit Guyana und Hong Kong. Durch Berlusconis Rücktritt (und dem damit einhergehenden Kontrollverlust über die staatlichen Medien) konnte sich das Land im Vergleich zum Vorjahr um einen Punkt verbessern.[593]

Italien ist ein sehr gutes Beispiel für jene geschlossene Mediensysteme, die offen für direkte Einflussnahme sind, in denen die Unterdrückung der Pressefreiheit und Gängelung kritischer Stimmen gang und gäbe sind.

Daniel C. Hallins und Paolo Mancinis Weltatlas ordnet Italiens Mediensystem nach medienpolitischen Kriterien als mediterranes oder polarisiert-pluralistisches Modell ein, gekennzeichnet u.a. durch polarisierte politische Verhältnisse, eine große Nähe der Medien zur Politik und einen tendenziell dirigistischen Staat. Hallin und Mancini vertreten dabei die These, dass der kommerzielle Einfluss auf die Mediensysteme umso größer wird, je mehr die Politik den Markt dereguliert.[594]

Italien ist ein mediendurchsetztes Land. Allein die Fernsehlandschaft besteht aus elf nationalen und ca. 700 lokalen Sendern;[595] dominiert wird sie allerdings durch das Duopol der RAI, *„ein vom Staat eingesetzter öffentlicher Monopolist"*, und Berlusconis privater Gesellschaft Mediaset, *„ein vom Staat geduldeter* Monopolist", die jeweils über drei landesweit ausstrahlende Sender verfügen (RAI 1, RAI 2 und das regionalisierte RAI 3 sowie *Canale 5*, *Rete 4* und *Italia 1*).[596] Hinzu kommen die (Nischen)Sender von Telecom Italia Media (*Telemontecarlo*, *MTV* und *La7*), die Senderfamilie *Sky* (im Besitz von dem australischen Medienmogul Rupert Murdoch) und Europa TV, das eine Sendeerlaubnis, aber keine Sendefrequenzen besitzt. Insgesamt vereinen RAI[597] und Mediaset ca. 90% Marktanteil und 95% der Werbeeinnahmen auf sich. Ein *terzo polo* mit nennenswerten Einschaltsquoten gibt es nicht.

---

592 Vgl.: Freedom House (Hrsg.): Freedom of the Press 2012. Breakthroughs and Pushback in the Middle East. Selected data from freedom house's annual press freedom index, Washington D.C. 2012 (URL: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Booklet%20for%20Website.pdf, letzter Abruf am 21.5.2012) und Queck, Raphaela: Ungarns Presse auf "teilweise frei" herabgestuft, in: *Die Welt Online* vom 3.5.2012 (http://www.welt.de/politik/ausland/article106252585/Ungarns-Presse-auf-teilweise-frei-herabgestuft.html, letzter Abruf am 21.5.2012).

593 Hauptargumente für diese Einstufung waren - während der Amtszeit Berlusconis - die Konzentration von politischer und medialer Macht in den Händen des Ministerpräsidenten Berlusconi, die Beeinflussung der staatlichen Senderfamilie RAI durch ebensolchen sowie die Verabschiedung der „*Legge Gasparri*" (2004). Nach dem Rücktritt des dreimaligen Ministerpräsidenten wurde die verbesserte Position innerhalb des Rankings durch *„a reduction in the concentration of state and private media outlets following Silvio Berlusconi's resignation as prime minister in November"* begründet, Siehe: Freedom House (Hrsg.): http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/italy, letzter Zugriff am 16.8.2012.

594 Hallin, Daniel C./Mancini, Paolo: *Comparing Media Systems. Three models of media and politics,* New York 2004, S. 87.

595 Musso, Pierre: Berlusconi rechnet sich den Fernsehmarkt passend. Doppelrolle vorwärts mit Ausfallschritt, in: *Le Monde diplomatique,* Nr. 7283 vom 13.2.2004 (URL: http://www.monde-diplomatique.de/pm/2004/02/13.mondeText.artikel,a0052.idx,13, letzter Zugriff am 12.8.2012).

596 Vgl. Ulrich, Stefan: Die neue Vielfalt. Italien will mehr Wettbewerb im Fernseh- und Werbemarkt, in: *SZ* vom 14./15.10.2006, S. 21.

597 Neben der zentralen Sendegruppe (RAI 1, 2 und 3) gibt es noch die freiempfänglichen Rai Educational, GR Parlamento, Rai News 24, Rai Sport, Rai International, RAI Med, RAI Doc und Junior und die Pay-TVs Raisat Cinema, Raisat Extra, Raisat Premium, Raisat Smash, Raisat Gambero Rosso, Raisat Art, Raisat Ragazzi, Raisat Album, Raisat Fiction, siehe dazu den Konzernüberblick bei Hachmeister, Lutz/Rager, Günther (Hrsg.): Wer beherrscht die Medien? Die 50 größten Medienkonzerne der Welt. Jahrbuch 2005, München $^{2}$2005, S. 258ff.

Die RAI finanziert sich maßgeblich durch Werbeeinnahmen, diese machen 35% der gesamten Einnahmen aus, weitere 57% durch Rundfunkgebühren, wobei gerade einmal zwei Drittel der italienischen Haushalte diese Gebühren entrichten.

Seit 2012 werden alle Sender nicht mehr über die frei empfangbare Analogietechnik gesendet, sondern nur noch digital ausgestrahlt.

Im Laufe der vergangenen fünfzig Jahre hat Italien vier unterschiedliche Formen des Medienpluralismus ausprobiert: vom „internen" Pluralismus der RAI zum „externen" Pluralismus unzähliger Fernsehbetreiber, vom „duopolistischen Pluralismus" von RAI und Mediaset bis hin zu Berlusconis „monopolistische Pluralismus".

De facto erleben die Italiener nur einen scheinbaren Pluralismus. Während der Amtszeit Berlusconis wurde die RAI wie ein Ministerium vom Premier geführt. Obwohl das Direktorium der staatlichen RAI-Sender nach politischem Proporz besetzt sind, wagten nur wenige Journalisten nicht regierungskonforme Äußerungen.[598]

Frei war die einzige öffentliche Radio- und Fernsehanstalt RAI eigentlich nie. Schon lange vor Berlusconis Aufstieg waren die staatlichen Sender monopolistisch vermachtet. Das Rundfunkmonopol hat in Italien eine lange Tradition: Unter der Regierung von Luigi Luttazzi[599] durch das Gesetz Nr. 395 vom 30. Juni 1910 wurden technische Infrastrukturen wie Telegrafie, Telefonie oder Radiofonie aus Gründen der nationalen Sicherheit dem Staat zugebilligt, womit die Italiener ihre Konsequenzen aus den Erfahrungen des Russisch-Japanischen Krieges (1904-1905) zogen.

Über das Postministerium wurde der Staat Haupteigner des Rundfunks, was auch die Herrschaftsmacht des Staates über den Rundfunk besiegelte. Die mit privatem Kapital gegründete *„Unione Radiofonica Italiana"*, kurz: URI,[600] erhielt 1924 durch königliches Dekret (*regio decreto-legge n. 1266 del 10 luglio 1924*) das alleinige Senderecht und nahm noch im gleichem Jahr ihre Sendetätigkeit auf. Das Dekret fixierte zudem die Nachrichteninhalte, die Finanzierungsquellen und die präventive Kontrolle der verbreiteten Nachrichten seitens der Regierung, die über die staatliche Anstalt für Wiederaufbau, IRI (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*),[601] 1933 sogar indirekt zu deren Hauptaktionär wurde.

---

598 Ein Beispiel ist der sogenannte *„Editto bulgaro"* (Bulgarisches Edikt), der vom Verwaltungsrat der RAI gegen die Journalisten Enzo Biagi und Michele Santoro und gegen den Komiker Daniele Luttazzi verhängt wurde, weil diese sich kurz zuvor kritisch über den damaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi geäußert hatten.
Am 18. April 2002 forderte Berlusconi auf einer Pressekonferenz in Sofia, während einer offiziellen Auslandsreise, die Entlassung der zwei Journalisten und des Komikers, weil diese einen kriminellen Missbrauch am öffentlich-rechtlichen Fernsehen auf seine Kosten begangen hätten: *„L'uso che Biagi... Come si chiama quell'altro? Santoro... Ma l'altro? Luttazzi, hanno fatto della televisione pubblica, pagata coi soldi di tutti, è un uso criminoso. E io credo che sia un preciso dovere da parte della nuova dirigenza di non permettere più che questo* avvenga." Biagi, Santoro und Luttazzi wurden regelrecht „aus-geschaltet" und verschwanden von der Mattscheibe. Die RAI stellte deren Sendungen (*Sciusciá*, *Il Fatto* und *Satyricon*) ein und begründete die Absetzung mit den schwachen Einschaltquoten. Später räumte Agostino Saccá in einer parlamentarischen Untersuchungskommission ein, dass die Einschaltquoten gar nicht so schlecht waren wie behauptet; siehe: *„Il leader di Forza Italia torna sulle accuse di aver cacciato Enzo Biagi dalla televisione di Stato quando era al governo. Berlusconi nega l'editto bulgaro. «Soltanto critica alla tv pubblica»",* in: *LaRepubblica.it* vom 7.11.2007 (URL: http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/biagi-grave/berlusconi-editto/berlusconi-editto.html, letzter Zugriff am 8.8.2012).

599 Luigi Luttazzi war in Amt vom 31. März 1910 bis zum 29. März 1911. Post-Minister war zu der Zeit Augusto Ciuffelli.

600 Die URI entsteht aus der Fusion zwischen der *Radiofono* (*Società italiana per le radiocomunicazioni circolari*) und Guglielmo Marconis *SIRAC* (*Società italiana radio audizioni circolari*). Präsident des neu gegründeten Unternehmens ist der ehemalige Zentraldirektor des Automobilherstellers FIAT Enrico Marchesi.

601 Beim IRI handelt es sich um eine staatliche Holding, die 1933 unter der faschistischen Regierung gegründet wurde, um vom Konkurs bedrohte Banken zu retten. Sie wurde am 28. Juni 2000 aufgelöst. Ihre Beteiligungen an Fernsehsender (RAI), Finanzdienstleistungen (Cofiri) und Werften (Fincantieri) wurde der *Fintecna Finanziaria per i Settori*

1935 wurde die inzwischen in EIAR (*Ente Italiana Audizioni Radiofoniche*)[602] unbenannte URI der Kontrolle des Ministeriums für Presse und Propaganda Costanzo Ciano[603] gestellt (*regio decreto-legge n. 1009 del 24 giugno 1935*). Nach Kriegsende wurde die EIAR in RAI (*Radio Audizioni Italia*) umgetauft.

Der staatliche Rundfunksender wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung 1947 einer Programmkommission und einer parlamentarischen Kontrollkommission unterstellt. 1952 ging das erste Fernsehprogramm über den Äther mit der Übertragung des Segens *Urbi et Orbi* von Papst Pius XII.[604]

Das Fernsehzeitalter beginnt allerdings offiziell erst am 3. Januar 1954 mit der Ausstrahlung der ersten Fernsehsendung auf dem *Programma Nazionale* (heute: RAI 1). Aus der RAI *Radio Audizioni Italia* wird RAI *Radiotelevisione Italiana*.

Das bestehende Radiomonopol wurde für die Veranstaltungen von Fernsehsendungen ausgeweitet und die RAI erhielt eine exklusive, auf zwanzig Jahre begrenzte Sendekonzession.

Die anderen beiden Staatssender, RAI 2 und RAI 3, nahmen ihren Betrieb jeweils in den Jahren 1961 und 1979 auf., d.h. mit der Bildung der ersten Mitte-Links-Koalition bzw. der Duldung des PCI während des *„compremesso storico"*. Die Inbetriebnahme des zweiten staatlichen Fernsehkanals wurde durch das erste Fernsehurteil der CC (*Sentenza Corte cost. n. 59/1960*) forciert, die eine größere Meinungsvielfalt in den Programmen und eine Öffnung des Rundfunks für alle kulturellen und politischen Strömungen des Landes gefordert hatte.[605] Gleichzeitig zementierte die CC 1960, da die Anzahl der möglichen Veranstalter wegen des enormen finanziellen Aufwands und der Knappheit der Übertragungsfrequenzen begrenzt war, Rundfunkmonopol rechtlich.

In den darauf folgenden Jahren, während der gesamten Dauerherrschaft der DC, also seit Beginn der italienischen Republik bis hin zur Parteienimplosion im Jahre 1992, mutiert die RAI zum Sprachrohr der Regierung und Verlautbarungsinstrument der drei größten Parteien im Land. Denn der Parteienproporz (*lottizzazione*) machte auch im Viale Mazzini[606] nicht halt: Die Macht (und die Posten) wurden zwischen den großen Parteien in den Leitungsgremien und Redaktionsstäben der drei RAI-Sender aufgeteilt. Ebenso wurden die Chefredakteure der Nachrichtensender von den Parteizentralen ernannt. So wurde die staatliche Senderfamilie der RAI entlang der Linien der wichtigsten Parteien des Verfassungsbogens (*arco costituzionale*) zwischen der DC (RAI 1), dem PSI (RAI 2) und dem PCI (RAI 3) verschachert (die sogenannte *zebratura*).[607] Darüber hinaus stellte der PSI den Präsidenten und die DC den Generaldirektor.[608] Diese Aufteilung unter den politischen Lagern bleibt bis heute bestehen, auch wenn die traditionellen Parteien nach 1992 in zahlreichen Splittergruppen zerfallen sind.

---

*Industriale e dei Servizi S.p.A* übertragen, die zu 100% vom Finazministerium kontrolliert wird.

602 Durch das königliche Gesetzesdekret *R.D.L 17 novembre 1927 n. 2207*.

603 Vater von Galeazzo Ciano, Mussolinis späterer Schwiegersohn.

604 Hachmeister, Lutz/Rager, Günther (Hrsg.): Wer beherrscht die Medien? Die 50 größten Medienkonzerne der Welt. Jahrbuch 2005, München [2]2005, S. 257.

605 Der Anführer der Opposition, Palmiro Togliatti (PCI) durfte erst 1963 auf der Mattscheibe erscheinen, siehe: Holznagel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen, Jus Publicum Bd. 18, Tübingen 1996, S. 72.

606 Viale Mazzini ist erst seit den 1970er Jahren Sitz der RAI. Dorthin wurde der historische Sitz von der Via Arsenale 21 in Turin verlegt. Die Wahl war auf Turin gefallen, weil die Turiner SIP in den Anfangszeiten der Radiofonie die Mehrheit der öffentlichen Services kontrollierte.

607 *Legge n. 103 del 14 aprile 1975.*

608 Vgl. Rauen, Birgid: Medien und Politik, in: Rill, Bernd (Hrsg.): Italien im Aufbruch. Eine Zwischenbilanz, München 2003, S. 123-134, hier: S. 124.

Mamma RAI, wie die Rundfunkanstalt liebevoll genannt wird, ist als Wirtschaftsbetrieb seit 1975 in öffentlicher Hand.[609]

Im gleichen Jahr 1975 wird überdies die Kontrolle der RAI von der Exekutive zum Parlament übertragen, [610] womit das Ende der exekutiven Kontrolle gezeichnet wird.

Das entsprechende Gesetz (*Legge della riforma della RAI*) entstand kurz nach der Scheidungs-Referendumsschlappe, welche die konservativen Parteien und die Kirche eingeheimst hatten.

Das Gesetz, das von den Referendumsverlieren ausgearbeitet wurde, statuiert eine dreifache Kontrolle der Medien: durch das Parlament, einem nach dem Parteienproporz gewählten Verwaltungsrat und einer Parlamentarischen Überwachungskommission. Zwar garantierte diese parlamentarische *„commisione di vigilanza"* (als *"imparziale mediatore" e garante del pluralismo*) offiziell eine ausgewogene Berichterstattung, aber zwischen ihr und der RAI war der Ministerpräsident zwischengeschaltet.

Das neue Gesetz sollte «*l'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione*»[611] garantieren.

Ungeklärt blieb die Frage, wie Objektivität und die unterschiedlichen kulturellen Strömungen des Landes mit der von den politischen Parteien ausgeübten Steuerung miteinander unter einem Hut gebracht werden sollten. Das Ergebnis war eine noch stärkere Abhängigkeit der RAI von Parteien des Verfassungsbogens.[612] Somit verpasste die politische Klasse die Chance, die RAI zu einem Kontrollorgan (*„istituzione di garanzia"*) neben dem Staatspräsidenten, der *Corte Costituzionale* und der *Banca d'Italia* zu machen.

Das Ende des staatlichen Rundfunkmonopols wurde 14 Jahre nach dem ersten Verfassungsgerichtsurteil ebenfalls von der CC eingeleitet: 1974 legitimierte eine Entscheidung der CC die Existenz von Kabelfernsehen und zwei Jahre später auch drahtlose, aber eigentlich nur auf lokaler Ebene. In diesem Zusammenhang entsteht *Telemilano 58*, die *Telemilanocavo* absorbiert hatte und später *Canale 5* wurde.

Zwischen den 1970er und 1980er Jahren, d.h. bis zur Verabschiedung der *Legge Mammí*, war kein taugliches Mediengesetz vorhanden. Dem Gesetzesgeber war es nicht gelungen - trotz der Urteile der CC, die Konzentrationsbeschränkungen gefordert hatte, um den Pluralismus zu gewährleisten - einen rechtlichen Rahmen für den aufkommenden privaten Rundfunk zu verabschieden.

Kommerzielle Sender hatten in Italien seit den 1970er Jahren freie Bahn: Mit der explosionsartigen Vermehrung privater Fernsehanstalten beginnt die Deregulierung des Rundfunkmonopols. Die linken Kräfte im Lande hatten ein besonderes Interesse an der Zerschlagung des Monopols, da sich die staatlichen Sender in christdemokratischer Hand befanden.

Die Macht des *Cavaliere*, *Biscione* (= die große Schlange)[613] oder auch Seiner Emittenz Silvio Berlusconi begann genau in dieser Zeit und ist seitdem auf dem Medienmarkt ungebrochen.[614]

---

609 Siehe: Pfeifer, Bruno: Fernsehordnung in Italien. Status Quo und Reform, Berlin 1999, S. 17.

610 *Legge n. 103 del 14 aprile* 1975 (*Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva,* = Neue Regelungen für die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen), siehe: http://www.camera.it/_bicamerali/rai/norme/listitut.htm, letzter Abruf am 21.8.2012.

611 *Art. 1, comma 2, legge 103 del 1975.*

612 Pace, Alessandro: Il sistema televisivo italiano, in: *Politica del diritto*, 1/1997, S. 97-124, hier: S. 109ff.

613 Die große Schlange ist ein Symbol der Holding Fininvest. Bis 1985 lautete der Slogan von *Canale 5*: *"Corri a casa in tutta fretta, c'è un biscione che ti aspetta"* (= Laufe schnell Heim, eine große Schlange wartet auf Dich).

614 *„Il Berlusconi é un oggetto di consumo perché é merce tra le merci e prima di vendere programmi o idee, vende sé stesso come prodotto sul mercato della politica. Il Berlusconi é un oggetto di consumo perché vale piú per il suo ‚pacco' che per il suo contenuto."*, siehe: Sica, Jvan: Il Berlusconi come oggetto di consumo. Decostruzione della

### *8.1.4.2 Zur medienrechtlichen Situation*

Bei der Beschreibung der Entwicklung der italienischen Fernsehlandschaft kann die Rolle der CC nicht außer Acht gelassen werden, denn ihre Rechtsprechung hat diese entscheidend mitgeprägt. Die Wendungen (und Windungen) der CC sollen daher im folgenden mitberücksichtigt werden.

In dem *obiter dictum* zum ersten Fernsehurteil 59/1960 (die sog. *„sentenza Sandulli"*)[615] zementierte die CC das bestehende staatliche Monopol, statt es auf landesweiter Ebene zu durchbrechen. Auch Berufungen auf das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 21 Cost.)[616] und das auf freie Unternehmertätigkeit (Art. 41 Cost.),[617] scheiterten kläglich.

Zur Begründung des staatlichen Rundfunkmonopols wurde nicht die Meinungsäußerungsfreiheit (oder die Informationsfreiheit, die im übrigen in *Art. 21 Cost.* - im Gegensatz zu *Art. 5,1 GG* – gar nicht genannt wird) angeführt, sondern die Sondersituation des Rundfunks hervorgehoben.[618]

Als Argumentationsstruktur für die Rechtfertigung des staatlichen Monopols diente die traditionale Legitimation, im Sinne, das bisherige System unverändert beizubehalten, weil es sich historisch bewährt hätte und weil es nicht sicher war, ob neu zugelassene private Veranstalter ebenso vielfältig zur Information beitragen würden. In der Urteilsbegründung der CC hieß es weiter, dass die Anzahl der Veranstaltungsträger wegen der Knappheit der Übertragungskapazitäten auf nationaler Ebene und wegen des hohen finanziellen Aufwands relativ klein bleiben sollte. Die CC ließ dabei offen, ob private Veranstalter zum Rundfunk dann zugelassen werden sollten, wenn die Frequenzlage dies technisch erlaube. Genausowenig leitete die CC aus der Verfassung ein Recht des Einzelnen ab, Rundfunkveranstaltungen zu

politica e Neo-Televisione, Triest 2006, S. 138.

615 Das Urteil ist benannt nach dem vorsitzenden Richter Aldo Sandulli. Sandulli war Präsident der CC vom 16. Januar 1968 bis zum 4. April 1969 und Präsident der RAI vom April 1969 bis zum Februar 1970.

616 Art. 21 Cost.: *„Jedermann hat das Recht, die eigenen Gedanken durch Wort, Schrift und jedes andere Mittel der Verbreitung frei zu äußern Die Presse darf weder einer behördlichen Ermächtigung noch einer Zensur unterworfen werden. Eine Beschlagnahme darf nur auf Grund einer begründeten Verfügung der Gerichtsbehörde im Falle von Straftaten, bei denen das Pressegesetz ausdrücklich dazu ermächtigt, vorgenommen werden oder im Falle von Verletzung der Bestimmungen, die das Gesetz selbst für die Bezeichnung der Verantwortlichen vorschreibt. In solchen Fällen kann, wenn dafür eine absolute Dringlichkeit besteht und kein rechtzeitiges Eingreifen der Gerichtsbehörde möglich ist, die Beschlagnahme der periodischen Presse durch Beamte der Gerichtspolizei erfolgen, die sofort und spätestens innerhalb von 24 Stunden der Gerichtsbehörde Anzeige erstatten müssen. Die Beschlagnahme gilt als aufgehoben und gänzlich unwirksam, wenn sie diese nicht in den folgenden 24 Stunden bestätigt. Das Gesetz kann durch allgemeine Bestimmungen festlegen, dass die Mittel zur Finanzierung der periodischen Presse bekanntgegeben werden. Gedruckte Veröffentlichungen, Aufführungen und alle anderen Veranstaltungen, die gegen die guten Sitten verstoßen, sind verboten. Das Gesetz bestimmt geeignete Maßnahmen zur Verhinderung und Unterdrückung von Verstößen."*

617 Art. 41 Cost.: *„Die Privatinitiative in der Wirtschaft ist frei. Sie darf sich aber nicht im Gegensatz zum Nutzen der Gesellschaft oder in einer Weise, die die Sicherheit, Freiheit und menschliche Würde beeinträchtigt, betätigen. Das Gesetz legt die Wirtschaftsprogramme und geeignete Kontrollen fest, damit die öffentliche und private Wirtschaftstätigkeit nach dem Allgemeinwohl ausgerichtet und abgestimmt werden kann."*

618 Als Information wird hier die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit verstanden. *Art. 21 Cost.* ist aus dem Blickwinkel derer geschrieben, die Informationen anbieten.
Man unterscheidet in Italien zwischen der Freiheit von journalistischer Seite Information anzubieten und der Freiheit von Seiten der Öffentlichkeit, Information zu beziehen.
Das Recht auf Information ist relativ neu: Erstmals 1994 hatte sich die CC in einem Urteil (*Sent. n. 420/1994*) über externen Pluralismus, d.h. Pluralismus in Bezug auf das Eigentum, geäußert.
Die Rechte der Bürger als Nachrichtenempfänger im Sinne von Informationsrecht (*diritto di cronaca)* werden durch Art. 10 *CEDU* (*Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*) (=Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)) geregelt, siehe Art. 10 Abs. 1 *„Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben."*

veranstalten. Die Rechte aus *Art. 21 Cost.* waren für die CC nur Richtpunkte für die Auslegung der *Art. 41* und *43 Cost.*

Die CC äußerte sich weder im Urteil 59/1960 noch im (Folge-)Urteil 58/1965 darüber, ob die Kontrolle der staatlichen Sendeanstalt seitens der Regierung mit dem Grundschutzrecht auf Meinungsäußerungsfreiheit (*Art. 21 Cost.*) vereinbar sei.

Erst mit dem Urteil 225/1974 gab sie zu bedenken, dass das Leitungsgremium der RAI nicht nur von der Regierung bestimmt werden sollte und sprach sich für eine Verlagerung der Kontrollbefugnisse von der Exekutive zur Legislative aus, womit sie die Macht des Postministers einschränkte. Es galt als ausreichend, wenn der Meinungspluralismus durch die Kontrolle des Parlaments (als Spiegel der Gesellschaft) gewährleistet würde. Die Gefahren eines staatlichen Rundfunkmonopols sollten durch die Aufstellung eines Mindestanforderungsgebots an die Sendungsinhalte gebannt werden.

Mit ihren Entscheidungen (Nr. 225 und 226) im Jahre 1974 lockerte die CC, das staatliche Monopol. Allerdings wiederholt die CC die Rechtfertigungsgründe des Rundfunkmonopols des ersten Fernsehurteils, ohne diese zu hierarchisieren:

- der immanente Charakter des Rundfunks als Aufgabe von außerordentlichen Allgemeininteresse und
- die äußeren Gegebenheiten (Wellenknappheit und die Errichtungskosten eines Senders).
- die Monopolgefahr wegen der Wellenknappheit und des Finanzaufwandes zur Errichtung von Fernsehsender.

Demnach würde die Entwicklung der Meinungsvielfalt durch die hohen Installationskosten für Sender im nationalen Bereich beeinträchtigt werden, weil diese zu einem privaten Oligopol führen könnten. Ein Argument, das auf lokaler Ebene hingegen keine Rolle spiele.

Mit ihrem Urteil 225/1974 qualifizierte die CC den Rundfunk erneut als öffentliche Aufgabe, die gemäß Art. 43 Cost. ein staatliches Monopol rechtfertige. Der CC zufolge erfüllte *"la radiotelevisione adempie a fondamentali compiti di informazione, concorre alla formazione culturale del paese, diffonde programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione e perciò è necessario che essa non divenga strumento di parte: solo l'avocazione allo Stato può e deve impedirlo"*.[619]

Den Zugang zum Rundfunk (nur politischen, religiösen und kulturellen Gruppen, nicht aber einzelnen Individuen) zu ermöglichen war eine aus *Art. 21 Cost.* abgeleitete Vorschrift.

Die Entscheidung 226/1974 der CC nahm die Kabelsendungen jedoch auf lokaler Ebene vom staatlichen Rundfunkmonopol aus.[620]

Nach 14 Jahren Untätigkeit gab das Parlament den Anordnungen der CC nach. Die Gebote des Gerichts fanden ihren Niederschlag im Gesetz Nr. 103 vom 14.4.1975 „Neue Regelungen für die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen". Das Medien-Gesetz besagt, dass die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen auf nationaler Ebene ein *„elementarer Dienst im allgemeinen Interesse"* sei, *„um die Teilnahme der Bevölkerung und ihren Beitrag an der sozialen und kulturellen Entwicklung des Landes in Übereinstimmung mit der in der Verfassung verankerten Grundsätzen zu fördern. Der öffent-*

---

619 Siehe: Urteil 225/1974 vom 10. Juli 1974, Carlassare, Fiorenza: Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro, Mailand 2012.

620 Das Urteil 1974 wurde Gegenstand des Referendums im Jahre 1978, allerdings erfolglos. Bei einem zweiten Anlauf entschied sich die Mehrheit der Abstimmenden 1993 für deren Abschaffung.

*liche Dienst Rundfunk ist daher dem Staat vorbehalten".*[621] Es zeichnet überdies das Ende der exekutiven Steuerung.[622]

Das Urteil 202/1976 bekräftigte die Entscheidung 225/1974 (hinsichtlich des Arguments der Knappheit der Sender und der Qualifikation des Rundfunks als öffentliche Aufgabe von überragendem Interesse) und nahm auch noch die drahtlosen Sendungen auf lokaler Ebene vom staatlichen Rundfunkmonopol aus, da

> *„eine Untersagung privaten drahtlosen Rundfunks auf lokaler Ebene gegen Art.3 Abs.1 verstoße, der das allgemeine Gleichbehandlungsgebot normiert, weil Kabelfunk und drahtloser Rundfunk auf lokaler Ebene im Hinblick auf die Monopolgefahr keinen Unterschied aufwiesen; der Kabelfunk aber könne seit der Entscheidung 226/1974 -und dies sieht auch das Gesetz 103/1975 vor - von Privaten betrieben werden; damit müsse aber den Privaten im drahtlosen Rundfunk auf lokaler Ebene dasselbe Recht eingeräumt werden."*[623]

Gleichzeitig richtete die CC einen Appell an dem Gesetzgeber, die normative Lücke zu füllen, indem Regelungen geschaffen werden, die Sendungen von Privatveranstaltern zuließen, ohne eine Monopolbildungsgefahr heraufzubeschwören.[624] Es herrschte praktisch ein rechtsfreier Raum, ein „Nicht-Regulierungs"-Zustand,[625] in dem durch den uneingeschränkten Zugang zu den Rundfunkmärkten hunderte private Hörfunk- und Fernsehstationen gegründet wurden.

> *„Der vom Verfassungsgericht geschaffene Freiraum wurde so als Freibrief zur „Wellenbesetzung" mißbraucht. Es entstanden zahlreiche Gesellschaften, die in aller Eile Sendeanlagen und Relaisstationen aus dem Boden stampften. Quasi über Nacht wurden die Bergspitzen von den Alpen bis nach Sizilien mit Antennen, Masten und Übertragungshäuschen bedeckt."*[626]

Dieser rechtsfreie Raum ermöglichte dem Mailänder Bauunternehmer Silvio Berlusconi, die Grundsteine für sein jetziges Imperium zu legen. (Medien)staatsstreichähnlich ist es Berlusconi gelungen, mit einem aus Fernsehsendern, Fußball, Presse und Verlagen zusammengesetzten Konzern die audiovisuelle Werbung in die Politik zu bringen.[627] *„[...] Berlusconi löste eine Kulturrevolution aus: Das Fernsehen machte der Piazza den Rang als Treffpunkt streitig. Inwieweit die Italiener so passiver, unpolitischer und manipulierbarer wurden, wird sich wohl erst in Jahrzehnten richtig begreifen lassen."*[628]

---

621 Gesetz Nr. 103 vom 14.4.1975 „Neue Regelungen für die Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen" Art. 1, Pfeifer, Bruno, S. 215.

622 Pfeifer, Bruno, S. 215.

623 Hartwig, Matthias, Die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts zur Hörfunk- und Fernsehordnung, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht* (ZaöRV), 47 (1987), S. 665-698, hier: S. 681.

624 Diese legislative Anmaßung seitens der CC wurde als *„sentenza-legge"* (Urteil-Gesetz) gewertet.

625 Holznagel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa. Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungenin: *Jus publicum*, 18/1996 Tübingen, S. 70.

626 Pfeifer, Bruno: Fernsehordnung in Italien. Status Quo und Reform, Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, TSR 50, Berlin 1999, S. 26.

627 Vgl. Olandini, Michael: Transformation der Demokratie in Italien?, Berlin/Bern 2001, S. 165.

628 Ulrich, Stefan: Gesendet wird, was gut gefällt. Der TV-Unternehmer Berlusconi, in: *SZ* vom 7.11.2006, S. 2.

Der aggressive Expansionskurs Berlusconis, favorisiert durch Bettino Craxis (PSI) Unterstützung[629] und unbekannten Geldquellen, erreichte einen vorläufigen Höhepunkt als dem Medienmogul entgegen dem Gesetz genehmigt wurde, mehr als einen privaten Fernsehkanal zu betreiben: Am 16. Oktober 1984 hatten Amtsrichter aus Turin, Rom und Pescara[630] in Folge der Klagen seitens der RAI und der ANTI (*Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti*) die Beschlagnahmung der drei Mediaset-Sender und von Calisto Tanzis Euro-TV in den jeweiligen Regionen angeordnet, weil – so die Begründung – diese die Hochfrequenzbrücken zwischen ihren Sendeanstalten und den Fernsehtürmen in den Bergen benutzt und dadurch eine nationale Rundfunkausstrahlung etabliert hatten.

Ein Notdekret (*decreto Berlusconi*)[631] hob erst die Abschaltung der privaten Sender in den drei Regionen mit sofortiger Wirkung auf. Craxi sorgte dafür, dass jenes Dekret Gesetzeskraft erlangte (1. August 1985), so dass sein Protegé weiterhin ausstrahlen durfte. Berlusconi wiederum revanchierte sich mit einer Parteispende in Höhe von 12 Mrd. Lire, die den Sozialisten (über diverse Briefkastenfirmen) auf einen Konto in die Schweiz überwiesen wurden.

1990 verabschiedet die Fünf-Parteien-Koalition (*pentapartito*) unter Giulio Andreotti und Bettino Craxi das Anti-Trust-Gesetz *Legge Mammí* (*legge 6 agosto 1990, n. 223*), benannt nach dem damaligen Minister für Post- und Telekommunikation.

Die *Legge Mammí* legitimierte im Kern das Duopol RAI-Fininvest und legte die Grenzen für die Pressekonzentration fest.[632] Demnach sollten Machtkartelle im italienischen Mediensektor verhindert werden: Wer mehr als 16% der Tagespresse besaß, durfte keine Fernsehsender betreiben bzw. keine Erlaubnis dafür erhalten, wer zwischen 8 und 16% der Tageszeitungen besaß durfte nur einen Fernsehsender betreiben, wer weniger als 8% der Presseerzeugnisse besaß, durfte zwei Sender betreiben und wer keine Tageszeitung besaß, durfte drei Fernsehsender betreiben.[633]

Silvio Berlusconi übertrug daraufhin seine Tageszeitung *„Il Giornale“* auf seinem Sohn Pier Silvio. Als Kontrollorgan wurde eine (auf Vorschlag der beiden Präsidenten der Parlamentskammern vom Staatspräsidenten nominierte) „Gewährsperson für das Verlagswesen“ (*Garante per la radiodiffusione e l'editoria*) beschlossen. Die Unabhängigkeit dieses monokratischen Organs (mit Aufsichtsfunktionen)

---

629 Siehe auch: Böhme-Kuby, Susanna: Die Craxi-Berlusconi-Connection, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/2012, S. 27–31.

630 Die *„pretori d'assalto“* waren Giuseppe Casalbore (Turin), Eugenio Bettiol (Rom) und Nicola Trifuoggi (Pescara).

631 Es handelte sich dabei um einen dritten Versuch, die parlamentarische Hürde zu nehmen, nachdem das erste Dekret am 28. November 1984 von der Deputiertenkammer (genauer genommen von den Anhängern Ciriaco De Mitas, die *“cricca degli avellinesi”*) als verfassungswidrig abgeschmettert wurde. Das provisorische *Decreto Berlusconi bis* (bekannt auch als *decreto Berlusconi-Agnes* (Biagio Agnes ist De Mitas Freund seit Kindertagen)), das mit der Vertrauensfrage verknüpft war, erhält zwar am 4. Februar 1985 Gesetzeskraft, allerdings nur mit Gültigkeit von sechs Monaten. Am 1. Juni 1985 wird das *Decreto-legge 1 giugno 1985, n. 223 „Proroga di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive“* (*GU n.130 del 4-6-1985*) erlassen, das am 1. August 1985 parlamentarisch verabschiedet wird (*Berlusconi ter*).
Das Übergangsgesetz Nr. 10/1985 (Gesetz Nr. 10 vom 4.2.1985 „Umwandlung in Gesetz, mit Abänderungen, der Verordnung vom 6.6.1984, Nr. 807, Dringende Bestimmungen für das Rundfunkwesen“) *„regelt die private Rundfunkveranstaltung, enthält die Bestimmungen für die Verhinderung der Bildung von Meinungsmonopolen und für die Sicherung der Durchsichtigkeit der Besitzverhältnisse sowie die Bestimmungen für die Regelung der lokalen und überregionalen Werbesendungen“* (siehe: Pfeifer, Bruno, S. 217) und ist eher als eine *„Generalamnestie für alle bis dato operierenden Privatsender“* anzusehen, vgl.: Meinel, Wulf: Italien. Die Stabilisierung eines Patts zwischen Unterhaltungsnetworks und der RAI, in: *Media Perspektiven,* 9/86, S. 582-586, hier: S. 583.

632 Es enthält die Vorschriften zur Offenlegung der Eigentumsverhältnisse (Finanzierung, Aktienübertragung und Auflage), vgl. Tommasi, Alberto, in: Neuschäfer, Anne/Baum, Richard (Hrsg.): L'Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens, Bonn 2003, S. 151.

633 Strenske, Bettina: Rundfunk und Parteien in Italien, Münster/Hamburg 1993, S. 185.

*„wurde durch dem Umstand gestärkt, dass alle Parteien sich auf einen Kandidaten für den einzig zu vergebenden Posten einigen mussten.“*[634] Als Kandidaten eigneten sich nur ehemalige Verfassungsrichter, Senatsvorsitzende am Kassationshof, Universitätsprofessoren (der Fächer Jura, VWL oder BWL), oder Fachleute im Bereich der Massenmedien. Die Expansion von Fininvest wurde dadurch nicht unterbunden. Andreottis (DC) Regierung boxte zwar für die Rundfunkgenehmigung von Berlusconis Sendeanlagen das Mammí-Gesetz durch das Parlament, handelte aber für sich die Ausweitung der Befugnisse des RAI-Generaldirektors (einen DC-Posten) heraus.

In dem Versuch, die RAI-Führungskräfte aus der Parteiabhängigkeit zu lösen, verabschiedete die Regierung Ciampi direkt nach dem *Tangentopoli*-Skandal ein „provisorisches“ Gesetz (*legge 25 giugno del 1993 n. 206*),[635] das bis heute in Kraft ist, zur Wahl des fünfköpfigen RAI-Verwaltungsrates (CdA, *consiglio d´amministrazione*). Dieser würde fortan von den Vorsitzenden beider Parlamentskammern gewählt werden.

Mit seinem Regierungsantritt 1994 gelang es Berlusconi sein Geschäftsimperium abzusichern und die Monopolgesetzgebung zu verteidigen. Allerdings waren im Zuge der *Mani pulite*-Ermittlungen seine alten Weggefährten und Protektoren von der Bildfläche verschwunden. Er selbst konnte sich vorerst nur sieben Monate lang an der Regierung halten, da er und seine Konzernmitarbeiter sich vor Gericht wegen Steuerhinterziehung, Korruption und Bilanzfälschung verantworten mussten.

Im gleichen Jahr erklärte die CC die Verfassungsmäßigkeit der *Legge Mammí* für ungültig in Folge einer Klage von drei Sendeveranstaltern, die im Gegensatz zu Berlusconi nicht im gesamten Staatsgebiet ausstrahlen konnten.

In Reaktion auf dieses Urteil kam es im Juni 1995 zu drei Volksentscheiden, die im Erfolgsfalle Berlusconis Medienmacht hätten beschränken sollten. Die Ergebnisse bestätigten jedoch den Medienmogul und erhielten den *Status Quo*. 54,6% der Abstimmenden sprachen sich zudem für eine Privatisierung des Staatsfernsehen aus. Obwohl Referendumsergebnisse in Italien bindend sind, wartet man bis heute vergeblich auf deren Implementierung.[636]

Die Regierung Prodi reagierte auf die Entscheidung der CC vom Dezember 1994, welche die Medienpluralität bedroht sah, und verabschiedete 1997 das Maccanico-Gesetz (Nr. 249/1997), das in erster Linie die Fehler der *Legge Mammi* beheben sollte. Wegen des Widerstandes in der Opposition passierte jedoch nur eine abgeschwächte Version des ursprünglichen Gesetzes, das Kartellklauseln und Werbelimits verschärfen sollte, das Parlament.

Im Ergebnis setzte die *Legge Maccanico* (benannt nach dem Postminister Antonio Maccanico) eine Konzentrationsgrenze für Hörfunk und Fernsehen fest, derzufolge kein Unternehmen mehr als 30% der Einnahmen des Fernsehmarktes oder 20% des gesamten Kommunikationsmarktes auf sich vereinen darf. Außerdem sollte RAI 3 auf öffentliche Fernsehwerbung verzichten und Berlusconis *Rete 4* italien-

634 Vgl. Pfeifer, Bruno: Fernsehordnung in Italien. Status Quo und Reform, Berlin 1999, S. 151.

635 Legge 25 giugno 1993, n. 206 „*Disposizioni sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*“, siehe: http://www.camera.it/_bicamerali/rai/norme/l206-93.htm, letzter Abruf am 26.8.2012.

636 Zu den Medienreferenden siehe: Capretti, Anna: Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse, Frankfurt am Main 2001, S. 155-166.

weit über Satellit ausgestrahlt werden, damit die illegal besetzten terrestrischen Frequenzen wieder freigemacht werden konnten.[637]

Der *„Garante per la radiodiffusione e l'editoria"* durch ein kollegiales Organ, der *„Autoritá per le garanzie nelle comunicazioni"* (AGCom) ersetzt. Diese neu geschaffene konvergente Rundfunkaufsichtsbehörde hatte die Aufgabe, über die Einhaltung des öffentlichen Auftrags der RAI zu wachen und die Markttransparenz sicherzustellen.[638]

Für die Haushalts- und Programmplanung der staatlichen Sender und die Sicherung der Ausgewogenheit des inhaltlichen Programms ist die Parlamentarische Kontrollkommission zuständig.

Altbetreiber mit bestehenden TV-Sendern, die die gesetzlich vorgeschriebene 20%-Grenze überschritten hatten, erhielten eine Übergangsgenehmigung. Sie durften ihre Sendetätigkeit fortsetzen, sofern sie die terrestrische Ausstrahlung einstellten und über Kabel oder Satellit sendeten.

Zur Rettung des Senders *Rete 4* (1999) wurde allerdings eine Sondergenehmigung (*autorizzazione ministeriale*) erlassen, durch welche die Programmsendungen fortgeführt werden durften.

Anfang 2000 wurde mittels des Gesetzes über die *par condicio* (*legge 22 febbraio 2000 n. 28*),[639] vergleichbar mit der amerikanischen *equal time rule*,[640] ein weiterer Versuch unternommen, Pluralismus auf dem Fernsehmarkt herzustellen, indem allen politischen Kräfte den gleiche Zugang zu den politisch-informativen Sendungen in Wahlkampf- und Abstimmungszeiten zugesichert wurde.[641] Der erhoffte Erfolg lässt heute noch auf sich warten.

Unter der zweiten Regierung Berlusconi tritt das Gasparri-Gesetz (*Legge Gasparri Nr. 112 vom 3. Mai 2004, "Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione"*)[642] in Kraft.

Die *Legge Gasparri*, die unter maßgeblicher Beteiligung von Berlusconis Anwälten 2003 erarbeitet wurde, passierte erst im darauf folgenden Jahr die letzte parlamentarische Hürde. Der Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi weigerte zunächst seine Unterschrift wegen verfassungsrechtlicher Bedenken, gab aber schließlich nach.

---

637 „Umstrittene Gesetze für Berlusconi", in: Welt Online.de vom 17.1.2006 (URL: http://www.welt.de/191338, letzter Zugriff am 29.8.2012).

638 Der Unternehmer Francesco Di Stefano klagte, weil sein Sender *Europa 7* zwar die Bestimmungen der AGCom erfüllt, dennoch keine Sendekonzession erhalten hatte. Stattdessen durften die zwei Mediaset-Sender Rete 4 und Tele+Nero weiterhin ausstrahlen. Die CC und der EuGH gaben im Juni 2012 dem Klagenden schließlich Recht. Er bekam zudem einen Schadensersatz in Höhe von 10 Mio. Euro zugesprochen, siehe: *„Italia paghi 10 mln a Europa 7. Lo ha deciso la Corte di Strasburgo, non analizzata la posizione di Mediaset"*, in: *Ansa.it* vom 13.6.2012 (URL: http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/politica/2012/06/07/Italia-paghi-10-mln-Europa-7_6996338.html, letzter Zugriff am 29.8.2012).

639 Gesetz Nr. 28 vom 22. Februar 2000. Hiernach sollen alle politischen Gruppierungen vor Wahlen kostenlos im Fernsehen zu Wort kommen, in den finanziell schwächeren Radio- und TV-Sendern hingegen soll es noch (begrenzte) bezahlte Spots geben, vgl. „Berlusconi fühlt sich verfolgt. Italien stellt die Chancengleichheit für Wahlwerbung her", in: *FAZ* vom 10.2.2000, S. 11.

640 Diese *„requires radio and television stations and cable systems which originate their own programming to treat legally qualified political candidates equally when it comes to selling or giving away air time."*, sie ist in der *Communications Act of 1934 §315* festgehalten.

641 *Legge 22 febbraio 2000 n. 28 „Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* ", siehe: *Autoritá per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom) (Hrsg.): http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=586, letzter Abruf am 28.8.2012.

642 Arens, Roman: „Rechenbeispiele für die Vielfalt. Italien ändert das Mediengesetz – zu Gunsten Berlusconis", in: *FAZ* vom 9.9.2002, S. 13.

Selbstredend, dass besagtes Gesetz Berlusconis Medienmacht weiter stärkte. Mit dem Gasparri-Gesetz wurde der Begriff „Medienkonzentration" neu definiert. Die 20%-Schwelle, die mit der *Legge Maccanico* eingeführt wurde, wurde gelockert: Pro Rechtssubjekt sind nun maximal 20% des erweiterten Medien- und Telekommunikationsmarktes erlaubt. Das neue „Integrierte Kommunikationssystem" (*Sistema Integrato delle Comunicazioni*) fasst Gebühren des Staatsfernsehens, Werbeeinnahmen aus Zeitungen, Radio und TV, Sponsoring, Teleshopping, PR, Postsendungen, Kinoumsätze und Erlöse aus dem Verkauf von Videospielen, Videoverleih und CDs als einen gemeinsamen Markt zusammen. Es dürfen auch nur 20% der zehn analog gesendeten Kanäle im Besitz eines Inhalteanbieters sein.

Da Berlusconi diese Grenze überschritt, erhöhte Maurizio Gasparri, der damals zuständige Kommunikationsminister, dieses Limit von zehn auf 15 und Berlusconi blieb damit ganz legal unter der vorgeschriebenen Grenze. Fünfzehn statt der bisherigen zehn nationalen Sender sollten von nun an über den Äther gehen. Berlusconis dritter TV-Sender, *Rete 4*, durfte wieder analoge Frequenzen benutzen. Mit dem neuen Gesetz wird auch die RAI-Senderspitze restrukturiert: An der Spitze steht nun für die Dauer von drei Jahren ein von der Opposition vorgeschlagenen und von den parlamentarischen Aufsehern gewählter Präsident, dessen Funktionen vergleichbar mit denen eines deutschen Generalintendanten sind.

Sieben der neun Mitglieder des Verwaltungsrates werden von einem parlamentarischen Aufsichtsausschuss ernannt, die anderen zwei vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen. Die Chefredakteure der ersten beiden Sender wurden seitdem durch regierungstreue „Parteivassallen" ersetzt. Einzig und allein RAI 3 bleibt unabhängig.

Die parlamentarische Versammlung des Europarates stellte 2005 fest, dass die zwei Gesetze über das audiovisuelle System ("Gesetz Gasparri") und über Interessenkonflikte ("Gesetz Frattini") mit den Standards des Europarats im Bereich der Meinungsfreiheit und des Medienpluralismus nicht vereinbar sind.[643]

Die derzeitige Regierung Monti hat bereits mehrfach betont, die RAI privatisieren und somit von dem Einfluss der Parteien entziehen zu wollen. Würde ihr dies gelingen, wäre Italien der einzige Staat in der Eurozone, der nicht über einen öffentlich-rechtlichen Sender verfügt. Am 8. Juni 2012 ernannte Premier Mario Monti Anna Maria Tarantola zur neuen Präsidentin der RAI, die zuvor Vizedirektorin der italienischen Nationalbank tätig war, und als Generaldirektor Luigi Gubitosi, der von *Merrill Lynch* abgeworben wurde.[644]

### *8.1.4.3 Pressewesen*

Die Italiener gehören nicht zu den eifrigsten Tageszeitungslesern, sehen dafür aber viel fern. In den letzten zehn Jahren hat sich der Medienkonsum insgesamt zwar verdoppelt, aber der Konsum von Zei-

643 Vgl.: Gutachten zur Vereinbarkeit des italienischen Gasparri- und Frattini-Gesetzes mit den Europaratsstandards im Bereich der Meinungsfreiheit und des Pluralismus der Medien verabschiedet durch die Venedig-Kommission auf ihrer 63. Plenarsitzung (Venedig, 10.-11. Juni 2005), (URL: http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD %282005%29017-ger.pdf, letzter Zugriff am 29.8.2012).

644 „Italien: Neuer Verwaltungsrat für RAI ernannt. Monti will Einfluss der Parteien auf Staatsfernsehen reduzieren", in: *derStandard.at* vom 6.7.2012 (URL: http://derstandard.at/1341526733706/Staats-TV-Italien-Neuer-Verwaltungsrat-fuer-RAI-ernannt, letzter Abruf am 21.8.2012).

tungen, Zeitschriften und Büchern stagniert weiterhin.[645] Die ohnehin schon dürftige Nutzung von Printmedien wurde im Zuge der Wirtschaftskrise noch weiter eingeschränkt.

Der Zeitungsverkauf liegt seit Jahren bei 10%. Eine „mediterrane Quote", die genauso niedrig ist wie in Griechenland und Spanien, nur, dass das BIP Italiens genauso hoch ist wie dasjenige Deutschlands.[646] Mit 7,9 Mio. verkauften Exemplaren, 99 Tageszeitungen und 24 Mio. Lesern täglich liegen die Italiener weit unter dem europäischen Durchschnitt.[647] Versuche seitens der großen Zeitungen den sinkenden Verkaufszahlen durch kostenlose Beilagen (wie DVDs, CDs oder Büchern) entgegenzuwirken, konnten den Rückstand auch nicht aufholen. Ein fehlendes Abonnementsystem, die Verkaufsmonopole der Kioske (*edicole*), Online-Angebote als weiterer Verbreitungskanal wie auch die sehr elitäre Sprache der Journalisten, die den weniger gebildeten Bürgern kaum zugänglich ist, tun ihr Übriges. Folglich haben Printmedien (*carta stampata*) auch nicht den gleichen Einfluss wie das übermächtige Fernsehen im Kampf um die öffentliche Meinung. Das geschriebene Wort kann wenig ausrichten gegen die Dominanz von Bild und Ton. Seit den 1980er Jahren ist das Fernsehen immer mehr zu einem selbstverständlichen Bestandteil des täglichen Lebens avanciert.

Eine Kontrolle im Sinne der Überwachung liegt außerhalb ihrer Möglichkeiten. Sie weisen auf Missstände hin, die Grundentscheidungen obliegen aber den Staatsorganen, der Einfluss der Presse ist gering. Dass sie als Unterhaltungs- und Informationsmedium vom Fernsehen verdrängt wurden und nicht die geringste Chance im Wettbewerb gegen das Fernsehen haben, liegt – so mancher Beobachter - auch an Berlusconi.[648]

Wie in den meisten europäischen Ländern dienten Zeitungen ursprünglich der Informationsvermittlung, bevor sie im 18. Jahrhundert zu einem politisch meinungsbildenden Medium wurden. In Italien wurden viele Printmedien von intellektuellen Kreisen während des *Risorgimento* errichtet. Das Bestreben nach Bürgerbeteiligung ist seitdem enthalten.[649] Ursprünglich handelte es sich dabei um literarische Zeitungen, die ihr Blick auf das Politische richteten. Sie waren von hohen publizistischen Niveau und wurden von einer Vielzahl Literaten mit deren Beiträgen bereichert.[650] Entsprechend elitär war auch die Zielgruppe, aber auch Personen niedrigen Standes hatten Gelegenheit zur Zeitungslektüre.

Während Rundfunk und Fernsehen seit Anbeginn wirtschaftlich mit dem Staat verbunden waren, wurden die Printmedien nicht staatlich subventioniert. Allerdings unterscheidet man zwischen einer direkten und einer indirekten Presseförderung. Erstere besteht in der finanziellen Förderung seitens der Parteien bzw. Genossenschaften, in deren Besitz sich das Blatt befindet, letztere umfasst Steuer-, Tarif- und Beitragserleichterungen, die mit dem Gesetz Nr. 482 aus dem Jahre 1949 eingeführt und später durch das Gesetz Nr. 172 von 1975 bestätigt wurde.[651]

---

645 Drüke, Helmut: Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Wiesbaden $^{3}$2012, S. 368ff.

646 Bosetti, Giancarlo: Giornali e TV negli anni di Berlusconi, Venedig 2005, S. 19.

647 Drüke, Helmut: Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Wiesbaden $^{3}$2012, S. 371ff.

648 Bosetti, Giancarlo: Giornali e TV negli anni di Berlusconi, Venedig 2005, S. 11.

649 Mancini, Paolo: Mediensystem und Journalistische Kultur in Italien, in: *European Journalism Review*, 6/2005, S. 45.

650 Seitdem zählten zu den Edelfedern des *Corriere della Sera* namhafte Schriftsteller wie Grazia Deledda, Gabriele D'Annunzio, Luigi Pirandello, Dino Buzzati, Italo Calvino, Leonardo Sciascia, Pier Paolo Pasolini, Antonio Tabucchi, die sich dort ihren Lebensunterhalt verdienten, Vgl.: Tommasi, Alberto: Tagespresse in Italien, in: Neuschäfer, Anne/Baum, Richard (Hrsg.): L'Italia si presenta, Bonn 2003, S. 130-157, hier: S. 145.

651 Mancini, Paolo: Mediensystem und Journalistische Kultur in Italien, in: *European Journalism Review*, 6/2005, S. 85ff.

Seit 1998 erhalten in Italien auflagenschwächere und Minderheitenzeitungen eine geringe, aber überlebenswichtige finanzielle Hilfe vom Staat. Das Gesetz Nr. 224/1998 sieht vor, dass diejenigen Zeitschriften und Verlage staatliche Zuschüsse erhalten, die entweder durch einen Abgeordneten im italienischen Parlament oder einer Gruppierung im italienischen oder europäischen Parlament vertreten sind.[652]

Noch deutlicher als beim Rundfunkwesen befindet sich die Presse in den Händen wirtschaftlicher Gruppen. Bereits 1955 mahnte das Internationale Presseinstitut in Zürich, die italienische Zeitungslandschaft werde von Industriellen als Druckmittel auf die öffentliche Meinung benutzt:[653] *„Um den Standpunkt einer Zeitung vorherzusagen, braucht man nur den ihres Verlegers/Eigners zu wissen.“*[654]

Der Pressemarkt wird heute unter der *RCS MediaGroup*, der *Arnoldo Mondadori Editore*, dessen Hauptaktionär Berlusconis *Fininvest* ist, der *De Agostini Editore* und dem *Editoriale L´Espresso* aufgeteilt. Das mächtigste Medienunternehmen ist die börsennotierte *RCS MediaGroup*,[655] besser bekannt als Ausrichter von Radrennen wie dem *Giro d'Italia* oder dem Rennen *Milano-Sanremo*. Sie gibt den *Corriere della Sera* und die *Gazzetta dello Sport* sowie verschiedene auflagenstarke Illustrierte[656] heraus. Die Verlagsgruppe Mondadori, geleitet von Berlusconis Tochter Marina, ist das zweitmächtigste Verlagsunternehmen und der größte Buchverlag des Landes. Mondadori ist unter anderem Herausgeber der Wochenzeitschrift *Panorama*.[657]

Die Holding *De Agostini Editore*, Hauptaktionär des weltweit größten Anbieters von Lotterien *Lottomatica Group S.p.A.* und der *Private Equity*-Gesellschaft *DeA Capital*, ist mit 1 Mrd. Jahresumsatz die drittstärkste Verlagsgruppe auf dem Pressemarkt gefolgt von Carlo De Benedettis *Editoriale L´Espresso*. Letztere gibt die Tageszeitschrift *La Repubblica* (mit seinen 15 Wochenbeilagen) und das Wochenmagazin *L'Espresso* heraus. Darüber hinaus gehören dem ebenfalls börsennotierten Unternehmen die drei landesweit empfangbaren Radiosender *RadioDeeJay*, *Radio Capital* und *m2o* sowie die TV-Sender *Repubblica Radio TV*, *Onda Latina*, *DeeJay TV* und *MydeeJay.*

Die meistgelesenen Blätter auf nationaler Ebene (über 232 Mio. Exemplare insgesamt)[658] sind die Sporttageszeitungen *Gazzetta dello Sport, Il Corriere dello Sport* und *Tuttosport*.

Zu den am weitesten verbreiteten und einflussreichsten unabhängigen Tageszeitung Italiens gehören (nach Verkaufszahlen) der *Corriere della Sera*, die (Mitte-Links-orientierte) *La Repubblica,* die zur FIAT-Gruppe gehörende *La Stampa,* die Wirtschaftszeitung *Il Sole 24 Ore* und der römische *Il Messaggero* (Caltagirone Editore). Im Süden des Landes ist das absatzstärkste und einflussreichste Blatt der *Il Mattino.* Hinzu kommt die wöchentlich erscheinende *Famiglia Cristiana*, das „Kampfblatt“ des Vati-

652 Mancini, Paolo: Mediensystem und Journalistische Kultur in Italien, in: *European Journalism Review*, 6/2005, S. 86f.

653 Angelo, Allegri: „Klima-Kontrolle. Italien. Wenn die Medien der Industrie gehören. Innenansichten eines Betroffenen“, in: *DIE ZEIT* vom 14.1.1994, S. 29.

654 Angelo, Allegri: „Klima-Kontrolle. Italien. Wenn die Medien der Industrie gehören. Innenansichten eines Betroffenen“, in: *DIE ZEIT* vom 14.1.1994, S. 29.

655 *RCS* steht für *„(Angelo) Rizzoli“* und für *„Corriere della Sera.* Das Unternehmen geht nämlich aus der Fusion (1973) der von Rizzoli aufgebauten Medien- und Verlagsgruppe (*Rizzoli Editore*) mit dem Verlag des *Corriere della Sera* hervor.

656 Dazu gehören mitunter *Novella 2000*, *Max*, *L'Europeo*, *Oggi*, *Amica*, *Anna*, *Visto*, *OK La salute prima di tutto*, *Brava Casa*, *Dove*, *Gulliver, Donna e Mamma*, *Dolce Attesa*, *Insieme*, *Io e il mio bambino*, *Domenica Quiz*, *Domenica Quiz Mese*, *Astra* und *Newton*.

657 Zu den wichtigsten Magazinen gehören *TV Sorrisi e Canzoni, Telepiú, Ciak*, *Chi*, *Epoca*, *Cosmopolitan*, *Donna Moderna*, *Grazia*, *Focus*, *Geo*, *Men's Health.*

658 Drüke, Helmut: Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Wiesbaden $^{3}$2012, S. 375.

kans mit explizit politischen Stellungnahmen und einer Auflage von 3 Mio. Exemplaren. Eine Entsprechung zur *BILD*-Zeitung oder zum *Daily Mirror* als Boulevardpresse gibt es in Italien nicht.

#### *8.1.4.4 Medien als Vetospieler*

Wie bereits im Theorieteil dieser Arbeit dargelegt sind die Medien zu einer politischen Macht avanciert, die einen Platz innerhalb des politischen Systems übernommen hat und eigene Impulse dem politischen Spiel gibt.[659] Um eine Überwachungsinstanz gegenüber den anderen drei Gewalten sein zu können (im Sinne einer „Vierten Gewalt"),[660] müssten die Medien allerdings völlig unabhängig sein, was angesichts der dichten und „symbiotischen"[661] Interdependenzen von Politik, Wirtschaft und Medien einerseits und dem Mangel an Sanktionspotential andererseits utopisch ist. Außerdem sind sie im Vergleich zu den anderen Gewalten frei von moralischer Verantwortung und infolgedessen keinem Legitimationsschwund ausgesetzt. Sie entscheiden aufgrund ihres Selektionsverhaltens (sprich: durch das Aufgreifen bestimmter Themen), welche politische Entscheidungen legitim und durchsetzbar sind. Somit kommt ihnen eine nicht zu unterschätzende Agenda-Setter-Funktion zu.

Medien sind insofern eigenständige Akteure, als dass sie den Rahmen definieren, innerhalb dessen politische Entscheidungen als konsensfähig und akzeptabel betrachtet werden.

Was den Rundfunk anbelangt, so lässt sich schwer deren Bedeutung für die Herstellung und Formung kultureller Identität eines Landes von der Hand weisen, als deren Ausprägung die nationale Politik zu verstehen ist und auf deren Grundlage die Bürger Entscheidungen in Kenntnis aller Alternativen treffen können.

Voraussetzung für den Erhalt der Demokratie ist die Freiheit vor einseitiger Beeinflussung. Daher ist es Aufgabe des Staates dafür zu sorgen, dass der Rundfunk pluralistisch ist und bleibt, indem er die im Land bestehende Meinungsvielfalt widerspiegelt.

Medien üben keine Kontrolle im Sinne einer nachträglichen Überprüfungsentscheidung aus. Sie *„sind analytisch als Institutionen zu betrachten, da sie als dauerhaft angelegte Regelsysteme soziales Handeln begrenzen und ermöglichen und auf Organisationen einwirken."*[662] Dennoch sind Medien keine Kontrollinstanzen, auch wenn sie durch ihre bloße Existenz eine normierende Wirkung entfalten. Da jeder (Politiker bzw. Institution) Objekt einer Berichterstattung sein kann, sieht dieser sich gezwungen, präventiv darauf zu (re)agieren.[663]

Medien strukturieren die Wahrnehmung und Präferenzen von Akteuren: ergo, sie üben Einfluss aus. Ähnlich wie oben für die Kirchen formuliert, sind Medien auch keine direkten institutionellen Vetospieler. Dennoch ist der Einfluss auf die institutionellen Vetospieler von größerer Bedeutung, da durch

---

659 Kepplinger, Hans Mathias (1983): Funktionswandel der Massenmedien. In: Rühl, Manfred; Stuiber, Heinz-Werner; Ronneberger, Franz (Hrsg.): Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung. Festschrift für Franz Ronneberger. Düsseldorf: Droste (Journalismus, N.F., 18), S. 47–64, hier: S. 48 und 59 sowie Kepplinger, Hans Mathias: Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation, in: *Publizistik*, 30/1985, S. 247-264.

660 Ausführlicher dazu der Gewaltenteilungsparadigma bei Sarcinelli, 1994, S. 38.

661 Saxer, Ulrich: Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998, S. 52–73, hier: S. 64.

662 Donges, Patrick: Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des sozialen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft, in: *M&K*, 4/2006, S. 563-578, hier: S. 568.

663 Ein Effekt dieser, der in der Wirkungsforschung als *„influence of presumed influence"* bekannt ist, vgl. Gunter/Storey, 2003, siehe: Donges, S. 569.

die Berichterstattung der Medien die institutionellen Vetospieler durchaus daran gehindert werden können, bestimmte *Policy*-Präferenzen innerhalb des *Winsets* zu verwirklichen. Zudem ergibt sich aus dem Wechselspiel von Medien und Politik eine Grenzziehung zu den Kontrollmöglichkeiten, wie sie vor allem von den externen Vetospielern ausgeübt werden können. Zum einen sind Medien Institutionen der Vermittlung von Wissen, sie sind Vermittlungsinstanzen politischer Inhalte und haben dadurch eine Informationsfunktion. Sie betätigen sich „mobilisierend" als Träger von Informationen über neue Ideen, Produkte und Technologien"[664] Damit die Staatsbürger souverän handeln können, muss ihnen das nötige Wissen zugänglich gemacht werden. Medien bieten der Bevölkerung die Möglichkeit, zu informieren und sich eine eigene Meinung zu bilden. Angesichts gerade des italienischen Mediensystems erscheint daher die Untersuchung der Medienstruktur an dieser Stelle bedeutsam.

Die Medien wirken auf die parteipolitischen Vetospieler durch die Publikation von Informationen und Meinungen ein. Sie begrenzen dadurch die *Policy*-Positionen der Vetospieler, indem über sie bestimmte Handlungen und Ereignisse berichten oder nicht bzw. dies mit positivem oder negativem Tenor versehen. In Italien war diese Begrenzung lange Zeit zu Gunsten eines Akteurs verschoben, indem zunächst die DC, später der Unternehmer Berlusconi, einen wesentlichen Einfluss auf die Medien und über diese auf die parlamentarischen Akteure nahmen. *Policy*-Positionen dieser wesentlichen Vetospieler können dadurch auf die Tagesordnung gebracht und entsprechend näher an der eigenen Idealpräferenz verwirklicht werden.

Auch wenn Berlusconis Medienkonzentration stets für Aufsehen und Aufschrecken sorgt, so bestimmt deren Höhe noch lange nicht die Qualität der (in diesem Falle: italienischen) Demokratie, sondern vielmehr die Verstrickungen seines Medienunternehmens mit den politischen Akteure zur Gewinnung von Macht und Einfluss. Und es darf nicht vergessen werden, wer diese Medienmacht durch Vorgaben bzw. Abschaffung von Konzentrationsgrenzen und Wettbewerbsgesetze letztlich vorstrukturiert hat: die CC.

[664] Roegele, Otto B.: Massenmedien und Regierbarkeit, in: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band II, Stuttgart 1979, S. 177-210, hier: S. 191.

## 8.2 Interne Vetospieler in Irland

### 8.2.1Regierung und Parlament

#### *8.2.1.1 Regierung*

Seit den vorgezogenen Parlamentswahlen im Februar 2011 stellt zum ersten Mal die christdemokratische *Fine Gael* den führenden des Landes.

Derzeitiger Ministerpräsident (*Taoiseach*) ist der gelernte Lehrer und Parteivorsitzende der Fine Gael Enda Kenny (*Éanna Ó Cionaoith*).[665] Sein Stellvertreter (*Tánaiste*) ist Eamon Gilmore, der Vorsitzende der Labourpartei. Kenny verdankt seine Wahl zum *Taoiseach* in erster Linie der Wut der Wähler auf die Vorgängerregierung, die den ehemaligen „keltischen Tiger" wieder zurück ins Armenhaus Europas zurückgeschubst hatte.

Die Iren werteten das von Brian Cowen vereinbarte Rettungspaket in Höhe von 85 Milliarden Euro (verbunden mit der Zusage eines drastischen Sanierungskurses) als nationale Schmach, denn nach zwei Jahren harter Sparmaßnahmen im Kampf gegen das Haushaltsdefizit mussten sie nun weitere, tiefere Einschnitte hinnehmen.[666] Irlands Regierung ist die erste, die aufgrund der EU-Schuldenkrise gehen musste.[667]

In Irland wird die Exekutivfunktion von der Regierung ausgeübt. Das Kabinett besteht gemäß Art. 28 ir. Verf. aus dem Regierungsoberhaupt (*An Taoiseach*) und maximal 15 weiteren Mitgliedern.[668] Aus diesem Grund leiten einige Kabinettsmitglieder mehr als ein Ministerium. Sowohl der Ministerpräsident als auch die Minister müssen einer der beiden Parlamentskammern angehören, wobei maximal zwei Mitglieder aus dem Senat stammen dürfen (Art. 28,7,2 ir. Verf.).

Der Regierungschef wird auf Vorschlag des *Dáil Éireann* ernannt und vom Stataaspräsidenten bestimmt. Schließlich muss er das Vertrauen des Repräsentantenhauses besitzen, um im Amt zu bleiben. Wenn er dieses *Vertrauen* verliert, kann er entweder seinen Rücktritt erklären oder durch ein Ersuchen beim Staatspräsidenten das Parlament auflösen. Auf diese Bitte kann der Staatspräsident wiederum auch mit einer Ablehnung reagieren, was zwingend zum Rücktritt des Regierungschefs führt.[669] In der Regel handelt es sich bei dem vorgeschlagenen Kandidaten um den *Leader* der stärksten Partei. Der

---

665 Kenny sitzt seit über 35 Jahren für seinen Wahlkreis Mayo West im Parlament und er war bereits Staatsminister im Bildungsministerium (1986-1987) sowie Minister für Tourismus und Handel (1994-1997) gewesen. Er hat sein *„family seat"* quasi geerbt.

666 Das irische Wirtschaftswunder baute auf eine Ausweitung des Finanzsektors dank Immobilienspekulationen, niedrigen Unternehmenssteuern und einer schwach regulierten Bankenbranche. Mit der Finanzkrise, die weltweit für Pleiten sorgte, brach dies zusammen. Die Bankenrettung, die Bitte der irischen Regierung um Finanzhilfen und das Versprechen, das Haushaltsdefizit, das 32% der Wirtschaftsleistung erreichte, bis zum Jahr 2014 auf die EU-Vorgabe von 3% zu senken, stürzte das Land in eine tiefe Krise.
Siehe auch: Leithäuser, Johannes/Mussler, Werner: „Regierungskrise in Irland. Ministerpräsident Cowen kündigt Neuwahlen an.", in: *FAZ.NET.de* vom 22.11.2010 (URL: http://www.faz.net/artikel/C30638/regierungskrise-in-irland-ministerpraesident-cowen-kuendigt-neuwahlen-an-30318662.html, letzter Zugriff am 14.6.2011).

667 Es folgten die Regierungen Portugals (23.3.2011), Spaniens (29.7.2011), Sloweniens (20.9.2011), Slowakeis (11.10.2011), Griechenlands (9.11.2011), Italiens (ebenfalls am 9.11.2011) und Hollands (23.4.2012).

668 Art. 28 ir. Verf.: *„The Government shall consist of not less than seven and not more than fifteen members who shall be appointed by the President in accordance with the provisions of this Constitution."*

669 Ein Misstrauensvotum bzw. eine misslungene Vertrauensfrage (*loss of supply*) gab es bis dato ein einziges Mal: Als der *Daíl* im Januar 1982 den Haushaltsplan der Regierung FitzGerald (*Fine Gael* und *Labour Party*) nicht bewilligte, sah sich der *Taoiseach* gezwungen den Staatspräsidenten, damals Patrick Hillery, um die Auflösung des *Daíls* zu bitten, was dieser auch tat.

*Taoiseach* selbst nominiert seinen Stellvertreter, den *Tánaiste*, (Art. 28,6,1 ir. Verf.) und die anderen Kabinettsmitglieder und beschließt deren Kompetenzbereich.
Die Richtlinienkompetenzen des irischen Ministerpräsidenten übersteigern somit solche eines deutschen Amtskollegen.
Im Aufgabenbereich der Regierung fallen die Innen- und Außenpolitik, die Vorbereitung von Voranschläge für die Staatseinnahmen und -ausgaben für jedes Rechnungsjahr sowie deren Unterbreitung dem *Dáil Éireann* zur Erörterung (Art. 28,4,2 ir. Verf.) und die Schaffung von Notstandsmaßnahmen. Letztlich kann die irische *„Regierung weitgehend unkontrolliert handeln, solange sie sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann"*,[670] während die Opposition nur Anfragen stellen kann. Obwohl jedes Mitglied des *Oireachtas* berechtigt ist, Gesetzesvorlagen einzubringen, ist die Regierung die einzige Agenda-Setterin.
Die Regierung selbst ist einzig und allein dem Unterhaus (*Dáil Èireann*) verantwortlich und rechenschaftspflichtig (Art. 28,4,1 ir. Verf.) und kann von diesen abgesetzt werden. Der Rücktritt des Ministerpräsidenten erfolgt durch Erklärung gegenüber dem Staatspräsidenten. Im Fall seines Rücktritts können die Kabinettsmitglieder ihr Amt auch nicht mehr weiterführen.
Seit 2007 stehen 20 „normale" Staatsminister (*Ministers of State, Aire Stáit*) den Kabinettsmitgliedern zur Seite. Diese werden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten von der Regierung ernannt und gleich mehreren Ministerien zugeordnet. Sie sind nicht Teil der Regierung.
Der Staatsminister des *Department of Taoiseach* (*Roinn an Taoisigh*) hingegen, derzeit Paul Kehoe (FG), ist gleichzeitig der „Chefeinpeitscher" (*Chef Whip*) der Regierung. Seine Aufgaben, die mit denen der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen in deutschen Parlamenten vergleichbar sind, umfassen u. a. die Teilnahme an den Kabinettssitzungen, die wöchentliche Bereitstellung von Informationen über anstehende Parlamentsentscheidungen und die Kontrolle und Sicherstellung der Parteidisziplin.[671] Dieser Posten wurde erstmalig 1978 besetzt (*Act of the Oireachtas*, 1977).
Der Generalstaatsanwalt (*Attorney General*) wird ebenfalls auf Vorschlag des *Taoiseach* vom Staatspräsidenten ernannt, allerdings ist dieser weder Regierungs- noch Parlamentsmitglied. Verfassungsgemäß berät er die Regierung in allen juristischen Angelegenheiten und vollzieht alle Gewalten, Funktionen und Pflichten, die ihm durch die Verfassung übertragen oder auferlegt werden (Art. 30 ir. Verf.).
Die Verwaltung[672] wird ausgeführt von *Departments of State*, dem ein Minister vorsteht, ferner von Körperschaften, lokalen Administrationen und der Polizei (*Garda Síochána*).

| | ***Amtszeit*** | ***Regierung/amtierender Ministerpräsident*** |
|---|---|---|
| 1. | 1932-1948 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF |

670 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 263-300, hier: S.271.

671 Siehe dazu: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 263-300, hier: S. 270ff. und http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Taoiseach_and_Government/About_the_Ministers_of_State/MOS_Paul_Kehoe,_T_D_/Role_of_the_Chief_Whip/, letzter Abruf am 8.5.2012.

672 Der gesamte Apparat beschäftigt über 400 Mitarbeiter, welche die politische Elite des Landes beraten. Die Einstellung der Angehörigen der Ministerialadministration folgt dem meritokratischen Leistungsprinzip. Voraussetzung für eine Anstellung im öffentlichen Dienst ist ein weiterführender Schulabschluss. Im Gegensatz zu den britischen Kollegen, die eine elitäre akademische Laufbahn vorweisen, stammt die irische Ministerialbürokratie aus kirchlichen Bildungseinrichtungen, vgl.: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 263-300, hier: S. 272.

| | *Amtszeit* | *Regierung/amtierender Ministerpräsident* |
|---|---|---|
| | | Ministerpräsident: Eamon de Valera (FF) |
| 2. | 1948-1951 | Regierung: Allparteienkoalition gegen FF<br>FG, Lab., Clann na Talmhan, Clan na Poblachta, Andere, Unabh.<br>Ministerpräsident: John A. Costello (FG) |
| | 1951-1954 | Regierung: Minderheitsregierung gestützt auf Unabh. und Labour<br>FF<br>Ministerpräsident: Eamon de Valera (FF) |
| 3. | 1954-1957 | Regierung: Allparteienkoalition gegen FF<br>Fine Gael, Lab., C.n.T., C.n.P.<br>Ministerpräsident: John A. Costello (FG) |
| 4. | 1957-1959 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Eamon de Valera (FF) |
| 5. | 1959-1966 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Sean Lemass (FF) |
| 6. | 1966-1973 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Jack Lynch (FF) |
| 7. | 1973-1977 | Regierung: Koalition mit parlamentarischer Mehrheit<br>Fine Gael, Labour<br>Ministerpräsident: Liam Cosgrave (FG) |
| 8. | 1977-1979 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Jack Lynch (FF) |
| 9. | 1979-1981 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Charles Haughey (FF) |
| 10. | 1981-1982 | Regierung: Koalition mit parlamentarischer Mehrheit<br>Fine Gael, Labour<br>Regierungschef: Garret FitzGerald (FG) |
| 11. | 1982-1982 | Regierung: Minderheitsregierung, gestützt auf Unabh.<br>FF<br>Ministerpräsident: Charles Haughey (FF) |
| 12. | 1982-1987 | Regierung: Koalition mit parlamentarischer Mehrheit<br>Fine Gael, Labour<br>Ministerpräsident: Garret FitzGerald (FG) |
| 13. | 1987-1989 | Regierung: Einparteienregierung mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF<br>Ministerpräsident: Charles Haughey (FF) |
| 14. | 1989-1992 | Regierung: Minderheitsregierung<br>FF, PD<br>Ministerpräsident: Charles Haughey (FF) |
| 15. | 1992-1994 | Regierung: Koalition mit parlamentarischer Mehrheit<br>FF, Labour<br>Ministerpräsident: Albert Reynolds (FF) |
| 16. | 1994-1997 | Regierung: Koalition mit parlamentarischer Mehrheit<br>Fine Gael, Labour, PD<br>Ministerpräsident: John Bruton (FG) |
| 17. | 1997-2002 | Regierung: Minderheitsregierung, gestützt auf Unabh.<br>FF, PD<br>Ministerpräsident: Bertie Ahern (FF) |
| 18. | 2002-2007 | Regierung: Minderheitsregierung, gestützt auf Unabh.<br>FF<br>Ministerpräsident: Bertie Ahern (FF) |
| 19. | 2007-2008 | Regierung: Fianna Fail, Green Party, PD<br>Ministerpräsident: Bertie Ahern (FF) |
| 20. | 2008-2011 | Regierung: Fianna Fail (78 Abgeordnete) und Green Party (6 Abgeordnete), PD<br>Ministerpräsident: Brian Cowen (FF) |
| 21. | 2011- bis dato | Regierung: Fine Gael (76 Abgeordnete) und Labour (36 Abgeordnete)<br>Ministerpräsident: Enda Kenny (FG) |

*Tabelle 8: Die irischen Regierungen (Rialtas) und der Ministerpräsidenten (Taoisigh) seit 1932. Quelle: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 271 und http://www.oireachtas.ie/ViewDoc.asp?fn=/home.asp*

### *8.2.1.2 Parlament - Oireachtas*

**a) Parlamentsaufbau**

Das irische Parlament (*Oireachtas* = Gesetzgebung) besteht aus einem (dominanten) direkt gewählten Abgeordnetenhaus (*Dáil Éireann* = Versammlung von Irland) und einem Senat (*Seanad Éireann*). Beide haben seit 1922 ihren Sitz im ehemaligen Herzogspalast Leinster House (*Teach Laighean*) in Dublin.[673]

Die prädominantere Rolle wird vom *Dáil*, dem Unterhaus, eingenommen, da die Regierung nur ihm Rechenschaft schuldig ist und er allein maßgebende Instanz bei der Gesetzgebung ist. Laut Verfassung ist der *Dáil* auch die eigentliche Volksvertretung. So darf das jährliche Haushaltsgesetz (*Money Bill*) nur vom *Dáil* eingebracht werden. Dieser hat auch das Recht, die Gesetzesentwürfe des *Seanad* sowohl zu ändern als auch zu stoppen (absolutes Veto), wohingegen die Chancen seitens des *Seanad*, Änderungen an Vorschlägen des *Dáil* vorzunehmen, eher beschränkt sind. Der *Seanad* kann die Vorschläge der ersten Kammer höchstens aufschieben. Passiert ein vom *Seanad* abgelehnter Gesetzentwurf nicht binnen 90 Tagen die zweite Kammer, kann der *Dáil* in den darauffolgenden 180 Tagen den Gesetzentwurf trotzdem durch einen Beschluss Gesetzeskraft verleihen (*Act*).[674]

Ein weiterer Hinweis auf die dem *Dáil* untergeordneten Rolle liefert der Umstand, dass die Wahlen zum *Seanad* indirekt von denen zum *Dáil* abhängen. Sie sind denen nicht nur zeitlich nachgelagert, elf ihrer Mitglieder werden vom neugewählten *Taoiseach* bestimmt (Art. 18, 3 ir. Verf.).

Jedes Gesetz muss von beiden Kammern verabschiedet werden, bevor der Staatspräsident es ratifiziert. Letztlich ist der irische Staatspräsident aber auch verpflichtet jedes vom Parlament verabschiedetes Gesetz zu unterzeichnen. Über eine aufschiebende Vetomacht (suspensives Veto) verfügt nur der Senat.

Historisch betrachtet war der *Oireachtas* namensgebend für zwei irische Parlamente: für das revolutionäre Parlament des einseitig erklärten irischen Freistaates (1922-1937) und seit 1937 für das der Republik Irland. Das erste irische Parlament bestand - bis zu seiner Abschaffung im Jahre 1801 (*Act of Union*) - aus dem König von Irland, dem *House of Lords* (Adelskammer) und dem *House of Commons* (Volkskammer) und war dem britischen Empire untergeordnet. 1919 proklamierten die irischen Nationalisten der *Sinn Féin* ein Untergrundparlament mit Einkammersystem (*„First Dáil", An Chéad Dáil*)[675] und gesetzgebender Gewalt für die ganze Insel.

Als Gegenpol zu dieser offenen Provokation bildeten die Briten (durch den *Government of Ireland Act*) 1920 das „Parlament Südirlands" bestehend aus der Volkskammer Südirlands (*House of Commons of*

---

673 Streng genommen gehört auch der Staatspräsident zum Parlament. Umgangssprachlich werden allerdings nur die zwei Kammern mit diesem Begriff umschrieben.
Eine Mannschaft (*Staff*) von 400 Personen, die unabhängig von der amtierenden Regierung ist, begleitet die Arbeiten des *Dáil Èireann* und des *Seanad Èireann* (*Civil servants of the state*).

674 Bei verfassungsändernden Gesetzen bedarf es vor Inkrafttreten nicht nur der einfachen parlamentarischen Mehrheit, sondern auch der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beim Referendum.

675 Der *„Second Dáil"* löste den ersten 1921 ab; der dritte, *„Third Dáil"*, wurde offiziell 1922 unter dem Anglo-Irischen Vertrag gewählt.

*Southern Ireland*)[676] und dem Senat (*Senate of Southern Ireland*).[677] Da es boykottiert wurde, blieb es machtlos bis zu seiner Abschaffung (durch die Einführung der Verfassung des Irischen Freistaates) im Jahre 1922. Mit Eamon de Valeras Regierungsübernahme (1932) sollte sich das Land etappenweise von Großbritannien lösen. Eine Zweite Kammer, welche die Legalität seiner Verfassungsreformbestrebungen in Frage stellte, war äußerst unbequem.

Der Senat, als Interessenvertretung der Unionisten, wurde 1936 abgeschafft, aber ein Jahr später in der neuen Verfassung wieder aufgenommen.[678] In seiner jetzigen Version besteht der *Oireachtas* erst seit 1937. Mit der neuen Verfassung (1937) wurde der Freistaat von dem König von Irland und zwei Parlamentskammern regiert.

Derzeit besteht das irische Parlament aus 166 Abgeordneten („*Teachta Dála*"), die gemäß dem Verhältniswahlrecht (*Proportional Representation through the Single Tranferable Vote,* PR-STV) aus den 43 Wahlkreisen (*constituencies)*[679] alle fünf Jahre gewählt werden. Dementsprechend vertritt jeder Abgeordnete rein rechnerisch 20.000 bis 30.000 Einwohner.[680] Die Aufgabe der Abgeordneten ist eine zweifache: Sie repräsentieren die Bevölkerung, müssen ihr auch die Entschlüsse des Parlaments mitteilen und über hängenden Gesetzesvorhaben informieren.

Neuwahlen finden innerhalb von 30 Tagen nach der Auflösung des bestehenden *Dáils* statt bzw. der neue *Dáil* muss binnen 30 Tagen nach den Wahlen tagen. Die Neuwahlen zum *Seanad* hingegen finden spätestens 90 Tage nach der Auflösung des *Dáil* statt.[681] Gemäß dem britischen Vorbild sind beide Kammern autonom und geben sich selbst ihre Verfahrensregeln (Art. 15,10 ir. Verf.). D. h. nachdem alle Stimmen aus den 43 Wahlkrisen (*constituencies*)[682] ausgezählt wurden, unterzeichnen die ins Amt gewählten Abgeordneten den *Roll of Members* und nehmen ihren Platz ein. Die erste Amtshandlung besteht darin, den *Speaker* (*Ceann Comhairle*), d.h. den Kammerpräsident, welcher die *Standing Orders* (oder *Orders of Procedures)* (= die Geschäftsordnung), die Hausordnung, die Sitzungsorganisation und die Tagungsordnung festlegt, zu ernennen. In der Regel ist es der (Dienst-)älteste Abgeordnete. Sein Vize ist der *Leas-Ceann Comhairle*.[683] Damit das Parlament arbeitsfähig ist, muss ein Quorum von 20 anwesenden Abgeordneten erreicht sein.

---

676 Für das Unterhaus des südirischen Parlaments wurden die Wahlen erstmals 1921 abgehalten. Die 128 gewählten Abgeordneten (124 Sinn Féin-Mitglieder und 4 Unionisten aus dem Wahlbezirk der Dubliner Universität) betrachteten diese Wahl als eine zum *Second Dáil* des revolutionären Parlaments. Zur Wahlversammlung beider Häuser erschienen allerdings nur die vier Unionisten.

677 Das Oberhaus des südirischen Parlaments sollte ursprünglich aus 61 Mitglieder bestehen. Da es ebenfalls boykottiert wurde, erschienen zu den Versammlungen nur 15 der ernannten Mitglieder.

678 Braune, Florian: Seanad Éireann – Die Zweite Kammer Irlands, in: Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hrsg.): Zweite Kammern, München [2]2010, S. 433-450, hier: S. 436f.

679 Darüber hinaus werden im 12-Jahres-Turnus Volkszählungen durchgeführt. Dadurch soll die Einwohnerzahl in den 43 Wahlbezirken überprüft werden.

680 Die Zahl der Abgeordneten im Abgeordnetenhaus ist proportional zur Einwohnerzahl des Landes (Art. 16,2,2 ir. Verf.), vgl.: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 267.

681 Die Termine werden durch präsidiale Proklamationen bekannt gegeben.

682 Mit dem *Electoral (Amendment) Act* (No. 4/2009) aus dem Jahre 2009 wurden drei neue Wahlkreise geschaffen (Limerick, Limerick City und Kerry North-West Limerick), welche die von Limerick East, Limerick West und Kerry North ersetzten. Die Sitzanzahl der Abgeordneten aus den Wahlkreisen Dublin West und Louth wurde wegen der Bevölkerungsentwicklung um je einen Sitz erhöht, während die von Dún Laoghaire um einen Sitz verringert wurde, siehe: http://www.irishstatutebook.ie/2009/en/act/pub/0004/index.html, letzter Abruf am 16.5.2012.

683 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 269.

Das Parlament als kollektiver Akteur übt die Gesetzgebung, das Budgetrecht und die Kontrolle der Regierung aus. Es kann Verfassungsänderungen vorschlagen, die allerdings durch ein Referendum bestätigt werden müssen, Gesetzen mit extra-territorialen Auswirkungen verabschieden, internationale Verträge in irisches Recht umsetzen, Notstandsgesetze verordnen, sofern eine Ausnahmezustand ausgerufen wurde und die Armee aufstellen.

Der *Irish Free State Act* (1922) hatte die Gültigkeit britischer Gesetze außer Kraft gesetzt. Als Rechtsgrundlage sollten das römische Recht, die kontinentalen Rechtscodes sowie die irischen Rechtscodes dienen. Um eine gewisse Rechtskontinuität zu garantieren, wurden britische Gerichtsurteile im Sinne von *Case-Law* (oder *Precedent)* als Rechtsgrundlage herangezogen. Richter müssen demnach (bei vollständiger Deckung des Tatsachenbestandes und der begleitenden Umstände) die Urteile übergeordneter Gerichte befolgen (*stare decisis*). Wenn signifikante Unterschiede zum Präzedenzfall vorliegen, obliegt es der persönlichen Entscheidung des jeweiligen Richters (*ratio decidendi*) zu urteilen.

Gesetzentwürfe (in der Regel werden *Public Bills* eingebracht) erlangen erst ihre Gültigkeit als Gesetze, wenn beide Parlamentskammern sie spätestens nach vier Lesungen je Haus angenommen haben und der Staatspräsident sie unterzeichnet hat.[684]

Ein Initiativrecht steht im *Dáil* praktisch jedem Abgeordneten zu, im *Seanad* hingegen nur einer Gruppe von drei bis sechs Senatoren.[685] De facto nehmen dieses Recht nur Mitglieder der Regierung (Minister oder Staatssekretäre) wahr, so dass bei den eingereichten Vorlagen vom *Government Bills* die Rede ist.[686] Da die Regierungsfraktion jede der fünf Stufen (von der Annahme des Einbringungsantrag bis hin zur allgemeinen Aussprache) beherrscht und jede Gesetzesvorlage *„unbeeinträchtigt von der Opposition durchbringen kann"*[687], wird das irische System auch *In-Out-System* genannt.[688]

Die Gesetzgebungsverfahren laufen im Unterhaus nicht über Fachausschüsse. Diese werden *ad hoc* als nicht-ständige Ausschüsse eingerichtet. Der reibungslose Ablauf von Gesetzgebungsverfahren wird durch den Fraktionszwang gesichert.[689] Als Fraktion (*group*) werden schon Gruppierungen von mindestens sieben Abgeordneten einer Partei oder aller Abgeordneten der Splitterparteien inklusive der Unabhängigen. Man unterscheidet zwischen *Frontbencher* und *Backbencher*, je nach ihrem Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess.[690] Neben dem strikten Fraktionszwang ist in Irland auch ein kaum ausgeprägtes Ausschusswesen zu erwähnen. Jeder Abgeordnete kann zur Beratung eines Gesetzes ad hoc einen Ausschuss (*Special Committee*) einberufen. Der *Dáil* entscheidet dann mit einfacher Mehrheit. Wie die Sonderausschüsse (*Select Committees*), welche die Gesetzesentwürfe auf Spezialgebiete vorbereiten

---

684 Ausführlich dazu: Grimes, Richard H./Horgan, Patrick T.: Introduction to law in the Republic of Ireland. Its history, principles, administration & substance. With supplement, 1988 Dublin, S. 16 -79, S. 99 -112, S. 165 – 178.

685 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 273.

686 Außerhalb des Gesetzgebungsprozesses können die von Ministern vorgelegten Verordnungen zu *Delegated Legislation* werden, also in bestehendes Gesetz übergehen, wenn sie zwar dem Parlament vorgelegt wurden, aber bei denen nach 60 Tagen eine Ablehnung ausblieb. Ebenso verhält es sich mit Vorlagen, die von lokalen Verwaltungen eingereicht wurden: Diese werden zu bestehendem Gesetz *By Law*.

687 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 273.

688 Seit 1964 wurden keine Vorlagen vom *Seanad* mehr abgelehnt. Durch die Ernennung von regierungstreuen Senatoren konnte der *Taoiseach* stets mit komfortablen Mehrheiten in seinen Reihen zählen.

689 Der Statut der FF verpflichtet sogar seine Mitglieder zu Stillschweigen und Gehorsam.

690 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 269.

sollen, haben sie nur beratende Funktion. Darüber hinaus gibt es noch eine kleine Anzahl von *Joint Committees:* gemeinsame Ausschüsse beider Häuser, die für bestimmte Verwaltungsaufgaben des Parlaments zuständig sind.[691]

Als Vermittlungsinstanz zwischen den beiden Kammern fungiert das *Committee on Procedure and Privileges* (Art. 22,2 ir. Verf.). Es ist paritätisch mit Mitgliedern beider Kammern besetzt. Der Vorsitzende ist ein Richter des Obersten Gerichtshofes, der darüber hinaus auch das letzte Wort hat. Seine Hauptaufgabe besteht darin, festzustellen, ob es sich bei der eingereichten Vorlage um eine Finanzvorlage (*money bill*) handelt (Art. 22,2, ir. Verf.). Außerdem *„considers matters of procedure, recommends any additions or amendments to the Standing Orders and considers and reports as and when requested to do so on Members' privileges.“*[692]

**b) Das irische Wahlsystem – Ein Exkurs**

Das irische Proportionalwahlsystem mit übertragbarer Einzelstimmgebung, das *Proportional Representation through the Single Transferable Vote* (PR-STV), ist, neben der Dominanz der Regierung, dem asymmetrischen Bikameralismus mit der Konzentration der Legislative in einer Kammer und der einheitlichen und zentralisierten Staatsregierung,[693] eine weitere Eigenart[694] des politischen Systems Irlands.[695]

Dieses praktizierte Verhältniswahlrecht ist seit 1937 in der Verfassung verankert[696] und nur per Referendum änderbar.[697] Der Versuch (seitens der FF), das PR-STV abzuschaffen zugunsten der Einführung eines Mehrheitswahlsystems (*Single-member plurality voting* (SMP)) scheiterte zwei Mal (1959 und 1968).

---

691 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 269.

692 Über das *Committee on Procedure and Privileges (Dáil)* siehe: http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/committees_list/committeeonprocedureandprivilegesdail/, letzter Abruf am 16.5.2012.

693 *„Cabinet dominance, concentration of legislative power in one chamber (asymmetric bicameralism), and unitary and centralized government“,* siehe: Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charme of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 511.

694 Streng genommen findet das PR-STV außer in Irland noch in Australien, Island und auf Malta Verwendung. In Estland wurde es ein einziges Mal (1990) für die Wahl des Parlaments angewandt.

695 Auch die Einführung des STV ist eng mit der irischen Staatsgründung verknüpft. Befürworter waren die 1884 gegründete PR Society, Arthur Griffith, Leader der damals noch in den Kinderschuhen steckenden Sinn Féin (*fledgling Sinn Féin party*), der es als Abweichung von der Nachbarinsel wertete, und die britische Regierung, die die Rechte von Minderheiten geschützt sah. Das PR-STV wurde mit der Unterzeichnung des Anglo-irischen Vertrages (6. Dezember 1921) zum offiziellen Wahlsystem des neu gegründeten Staates. Implementiert wurde es im darauf folgenden Jahr. *„Sinn Féin may also be attracted to PR because it marked a clear departure from british practice, and since it was aware that the adoption of PR was a feature of nearly all constitutions in the new states of post-war Europe (O´Leary 1961: 12).“,* siehe: Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 512f. und O'Leary, Cornelius: The Irish Republic and its Experiment with Proportional Representation, Notre Dame 1961.

696 Art. 12.2.3 ir.Verf.: *„Die Wahl ist geheim und findet nach dem Verhältniswahlsystem statt. Die Stimme wird unter Angabe einer Alternativentscheidung einzeln abgegeben.“*; Art. 16,2,5 ir. Verf.: *„Die Mitglieder werden nach dem Verhältniswahlsystem in Einzelabstimmung unter Angabe einer Alternativentscheidung gewählt.“*, Art. 16.2.6 ir. Verf.: *„Es darf kein Gesetz erlassen werden, nach welchem die für einen Wahlkreis zu wählende Mitgliederzahl niedriger ist als drei.“;* Art. 18,5 ir. Verf.: *„Jede Wahl der gewählten Mitglieder des Seanad Éireann wird nach dem Verhältniswahlsystem in Einzelabstimmung unter Angabe einer Alternativentscheidung und in geheimer Briefwahl durchgeführt.“.*

697 *„The likelihood of Ireland replacing its electoral system in near future seems low. PR-STV is looked upon warmly not only by electoral systems specialists; the Irish electorate too seems to be persuaded of its enduring charm.“*, siehe: Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 529.

Die Bedenken, das PR-STV sorge für instabile Regierungen, waren nur berechtigt, zumal in Konsequenz dieses Wahlsystems nie mehr als drei Parteien im *Dáil* vertreten waren.
Dominiert wurde das Parlament jedoch stets von den zwei großen Volksparteien, FF und FG. Seit 1932 konnten beide Parteien zusammen 75% der Stimmen auf sich vereinigen, 1938 und 1982 betrug die Konzentration sogar 85%.[698]
Gallagher entkräftet dieses Argument und behauptet, dass das PR-STV eine ausgleichende Wirkung entfalte. Große Parteien haben eine Tendenz, durch hohe Erstpräferenzüberschüsse einen Bonus an Sitzen zu erhalten.[699] Es ist daher eine strategische Entscheidung der Parteien, wie viele Kandidaten sie in einem Wahlkreis aufstellen. Während die größte Partei ein Interesse hat, die Erststimmenüberschüsse durch weitere Kandidaten aufzufangen, besteht für kleinere Parteien ein Anreiz, nur einen oder wenige Kandidaten aufzustellen und den eigenen Wählern zu empfehlen, Kandidaten mehrerer kleiner Parteien als Zweit- oder Drittpräferenz zu empfehlen. Dies gilt auch für mögliche Koalitionspartner der großen Partei, weil dadurch eine potenzielle absolute Mehrheit verhindert werden kann.
Die Zielfunktion dieses Wahlsystems besteht darin, die Mandate nach dem Verhältnis der Stimmen zueinander zu vergeben und gleichzeitig Elemente der Personenwahl zu integrieren. Das STV ist insofern „gerechter", als dass es die abgegebenen Stimmen besser repräsentiert und der Wähler seine Präferenzen genauer ausdrücken kann als bei einer Mehrheitswahl. Das Problem der unwirksamen Stimmen bei der reinen Mehrheitswahl wäre somit behoben.
Jeder wahlberechtigte Ire[700] hat nicht nur eine Stimme, sondern einen Stimmzettel, auf dem er die Rangfolge der Kandidaten nach seinen Präferenzen bestimmen kann. D. h. im Vordergrund steht dabei die Personen- und nicht die Parteienwahl.
Ein Kandidat ist dann gewählt, wenn er mindestens so viele Erstpräferenzen erhält, die für die Vergabe eines Abgeordnetensitzes notwendig sind (*Droop-Quote*). Die *Droop-Quote*, genannt nach dem Mathematiker Henry Richmond Droop, ergibt sich aus dem ganzzahligen Anteil von (Anzahl der gültigen Stimmen)/(Anzahl der zu vergebenden Sitze + 1) +1.

$$Droop-Quote = \frac{Anzahl\ der\ gültigen\ ,\ abgegebenen\ Stimmen}{Anzahl\ der\ zu\ vergebenden\ Sitze + 1} + 1$$ [701]

Alle Stimmen, die über diese *Droop-Quote* hinausgehen, verfallen nicht. Sie werden als Überschuss bezeichnet (*Surplus votes*) und jenem Kandidaten gutgeschrieben, der von den Wählern des erfolgreich gewählten Abgeordneten die Zweitpräferenz erhalten hat. Die dabei entstandenen Überschüsse des neugewählten Kandidaten werden erneut auf dem Kandidaten mit der nächsten verfügbaren Präferenz übertragen. Dieses Verfahren wird so lange wiederholt, bis die Anzahl der Kandidaten, welche die *Droop-Quote* übertroffen haben, der Anzahl der zu vergebenden Sitze entspricht. Wenn keine Überschüsse

698 Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 520f.). Auch Malta und Australien sind von zwei starken Parteien dominiert.

699 Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 522.

700 Jeder irischer Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, ist im Besitz des aktiven Wahlrechts, nach Vollendung des 21. auch des passiven.

701 Krumm, Thomas/Noetzel, Thomas: Das Regierungssystem Großbritanniens. Eine Einführung, München 2006, S. 111f.

mehr zu verteilen sind, aber noch nicht die Anzahl der zu vergebenden Sitze aufgefüllt wurde, dann werden die Kandidaten mit der geringsten Zahl an Erstpräferenzstimmen aus der Liste gestrichen. Der *weakest link* scheidet somit aus. Die Stimmen, die für die eliminierten Kandidaten abgegeben wurden, werden gemäß der jeweils nächsten Präferenz jedes ihrer Wähler umverteilt. Die Prozedur wird so lange fortgesetzt, bis alle zu vergebenden Sitze aufgefüllt werden.[702]

Die zur Wahl stehenden Kandidaten müssen um die Erstpräferenz auf dem Wahlzettel kämpfen. Demnach stehen sie in direkter Konkurrenz zu den Vertretern des eigenen Lagers und der der anderen Parteien.

Die zwei großen Volksparteien stellen pro Wahlkreis zwei bis drei Kandidaten auf, die dann gegeneinander antreten müssen. Die kleineren Parteien schicken nur einen Kandidat pro Wahlkreis ins Rennen, um nicht unnötige Ressourcen verschwenden zu müssen.

Unabhängig davon, ob die Partei gewinnt oder verliert, das politische Überleben eines Kandidaten hängt vom eigenen Erfolg ab. Der Wahlkampf geht dabei nicht unter die Gürtellinie, da die Kandidaten gleichzeitig ihre Teamfähigkeit unter Beweis stellen müssen gemäß dem Motto *„Vote No 1 for me and continue your preferences for my running mates“*. Erstaunlicherweise, trotz innerparteilicher Konkurrenz, die dem PR-STV inhärent ist, zermürbt dieses Wahlsystem nicht die Parteien. Im Gegenteil, auf diese Weise wird ein Anreiz für Konkurrenz zwischen den Kandidaten geschaffen, ohne die Parteienkohäsion zu gefährden. Im europaweiten Vergleich gelten die irischen Parteien sogar als diejenigen mit der größten Kohäsion.[703]

Der Umstand, dass nicht Inhalte, sondern persönliche Präferenzen ausschlaggebend sind, hat zur Folge, dass irische Politiker ein enges Verhältnis mit der potentiellen Wählerschaft in ihren Wahlkreisen auch auf sozialer und personaler Basis unterhalten.[704] Die meisten Abgeordneten sind sogar in ihren Wahlkreisen geboren und aufgewachsen oder haben diese „geerbt“ (*„family seats“*).[705] Ein Effekt ist ein engmaschiges Netz sozialer Kontakte und ein Geflecht von reziproken Gefälligkeiten. Dieses ausgeprägte Klientel- und Patronagesystem stört niemandem in Irland. Das eigentliche Problem stellen die Wahlregister dar, die sich nicht immer auf dem aktuellsten Stand befinden. Da es in Irland keine Meldepflicht gibt und dementsprechend kein Einwohnermelderegister werden Todesfälle nicht unbedingt abgemeldet. Dies bedeutet, dass Verstorbene mit Stimmrecht oftmals keine Ausnahme sind.

---

702 Krumm, Thomas/Noetzel, Thomas: Das Regierungssystem Großbritanniens. Eine Einführung, München 2006, S. 111f.

703 Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 523f.; Sinnott, R.: Irish Voters Decide. Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918, Manchester: Manchester University Press 1995, S. 119-120, und Gallagher, Michael: The (Relatively) Victorious Incumbent under PR-STV. Legislative Turnover in Ireland and Malta, in: Bowler, S./Grofman, B. (Hrsg.): Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote. Reflections on a Embedded Institution, Ann Arbor: University of Michigan Press 2000, S. 81-113.

704 *„Irische Abgeordnete arbeiten in der Mehrzahl als Vertreter der Alltagsinteressen ihrer Wähler, die ihre Zeit und Energie stark in Anspruch nehmen, so daß sie ihre legislativen und Kontrollfunktionen gegenüber Exekutive und Bürokratie in nur geringem Maße wahrnehmen. In der Folge wird der Gesetzgebungsprozeß von der Regierung bestimmt, während der Durchschnittsparlamentarier als Ombudsmann fungiert.“,* Murphy, Detlef, Bonn 1984, S. 213.

705 *„Die häufige `Vererbung´ von sogenannten `family seats´ ließ politische Wahlkreisdynastien entstehen, die neben familiärer und ideologischer Kontinuität garantieren und so die Erinnerung an Unabhängigkeits- und Bürgerkrieg, an den historischen Hintergrund des Dualismus von FF und FG wachhalten“*, siehe: Murphy, Detlef: Von der Agrarkolonie zur Industriegesellschaft, Bonn 1984, S. 212. Siehe auch: Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charm of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 525.

**c) Vetospielerfunktion**

Die Vetospielerfunktion kommt in Irland vor allem der Regierung zusammen mit der Mehrheit im Parlament zu. Eine wie auch immer geartete Vetospielerrolle des Senats ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und ist auch nicht zu beobachten. Im Gegensatz zu Italien ist auch ein Auseinanderfallen der Positionen von Regierungen und Parlamentsmehrheit eher unwahrscheinlich, so dass die Regierung und die Parlamentsmehrheit zusammen als Vetospieler betrachtet werden können. Mechanismen wie die Erstellung von Rechtsdekreten zur Vertauschung von *Status Quo* und *Status Quo ante* (seit den 80er Jahren) sowie die Möglichkeit, beliebig Regierungskrisen in Kauf zu nehmen, um *Policy*-Präferenzen nach Regierungsneubildungen besser zu verwirklichen (Zeit der DC Dominanz), sind in Irland nicht zu verzeichnen.

**d) Die Bedeutung der Zweiten Kammer – *Seanad Éireann***

*„Wenn es sie nicht gäbe, müßten sie erfunden werden."*[706]

… sollte man meinen, aber im irischen Fall handelt es sich bei der Zweiten Kammer eher um eine schwache Institution ohne Beteiligung an Letztenscheidungen und das von seinen Eingriffsrechten kaum Gebrauch macht. Im Bericht der *Constitution Review Group* (CRG)[707] gilt der Senat als ein *„in the shadow of the Dáil"* stehendes Gremium *„dominated by the government"*.[708]

Das irische Oberhaus, der *Seanad Éireann*, ist seit 1937 fester Bestandteil des politischen Institutionsgefüges. Es ist das einzige heute existierende Beispiel einer korporatistischen Kammer.[709]

Trotz einer jahrhundertealten Tradition ist dem Senats Irlands (= wortgetreue Übersetzung) eine wechselvolle Geschichte beschieden. Dass er schlussendlich doch Einzug in die Verfassung fand, liegt an der katholischen Prägung des Landes: Er sollte die Gedanken der katholischen Soziallehre repräsentieren.[710] Die Enzyklika *Quadragesimo Anno* 1931 von Papst Pius XI sprach sich *„für eine Institutionalisierung der Interessen auf der Basis von Berufsgruppen und anderen sozialen Interessen als Alternative zum Klassenkonflikt*" aus.[711] Ferner hielten die Verfassungsväter eine berufsständige Versammlung dienlicher für das Allgemeinwohl des Landes wegen des breitgefächerten Wissens seiner Mitglieder. Insofern

---

706 Bezogen auf die Zweiten Kammern, vgl.: Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland: Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 3/1992, S. 517-536, hier: S. 536.

707 Dieses Gremium wurde 1995 von der irischen Regierung gebildet mit der Aufgabe, die Verfassung zu überprüfen und ggf. Änderungsvorschläge einzureichen. Sie besteht aus 15 Mitgliedern (hauptsächlich Juristen), siehe: http://www.constitution.ie/constitutional-reviews/crg.asp, letzter Abruf am 20.5.2012.

708 Siehe: Constitution Review Group 1996, S. 532, zitiert nach: Thränhardt, Dietrich: Mehr Demokratie oder mehr Gewaltenteilung? Neun Varianten des Bikameralismus, in: Franz, Christiane/Schubert, Klaus, Einführung in die Politikwissenschaft, Münster 2005, S. 91-114, hier: S. 102.

709 Bis zum 1.1.2000 war der Bayerische Senat noch eine ständesstaatliche Zweite Kammer (1946-1999). In einem Volksentscheid am 8. Februar 1998 votierten 69,2% der Stimmberechtigten für die Abschaffung dieses Senats. Die Beteiligung lag bei 39,9%. Das Gesetz trat am 1.1.2000 in Kraft; siehe: Holland, Alexandra: Ende einer Altherrenriege. Der Bayerische Senat ist als Spiegel der Gesellschaft längst nicht mehr zeitgemäß, in: *DIE ZEIT Online* vom 13.6.1997 (URL: http://www.zeit.de/1997/25/Ende_einer_Altherrenriege_, letzter Abruf am 20.5.2012). Zu den Ergebnissen, siehe: http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob.html, zuletzt geprüft am 20.5.2012.

710 Braune, Florian: Seanad Éireann – Die Zweite Kammer Irlands, in: Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hrsg.): Zweite Kammern, München [2]2010, S. 433-450, hier: S. 437.

711 Thränhardt, Dietrich: Mehr Demokratie oder mehr Gewaltenteilung? Neun Varianten des Bikameralismus, in: Franz, Christiane/Schubert, Klaus, Einführung in die Politikwissenschaft, Münster 2005, S. 91-114, hier: S. 100f.

spiegelt die Zusammensetzung des Senats somit nicht die regionale oder soziale Struktur des Landes wider.

Von der Funktion her als Beratungsgremium konzipiert, begrenzt sich sein Handlungsspielraum auf die Kommentierung und Revision von Gesetzesvorlagen, d.h. auf die Formulierung von Verbesserungs- bzw. Änderungsvorschlägen zu Gesetzen (mit Ausnahme von Finanzgesetzvorlagen).[712] Er kann Gesetze lediglich verschleppen, aber grundsätzlich nicht verhindern.

Das *Seanad* setzt sich aus 60 Mitgliedern zusammen, wovon elf direkt vom *Taoiseach* ernannt (Art. 18,3 ir. Verf.),[713] drei von den Abgängern des Dubliner *Trinity College* und der *National University of Ireland* rekrutiert und 43 von Kandidatenlisten (*vocational panels*), die von Korporationen erstellt werden, gewählt werden (Art. 18,4 ir. Verf.). Die Senatsmitglieder müssen Kenntnisse und praktischen Erfahrungen für Belange und Aufgaben aus bestimmten Bereichen vorweisen. Daher wählen die *Electoral Colleges* aus den fünf *panels*, die in weitere *sub-panels* untergliedert werden, 11 Vertreter der Landwirtschaft, 11 Vertreter der Arbeiterschaft, 9 Vertreter von Industrie und Handel, 7 Vertreter der öffentlichen Verwaltung sowie 5 Angehörige des Kultur- und Erziehungswesens.[714] Die Kandidaten werden entweder von den Berufsgruppen gebildeten *nominating bodies* (*nominating bodies' sub-panel*) aufgestellt oder sie genießen die Unterstützung von mindestens vier Parlamentsmitglieder (*Oireachtas sub-panel*).

Wahlberechtigt sind die Kommunalpolitiker und parlamentarische Mandatsträger.[715] Nicht wahlberechtigt sind die Berufsgruppen selbst.

Das *Seanad Electoral (Panel Members) Acts 1947 to 1960* regelt die Zusammensetzung des Elektorats. Die Wahl ist geheim und erfolgt nach dem Verhältniswahlrecht alle fünf Jahre. Nach seiner Wahl tritt der Senat ein- bis zweimal wöchentlich zusammen. Bei dem ersten Zusammentreffen wählen die neugewählten Senatoren ihren Vorsitzenden (*Cathaoirleach*). Dieser präsidiert dem Senat und sorgt für die Aufrechterhaltung der Tagesordnung gemäß dem *Standing Orders of Seanad Éireann*. Der *Cathaoirleach* repräsentiert den Senat im Europarat und im Europäischen Parlament sowie beim Empfang parlamentarischer Delegationen in Irland.

Laut Verfassung müssen Gesetzesentwürfe der Zweiten Kammer vorgelegt werden (Art. 20 ir. Verf.). Allerdings kann der *Seanad* die Vorlagen des *Dáil* höchstens um 90 Tage verzögern (suspensives Veto). Seine Zurückweisungen und (aus der Sicht der Ersten Kammer inakzeptablen) Einwände können

---

712 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 267.

713 Der irische Premier nominiert zumeist Kandidaten, die den Einzug ins *Dáil* bei den vorausgegangenen Parlamentswahlen verpasst haben, oder regierungstreue Parteisoldaten. Seit 1982 werden von den elf Vertretern, welche die Regierung in den Senat entsendet, zwei aus Nordirland ausgewählt.

714 Art. 18,7,1 ir. Verf.: *„Before each general election of the members of Seanad Éireann to be elected from panels of candidates, five panels of candidates shall be formed in the manner provided by law containing respectively the names of persons having knowledge and practical experience of the following interests and services, namely:*
*i National Language and Culture, Literature, Art, Education and such professional interests as may be defined by law for the purpose of this panel;*
*ii Agriculture and allied interests, and Fisheries;*
*iii Labour, whether organised or unorganised;*
*iv Industry and Commerce, including banking, finance, accountancy, engineering and architecture;*
*v Public Administration and social services, including voluntary social activities."*

715 Das sind in der Regel die Mitglieder des neu-berufenen *Dáils*, die Mitglieder des scheidenden Senats sowie die Mitglieder des *Council of Counties* und der *Corporations of County Borough*.

vom *Dáil* ignoriert werden. Bei Finanzvorlagen, die vom Senat binnen 21 Tagen zu bearbeiten sind, sind die Änderungsvorschläge für den *Dáil* nicht einmal bindend (Art. 21,2,1 ir. Verf.). Wenn der Staatspräsident die Unterzeichnung und Verkündung irgendeiner Gesetzesvorlage verweigert, kann er nach Art. 27 ir. Verf. ein Referendum anberaumen, sofern die Mehrheit der Senatoren und mindestens ein Drittel der Abgeordneten der Ersten Kammer dies erbitten.

Bis heute kämpft der *Seanad* um seine Existenzberechtigung und Legitimationsbasis.[716] Er ist weder eine Entlastung des *Dáil* noch steht er diesem als beratendes Gremium zur Seite. Allerdings würde seine Streichung eine weitere Schwächung der Legislative gegenüber der Exekutive bedeuten, auch wenn er im Gesetzgebungsprozess keinen Gestaltungsspielraum hat. Jüngste Reformvorschläge zielen auf die Änderung des komplizierten Wahlmodus, auf die Abschaffung der als anachronistisch gehaltenen *vocational panels* sowie auf einen Funktionenausbau des Senats ab.[717]

Stellt man die Zweiten Kammern Italiens und Irlands gegenüber, fällt auf:

- Irlands *Dáil* kann uneingeschränkt Gesetze „durchpeitschen", während der *Seanad* im Gesetzgebungsprozess höchstens ein suspensives Veto gegen die Beschlüsse der Abgeordnetenkammer einlegen kann.
- Die Kontrollfunktion der Zweiten Kammer ist in Irland nur theoretisch die einer Überprüfungsinstanz (*revising chamber*): Sie erschöpft sich in Nachfragetätigkeit.
- Die Zustimmung des *Seanad* wird nur bei der Absetzung des Staatspräsidenten bzw. von Richtern und bei der Ausrufung des Notstands gefordert. In Italien ist der *Senato* zustimmungspflichtig bei allen Gesetzen.

Was die Repräsentationsfunktion anbelangt, so vertritt Italiens Zweite Kammer den allgemeinen Wählerwillen, der *Seanad* hingegen ist formal betrachtet eine Ständevertretung.[718]

**e) Kontrollfunktionen**

Einmal gewählt, ist die Regierung verfassungsgemäß verpflichtet, *„dem Dáil Èireann verantwortlich zu sein"* (Art. 28.4.1.). Wesentliches Informationsrecht der Opposition in Irland ist die Parlamentarische Anfrage, die mündlich oder schriftlich erfolgen kann. Die *Standing Order* des *Daíl* sieht umfangreiche Regelungen zu Anfragen, deren Reihenfolge und der Art der Beantwortung durch die Regierung vor. Überprüfung und politische Sanktionierung von Entscheidungen durch Kontrollentscheidungen ist hierbei gleichwohl nicht vorgesehen.

Kontrollfunktionen im Sinne einer juristischen Regierungskontrolle können durch Mehrheitsentscheidungen des *Dáil* auf Tribunale übertragen werden.

Als Kontrollorgan (*oversight of government*) zählt auch das *Tribunal of Inquiry Into Certain Planning Matters and Payments (Binse Fiosrúcháin maidir le Cúrsaí Áirithe Pleanála agus Íocaíochtaí)*, benannt nach dem vorsitzenden Richter des Tribunals. Es handelt sich dabei um ein außerparlamentarisches Tribunal, genauer: um eine Untersuchungskommission, die vom irischen Parlament auf Druck von Interes-

716 Collins, Stephen: Majority of voters want Seanad abolished – poll. Most also oppose reducing voting age to 17, as constitutional convention proposed, in: *Irish Times* vom 15.6.2013 (URL: http://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/majority-of-voters-want-seanad-abolished-poll-1.1429633, zuletzt geprüft am 15.6.2013).

717 Vgl.: Seanad debates Seanad Éireann: Report on the Reform of the Seanad 2004 (URL: http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=2428, letzter Abruf am 20.5.2012).

718 Vgl. dazu die Überblickstabelle in: Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph M. (Hrsg.): Zweite Kammern, München [2]2010, S. 545.

sengruppen und Oppositionsparteien bei Vorfällen (Skandalen) jeder Art, die die Öffentlichkeit bewegen eingesetzt wird, aber unabhängig agiert. So z. B. wurde das „Mahon-Tribunal“, benannt nach dem Richter Alan P. Mahon, der später selbst der Korruption überführt wurde, 1997 vom *Dáil Éireann* eingerichtet, um Geldgeschenke, insbesondere in den Bereichen der Baubewilligungen und Grundstückszueignungen im Raum Dublin, an den ehemaligen Regierungschef Bertie Ahern zu untersuchen.[719] Ihre Gründung wurde durch Korruptionsgebaren des einstigen Ministerpräsident Charles J. Haughey und von Ray Burke, einem alten Freund Bertie Aherns aus der Dubliner Lokalpolitik, gefordert. Ahern selbst, damals Vorsitzender der Regierungspartei, konnte die Errichtung des Tribunals nicht verhindern. Aufgrund der Arbeit des Tribunals musste Bertie Ahern im Mai 2008 den Rücktritt als Ministerpräsident einreichen. Weitere wichtige öffentliche Tribunale wurden im Jahr 2009 durch den Ryan-Report bzw. den Murphy-Report abgeschlossen, in denen der sexuelle Missbrauch von Kindern in religiösen Institutionen (Ryan-Report) und in der Erzdiözese Dublin (Murphy-Report) sowie die mangelhafte Verfolgung der Vorwürfe durch die Polizei und Staatsanwaltschaften detailliert aufgearbeitet wurden und die zum Rücktritt einer Reihe kirchlicher Würdenträger führten.
Das Tribunal wird aus öffentlichen Steuermitteln finanziert, hat aber auch über Strafzahlungen und Steuernachforderungen Einnahmen eingebracht.

### 8.2.2 Die Parteien

> *„No country is more baffling to the student who tries to assess the parties in terms of Right and Left. All our parties – even Labour – seem to belong to the Centre, although, perhaps, some are more Centre than others. The reason, basically, is that the irish revolution was a nationalist, not a social, revolution. Irish parties have always been graded in shades of green, not in shades of red.“*
>
> [Jack Whyte aus „Polls Apart“, The Guardian vom 29.9.1961][720]

#### *8.2.2.1 Parteiensystem*

Lange Zeit hing die Entscheidung an der Wahlurne von der Familientradition ab: Man wählte jene Partei, auf dessen Seite die Familie im irischen Bürgerkrieg stand.
1922/23 gewannen zwar die Befürworter des Freistaates, die bei der *Fine Gael* ihr Sammelbecken fanden, die Oppositionellen allerdings, angeführt von der Partei *Fianna Fáil*, gingen in den letzten 80 Jahren bei den Parlamentswahlen stets als Sieger hervor und stellten meistens die Regierung. Die Faustregel lautete: Die *Fianna Fáil* stellt so lange die Regierung, bis Unfähigkeit und Korruption das Fass zum Überlaufen bringen. Sollte dann die *Fine Gael* übernehmen, würde sie nur für eine Legislaturperiode in Amt bleiben.

---

719 Collins, Stephen/Cullen, Paul/Lally, Conor/Minihan, Mary: Corruption and abuse of power ‚endemic' in politics, in: *Irish Times* vom 23.3.2012 (URL: http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/0323/breaking1.html, letzter Abruf am 15.5.2012).

720 Zitiert nach Murphy, Detlef: Die Entwicklung der politischen Parteien in Irland. Nationalismus, Katholizismus und agrarischer Konservatismus als Determinanten der irischen Politik von 1823 bis 1977, Opladen 1982, S. 11.

Im Februar 2011 war es dann soweit. Die vorgezogenen Parlamentswahlen führten zu einem Regierungswechsel und seitdem stellt zum siebten Mal die christdemokratische *Fine Gael* den führenden des Landes (*Taoiseach*), Enda Kenny.[721] Zum ersten Mal wurde *Fine Gael* zur stärkten Fraktion.

In der vergleichenden Parteienforschung gilt Irland als der *„permanent abweichende Fall"*[722] oder als Parteiensystem sui generis.[723] Für Außenstehende ist es jedenfalls oftmals schwer nachvollziehbar.[724]

Das irische Parteienspektrum lässt sich nicht in den üblichen, konventionellen Rechts-Links-Schemata kategorisieren. Charakteristisch ist jedoch eine spezifische Variante des Zweiparteiensystems, der irische Bipolarismus,[725] bei welchem sich die zwei größten Parteien im Lande (*Fianna Fáil* (FF, Soldaten Irlands) und *Fine Gael* (FG, Sippe der Gälen oder Familie der Iren)) regelmäßig bei der Regierungsübernahme abwechseln, wobei FF bis 2011 die Regierung und FG die Opposition stellte.[726]

Diese zwei „tonangebenden" Volksparteien passen von ihrer inhaltlichen Ausrichtung in keine „Schublade" und sie bilden vor allem nicht die *Cleavage*-Strukturen ab, die für andere Staaten üblich sind.[727] Denn FF und FG entstanden weder aus sozialen Konflikten noch waren sie das Ergebnis eines Klassenkampfes.[728] Ihr Ursprung geht auf die Periode der Unabhängigkeitsbestrebungen (1916 – 1923) zurück.[729] Sie speisen ihre Wähler aus allen sozialen Schichten, unabhängig von Herkunft und Milieu-Zugehörigkeit. So wird z. B. FF tendenziell eher von Arbeitern und kleinen Bauern und die FG von geho-

---

721 Seit 25. Februar 2001 ist die *Fine Gael* mit 76 Sitzen die mit Abstand stärkste Partei im *Dáil Éireann*. Kennys Stellvertreter ist Eamon Gilmore, der Vorsitzende der Labourpartei, siehe: Kenny elected Taoiseach, appoints Gilmore Tánaiste, in: *IrishTimes.com* vom 3.3.2011
(URL: http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2011/0309/breaking5.html, letzter Abruf am 18.4.2012) und Alioth, Martin: „Die Rache der irischen Wähler. Die Regierungsparteien bei den Parlamentswahlen vernichtend geschlagen", in: *NZZ Online* vom 28.2.2011
(URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/die_rache_der_irischen_waehler_1.9709732.html, zuletzt geprüft am 26.3.2011).

722 Murphy, Detlef: Die Entwicklung der politischen Parteien in Irland. Nationalismus, Katholizismus und agrarischer Konservatismus als Determinanten der irischen Politik von 1823 bis 1977, Opladen 1982, S. 27.

723 *„The Irish party system, to an outside observer, is a mixture of the familiar and the unique. The familiar elements are rather small: a Labour Party that is archetypically social democratic but archetypically weak (averaging only about 11 per cent of the votes at elections since 1945); a Green Party that has been represented in the Dáil since 1989 but has yet to enter office; and the Progressive Democrats (PDs), who combine the traditional European liberal appeals of church-state separation and free-market economics. The two main parties are less easy to place in comparative terms. Ireland´s largest party since 1932, Fianna Fáil, is often described as a `centre-right´ party, yet it has usually enjoyed warm relations with the trade union movement. It has formed coalition governments since 1992 with both the PDs and Labour, with few signs of ideological discomfort in either case (Mitchell 2000). The runner-up at each election since 1932 has been Fine Gael, a member of the Christian Democratic group at European level.",* siehe: Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charme of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 512.

724 Inglehart und Klingemann (Inglehart, R./Klingemann, H. D.: Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right-Dimension among Western Mass Publics, in: Budge, I./Crewe, I./Farlie, D. (Hrsg.): Party Identification and Beyond, London/New York/Sidney/Toronto 1976, S. 270) erklären die Bedeutungslosigkeit der Rechts-Links-Dimension in Irland mit „Vorindustrialität".

725 Niedermayer, Oskar: Parteiensysteme, in:Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine: Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden $^{3}$2008, S. 351-388, hier: S. 371.

726 Rokkan setzt die Opposition der FF mit der flämischen Bewegung gegen die französische Herrschaft gleich. Was die Iren von den Flämen unterscheidet, ist *„the absence of any party-political expression of a Church-State opposition.",* siehe: Rokkan, Stein: Citizens elections parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development, Oslo 1970, S. 125.

727 Als Irland der EG beitrat, gestaltete sich die Zuordnung der Sitze im europäischen Parlament entsprechend schwierig. Die verwirrten anwesenden Europaabgeordneten nahmen erst Platz, als ihre irische Kollegin, die erste irische Europaabgeordnete Christine Crowley, neben den italienischen Faschisten platziert wurde.

728 Elvert, Jürgen, in: Ismayr, S. 276.

729 Vgl. Koßdorff Felix: Die Republik Irland. Ein europäischer Kleinstaat und seine außenpolitischen Strategien als Mitglied der EU, Wien 2000, S. 102.

benen Berufsgruppen, Landbesitzern und der jungen städtischen Bevölkerung gewählt.[730] Auch bei der Behandlung von Sachthemen gibt es weder exklusiv „rechte“ noch exklusiv „linke“ Themen oder klassische Positionen. Aller Feindschaft zum Trotz gibt es kaum ideologische Unterschiede zwischen den beiden Volksparteien. Obwohl FF als republikanisch und konservativ gilt, und die FG als eher liberal-konservativ, ist den zwei größten Parteien des Landes eins gemein: Sie sind alle nationalistisch angehaucht und *„verstehen sich beide als gesamtgesellschaftliche Interessenvertretungen, die aufgrund der eigenen Verbandsgeschichte die Geschichte der irischen Republik verkörpern und den Staat an sich repräsentieren.“*[731]

Der einzige Unterschied besteht in der historisch bedingten Feindschaft, die bis ins Jahr 1921 zurückreicht, und in der damals eingenommenen Haltung gegenüber den Anglo-Irischen Vertrag (1921): Die FF war pro-*total separation from metropolis*, d.h. gegen den Verzicht auf Ulster, gegen den Verbleib im Commonwealth und gegen die Unterordnung unter die britische Krone eingestellt, während FG sich pro-*Commonwealth solution*, d.h. für die Verhandlungen mit Großbritannien, stark machte.

Beide (konservativen) Parteien sind aus der 1905 gegründeten *Sinn Féin* (= Wir selbst) hervorgegangen: FF aus dem Flügel der Vertragsgegner (1926) und FG aus jenem der Befürworter (1933). Andere Parteien konnten sich in jenem Zeitraum kaum etablieren. *„Die nationalistischen Ideen, mit denen sich die irische Bevölkerung auseinanderzusetzen hatte, ließ kaum Raum für eine Partei, die sich ganz den sozialen Anliegen und der politischen Emanzipation der Arbeiterklasse verschrieb.“*[732]

Die *Fianna Fáil* (= die Schicksalskämpfer) ging 1926 auf Initiative von Eamon de Valera, *„Old Dev“*, aus *Sinn Fein* hervor. Sie lehnte dezidiert den Anglo-Irischen Vertrag ab und war Sammelbecken aller Vertragsgegner. Ausgangspunkt für de Valeras Opposition war die Schaffung eines Freistaates mit nur 26 und nicht allen 32 *Counties* und der umstrittene Treueschwur auf den englischen König, der jedem irischen Abgeordneten abverlangt wurde.[733] Schließlich beugte sich FF aus strategischen Gründen dem britischen *Empire* und erkannte den neu geschaffenen Irischen Freistaat an, allerdings rief dieser Akt den Widerstand der noch radikalen Separatisten hervor.[734] De Valera schaffte in seiner Amtszeit als Taoiseach den im Anglo-Irischen Vertrag festgeschriebenen Eid der irischen Parlamentsmitglieder (*Teachtaí Dála*) auf die britische Krone ab und ersetzte den britischen Generalgouverneur durch den Präsidenten. Unter ihm wurde die bis heute gültige Verfassung (*Bunreacht na hÉireann*, 1937) eingeführt, durch die Irland kein britisches Dominion mehr war.

1932 kam FF erstmals an die Macht und war seitdem die am stärksten vertretene Partei im *Dáil Éireann*,[735] da sie stets in jedem Wahlkreis mindestens einen Abgeordneten gestellt hatte. Bis auf 19 Jahre war sie immer an der Regierung beteiligt. Bis Ende der 1980er kamen auch nur zwei Regierungen in Frage (entweder eine *Fianna Fáil*-Regierung oder eine *Fine Gael-Labour-Party*-Koalition), so dass FF

730 Elvert, Jürgen, in: Ismayr, S. 276.
731 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, $^{3}$2006, S. 298.
732 Koßdorff Felix: Die Republik Irland. Ein europäischer Kleinstaat und seine außenpolitischen Strategien als Mitglied der EU, Wien 2000, S. 103.
733 Tieger, S. 76.
734 Diejenigen, die de Valera nicht folgten, bildeten *Sinn Fein* und die Irisch Republikanische Armee (IRA).
735 Mair, Peter: The Party System and Party Competition, in: Coackley, John/Gallagher, Michael (Hrsg.): Politics in the Republic of Ireland, Dublin $^{3}$1999, S. 113-134, hier: S. 113ff.

immer zwischen Regierung und Opposition entscheiden musste, bis sie eine Koalition mit den *Progressive Democrats*[736] einging.

Obwohl FF recht wenig zur nationalen Vereinigung beigetragen hat, besetzt sie seit jeher diese Position, ist staatssubventionistisch eingestellt, und hat mehrere Staatsunternehmen gegründet, was für eine rechte Partei europaweit recht ungewöhnlich ist. Als größte Nachfolgepartei der Unabhängigkeitsbewegung agiert sie überwiegend populistisch-nationalistisch. Obwohl sie oftmals dem Mitte-Rechts-Lager zugeordnet wird, hat immer sie schon Beziehungen zu den Gewerkschaften unterhalten.[737] Seit dem Wahldebakel im Jahre 2011 ist sie nur noch die drittgrößte Partei im Land.[738]

Der „Stamm der Gälen", *Fine Gael*, entstand 1933 durch den Zusammenschluss der 1923 von William Thomas Cosgrave gegründeten *Cumann na nGaedheal* (dem *„pro-Treaty"*-Flügel der *Sinn Féin*)[739] mit der *National Centre Party* und den faschistischen *National Guard* (*„Blueshirts"*, Blauhemden).

1949 war *Fine Gael* an der Regierung, als der irische Freistaat ausgerufen wurde. Parteipolitisch galt sie als „ewig Zweite" hinter der *Fianna Fáil*, eine Rolle mit der sie sich rasch abfand. Seit den vorgezogenen Wahlen im Februar 2011 ist sie mit 76 Sitzen die mit Abstand stärkste Partei im *Dáil Éireann* und somit die größte Volkspartei Irlands.

Die sozialdemokratisch orientierte *Irish Labour Party* (*Páirtí an Lucht Oibre*) wurde von James Connolly, James Larkin und William O'Brien 1912 als politische Vertretung des *"Irish Trade Union Congress"* aus der Taufe gehoben und war ursprünglich eine klassische Gewerkschaftspartei. Ihr Ziel war es, die Arbeiterklasse im Parlament zu vertreten.[740] In der Hochphase der Unabhängigkeitsbewegung nahm sie jedoch nicht an den Wahlen in den Jahren 1918 und 1921 teil und verpasste somit die Möglichkeit, die Geschicke des Landes mitzugestalten.

Die Unterzeichnung des Anglo-Irischen Vertrags und ein interner Streit zwischen Larkin und O'Brien führte zur Spaltung der Partei und des Gewerkschaftsbundes. O´Brien gründete daraufhin 1944 die *National Labour Party*, die erst nach Larkins Tod wieder mit der Mutter-Partei zusammengeführt werden konnte. Seit 1945 ist sie im Parlament vertreten.

---

736 Die neoliberalen *Progressive Democrats* wurden 1985 von Des O´Malley (nach seinem Rauswurf aus der FF) gegründet. Die Partei, die zum bürgerlichen Lager gehörte, war auch mehrfach mit der FF an der Regierung des Landes beteiligt und galt lange Zeit als Alternative zu den traditionellen Parteien. Ihre anfänglichen Erfolge sind auf ihre liberale Positionierung in den Debatten um Scheidungsrecht, Abtreibung und Verhütung zurückzuführen. Nach den Wahlen im Jahre 2007 implodierten die *Progressive Democrats* regelrecht und lösten sich am 8. November des darauffolgenden Jahr auf.

737 Gallagher, Michael: Ireland. The Discreet Charme of PR-STV, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (ed.): The Politics of Electoral Systems, New York 2005, S. 511-532, hier: S. 512.

738 Ein Vergleich zwischen Irland und Bayern bzw. zwischen FF und der CSU lässt sich nicht ganz von der Hand weisen: Beide Parteien haben den Industrialisierungsprozess und das Modernisierungstempo verlangsamt, sie haben gemeinsam mit der katholischen Kirche die politische Kultur stark beeinflusst, sie haben sich beide als „Staats- und Ordnungsparteien" verstanden und eine „effektive Milieumobilisierung" praktiziert. *„Gemeinsam mit der katholischen Kirche hat die FF (wie die CSU) die integrativen Elemente des politisch-kulturellen Traditionalismus (dem bayrischen Regionalismus entspricht der irische Nationalismus) und damit den essentiell konservativen Charakter der Gesellschaft am Leben erhalten und die Herausbildung einer konkurrenzfähigen gesellschaftlichen Opposition und eines nicht minder konkurrenzfähigen gesellschaftlichen Alternativmodells behindert."*, siehe: Murphy, Detlef, Bonn 1984, S. 214f.

739 Zur *Cumann na nGaedheal* (Bund der Iren) schlossen sich 1923 die im Parlament verbliebenen ehemaligen *Sinn Féin*-Parlamentarier zusammen. Auch wenn sie zwei *Dáil*-Wahlen in Folge gewannen, mussten sie gegen die FF den kürzeren ziehen.

740 Das Fehlen einer industriellen Basis verhinderte die Entstehung einer Arbeiterpartei nach kontinetaleuropäischen Modell. Interessanterweise wählen Arbeiter eher die FF als die *Labour*-Partei.

Summa summarum waren die *Labours* 20 Jahre lang als Juniorpartner an den Regierungsgeschäften beteiligt.[741]

Bei den vorgezogenen Parlamentswahlen 2011 erreichten sie landesweit ihr bisher bestes Ergebnis. Sie ist derzeit die zweitstärkste Partei in Irland und an der aktuellen *Fine Gael*-Regierung beteiligt, in der sie fünf Minister stellt.[742]

Bis dato hat die *Labour* Partei auch zwei Staatsoberhäupter gestellt: Mary Robinson (1990-1997) und den derzeitigen Präsidenten Michael D. Higgins (seit November 2011).

Die irischen Grünen, die ökologisch-liberal ausgerichtete *Green Party* (*Comhaontas Glas*), gehen aus der 1981 gegründeten *Ecology Party of Ireland* hervor. Seit der Umbenennung im Jahre 1987 entwickelten sie sich von einer Randbewegung zu einer mittelgroßen Partei.

Ihr bislang größter Erfolg auf irischem Boden war 2007 die Bildung einer Regierungskoalition mit der bürgerlichen *Fianna Fáil*, den Progressiven Demokraten und einigen unabhängigen Abgeordneten.[743] Durch die Koalition mit der ihr verfeindeten FF warf sie nach Auffassung ihrer Anhängerschaft ihre Prinzipien über Bord. Bei den vorgezogenen Parlamentswahlen am 21.2.2011 erreichte sie nur noch 1,8% der Stimmen und verfehlte somit den Einzug ins Parlament.

Die inzwischen als wählbar etablierte und aus der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) herausgewachsene *Sinn-Féin*-Partei (= Wir selbst) wurde 1905 von Arthur Griffith mit dem Ziel gegründet, *„an Ireland of Equals"* mit einem eigenständigen irischen Parlament als Teil des britischen *Empires* zu schaffen. Als Vorbild diente das austro-ungarische Reich mit einem Monarchen und zwei Parlamente.

Nach dem Osteraufstand (1916) trat sie als gewaltbereite Bewegung in den Vordergrund. Bei den Wahlen zum Unterhaus (1918) stellte sie über die Hälfte der Abgeordneten (73 von 105) und das Jahr darauf proklamierte sie das erste irische Parlament, dessen Ausrufung den Unabhängigkeitskrieg zur Folge hatte und den Anfang vom Ende der britischen Herrschaft über den größten Teil Irlands bedeutete.

Die Annahme des *„Irish Free State Acts"* von 1922 spaltete die Partei in Gegner (*Fianna Fáil*) und Befürwortern (*Fine Gael*) des Vertrags, während eine weitere radikale Abspaltung der Partei im Untergrund mit der IRA in Nordirland agierte. 1970 kam es zu einer weiteren Zersplitterung: Die Partei teilte sich in *Provisional Sinn Fein* und *Official Sinn Fein*, die sich später in die *Workers' Party* umwandelte.

Seit den 1980er Jahren nimmt *Sinn Féin* wieder an den Parlamentswahlen teil und ist seit 1997 auch im Parlament vertreten. In Nordirland ging sie 2003 und 2007 als stärkste katholische Partei hervor. Somit ist *Sinn Féin* die einzige irische Partei, die sowohl im Norden als auch im Süden des Landes aktiv ist.

---

741 Da sie stets eine kleine Partei war, die sich als Koalitionspartner eignete, sei sie *„wie das Hündchen von der Witwe Macree, das mit jedem ein Stück der Straße langgeht"*, siehe: Tieger, S. 80.

742 Die Irish Labour-Party stellt aktuell den Außen- und Handelsminister, Eamon Gilmore, der zugleich auch *Tanáiste* (Vizeministerpräsident) ist, den Energieminister Pat Rabbitte, den Bildungsminister Ruairí Quinn, den Minister für Staatsausgaben und Reformen Brendan Howlin und die Sozialministerin Joan Burton, siehe: Ahlstrom, Dick: Formation of Government. The Cabinet, in: *Irish Times* vom 10.3.2011, S. 14, (URL: http://www.irishtimes.com/focus/2011/cabinet/index.pdf, zuletzt geprüft am 19.4.2012).

743 „Grüne Beteiligung an Regierung in Irland. Koalition mit Aherns Fianna-Fail-Partei, in: *SF Tagesschau International*, ausgestrahlt am 14.6.2007 im *SF Schweizer Fernsehen* (URL: http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2007/06/14/International/Gruene-Beteiligung-an-Regierung-in-Irland, zuletzt geprüft am 19.4.2012.)

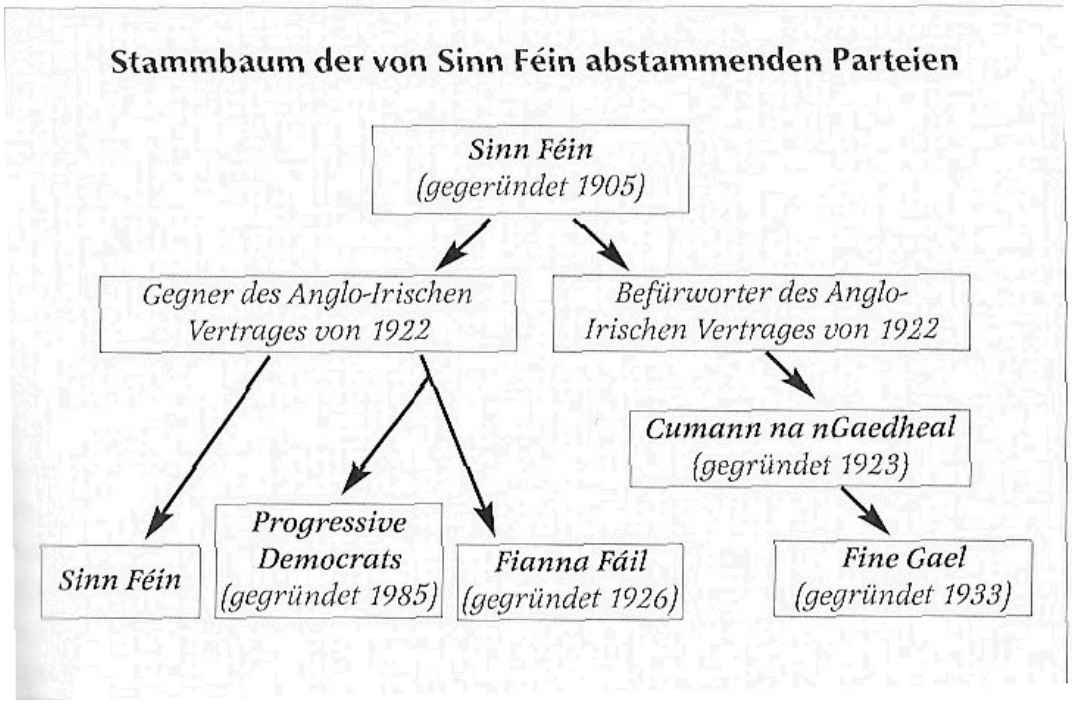


*Abbildung 8: Quelle: Fieß, Astrid/Kabel, Lars: KulturSchock Irland/Nordirland, Bielefeld 2008, S. 125.*

Auf der linken Seite des Parteienspektrums tummeln sich noch weitere Parteien, die zwar aktiv sind, aber im Unterhaus nicht vertreten sind. Dazu zählen die von trotzkistischen Mitgliedern der Labour Party 1996 gegründete *Socialist Party* (*Páirtí Sóisialach*), die sich 1986 von *Sinn Féin* abgespaltene *Republican Sinn Féin* (*Sinn Féin Poblachtach*), die marxistische *Workers' Party* (*Páirtí na nOibrithe*), die antikapitalistische *Socialist Workers Party*, die *Irish Republican Socialist Party* (*Pairtí Poblachtach Sóisalach na h-Éireann*) sowie die 1921 im Geiste James Connollys gegründete *Communist Party of Ireland* (*Páirtí Cumannach na hÉireann*).

Zu den nationalistischen Gruppierungen zählen heute noch der politische Arm der IRA *Provisional Sinn Féin* und die 1974 gegründete INLA (*Irish National Liberation Army, Arm Fuascailte Náisiúnta na hÉireann*), die erst im Oktober 2009 offiziell erklärte, den Waffen für immer zu entsagen.

Auf der rechten Seite des Parteienspektrums finden sich die 1997 gegründete, traditionell und pronatalistisch eingestellte Christian *Solidarity Party* (*An Comhar Críostaí*), die 2007 vom Lissabon-Referendumsgegner Declan Ganley gegründete *Libertas* sowie die konservative katholische Gruppierung *Coir*, die durch gezielte Plakatierungsaktionen viel Aufsehen erregte. Die Plakate suggerierten, der Lissabon-Vertrag gefährde die irischen Positionen zum Thema Ehe, Abtreibung und Homosexualität.

Es gibt keine Sperrklausel in Irland, die eine Mindesthürde für kleinere Parteien darstellt. Allerdings bietet dies auch extremistischen Parteien Gelegenheit, Einzug ins Parlament zu bekommen. Das irische Wahlsystem, auf dessen spezifische Wahlarithmetik an anderer Stelle eingegangen wird, *„richtet sich auf die Kandidaten, nicht auf die Parteien.“*[744]

[744] Fitzgibbon, John: Extremismus in Irland, in: Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Extremismus in den EU-Staaten, Wiesbaden 2011, S. 183-195, hier: S. 184.

#### *8.2.2.2 Parteien als Vetospieler*

Nicht der *Yolk* aus verschiedenen Positionen ist entscheidend für die *Policy*-Position des Parlaments in Irland, sondern die Mehrheitsbildung. Diese ist geprägt von Mehrheitsregierungen einzelner Parteien (vor allem der FF) sowie Koalitionen, so dass sich die Vetospielerposition als *Unanimity-Core* von Koalitionen oder als *Policy*-Präferenz der Mehrheitspartei beschreiben lässt.

### 8.2.3Die katholische Kirche in Irland

> *Back in the bad days, a fellow was walking late one night in a dangerous bit of Belfast. Suddenly he was surrounded by armed maniacs.*
> *"Are you Protestant or Catholic?", they demand.*
> *"Eh, I'm an atheist actually," he answers.*
> *"Well sure," they counter, "but are you a Protestant atheist or a Catholic atheist?"*
>
> [Irischer Witz]

Die Konfession auf der grünen Insel, egal ob katholisch oder protestantisch, hat eine enorme Bedeutung. Das Land gilt trotzdem nicht als theokratisch: *„The position of the church in Ireland might be more adequately compared to the business community in a market economy. The social environment tends to be pro-business, while governments are extremely sensitive to demands and requirements.“*[745] Auch wenn sie ihre Monopolstellung als moralische Höchstinstanz unwiderruflich eingebüßt hat, bleibt sie ein *„geschätzter Serviceanbieter“*.[746]

Irland, das ungefähr so groß ist wie der Freistaat Bayern und vier Millionen Einwohner zählt, gehört zu jenen katholischen Ländern, dessen Gläubigenanteil (gemessen an der Bevölkerungszahl) weit über die Hälfte liegt. Fast 90% der Iren bekennt sich heute zum (römisch-)katholischen Glauben und gerade einmal 3% gehört zur anglikanischen *„Church of Ireland“* (*Eaglais na hÉireann*),[747] eine Tochter(kirche) der anglikanischen Kirche. Nur 6% der irischen Bevölkerung steht anderen christlichen Vereinigungen nahe.[748]

Gegliedert ist die römisch-katholische Kirche in Irland in vier Erzbistümer: Dublin, Tuam, Armagh und Cashel, mit zusammen 26 Bistümern. Ihr Oberhaupt oder *Primas* (*Primate of All Ireland*) ist der Erzbischof von Armagh[749] (seit dem 24. November 2007: Seán Brady).[750]

---

745 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional Referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 63.

746 O'Donoghue, Fergus: Irland und die katholische Kirche, in: *Stimmen der Zeit*, 3/2011, S. 159-168.

747 1871 wurde die protestantische *Church of Irland* entstaatlicht, ihr Vermögen eingezogen und ihren Geistlichen eine einmalige Entschädigung gezahlt.

748 Dabei bleibt Nordirland mit einer Bevölkerung von 1,75 Mio. Einwohnern und einem Katholikenanteil von 43% unberücksichtigt.

749 Das nordirische *Armagh*, in der sich das Grab von St. Patrick befindet, ist die „spirituelle“ Hauptstadt Irlands: Sie ist Sitz sowohl des katholischen Bischofs als auch des anglikanischen *Primas* (seit dem 10. Januar 2007: Alan Harper).

750 Der ranghöchste Geistliche war in den Schlagzeilen geraten wegen der Vertuschung von (Tausenden von) Missbrauchsfällen über Jahrzehnte hinweg. Rücktrittsforderungen wies er stets zurück, siehe: „Die Hölle unterm Dach der Kirche: Tausendfacher Missbrauch in Irland“, in: *Märkische Oderzeitung* vom 21.5.2009 (URL: http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/73065/, letzter Zugriff am 20.4.2011), Wittmann, Jochen: Irischer Kardinal denkt nicht an Rücktritt, in: *Sächsische Zeitung, sz-online.de* vom 17.3.2010 (URL: https://secure.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2414291&swbm=all, letzter Zugriff am 20.4.2011) und Pogatchnik, Shawn: „Sean Brady: Catholic Leader Won't Quit For Serial Rape Coverup“, in: *HoffPost World* vom 15.3.2010 (URL:

Auch die Kirchengangsquote der katholischen Iren fällt hoch aus, sei es aus Gewohnheit bzw. Familien-Rücksicht, sei es aus reinem Pflichtgefühl („*get mass*“) und ihr Konservatismus übersteigt sogar den des (rest-)europäischen Durchschnitts: Die Iren waren lange Zeit der Ansicht, dass einen guten Katholiken der Gehorsam gegenüber der Kirche gehöre.[751] Das hat sich seit den 1990er Jahren schlagartig geändert. Die katholische Kirche ist längst keine maßgebende Kraft mehr in Irland. Sie war schon aufgrund der zunehmenden Landflucht zurückgedrängt worden,[752] hat aber all ihre moralische Autorität durch unzählige Fehltritte, tausendfache Missbrauchsvorwürfe und (kircheninterne) Vertuschungsversuche verloren.

Man erinnere sich an die folgenreiche Affäre des mächtigen Bischofs von Galway, Eamonn Casey, mit einer Amerikanerin. Als die Beziehung und die Geburt seines Sohnes bekannt wurde (Mai 1992), musste er das Land verlassen. Er zog nach Ecuador. 1993 starb der prominenteste Verfechter des Zölibats, Michael Cleary, der mit seiner Haushälterin zwei Kinder gezeugt und eines davon zur Adoption freigegeben hatte. Ein Jahr später starb der Priester Liam Cosgrave an einem Herzinfarkt in einer Homosexuellen-Sauna in Dublin. Die letzte Ölung erhielt er vor Ort von zwei weiteren anwesenden katholischen Priestern. Nicht zu vergessen das nachsichtige Schweigen über die pädophilen Neigungen mancher Würdenträger (allen voran die des Pfarrers Brendan Smyth Anfang der 1990er), die von Gemeinde zu Gemeinde weiter versetzt wurden, sobald Anschuldigungen erhoben wurden.[753]

Zwischen 1937 und 1970, dem Jahr des Referendums über die Stellung der Kirche in der Verfassung, war die katholische Kirche noch Staatskirche und sehr dominierend. Sie galt als *„die Religion der `großen Mehrheit ihrer Bürger´“*.[754] Der Katholizismus hatte bis zu jenem Zeitpunkt identitätsstiftend gewirkt und den Iren ein Gefühl der Selbstsicherheit und der Unabhängigkeit von den Briten vermittelt.[755]

> *„Als die irische Verfassung 1937 geschrieben wurde, verbanden die Gründer der jungen Republik das römisch-katholische Kirchenrecht mit dem Staatsrecht zu einer Ehe, die – so ihre Hoffnung – niemals geschieden werden sollte. Seither ist häufig am katholischen Fundament gekratzt worden“*[756]

Die Tatsache, dass sie seit 1970 nicht mehr Staatskirche ist, ändert nichts daran, dass der Katholizismus eine zentrale Rolle im Alltagsleben der Iren spielt und unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung des Landes ausübt.

---

http://www.huffingtonpost.com/2010/03/16/sean-brady-catholic-leade_n_500307.html, letzter Zugriff vom 20.4.2011).

751 Siehe: Murphy, Detlef: Von der Agrarkolonie zur Industriegesellschaft. Die langsame Modernisierung der politischen Kultur Irlands, in: Reichel, Peter (Hrsg.): Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 209, Bonn 1984, S. 194-219, hier: S. 208.

752 Ihr Einfluss ist in den ruralen Gebieten nach wie vor ungebrochen.

753 Fieß, Astrid/Kabel, Lars: KulturSchock Irland/Nordirland. Reise, Bielefeld 2008, S. 135.

754 Tieger, Manfred P.: Irland. Die grüne Insel, München [2]1991, S. 97.

755 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 63.

756 „Scheidung auf irisch. Regierung und Volk kratzen an den katholischen Grundlagen der Verfassung.“, in: *FOCUS,* 48/1995 (Url: http://www.focus.de/politik/ausland/irland_aid_156036.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

Praktisch *from the cradle to the grave* begleitet die katholische Kirche alle wichtigen Etappen im Leben der Iren bis hin zur Beerdigung: So werden sie in einem katholischen Krankenhaus geboren, katholisch getauft (selbst die aus gemischtkonfessionellen Ehen stammenden Kinder laut dem *Ne temere*-Dekret aus dem Jahre 1908), in einer katholischen Schule eingeschult, in der Kirche geehelicht, denn außerhalb der Kirche ist es unmöglich zu heiraten, und sie dürfen Aufklärungsbücher und literarische Werke lesen, die den Moralvorstellungen der Kirche entsprechen.
90% der Grundschulen und 60% der Mittel- und Höheren Schulen sind in kirchlicher Trägerschaft, werden aber mit öffentlichen Geldern finanziert. Der Staat betont den pluralistischen Charakter der öffentlichen Schulen und sorgt, gemäß Art. 44, 4 ir. Verf.,[757] für eine kostenlose Volksschulbildung.
Der Religionsunterricht ist zwar fester Bestandteil der staatlichen Bildung, allerdings ist die Teilnahme freiwillig. In der Primarschule wird dieser täglich halbstündig durch die Klassenlehrer (unter Aufsicht der Kirche) und in der Sekundarschule wöchentlich für die Dauer von zwei bis zweieinhalb Stunden erteilt, obwohl es sich dabei nicht um ein versetzungsrelevantes Fach handelt.[758] Die Religionslehrer sind Angestellte des Staates. Während an den Grundschulen der Klassenlehrer Religionsunterricht erteilt, der an einer Lehrfakultät, die unter der Trägerschaft entweder der katholischen Kirche oder der *Church of Ireland* steht, ausgebildet wurde, müssen die Religionslehrer der weiterführenden Schulen entweder eine theologische oder eine religionspädagogische Ausbildung nachweisen können. Unter den Ausbildungsinstituten zählen das *Mater Dei*-Institut der Universität Dublin, das *St. Patrick's College* von Maynooth (das nationale Priesterseminar) sowie das *St. Angela College* von Sligo (die irische Nationaluniversität).
An jeder Schule ist desweiteren ein Schulkaplan tätig. Dieser kann entweder der ortsansässige Pfarrer oder ein qualifizierter Laie sein. Die im Unterricht herangezogenen Materialien müssen von der Bischofskonferenz genehmigt werden.

> *„Geschichtlich wird die Rolle der katholischen Kirche von Kritikern nicht ohne Bitterkeit beschrieben und mit der der Briten gleichgesetzt: Irland habe unter einer zweifachen Kolonialisierung gelitten."*[759]

Der Zweite Vatikanische Konzil und das Pontifikat von Johannes XXIII führten zu einer Liberalisierung des Katholizismus. So kam es, dass seit den 1960er Jahren die konfessionellen Grenzen durchlässiger wurden und die katholischen Kirchen (*Chapels*) friedlich neben den protestantische *Churches* koexistieren. Das war nicht immer so. Nach dem Unabhängigkeitskrieg fühlten sich die Protestanten im Süden der Insel, eine vermögende Minderheit, in deren Hand sich die meisten Banken und Firmen (darunter auch die Guinness-Brauerei) befanden, verfolgt und mussten um ihr Leben sowie um ihr Hab und Gut bangen.

---

757 Art. 44,4 ir. Verf.: *„Legislation providing State aid for schools shall not discriminate between schools under the management of different religious denominations, nor be such as to affect prejudicially the right of any child to attend a school receiving public money without attending religious instruction at that school."*

758 Weinberger, Walter: Republik Irland, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe im kirchlichen und staatlichen Recht; mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 279-290, hier: S. 281f.

759 Tieger, Manfred P.: Irland. Die grüne Insel, München $^{2}$1991, S. 97.

Dieser *„sectarianism“,* eine Art *„wohlmeinender Apartheid“,*[760] führte dazu, dass viele nach Großbritannien auswanderten. Ihr Vermögen blieb zwar unangetastet, genauso wenig wurden sie in ihrer Religionsausübung behindert, politisch aktiv waren sie dennoch nicht. Sie heuerten in ihren Firmen sogar nur weitere Protestanten an[761] und blieben unter sich.

Vor 1829 waren noch die Katholiken die Benachteiligten, rechtlich wie finanziell mangels Unterstützung seitens des Staates. Die soziale Besserstellung wurde erst durch das katholisches Emanzipationsgesetz (*Bill of Emancipation*) bzw. die Abschaffung des *„Roman Catholic Relief Act“* erreicht.[762]

Zwischen 1536 und 1869 war Irland fast ununterbrochen offiziell protestantisch. Durch gezielte Ansiedlungen (*„Plantations“*) königstreuer puritanischer Engländer und Schotten im 16. und 17. Jahrhundert wurde der katholische Adel praktisch ersetzt.

Die englische Besatzungsmacht setzte ihr Rechtssystem durch und beraubte den katholischen Bevölkerungsteil seiner politischen Einflußnahme und wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeit mit dem Ziel, ihn auszurotten. Aufgrund der anti-katholischen Strafgesetze (*Penal Laws*) war den Katholiken untersagt, öffentliche Ämter zu bekleiden, zu wählen (ab 1728), Universitäten zu besuchen, der Armee beizutreten, Land zu besitzen, zu erben oder es länger als 31 Jahre zu pachten. Ländereien konnten nur männlichen Nachkommen weitervererbt werden. Auf Geistliche und Lehrer, die keinen Treueeid auf den König leisteten bzw. nicht dem Papst abschworen, wurden Kopfgelder ausgesetzt. Die katholischen Iren wurden in Armut und Bewegungslosigkeit gehalten. Trotz alledem mussten sie der anglikanischen Kirche ihren *Obulus* entrichten. Es ging dabei weniger um die Festigung einer ökonomischen Position, sondern um die des Protestantismus, *„eine Schöpfung der englischen Monarchen, die ihr kleineres Nachbarkönigreich kontrollieren wollten, nachdem sie mit Rom gebrochen hatten.“*[763] Interessanterweise stärkte dies zusätzlich die Anbindung der Katholiken an ihren Glauben und an Rom. Die Gegenreformation erfolgte somit *„gegen den ausdrücklichen Wunsch der Staatsspitze“*.[764]

Mit Ausbruch des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges (1775) änderte sich die Situation: Im Kampf gegen die Aufständischen waren die Briten plötzlich in Bedrängnis geraten und auf Hilfstruppen angewiesen, die sie aus Irland abziehen mussten. Um möglichen Illoyalitäten entgegenzuwirken, wurde das Erbrecht aufgelockert und die feudale Ordnung aufgebrochen.[765]

Die sozialen und politischen Verhältnisse sowie mehrere Missernten kulminierten 1845 in einer der größten Hungerkatastrophen der modernen Wirtschaftsgeschichte (*„The Great Hunger"*, *"Irish Potato Famine"* oder *„An Gorta Mór“*), die über eine Million Menschenleben forderte und weitere 1,5 Mio. zur Auswanderung veranlasste (bei einer Gesamtbevölkerung von 8,5 Mio. Einwohnern).

Durch die Hungersnot und die englische Tatenlosigkeit erlangte die katholische Kirche neue Stärke und trat erstmals seit der Reformation als einheitliche Kraft in Erscheinung. Ihr Klerus war ein Abbild der hart arbeitenden, großzügigen und frommen Iren; sie wurde *„deswegen so mächtig [...], weil die Men-*

---

760 Moltmann, Bernhard: Dem Frieden verschrieben - dem Konflikt verhaftet. Zur Rolle der Kirchen im nordirischen Friedensprozess. HSFK-Report, Frankfurt a. M. 2005, S. 36.

761 Ausgeschrieben wurden die Stellen mit dem Text *„Only Protestants need apply“*, vgl.: Fieß, Astrid/Kabel, Lars: KulturSchock Irland/Nordirland. Reise, Bielefeld 2008, S. 60ff.

762 Die katholische Kirche wurde zur größten Unterstützerin des irischen Nationalismus, ohne dabei eine nationalistische Politik anzuregen.

763 O'Donoghue, Fergus: Irland und die katholische Kirche, in: *Stimmen der Zeit*, 3/2011, S. 159-168.

764 O'Donoghue, Fergus: Irland und die katholische Kirche, in: *Stimmen der Zeit*, 3/2011, S. 159-168.

765 Fieß, Astrid/Kabel, Lars: KulturSchock Irland/Nordirland. Reise, Bielefeld 2008, S. 60ff.

*schen wollten, daß ihre Kirche machtvoll war.“*[766] Es bildete sich infolgedessen auch ein irischer Nationalismus unter den Katholiken aus. Der Unterstützung der Kirche konnten sich die Aufständischen während des Unabhängigkeitskrieges sicher sein.[767]

Als Vetospieler tritt die Kirche auch in Irland dank ihres Einflusses auf die Regierung und die Parteien in Erscheinung. Ihr situativer Einfluss auf staatliche Entscheidungen zeigt sich besonders bei Wertfragen wie die Ehescheidung und die Abtreibung, aber auch in der Bildungspolitik. Diese Entscheidungen sollen im empirischen Teil der Arbeit genauer untersucht werden.

### 8.2.4 Die Massenmedien

> *„A knowledge society is about far more than commercial enterprise. It is inclusive, participative, concerned about quality of life and depends on the values people hold.“*
>
> [Finbarr Bradley, Irish Times, 30 July 2006]

#### *8.2.4.1 Das Mediensystem*

Der mündige, informierte Bürger kann in seiner Eigenschaft als Souverän nur dann seine Kontrollfunktion ausüben, wenn er sich eine Meinung gebildet hat bzw. wenn er über die vollständige Information verfügt. Dies kann selbstredend nur dann gewährleistet sein, wenn die Medien unbeeinflusst von Beschränkungen Informationen beschaffen und verbreiten. Insofern sind sie die wichtigsten Vermittlungsinstanzen politischer Inhalte.

Anders als in Italien, wo Nachrichten von einem Medienmogul gefiltert werden, hatten die Herausgeber irischer Zeitungen (seit Anbeginn der Republik bis in die 1990er Jahre) neben den drakonischen Presserecht auch die *„Knute des Krummstabs“* seitens der katholischen Bischöfe zu befürchten, die bis 1992 die mächtigsten Figuren in der Öffentlichkeit waren.[768] Ein Wink mit dem Bischofsstab konnte schon manch einem Journalisten den Job kosten.

Die Pressezensur erfolgte in bester *Commonwealth*-Tradition über den Maßstab der „*Indecency*“:[769] So wurden z. B. die Werke von Hemingway und Thomas Mann *„in Weihwasser ertränkt“*.[770] Als Rechtfertigung galt die Zensur als *„Maßnahme moralischer Säuberung in einem von Xenophobie geprägten Umfeld“*, die den „irischen Mikrokosmos“ schützen sollte.[771]

---

766 O'Donoghue, Fergus: Irland und die katholische Kirche, in: *Stimmen der Zeit*, 3/2011, S. 159-168.

767 *„Im irischen Staat wurde die Kirche dann zu einem entscheidenden Machtfaktor. [...] Alles was die Kirche als Bedrohung der Moral ansah, wurde daraufhin von der Regierung kontrolliert oder verboten: Kinofilme, „verdächtige“ englische Zeitungen und Zeitschriften, moderne Jazz- und Jive-Tänze, zu freizügige Frauenmode“,* Fieß, Astrid/Kabel, Lars: KulturSchock Irland/Nordirland. Reise, Bielefeld 2008, S. 134.

768 Im Frühjahr 1992 trat der Bischof von Galway, Eamon Casey, zurück, der eine Affäre mit einer Amerikanerin hatte, aus der ein Sohn hervorging, siehe: Banville, John: Das irische Jahrzenht, in: *FAZ.NET* vom 13.12.2004 (URL: http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sorgenraum-europa-irland-das-irische-jahrzehnt-1198260.html, letzter Zugriff am 28.11.2011).

769 Die *Indecent Publication Acts* wurden von Indien über Australien bis hin nach Neuseeland zwischen 1901 und 1919 in Kraft gesetzt, siehe: Brisbois, Isabell. Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 168, FN 469.

770 Murphy, Detlef: Von der Agrarkolonie zur Industriegesellschaft. Die langsame Modernisierung der politischen Kultur Irlands, in: Reichel, Peter (Hrsg.): Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 209, Bonn 1984; S. 194-219, hier: S. 197.

771 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 168.

Die Zensur war aber auch politisch: In den Jahren von 1971 bis 1994 verbot das Ministerium für Post- und Telekommunikation die Ausstrahlung von Sendungen, die auch nur verdachtsweise den Nordirland-Konflikt hätten schüren können.

Was die Media-*Accountability* anbelangt, während in Italien die Journalistenkammer (*l'Ordine dei giornalisti*) die Aufgaben eines Presserates erfüllt, hat Irland weder einen Ombudsmann noch ein Presserat.[772] 1976 wurde als Beschwerdekommission die *Broadcasting Complaints Commission* ins Leben gerufen. Aufgrund der zu langen Verfahren büßte sie jedoch an Glaubwürdigkeit ein. Im Pressewesen hingegen gibt es kein Korrektivmechanismus. Verstösse gegen die Berufsethik werden innerhalb der *National Union of Journalists* nachgegangen.

Mit dem neuen Rundfunkgesetz vom 12. Juli 2009 wurde die irische Rundfunkbehörde *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI) eingerichtet. Sie ersetzt die bis dahin existierenden *Broadcasting Commission of Ireland* (irische Rundfunkkommission - BCI) und *Broadcasting Complaints Commission* (irische Rundfunkbeschwerdekommission – BCC). Ihre Aufgabe ist es, jährlich zu überprüfen, ob das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen seinen öffentlichen Auftrag erfüllt hat und dem zuständigen Kommunikationsminister Rapport zu erstatten.

Ihre neun Mitglieder setzten sich aus fünf von der Regierung und vier vom Gemeinsamen Ausschuss des *Oireachtas* (Parlament) ernannten Mitgliedern zusammen, die allesamt über Erfahrung und Sachkenntnis verfügen müssen (Art. 9).

Das neue Rundfunkgesetz beinhaltet Bestimmungen zu Lizenzvergaben, Richtlinien, Kontrolle, Entwicklung, Forschung und Information, regelt die Zuweisung öffentlicher Finanzmittel und die Pflichten der Rundfunkveranstalter. Es sieht das Verbot politischer und religiöser Werbung sowie Werbung im Zusammenhang mit Arbeitskämpfen (Art. 41) und die Einrichtung zweier neuer Kanäle vor: eines irischen Filmkanals und eines Kanals für die Häuser des *Oireachtas* (Teil 7). Desweiteren sichert es ein ausführliches Recht auf Gegendarstellung (Art. 49,4).[773]

Die Besitzer der irischen Medien sind zwar eher Mitte-Rechts orientiert,[774] dennoch gibt es keine Korrelation zwischen der politischen Orientierung der Medienbesitzer und der Journalisten. Sowohl FF- als auch FG-Anhänger sind sogar unterrepräsentiert unter den Journalisten, während die der *Labour Party* nahestehenden Journalisten eher überrepräsentiert sind. *„The largest single group of journalists claim no party preference, probably because they see neutrality as a key element of their journalistic objectivity“*.[775]

Für ein relativ kleines und eines mit lediglich 60 Einwohnern pro km² am dünnsten besiedelten Ländern der EU hat Irland eine beeindruckende Pressevielfalt vorzuweisen. Das Land blickt sogar auf eine lange Medientradition zurück: Bereits im Jahre 1659 erschien die erste Tageszeitung (*„Eine Beschreibung*

---

772 Puppis, Manuel: Einführung in die Medienpolitik, Stuttgart 2010, S. 190f.

773 Vgl.: *Irish Broadcasting Act 2009, Number 18 of 2009* (URL: http://www.bai.ie/pdfs/BroadcastingAct2009.pdf, letzter Zugriff am 28.11.2011).

774 Die der *Fianna Fáil*-Partei nahestehende *Irish Press* hatte eine klare katholische Ausrichtung. Sie wurde 1931 von Frank Gallagher gegründet, lange Zeit aber von Eamon de Valeras Sohn Vivion als Herausgeber geleitet. Elwert zufolge ist es ihr zu verdanken, dass die FF im Jahre 1932 den Wahlsieg davon trug (siehe: Elwert, Jürgen, in: Ismayr, Wiesbaden $^{3}$2006, S. 289). Der Erfolg des Blattes führte zur Einführung von *The Sunday Press* (1949) und The *Evening Press* (1954). Alle drei wurden 1995 eingestampft.

775 Concoran, M. P.: „The political preferences and value orientations of Irish journalists“, in: *Irish Journal of Sociology*, 2/2004, S. 22-42, hier: S. 37.

*der wichtigsten Begebenheiten"*) und seitdem gelten die irischen Zeitungen zu den *„unbequemen Beobachtern des politischen Geschehens"*.[776] Von den vielen erfolgreichen Zeitungen, die das 19. Jahrhundert hervorbrachte, ist allerdings nur noch der heutige *The Irish Independent* (ehemals *Freeman's Journal*) übrig geblieben.[777]

Heute dominieren den Zeitungsmarkt die eher liberale *The Irish Times* und der konservativere *The Irish Independent*. Beide werden in Dublin gedruckt.

Die wohl anspruchsvollste Tageszeitung ist *The Irish Times.* Als erstes Massenblatt 1859 von Major Lawrence Knox nach dem Modell der britischen *Times* herausgegeben, war es ursprünglich das Blatt der anglikanischen Elite. Erst nach Ausrufung der Unabhängigkeit wurde es zum Organ der Liberalen und der Intellektuellen. Der Kauf seitens A.J.F. O´Reilly im Jahre 1973 und die Übertragung der *Irish Times* auf einen Trust sorgte in der Medienszene für *„a new fluidity"*[778]. Seitdem schreiben sich die Herausgeber Überparteilichkeit und Unabhängigkeit auf Ihre Fahnen. Sie erscheint heute mit einer Auflage von knapp 100.000 Exemplaren.

*The Irish Independent* (auch *Indo* genannt) ist mit täglichen 200.000 Exemplare das absatzstärkste und meistgelesene Blatt des Landes. Sie wird von der irischen *Independent-News-and-Media*-Gruppe herausgegeben, zu der ebenfalls der Vormittags erscheinende *Evening Herald*, die *Sunday World* und der *Sunday Independent* gehören. Die Zeitung ging zum ersten Mal 1905 in Druck, zunächst als Sprachrohr der *Irish Parliamentary Party*, in den 1980er stand sie noch der FG nahe, in den 1990er rückte sie zur FF.

Darüber hinaus werden in Dublin vier Sonntagszeitungen gedruckt: *The Sunday Independent*, *The Sunday World*, *The Sunday Businesspost* und (das Pendant zur britischen *Mail on Sunday*) *Irish Mail on Sunday*. Der *Irish Sun* ist ein Massenblatt aus dem Hause Rupert Murdochs.

In Cork werden die 1841 gegründete konservative Morgenzeitung *The Irish Examiner* (ehemals *Cork Examiner),* die Abendzeitung *The Evening Echo* sowie der wöchentlich erscheinende *Cork Independent* herausgegeben.

Die meist gelesenen gälischen Zeitungen sind *La Núa* (Tageszeitung) und *Foinse* (Wochenzeitung). Den Großteil der irischen Zeitungen stellen die irischen Ausgaben der britischen Blätter mit britischer Mantelredaktion. Sechs überregionale Zeitungen und vierzig Lokalblätter ergänzen das Angebot. Eine Alternative dazu bieten die britischen Zeitungen. Die Online-Ausgaben der irischen Tageszeitungen und die entsprechenden Blogosphären leiden unter der geringen Verbreitung des Breitband-Internets. Die Anzahl der Nutzer ist vernachlässigbar.

Die irische Anstalt des öffentlichen Rechts, *Radio Telefís Éireann* (*RTÉ*), nahm den Sendebetrieb im Jahre 1926 auf. Die erste Fernsehübertragung hingegen ging erst am 31. Dezember 1961 über den Äther. Für das kleine Land kam die Einführung des Fernsehers einer Revolution gleich. Mit dem Einzug von Fernsehgeräten in den Haushalten wurden plötzlich neue Diskussionen entfacht und Tabuthe-

---

776 Elwert, Jürgen, in:Ismayr, Wiesbaden $^{3}$2006, S. 289.

777 Das 1725 gegründete *Faulkners Dublin Journal* bestand nur ein Jahrhundert lang, während der *Saunders News-Letter* von 1755 bis 1879 bestand hatte.

778 Horgan, John/mcNamara, Paul/O´Sullivan, John: Irish print and broadcast media: the political, economic, journalistic and professional context, in: Horgan, John/O´Connor, Barbara/Sheehan, Helena (Hrsg.): Mapping Irish Media. Critical Explorations, Dublin 2007, S. 33-48, S. 34.

men angesprochen: *„Die politische Kultur verlor ihre gesellschaftsübergreifende Uniformität“.*[779] Nichtsdestotrotz dominieren *„in den irischen News [...] die Landesnachrichten, wobei der Zuschauer oft den Eindruck hat, es handle sich nicht um eine Nation, sondern vielmehr um eine große Familie. Dagegen wird die Bedeutung kirchlicher Ereignisse auch im RTE, wie überall in Irland, entsprechend hoch bewertet.“*[780]

Um die gälische Sprache und Kultur zu wahren, wurde der öffentliche Rundfunk (*RTÈ*) vor nationalen privaten Konkurrenten geschützt.[781] Der freie Wettbewerb entfaltete sich entsprechend sehr spät im Vergleich zu anderen europäischen Ländern.

Die TV-Landschaft strahlt über Antenne vier Programme aus: *RTÉ One, RTÉ Two, TG4* und *TG3 Ireland*. Hinzu kommen die britischen *Channel 4* und *5* sowie jede Menge britische Privatsender.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen überträgt irlandweit auf zwei Kanälen: *RTÈ One* und *RTÉ 2* (ehemals *Network 2*). Der zweite Kanal wurde 1978 eingeführt, er überträgt populäre Sendungen des britischen Fernsehens und richtet sich an ein jüngeres Publikum. TV3, 1998 gegründet, ist ein unabhängiger, kommerzieller Sender, der hauptsächlich US-amerikanische Serien, Sit-Coms und Spielfilme ausstrahlt. Das 1996 gegründete TG4 (bis 1999 *„Teilifís na Gaelige“* („Fernsehen des Irischen“)) sendet als drittes öffentlich-rechtliches Programm überwiegend auf Gälisch und wird täglich von ca. 800.000 Zuschauern eingeschaltet. UTV ist ein nationaler unabhängiger kommerzieller Sender von *ITV Network*.

Die staatliche Rundfunkeinrichtung finanziert sich aus Lizenzgebühren, die ca. 50% des Gesamteinkommen ausmachen, größtenteils aus Werbung und nur teilweise aus Rundfunkgebühren. Selbst Nachrichtensendungen werden durch *Commercials* unterbrochen.

Obwohl der erste Radiosender bereits 1926 von der neuen Regierung des *Irish Free State* gegründet wurde, dauerte es über fünfzig Jahren, bis er von der Staatskontrolle befreit wurde.[782] Chubb[783] behauptet, der Rundfunk sei bis in die 1950er Jahre hinein ein „politischer Eunuch“ gewesen, weil er stark politisiert war und sich unter staatlicher Kontrolle befand.

Vier nationale öffentliche und einen unabhängigen nationalen Radiosender strahlen landesweit über FM in Stereo aus: *Radio 1*, das täglich zweisprachige Sendungen bietet, der Unterhaltungssender *2FM* und *RTÉ lyric fm*, der, wie der Name verrät, ausschliesslich klassische Musik sendet. *Raidió na Gaeltacta* (RnaG), hervorgegangen aus dem 1968 gegründeten Piratensender *„Saorradió Chonamara“* (= Freies Radio der Connemara), richtet sich an irischsprächige Zielgruppe an der Westküste. Die Gründung des Radiosenders wurde mit dem Versuch rechtfertigt, eine Re-Gälisierung des Landes herbeizuführen.

---

779 Murphy, Detlef: Von der Agrarkolonie zur Industriegesellschaft. Die langsame Modernisierung der politischen Kultur Irlands, in: Reichel, Peter (Hrsg.): Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 209, Bonn 1984, S. 194-219, hier: S. 204.

780 Tieger, Manfred P.: Irland. Die grüne Insel mit praktischen Hinweisen für Touristen und „Auswanderer", München 21991 (Beck'sche Reihe Aktuelle Länderkunden, 801), S. 95.

781 Tenscher, Jens: Massenmedien und politische Kommunikation in den Ländern der Europäischen Union, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, Wiesbaden $^{3}$2008, S. 412-447, hier: S. 419.

782 Horgan, John/McNamara, Paul/O´Sullivan, John: Irish print and broadcast media: the political, economic, journalistic and professional context, in: Horgan, John/O´Connor, Barbara/Sheehan, Helena (Hrsg.): Mapping Irish Media. Critical Explorations, Dublin 2007, S. 33-48, hier: S. 33.

783 Chubb, B.: The Government and Politics of Ireland, London/Oxford, New York 1970, S. 134.

#### *8.2.4.2 Medien im Hinblick auf die Vetospielertheorie*

Eine Änderung des SQ ist in Irland bei einem Zweiparteiensystem und einem Unterhaus als einzigem institutionellen VS leichter herbeizuführen als im heutigen Italien.

Während der *conventio ad escludendum* (vor dem Mauerfall) war in Italien zwar die ideologische Distanz zwischen den zwei Blockparteien immens, dennoch war ein Regierungswechsel mit dem PCI an der Führung undenkbar und nicht durchführbar. Das lag weder an der Anzahl der VS noch an deren innerer Kohärenz, sondern an der mangelnden Kongruenz der zwei Volksparteien und den von der Kirche und den USA aufoktroyierten Bedingungen zur Staatsführung.

Das jetzige Mehrparteiensystem in Italien muss mehrere „inkongruente" Parteien auf einen Nenner bringen, damit Konsens herrscht. Seit dem Beginn der sogenannten „Zweiten Republik" finden regelmäßige, demokratische Regierungswechsel statt. Von Stabilität kann aber trotzdem nicht die Rede sein. Darüber hinaus sind die mächtigsten Vetospieler in Italien die CC und das Volk, das Initiativen „von unten" anberaumen kann.

Je größer die interne Kohäsion der kollektiven Vetospieler ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese ihr potentielles Veto gegen die Veränderung des *Status Quo* umsetzen können bzw. umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass reformbereite Agenda-Setter ihre Pläne auch durchsetzen können.

Interessanterweise zählen (Verfassungs-)Gerichte für Tsebelis nicht als Vetospieler und dies, obwohl es in Italien eindeutig ein Verfassungsgericht gibt, das in der Lage ist, Normen zu kontrollieren und zu vernichten.[784] Das gleiche gilt für den irischen Fall, wo von Tsebelis weder das *House of Lords* noch die Gerichte als Vetospieler gezählt werden. Die Begründung ist naheliegend: Da das *House of Lords* kein absolutes Vetorecht hat, wird das Parlament als ein Einkammer-Parlament gewertet.

In den folgenden Fallbeispielen wird auf die Rolle dieser unterschätzten Vetospieler besonders eingegangen.

### 8.2.5 Weitere Interessengruppen in Irland

> *„Verbände wirken wie kommunizierende Röhren zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und den von den staatlichen Maßnahmen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern."*[785]

#### *8.2.5.1 Wichtige Interessengruppen in Irland*

Die Interessengruppen in Irland sind keine Outsider, die keinen Zugang zu den politischen Entscheidungsarenen haben. In der politischen Landschaft Irlands stellen sie seit Gründung der de Valerischen Republik eine Besonderheit dar. Hier vereinigen sich nationales Selbstbewusstsein mit politischen und ökonomischen Interessen. Der stark ausgeprägte Lobbyismus zeigt sich bereits in der Zusammensetzung des Senats, in dem Interessenvertreter verschiedener Sektoren versammelt sind, aber auch z. B. im *National Economic and Social Council* (NESC), einem Beratungsgremium des Ministerpräsidenten, in

[784] Tsebelis, S. 227f.

[785] Straßner, Alexander: Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft, in: *ApuZ*, 15-16/2006, 10. April 2006, S. 10-17, hier: S. 16.

dem seit 1973 Vertreter von Wirtschafts- und Sozialverbänden vertreten sind. Wegen des von ihnen ausgeübten starken Einflusses auf politische Entscheidungen gelten die größten industriellen Interessengruppen als „Genossen der Bosse“.

Das Verbändesystem gehört zur politischen Kultur Irlands. Die Überschaubarkeit des Landes und die geringe Anzahl der politisch einflussreichen Persönlichkeiten ermöglichen *„ein Ausmaß an personenbezogener Interaktion, das es in den größeren europäischen Staaten nicht geben kann.“*[786]

Der wichtigste Unternehmerverband aus dem Geschäfts- und Industriesektor ist die 1993 aus der Fusion zwischen CII (*Confederation of Irish Industry*) und FUE (*Federal Union of Employers*) hervorgegangene *Irish Business* und *Employers Confederation*, kurz: IBEC. Sie vertritt über 7.500 Firmen und Organisationen landesweit und unterhält mehrere Regionalbüros (Dublin, Cork, Waterford, Limerick, Galway und Donegal Town), um möglichst flächendeckend die Interessen ihrer Mitglieder in unternehmensrelevanten Fragen wahrnehmen zu können.[787] In ihr finden sich die Strukturen und Tätigkeitsfelder beider (ehemaligen) Interessenverbände wieder.[788]

Daneben haben sich die Bauunternehmer mit der *Construction Industry Federation* (CIF) und die Bänker mit der *Irish Bankers' Federation* (IBF) ihre eigenen Dachorganisationen geschaffen. Letztere, der 64 Finanzdienstleistungsunternehmen angehören, bildet die Schnittstelle zwischen der Finanzwirtschaft und der Regierung.

Weniger durchsetzungsstark, dennoch erwähnenswert sind die Vereinigung der irischen Kleinunternehmer, *Small Firm´s Association* (SFA), und der Dachverband der irischen Exportwirtschaft, *Irish Exporter´s Association*.

Ca. 85% der „grünen Insel“, dessen Name nicht von ungefähr kommt, wird landwirtschaftlich genutzt. Dabei erwirtschaftet der Agrarsektor 11% des Bruttoinlandprodukts und die Herstellung von Fleisch- und Molkereiproduktionen erbringen mehr als 80% des Gesamtertrages der irischen Landwirtschaft.[789]

Der Anteil der im Agrarsektor Beschäftigten sinkt kontinuierlich seit 1949: *„Waren 1949 noch 42,9%, 1979 19,3%, 1999 8,8%, 2000 7,5% aller Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, sank die Zahl im Jahr 2001 auf 6,6%.“*[790] Mit dem starken Rückgang der Arbeitskräfte ging auch die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe zurück.

Der Stellenwert dieses Wirtschaftszweiges ist trotz seiner Bedeutung für die irische Nationalökonomie stetig gesunken. Der EU-Beitritt und die Übernahme der Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Änderung des Weltmarktes, die EU-Osterweiterung, die Wirtschaftskrise des ehemaligen

---

786 Elvert, Jürgen: Irland. Korporativismus aus Tradition, in: Reutter, Werner: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 317-344, hier: S. 341.

787 Elvert, Jürgen: Irland. Korporativismus aus Tradition, in: Reutter, Werner: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 317-344, hier: S. 327.

788 Während die CII sich um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche im internationalen Vergleich bemühte, vertrat die FUE die Verbandsmitglieder in Verhandlungen mit der Regierung und den Gewerkschaften, in Arbeitsgerichtsprozessen, bei Gleichstellungsfragen oder in Schiedsgerichtsfragen, siehe: Elvert, in: Ismayr, S. 282.

789 Sprenger, Birte: Die Rolle der Landwirtschaft im Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung. Geographisch untersucht am Beispiel der Region „West“ Irlands, 2005 Münster, S. 70f.

790 Sprenger, Birte: Die Rolle der Landwirtschaft im Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung. Geographisch untersucht am Beispiel der Region „West“ Irlands, 2005 Münster, S. 73. und weiter: *„Irish agricultural output had increased little from the time of independence from Britain in 1922 until 1960, but substantial modernisation had already occurred by the time of entry into the EU. Major change and development occurred in the contexts of national economic development, expanding markets, greatly increased government subvention and the expansion of agricultural education and research* (GILLMOR 1999: 48)“, zitiert von Sprenger, Birte, S. 80.

*Celtic Tigers,* die Einführung des Euros, der globalisierte Wettbewerb (ohne Schutz der EU und ohne Einkommenssubventionen) taten ihr Übriges.

Die Landwirte sind heute hauptsächlich in zwei nationalen Dachverbänden organisiert: die *Irish Milk Suppliers' Association* (ICMSA) und die *Irish Farmers Association* (IFA).

Erstere wurde 1950 gegründet und vertritt ca. 20.000 Mitglieder aus den Bereichen Molkerei und Viehzucht, die überwiegend in Ortsgruppen organisiert sind. Die Organisation versteht sich als *„Hüterin der Idee des Familienbetriebes“*.[791]

Die IFA ist mit 87.000 Mitgliedern[792] die größte irische Vereinigung von Landwirten und gilt als *„Irlands effektivste Lobby“*.[793] Der Verband ging 1971 aus der Fusion zwischen der *National Farmers´ Association* (NFA),[794] der *Irish Sugar Beet Growers´ Association*, den *Leinster Milk Producers* und den *Cork Milk Producers* hervor. Sie tritt als Lobbyist national und europaweit in Erscheinung.

Im Jahre 2008 führte die IFA eine erfolgreiche Referendumskampagne: Sie positionierte sich anfänglich gegen den Lissaboner Vertrag, erreichte aber zehn Tage vor der Abstimmung (3.6.2008), dass der *Taoiseach* ein Veto gegen das vom britischen EU-Handelskommissar Peter Mandelson verhandelte Abkommen einlegen würde, sollten sich im Vorfeld bei den WTO-Verhandlungen in Genf (Doha-Entwicklungsrunde) negative Implikationen für die irischen Bauern ergeben.[795] Tatsächlich hatte die Haltung der IFA keinen Einfluss auf die Referendumsergebnisse gehabt.

Im Umwelt- und Bürgerechtssektor stechen die irische Sektion von *Amnesty International* (ai) und die *National Women´s Council of Ireland* (NWCI, *Comhairle Náisiúnta na mBan in Èirinn*), die bereits 1973 ins Leben gerufen wurde und heute über 300.000 Frauen repräsentiert. Sie setzt sich für eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für Frauen ein.

### *8.2.5.2 Gewerkschaften*

> *„Die Gewerkschaften sind lediglich vetoähnliche Akteure, weil es formell nicht auf ihre Zustimmung ankommt, ihr Verhinderungspotential sich vielmehr aus der sozialdemokratischen Wahrnehmung der Kräfteverhältnisse und der Gestaltung parteilich-gewerkschaftlicher Interaktion ergibt.“*[796]

---

791 Elvert, Jürgen: Irland. Korporativismus aus Tradition, in: Reutter, Werner: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 317-344, hier: S. 332.

792 Elvert, Jürgen: Irland. Korporativismus aus Tradition, in: Reutter, Werner: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 317-344, hier: S. 334.

793 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006,S. 263-300, hier: S. 285.

794 Die NFA wurde 1955 gegründet mit dem Ziel, eine gerechtere Besteuerung der Landwirte und eine angemessene Qualifizierung ihrer Mitglieder durchzusetzen. Ihr größter Erfolg war die Gründung der *Irish Agricolture and Food Development Authority* (*Teagasc*) in den 1960er Jahren durch die Regierung, siehe: Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006,S. 263-300, hier: S. 285f.

795 Siehe auch: Saameli, Daniel: Freihandel gegen Abschottung. Die EU zankt um Beihilfen für die Bauern, in: *NZZ am Sonntag* vom 20.7.2008 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/freihandel_gegen_abschottung__die_eu_zankt_um_beihilfen_fuer_die_bauern_1.788317.html, letzter Abruf am 27.4.2012).

796 Raschke, Joachim/Tils, Ralf: Politische Strategie. Eine Grundlegung, Wiesbaden 2007, S. 411.

Bei den Gewerkschaften lassen sich unterschiedliche Formen politischer Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen identifizieren, die von der Verbindung zu politischen Parteien über die aktive Wahlkampfunterstützung, das Lobbying, die Sozialpakte und den politischer Streik bis hin zur Durchsetzung von Arbeitsrechten über den juristischen Weg reichen. Hinzu kommen pragmatische Kollaborationen zu zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Die Ursprünge der gewerkschaftlichen Organisationen in Irland reichen bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zurück, als die ersten Fach(arbeiter)verbände (*craft unions*) gegründet wurden.[797] Eine gewerkschaftliche Konföderation entstand offiziell 1894. In den Folgejahren wurden die allgemeinen Gewerkschaften (*general unions*), die Industriegewerkschaften (*industrial unions*) und die Angestelltengewerkschaften (*white collar unions*) gegründet.

Auch wenn, anders als in Italien, die irischen Gewerkschaften nicht über parteipolitische Spaltungen definiert sind,

> *„spiegelt sich die irische Nationalgeschichte auch in der heutigen Gewerkschaftslandschaft insofern wider, als die aus dem republikanischen Flügel der Sinn Féin hervorgegangene Fianna Fáil aufgrund ihrer historischen Nähe zum Nationalismus Connollyscher*[798] *und Larkinscher*[799] *Prägung einen zahlenmäßig größeren Arbeiteranteil vertritt als die irische Labour-Partei. Manche Einzelgewerkschaften arbeiten heute allerdings ausdrücklich eng mit Labour zusammen.“*[800]

Hauptorgan ist heute der 1959 gegründete *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU), der auch Mitglied des Europäischen Gewerkschaftsbundes ist und sich als Ziel die *„Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung, sozialem Zusammenhalt und Gerechtigkeit auf der Grundlage von Solidarität und Chancengleichheit“* auf die Fahnen geschrieben hat.[801] Dieser links ausgerichtete Dachverband vereint 55 Einzelgewerkschaften aller Sektoren und über 833.000 Mitglieder. Insgesamt sind ca. 90% aller Gewerkschaftsmitglieder dem ICTU angeschlossen. In ihm sind nicht nur Gewerkschaften aus Irland und Nordirland vertreten, sondern auch Gewerkschaften, deren Zentrale in Großbritannien ansässig ist. Außerhalb des ICTU gibt es kaum nennenswerte Arbeiternehmervertretungen. Der ICTU hat lediglich eine koordinierende Funktion, da die tarifpolitische Kompetenz bei den Einzelgewerkschaften liegt.

Im Allgemeinen verfügen Gewerkschaften in Irland kaum über verfassungsmäßig verankerte positive Rechte: Zu ihren Grund- und Verfahrensrechten gehören das in der Verfassung von 1937 garantierte Koalitionsrecht, das Verbandsrecht (*trade union act*), das die Zulassung von Gewerkschaften zu Tarifverhandlungen (*collective bargaining*) regelt, das Arbeitsgesetz von 1946 und das Gesetz über Arbeits-

---

797 Elvert, Jürgen: Irland. Korporativismus aus Tradition, in: Reutter, Werner: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Wiesbaden 2012, S. 317-344, hier: S. 328.

798 James Connolly (1868-1916) war ein Gewerkschaftler, der die *Irish Citizen Army* mitorganisierte als Selbstschutz der arbeitenden Klasse. Er wurde nach dem Scheitern des Osteraufstandes als Anführer der *Irish Citizen Army* hingerichtet.

799 James Larkin (1874-1947) gründete die *Irish Transport and General Workers' Union* (1908), die *Labour Party* (1912) sowie die *Workers' Union of Ireland* (1924). Zusammen mit James Connolly gründete er die irische Bürgerarmee *Irish Citizen Army*, die im Osteraufstand (1916) das Hauptpostamt von Dublin in der damaligen *Sackville Street* übernahm.

800 Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden $^{3}$2006, S. 263-300, hier: S. 283.

801 Siehe: http://www.ictu.ie/about/mission.html, letzter Abruf am 26.4.2012.

beziehungen von 1990, welches u.a. Streikverfahren regelt. Seit 1969 werden *Right Commissioners* zur Arbeitskonfliktschlichtung eingesetzt.
Die Tarifverhandlungen werden seit 1971 tripartistisch zwischen ICTU, den Arbeitgeberverband (*Federal Union of Employers*) und Regierungsvertretern organisiert.
Die mit Abstand stärkste Gewerkschaft in Irland ist die mit über 200.000 Mitgliedern sozialdemokratische *Services, Industrial, Professional and Technical Union* (SIPTU, *An Ceardchumann Seirbhísí, Tionsclaíoch, Gairmiúil agus Teicniúil*), die organisatorisch an die *Labour Party* gekoppelt ist. Hinzu kommen die 1991 gegründete Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes IMPACT, *Irish Municipal, Public and Civil Trade Union*, die aus dem Zusammenschluss von IDATU (*Irish Distributive and Administrative Trade Union*) und INUVGATA (*Irish National Union of Vintners Grocers Allied Trade Assistants*) hervorgegangene Gewerkschaft für den Einzelhandel MANDATE, *The Union of Retail, Bar and Administrative Workers* (1994), die Gewerkschaft für Technik, Ingenieur- und Bauwesen, *Technical Engineering and Electrical Union* (1992), die *Communications Workers' Union of Ireland* (CWU) für Post- und Telekommunikationsangestellte, die *Irish Medical Organisation* (IMO, 1839) und die 1868 gegründete Lehrergewerkschaft INTO, *Irish National Teachers' Organisation*, *Cumann Múinteoirí Éireann*.
Obwohl der Mitgliederbestand der irischen Gewerkschaften seit den 1980er Jahren massiv eingebrochen und der Organisationsgrad ebenfalls stark gesunken ist,[802] bleibt die Stellung der Gewerkschaften in Irland trotzdem weiterhin stark.
Der positive Lohndrift und der geringe Unmut über die nationalen Lohnpakte in den 1980er und 1990er Jahre, die sich vor dem Hintergrund des einsetzenden wirtschaftlichen Booms und der niedrigen Arbeitslosigkeit erklären, konnten die gewerkschaftliche Durchsetzungsmacht in Irland nicht brechen.
Interessensgruppen kann ggf. sowohl eine Kontrollfunktion als auch eine ähnliche Vetospielerrolle zugesprochen werden, wie sie bereits bei der katholischen Kirche ausgeführt wurde. So kann etwa das Verhalten des Interessenverbands der Steuerzahler als Kontrolle von Entscheidungen der Regierung und des Parlaments betrachtet werden, dass keine Steuergelder verschwendet werden. Der Kontrollmaßstab ist in diesem Beispiel die Wirtschaftlichkeit. Dabei ist jedoch zu prüfen, welche Sanktionsmöglichkeiten den Verbänden in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehen.
Interessenverbände können eine parlamentarische Kontrollmaßnahme mittels Einflusses auf Parteien und die ihnen verbundenen Abgeordnete einleiten und durch Öffentlichkeitsarbeit bzw. Mobilisierung von Ressourcen Maßnahmen gegen Entscheidungen treffen. Interessenverbände nehmen im politischen (und legislativen) Alltag eine wichtige Rolle ein.
Bei der Gesetzesgebung erweckt es den Anschein, dass ein Gesetzentwurf *„ein Akt obrigkeitlicher Entscheidung"*[803] ist, tatsächlich wird es geprägt durch sozialen Druck, Kompromisse und Interessenausgleich. Entscheidungen werden oftmals außerhalb des Parlaments zwischen der Regierung und den Gewerkschaften ausgehandelt (in Italien *„legislazione negoziata"*), wodurch eine eindeutige Charakterisierung als Kontrollakteur verschwimmt. Interessengruppen erwecken vor diesem Hintergrund eher den

802 Hälker, Juri/Vellay, Claudius (Hrsg.): Union Renewal - Gewerkschaften in Veränderung. Texte aus der aktuellen internationalen Gewerkschaftsforschung, Edition der Hans-Böckler-Stiftung. Bd. 179, Düsseldorf [2]2007, S. 29.
803 Badura, Peter: Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung, Berlin/New York 1986, S. 17f.

Anschein von internen Vetospielern, die durch diese Maßnahmen auch das Potenzial als Agenda-Setter besitzen können. D. h. sie sind in der Lage, die *Policy*-Entscheidungen innerhalb des *Winsets* zu beeinflussen, nicht jedoch die Größe und Lage des *Winsets* zu determinieren.

Wie oben ausgeführt üben Verbände einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Entscheidungen, die durch Regierungen, Parlamente und Administrationen gefällt werden. Inwieweit Stein Rokkans Diktum *„votes count but resources decide"*[804] für den Ausgang von Referenden zutrifft, gilt in den folgenden Fallbeispielen (Kap. V) nachzuweisen.

# 9 Die historische Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente in Irland und Italien

Referenden sind weitaus mehr als bloße Instrumente der Interessenartikulation, der Protestkundgebung oder der politischen Mobilisierung. Dass ihre Bedeutung sich schon an ihrer Vorwirkung im Vorfeld bemisst,[805] wurde bereits angesprochen. Aber inwiefern sie die Amtsausübung staatlicher Macht kontrollieren, als unabhängige Instanzen ein Kontrollorgan über die Einhaltung der Verfassung darstellen und ob sie doch eher als eine Gefahr bzw. als ein nützliches Korrektiv anzusehen sind, gilt noch zu klären.

Im Sinne des hier vertretenen Kontrollbegriffs kann ihnen durchaus eine Kontrollwirkung unterstellt werden, da sie eine (sekundäre) Entscheidung des Medianwählers (gemessen am Kontrollmaßstab seiner eigenen Präferenz) über eine zuvor beschlossene Entscheidungsvorlage entsprechen.

Für die Untersuchung der Kontrollwirkung von Referenden in Italien und Irland, in Sinne von Vetopunkten, wie sie von dem Volk als zusätzlicher Vetospieler im politischen Spiel eingesetzt werden, sind deren Ausgestaltung und Einbindung im jeweiligen Institutionengefüge grundlegend.

Es kann konstatiert werden, dass von einer umso stärkeren Kontrollwirkung ausgegangen werden kann, je wahrscheinlicher es ist, dass ein Referendum anberaumt wird, wenn die politische Entscheidung von den Präferenzen des Medianwählers abweicht. Sollte dann ein Referendum stattfinden, kann davon ausgegangen werden, dass es am ehesten dem Kontrollmaßstab (d.h. dem Willen der Mehrheit) entspricht, wenn es die tatsächlichen Präferenzen des Medianwählers widerspiegelt. Das Referendum ist demnach am wirksamsten, wenn es die wahren Präferenzen des Medianwählers zum Vorschein bringt. Nur dann kann von einer wirklich guten Kontrolle die Rede sein, wenn der Medianwähler nach seinen „wahren" Präferenzen entscheidet und entscheiden kann, d. h. wenn alle Wähler bzw. Abstimmende über alle notwendigen Informationen verfügen.

Bevor auf die konkrete Analyse der Fallbeispiele eingegangen werden kann, liefert der vorliegende Abschnitt eine Übersicht über die Formen und die Nutzung der einzelnen direktdemokratischen Instrumente in Italien und Irland.

Im folgenden soll kurz die Entwicklungsgeschichte dieses Rechtsinstruments in beiden Ländern skizziert bzw. nachgezeichnet und auf das Verfahren in seinen einzelnen Abschnitten eingegangen werden. Was wiederum die Fragen impliziert, wie Referenden ausgelöst werden, wer die Kompetenz hat, diese

---

804 Rokkan, Stein: Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism, in: Dahl, Robert A. (Hrsg.): Political Oppositions in Western Democracies, New Haven 1966, S. 105.

805 Siehe dazu auch: Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt. Direkte Demokratie. Sonderausgabe der Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung, München 2001, S. 18.

anzuberaumen, welche rechtliche Bindung und welche Wirkungen sie in den jeweiligen politischen Systemen haben.

Eingebettet in der jeweiligen Institutionenstruktur und unter Berücksichtigung von Tsebelis' Kategorisierung des Vetospielercharakters der einzelnen Referendumstypen werden schließlich die jeweiligen Kontrollaspekte herausgearbeitet. Hier stellt sich sodann die Gretchenfrage: Handelt es sich bei den dargestellten Regelungen um Plebiszite (in Tsebelis' Jargon: Vetospieler-Referenden), um obligatorische oder fakultative Referenden oder weisen die Regelungen Initiativcharakter auf?

Die Kontrollwirkung des Referendums zeigt sich im Verfahren dort, wo die Akteure – potenzielle oder faktische Vetospieler – Einfluss auf die Ausgestaltung des Referendumsprozesses nehmen, sei es, dass der Zeitpunkt eines Referendums beeinflusst wird, sei es, dass die Ausgestaltung des Abstimmungsprozesses beeinflusst wird oder sei es, dass das Ergebnis des Referendums durch Einflussnahme auf den Referendumsprozess nicht die informierte Präferenzen des Medianwählers widerspiegelt. Es stellt sich – unabhängig von der formal beabsichtigten Wirkung des Referendums die Frage, welchen Charakter die Referenden im Einzelfall annehmen, d.h. in der Diktion von Tsebelis, ob die Referenden Irlands und Italiens als obligatorisches oder fakultatives Referendum zu betrachten sind, oder ob sie ggf. Züge eines Vetospielerreferendums oder einer Volksinitiative annehmen können. Für die Untersuchung der Fragestellung werden im Folgenden die Prozessverläufe der Referenden in der Institutionenstruktur genauer betrachtet und in einem weiteren Schritt die Auslösungsbedingungen für Referenden eingehender betrachtet.

## 9.1 Die Gründungskonstellationen und das Referendum

Die Voraussetzungen und historischen Faktoren, auf denen die Implementation von Institutionen direkter Demokratie in der irischen und in der italienischen Verfassung Eingang fanden sind sehr spezifisch. Die Institutionalisierung des Referendums war randständig in Italien,[806] von strategischer Bedeutung in Irland.[807]

Beide junge Nationen vermochten die sie unterjochenden autoritären bzw. monarchischen Regimes abzuschütteln, ihre Selbständigkeit zu gewinnen und qua Referendum (1937 in Irland bzw. 1946 in Italien) die republikanische Staatsform anzunehmen. Die Impulsgebung für jene Implementation in der jeweiligen Verfassung rührte jedoch von unterschiedlichen Bedürfnissen her.

Die Gründung des irischen Staates geht auf den Unabhängigkeitskampf gegen die britische Herrschaft, die des italienischen auf den Sturz des faschistischen Regimes, die Kapitulation des Landes im Jahre 1945 und die darauf folgenden Waffenstillstandsverhandlungen mit den Alliierten zurück.

Im irischen Fall spricht man sogar von einem *„umgekehrten Nationalisierungsprozeß“*,[808] da er im Gegensatz zu den üblichen europäischen Entwicklungen durch eine politische Mobilisation breiter Massen vor einer substantiellen Industrialisierung geprägt ist.

Auch in Irland zeigen Referenden seismographische Qualitäten: Ihre Ergebnisse erlauben nicht nur Rückschlüsse über die veränderten Denk- und Verhaltensmuster bezüglich moralischer, gesellschaftlicher und supranationaler Themen, sondern beweisen auch, dass trotz massiver Mobilisierung (z. B. sei-

806 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 66.
807 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 76.
808 Garvin 1976/77, S. 161f. und Elvert, in: Ismayr, S. 288.

tens der katholischen Kirche bei moralisch-ethischen *issues*) die Bevölkerung sich durchaus eine eigene Meinung erlaubt, nicht alles widerspruchslos hinnimmt und sogar „Abwehrmechanismen“ entwickelt.[809]

## 9.2 Das direktdemokratische Instrumentarium in Irland

> *„They* (d.h. direktdemokratische Instrumente) *represent both a check on elite power and an opportunity for it to legitimise change.“*
>
> [Kissane, in: Schiller/Setälä][810]

Das irische Referendum ist *„passive, decisive, pre-regulated, and mandatory.“*[811] Trotzdem, oder gerade deswegen, wird es gern eingesetzt, um den *Status Quo* beizubehalten: *„It is true that the Irish are fond of Irish solutions, usually ones which are so innocuous that the status quo remains unaffected, while those seeking reforms are conceded very little.“*[812]

Die irischen Parteien zieren sich vor Referenden, weil der Ausgang ungewiss, die Kosten hoch sind und der Prozess die öffentliche Meinung spaltet. Dies bedeutet, dass Referenden nur dann anberaumt werden, wenn ein hoher Konsens darüber besteht, die Verfassung ändern zu wollen.

Die Rufe nach Verfassungsveränderungen seitens der Konservativen wurden tatsächlich immer nur dann laut, wenn sie den *Status Quo* beibehalten wollten. Ein Zustand, der durch die auf Beständigkeit gerichtete Politik der *Fianna Fáil* nur noch bestärkt wurde.[813]

In der Regel werden nur Verfassungsänderungen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt, da hierfür *verpflichtend* eine Abstimmung vorgesehen ist; sie sind *dezisiv*, weil nach dem Referendum auch dem Präsidenten keine Vetomöglichkeit mehr gegen die Entscheidung offen steht. Die Auslösungssituationen sind mit dem Attribut *passiv* angemessen beschrieben, da außer der Regierungsmehrheit kein Akteur ein Referendum herbeiführen kann – dies gilt auch für das fakultative Referendum, wenn man bedenkt, dass bislang die Mehrheiten im *Oireachtas* und im *Seanad* übereinstimmten. Zudem ist das Verfahren bereits vor Auslösung eines Referendums klar formuliert – in der Verfassung sowie im Ausführungsgesetz, dem *Referendum Act* von 1994 – und gewährleistet dadurch transparent einklagbare Bedingungen des Abstimmungsverfahrens.

### 9.2.1 Die irische Referendumsregelung

Die Verfassung von 1937 (*Bunreacht na hÉireann*) sieht Referenden in zwei Fällen vor:

1.) für die Annahme von *amendments* jedweder Art (gemäß Art. 46,2 ir. Verf.)[814] und

---

809 Vgl. Elvert, Jürgen: Das politische System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden [3]2006, S. 266-301, hier: S. 292.

810 Kissane, Bill: The Concept of Popular Sovereignty and the Referenda experience in Ireland, unveröff. Manuskript.

811 Suksi, Markku: Bringing in the people. A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 191.

812 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 80.

813 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 80.

814 Art. 46 ir. Verf.: (1) Jegliche Bestimmung dieser Verfassung kann durch Abänderung, Ergänzung oder Widerruf in der durch diesen Artikel bestimmten Weise geändert werden.

2.) die Abschaffung (Abrogation) eines Gesetzes im Falle eines Streitfalles zwischen den zwei Parlamentskammern (gemäß Art. 27 ir. Verf.).

*Amendments* sehen ein zweistufiges Verfahren vor:[815] In der ersten Phase entscheidet das Parlament, ob die Vorlage dem Volksvotum vorgelegt werden soll; in der zweiten darf sich das Volk für oder gegen die Änderung der Verfassung aussprechen. Die Abstimmenden können keine Änderungen vorbringen. Das Referendum ist gültig und bindend, sofern es die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält.

Im zweiten Fall (gemäß Art. 27 ir. Verf.) kann die Mehrheit des *Seanad* und mindestens ein Drittel der *Dáil*-Mitglieder den Staatspräsidenten bitten, das vom *Dáil* beschlossene Gesetz nicht zu unterschreiben, sondern es dem Volk als Referendum zur Abstimmung zu überlassen.

Lässt sich der Präsident darauf ein, reicht die einfache Mehrheit der Wählerstimmen nicht aus, um das Gesetz abzuschaffen. Es ist nötig, dass mindestens ein Drittel der Abstimmungsberechtigten sich für die besagte Abschaffung äußern. Ein Quorum, das noch von de Valera eingeführt wurde, um zu verhindern, dass Minderheiten sich gegen die „schweigende Mehrheit" durchsetzen.

Bis dato ist dieser Fall noch nicht eingetreten, da die amtierenden Regierungen immer die Unterstützung der Mehrheit des *Seanad* genießen konnten.

Da es weder Initiativen „von unten" wie in der Schweiz, in Italien oder den USA, noch abrogative Referenden wie in Dänemark, Österreich und Schweden existieren, ist das direktdemokratische Instrumentarium der Iren auf zwei Akteure beschränkt: die Regierung und die Gerichte, welche die Gesetze des *Dáil* blockieren können, sofern diese mit der Verfassung kollidieren.

Letztlich wird die irische Verfassung durch das Referendum (und den *Supreme Court*) *„vor unilateraler Änderungen durch die Regierungsmehrheit geschützt"*.[816]

### 9.2.2 Procedere

Im Prinzip werden in Irland Referenden nur dann anberaumt, wenn das Volk gefragt wird, ob ein Zusatz zur Verfassung angenommen werden sollte oder nicht;[817] das Ergebnis der Parlamentsberatung wird dem Volk zur Genehmigung vorgelegt. Aber auch der zweite Referendumstypus ist im *Referendum Act* von 1994 festgelegt. Bei den *ordinary Referenda* wird dem Staatspräsident eine petitionsähnliche Vorlage von einer einfachen Mehrheit der Senatsmitglieder und von mindestens einem Drittel der Abgeordneten des *Dáil* bezüglich eines bestimmten Gesetzes eingereicht. Der Präsident kann nun entscheiden, ob er das Unterhaus auflöst und das Gesetz dem neuen *Dáil* vorlegt, oder ob er einen Refe-

(2) Jeder Vorschlag einer Änderung dieser Verfassung wird im *Dáil Éireann* als eine Gesetzesvorlage eingebracht und, nachdem er von beiden Häusern des *Oireachtas* verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, in Einklang mit dem dann für den Volksentscheid maßgeblichen Gesetze auf dem Wege des Volksentscheides der Entscheidung des Volkes unterbreitet.

(3) Eine jede solche Gesetzesvorlage wird als ein „Gesetz zur Änderung der Verfassung" (= *An Act to amend the Constitution*) gekennzeichnet.

(4) Eine Gesetzesvorlage, die einen oder mehrere Verfassungsänderungsvorschläge enthält, darf keine anderen Vorschläge enthalten.

(5) Eine Gesetzesvorlage, die einen Verfassungsänderungsvorschlag enthält, wird vom Präsidenten unverzüglich unterzeichnet, nachdem er sich davon überzeugt hat, daß den Vorschriften dieses Artikels entsprochen wurde und daß dieser Vorschlag vom Volke in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Artikels 47 Absatz 1 ordnungsgemäß angenommen wurde; danach wird die Vorlage vom Präsidenten ordnungsgemäß als Gesetz verkündet.

815 Dazu auch Casey, James: Constitutional Law in Ireland, Dublin [3]2000, S. 709ff.

816 Vgl.: Saalfeld, Thomas: Gesetzgebung im politischen System Irlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 201-228, hier: S. 225.

817 Siehe: Art. 46 und 47 ir. Verf.

rendumstermin ansetzt. Entscheidet sich der Präsident, nach Rücksprache mit dem *Council of State*, für ein Referendum und gegen Neuwahlen, dann erlangt die Vorlage Gesetzeskraft durch das Referendum, sofern ein Drittel der registrierten abstimmungsberechtigten Wähler dieser Vorlage zugestimmt haben.[818]

Für jedes Verfassungsreferendum muss ein entsprechendes Gesetz dem *Dáil* vorgelegt werden. Erst wenn das Gesetz beide Kammern des *Oireachtas* passiert hat, wird es dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Das Gesetz tritt in Kraft, wenn die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten sich dafür ausgesprochen hat.

Der *iter* beider Referendumsarten unterscheidet sich kaum, wobei die Regelungen für die Wahl des Präsidenten oder der Parlamentskammern sinngemäß angewendet werden (entsprechend dem *Electoral Act* von 1992). Der Umweltminister, der auch für die kommunalen Angelegenheiten zuständig ist, legt den Abstimmungstermin *(polling day)* fest, der zwischen 30 und 90 Tagen nach der Entscheidung des Präsidenten über das Referendum stattfinden muss. Ebenfalls wird vom Minister der Abstimmungszeitraum festgelegt. Dieser muss zwölf Stunden dauern und in der Zeit zwischen 8.30 Uhr und 22.00 Uhr liegen. Gleichzeitig beruft er eine unabhängige *Referendum Commission (An Coimisiún Reifrinn)* ein. Das Organ der *Referendum Commission* existiert seit 1995 aufgrund einer Entscheidung des *Supreme Courts* gemäß der sicher zu stellen ist, dass eine ausgewogene offizielle (steuerfinanzierte) Information über den Gegenstand des Referendums erfolgt und nicht nur – wie bis zum Zeitpunkt des Urteils – lediglich die Position der Regierung den Stimmberechtigten als Abstimmungsempfehlung vorgelegt wird.[819] Die *Referendum Commission* wurde im *Referendum Act* von 1998 geregelt und hatte zunächst die Aufgabe, die Pro- und Contra-Argumente einer Vorlage zu sammeln, darzulegen und die Referendumsdebatte zu fördern. Diese Regelung wurde mit dem *Referendum Act* von 2001 zurückgenommen, weil diese Aufgabe nicht neutral durchführbar erschien. Stattdessen besteht die aktuelle Aufgabe der *Referendum Commission* derzeit darin, die Abstimmungsvorlage zu erläutern, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Abstimmung zu lenken und zur Teilnahme an der Abstimmung zu ermutigen bzw. dazu aufzurufen, an der Abstimmung teilzunehmen. Die Kommission ist kein beständiges Organ, sondern wird *ad hoc* vor einem Referendum einberufen.

Der *Chairman* der Kommission muss Richter oder ehemaliger Richter entweder des Obersten Gerichtshofes (*Supreme Court*) oder (zumindest) des *High Courts* sein.[820] Er wird vom Präsidenten des *Supreme Court* nominiert. Die weiteren vier Mitglieder der Kommission sind die Leiter der Parlamentsverwaltungen der beiden Parlamentshäuser, der *Clerk of the Dáil* sowie der *Clerk of the Seanad*, zudem sind Mitglieder der *Ombudsman* der Republik Irland sowie der *Comptroller and Auditor General* (Präsident des Rechnungshofs).[821] Die Kommission wird organisatorisch vom Sekretariat des Ombudsmanns unterstützt, dort werden die Geschäfte der Kommission geführt.

---

818 Siehe auch: Whelan, Noel: Politics, Elections and the Law, Dublin 2000, S. 115.

819 Hintergrund dieser Entscheidung ist der Rechtsstreit *McKenna vs. An Taoiseach* (No. 2) [1995] 2 I. R. 10. Die Klägerin, Sprecherin der Grünen Patricia McKenna, vertrat die Meinung, die Regierung habe verfassungswidrig gehandelt und eine durch öffentliche Mittel finanzierte Kampagne zugunsten der Verfassungsänderung (zum Ehescheidungsgesetz) durchgeführt. Der Oberste Gerichtshof gab der Klägerin Recht.

820 Siehe dazu: Referendum Commission (URL: www.refcom.ie, letzter Zugriff am 26.3.2013).

821 Referendum Act 1998, Section 2 (6).

Die ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens soll durch die Berufung eines *Referendum Returning Officer* gewährleistet werden. Die Organisation eines Referendums ist im Übrigen identisch mit denen der Wahlen. Abstimmungsberechtigt ist jeder irischer Bürger und jede irische Bürgerin, der oder die das 18. Lebensjahr erreicht hat, in Irland wohnhaft und in das Wahlregister eingeschrieben ist. Jeder Abstimmungsberechtigte erhält einen Wahlschein *(polling card).* Diese *polling card* muss die „*elector number as detailed on the register of electors"* enthalten sowie ein formales Statement des Parlaments zu dem Abstimmungsthema an prominenter Stelle aufführen.[822] Zur Einsicht müssen Kopien des Gesetzes, das zur Abstimmung gestellt wird, in jedem Postamt und in jeder öffentlichen Einrichtung ausliegen.

Zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Abstimmungsdurchführung hat jedes Parlamentsmitglied das Recht, *personation agents* zu benennen, die der Auszählung beiwohnen können. Es können darüber hinaus auch *approved bodies,* Körperschaften, an der Auszählung teilnehmen, die von der *Referendum Commission* genehmigt wurden. Die Auszählung beginnt um 9.00 morgens des darauf folgenden Tages oder sogar später, wenn am Tag der Abstimmung eine Wahl stattgefunden hat. Das Ergebnis wird vom *Referendum Returning Officer* in Form eines Zertifikats in der *Iris Oifigiúil* veröffentlicht. Hiermit wird potentiellen Klägern die Möglichkeit eröffnet binnen sieben Tagen Beschwerde beim *High Court* einzureichen.

Jeder volljährige irische Bürger oder der *Director of Public Prosecutions* (Generalstaatsanwalt) kann eine Beschwerde einreichen.[823] Falls keine eingereicht wird, setzt der *Master of High Court* den *Referendum Returning Officer* darüber in Kenntnis und das Referendumsergebnis wird rechtskräftig. Wird Beschwerde eingereicht, werden die Kosten auch erfolglosen Petenten oftmals erstattet, wenn der Klagegrund vertretbar ist. Die Kosten für den *Referendum Returning Officer*, der mit der erneuten Auszählung der Abstimmungszettel beauftragt wird, werden vom Finanzministerium getragen.[824]

Zusammenfassend zeigt sich die irische Referendumsregelung restriktiv in der Art, wie ein Referendum herbeigeführt wird. Es kommt nur im Fall der Verfassungsänderung und im Fall unterschiedlicher Mehrheiten in *Seanad* und *Dáil* zur Anwendung, wobei der zweite Fall aufgrund des Wahlrechtes sehr unwahrscheinlich ist. Vornehmlich handelt es sich beim irischen Referendum - bei genauer Betrachtung des Verfahrens - um ein obligatorisches Referendum. Die Durchführung der Abstimmung jedoch ist deutlich geprägt von Bedingungen, die es ermöglichen, die wahren Präferenzen des Medianwählers aufzudecken: Zum einen ist die Durchführung des Abstimmungsaktes penibel darauf ausgerichtet, Stimmwertgleichheit, Auswahlfreiheit, Abstimmungsgeheimnis und Korrektheit der Auszählung sicher zu stellen. Zum anderen hat die Rechtspraxis in den vergangenen 20 Jahren dazu geführt, dass die *Refe-*

---

822 Whelan, Noel: Politics, Elections and the Law, Dublin 2000, S. 116.

823 Der *High Court* wird der Petition stattgeben, wenn Bestechung, Einflussnahme oder Verletzung des Abstimmungsgeheimnisses vorliegt (*Section 43*, Teil IV des *Referendum Act* von 1994), wenn das Referendum nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, wenn Fehler oder Rechtswidrigkeiten bei der Durchführung vorliegen oder der Verlauf des Referendum beeinträchtigt wurde. Eingereicht wird sie beim *Central Office of the High Court,* Kopien der Petition werden dem Umweltminister, dem Referendumswahlleiter dem lokalen Wahlleiter und dem Staatsanwalt geleitet. Desweiteren muss der Antragsteller £5,000 für die anfallenden Kosten hinterlegen (Section 44).

824 Whelan, Noel: Politics, Elections and the Law, Dublin 2000, S. 132.

*rendum Commission* die Chancen des Medianwählers, seine Präferenzen zu entdecken, möglichst unverzerrt durch staatliche Eingriffe gestaltet (vgl. die Ausführungen in Kap. 3.3).

Die Ausgestaltung der heutigen Institutionen lässt sich auf die Gründungsphase der Republik Irland zurückführen.
Als Fianna Fáil 1932 an die Macht kam, veranlasste deren Anführer, Eamon de Valera, die Redigierung der Verfassung. Technisch gesehen handelte es sich um ein *„large amendment to the 1922 constitution“*.[825] Das Plebiszit vom 1. Juli 1937[826] hatte am Ende dieses Prozesses einen rein symbolischen Wert, da das Volk nur noch legitimieren sollte, dass Irland einen vollständig souveränen Status anstrebte.
Die Regierung Eamon de Valera verabschiedete somit 1937 eine neue Verfassung und gab dem Freistaat den gälischen Namen *„Èire“* (= Irland), auch wenn es noch, formal gesehen, bis 1949 den Status eines *Dominions* innerhalb des britischen Königreichs hatte.[827] Erst zwölf Jahre später erklärte es sich mittels den *Republic of Ireland Act* zur Republik und trat gleichzeitig aus dem *Commonwealth* aus.
Die seit 1937 gültige und bis heute geltende überarbeitete Verfassung beinhaltet ein obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen (Verfassungsreferendum) sowie ein fakultatives Referendum bei Streitigkeiten zwischen den beiden Parlamentskammern.
Ein Rückschritt, wenn man bedenkt, welche Entscheidungsmodi die Vorläufer-Version von 1922 in Aussicht stellte. Die *Irish Free State Constitution,*[828] so der Name der ersten irischen Verfassung, die noch während des Unabhängigkeitskampfes vom selbst ernannten Parlament erarbeitet wurde, sah neben den bereits erwähnten obligatorischen Verfassungsreferendum (Art. 47) und dem fakultativen Referendum (*„Veto of Legislation“*, Art. 48) noch eine Volksinitiative (Art. 50) nach dem Weimarer Modell vor.[829]
Die erste Möglichkeit, festgehalten in Art. 47 der *Irish Free State Constitution*, sah ein Referendum vor, das von einer Minderheit innerhalb des Parlaments vorgebracht werden konnte. Ein vom Parlament gebilligter Gesetzentwurf sollte, sofern dieser weder Finanzen noch Notstandsgesetze betrifft, für die Dauer von 90 Tagen außer Kraft gesetzt werden, wenn 40% des *Dáil* oder die Mehrheit des *Seanad* dies verlangten. In jedem Fall sollte ein Referendum stattfinden, wenn binnen 90 Tagen 60% des Senats oder 5% der abstimmungsberechtigten Bevölkerung (damals 85.000 Iren) dies per Petition verlangen würde. Das Referendum sollte gültig sein, wenn die einfache Mehrheit sich im Sinne des Gesetzes entscheidet.[830]

---

825 Gallagher, Michael: Referendum Campaigns in Ireland. Paper presented at the 8th international SISE Conference on „Le campagne elettorali“, Venedig 18.-20. Dezember 2003, S. 3 (unveröff. Manuskript).

826 Parallel dazu fand die *Dáil*-Wahl statt.

827 In der Zeit zwischen 1937 und 1949 blieb die Staatsform des Landes rechtlich unklar.

828 Die erste irische Verfassung war Bestandteil des Anglo-Irischen-Vertrages und Schlusspunkt des bis dahin tobenden Unabhängigkeitskrieges. Mit dem Anglo-Irischen-Vertrag erhielten 26 Provinzen – als Teil des Waffenstillstandes – ihre Unabhängigkeit, die sechs Grafschaften der ehemaligen Provinz *Ulster* hingegen hatten die Option zu wählen zwischen dem Beitritt zum neu geschaffenen Freistaat oder im Vereinten Königreich zu verbleiben. Sie entschieden sich für letzteres.

829 Luthardt, S. 77, insofern handelt es sich bei der aktuellen Verfassung weder um eine Fortschreibung der bestehenden Rechtsgrundlage noch besteht Kontinuität in der Verfassungsentwicklung.

830 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 180f., FN 1.

Art. 48 der *Irish Free State Constitution* sah eine Volksinitiative vor, die von 50.000 Unterzeichnern eingebracht werden konnte. Das Parlament wäre demzufolge verpflichtet gewesen, entweder den Vorschlag anzunehmen oder ein Referendum anzuberaumen.[831] Wenn das Parlament dem Gesetz oder der Verfassungsänderung nicht binnen zweier Jahre zustimmt, sollten 75.000 Unterschriften vonnöten sein (max. 15.000 Unterschriften durften dabei aus einem Wahlkreis kommen), um eine Abstimmung herbeizuführen.

Die dritte Möglichkeit, gemäß Art. 50 der *Irish Free State Constitution*, sah die Annahme aller *Amendments* per Referendum vor, wobei ein doppeltes Quorum vorgesehen war: 50% Abstimmungsbeteiligung und zudem entweder mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen oder die Mehrheit der Wahlberechtigten für den betreffenden *issue*.[832] Eine Verfassungsänderung sollte in Kraft treten, wenn der britische Gouverneur als Vertreter der Monarchie die Veränderung unterzeichnet. Durch diese Maßnahmen sollte eine leichtfertige Veränderung der Verfassung vermieden werden, sobald sich die Verfassung bewährt hätte.

Da man jedoch von einem Anpassungsbedarf ausging, sollte diese Erschwernis erst 8 Jahre nach in Kraft treten der Verfassung (also im Jahr 1930) Gültigkeit erlangen. Innerhalb dieser ersten acht Jahre hatte das Parlament das Recht, die Verfassung durch einfache Mehrheit beider Kammern zu ändern – einschließlich dem Recht, diese Achtjahresfrist zu verlängern. Eine solche Verlängerung der vereinfachten Verfassungsänderung wurde 1929 beschlossen. Insgesamt wurde die Verfassung mit den erleichterten Bedingungen bis 1936 27 Mal verändert, sowohl von den Befürwortern des *Anglo-irischen Vertrages* als auch später von den Unabhängigkeitsbefürwortern der *Fianna Fáil.*

Die Volksinitiative, die in der ursprünglichen Verfassung von 1922 vorgesehen war, fand keine Anwendung, da kein Ausführungsgesetz verabschiedet worden war. Ein Versuch der Opposition im Jahr 1928 (man plante eine Initiative zur Abschaffung des *Anglo-Irish-Treaty)*[833] durch eine Massenpetition ein Ausführungsgesetz zu erzwingen, führte zur Streichung des fakultativen Referendums und der Volksinitiative (*Amendment No. 10* vom 12. Juli 1928) aus der Verfassung.[834]

*Fianna Fáil* machte sich als Oppositionspartei sowohl für die Initiative als auch für das Referendum stark. Die Argumentation war, dass bei Wahlen unmittelbar die Persönlichkeit der Kandidaten eine Rolle spiele und somit der Volkswille nicht ungefiltert von persönlichen Vorlieben bzw. Abneigungen wahrgenommen werden könne. Die amtierende Regierung plädierte jedoch lediglich für Referenden auf

---

831 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 181 FN 2.

832 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 181, FN 3.

833 Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums around the World: The growing use of direct democracy, Basingstoke: Macmillan 1994, S. 262. Bereits 1919 forderte *Sinn-Féin* mit einem Artikel, datiert April desselben Jahres, die Einführung beider Instrumente, da man das von den Briten aufoktroyierte Kabinett als ein zu mächtiges Bollwerk gegen das Parlament und sogar gegen das Volk ansah. Allerdings wurde diese Forderung durch eine ad-hoc eingesetzte Kommission verworfen und schließlich aus dem Verfassungskorpus entfernt. Nicht ohne Widerstand. Mit der Einführung direktdemokratische Institutionen in der Verfassung hoffte man, die Position des Parlaments gegenüber der Regierung zu stärken und dem irischen Volk mehr Macht als den Briten einzuräumen, siehe: Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d´Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 180; für Sinnott ist dies als ein Beleg für den *spirit of democratic radicalism* und den Willen, die Volkssouveränität herauszustellen, anzusehen, siehe: Sinnott, Richard: Irish voters decide. Voting behaviour in elections and referendums since 1918, Manchester 1995, S. 217.

834 Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums around the World: the growing use of direct democracy, Basingstoke 1994, S. 262.

lokaler Ebene und dezidiert nicht für jene auf nationaler Ebene, weil sie befürchtete, die Bevölkerung könne die Tragweite ihrer Entscheidung nicht abwägen und auch nicht die nötigen Informationen für Entscheidungen von nationaler Tragweite verarbeiten. Die direktdemokratischen Verfahren wurden jedoch auch, nachdem die Vertragsgegner der *Fianna Fáil* die Mehrheit im Jahr 1932 errungen hatten, nicht wieder eingeführt. In der heute gültigen Verfassung von 1937 fanden sie keinen Eingang mehr.[835] Die Version von 1937 setzte desweiteren fest, dass Verfassungsänderungen in den ersten drei Jahren nur von der parlamentarischen Gesetzgebung entschieden werden konnten und danach nur noch per Referendum.[836] Seitdem gilt, dass nur die Regierungsmehrheit ein Referendum auslösen darf.

| ***Datum*** | ***Thema*** | ***Abstimmungs-beteiligung in %*** | ***Ja in% der gültigen Stimmen*** |
|---|---|---|---|
| 01.07.1937 | Verfassung | 75,84 | 56,52 |
| 18.06.1959 | Abschaffung der Proporzwahl[837] | 58,36 | 48,21 |
| 16.10.1968 | 1. Variation Einteilung Wahlkreise / Erlaubte Schwankung bei der Wahlkreisgrösse<br>2. Abschaffung der Proporzwahl | 65,77<br>65,77 | 39,16<br>39,24 |
| 10.05.1972 | EG-Mitgliedschaft / Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) | 70,88 | 83,10 |
| 07.12.1972 | 1. Wahlalter 18<br>2. Aufhebung der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der katholischen Kirche / Aufhebung der Sonderstellung der römisch-katholischen Kirche | 50,65<br>50,66 | 84,64<br>84,39 |
| 05.07.1979 | 1. Adoption / Richterliche Kompetenzen für Adoptionsbehörden<br>2. Universitätsvertretung im Senat | 28,61<br>28,57 | 98,97<br>92,40 |
| 09.07.1983 | Abtreibungsverbot / Schutz des ungeborenen Lebens | 53,67 | 66,9 |
| 14.06.1984 | Wahlrecht für Ausländer / Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige | 47,47 | 75,40 |
| 26.06.1986 | Aufhebung Ehescheidungsverbot | 60,84 | 36,52 |
| 26.05.1987 | Einheitliche Europäische Akte | 44,09 | 69,92 |
| 18.06.1992 | Maastrichter Vertrag / Beitritt zur Europäischen Union | 57,31 | 69,05 |
| 25.11.1992 | 1. Informationsfreiheit für Abtreibung und Verhütung | 68,13 | 59,88 |
| | 2. Ausreisefreiheit | 68,18 | 62,39 |
| | 3. Abtreibung nur bei Gefährdung des Lebens der Mutter | 68,16 | 34,65 |
| 24.11.1995 | Einführung der Ehescheidung | 62,15 | 50,28 |
| 28.11.1996 | Erschwerte Freilassung auf Kaution für vermutete / mutmaßliche Schwerverbrecher | 29,23 | 74,83 |
| 30.10.1997 | Vertraulichkeit von Kabinettsberatungen | 47,17 | 52,65 |
| 22.05.1998 | 1. EU-Erweiterung (Amsterdamer Vertrag)<br>2. Einrichtung gesamtirischer Behörden | 61,74<br>56,26 | 56,26<br>94,38 |
| 11.06.99 | Anerkennung lokaler Regierungen | 51,08 | 77,83 |
| 07.06.01 | 1. Abschaffung der Todesstrafe | 34,78 | 62,08 |
| | 2. Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof | 34,78 | 64,22 |
| | 3. Ratifikation des Vertrages von Nizza | 34,79 | 46,13 |
| 06.03.02 | Schutz menschlichen Lebens während der Schwangerschaft | 42,89 | 49,58 |
| 19.10.2002 | Ratifikation des Vertrages von Nizza (EU-Osterweiterung) | 49,47 | 62,89 |
| 11.06.04 | Verfassungsmäßiger Anspruch auf die irische Staatsangehörigkeit nur für Kinder irischer Eltern | 54,00 | 79,17 |
| 12.06.08 | Verfassungsänderung zur Annahme des Lissaboner Vetrages | 53,13 | 46,6 |
| 02.10.2009 | Verfassungsänderung zur Annahme des Lissaboner Vetrages | 59,9 | 67,13 |
| 27.10.2011 | Mögliche Gehaltskürzungen für Richter | 55,96 | 79,74 |

835 Gallagher, Michael: Referendum Campaigns in Ireland. Paper presented at the 8th international SISE Conference on „Le campagne elettorali“, Venedig, 18.-20. Dezember 2003, S.2 (unveröff. Manuskript).

836 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 77.

837 Zusammen mit den Präsidentenwahlen abgehalten.

| Datum | Thema | Abstimmungs-beteiligung in % | Ja in% der gültigen Stimmen |
|---|---|---|---|
| | Kompetenzzuwachs für parlamentarische Kommissionen | 55,94 | 46,66 |
| 01.06.2012 | Teilnahme am europäischen Fiskalpakt | 50,6 | 60,3 |
| 10.11.2012 | Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung[838] | 33,5 | 57,4[839] |

*Tabelle 9: Volksentscheide in Irland seit Inkrafttreten der Verfassung im Jahre 1937*[840]
*Quelle: The Referendum Commission (An Coimisiún Reifrinn)/$C_2D$*

Dunkel schattiert: Referendum ungültig mangels Beteiligung.
Hell schattiert: Referendum gültig, Abschaffung des umstrittenen Gesetzes abgelehnt.
Ohne Schattierung: Referendum gültig, Abschaffung des umstrittenen Gesetzes beschlossen.

### 9.2.4 Vetospieler in Irland

Wenn man gemäß Hug/Tsebelis[841] nach der Initiierung der Referenden fragt, dann ist die irische Regierung bei der Abhaltung von verfassungsändernden Referenden der Haupt-Vetospieler.

## 9.3 Italien

*„ […] il referendum puó essere usato solo come strumento di correzione delle distorsioni del sistema rappresentativo e non come pura alternativa ad esso.“*

[Tacchi, S. 101][842]

| Datum | Thema (Aufhebung des Gesetzes über...) | Abstimmungs-beteiligung in % | Ja in % der gültigen Stimmen |
|---|---|---|---|
| 02.06.1946 | Republik oder Monarchie | | |
| 12.05.1974 | Ehescheidung | 87,7 | 40,7 |
| 11.06.1978 | 1. Anti-Terrorismus | 81,2 | 23,5 |
| | 2. Staatliche Parteienfinanzierung | | 43,6 |
| 17.05.1981 | 1. Öffentliche Ordnung | 79,4 | 14,9 |
| | 2. Lebenslange Haft | | 22,6 |
| | 3. Tragen von Waffen | | 14,1 |
| | 4. Schwangerschaftsabbruch (Initiative der Radikalen) | | 11,6 |
| | 5. Schwangerschaftsabbruch (Initiative der Bewegung für das Leben) | | 32,0 |
| 09.06.1985 | Teuerungsausgleich (scala mobile) | 77,9 | 45,7 |
| 08.11.1987 | 1. Zivile Haftung der Richter | 65,1 | 80,2 |
| | 2. Parlamentarisches Sondergericht für Minister | | 85,0 |
| | 3. Standort von Kernkraftwerken | | 80,6 |
| | 4. Subventionen für Gemeinden mit Kernkraftwerken | | 79,7 |
| | 5. Beteiligung der ENEL an Kernkraftwerken im Ausland | | 71,9 |
| 19.06.1989 | Erweiterung der Kompetenz des Europäischen Parlaments (konsultatives Referendum) | 81,5 | 88,0 |
| 03.06.1990 | 1. Jagddisziplin | 43,0 | 92,2 |
| | 2. Jagd (Zugang zu privat genutzten Flächen) | 42,9 | 92,3 |
| | 3. Verwendung von Pestiziden | 41,1 | 93,5 |

838 Mit diesem Referendum zog der irische Staat nach Jahrzehnten des institutionalisierten Kindesmissbrauchs (massenhafter sexueller Missbrauch von Jungen durch katholische Priester und tausendfache Zwangseinweisung von Mädchen in Erziehungsanstalten) seine Konsequenzen. Der neue Verfassungsartikel (42A, Abs. 1) soll – sofern möglich – dafür garantieren, dass Kinder in Zukunft als Individuen wahrgenommen und nicht mehr zu rechtlosen Objekten herabgewürdigt werden, siehe auch: „Häuser des Horrors. Schwere Vorwürfe gegen die katholische Kirche in Irland: Einem Bericht zufolge sollen Tausende Kinder in kirchlichen Einrichtungen missbraucht worden sein“, in: *Sueddeutsche.de* vom 17.5.2010 (URL: http://www.sueddeutsche.de/panorama/katholische-kirche-in-irland-haeuser-des-horrors-1.457124, letzter Abruf am 11.3.2013).

839 Doyle, Kilian/Carr, Aoife/Carbery, Genevieve/McMahon, Áine: Children's referendum passed amid low turnout, in: *IrishTimes.com* vom 11.11.2012 (URL: http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/1111/breaking1.html, zuletzt geprüft am 6.3.2013).

840 Profitiert haben immer die Oppositionsparteien. Nur 1937 befand sich die Oppositionspartei in das Lager, das schließlich verlor. Boykottaufrufe seitens der Parteien waren nie von Erfolg gekrönt. In den 1980er Jahren waren nicht die Parteien, die den größten Einfluß auf die Bevölkerung hatten, sondern die Interessengruppen. Trotzdem: Referenden in Irland sind kein Machtmittel gegen die Regierung oder Instrumente von Lobbies.

841 Hug, Simon/Tsebelis, George: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics*, 4/2002, S. 465-515, hier: S. 466.

842 Tacchi, Paola: La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?, Mailand 1996, S. 101.

| *Datum* | *Thema (Aufhebung des Gesetzes über...)* | *Abstimmungs-beteiligung in %* | *Ja in % der gültigen Stimmen* |
|---|---|---|---|
| 09.06.1991 | Wahlen (teilweise Aufhebung; Reduzierung der Präferenzstimmen) | 62,4 | 95,6 |
| 18.04.1993 | 1. Umweltkompetenz der lokalen Gesundheitsbehörden | 76,9 | 82,6 |
| | 2. Strafen für Drogenabhängige (teilweise Aufhebung) | | 55,4 |
| | 3. Staatliche Parteienfinanzierung | | 90,3 |
| | 4. Kompetenz des Finanzministers, Sparkassendirektoren zu ernennen | | 89,8 |
| | 5. Ministerium für Staatsbeteiligung (Abschaffung) | | 90,1 |
| | 6. Wahlgesetz für Senatoren (Einführung eines Mehrheitswahlsystems)[843] | 77,0 | 82,7 |
| | 7. Landwirtschafts- und Forstministerium (Abschaffung) | | 70,2 |
| | 8. Tourismusministerium (Abschaffung) | | 82,3 |
| 11.06.1995 | 1. „Repräsentative“ Gewerkschaften | 56,9 | 49,97 |
| | 2. „Repräsentative“ Gewerkschaften (erleichterte Zulassung) | 56,9 | 62,1 |
| | 3. „Repräsentative“ Gewerkschaften (öffentlicher Dienst) | 56,9 | 64,7 |
| | 4. Sicherheitsverwahrung von angeklagten Mafia-Anhängern | 57,0 | 63,7 |
| | 5. RAI-Status (Teilprivatisierung des staatlichen Fernsehens möglich) | 57,2 | 54,9 |
| | 6. Kompetenz der Gemeinden, Geschäftslizenzen zu vergeben | 57,0 | 35,6 |
| | 7. Einbehalt des Gewerkschaftsbeitrags | 57,1 | 56,2 |
| | 8. Gemeindewahlen | 57,1 | 49,4 |
| | 9. Ladenöffnungszeiten | 57,1 | 37,5 |
| | 10. Lizenzvergabe einer unbegrenzten Zahl von Fernsehkanälen | 57,9 | 43,0 |
| 11.06.1995 | 11. Fernsehwerbung (Unterbrechung von Spielfilmen u. ä. bleibt erlaubt) | 57,9 | 44,3 |
| | 12. Fernsehwerbung (eine Werbeagentur darf für mehr als zwei Sender tätig sein) | 57,8 | 43,6 |
| 17.06.1997 | 1. Kontrollbefugnisse des Staates bei privatisierten Unternehmen (Abschaffung) | 30,2 | 74,1 |
| | 2. Gewissensprüfung bei Kriegsdienstverweigerung (Abschaffung) | 30,3 | 71,7 |
| | 3. Freie Jagdausübung auf fremdem Grund (Abschaffung) | 30,2 | 80,9 |
| | 4. Karriere-Automatismus bei Justizangehörigen (Abschaffung) | 30,2 | 83,6 |
| | 5. Journalistenkammer (Abschaffung) | 30,0 | 65,5 |
| | 6. Möglichkeit für Justizangehörige, nebenamtlich Gutachtertätigkeiten auszuüben (Abschaffung) | 30,2 | 85,6 |
| | 7. Landwirtschaftsministerium (Abschaffung) | 30,1 | 66,9 |
| 18.04.1999 | Verhältniswahlrecht (völlige Abschaffung) | 49,6 | 91,5 |
| 21.05.2000 | 1. Rückerstattung von Wahl- und Abstimmungskosten | 32,19 | 71,06 |
| | 2. Wahl eines Viertels des Abgeordnetenhauses im Verhältniswahlrecht | 32,44 | 82,01 |
| | 3. Nebenerwerbstätigkeit für Beamte | 31,98 | 75,21 |
| | 4. Automatischer Lohnabzug für Gewerkschaften und Berufsverbände | 32,20 | 61,82 |
| | 5. Aufhebung der Beschränkung des Schutzes gegen ungerechtfertigte Entlassung auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigte | 32,51 | 33,36 |
| | 6. Möglichkeit des Karrierewechsels zwischen Anklage- und Gerichtskammern | 31,95 | 69,00 |
| | 7. Listenwahl innerhalb des *Consiglio Superiore della Magistratura* | 38,60 | 70,57 |
| 07.10.2001 | Regionalisierung[844] | 34,05 | 64,20 |
| 15.06.2003 | 1. Beschränkung des Schutzes gegen ungerechtfertigte Entlassung auf | 25,70 | 87,40 |

[843] Das sog. *„Mattarellum“* (nach dem Namen seines Vorlegers Sergio Mattarella und später von Giovanni Sartori verunglimpft [„Sartori: il "Mattarellum" e le idee sbagliate“, in: *CorrieredellaSera.it* vom 5.11.1995, URL: http://archiviostorico.corriere.it/1995/novembre/05/Sartori_Mattarellum_idee_sbagliate_co_0_9511056809.shtml, letzter Abruf am 22.2.2012]), das Wahlgesetz, welches das Verhältniswahlrecht zum teilweisen Mehrheitswahlrecht mit einem einzigen Wahlgang einführte und somit eine Stabilisierung der jeweiligen Regierungsmehrheiten herbeiführen sollte, wurde am Vortag zu den Parlamentswahlen im Jahre 2006, um den sich abzeichnenden Wahlsieg von Romano Prodi zu verhindern, kurzerhand von der Mitterechts-Mehrheit in ein Verhältniswahlrecht zurückverwandelt. Das umstrittene Gesetz (*Legge n. 270 del 21 dicembre 2005*), von Roberto Calderoli vorgelegt und von ihm selbst (!) als *„porcellum“* (= „Schweinerei“) bezeichnet („Calderoli: "La legge elettorale? L'ho scritta io, ma è una porcata"“, in: *LaRepubblica.it* vom 15.3.2006 [URL: http://www.repubblica.it/2006/c/sezioni/politica/versoelezioni38/caldporcata/caldporcata.html, letzter Abruf am 22.2.2012], sieht ein reines Listenwahlrecht vor, wonach die Parlamentssitze proportional zum Stimmenanteil verteilt werden. Allerdings erhält die Fraktion mit den meisten Stimmen pauschal die absolute Mehrheit, wenn keine Partei 340 der 640 Sitze erlangt. Am 12. Januar 2012 wird das vom *Partito democratico* (PD) eingereichte Volksbegehren (mit 1,2 Mio. Unterschriften) zur Änderung des bestehenden Wahlgesetzes *«per contraddittorietà e per assenza di chiarezza»* und um ein legislatives Vakuum zu verhindern vom Verfassungsgericht überraschend abgeschmettert („Referendum, le motivazioni della Consulta. Quesiti bocciati per mancanza di chiarezza e per il rischio di un vuoto normativo in caso di abrogazione del Porcellum“, in: *CorrieredellaSera.it* vom 24.1.2012, URL: http://www.corriere.it/politica/12_gennaio_24/motivazione-rigetto-quesiti-referendum_463d9e3c-4691-11e1-90ee-63dee1b6b376.shtml, letzter Abruf am 22.2.2012).

| Datum | Thema (Aufhebung des Gesetzes über...) | Abstimmungs-beteiligung in % | Ja in % der gültigen Stimmen |
|---|---|---|---|
| | Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigte (Art. 18 des Arbeiternehmerstatuts)<br>2. Pflicht für Grundbesitzer, Wegrecht für Stromleitungen zu dulden | 25,70 | 86,30 |
| 13.06.2005 | 1. Beschränkungen der Forschung an Embryonen<br>2. Beschränkung von Embryoeinpflanzungen<br>3. Beschränkung von Embryoeinpflanzungen und Anerkennung des Embryos als Mitbeteiligtem<br>4. Verbot der heterologen Befruchtungen[845] | 25,90<br>25,90<br>25,90<br>25,90 | 88,00<br>88,80<br>87,70<br>77,40 |
| 25.06.2006 | Verfassungsreform[846] | 53,67 | 38,70 |
| 21.06.2009 | 1. Abschaffung der Mehrheitsprämien für politische Allianzen bei der Kandidatur für die Abgeordnetenkammer<br>2. Abschaffung der Mehrheitsprämien für politische Allianzen bei der Kandidatur für den Senat<br>3. Abschaffung von Kandidaturen in mehreren Wahlkreisen | 23,31<br>23,31<br>23,84 | 77,62<br>77,67<br>87,00 |
| 12./13.06.2011[847] | 1. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungenseinrichtungen<br>2. Privatisierung der Wasserversorgungssysteme (Abschaffung der *Legge Ronchi*)<br>3. Wiedereinführung von Atomkraftwerken[848]<br>4. Abschaffung des Gesetzes der "rechtmäßigen Verhinderung" | 54,81<br>54,82<br>54,79<br>54,78 | 95,35<br>95,80<br>94,05<br>94,62 |

*Tabelle 10: Volksentscheide in Italien seit Inkrafttreten der Verfassung*
*Quelle: Forschungs- und Dokumentationszentrum Direkte Demokratie („c2d") an der Universität Genf: http://www.c2d.unige.ch/c2d/international/countries/ italien.html.*

Dunkel schattiert: Referendum ungültig mangels Beteiligung.
Hell schattiert: Referendum gültig, Abschaffung des umstrittenen Gesetzes abgelehnt.
Ohne Schattierung: Referendum gültig, Abschaffung des umstrittenen Gesetzes beschlossen.

Anders als in Irland hatte sich Italien bereits 1861 der Fremdherrschaft entledigt: im Norden der österreichischen und im Süden der bourbonischen. Nach dem Sturz Mussolinis und der Überwindung des Faschismus wurde durch den „Pakt von Salerno" 1944 eine „institutionelle Waffenruhe"[849] herbeigeführt. Das politische Gremium der *Resistenza* (das Befreiungskomitee *„Comitato di Liberazione Nazio-*

844 Verfassungsreferendum. Im Detail handelt es sich um 1.) Krankenfürsorge und sanitäre Organisation, 2.) Schulorganisation, Verwaltung der Schulen und Weiterbildungseinrichtungen, Definierung jener Teile der Schul- und Weiterbildungsprogramme mit einem spezifischen regionalen Interesse, 3.) lokale Polizei; vgl: Devolution, maggioranza a consulto, in: *Il Sole-24Ore* vom 26.11.2002, S. 12.

845 1. Dürfen Paare Samen oder Eizellen eines fremden Spenders verwenden, um ein Kind zu bekommen?
2. Soll es künftig erlaubt sein, mehr als drei Embryos künstlich zu zeugen und sie vor dem Einpflanzen auf mögliche Genschäden zu untersuchen?
3. Sollen aus dem Gesetz vom Februar 2004 die Passagen gestrichen werden, die einen Embryo mit einem vollständig entwickelten Menschen gleichsetzen – und es damit unmöglich machen, kranke Embryos auszusondern?
4. Werden die Einschränkungen zur medizinischen Forschungen an Embryos aufgehoben?

846 Verfassungsreferendum.

847 Im Folgenden die vier Fragen in übersetzter Kurzversion:
1. *„Wollen Sie das Gesetz abschaffen, das vollkommen oder zum Teil privatisierten Gesellschaften die Trinkwasserversorgung ermöglicht?"*
2. *„Wollen Sie das Gesetz abschaffen, das dem Betreiber einen fixen Gewinn auf die Trinkwassergebühren garantiert, unabhängig von Investitionen oder der Sanierung des Leitungsnetzes?"*
3. *„Wollen Sie das Gesetz abschaffen, das den Bau von Atomkraftwerken auf italienischem Staatsgebiet erlaubt?"*
4. *„Wollen Sie das Gesetz abschaffen, das dem Ministerpräsidenten und den Ministern erlaubt, während ihrer Amtsperiode bei strafrechtlichen Gerichtsverhandlungen nicht erscheinen zu müssen?"*

848 Als Reaktion auf die Atomkatastrophe in Fukushima (Japan) gab die italienische Regierung bekannt, dass sie ein einjähriges Moratorium für ihre Pläne zum Bau von bis zu acht Kernkraftwerken beschlossen hatte, siehe: „Italien wartet noch mit der Atomenergie. Moratorium von einem Jahr für den Wiedereinstieg beschlossen", in: *NZZ Online* vom 23.3.2011 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_wartet_noch_mit_der_atomenergie_1.10003031.html, letzter Zugriff am 25.3.2011).

849 Donini, Massimo: Die strafrechtliche Behandlung des Übergangs vom Faschismus zur Demokratie in Italien, in: Munoz Conde, Francisco/Vormbaum, Thomas: Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit (Humboldt-Kolleg an der Universidad Pablo de Olavide Sevilla, 7. bis 9. Februar 2008), Berlin/New York 2010, S. 99–142.

*nale"* (CLN), dem alle antifaschistischen Parteien angehörten)[850] und das Haus Savoyen entschieden die Frage nach der Staatsform (Monarchie oder Republik) auf das Ende des Krieges zu vertagen.[851]
Nach Ende des Weltkrieges – so die Vereinbarung – sollten die Italiener selbst eine verfassungsgebende Versammlung (*Assemblea Costituente*) wählen und diese mit der Aufgabe betrauen, eine neue den *Statuto Albertino* (1848) ersetzende Verfassung zu formulieren.[852]
Das erste Referendum (1946) stellt somit den Anfangspunkt des republikanischen Staates dar und die Legitimationsbasis für die sogenannte „erste Republik".[853]
Als Lehre aus den vergangenen Erfahrungen entschieden die sechs Gründungsparteien des CLN,[854] genauer gesagt die redaktionelle *„Commissione dei 75"*,[855] in der neuen Verfassung den Parteienpluralismus hervorzuheben, d.h. es sollte die Chancengleichheit aller Parteien bei der Partizipation an der politischen Willensbildung und die Teilhabe mehrerer Parteien an die Regierungsbildung gewährleistet werden. In dem späteren Art. 49 *Cost.* wurde diese Bedeutung jedoch redimensioniert.[856]
Die *Assemblea* bewies, wie ein freies Volk sich und seinen Repräsentanten *„un sistema di freni e controlli, che possono assieme salvaguardare i diritti degli individui, dei gruppi sociali e della Comunità statale"*[857] geben kann. Dabei fiel die Wahl der Kontrollmechanismen äußerst moderat aus. Viel wichtiger erschien die Sicherstellung der parlamentarischen Suprematie, so dass die Parlamentskompetenzen zu Lasten des Regierungsapparates weiter ausgebaut wurden.

---

850 Historiker werfen der *Resistenza* (= der Widerstandskampf gegen den Faschismus und die deutsche Besatzung (September 1943 – April 1945)) und vor allem dem *„ideologischen Alleinvertretungsanspruch des Antifaschismus seitens der Linken"* vor, dazu beigetragen zu haben, dass die Rechte nicht in der Lage gewesen sei, *„ein Regelwerk für ein links-/rechts Machtwechsel"* zu schaffen und letztlich damit die bis 1994 aktive politische Kaste etabliert und ihre Parteienherrschaft begünstigt habe, siehe: Rusconi, Gian Enrico: „Die italienische Resistenza auf dem Prüfstand", in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 3/1994, S. 379-402, hier: S. 379. Sprecher des Befreiungskomitees war der spätere Staatspräsident Sandro Pertini.

851 Die antifaschistischen Parteien hatten den damaligen König Vittorio Emanuele III nicht verziehen, nach dem Marsch auf Rom (1922) Benito Mussolini und der von ihm geführten Faschistischen Partei mit der Bildung der Regierung beauftragt zu haben, genauso wenig verziehen sie ihm seine Passivität bezüglich Italiens Einzug in den 2. Weltkrieg; der CLN, der sich der Regierung Badoglio anschloß, bestand darauf – als Konzession der Monarchisten gegenüber –, dass der kompromittierte Vittorio Emanuele III zugunsten seines unbelasteten Sohnes Umberto II abdankte.

852 *Decreto Legge luogotenenziale 25 giugno 1944 n.151.*

853 Zur Stärkung der nationalen Einheit wurde der Mythos der *Resistenza* hochstilisiert: Verdrängungsprozess statt selbstkritischer Vergangenheitsbewältigung lautete die Devise. Allerdings rächte sich diese Strategie schon beim ersten Referendum: *„Ein tiefer Graben öffnete sich schon bei der Volksabstimmung über die neue Staatsform. Zwar stimmten insgesamt gut 54 Prozent der Wähler für die Einführung einer Republik und die Abschaffung der Monarchie. Doch im Norden, wo der antifaschistische Widerstand weitaus am stärksten gewesen war, stimmten zwei Drittel der Wähler für die Republik, im Süden dagegen zwei Drittel für die Monarchie.",* vgl.: Tzermias, Nikos: „Die Erfindung der italienischen Nation. Der Einheitsstaat ist auch 150 Jahre nach seiner Gründung eine Baustelle geblieben", in: *NZZ Online* vom 17.3.2011 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/die_erfindung_der_italienischen_nation_1.9922649.html, letzter Zugriff am 25.3.2011).

854 Die Kommunistische Partei (PCI), die Christdemokraten (DC), die Aktionspartei (PdA), die Sozialisten (PSIUP), die Liberalen (PLI) und die Demokratische Arbeiterpartei (PDL).

855 Diese *„Commissione dei 75"* wurde wiederum in drei *sottocommissioni* eingeteilt, die jeweils mit einem Ressorts beauftragt wurden: Rechte und Pflichten des Staatsbürgers, Aufbau der Republik, wirtschaftliche und gesellschaftliche Beziehungen. Die Koordination wurde von der ad-hoc einberufenen *„Commissione dei 18"* übernommen. 21 der 75 Mitglieder waren Frauen, 9 davon waren Kommunistinnen, 9 Christdemokratinnen, 2 Sozialistinnen, eine kandidierte für den *Uomo qualunque*; fast alle hatten einen Universitätsabschluß und waren an der *Resistenza* beteiligt.

856 Ridola, Paolo: Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: *JöR,* 49/2001, S. 369-386, hier: S. 376.

857 Ambrosini, Gaspare: *L'apporto della Corte Costituzionale all´applicazione della Costituzione*" (13.12.1967), in: http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_511.do, letzter Abruf am 24.3.2011.

Zum Zeitpunkt der Verfassungskonzeption stand die *Assemblea Costituente* direktdemokratischen Instrumenten eher skeptisch gegenüber.

Genauso wie in Irland befürchtete man zum Einen, dass sich die Stimmbürger durch die ihnen unterbreiteten Fragen überfordert fühlen könnten und darüber hinaus leicht beeinflussbar seien, zum Anderen, so eine Befürchtung, wäre das konservative Lager durch den Einsatz finanzieller Ressourcen und symbolisch aufgeladenen Politikinhalten im Vorteil, Mehrheiten hinter sich zu scharen; ein weiterer Vorbehalt bestand in der dichotomischen Gegenüberstellung repräsentativer vs. direkter Demokratie, als handele es sich dabei um Alternativen und nicht um gegenseitige Ergänzungen.

Grundsätzlich befürworteten der spätere Staatspräsident Luigi Einaudi sowie der republikanische Abgeordnete Tommaso Perassi die Einführung eines „von unten" initiierten Referendums in die Verfassung.

Vorgesehen waren mehrere Optionen auf direktdemokratische Instrumente: Der Christdemokrat Costantino Mortati, einer der einflussreichsten Juristen und Verfassungsrechtler des 20. Jahrhunderts, gehörte jener Fraktion an, die das *„referendum arbitrale o risolutivo"* vorschlug, letztlich ein Plebiszit, das vom Staatspräsidenten bei Schlichtungsstreitigkeiten zwischen den beiden Parlamentskammern ausgelöst werden kann. Das fakultative *„Referendum sospensivo"* sollte durch seine „aufschiebende" Wirkung das Inkrafttreten von vom Parlament ausgehenden Gesetzen verzögern (und bewahren). Schließlich sollte dem abrogativen Gesetzesreferendum die Funktion eines *controllo parlamentare sostitutivo* zur Vermeidung dysfunktionaler Blockaden im Gesetzgebungsprozess zukommen,[858] indem es obsolete Gesetze außer Kraft setzen sollte, wenn das Parlament seinen Funktionen nicht nachkäme.[859]

Hauptzweck des Referendums war mithin die Etablierung einer wirksamen Kontrolle durch den Medianwähler:[860] Als Korrektiv sollte es eine Garantiefunktion für Parlamentsminderheiten und für die Gesellschaft allgemein gegenüber dem Staatsapparat darstellen und zur Überprüfung dienen, ob die *„im Parlament in der Minderheit befindliche Position in der Mehrheit der Bevölkerung Zustimmung findet."*[861]

Letztlich fand einzig das abrogative Referendum Eingang in die Verfassung, für dessen Detailregelung für die Durchführung das entsprechende Ausführungsgesetz erst 1970 verabschiedet wurde.

Obwohl die italienische Verfassung u. a. abrogative (Art. 75 *Cost.*), Gebiets- (Art. 123/132 *Cost.*) und verfassungsändernde Referenden (Art. 138 *Cost.*) sowie Volksinitiativen (Art. 71 *Cost.*) vorsieht,[862] ha-

---

858 Mezzanotte, Carlo/Nania, Roberto: Referendum e forma di governo in Italia, in: *Democrazia e diritto*, 1.2.1981, Bd. 21, S. /Galeotti: Controlli costituzionali, in: Enc. Dir. X, Milano 1962, S. 338f.

859 *„Mancando alla sua fondamentale funzione di adeguare l´ordine normativo alle esigenze sociali",* Galeotti, Controlli costituzionali, in: Enc. Dir., X, Milano 1962, S. 338ff.

860 Hierzu stellt Ridola fest: *„Danach handelt es sich um eine Kontrolle, durch die die Wählerschaft selbst Gesetze der Wirkung beraubt, die den Bedürfnissen der Gesellschaft nicht mehr entsprechen, und die Abschaffung sanktioniert die Kontrolle unmittelbar.*", Ridola, Paolo: Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: *JöR,* 49/2001, S. 369-386, hier: S. 376, siehe auch Uleri: *„The so-called ‚abrogative referendum', conceived as* a sort of modern-day veto [Hervorhebung durch die Verfasserin]*, proved to be a multi-use political tool wielded predominantly by the Radical Party, a political movement largely outside the Italian party system.",* Uleri, PierVincenzo: On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendum, in: *European Journal of Political Research*, 41/2002, S. 863-883,hier: S. 863.

861 Ridola, Paolo: Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: *JöR,* 49/2001, S. 369-386, hier: S. 377.

862 Streng genommen sieht die italienische Verfassung die Gesetzesinitiative des Volkes (*legislativa popolare* gemäß Art. 71 Abs. 2 *Cost.* und Art. 48, 49 L. 25. Mai 1970, n. 352), die Petition (*petizione popolare* gemäß Art. 50 Cost. und Art. 27 bis, 40 L. 25. Mai 1970, n. 352) und den Volksentscheid (*Referendum popolare*) vor, der wiederum ein abrogatives Gesetzesreferendum (*referendum abrogativo*, Art. 75 *Cost.*) oder ein verfassungsänderndes Referendum (*referendum sospensivo* gemäß Art. 138 Abs. 2 *Cost.* und Art. 1 bis 26 L. 25. Mai 1970, n. 352) sein kann sowie den

ben seit Anbeginn der Republik vor allem die abrogativen Referenden die Geschicke des Landes maßgeblich geprägt und gewissermaßen dessen Entwicklungsabschnitte markiert. Und gerade deswegen wendet sich die Untersuchung im Folgenden dem Instrument des *Referendum popolare* zu.

Von der verfassungsgebenden Versammlung waren bestimmte Formen der Abstimmung, allen voran das Plebiszit, ausdrücklich vermieden worden. Man wollte verhindern, dass das Instrument eine politische Konnotation haben könnte, weil es dazu Streitigkeiten zwischen den zwei Kammern des Parlaments oder zwischen dem Parlament und der Regierung zu regeln hätte.[863]

Es sollte ursprünglich gar nicht *d'indirizzo* (= richtungsweisend) sein und der Rechtssprechung eine Ausrichtung (*indirizzo*) geben.

Das Referendum wurde erst später, im Laufe der Jahre, immer mehr „politisiert" und avancierte vom ursprünglichen Volksveto zu einem *„strumento di co-determinazione dell´indirizzo politico"*[864].

Heute kennzeichnet zumindest in Italien paradoxerweise gerade dieses Merkmal das Referendum.

Art. 75 garantiert zwar seit 1946 das Recht des Volkes auf direkte Demokratie, das entsprechende Ausführungsgesetz wurde jedoch erst 1970 verabschiedet und im Mai des darauf folgenden Jahres in Kraft gesetzt.

De facto ist es ausgerechnet dieses Gesetz, auf dessen Entstehung und wechselvolle Geschichte noch eingegangen wird, da es untrennbar mit dem Scheidungsreferendum zusammenhängt, welches jedes Detail und die Durchführung von Volksentscheide regelt.

Vordergründig als „Abschreckungsmanöver" konzipiert, hatten die Verfassungsväter sehr bewusst auf eine Verankerung von Volksentscheiden im politischen System verzichtet und die Ausarbeitung entsprechender Integrationsmechanismen dem Gesetzgeber überlassen, sollte die *questione* jemals auf die Agenda gesetzt werden.

22 Jahre und 5 Legislaturperioden später war es soweit: Als sich 1969 eine parlamentarische Mehrheit für eine Liberalisierung der Ehescheidung (Fortuna-Baslini-Gesetz) formiert hatte, erschien die Formulierung und der Erlass eines Ausführungsgesetzes auch der DC, die ab 1946 an allen Regierungen beteiligt war, opportun.

Die DC sah sich auf der Seite des Medianwählers, schließlich waren die Frauen noch mehrheitlich gegen die Ehescheidung, zumindest den Umfragen nach,[865] und erblickte im Referendum das geeignete Kontrollmittel über die parlamentarische Mehrheit seitens des Volkes. Allerdings sollte das Instrument ein einziges Mal Verwendung finden. So der Plan.

Alle Beteiligten, DC inklusive, waren sich sicher, dass das Referendum nach dem Abstimmungstermin ihren Weg zurück in die Pandora-Box finden würde. Wenn es 22 Jahre lang keine Verwendung fand, würde sich dieser Umstand auch in Zukunft nicht ändern.

---

regionalen/territorialen Volksentscheid (*referendum regionale/territoriale* gemäß Art. 123/132 *Cost.*) und die kommunale Volksbefragung (*referendum consultativo* gemäß dem Verfassungsgesetz Nr. 142 vom 8. Juni 1990).

863 De Marco, Eugenio: Usi impropri del referendum abrogativo e giudizio di ammissibilitá della Corte Costituzionale, in: Corte Costituzionale (Hrsg.): Il giudizio di ammissibilitá del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi a Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Mailand 1998, S. 205-210, hier: S. 205.

864 Cariola, Agatino: Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista, Mailand 1994, S. 357.

865 Beyme, Klaus von: Das politische System Italiens, Stuttgart 1970, S. 36.

Nachdem die DC erfolgreich die Verabschiedung des Fortuna-Baslini-Gesetzes fünf Jahre lang bekämpft hatte, musste sie der laizistischen Mehrheit im Parlament den Verzicht auf weitere Verschleppungen der Schlussabstimmung des Scheidungsgesetzes zugestehen, damit das Ausführungsgesetz das Parlament passieren konnte.

Das italienische Gesetzesreferendum gestaltet sich von der Modalität her als Volksinitiative, weist aber einen „abrufenden" Charakter auf, da es die teilweise oder gänzliche Streichung (= Abrogation) eines gültigen Gesetzesartikels vorsieht. Insofern ist es *unidirezionale negativo*, weil die Passagen der Verfassung, die gelöscht werden, ein *Vacuum* hinterlassen, das gefüllt werden muss.[866]

Sein Kontrollrecht tritt nach einer einjährigen Evaluationsphase ein: Es können nur jene Gesetze zum Gegenstand eines Referendums gemacht werden, die mindestens ein Jahr lang in Kraft sind.

Anders als das irische Referendum wird das Begehren nicht von der parlamentarischen Mehrheit ausgelöst, sondern kann auf Druck der Bürgerschaft (= 500.000 Abstimmungsberechtigte) oder von fünf Regionalräten initiiert werden.

Gemessen an der seit 1946 angestiegene Bevölkerungszahl des Landes[867] erscheint die Anzahl der zu erreichenden Unterschriften sehr niedrig, dennoch wird dieser Effekt durch ein doppeltes Quorum ausgehebelt, da die Gültigkeit der Abstimmung eine Beteiligung von 50% plus einen Abstimmungsberechtigten verlangt.

Referenden als Kontrollinstrumente sind nach Ansicht Uleris Garanten für einen breiteren und auf längere Sicht stabileren Konsens in der Bevölkerung, der den Regierenden brauchbares Feedback gibt.[868]

Bei Nichterreichung des zweiten Quorums gilt die Volksabstimmung als ungültig und das betreffende Gesetz kann erst nach einer Sperrzeit von fünf Jahren wieder auf die Agenda gesetzt werden. Der *iter referendario* ist gemäß Art 27 des Ausführungsgesetzes[869] zeitlich reglementiert.

Der Antrag muss zwischen dem 1. Januar und dem 30. September offiziell bei der Kanzlei des Kassationshofes eingereicht werden. Gemäß Art. 7 und 27 des Gesetzes Nr. 352 vom 25. Mai 1970 bildet sich der *Ufficio centrale* erst nach Anmeldung der Initiative (*dopo il deposito della richiesta*),[870] woraufhin die Initiative in der *Gazzetta Ufficiale* (Art. 7, Abs. 2) veröffentlicht wird. Erst dann beginnt offiziell die Unterschriftensammlung. Die Unterschriften können auch im Ausland gesammelt werden. Die Unterzeichner müssen jedenfalls italienische Staatsbürger sein (Art. 8, Abs. 2 und 3, *l. n. 352 del 1970*). Gemäß Art. 28 *l. n. 352 del 1970* müssen die Unterschriften binnen drei Monaten gesammelt werden, d. h. ab dem Datum auf dem Stempel, der auf jedem Blatt gedrückt wurde.[871]

---

866 De Marco, Eugenio: Usi impropri del referendum abrogativo e giudizio di ammissibilitá della Corte Costituzionale, in: Corte Costituzionale (Hrsg.): Il giudizio di ammissibilitá del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi a Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Mailand 1998, S. 205-210, hier: S. 207.

867 Gut 60.340.328 Italiener bevölkern das Land laut ISTAT, siehe: Istat. Bilancio demografico della popolazione residente (URL: http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=18&cHash=f2407ba5b29b8db3086aa9fc9d52c4e1, letzter Abruf am 19.3.2011).

868 Uleri, PierVincenzo: Iniziative e referendum popolari, in: Pasquino, Gianfranco (Hrsg.): Strumenti di democrazia, Bologna 2007, S. 73, wobei Uleri im italienischen Fall die Kontrolle durch die starke Präsenz der *Corte Costituzionale* als *gate-keeper* und durch das doppelte Quorum eingeschränkt sieht, siehe: Uleri, PierVincenzo: Iniziative e referendum popolari, in: Pasquino, Gianfranco (Hrsg.): Strumenti di democrazia, Bologna 2007, S. 47, FN 8; zu der Rolle der *Corte Costituzionale* bei der Genehmigung von Referenden siehe Kap. 6 „Gatekeeper to the Public: Referendums" in: Volcansek, Mary L.: Constitutional Politics in Italy. The Constitutional Court, London 2000, S. 91-115.

869 Art. 27 *Legge cost.* 25 *maggio* 1970.

870 Luciani, Massimo: Art. 75. Il referendum abrogativo, Bologna 2005, S. 246f.

Sollte das Begehren „von unten“ ausgelöst worden sein, müssen mindestens drei der zehn vorgeschriebenen Vertrauenspersonen bei der Übergabe der Unterschriften zugegen sein. Diese Frist gilt nicht vor Ablauf der Legislaturperiode einer Parlamentskammer und auch nicht innerhalb der ersten sechs Monaten seit Zusammentreten der Wahlversammlung für die Wahl einer Kammer.

Nach Ablauf der Sammelfrist prüft der *Ufficio centrale*, das dem Kassationhof angegliederte Zentralbüro, die Legitimität sowie die politische Opportunität des eingereichten Begehrens.

Dieses prüft die Formalia, die Anzahl der eingereichten Unterschriften, die Anwesenheit bei der Einreichung der Unterschriften der Vertrauenspersonen, die Anzahl der *consigli regionali*, die das Begehren unterstützen, Zulässigkeit der eingereichten Initiativen, die Einhaltung der Fristen, ob es sich um ein Gesetz oder eines *atto avente valore di legge* handelt, das abgeschafft werden soll.[872]

Die Richter, die beim *Ufficio centrale* tätig sind, sind nicht im politischen Spiel involviert (*soggetti estranei agli interessi politici in gioco*)[873] und da sie sich *„all'apice della loro carriera“* (= am Zenith ihrer Karriere) bei Antritt des Amtes befinden,[874] gelten sie als Garanten für Wissen und Fähigkeiten.

1946 wurde für das Referendum zur Abschaffung der Monarchie extra die *Corte di Cassazione* dazu beauftragt, das Ergebnis des Referendums zu verkünden. Man stellte sich die Frage, wer in Zukunft die eingereichten Initiativen in puncto Zulässigkeit prüfen sollte. Mit dem Gesetz vom 8. März 1951, das am Ende der gleichen Legislaturperiode auch wieder fallen gelassen wurde, entschied man sich dafür, diese Aufgabe den normalen Gerichten zu übertragen (*organi della giurisdizione ordinaria*).[875]

Im September 1964 wurde dann ein Gesetz verabschiedet, der ein besonderes Organ eigens für Referenden bei der *Corte di Cassazione* einrichtete. Die Legitimation dieses Instituts gilt als fragwürdig, da es sich um eine *„autentica invenzione della l. n. 352 del 1970“* handelt.[876]

Nach der Zulässigkeitsprüfung, die bis zum 15. Dezember erfolgt sein muss, wird der Entscheid zu einer weiteren Prüfung dem Verfassungsgericht (*Corte Costituzionale*) weitergeleitet, sofern das Parlament das betreffende Gesetz nicht kurz vor der Durchführung des Referendums aufgehoben hat.

Diese prüft die *„chiarezza, univocitá e omogeneitá del quesito“* und ob das eingereichte Referendum konform mit Art. 75, 2 *Cost*. ist, d.h. dass die vom Ausschlusskatalog betreffenden Materien (*„Gesetze, die Steuern oder den Haushalt, die Amnestie oder den Strafnachlass, sowie die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge“* (Art. 75, 2 *Cost*.) oder die Verfassung selbst (Art. 139 *Cost.*)) nicht Gegenstand der Abstimmung sind.[877]

---

871 Auch die Anträge müssen nach bestimmten vorgegebenen Richtlinien gestaltet werden: Abgesehen von der *carta bollata* (= Stempelpapier), dem Datum und den Namen der Vertrauenspersonen ist die Formel *„Stimmen Sie für den Text des am [Datum] im Italienischen Gesetzblatt Nr. [...] veröffentlichten Gesetzes/Aktes mit Gesetzeskraft, mit dem Teil [...] der italienischen Verfassung geändert wird?“* obligatorisch.

872 Luciani, Massimo: Art. 75. Il referendum abrogativo, Bologna 2005, S. 302ff.

873 Pinardi, Roberto: L´Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo, Mailand 2000, S. 14.

874 Pinardi, Roberto: L´Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo, Mailand 2000, S. 14.

875 Pinardi, Roberto: L´Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo, Mailand 2000, S. 11.

876 Luciani, Massimo: Art. 75. Il referendum abrogativo, Bologna 2005, S. 285.

877 In der Verfassungsgebenden Versammlung hatte man ursprünglich sogar das Wahlrecht zum Ausschlusskatalog hinzugefügt. In der letzten Überarbeitung fiel es der Streichung zum Opfer. Dabei haben gerade *„die Referendumsbegehren über die Wahlgesetze die Integration des Referendums in die Regierungsform verstärkt“* und somit das Referendum dadurch in die Regierungsform integriert, siehe: Ridola, Paolo: Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: *JöR,* 49/2001, S. 369-386, hier: S. 380.

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass das Begehren nicht mehrere gleichartige Fragestellungen beinhaltet und dass die zur Abrogation gestellten Rechtsnormen weder in engem Zusammenhang zu den in Art. 75, 2 *Cost.* genannten Gesetzen stehen noch die Einführung neuer Rechtsnormen erfordern.
Erst nach dem *Nulla obstat* der CC, das bis zum 10. Februar des darauffolgenden Jahres gegeben werden muss, kann der Staatspräsident einen Abstimmungstermin für einen Sonntag zwischen dem 15. April und dem 15. Juni fixieren.
Bei positiven Ausgang wird das neue Gesetz für die Sicherstellung des Wortlauts in der *„Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana"* und für die Bekanntmachung (des *dies ex quo* seiner Gültigkeit) in der *„Gazzetta Ufficiale"* (= Staatsanzeiger) veröffentlicht.
In seltenen Fällen, wenn der Staatspräsident Art. 81, 4 *Cost.* verletzt sieht,[878] macht er von seinem *potere di rinvio*, letztlich einen aufschiebendes Veto, Gebrauch und zögert das Inkrafttreten der Abrogation um 120 Tage hinaus.[879]
Es ist in Italien nicht unüblich, dass die Kammern das betreffende Dekret abändern oder gar aufheben, um eine „drohende" Volksabstimmung zu verhindern. In jenen Fällen hat der Staatspräsident nach der zweiten Lesung entweder das Gesetz zurückgewiesen oder die Auflösung der Parlamentskammern angeordnet.
Bei positiven Ausgang des Referendums sind die gestrichenen Passagen mit der Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses sofort und ohne jegliche Übergangsregelung rechtens, wenn die Mehrheit der gültigen abgegebenen Stimmen (bei Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten) dies in diesem Sinne entscheidet. Die Abstimmung ist ungültig, wenn sie am Beteiligungsquorum scheitert. Budget, Steuer, Amnestien und Gesetze zur Ratifizierung internationaler Verträge bleiben dem Ratsplenum vorbehalten und somit als Gegenstand von Abstimmungen ausgeschlossen.
Eine weitere direktdemokratische Artikulationsmöglichkeit bietet das fakultative Verfassungsreferendum.
Demnach müssen Verfassungsänderungen gemäß Art. 138 *Cost.* in zwei aufeinander folgenden Abstimmungen (mit einer Zwischenzeit von mindestens drei Monaten) von der Mehrheit beider Parlamentskammern beschlossen werden. Sollte bei der zweiten Abstimmung eine Zweidrittelmehrheit zustande kommen, kann die Verfassungsrevision dem Volk nicht zur Abstimmung vorgelegt werden. Ansonsten haben 500.000 Abstimmungsberechtigte, fünf Regionalräte oder 20% der Abgeordneten das Recht, eine Abstimmung zu initiieren.
Auch in diesem Fall üben die italienischen Wahlberechtigten ihr Kontrollrecht – gemäß der o. g. Definition – nachträglich aus. Die Präferenzen des Medianwählers finden nur bei Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten Berücksichtigung.
Maßgebend für die Durchführung von Referenden (und Wahlen) ist das *Decreto del Presidente della Repubblica*,[880] welches freie, gleiche, geheime und direkte Abstimmungen garantiert sowie die Zusam-

---

878 Art. 81 Abs. 4 *Cost.*: *„Jedes andere Gesetz, welches neue oder höhere Ausgaben zur Folge hat, muss die Mittel zu ihrer Bestreitung angeben."*

879 Art. 74 *Cost.*: *„Bevor der Präsident der Republik das Gesetz verkündet, kann er mit einer begründeten Botschaft an die Kammern eine neuerliche Beschlussfassung verlangen. Wenn die Kammern das Gesetz erneut annehmen, muss es verkündet werden."*

880 *D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 „Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali", veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale 28 aprile 1967, n. 106 und*

mensetzung des nationalen und der regionalen Wahlbüros. Zur Beobachtung können alle Parteien und Vertrauenspersonen des Referendums mit umfangreichen Rechten ausgestattete Repräsentanten entsenden.

Auch wenn die Beteiligungsquoten seit den 1970er Jahren stets sinken, kann in Italien nicht die Rede von Referendumsmüdigkeit sein.[881] Das Volk wehrt sich mit *astensionismo* (= Stimmenthaltung), wenn es den Eindruck hat, das Referendum werde wie ein Plebiszit benutzt: *„Specie l´alto astensionismo é prova della volontá popolare contro un uso ripetuto e scorretto del referendum a mo´ di plebiscito; é conferma della perdurante volontá di reagire al vecchio modo di far politica specie nei confronti di quei partiti che avevano fatto apparire la volontá popolare come sovrana e prevalente ma che poi nei fatti si erano dimostrati ancora incapaci di dare dialogo e ragionevolezza agli scontri politici, drammatizzandoli e ricorrendo anch´essi alla soluzione referendaria.“*[882]

Ursächlich – so Tacchi – sei nicht die hohe Anzahl an Abstimmungen, die im übrigen auf die Beibehaltung des *Status Quo* ausgerichtet waren, gewesen, sondern der *disimpegno* (= Desinteresse) der Parteien.

Nach 1974 hatte man den Eindruck gewonnen, die Referenden seien von Parteien initiiert, auch wenn es sich bei den Fragestellungen um *issues* handelte, die die Gesellschaft bewegten und nur zum Ausdruck gebracht werden mussten.

Die Tatsache, dass 1990 die niedrigste Beteiligung zu vermelden war, zeigte – so Tacchi -, dass das Volk das Referendum wieder zum Instrument des Volkes machen wollte und es somit der Macht der Parteien entreißen wollte. Dies erkläre den Erfolg des Referendums aus dem Jahre 1991: Es sei wieder ein Instrument der Minderheiten geworden und vom Volk zurückerobert worden.[883]

Für die Erhöhung der Chancen des Medianwählers, eine Entscheidung nach seinen Präferenzen zu treffen, gibt es in Italien keine Referendumskommission analog zu der in Irland. An Stelle dessen erließ die Regierung Dini 1993 ein Dekret über die sog. *par condicio*, mit der in Wahlen und Abstimmungen gewährleistet sein sollte, dass alle Protagonisten etwa die gleiche Zeit für die Berichterstattung haben sollten, d.h. dass genauso viel Raum für die befürwortende wie für die ablehnende Berichterstattung zur Verfügung steht. Das Dekret regelte, dass vom 45. bis 30. Tag vor der Abstimmung Fernsehspots ausgestrahlt werden können und dass maximal zehn Milliarden Lire für den Abstimmungskampf ausgegeben werden dürfen. Die *par condicio* wurde als Gesetz Nr. 28 vom 22. Februar 2000 verabschiedet und zuletzt durch Gesetz Nr. 313 vom 6. November 2003 geändert. Die Rechtsnorm versucht unter Androhung von Sanktionen, den Pluralismus und die Chancengleichheit der Berichterstattung unter Bedingungen der starken Medienkonzentration zu gewährleisten, indem in Rundfunk und Fernsehen sog. Belangsendungen, d.h. Sendungen mit politischen Inhalten, die keine Nachrichtensendungen sind, die Positionen für und gegen das Referendum gleichumfänglich darstellen müssen (Art. 3 und 4). Informationsprogrammen und Nachrichtensendungen ist es untersagt, Wahlempfehlungen auszusprechen (Art.

*aktualisiert durch die Legge 8 marzo 1975, n. 39 (ebenfalls in der Gazz. Uff., 10 marzo, n. 67, edizione straordinaria veröffentlicht.*

881 Von den 87,7% Beteiligung aus dem Jahre 1974 bis zu 56,7% im Jahre 1995 hatte die Stimmenthaltung eine Spitze von ca. 43% erreicht.

882 Tacchi, Paola: La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?, Mailand 1996, S. 100.

883 Das Referendum als *„strumento di educazione politica“,* Tacchi, S. 97.

5). Zudem dürfen 15 Tage vor der Wahl keine Meinungsumfragen mehr veröffentlicht werden (Art. 8). Zeitungen müssen die Absicht, Wahlwerbung zu veröffentlichen frühzeitig bekanntgeben, um allen Interessenten die Möglichkeit zur Publikation eigener Wahlwerbung zu geben. Gleichzeitig sind die Arten der erlaubten Wahlwerbung streng reglementiert (Art. 7).

Betrachtet man also die Verfassungsprozesse, so sind mit den Referenden in Irland und Italien unterschiedliche Kontrollzwecke beabsichtigt worden. Während das obligatorische Referendum in Irland verhindern sollte, dass die Verfassung zu sehr den jeweils regierenden Mehrheiten zur Veränderung offen steht – dies zeigt sich in der großen Anzahl von Verfassungsänderungen in den Anfangsjahren der Republik und der Zeit des irischen Freistaates – sollte das abrogative Referendum in Italien vor allem eine Kontrolle der Opposition gegenüber der Regierungsmehrheit erlauben, und zwar in dem Sinne, dass überprüft werden sollte, ob die vormalige Entscheidungen der Parlamentsmehrheit zum Auslösezeitpunkt noch im Sinne der Präferenzen des Medianwählers sind.

## 9.4 Die Referendumsregelungen im Vergleich

Italien und Irland zeigen bei der Durchführung von Referenden Regelungen, die es erlauben sollen, dass zum einen korrekt ermittelt werden kann, welche Präferenz der Medianwähler äußert, indem das Durchführungs- und Auszählungsverfahren durch vielfältige Überwachungen und Kontrollen der Stimmzahlgleichheit, der Freiheit der Wahl der Alternativen, des Abstimmungsgeheimnisses sowie der korrekten Auszählung der Stimmen durch alle interessierten Beteiligten gesichert sind. Zum anderen werden in beiden Ländern Maßnahmen getroffen, dass der Medianwähler sich in die Lage versetzen kann, dass er die Alternative wählt, die seinen tatsächlichen Präferenzen entspricht.

In Irland übernehmen in der Referendumskommission Personen mit hohem Ansehen bezüglich ihrer Überparteilichkeit die Aufgabe, ausgewogene Basisinformationen zur Verfügung zu stellen und die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Referendum zu lenken. Italien geht über diese Basisinformationen hinaus. Das Interesse der *par condicio* gilt der Sicherstellung der gleichumfänglichen Berichterstattung in allen Medien in einem eng umrissenen Kampagnenzeitraum, wobei der Zeitraum vor und nach diesem Kampagnenzeitraum unberücksichtigt bleibt und die Aufgabe der Auswahl der zur Verfügung gestellten Informationen den Protagonisten beider Seiten anheim gestellt wird. Das Referendum in Irland ist ein Instrument der Mehrheit, Inhalt und Anlass eines Referendums unterliegen jedoch nicht der Willkür der Parlamentsmehrheit, sondern unterliegen der Kontrolle immer dann, wenn eine Verfassungsänderung für notwendig erachtet wird. Ob dies faktisch als obligatorisches Referendum wirkt oder Züge eines Vetospielerreferendums trägt, muss anhand den tatsächlichen Konstellationen der Auslösung von Referenden beurteilt werden. Im Gegensatz dazu ist das Referendum in Italien als fakultatives Referendum gestaltet. Die Möglichkeit, kreative Streichungen der Rechtsnormen vorzunehmen, könnte dem abrogativen Referendum dennoch den Charakter von Volksinitiativen verleihen – was über den Charakter eines reinen Kontrollrechts herausreicht. Andererseits steht das Referendum aufgrund der verfahrensmäßigen Erschwernissen nicht jederzeit allen Initiatoren offen. Insbesondere schränken die engen Fristen und eine Vielzahl schwer überwindbarer Hürden die Möglichkeit ein, Referenden auszulösen. Dadurch könnte das Referendum wiederum faktisch zu einer selektiven Option einer kleineren Anzahl von Vetospielern werden, die in der Lage sind, ein Referendum auszulösen. In diesem Falle

könnte auch das abrogative Referendum den Charakter eines Vetospielerreferendums annehmen. Daher werden im nächsten Abschnitt die Konstellationen, die zur Auslösung von Referenden führten, einer genaueren Betrachtung unterzogen.

## III Fallbeispiele

*"Was alle angeht, können nur alle lösen. Jeder Versuch eines Einzelnen für sich das zu lösen, was alle angeht, muss scheitern"*

[Friedrich Dürrenmatt, Die Physiker]

Dem Vergleich verpflichtet werden nun als Untersuchungsbereiche Fälle gegenüber gestellt (je ein italienischer und ein irischer), die in ähnlicher Form zur Entscheidung gekommen sind – zur moralischen Ordnung sind dies die Ehescheidung und die Abtreibung und zur politischen Machtverteilung die Gründungsreferenden bzw. -plebiszite. Dabei sollen die Kontrollwirkung des abrogativen Referendums bzw. des externen Vetospieler „Medianwähler" besonders hervorgehoben werden. Da allerdings Entscheidungen zu gesamteuropäischen Fragen in Italien lediglich im Parlament abgehandelt und entschieden werden, können die irischen Referenden zur EU nur als Einzelfall bzw. Exkurs dargestellt werden.
Die (Ausgangs)frage, wie effektiv letztendlich Kontrollentscheidungen sind, die durch Referenden herbeigeführt werden, soll mittels der hier vertretenen Begriffsauffassung der Kontrolle als Entscheidung sekundärer Kategorie und der gewählten Methode des Vetospieleransatzes beantwortet werden. Dafür ist entscheidend, wie ein Referendum (als eine Kontrollentscheidung über den Gegenstand) zu Stande kommt und inwieweit davon gesprochen werden kann, dass eine wirksame Überprüfung anhand des Kontrollmaßstabs, sprich: den Präferenzen des Medianwählers, im Mittelpunkt der Kontrollentscheidung steht. Mithin liegt der Fokus zum einen auf der Frage, wie es überhaupt zur Kontrollhandlung kommt, d.h. welche Einleitungsbedingungen zur Durchführung des Referendums führen – denn letztlich ist die Effektivität der Kontrolle größer, wenn nicht einer der internen Vetospieler darüber entscheiden kann, ob eine Kontrollhandlung durchgeführt wird. Es stellt sich zum anderen die nächste Frage: Wurde die Kontrolle hinreichend in Form einer Überprüfung der Ist-Entscheidung am Soll-Maß der Präferenzen des Medianwählers ausgeübt?
In und für jeden Fall wird der *Status quo ante* beschrieben, bevor auf das Agenda-Setting, die *Policy*-Präferenzen und die jeweils gewählte *Policy*-Position seitens der internen Vetospieler eingegangen werden kann. Im dritten Schritt wird die Entscheidung über die Kontrollentscheidung durch den Medianwähler, also die Einleitungsbedingungen des Referendums als Entscheidung näher betrachtet, um zu beurteilen, ob von einer effektiven Kontrollhandlung gesprochen werden kann. Im letzten Schritt wird versucht, ex-post Hinweise zu finden, ob es sich bei dem Referendumsergebnis um eine effektive Aufdeckung der Präferenzen des Medianwählers handelt oder nicht, wobei es sich naturgemäß hierbei um eine nachträgliche Untersuchung dieses Sachverhaltes anhand von Verhaltensspuren der Akteure handelt, welche die Grenzen der Studie bestimmen.

# 10 Abstimmungen zur Verfassung

## 10.1 Plebiszit vom 2. und 3. Juni 1946 in Italien: Beibehaltung der Monarchie vs. Umwandlung in eine Republik

Im November 2007 sorgte die Forderung der Nachkommen des Königshauses Savoyens in Höhe von 260 Mio. Euro (zuzüglich jener konfiszierter Güter und Paläste wie der jetzige Sitz des italienischen Staatspräsidenten, der Quirinalpalast in Rom, die nach der Gründung der Republik beschlagnahmt wurden) als Entschädigung für die im Exil (1946-2002) erlittenen moralischen Schäden für reichlich Schlagzeilen.[884] Sie beriefen sich auf die Europäische Konvention für Menschenrechte und wiesen darauf hin, dass schließlich auch der ebenfalls ins Exil geflohene ehemalige griechische König Konstantin entschädigt worden sei.[885]

Der damalige Regierungschef Romano Prodi erklärte in einer Stellungnahme, dass der italienische Staat dem Haus Savoyen nichts schuldig sei und sich vorbehalte, selbst eine Schadensersatzklage gegen diesen einzureichen. Er rief der Königsfamilie auch noch in Erinnerung, welche Schäden sie im Laufe der Geschichte dem italienischen Staat zugefügt habe.

Noch fünf Jahre zuvor versuchten dieselben eine Aufhebung des Einreiseverbots über den Europäischen Gerichtshof zu erwirken. Die Abschaffung der Übergangsnorm XIII der italienischen Verfassung (*Legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione* (n. 77-277-401-417-431-507-674-715-B)), welche den Nachkommen des italienischen Monarchen verbot, das Land zu betreten, erhielt am 15. Mai 2002 nach der dritten Lesung das „Ja“ des Senats.[886]

Schon die Regierung Prodis unternahm den Versuch, die besagte Übergangsnorm aufzuheben. Dieser Versuch scheiterte jedoch am Veto der Kommunisten und am Ende der selbigen Regierung. Prodis Vorgänger, Giuliano Amato, wollte das Königshaus gar für „erloschen“ erklären und somit den Prinzen Vittorio Emanuele zum einfachen *„Signor“* Vittorio Emanuele herabstufen.[887]

---

884 *„I Savoia chiedono all´Italia 260 milioni ‚È il risarcimento per 54 anni di esilio'“*, in: *LaRepubblica.it* vom 29.11.2007 (URL: http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/savoia-risarcimento/savoia-risarcimento.html, letzter Zugriff am 29.11.2007) sowie *„La ex famiglia reale accampa ‚danni morali'. I Savoia chiedono 260 milioni allo Stato“,* in: *Corrieredellasera.it* vom 20.11.2007 (URL: http://www.corriere.it/cronache/07_novembre_20/savoia_danni_governo_ee8a5368-9, letzter Zugriff am 27.11.2007).

885 Müller-Meiningen, Julius: Exil-Trauma. Das Haus Savoyen fordert 260 Millionen Euro Entschädigung, in: *SZ* vom 30.11.2007, S. 11.
Der klagende Prinz Vittorio Emanuele di Savoia, Sohn des letzten italienischen Königs Umberto II (der sich zum Zeitpunkt des Exils gerade einmal 33 Tage lang mit dem Titel „König“ schmücken konnte), saß mehrere Monate im Gefängnis und unter Hausarrest wegen verbotener Geschäfte um Glücksspiel, Korruption sowie Förderung und Ausbeutung der gewerbsmäßigen Prostitution. Er soll Prostituierte angeworben und zu Kunden im Spielcasino der italienischen Exklave Campione d'Italia im Tessin geschickt haben, siehe: Fischer, Heinz-Joachim: „Vorwärts und rückwärts“, in: *FAZ* vom 26.6.2006, S. 6.

886 Von 228 anwesenden Senatoren stimmten nur 187 mit Ja und 27 mit Nein. 13 Senatoren enthielten sich. Die Zwei-Drittel-Mehrheit, für die 216 Ja-Stimmen notwendig gewesen wären, wurde somit knapp verfehlt.
Eigentlich hätte dies bewirken können, dass die Parteien, die gegen eine Rückkehr der Savoyer waren, gemäß Art. 136 *Cost.* ein Referendum hätten anberaumen können, siehe: *„Ora manca il voto la Camera ma forse ci sarà la consultazione popolare. Rientro Savoia, nuovo sì ma si profila il referendum (Ddl Senato 15.5.2002)“,* in: *CittadinoLex.it* vom 15.5.2002 (URL: (http://www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idCat=62&idArt=1510, letzter Zugriff am 10.1.2013).

887 „Die Klage des italienischen Ex-Monarchen“, in *Berliner Zeitung* vom 19.1.2002 (URL: http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin, letzter Zugriff am 3.7.2008).

Den männlichen Nachkommen der Familie Savoia wurde seit dem Sieg der Republik über die Monarchie durch das Referendum im Jahre 1946 die Rückkehr nach Italien verweigert. Erst nach Inkrafttreten einer Verfassungsänderung, die diesen Passus abschaffte (10. November 2002), und dem Verzicht auf alle Thronansprüche seitens Vittorio Emanuele und dessen Sohn, Emanuele Filiberto, durfte sich die Familie wieder auf der Halbinsel aufhalten.

Umberto II, der letzte König Italiens, blieb bis zum formalen Ende der Monarchie, nur 33 Tage auf dem Thron. Er verließ noch vor Bekanntgabe des Referendums-Endergebnisses (auf Druck der Regierung De Gasperi) das Land und ließ sich in Portugal nieder, wo er sich weiterhin König nannte. Wegen seiner Haltung, die er bis zu seinem Lebensende nicht ablegte, durfte er nicht mehr in sein Heimatland zurück. Zementiert wurde dieses Verbot in der Verfassung von 1948. Ihr Ahne, Vittorio Emanuele III, hatte 30jährig den Thron als König von Italien und Herzog von Savoyen im Jahre 1900 bestiegen, nachdem sein Vater, Umberto I, dem politisch motivierten Revolverattentat eines Anarchisten zum Opfer gefallen war.[888] In seiner 46-jährigen Regentschaft erwarb er zusätzlich die Titel von „Kaiser von Abessinien“ (1936) und „König von Albanien“ (1939). Allerdings „glänzte“ er in den letzten zwanzig Jahren vor seiner Abdankung durch eine gemäßigte bis duldend-passive Haltung gegenüber dem faschistischen Regime. Es waren gerade die Entscheidungen, die er in diesen Jahren traf, welche die Monarchie in eine tiefe Legitimationskrise stürzten und das Ansehen der Krone beschädigten. Denn er überging nach einer innenpolitischen Krise die parlamentarischen Machtverhältnisse und übertrug Benito Mussolini das Amt des Ministerpräsidenten (30. Oktober 1922); er hielt an Mussolini fest, als die Opposition dessen Rücktritt nach dem Attentat an Giacomo Matteotti (PSI) verlangte, trug die Errichtung des faschistischen Regimes durch königliche Dekrete mit (1925/1926) und überließ Mussolini nach Kriegseintritt die militärische Führung (1940).[889] Erst die drohende Niederlage im Zweiten Weltkrieg nach den Einmarsch der alliierten Truppen in Sizilien führte zu einer Distanzierung des Königs von dem faschistischen Führer. Nach der Verhaftung des *Duce*, die er selbst angeordnet hatte,[890] ernannte er den Marschall Pietro Badoglio (einen Verfechter der Monarchie, der den italienischen Angriff auf Äthiopien ge-

---

888 Am 29. Juli 1900 wurde Umberto I, der einem Turnwettbewerb in Monza beiwohnte, von dem Anarchisten Gaetano Bresci ermordet. Dieser wurde daraufhin zu lebenslänglicher Kerkerhaft verurteilt.

889 Nach dem Krieg (und Triumph) in Abessinien genoss Mussolini breiten nationalistischen Konsens in seiner Heimat. Durch dem Sieg angespornt zog die faschistische Partei in Italien immer mehr Kompetenzen an sich und hievte eigene Genossen in Führungspositionen. In der Absicht dem Volk die neue Moral einzuimpfen, musste gegen den bremsenden bürgerlichen Geist im Lande angekämpft werden. Zielscheiben waren das Bürgertum, die Kirche, die Savoyer und die Juden. Dabei machte der Anteil der jüdischen Bevölkerung gerade einmal 1,1 Promille aus, lebte hauptsächlich in den größeren Städte Nord- und Mittelitaliens (besonders, Mailand, Rom und Triest), während in Süditalien kaum welche ansässig waren, da die spanischen Besatzer sie bereits 1541 vollständig vertrieben hatten.
Er kämpfte praktisch gegen all jene an, die sich von seinen Visionen nicht begeistern ließen. Letztlich wollte er aber ein Exempel statuieren, indem er zuerst die Juden an den Pranger stellte, um *„dem Bürgertum, dem Königshaus und dem Vatikan vor Augen* [zu] *führen, was ihnen blühte, wenn sie sich den faschistischen Neuordnungsplänen weiter widersetzten.“* Obwohl der *Duce* bereits 1935/1936 begann, das Volk auf den antisemitischen Kurs einzuschwören, ergriff er erst 1938 Maßnahmen zur Entrechtung, Erniedrigung und Vertreibung der Juden. Der Erlass der Rassengesetze (Gesetz vom 17. November 1938 zum „Schutz der italienischen Rasse“) und deren propagandistische Vorbereitung fand bereits vor der Festigung des Bündnisses zwischen dem faschistischen Italien und dem nationalsozialistischen Deutschland statt. Das Ausweichargument, die Italiener hätten sich in puncto Judenhass von den Deutschen beeinflussen lassen, konnte historisch nie nachgewiesen werden. Ausführlich dazu: Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische. Bildung, 1180, Bonn 2011, S. 154ff.

890 *„Auf Grund der im Statuto, der Verfassung von 1848, niedergelegten Befugnisse der Krone“*, siehe: Rosen, Edgar R.: Viktor Emanuel III. und die Innenpolitik des ersten Kabinetts Badoglio im Sommer 1943, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 1/1964, S. 44–85, hier: S. 54.

leitet hatte) zum neuen Ministerpräsidenten (25. Juli 1943) und setzte sich selbst aus Angst vor den einmarschierenden deutschen Truppen nach Brindisi ab (9. September 1943). Am 9. Mai 1946, kurz vor dem Referendum, trat er zugunsten seines Sohnes Umberto II ab und floh nach Alexandria (Ägypten), wo er ein Jahr später verstarb.

In seinen fünfundvierzig Tage währenden Beamtenkabinett praktizierte Badoglio eine Strategie des Zeitgewinns durch Zögerungen und Unentschlossenheit.[891] Um weder den König und sein konservatives Gefolge noch die Antifaschisten zu verprellen, spielte er auf Zeit. Innenpolitisch warb er um Vertrauen in die neue Regierung, verkündete die Weiterführung des Krieges und versicherte Neuwahlen nach Kriegsende. So verbot er die faschistische Partei und die wichtigsten ihrer Nebenorganisationen und löste den Großrat, die Kammer der *Fasci* und die Korporationen auf, verhinderte jedoch die Gründung neuer Parteien, gewährte politischen Gefangenen eine Amnestie, duldete aber weiterhin Sympathisanten des deutschen Regimes als hohe Beamte. Außenpolitisch bekräftigte er den Deutschen gegenüber das Weiterbestehen des Achsenbündnisses und betonte Bündnistreue, gleichzeitig allerdings führte Badoglio geheime Verhandlungen zum Abschluss eines Waffenstillstandes mit den Alliierten. Praktisch wollten Badoglio und der König sich mit Zustimmung der Deutschen aus dem Konflikt zurückziehen und die Forderung nach bedingungsloser Kapitulation seitens der Alliierten abwenden.

Der Waffenstillstand mit den Alliierten (*Armistizio di Cassibile*) wurde am 3. September stipuliert, aber erst am 8. September veröffentlicht. Die italienischen Truppen erhielten den Befehl, keinen Widerstand gegen die Alliierten zu leisten, aber Angriffe seitens der Deutschen entgegenzutreten. Praktisch blieb das italienische Heer über Nacht führungslos, während sich König und Minister in Sicherheit brachten, bevor die Alliierten Rom erreichen konnten. Tags darauf kristallisierte sich heraus, dass Italien zweigeteilt war: Im Süden (von Montecassino bis Pesaro) besaßen Badoglio und die Alliierten die Souveränität, im Norden etablierten die Deutschen (neben dem von ihnen verwalteten *Veneto*)[892] ein Kollaborationsregime am Westufer des Gardasees (*Repubblica Sociale Italiana*, RSI)[893] unter dem angeschlagenen Mussolini, der am 12. September von deutschen Fallschirm- und SS-Truppen befreit worden war.[894]

In diesem Machtvakuum vom 9. September gründeten die Führungskader der antifaschistischen Parteien in Rom das Nationale Befreiungskomitee, *Comitato di Liberazione Nazionale (CLN*), welchem der PCI, der PSIUP, der *Partito d'Azione* (PdA), die DC, der *Partito Democratico del Lavoro* (PDL)[895] und

---

891 Im Folgenden seien nur die wichtigsten Etappen genannt, die zu dem Referendum im Jahre 1946 führten. Auf die *Resistenza* wird insofern eingegangen, als sie später die Grundlage für die Identität der italienischen Nachkriegsgesellschaft bildete. Siehe dazu ausführlicher: Procacci, Giuliano: Geschichte Italiens und der Italiener, München 1989; Ginsborg, Paul: Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943- 1988, Turin 1989; Woller, Hans: Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948, München 2009; Münch, Dieter: Einführung in die politische Geschichte Italiens. 1943 bis 2009, Rostock 2009 und Prauser, Steffen: Italien. "Resistenza" gegen Faschismus und Nationalsozialismus. 1943-1945, in: Ueberschär, Gerd R./ Steinkamp, Peter (Hrsg.): Handbuch zum Widerstand gegen Nationalsozialismus und Faschismus in Europa 1933/39 bis 1945, Berlin 2011, S. 21–30.

892 Die Deutschen verschanzten sich zunächst hinter der "Gustav-Linie", die sich von der Garigliano-Mündung am Tyrrhenischen Meer über den Monte Cassino bis hin zur Mündung des Sangro an der Adria erstreckte. Die Linie wurde, nachdem die Alliierten bei Salerno mit der Operation „Avalanche" gelandet waren (9. September 1943), in fieberhafter Eile ausgebaut. Fünf Monate später wurde diese Linie durchbrochen und die deutschen Truppen mussten hinter eine nördlichere Verteidigungslinie zurückweichen.

893 Dieses neue „Reich“ des Duce, das auch unter dem Namen *Repubblica di Salò* (nach ihrem Regierungssitz) bekannt ist, bestand zwischen dem 23. September 1943 und dem 25. April 1945.

894 „Duce, sie sind frei! Mussolinis Befreiung durch das "Sonderkommando Skorzeny"“, in: *DER SPIEGEL* vom 27.3.1967, 14/1967, S. 82.

895 Diese sozialliberale Partei unter der Führung Ivanoe Bonomis war sehr kurzlebig: 9. September 1943 – 31. Januar 1948.

der PLI angehörten. Parallel dazu organisierte sich gegen die deutsche Besatzung und das faschistische Regime eine paramilitärische Widerstandsbewegung (*Resistenza*),[896] die auf dem Höhepunkt ihrer Aktivität 250.000-300.000 Partisanen zählte.[897]

Nachdem das Nationale Befreiungskomitee weite Teile des Landes unter seiner Kontrolle gebracht hatte, entwickelte sich innerhalb des Komitees eine Mehrheit gegen die Regierung Badoglio, die als Fortführung des faschistischen Regimes betrachtet wurde. Der kommunistische Parteisekretär Palmiro Togliatti schlug – nach seiner Rückkehr aus dem Moskauer Exil (März 1944) - vor, dass „System" von Innen zu bekämpfen. So kam es, dass die CLN-Parteien (mit Ausnahme der Aktionspartei) in die Regierung Badoglio eintraten.

Dieser Bund (*sodalizio*) währte nicht lange, da Badoglio sich mit dem König rechtzeitig vor der Einnahme Roms absetzte. Als die anglo-amerikanischen Truppen Rom befreiten (4. Juni 1944), sprachen sich alle Führer der antifaschistischen Parteien für eine neue zivile Regierung aus, die von den Amerikanern auch gefördert wurde. Badoglio wurde daraufhin zum Rücktritt gezwungen und durch den liberalen Präsidenten des CLN, Ivanoe Bonomi, ersetzt. Diese Regierung, die am 17. Juni 1944 ihre Geschäfte aufnahm, erkannte den CLN als bevollmächtigtes Organ der Regierung im noch okkupierten Norditalien an. Am 25. April 1945 kulminierte der vom CLN ausgerufene nationale Partisanenaufstand in der Befreiung Norditaliens.[898]

Im Juni 1945, unter dem Vorsitz des bisherigen Widerstandschefs der Aktionspartei Ferruccio Parri, wurde eine Regierung unter der Beteiligung von PCI, PSI, DC, der Liberalen Partei, der Aktionspartei und der Demokratie der Arbeit gebildet mit dem Ziel, die Säuberung (*Epurazione*) und Demokratisierung des Landes voranzutreiben.

Parri trat nur fünf Monate später zurück, weil er sich den Parteiintrigen nicht gewachsen fühlte. Dass ausgerechnet Alcide De Gasperi (DC) ihn ablöste, war wenig überraschend:[899] Zum einen, weil die DC die Unterstützung des Vatikans, der Unternehmerverbände und der Großagrarier genoss, zum anderen, weil die alliierte Militärregierung darauf bestand. De facto hatte sich im Kabinett De Gasperi nicht viel geändert: Die Liberalen, die drei Wochen vorher noch Bedenken gegen Parri geäußert und ihm das Vertrauen entzogen hatten, waren erneut mit von der Partie, genauso wie die anderen fünf Koalitionspartner. Auch 15 von den insgesamt 19 Ministern waren dieselben geblieben; die neuen hatten sogar schon den Regierungen Badoglios und Bonomis angehört.[900]

---

896 Auch wenn der italienische Widerstand nur von kurzer Dauer war (von September 1943 bis April 1945) und nur einen Teil Italiens betraf, ist sie zu einem Symbol geworden.

897 Woller, Hans: Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 1180, Bonn 2011, S. 197.

898 Seit Beginn der Republik wird auch der 25. April als Nationalfeiertag begangen. Obwohl dieser nicht der Tag des Kriegsende selbst, sondern des größten Partisanenaufstandes in den Großstädten Norditaliens war.

899 *„Niemand wird behaupten, daß die Ablösung Parris das Land wie ein Blitz aus heiterem Himmel getroffen hätte. Seit Monaten, ja eigentlich schon seit seiner Ernennung im Juni 1945 ballten sich dunkle Wolken über dem Ministerpräsidenten zusammen, und im Herbst 1945 war es nur noch eine Frage der Zeit, oder besser: eines entsprechenden Anlasses, wann sie sich entladen würden. Gründe für die Unzufriedenheit mit der Regierung gab es genug. Einer, nicht der unwichtigste, hing mit Parri selbst zusammen. Der Regierungschef tat alles, nur nicht das, was das Amt von ihm verlangte."*, vgl.: Woller, Hans: Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948, München 2009, S. 361.

900 Woller, Hans: Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948, München 2009, S. 362.

Unter De Gasperi, mit dessen Regierung die Dauerherrschaft der DC begann, fanden die ersten demokratischen Wahlen statt, an die auch das Referendum über die künftige Staatsform gekoppelt war.[901]

### 10.1.1. Das Gründungsreferendum[902]

Unmittelbar nach dem Krieg stand Italien vor einer desaströsen Wirtschaftsbilanz mit leeren Staatskassen, massiver Arbeitslosigkeit und ansteigender Kriminalität. Nun stellte sich das Land die Frage nach der Zukunft. Sicher war, dass an der Regierung all jene Parteien beteiligt werden sollten (in Form einer großen Koalition), die sich durch den bewaffneten Befreiungskampf gegen den Faschismus verdient gemacht hatten und somit als legitime Interpreten des Volkswillens galten. Ihr Widerstandskampf war die moralische Legitimationsgrundlage für die demokratische Verfassungsschöpfung. Die *Resistenza*, als zweites *Risorgimento*, war identitätsstiftend für die Nation gewesen und hatte jenes Werk vollendet, das mit der Einheit 1861 begonnen hatte. Der Faschismus als Episode (oder „Betriebsunfall") wurde somit aus dieser Entwicklungslinie ausgeklammert.[903] Knapp drei Wochen nach der Befreiung Roms hatte die Regierung Bonomi ein Statthalterdekret (*decreto legislativo luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944*) erlassen,[904] welches vorsah, dass die gesamte Bevölkerung per Referendum über die Staatsform entscheiden könne und gleichzeitig eine Verfassungsgebende Versammlung (*Assemblea Costituente*) ernenne.[905] An beiden Wahlgängen konnten zum ersten Mal Frauen teilnehmen.[906]

Im März 1946 ebnete dann die erste Regierung De Gasperi den Weg für das erste Referendum, so dass es am 2. Juni 1946 stattfinden konnte.

Nachdem Vittorio Emanuele III zugunsten seines Sohnes Umberto II abgedankt hatte, forderte letzterer aus Anlass seiner Thronbesteigung – nicht ganz uneigennützig - eine Generalamnestie, die auch politischen Gefangenen zugute kommen sollte. Die amtierende (republikanisch gesinnte) Regierung war nicht gewillt, kurz vor dem Referendum dieser Forderung nachzugeben, weil sie befürchtete, dass ein solcher Begnadigungsakt die Beliebtheit des neuen Königs hätte steigern und die Abstimmung zugunsten der Monarchie beeinflussen können. Aus diesem Grund schlug der damalige Justizminister Palmiro Togliatti (PCI) vor, eine „kleine" Amnestie, d.h. mit beschränkter Reichweite, zu konzedieren, genau so wie es bereits im Jahre 1900 bei der Thronbesteigung Vittorio Emanueles III geschah. Demzufolge

---

901 Die Regierungskoalition zerfiel 1948, als der PCI diese wegen des NATO-Beitritts verließ. Die Partisanen-Vereinigung ANPI (*Associazione Nazionale Partigiani d'Italia*) folgten dem Beispiel und traten noch im selben Jahr aus den katholischen und liberalen Gruppen.

902 Interessanterweise erfährt das Referendum erst seit wenigen Jahren größeres Interesse in der italienischen Politikwissenschaft. Umfassende Studien hierzu sind erst seit dem Jahr 2005 erschienen, allen voran: Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005; Santarelli, Enzo (Hrsg.): Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. La nascita della Costituzione italiana, Rom 2006; Mola, Aldo A.: Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall´unitá al referendum del 2 giugno 1946, Mailand 2006 sowie Bottone, Francesco: La fine della Monarchia in Italia. Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, Lungro di Cosenza 2006.

903 Vortrag von Massimo Storchi am 11.6.2001 zur Ausstellungseröffnung *„Partigiani"* in Freiburg im Breisgau: Der Widerstand in Italien. Zwischen Tradition und Konflikt (1946 – 1994) (URL: http://www.broschuere.resistenza.de/nachkrieg/d_storchi.htm, letzter Abruf am 19.1.2013).

904 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant´anni di elezioni in Italia, Roma 2006, S. 161.

905 556 Mitglieder sollten zur *Assemblea Costituente* gewählt werden. Eine Unterkommission der *Costituente*, die Kommission der fünfundsiebzig („*Commissione dei 75*"), bestehend aus Mitgliedern der Verfassungsgebenden Versammlung, sollte dann mit dem Entwurf der Verfassung betraut werden.

906 Am 31.1.1945 hatte der *Consiglio dei Ministri*-Vorsitzende Ivanoe Bonomi ein Dekret bezüglich der *„Norme per l'elezione dei deputati all´Assemblea Costituente"* (10.3.1946) für die Einführung des Frauenwahlrechts erlassen. Die Männer durften schon seit 1912 wählen (*suffragio universale maschile*), siehe: Corte, Mario: 1946-2006. Sessant´anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 162.

wäre nur begnadigt worden, wer zu einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder einer kleineren Geldstraftat schuldig gesprochen worden war. Gekränkt schlug Umberto II die kleine Amnestie aus, und Togliatti stand vor der unangenehmen Aufgabe, nach den Wahlen dieses Versprechen einhalten zu müssen.[907]

Im Grunde wurde mit der Entscheidung, das Volk direkt über die künftige Staatsform abstimmen zu lassen, der Monarchie noch eine Chance eingeräumt.

Das Abstimmungsergebnis fiel knapp zugunsten der Einführung der Republik aus:[908]

| | |
|---|---|
| Republik | 12.717.923 (54,3%) |
| Monarchie | 10.719.284 (45,7%) |
| Ungültige Stimmen | 1.498.136 |
| Anzahl der Abstimmungsberechtigten | 28.005.449 |
| Abstimmende insgesamt | 24.947.187 (89,1%) |

Bei den gleichzeitigen Wahlen zur *Assemblea* Costituente konnte sich die DC mit über 35% der Mandate als stärkste Partei behaupten, mehr als die Sozialisten und Kommunisten zusammen. Für die Liberalen stimmten nur 6,8% der Wähler. Die Aktionspartei schaffte es nur auf 1,5%.[909]

Die Ergebnisse wurden am 10. Juni von der *Corte di Cassazione* bekannt gegeben. Direkt im Anschluss übernahm der noch amtierende Ministerpräsident Alcide De Gasperi interimistisch die Funktionen des Staatsoberhaupts, während Umberto II di Savoia sein Exil in Lissabon antrat (13. Juni).

### 10.1.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler

Die nach dem Ende der Kollaboration mit dem NS-Regime wiedergegründeten Parteien waren die wesentlichen Vetospieler der postfaschistischen Kriegsphase. Hierbei ist tatsächlich die Konsensregel (nach Tsebelis) anzuwenden, da es sich um Entscheidungen unter Notstandsbedingungen handelte. Die Mehrheit der vertretenen Parteien verstand sich als Anhänger der Republik, zumindest erschien diesen die Legitimität des Throns aufgrund seiner Verstrickungen in den Faschismus in Frage gestellt, so dass die zunächst (bei der Gründung des CLN) ermittelte *Policy*-Position war, den Faschismus zu eliminieren, eine Entscheidung über die Staatsform herbeizuführen, die Einheit Italiens zusammen mit den alliierten Truppen wieder herzustellen und dabei die Frage der Machtaufteilung unter den Parteien bis zur möglichen Durchführung von Wahlen offen zu halten.

Ausgangpunkt dafür, dass die sechs anti-faschistischen Nachkriegsparteien gemeinsam die Rolle eines Vetospielers ausfüllten, war die Gründung des *Comitato di liberazione nazionale* (CNL) am Folgetag

---

907 Woller, Hans: Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948, München 2009, S. 379ff.

908 Vgl.: Corte, Mario: 1946-2006. Sessant´anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 161ff.

909 21 von 556 Abgeordneten waren Frauen (weniger als 4%), allesamt mit Hochschulabschluss: neun der DC, neun des PCI, zwei des PSIUP und eine des *Fronte dell'Uomo qualunque.* Viele davon hatten im Widerstand mitgekämpft, andere saßen in Haft wie z. B. Adele Bei, die 1934 vom *Tribunale speciale* zu 18 Jahren Haft verurteilt worden war, oder Teresa Noce, die einundhalb Jahre in einem deutschen KZ inhaftiert war oder Rita Montagnana, die zeitlebens im Exil war.
Der „*Commissione dei 75*" gehörten fünf der 21 weiblichen Abgeordneten an, die somit die Gelegenheit hatten, die Verfassung chancengleich zu gestalten: Angela Gotelli (DC), Maria Federici (PCI), Nilde Jotti (PCI), Angelina Merlin (PSI) und Teresa Noce (PCI).

des Waffenstillstandes (*Armistizio di Cassabile* vom 8. September 1943), welches nach der Errichtung der „Sozialrepublik“ den Widerstand der Partisanen koordinierte. Treibende Kräfte waren hier vor allem die Kommunisten sowie die Christdemokraten. Der CNL stand der alliierten Duldung der alten Herrschaftsstrukturen ablehnend gegenüber und strebte eine Regierungsbeteiligung an. Der im März 1944 aus dem russischen Exil zurückgekehrte Anführer des PCI, Palmiro Togliatti, hatte von Stalin den Auftrag erhalten, eine gemeinsame Regierung mit den übrigen Parteien anzustreben und dabei Konflikte wie die zukünftige Staatsordnung, die Monarchiefrage, Fragen der zukünftigen Wirtschaftsordnung oder gar Reizworte wie „Volksfront“ (zu Gunsten einer Regierung der „nationalen Einheit“) zu vermeiden. Auch eine Beteiligung in einer Regierung Badoglio, der als „Schlächter von Abessinien“ galt, sollte in Kauf genommen werden, um eine Regierungskoalition zu ermöglichen.

Alle anderen Ziele sollten der nationalen Befreiung und der Zerstörung des Faschismus untergeordnet werden. Bei den Parteien des CLN, welcher vor allem im von Deutschland besetzten Norditalien den Partisanenkampf betrieb, stieß dieses Vorgehen auf einhellige Ablehnung und man drängte auf eine Regierungsbeteiligung, der Badoglio im April 1944 schließlich zustimmte, nachdem die Frage über die zukünftige Staatsform auf die Nachkriegszeit verschoben worden war. Dadurch war der CLN bis zur Durchführung der ersten administrativen Wahlen im Dezember 1945 als parteipolitischer Vetospieler nach der *unanimity-rule* in der Regierung etabliert.

Die *Policy*-Position am 9. September 1943 verschob sich auf folgenden Dimensionen:

1. Monarchiefrage: Die Entscheidung über die Staatsform wurde auf nach dem Krieg und die Durchführung eines Plebiszits verschoben, womit man vor allem der Position der DC entgegenkam.
2. Regentenfrage: Die delegitimierte Regentschaft Vittorio Emanueles III wurde auf Betreiben Togliattis akzeptiert, wobei entsprechend amerikanischer Vorstellungen die Statthalterschaft auf dem Sohn Umberto II bei formaler Regentschaft Vittorio Emanueles III überging.
3. Regierungsfrage: Die Parteien akzeptierten, dass vorübergehend die Militärregierung Badoglios weiter regierte, während die übrigen Parteien die Ministerposten besetzen sollten.
4. Machtaufteilungsfrage: Die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Costitutente*) nach kompetitiven Regeln unmittelbar nach dem Krieg, was eine Offenhaltung der politischen Machtverteilung bis nach dem Krieg bedeutete.

### 10.1.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit

Die Ablösung Badoglios erfolgte bereits am 18. Juni 1944, zwei Wochen nach der Befreiung Roms, durch den sozialliberalen Ivanoe Bonomi, der bereits von 1921-1922 das Amt als Ministerpräsident bekleidet hatte. Gleichzeitig hatte der König die Statthalterschaft auf seinen Sohn, Umberto II, übertragen. Die Regierung Bonomi II erließ nach dem Eintritt der Parteien des anti-faschistischen Widerstands am 25.6.1944 ein Dekret,[910] demzufolge nach dem Krieg ein Plebiszit zur Staatsform abgehalten werden sollte.[911] Der König Vittorio Emanuele III beugte sich damit dem Willen der Amerikaner, welche vor allem seinen Rücktritt anstrebten. Die Frage der Staatsform hierbei wurde jedoch nicht in den Mittel-

[910] Statthalterdekret Nr. 151 vom 25. Juni 1944 (*decreto legislativo luogotenenziale*).
[911] Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 161.

punkt gestellt, ebenso wenig wie die Forderungen der Sowjetunion, die sich darauf einließ, die Staatsformfrage auf die Zeit nach dem Kriegsende zu verschieben, vorausgesetzt, dass gleichzeitig die italienischen Parteien, darunter eben auch der starke PCI, an der Regierung beteiligt werde.
Tatsächlich orientierte sich die Regierung De Gasperi I nach Kriegsende an dieser Entscheidung. Am 16. März 1946 unterzeichnete der Kronprinz, der bis zur Abdankung Vittorio Emanueles die Statthalterschaft übernommen hatte, den Erlass zur Durchführung des Plebiszits am 2./3. Juni, zusammen mit der Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung.[912] Geregelt wurde das Referendum gemäß dem *Decreto Legislativo Luogotenenziale 23 aprile 1946*, n° 219 (*Norme per lo svolgimento del referendum istituzionale e per la proclamazione dei risultati di esso*).[913]
Der Staat wurde in 32 *circoscrizioni* (= Wahlkreise) aufgeteilt, die der *Corte Suprema di Cassazione* die Ergebnisse mitteilen sollten. Diese unterlagen jedoch keinerlei Kontrolle: *„Nessun controllo, dunque, sui funzionari ministeriali addetti alle sommatorie dei voti. E questo appare un fatto estremamente grave.“*[914]
Als von besonderer Bedeutung gilt Anhängern der Monarchie, dass der Justizminister der großen Koalition, Palmiro Togliatti, mit der Durchführung der Wahlen betraut war. Die neugegründete christdemokratische Partei propagierte, unterstützt vom Vatikan, ein Referendum über die zukünftige Staatsform, und die Kommunistische Partei hielt sich an die aus Moskau kommende Order, ihren Einflussbereich zu stärken. Der Kalte Krieg hatte begonnen. Insofern war die Durchführung der Abstimmung sowie die Auszählung der Stimmen von besonderer Bedeutung bei diesem Plebiszit. Nachdem zunächst von den *Carabinieri*, die dem Verteidigungsministerium zugeordnet (und noch heute sind) und im Rahmen der Durchführung des Wahl- und Abstimmungsprozess für die Sicherheit zuständig waren, einen Sieg der Monarchie gemeldet hatten – zunächst dem Papst, später dem Ministerpräsidenten – meldete der Innenminister kurz darauf den Sieg der Republik. In der Folgezeit wurde dem Justizminister vorgeworfen, dass er 200 Personen illegalen Zutritt zu den Auszählungsprotokollen verschafft habe.[915]

### 10.1.4 Externe Vetospieler: Die alliierten Siegermächte

Die USA, die UdSSR und Großbritannien verfolgten für das unterlegene Italien unterschiedliche Ziele (und Interessen), mussten ihre *Policy*-Entscheidungen als Vetospieler jedoch im Zuge der *Unanimity-Rule* treffen. Dadurch, dass die Regierungsgewalt sehr früh wieder an die italienische Regierung übertragen wurde, dürften die Alliierten eher als externe Vetospieler zu werten sein. Für Großbritannien trat Churchill für die Beibehaltung der Monarchie ein und war zunächst gegen die Aufnahme der Parteien des Nationalen Befreiungskomittee, CNL, wohl vor allem um die Kommunisten von der Macht fern zu halten.[916] Die USA hingegen traten unter Roosevelt für einen Rücktritt des amtierenden Königs und eine Einbeziehung der anti-faschistischen Parteien ein. Mit der Restabilisierung der Regierungsgeschäfte in Süditalien zu Beginn des Jahres 1944 waren die Alliierten stärker mit der Frage konfrontiert, wel-

912 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 161.
913 Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005, S. 63-69 und Sale, Giovanni: Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. Santa Sede, cattolici italiani e referendum, Mailand 2003, S. 36f.
914 Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005, S. 10.
915 Lami, Lucio: Il Re di maggio, Mailand 2002, S. 292.
916 Santarelli, Enzo (Hrsg.): Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. La nascita della Costituzione italiana, Rom 2006, S. 15.

che Haltung man gegenüber der italienischen Regierung annehmen sollte. Die UdSSR erkannte im März 1944 als erste die Regierung Badoglios an und wertete sie dadurch auf. Die USA und Großbritannien hingegen beabsichtigten keinesfalls, die Regierung als gleichberechtigtes Mitglied der Antihitlerkoalition anzuerkennen.[917] Stattdessen akzeptierte die UdSSR später die grundsätzliche Bereitschaft des Königs, nach dem Krieg die Frage der Staatsform zur Disposition zu stellen und trat – gegen die Opposition der sozialistischen Parteien – für eine Regierungsbeteiligung aller anti-faschistischen Parteien ohne eine klare Zielstellung der Errichtung einer sozialistischen Republik ein. Die Entscheidung über die Staatsform wurde damit auf die Nachkriegsverhandlungen vertragt.

Trotz der bedingungslosen Kapitulation überließen die Alliierten die Entscheidung weitgehend den italienischen Parteien, wobei die Amerikaner stärker die Seite der DC und die UdSSR deutlich jene des PCI unterstützten.[918]

Aus Sicht der Vetospielertheorie stellt sich die Situation als eine Entscheidung in drei Dimensionen dar:

Dimension 1: Staatsformfrage – während die UdSSR eine republikanische Staatsform anstrebte, wollte Großbritannien die Monarchie beibehalten. Die USA war zwischen beiden Positionen absorbiert. Die Frage der Staatsform wurde in Form eines Kompromisses entsprechend dem Ergebnis des Plebiszits nach dem Krieg vertagt.

Dimension 2: Regierungsfrage – während Großbritannien keine Beteiligung der PCI an der neuen Regierung zulassen (und damit auch die UdSSR, die keine Besatzungstruppen in Italien stellte von der politischen Macht fernhalten) wollte, strebte die UdSSR eine Regierung mit Beteiligung der kommunistischen Partei an. Dies führte letztlich zur vorübergehenden Kooperation Badoglios mit Ministern aus dem CLN.

Dimension 3: Monarchenfrage – die USA wollte vor allem die Regentschaft Vittorio Emanueles III beenden, während die beiden anderen Mächte dieser Frage indifferent gegenüber standen, was letztlich dazu führte, dass der König sich bereit erklärte, nach dem Krieg abzudanken und die sofortige Statthalterschaft an seinem Sohn, Umberto II, zu übergeben.

Der UdSSR gelang es, indem sie frühzeitig die Regierung Badoglio anerkannte, die Exekutivmacht auf die Seite italienischer Akteure zu übertragen, anstatt auf die künftigen alliierten Besatzungstruppen. Während die Besatzungstruppen zunächst die von Vittorio Emanuele III gebildete Regierung akzeptierten und die unter Mussolini aufgebauten Exekutivstrukturen weitgehend unangetastet ließen, versuchte Stalin, jede Provokation gegenüber den Briten zu vermeiden, um den PCI als Teil der Regierung akzeptabel zu machen. Wesentliche Entscheidungen wie die Staatsformfrage und das künftige Wirtschaftsregime sollten auf die Zeit nach Ende des Weltkrieges vertagt werden. Während Churchill noch im Januar 1944 eine Beteiligung des CNL an der Regierung ablehnte, überzeugte Roosevelt die britische Regierung im März 1944 davon, auf einen Rückzug des Königs hinzuwirken und die italienischen Parteien an der Regierungsbildung zu beteiligen. Während die Briten also ihre ursprüngliche Vetoposition räumen musste, wurde eine neue *Policy*-Position gefunden, welche die Monarchie in Frage stellte und die Kommunisten einband, jedoch verhinderte, dass die UdSSR vor Kriegsende wesentliche *Policy*-Positionen umsetzen konnte, welche denen der übrigen Alliierten entgegen standen.

---

917 Jansen, Christian: Italien seit 1945. Göttingen 2007, S. 16.

918 Jansen, Christian: Italien seit 1945. Göttingen 2007, S. 16 f.

### 10.1.5 Interne Vetospieler: Die Kirche

Zwar war im April 1944 zwischen den Alliierten und der Provisorischen Regierung vereinbart worden, dass eine Verfassungsgebende Versammlung über die zukünftige Staatsform entscheiden sollte. Auf Betreiben der Christdemokraten wurde der Wahltermin immer wieder verschoben; bei einer Volksbefragung, so das Kalkül, würde die Monarchie den Sieg davon tragen. Insofern kann der Kirche hier nicht die Qualität eines Vetospielers zugesprochen werden, da sie lediglich den Zeitpunkt beeinflusste, nicht jedoch den Inhalt der Entscheidung selbst.

### 10.1.6 Externer Vetospieler: Der Monarch

Vittorio Emanuele III hatte akzeptiert, für die Amtsgeschäfte seinen Sohn als Statthalter zu ernennen. Dieser unterzeichnete sowohl das Dekret über die Durchführung des Plebiszits nach dem Krieg als auch alle Ausführungsbestimmungen betreffend der Durchführung der Wahl sowie der Abstimmung. Am 9. Mai 1946 dankte Vittorio Emanuele III in Neapel vor einem Notar und zwei Zeugen ab.[919] Daraufhin traten er und seine Gemahlin, Königin Elena, gen Alexandria (Ägypten) sein Exil an. Vittorio Emanuele III dankte in der Erwartung ab, dass die Monarchie durch diesen Schritt gestärkt werden könne.[920]

Die CLN-Regierungsmitglieder waren von dieser Entscheidung wenig begeistert, zumal sie die Chancen für ein Fortbestehen der Monarchie vergrößerte. Sie intervenierten bei den Alliierten, die beteuerten, dass man die Sukzessionsregelung nicht ändern könne, solange die Monarchie nicht abgeschafft sei.[921] Als erste Amtshandlung wollte Umberto eine Amnestie gewähren, aber Palmiro Togliatti, *Ministro di Grazia e Giustizia*, verhinderte dies, damit der neue König nicht noch großzügig erscheinen konnte.[922]

Der neue König versprach, das Ergebnis des Volksentscheids zu akzeptieren. Am 12. Juni veröffentlichte der König eine Erklärung, in der er zwar ankündigte, ins Exil zu gehen, jedoch von einem „revolutionären Akt“ der Regierung sprach.[923] Am 13. Juni verließ er dennoch das Land. Dadurch verzichtete er auf seine Rolle als Vetospieler, weckte jedoch gleichzeitig Zweifel daran, dass die Kontrollentscheidung den aufgeklärten Präferenzen des Medianwählers entsprachen.

### 10.1.1.7 Externe Vetospieler: Das Kassationsgericht und das Verfassungsgericht

Dem Kassationsgericht (*Corte di Cassazione*) kam die entscheidende Rolle zu, Kontrolleur des Verfahrens zu sein, da das Verfassungsgericht erst auf der Grundlage der neu geschaffenen Verfassung von 1948 errichtet wurde. Nachdem zunächst ein Sieg der Monarchie ausgezählt worden war, wurde am Abend des 5. Juni der Sieg der Republik verkündet. Das vorläufige Endergebnis wurde am 10. Juni von der *Corte di Cassazione* bekannt gegeben, ohne jedoch sofort die Republik auszurufen. Stattdessen wurde der 18. Juni als weiterer Termin festgelegt, an dem über die Widersprüche zum Ergebnis befunden werden solle. Direkt danach übernahm der damalige Ministerpräsident Alcide De Gasperi interi-

---

919 Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005, S. 13.
920 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 162.
921 Malnati, Franco: La grande frode. Come l'Italia fu fatta repubblica, Foggia 1997, S. 195.
922 Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005, S. 17.
923 Proclama di Umberto II, Rom, 13.6.1946.

mistisch die Funktionen des Staatsoberhaupts.[924] Am 13. Juni trat Umberto II di Savoia sein Exil in Lissabon an.[925]

Widersprüche wies das Gericht am 18. Juni zurück und befand daraufhin, dass die Entscheidung gegen die Monarchie gültig zu Stande gekommen sei. Dadurch, dass die Regierung das Gesetz vollzog, bevor das Kassationsgericht das Zustandekommen der Entscheidung bzw. das Verfassungsgericht gegebenenfalls über den Fall befinden konnte,[926] ist das Verfassungsgericht als Vetospieler ausgeschlossen.

### 10.1.8 Externe Vetospieler: Der Medianwähler

Im einzelnen stellt sich dabei die Frage, ob die Kontrolle effektiv gewesen ist, d.h. es gilt zu prüfen, wie die Kontrollhandlung als Entscheidung sekundärer Art zu Stande kam und ob eine effektive politische Kontrolle anhand des Kontrollmaßstabes der wahren Präferenzen des Medianwählers stattgefunden hat. Da jedoch ex-post keine Möglichkeit besteht etwa in Form von Individualdatenerhebungen, die wahren Präferenzen des Medianwählers zu bestimmen und zu entscheiden, ob diese aufgedeckt wurden, beschränkt sich die Untersuchung darauf zu überprüfen, ob hinreichende Bedingungen für die Aufdeckung der Präferenzen des Medianwählers bestanden. Wie bereits dargelegt, kann von der Gültigkeit des CJT (Condorcet's Jury Theorem) nur dann ausgegangen werden, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass der Medianwähler seine wahre *Policy*-Präferenz aufdeckt, gleich verteilt und nicht systematisch verzerrt ist.

Im Einzelnen muss geprüft werden,

a) ob die Abstimmungsagenda, die Wahl der Zeitpunkte und die Inhalte der Entscheidungsvorlage systematisch verzerrt sind oder – im Hinblick auf die Kontrolle – ob die Chancen zur Auslösung der Überprüfungshandlung Gleichheitsansprüchen genügt; insbesondere stellt sich die Frage, ob die Auslösung der Kontrollentscheidung von Seiten eines bereits bestehenden Vetospielers erfolgte,
b) ob es zu einer Koppelung von Personen- und Sachfragen gekommen ist, so dass die Kontrollentscheidung sich an einem anderen Maßstab orientiert hat, als an den *Policy*-Präferenzen des Medianwählers,
c) ob (materiell) *package-deals* mit der Fragestellung verknüpft sind, so dass Verzerrungen der Policy-Präferenzen des Medianwählers wahrscheinlicher werden,
d) ob die Wahl der Alternativen im Referendumsprozess klein bzw. die Alternativen möglichst eindeutig wirken
e) sowie letztlich, ob das Informationsangebot in der Entscheidungssituation zu systematisch verzerrten Chancen geführt hat, die zu Gunsten einer der Alternativen wirken könnten.

#### *a) Agenda-Setting*

Das Agenda-Setting wurde früh aufgenommen: Sondierungen zwischen den Partisanen und den Amerikanern hatte es bereits früh gegeben. Faktisch handelt es sich um ein Vetospielerreferendum, wobei als auslösender Vetospieler das CNL, also die parteipolitischen Vetospieler gemeinsam, gelten können.

924 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 162.
925 Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 162.
926 Lami, Lucio: *Il Re di maggio*, Rom 2002, S. 293.

***b) Sach- und Personalfragen***

Tatsächlich war die Frage nach der Staatsform mit der Frage nach der Amtsführung des Monarchen eng verknüpft. Sowohl die Rolle Vittorio Emanueles III während des Faschismus als auch die Inthronisation Umbertos II nur einen Monat vor der Abstimmung dürften einen Einfluss auf die Entscheidung der Wähler gehabt haben. Die regionale Verteilung der Stimmen zeigt,[927] dass die Ablehnung der Monarchie im Norden, der wesentlich länger auf das Ende des Faschismus warten musste und wo die Befreiung durch die Kriegsbeteiligung der Partisanen zu Stande kam, wesentlich höher war als im Süden, dessen Befreiung wesentlich früher zu Stande kam. Die Entscheidung umfasste somit neben der Frage nach der Staatsform auch die jeweiligen Positionen zu sowohl dem alten wie auch dem neuen Monarchen. Insofern lässt sich auf einen uneinheitlichen Entscheidungsmaßstab des Medianwählers schließen.

***c) Package-Voting***

Die Einstellung der Abstimmenden dürfte auch die Einstellung zum Faschismus reflektieren, so dass sich eine Mehrdimensionalität der Entscheidung nicht ausschließen lässt.

***d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung***

Vordergründig ging es um die Staatsform, allerdings handelt es sich letztlich um die Frage der zukünftigen Machtverteilung. Dabei dürfte vielen nicht klar gewesen sein, welche Effekte im Einzelnen die Entscheidung für die Monarchie auf den zukünftigen Einfluss derjenigen haben würde, die zuvor unter Mussolini in der Monarchie führende Positionen bekleideten bzw. welchen Effekt die Entscheidung zugunsten der republikanischen Staatsform für die Rolle des PCI und der Arbeiterparteien haben würde.

Vom 25. April 1944 bis zum 2. Juni 1946 hatten sich die *lavoratori italiani* der Illusion hingegeben, dass die politische Demokratie voll im Gange sei und dass die bevorstehende Ausrufung der Republik all ihre Probleme lösen würde. Mit der Parole *„Pane, lavoro e Costituente“* wurden italienweit die Mauern plakatiert.[928]

Umberto II hatte angekündigt, eine Entscheidung für die Republik zu akzeptieren und seinem Vater, der das Land bereits verlassen hatte, ins Exil zu folgen. Doch selbst dies erwies sich als problematisch, da der König – aufgrund der Zweifel an der Korrektheit der Auszählung – sich zunächst weigerte, das Ergebnis anzuerkennen. In der Folge kam es im Süden zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, die zahlreiche Todesopfer forderten.

***e) Ausgewogenheit des Informationsangebots***

Die Abstimmungskampagne war geprägt von einem feindlichen Klima. Bei den Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern der Monarchie waren Todesopfer zu beklagen. Besonders die Befürworter der Monarchie fühlten sich den Einflussnahmen von Truppen des Innenministeriums ausgesetzt. Während die DC keine Abstimmungsempfehlung aussprach, waren die meisten anderen Regierungsparteien auf Seiten der Republik.

---

927 Regionen, in denen man mehrheitlich für die Republik abgestimmt hatte waren: Trentino-Alto Adige (85,0%), Emilia-Romagna (77,0%), Umbria (71,9%), Toscana (71,6%), Marche (70,1%), Liguria (69,0%), Lombardia (64,1%), Valle d'Aosta (63,5%), Udine (63,1%), Piemonte (56,9%), Veneto (59,3%).
Regionen, in denen man mehrheitlich für die Monarchie abgestimmt hatte, waren: Campania (76,5%), Puglia (67,3%), Sicilia (64,7%), Sardegna (60,9%), Calabria (60,3%), Basilicata (59,4%), Abruzzi und Molise (56,9%), Lazio (51,4%), vgl.: Corte, Mario: 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia, Rom 2006, S. 161ff.

928 Santarelli, Enzo (Hrsg.): Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. La nascita della Costituzione italiana, Rom 2006, S. 15.

Laut einer Umfrage der DOXA (Italiens noch heute führendes Umfrageinstitut), die eine Woche vor der Abstimmung stattfand, waren 34% der Befragten für die Monarchie und nur 23% für die Republik.[929] Dabei unterschied sich die Referendumskampagne im Norden sehr von der im Süden des Landes. Im Norden war die öffentliche Meinungsbildung von den *Comitati di Liberazione Nazionale* (C.L.N.) reguliert. Monarchische Kundgebungen waren nicht gestattet. Im Süden hingegen gab es Spontankundgebungen für die Monarchie, die schnell große Menschenmengen anzogen.[930]

Im Laufe der Kampagne hatten sich fast alle Parteien und der Vatikan für die Republik ausgesprochen; 95% des *Consiglio dei Ministri* war für die Republik. Bei der DC waren die Parteispitzen für die Republik, während viele ihrer Wähler eher der Monarchie zusprachen.[931] Für die Monarchie sprach sich lediglich der *Partito Democratico Italiano* von Enzo Selvaggi aus. In der Presse wurden ausschließlich Bilder vom Prinzen Umberto II veröffentlicht, bei denen er den Hitlergruß (genauer: *saluto romano*) zeigte oder Fotos und Fotomontagen der Königsmitglieder zusammen mit Mussolini, Hitler, Goebbels, Göring und Ribbentrop. Auf der anderen Seite erfolgte nur eine schwach ausgeprägte Gegenkampagne von König Umberto II, dem lediglich 11.250.000 Lire zugestanden wurden, die er für Spendenzwecke zur Verfügung stellte.[932]

Das offizielle Endergebnis lautete am 2. Juni 1946: 12.717.928 Wähler für die Republik gegen 10.769.284 für die Monarchie, wobei gewisse Zweifel an der Kontrollwirkung des Plebiszits in diesem Fall bestehen bleiben.

Am Referendum nahmen nur 25 Mio. Abstimmende teil. Ca. 1,5 Mio. weniger Stimmberechtigte, als in den Wählerlisten eingetragen waren, bekamen den Abstimmungszettel zugestellt. Nach den Berechnungen von Agostino Padoan hätte die Monarchie gesiegt, wäre die Abstimmung regulär abgelaufen.[933] Ausgeschlossen waren ferner die Region Julisch Venetien (Zara, Pola, Triest und Gorizia) sowie die Provinz Bozen (insgesamt 800.000 Abstimmungsberechtigte). In diesen Gebieten sollte zu einem späteren Zeitpunkt (*„con successivi provvedimenti“*)[934] abgestimmt werden, was jedoch nicht erfolgte. Ausgeschlossen waren desweiteren Kriegsgefangene, die noch nicht frei gekommen waren (400.000), 600.000 Parteimitglieder der faschistischen Partei (*epurati* = “gesäuberte“), welchen das Wahlrecht zu diesem Zeitpunkt aberkannt wurde sowie die Italiener, die im Ausland lebten. Zusammengerechnet mit den 1,5 Mio. Abstimmungsberechtigten, die nicht benachrichtigt wurden, ergibt das 3,5 Mio. weniger Abstimmende, d.h. 12,5% aller Abstimmungsberechtigten.[935]

---

929 Mola, Aldo A.: Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall'unitá al referendum del 2 giugno 1946, Mailand 2006, S. 44.

930 Bottone, Francesco: La fine della Monarchia in Italia. Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, Lungro di Cosenza 2006, S. 52.

931 Bottone, Francesco: La fine della Monarchia in Italia. Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, Lungro di Cosenza 2006, S. 52.

932 Sale, Giovanni: Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. Santa Sede, cattolici italiani e referendum, Mailand 2003, S. 11.

933 Padoan, Agostino, in: Rodolico, Niccolò/Prunas-Tola, Vittorio: Libro azzurro sul referendum 1946, Turin 1953, S. 1451, zit.n. Mola, Aldo A.: Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall´unitá al referendum del 2 giugno 1946, Mailand 2006, S. 38.

934 Mola, Aldo A.: Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall'unitá al referendum del 2 giugno 1946, Mailand 2006, S. 39.

935 Mola, Aldo A.: Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall´unitá al referendum del 2 giugno 1946, Mailand 2006, S. 329 und Giusti, Corrado: Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946, Grosseto 2005, S. 5.

Während die italienische republikanische Staatsform und die daraufhin erarbeitete Verfassung womöglich auf nicht korrekt ausgezählten Abstimmungszetteln basiert, wäre in Irland eine neue Verfassung erst gar nicht erforderlich gewesen.

## 10.2 Referendum 1937 – Die irische Verfassung (*Bunreacht na hÉireann)*

### 10.2.1 Verlauf und Bedeutung

> *„The Irish Constitution was drafted as a document to provide the basis for a sovereign, democratic, unitary state and a framework to support the Catholic community. Furthermore, the Constitution declares that ultimately the people are the rulers who must decide all questions of national policy. The legislative, judicial and executive organs derive their authority from the people. Irish democracy has never been a purely representative democracy.“*[936]

Die irische Verfassung von 1937 entstand unter der alleinigen Kontrolle von Eamon de Valera. Er war nicht nur die treibende Kraft hinter deren Entstehung, er war auch derjenige, der die Beamten ernannte, das Kabinett aus dem gesamten Entstehungsprozess heraushielt und derjenige, über welchem alle Kontakte liefen.[937] So z. B. wussten die eigentlichen Redakteure der Verfassung, John J. Hearne[938] und Maurice G. Moynihan,[939] kaum voneinander.

Die „konfessionellen“ Artikel wurden vom Dubliner Erzbischof John Charles McQuaid[940] und den Jesuiten[941] stark beeinflusst,[942] die „effizienten“ (westlich-aufgeklärten) Artikel der Verfassung von einer Gruppe von Ministerialbeamten erarbeitet.

---

936 MacMillan, Gretchen: The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland, in: *Political Studies* (1992), XL, S. 67-78, hier: S. 77.

937 Abgesehen davon, war es allein de Valeras Verdienst gewesen, dass Irland unter den neu gegründete Staaten nach dem Ersten Weltkrieg (außer der Tschechoslowakei) eine Demokratie etablieren konnte, ohne einer Präsidialdiktatur zu verfallen.

938 *"Ireland's Thomas Jefferson*“ (1893-1969) war beim Außenministerium tätig, als er von de Valera „abgerufen“ wurde. Später bekleidete er das Amt des Hochkommissars in Ottawa und wurde erster irischer Botschafter in den Vereinigten Staaten.

939 Maurice Gerard Moynihan (1902-1999) war 1932 de Valeras Privatsekretär gewesen. Später wurde er Staatssekretär im Finanzministerium (1937), von 1960 bis 1969 Direktor der Irischen Zentralbank und 1959 Träger des Gregoriusordens. Er und sein Bruder Seán (1892–1962) kämpften beide während des Anglo-Irischen-Krieges, allerdings auf unterschiedlichen Seiten: Maurice kämpfte dafür, Seán mit den *Irish Volunteers* dagegen. Nach dem Krieg arbeiteten beide unter de Valera. Seán begleitete de Valera 1929 in die USA, um Mittel für eine *Fianna Fáil*-Zeitung zu beschaffen. Nach den Wahlen 1932 wurde er Sekretär im Exekutivrat (URL: http://www.ucd.ie/archives/html/collections/fiannafail.htm, letzter Abruf am 5.2.2013).

940 Dermot Keogh und Andrew McCarthy weisen entschieden ein Ghostwriting von McQuaid an der Verfassung ab, vgl.: Keogh, Dermot/McCarthy, Andrew (Hrsg.): The making of the Irish Constitution 1937. Bunreacht na hÉireann, Cork 2007, S. 161.

941 Der vom Jesuiten-Orden herausgegebene *Irish Messenger* publizierte ab 1918 eine Reihe über die katholische Soziallehre, meistens verfasst von Father Lambert McKennan (1870-1956), siehe: Keogh, Dermot/O'Driscoll, Finfn: Ireland, in: Buchanan, Tom; Conway, Martin (Hrsg.): Political Catholicism in Europe, 1918 – 1965, Oxford 1996, S. 281–283.

942 Die konfessionellen Artikel wurden später von de Valeras Nachfolger Seán Lemass (FF) und seinem *„Committee for Constitutional Review“* sowie von den zweimaligen *Taoiseach* Garret FitzGerald (FG), der schon bei seinem Amtsantritt 1981 eine *"constitutional crusade"* ankündigte, überarbeitet, siehe: Downey, James: *Garret's ‚constitutional crusade' is still puzzling*, in: *Independent.ie* vom 30.12.2011 (URL: http://www.independent.ie/irish-news/garrets-constitutional-crusade-is-still-puzzling-26806498.html, letzter Abruf am 14.2.2013).
1995 setzte das Parlament eine *Constitution Review Group* (CRG) unter den Vorsitz von T.K. "Ken" Whitaker ein mit dem erklärten Ziel, die gesamte Verfassung (mit Ausnahme der Art. 2 und 3 ir. Verf.) „general zu überholen“, siehe: The Constitution Review Group: Report of the Constitution Review Group, Dublin 1996 und Ward, Alan J.: The Constitution Review Group and the ‚Exekutive State' in Ireland, in: *Administration*, 4/1996, S. 42–63.

Die Erstellung des Textes erfolgte nahezu im Arkanbereich, ein Unikum im internationalen Vergleich,[943] während an der Entstehung der 1922 entstandenen Verfassung des irischen Freistaates (*Saorstát Eireann*) ein All-Party-Gremium unter Michael Collins beteiligt war, das sich aus weiteren acht Fachmännern unterschiedlicher Berufe zusammensetzte.[944] Auch wenn die neue Verfassung eine Zäsur darstellt, so war nicht sie es, welche die Unterschiede zwischen dem Norden und den Süden der Insel zementierte. Die Teilung war bereits zementiert, angesichts der Tatsache, dass die Bevölkerung beider Teile des Landes auf ihren eingefahrenen Denkmustern beharrten.

Die Verfassung von 1937 war auf die gesellschaftliche und politische Struktur der südlichen 26 zugeschnitten und spiegelte die Sozialstruktur jener Jahre wider: Die irische Gesellschaft war kulturell in zwei Milieus gespaltenen: Sie schwankte zwischen einem *„am britisch-westlichen Modell ausgerichteten `Irish Enlightenment´"* und einen *„nationalistisch orientierten `Gaelic-Romanticism´"*, erstere durch *Cumann na nGaedheal*/(seit 1933) *Fine Gael*, letzteres von *Fianna Fáil* verkörpert.[945] Letztlich setzte sich die gälisch-katholisch-nationalistische Kultur auf Kosten der anglo-irischen, protestantisch-unionistischen Gegenkultur durch, was dem damaligen Meinungsklima entsprach und deswegen auf breite Zustimmung stieß.[946]

> *„Die Verfassung von 1937 bildete den Schlußpunkt einer Entwicklung, in der die Unterlegenen des Bürgerkriegs den irischen Staat zunächst eher unwillig akzeptierten, ihn dann regieren und ihn schließlich nach ihren eigenen Vorstellungen prägen."*[947]

---

943 Vgl. dazu: Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 170ff.

944 Kloevekorn nennt in diesem Zusammenhang drei zukünftige Richter am *Supreme Court* (Hugh Kennedy, James Murnaghan, John O´Byrne), den Physikprofessor Alfred O'Rahilly, den Geschäftsmann James Douglas, der spätere Generalgouverneur James MacNeill sowie Kevin O'Shiel, C.J. France und der Literat Darrell Figgis, der die Sitzungen leitete, vgl.: Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 21, FN 39.

945 Kloevelorn beruft sich dabei auf die von Jeffrey Praeger vorgenommene Kategorisierung, Praeger, Jeffrey: Building Democracy in Ireland. Political Order and Cultural Integration in a Newly Independent Nation, Cambridge 1986, S. 199-209, zit. n. Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 171, FN 4.

946 Kaum verwunderlich, wenn man bedenkt, wie katholisch de Valera selbst, *die* treibende Kraft hinter der neuen Verfassung, war. Vor dem Hintergrund de Valeras Herkunft und Werdegangs erscheinen bestimmte konfessionelle und nationalistische Entscheidungen, die er getroffen hatte, nachvollziehbarer. So z. B. wurde er wegen seiner Teilnahme an den Osteraufstand aufgrund seiner amerikanischen Geburt (in New York am 14. Oktober 1882) nicht hingerichtet. Seine Strafe wurde in lebenslange Haft umgewandelt; er wuchs in sehr bescheidenen Verhältnissen bei seinen Verwandten (Landarbeiter) in der Nähe von Limerick auf, war ein sehr frommer Katholik (er wurde im Gewand der Karmeliter begraben) und wurde politisch in der *Gaelic League* sozialisiert. Kloevekorn ergänzt de Valeras Portrait mit der Anekdote, dass seine Frau Sinéad auch Gälischlehrerein war, Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 32ff. Siehe auch: Zundel, Rolf: Irlands großer alter Mann. Ein weiser Entschluß. de Valera gab die Zügel der Regierung aus der Hand, in: *DIE ZEIT* vom 26. Juni 1959 (URL: http://www.zeit.de/1959/26/irlands-grosser-alter-mann, letzter Abruf am 11.2.2013).

947 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 173.
Der Kampf um die Unabhängigkeit hatte schon viel früher begonnen. Das irische Parlament hatte seine Eigenständigkeit im Jahre 1801 mit der Gründung des *„United Kingdom of Great Britain and Ireland"* verloren (*„Act of Union"*). D. h. beide Länder, Irland und Großbritannien, hatten ein einziges, gemeinsames Parlament in London, wohin Irland 28 auf Lebenszeit gewählte Vertreter (*Peers*) für das Oberhaus und 100 Abgeordnete für das Unterhaus entsandte. Versuche sowohl auf parlamentarischen Wege (*„Home Rule"*) als auch durch revolutionären Aktionen, den Status des Landes zu verändern, scheiterten vorerst. In den darauffolgenden Jahren, im Zuge der Katholikenemanzipation, wurden die Beschränkungen der Bürgerrechte der römisch-katholischen Bevölkerung Irland schrittweise aufgehoben, so dass dieser der Einzug ins Parlament gewährt wurde (*„Emancipation Act"*, 1829).
Mitte des 19. Jahrhunderts wurde der südliche Teil der Insel von der Hungersnot gebeutelt und der protestantische Norden von der Industriellen Revolution erfasst. Nachdem die nationalistischen Bewegungen während der Hungersnot (1845-1849) ins Stocken gerieten, wurden die *Irish Tenant Right League* (1850), die *Irish Republican Brotherhood* (1858) und die *Land League* (1879) gegründet mit dem Ziel ein irisches Parlament einzuführen und eine

Der eigentliche Wechsel wurde auch nicht durch die Verfassung markiert, sondern durch den Sieg der *Fianna Fáil* bei den Parlamentswahlen von 1932, bei der sie 51,9% der Stimmen errang.[948]

Nach dem Wahlsieg, der ihr die absolute Mehrheit der Mandate bescherte, konnte *Fianna Fáil* peu à peu viele partielle Verfassungsänderungen vornehmen wie die Abschaffung des Treueschwurs auf dem englischen König (ohne die Zustimmung des Senats), die Degradierung des Generalgouverneurs, die Abschaffung der Universitätswahlkreise, die gegen de Valera gestimmt hatten,[949] und schließlich die Ausschaltung des Senats. Für die Ausschaltung des Senats wurde im März 1934 ein entsprechender Gesetzentwurf eingereicht, der, trotz Widerstand des Senats, im Mai 1936 das Parlament passierte und Gesetzeskraft erhielt. Für die Degradierung des Generalgouverneurs nutzte de Valera die britische Abdankungskrise:[950] Er enthob durch den *External Relations Act* den britischen Monarchen sämtlicher Funktionen in Irland: Die Exekutivmacht wurde auf den Exekutivrat verlagert, die Legislativmacht auf den Parlamentsvorsitzenden. Ferner sollte eine De-Anglikanisierung des irischen Volkes erfolgen und Gälisch erste Amtssprache werden.

---

Selbstregierung Irlands im Vereinten Königreich durchzusetzen (*„Home Rule“*). Aus den *Home Rulern* (angeführt von Charles Stewart Parnell) entstand die *Irish Parliamentary Party* (IPP), die 1885 schon 56 Abgeordnete im englischen Unterhaus zählte. Gleichzeitig gründete Parnell, der selbst aus einer protestantischen Gutsherrenfamilie entstammte, zusammen mit Michael Davitt die *Irish National Land League* (*Conradh na Talún*) (1879), die gegen zu hohe Pachtzinsen, Zwangsvertreibungen und Unterdrückung durch die Großgrundbesitzer (*Landlords*) kämpfte. Zur Stärkung der IPP trugen auch die Veränderung des britischen Zensuswahlrechts (1867) und die Einführung der geheimen Wahl (1872) bei: Sie erhöhten die Zahl der Wahlberechtigten und verringerten den Einfluss der Großgrundbesitzer auf die Wahl. Der britische Premierminister William Ewart Gladstone (1809-1898), der sich schon außenpolitisch für die Bildung des italienischen Nationalstaates eingesetzt hatte, versuchte 1886 mit einem *Home-Rule*-Gesetz die Forderungen der irischen Nationalbewegung zu erfüllen. Allerdings führte sein Versuch zum Sturz seiner Regierung und zur Spaltung der Liberalen Partei, die in Gladstonianer, Parnelliten und Antiparnelliten zerfiel. Erst 1914 wurde ein Gesetz über die beschränkte irische Selbstregierung verabschiedet (*„Government of Ireland Act“*). Der Erlass des *Home Rule Acts* führte zum bewaffneten Widerstand der illegalen *Ulster Volunteers*, der sich die irische Bürgerarmee *Irish Volunteers* gegenüber stellte. Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurde die *Home Rule Act* sofort außer Kraft gesetzt. Währenddessen planten die *Irish Republican Brotherhood*, die sozialistische *Irish Citizens Army* und weitere bewaffneten Gruppierungen am Ostermontag 1916 die Unabhängigkeit gewaltsam herbeizuführen. Obwohl der Aufstand niedergeschlagen wurde, führten die harten Repressionsmaßnahmen der Briten nur zur Stärkung des Widerstandswillen und Nationalgefühls der Iren. Die 16 hingerichteten Anführer des Aufstands wurden zu Helden stilisiert.

Als die radikale *Sinn Féin* bei den Parlamentswahlen im November 1918 73 der irischen 105 Unterhaussitze errang, weigerte diese sich ihre Mandatssitze in Westminster wahrzunehmen und bildete ihr eigenes Parlament, den *First Dáil* (*An Chéad Dáil*), das in einer Unabhängigkeitserklärung die Ausrufung der Republik vom Jahre 1916 bestätigte. Noch am gleichen Tag brachten die *Irish Volunteers* (inzwischen IRA) zwei Männer der irischen Schutzpolizei *Royal Irish Constabulary* (RIC, *Constáblacht Ríoga na hÉireann*) in Soloheadbeg um. Der Anglo-Irische Krieg hatte begonnen. Nach zweieinhalb Jahren blutiger Kämpfe schlossen die irischen und britischen Streitkräfte im Juni 1921 einen Waffenstillstand, auf welchem einen Friedensvertrag folgte (6. Dezember 1921), der die bestehende Verbindung mit Großbritannien beendete und Irland den Dominionstatus innerhalb des Commonwealths zuerkannte. Siehe: Dietz, Bernhard: Die Macht der inneren Verhältnisse: historisch-vergleichende Entwicklungsforschung am Beispiel der "keltischen Peripherie" der Britischen Inseln, Münster 1999, S. 534ff.; Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard (Hrsg.): Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Europa, unter Mitarbeit von Dieter Nohlen, Berlin 1969 (1, Zweiter Halbband), S. 651ff.; Müller, Sven Oliver: Die Nation als Waffe und Vorstellung. Nationalismus in Deutschland und Großbritannien im ersten Weltkrieg (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 158), Göttingen 2002, S. 49ff.; Breuer, Rolf: Irland. Eine Einführung in seine Geschichte, Literatur und Kultur, Paderborn, S. 147. und Kossow, Annette: Irland, [8]2008 Dormagen, S. 22ff.

948 *Fine Gael* erreichte nur 33,3% und die Labour 10%. Zu den Referendumsergebnissen, siehe: Department of the Environment, Community and Local Government/Comhshaol Pobal agus Rialtas Áitiúil: Referendum Results. 1937-2012, Dublin 2012.

949 Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard (Hrsg.): Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Europa, unter Mitarbeit von Dieter Nohlen, Berlin 1969 (1, Zweiter Halbband), S. 665.

950 Diese wurde 1936 durch die Abdankung Königs Edward VIII ausgelöst, der auf den Thron verzichtete, um die zweifach geschiedene US-Amerikanerin Wallis Simpson zu ehelichen.

1937 wurde der Senat wieder neu eingeführt und mit ihm der sog. *Vocationalism.*[951] Dabei handelt es sich um ein (Senats-)Besetzungsmodus unter Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips der Enzyklika *Quadrogesimo Anno* von Papst Pius XI. (1931), wonach die Mehrzahl der Senatoren aus Auswahlgremien ernannt werden, die wiederum mit Kandidaten aus berufsständischen Organisationen besetzt sind (Art. 18 ir. Verf.).[952] Dies geschah in erster Linie damit die zweite Kammer kein Spiegelbild der ersten wurde und zweitens um größere Konflikte zwischen beiden Kammern zu vermeiden.

Da die Freistaatenverfassung bis 1936 so weitgehend verändert wurde und nunmehr revisionsbedürftig war (zum einen weil sie noch mit dem Anglo-Irischen-Vertrag verknüpft war,[953] zum anderen weil sie durch die per einfachen Gesetz hinzugefügten *Amendments* wie ein Flickenteppich wirkte), beauftragte Eámon de Valera, damals Präsident des Exekutivrates des irischen Freistaates, eine Neugestaltung derselben.[954] Überdies empfand de Valera die Vorgängerverfassung („Lloyd George Verfassung")[955] als

---

951 *„Vocationalism"* bezeichnet einen Korporatismus (von lat. *„corporatio"* = Körperschaft; die Einbindung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Organisationen in den sie betreffenden politischen Entscheidungsverfahren) durchtränkt von der Staatsphilosophie der katholischen Soziallehre (die eine Renaissance zwischen den Enzykliken *Rerum Novarum* (1891) und *Quadragesimo Anno* (1931) erfuhr). Unterstützt wurde das Konzept des korporatistischen Staates von der *Army Comrades Association* (ACA, *Cumann Chomrádaithe an Airm*), oder *Blueshirts* (*Na Léinte Gorma*) (1932-1933). Diese übernahm die Verteidigung der *Cumann na nGaedheal*-Versammlungen (als „Saalschutztruppe" sozusagen), nachdem de Valera nach seinem Amtsantritt als Regierungschef die Illegalität der IRA-Mitglieder aufhob und diese anfingen die ehemalige Regierungspartei *Cumann na nGaedheal* zu bedrohen. Selbst die Polizei, die der neuen Regierung unterstellt war, unternahm nichts dagegen. Während die IRA weiter Angst und Schrecken verbreitete, wurde die ACA, inzwischen *National Guard* (*An Garda Náisiúnta*), verboten. Als Reaktion darauf gingen die *Cumann na nGaedheal*, die *Blueshirts*-Bewegung und die kleine *National Centre Party*, welche die Interessen des Großbauertums vertrat, in der Fine Gael auf (3. September 1933).
Die *Cumann na nGaedheal*, die nach zwei verlorenen Parlamentswahlen in einer Art Identitätskrise steckte, erblickte in der Blueshirts-Bewegung eine Möglichkeit, ihr Stimmenpotential zu vergrößern. Die intellektuellen Köpfe dieser Bewegung, Prof. Michael Tierney (Dublin) und Prof. James Hogan (Cork), instruierten die *Cumann na nGaedheal* und verfassten ein Positionspapier für die neue *Fine Gael*. Sie erhofften sich aber auch durch diese Koalition Teil des politischen Systems zu werden („*it´s a way to integrate the movement in the state machine*"). Obwohl die *Blueshirts* faschistische Züge adaptierten, blieb *Fine Gael* stets eine konservative, parlamentarische Partei. Die Köpfe der *Blueshirts* betonten mit Nachdruck, der irische Korporatismus sei keine Begleiterscheinung des Faschismus wie im italienischen, spanischen oder portugiesischen Fall. Vielmehr erblickten sie in ihm ein Ausdruck für die religiöse Identität Irlands und ein Unterscheidungsmerkmal von Großbritannien. *„Tierney boasted that corporatist ideas were being discussed and adopted across Europe, but reassured the Irish that Ireland would not come to corporatism by the same path as Italy, nor needed it be associated with fascism, dictatorship or totalitarism. […] There would be no constitutional overhaul, as in Italy, and no revolution. Whereas Mussolini´s corporatism was an Italian response to Italian circumstances, Ireland would come to corporatism through the constitutional process. The corporatist idea was not the monopoly of one country and was not tied up with totalitarism or fascism."*, siehe: White, Martin: The Greenshirts. Fascism in Irish Free State. 1935-1945, London 2004, S. 202f. sowie Schieder, Theodor/Albertini, Rudolf von (Hrsg.): Handbuch der europäischen Geschichte (Bd. 7), Stuttgart [3]1996, S. 764.

952 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 24, FN 78.
Zu diesem Zweck wurde später eine aus 25 Vertreter des Klerus, der Universitäten und anderen Berufsständen zusammengesetzte *The Commission on Vocational Organisation* (1939-1944) kreiert, *"endeavoured to examine the entire organisation of Irish social and economic life and attempted to present a master plan for a new structure of governance for Irish society."*, siehe: Morrissey, Thomas J.: Review. Vocationalism and Social Catholicism in Twentieth-Century Ireland. The Search for a Christian Social Order by Don O'Leary, in: *The Catholic Historical Review*, 1/2002, S. 150–153, hier: S. 151.

953 Die Ratifizierung erfolgte damals auf der irischen Seite durch den (von den Briten nicht anerkannten) *Dáil Éireann* und auf britischer Seite (als Gesetzesvorschlag des südirischen Unterhauses) durch beide Häuser und den König.
Das südirische Unterhaus (*House of Commons of Southern Ireland*) mit ihren 128 Parlamentariern wurde 1920 offiziell durch den *Government of Ireland Act* gewählt.

954 Technisch gesehen handelte es sich lediglich um ein *„large amendment to the 1922 constitution"*, siehe: Gallagher, Michael: Referendum Campaigns in Ireland. Paper presented at the 8th international SISE Conference on „Le campagne elettorali", Venedig 18.-20. Dezember 2003, S. 3 (unveröff. Manuskript).

955 Zum politischen Profil David Lloyd Georges, britischer Premierminister während des Ersten Weltkrieges, siehe: Westermann, Sabine: Lloyd George und die irische Frage. 1880 - 1922. Liberaler Politiker im Übergang vom 19. bis zum 20. Jahrhundert (British Studies, 2), Hamburg 2000, S. 362ff.

von außen aufoktroyiert und forcierte deswegen auch eine Annahme der neuen Verfassung durch das Volk. Das Referendum sollte seiner Ansicht nach den republikanischen Gedanke stärken.[956]

Der Volksentscheid sollte eine Absicherung sein, zumal die Regierung und die Autorität des Staates beim Volk laut Verfassung liegen sollte. Allerdings war die Abstimmung mit den Parlamentswahlen gekoppelt, da de Valera fürchtete, ein Plebiszit allein (und sogar noch das erste in der irischen Geschichte) würde die Bevölkerung nicht an die Urnen locken: *„The only reason that an election was due, of course, was because De Valera chose it to be due. He need not have gone to the country for another six months. Nor need he have linked the referendum with the election.“*[957]

Aus dem Blickwinkel der Freistaatenerfassung war die Rechtmäßigkeit des Inkrafttretens der neuen Verfassung fragwürdig, da sie anders als andere Verfassungsänderungen nicht wie vorgeschrieben per einfachem Gesetz, sondern per Referendum gebilligt wurde und die alte Verfassung eigentlich nie als eigenständiges Dokument angenommen wurde.

In der Vorgängerverfassung wurde sogar hinsichtlich eines Referendums vorgebaut: die Art. 47 und 50 der Verfassung des Irischen Freistaates legten die Prämissen sowohl für das Referendum als auch für die Gesetzesinitiative fest.[958] Demnach hätte die Anfrage von 2/5 der Mitglieder des *Dáil Éireann* oder der Mehrheit des *Séanad Éireann* gereicht, um ein Gesetz - bis spätestens sieben Tage nach dessen Verabschiedung - „auf Eis zu legen“, so dass es dem Volk – wenn innerhalb 90 Tage 3/5 des Senats oder eine Petition, die von 1/20 der registrierten Wähler getragen wurde, dies verlangten - zur Abstimmung vorgelegt werden konnte (Art. 47 ir. Freistaatenverf.).[959] Art. 50 der irischen Freistaatenverfassung regelte Verfassungsänderungen, die durch beide Parlamentskammern per einfachem Gesetzentwurf durchgeführt werden konnten.[960]

---

956 Abgesehen davon eignete sich die protestantische, nicht-kodifizierte (*„a system of laws, customs and conventions“*) und die parlamentarische Suprematie absolut setzende Verfassung Englands einfach nicht für die Bedürfnisse eines katholischen, nach Selbstbestimmung strebenden Staates, siehe: Westermann, Sabine: Lloyd George und die irische Frage. 1880 - 1922. Liberaler Politiker im Übergang vom 19. bis zum 20. Jahrhundert (British Studies, 2), Hamburg 2000, S. 5, FN 12.

957 Lee, Joseph: Ireland 1912-1985, Cambridge 1993, S. 211, zit. n. Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 145, FN 193.

958 Für deren Einführung hatte sich bereits *Sinn Féin* im April 1919 stark gemacht, vgl.: Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 77.

959 Art. 47 ir. Freistaatenverf.: *„Any Bill passed or deemed to have been passed by both Houses may be suspended for a period of ninety days on the written demand of two-fifths of the members of Dáil Eireann or of a majority of the members of Seanad Eireann presented to the President of the Executive Council not later than seven days from the day on which such Bill shall have been so passed or deemed to have been so passed. Such a Bill shall in accordance with regulations to be made by the Oireachtas be submitted by Referendum to the decision of the people if demanded before the expiration of the ninety days either by a resolution of Seanad Eireann assented to by three-fifths of the members of Seanad Eireann, or by a petition signed by not less than one-twentieth of the voters then on the register of voters, and the decision of the people by a majority of the votes recorded on such Referendum shall be conclusive. These provisions shall not apply to Money Bills or to such Bills as shall be declared by both Houses to be necessary for the immediate preservation of the public peace, health or safety.“*

960 Art. 50 ir. Freistaatenverf.: *„Amendments of this Constitution within the terms of the Scheduled Treaty may be made by the Oireachtas, but no such amendment, passed by both Houses of the Oireachtas, after the expiration of a period of eight years from the date of the coming into operation of this Constitution, shall become law, unless the same shall, after it has been passed or deemed to have been passed by the said two Houses of the Oireachtas, have been submitted to a Referendum of the people, and unless a majority of the voters on the register shall have recorded their votes on such Referendum, and either the votes of a majority of the voters on the register, or two-thirds of the votes recorded shall have been cast in favour of such amendment. Any such amendment may be made within the said period of eight years by way of ordinary legislation and as such shall be subject to the provisions of Article 47 hereof.“*

Diese Verfassung hätte innerhalb der ersten acht Jahre (später 16 Jahre) nach ihrer Ratifizierung durch einfache Mehrheit beider Kammern angefochten werden können. Die Annahme der neuen Verfassung kam dem zuvor.[961]

Die Grundüberlegung der damaligen Verfassungsväter, direktdemokratische Elemente zu berücksichtigen, rührte daher, dass ihnen zufolge *„das britische System das Kabinett gegenüber dem Parlament und der Vetokontrolle durch das Volk zu stark betonte."*[962] Allerdings fanden beide keine Anwendung und in der neuen Verfassung nicht einmal mehr Widerhall. Das lag daran, dass im Jahre 1927 eine Volksinitiative angestrengt wurde, weil Abgeordneten, die nicht den Loyalitätseid leisten wollten, den Zutritt zum Parlament verweigert wurde und somit von der parlamentarischen Arbeit ausgeschlossen wurden. De Valera „wahrte den Schein", indem er den Eid als leere Formel betrachtete und ihn dennoch leistete.

Die heute noch gültige irische Verfassung (*Bunreacht na hÉireann*) wurde durch ein Plebiszit (mit 56,5% Ja-stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 75,8%) am 1. Juli 1937 angenommen. Sechs Monate später (29. Dezember desselben Jahres) trat sie in Kraft.[963]

Die Verfassung von 1937 lehnte sich maßgeblich am Anglo-Irischen-Vertrag (6. Dezember 1921) an (und die Ausgestaltung des irischen Staates staatstechnisch an das britische Regierungssystem). Sie unterschied jedoch sich in mehreren Punkten von der „britischen" Verfassung und etabliert(e) eine unabhängige, repräsentative demokratische Regierung mit selbstbestimmter Bevölkerung (Art. 1 ir. Verf.). Sie sah die Dreiteilung der Gewalten und Volkssouveränität (beides Art. 6 ir. Verf.),[964] einen direkt gewählten Präsidenten, anstelle des abgeschafften Generalgouverneurs,[965] ausgestattet mit Machtbefügnissen zeremonieller Natur (Art. 12 ir. Verf.)[966] sowie einen Premierminister (Art. 28 ir. Verf.), ein aus zwei Kammern bestehendes nationales Parlament (Art. 15 und 16 ir. Verf.), eine unabhängige Gerichtsbarkeit (Art. 34 ir. Verf.), deren „Kontrollradius" weit über die Grenzen der eigenen Jurisdiktion reicht(e) und somit Kontrolle über die anderen Staatsorgane ausüben darf, rechtlich gesicherte und durchsetzbare Grundrechte für den Einzelnen (Art. 40-44 ir. Verf.), Grundsätze der Sozialpolitik als allgemeine Richtschnur für das *Oireachtas* (Art. 45 ir. Verf.)[967] sowie das verfassungsändernde Referendum (Art. 46 ir. Verf.) vor.

Die *Bunreacht* legte die Staatsform nicht auf eine Republik fest, obwohl sie viele republikanische Aussagen beinhaltete (wie die Volkssouveränität), erklärte den Präsidenten nicht zum Staatsoberhaupt und

---

961 MacMillan, Gretchen: The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland, in: *Political Studies* (1992), XL, S. 67-78, hier: S. 69, FN 2.

962 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 76.

963 Bei den parallel abgehaltenen Parlamentswahlen erreichte Eamon de Valeras *Fianna Fáil* 49,7 %, W.T. Cosgraves *Fine Gael* 34,78% und William Nortons *Labour Party* 9,42%.
Die Abweichung zwischen den abgegebenen Abstimmungs- und Wahlzetteln ist vernachlässigbar: Für das Referendum wurden 1.322.771, bei der Wahl 1.324.449 Stimmen abgegeben, siehe: Gallagher, Michael: Irish elections 1922-44. Results and analysis. (Sources for the study of Irish politics, 1), Limerick 1993, S. 207 und Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 160ff.

964 Da alle Macht der Regierung *„nächst Gott, von den Menschen"* entstammt (Art. 6 ir. Verf.).

965 Wohlbemerkt: Kein Staatsoberhaupt, sondern ein *„Präsident der Vorrang gegenüber allen anderen Personen innerhalb des Staates"* hat (Art. 12 ir. Verf.).

966 Der Präsident kann überdies jede Gesetzesvorlage an den Obersten Gerichtshof zur Entscheidung darüber verweisen, ob sie verfassungskonform ist (Art. 26 ir. Verf.).

967 Vgl. MacMillan, Gretchen: The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland, in: *Political Studies* (1992), XL, S. 67-78, hier: S. 70.

änderte den Namen des Freistaates auf *„Éire“*. Sie wurde gleichzeitig in gälischer und in englischer Sprache entworfen mit dem Ergebnis, dass die irische Version den Vorrang hat(te), in jenen Punkten, die inhaltlich voneinander abweichen.[968] Dennoch blieb der Status des Landes bis 1949, d.h. bis zum Austritt aus dem Commonwealth durch die Aufhebung des *External Relations Act*,[969] unklar: Der König und der Präsident waren beide auf vornehmlich zeremonielle Funktionen beschränkt.

Die neue Verfassung verwies auch nicht mehr auf den britischen Gesetzeskorpus und erklärte in Art. 48 ir. Verf. dass die *Constitution of the Irish Free State Act* und der *Irish Free State* (*Saorstát Éireann*) *Constitution Act* nunmehr ihre Gültigkeit verloren hatten. Als höchstes Gesetz Irlands darf die Verfassung nur durch das höchste Gericht, den *Supreme Court*, ausgelegt werden. Dieses hält sich zudem das Recht vor, Parlamentsgesetze für ungültig erklären zu lassen, wenn sie diese für verfassungswidrig hält.

Einen Rückschritt gegenüber der Vorgängerverfassung stellten die Artikel über die wirtschaftliche und gesellschaftliche Position der Frau dar.[970] Die Autorschaft jener patriarchalisch geprägten Artikel ging auf den Anhänger der Soziallehre McQuaid zurück. Bedauerlicherweise war sein konservatives und traditionelles Frauenbild damals dominierend, die von ihm verfassten Artikel, welche die Geschlechtsvormundschaft über die Frau und deren rechtliche Unselbständigkeit bekräftigten, reflektierten nur den damaligen gesellschaftlichen Konsens.

Nach ihrer Fertigstellung stieß die neue Verfassung auf Ablehnung. Besonders de Valera bekam viel Gegenwind von der oppositionellen *Fine Gael*, die bereits in der Senats-Kommission eine abstentionistische Position eingenommen hatte. *Fine Gael* weigerte sich „de Valeras Verfassung“ zu akzeptieren, nicht nur weil diese eindeutig „Dev“s persönliches Werk war, sondern auch weil sie als Erfüllung der *Fianna Fáil*-Programmatik offen kommuniziert wurde. Im *Daíl* wurde sie dennoch in der abschließenden Abstimmung immerhin mit 62 zu 48 Stimmen angenommen.[971] Nichtsdestotrotz wurde sie zum Wahlkampfthema, da die Wahlen zum 9. *Dáil* und das Referendum am gleichen Tag abgehalten wurden, und Verfassung und Tagespolitik schwer voneinander zu trennen waren.

Die Verfassung verlor diese Brisanz alsbald, als der „Konsenskandidat“ Douglas Hyde zum ersten Präsidenten gewählt[972] und der seit 1933 bestehende Handelskrieg mit den Briten beigelegt wurde.[973]

---

968 *Art. 63 Transitory Provisions of the Constitution of Ireland* (1937): *„In case of conflict between the Irish and the English texts, the Irish text shall prevail.“* Zu den sprachlichen Unterschieden beider Texte, siehe die Synopse: ÓCearúil, Micheál/ÓMurchú, Máirtín (Hrsg.): Bunreacht na hÉireann. A study of the Irish text, Baile Átha Cliath 1999, S. 674ff.

969 Die Unabhängigkeit war ab dem 18. April 1949 rechtskräftig. Zuvor, d.h. seit dem 6. Dezember 1921, hatte das Land den Status eines *Dominions*.

970 Diese waren Art. 9 (Staatsbürgerschaft), Art. 16 (Wahlrecht), Art. 40.1 (Grundrechte), Art. 41.2.2 (Familie) und Art. 45.4.2 (Sozialpolitik) ir. Verf, vgl.: Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 146.

971 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 145.

972 Douglas Hyde (1860-1949) war der Gründer der Gaelic League (1893), der er auch bis 1915 als Präsident vorstand, er war zudem Professor für moderne Sprachen in New Brunswick (Kanada) und Dublin und von 1938 bis 1945 der erste Präsident Irlands. Ausführlich zu Hyde, siehe: Dunleavy, Janet Egleson/Dunleavy, Gareth W.: Douglas Hyde. A Maker of Modern Ireland, Berkeley 1991 (URL: http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft2w1004tq;brand=ucpress, letzter Abruf am 7.2.2013).

973 Der „Anglo-Irischen Freihandelsvertrag“ beendete 1938 den seit 1933 andauernden *Irisch-britischen Zoll- und Wirtschaftskrieg*. Dies geschah durch eine einmalige Zahlung in Höhe von 10 Millionen Pfund an Großbritannien und die Rückgabe der *Treaty Ports* (Berehaven und Queenstown sowie der Meeresarm Lough Swilly) an den irischen Freistaat. Der Handelskrieg wurde von den Iren initiiert als Vergeltungsmaßnahme gegen der ihnen auferlegten jährlichen Landpacht (*„land annuities“*), den Import-/Export-Beschränkungen und den extrem überhöhten Zöllen, die sie übrigens mit gleichen Auflagen erwiderten.

### 10.2.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler

Die Parteipolitischen Vetospieler unterteilen sich in Vertragsbefürworter und -gegner des Anglo-Irischen Vertrags, was in Tsebelis' Jargon bedeutet, dass die Vertragsbefürworter, d.h. diejenigen, die den Freistaat unter der englischen Krone befürworteten, den *Status Quo* verteidigten im Gegensatz zu den Vertragsgegnern, die diesen ändern wollten.

Bei den Parlamentswahlen am 16. Februar 1932 musste *Cumann na nGaedhael*, Sinnbild der Verteidigung des Vertrages, ihre Führungsposition im Abgeordnetenhaus an *Fianna Fáil* abtreten,[974] die fortan mit 72 errungenen Sitzen ein Minderheitenkabinett stellte.[975] Bei der ersten Versammlung der 153 Mitglieder des neugewählten *Dáils* (9. März 1932) wurde de Valera mit 81 Stimmen (dank der Unterstützung der *Labour Party*) zum neuen Regierungschef gewählt. Da er die Verfassungspolitik kontrollieren wollte, ohne einen weiteren Minister hinzuziehen zu müssen, übernahm er neben dem Amt des *Taoiseach* auch den Posten des Außenministers.[976] Dieser Wahlsieg verhalf *Fianna Fáil* dazu, schrittweise das Land in die faktische Souveranität zu führen (als Einlösung des Wahlversprechens). So setzte de Valera für seine Autarkiepolitik die Abschaffung des Treueeides gegenüber dem britischen Monarchen durch,[977] hob das noch bestehende Appellationsrecht an den britischen *Privy Council* auf und beschnitt die Rechtsstellung des britischen Generalgouverneurs.

De Valeras (Konfrontations-)Kurs stieß selbstverständlich auf heftigen britischen Widerstand, der sich unmittelbar in einem *„Economic War“* (1933-1938) entlud. Dieser Handelskrieg mit Großbritannien konsolidierte aber nur noch mehr de Valeras Stellung.[978] Die Beilegung des Konflikts (bzw. die drei Übereinkommen mit den Briten am 25. Juni 1938) ermöglichte Irland während des Zweiten Weltkrieges ihre Neutralität zu wahren. Innenpolitisch musste de Valera trotz der Unterstützung der *Labour Party* besonnen handeln: Viele *civil servants* waren direkt nach dem *Treaty* eingestellt worden und waren seinem Vorgänger W. T. Cosgrave loyal gewesen.[979] Nachdem sich aber herausgestellt hatte, dass keine Massenentlastungen stattfinden würden, beruhigte sich die Situation in der zentralen Staatsebene.[980]

---

974 *Cumann na nGaedhael*, die bereits bei den Parlamentswahlen 1923 und 1927 die Mehrheit der Sitze gewann, erhielt 1932 nur noch 57 Mandate, siehe: Bartlett, Thomas: Ireland. A history, Cambridge/New York 2010, S. 433 und Sinnott, Richard: Irish voters decide. Voting behaviour in elections and referendums since 1918, Manchester 1995, S. 123f.

975 Die *Labour Party* konnte 7, die *Farmers´ Party* drei und die Unabhängige Partei 14 Abgeordnete stellen, Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 37, FN 1.

976 Genauso wie Konrad Adenauer in Deutschland. Allerdings mussten in Irland diese zwei Ämter nicht notwendigerweise von derselben Person ausgeübt werden: Unter de Valeras Vorgänger W. T. Cosgrave bekleideten das Amt des Außenministers Desmond FitzGerald (1922-1927) und Patrick McGilligan (1927-1932), siehe: Schütz, Wilhelm W.: Das neue Regime de Valera, in: *DIE ZEIT* vom 19.7.1951 (URL: http://www.zeit.de/1951/29/das-neue-regime-de-valera, zuletzt geprüft am 20.2.2013).

977 Das Gesetz zur Abschaffung des Eides (*Constitution (Removal of Oath) Bill*, 1932) sah die Streichung des Art. 17 ir. Freistaatenverf., der *Repugnacy Clause* in Sektion 2 des *Free State Constitution Acts* und der Worte *„within the words of the scheduled Treaty“* in Art. 50 ir. Freistaatenverf. vor. Allerdings trat es erst 18 Monate später in Kraft, siehe: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 38f.

978 Der Erfolg gab ihm Recht: Bei den folgenden Parlamentswahlen (24. Januar 1933), gewann de Valeras Partei 77 Sitze, während Cosgraves *Fine Gael*, die Nachfolgepartei von *Cumann na nGaedhael*, lediglich 48 *Daíl*-Sitze auf sich vereinen konnte.

979 Mit *Civil Service* (*An Stát-sheirbhís*) intendiert man *„the staff serving in the Department of the Taoiseach (Prime Minister) and a number of Departments of State“*, somit ist der Beamtenbegriff sehr eng gefasst und betrifft nur die zentrale Staatsebene, vgl.: Demmke, Christoph: Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): New Public Service. [2]2011 Wiesbaden, S. 55–84, hier: S. 59.

980 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 37.

Für die Opposition waren die Möglichkeiten, die Umgestaltung Irlands in eine Republik zu verhindern, relativ begrenzt, da diese selbst veranlasst hatte, die ursprüngliche achtjährige Periode, während der die Verfassung durch einfache Mehrheit geändert werden konnte, auf 16 Jahren auszudehnen.[981] Dadurch waren die Oppositionsparteien als Vetospieler praktisch ausgeschaltet.

Mit dem Verfassungsplebiszit, das aufgrund der zu diesem Zeitpunkt nicht notwendigen Bestätigung durch das Volk als Vetospielerreferendum und nicht als obligatorisches Referendum zu werten ist (da eine Verfassungsänderung zu diesem Zeitpunkt auch mit einfacher Mehrheit durchgeführt werden konnte), wollte de Valera die faktisch mittlerweile bestehende nahezu vollständige Unabhängigkeit symbolisch stärken. Eine Vetoposition anderer Parteien gab es dabei nur eingeschränkt, vor allem bei der Fortexistenz des Senats, in dem die Opposition zu Beginn der 30er Jahre noch die Mehrheit hatte.[982]

Ein weiterer Schachzug de Valeras war die Ausschaltung des Senats als Vetospieler, in dem die Opposition über eine komfortable Mehrheit verfügte. Nachdem sich die Gesetzesnovelle über die Abschaffung des Loyalitätseids insgesamt über zwei Jahre aufgrund der vom Senat praktizierten Obstruktionspolitik hingezogen hatte und das gegen die *Blueshirts* gerichtete *„Wearing of Uniforms (Restrictions) Bill“* vom Senat abgeschmettert wurde, leitete de Valera ein entsprechendes Gesetz zur Abschaffung desselben in die Wege.[983] Der *Seanad,* der ohnehin nur über ein suspensives Veto verfügte, konnte das Gesetz nicht verhindern. Am 29. Mai 1936 trat es dann in Kraft. Dadurch war eine parteipolitische Vetoposition von *Fine Gael* zeitweilig nicht mehr vorhanden.

Zeitweilig, weil de Valeras Abneigung nicht dem Zwei-Kammer-System per se galt, sondern lediglich dem Senat, der in einer bestimmten Konstellation seine Gesetzesvorhaben abgelehnt hatte. So kam es, dass er ein Jahr später die oppositionelle *Fine Gael*, die schon immer die Existenzberechtigung des Senats verteidigt hatte, „auf´s Boot nehmen“ musste, um die Verfassung auf eine politisch breitere Basis zu stellen.[984] Durch die erneute Errichtung des Senats (*„Second Seanad“*) konnte die Opposition tatsächlich Zugeständnisse erwirken.[985]

### 10.2.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit

Aufgrund der Entscheidungsregel für die Änderung der Verfassung wird die Regierung mit ihrer Mehrheit zum zentralen internen Vetospieler. Nach einer Reihe von Verfassungsänderungen ist es die symbolische Wirkung einer neuen Verfassung, welche die republikanische Staatsform zementiert. Dabei wird die neue Verfassung vor allem in der Exekutive und hier vor allem in den Geschäftsbereichen des Premierministers erarbeitet, nicht durch ein parlamentarisches Organ oder einen hierfür gewählten Verfassungsrat. Während de Valera zunächst eine größere Änderung der bestehenden Verfassung favorisierte und hierfür 1934 eine vierköpfige Kommission aus Mitarbeitern der Exekutive berief (die sich

981 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 38.

982 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 44.

983 Am 18. April 1934 brachte de Valera das *Constitution (Amendment No. 24) Bill* ein, siehe: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 45.

984 Die neue Verfassung galt als De Valeras Verfassung, dementsprechend wurde sie von *Fianna Fáil* unterstützt und von *Fine Gael* bekämpft. Siehe auch: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 62ff.

985 Der neue Senat stellte sich als eine korporatistische Vertretung mit einem suspensiven Veto von nur drei Monaten dar, der trotz aller Bemühungen parteipolitisch dominiert blieb.

aus ursprünglichen Vertragsbefürwortern zusammensetze)[986], entschloss er sich im Verlauf der Jahre 1934-35 dazu, einen vollständigen Verfassungsentwurf erarbeiten zu lassen.[987] Der gesamte Prozess der Ausarbeitung der Verfassungsartikel erfolgte ausschließlich durch Beamte, die dem Ministerpräsidenten persönlich unterstellt waren. Das Kabinett und die übrigen politischen Kräfte wurden von diesem lediglich hinzugezogen.[988]

Bei der Verfassungsdebatte im *Daíl* konnte de Valera angesichts seiner komfortablen Regierungsmehrheit, der Parteidisziplin innerhalb seiner *Fianna Fáil* und der mangelnden Geschlossenheit der Opposition auf einen sicheren Ausgang der parlamentarischen Debatte setzen.[989] Kohärent mit dieser Haltung dominierte de Valera die Szene, indem er allein die Diskussion mit der Opposition führte, während seine Parteianhänger kritiklos schwiegen. Aber auch die ansonsten wortgewaltige Parteiführung *Fine Gaels* hielt sich mit Beiträgen zurück. Die einzigen, die das Wort ergriffen, waren die führenden Juristen der Partei, John A. Costello[990] und Patrick McGilligan. *Fine Gael* lehnte eine zweite Lesung ab, zum einem weil sie keinen Anlass für eine neue Verfassung sah, zum anderen weil diese ihrer Ansicht nach *„keine Basis für die nationale Einheit“* biete.[991]

Auch wenn die nationale Einheit zentrales Thema der inhaltlichen Auseinandersetzung im *Daíl* war, entzündeten die umstrittenen Art 2 und 3 ir. Verf. weniger die Gemüter als das Amt des Präsidenten, die eigentliche Neuerung der Verfassung.[992] In der zweiten parlamentarischen Lesung (11.-13. Mai)[993] sprach sich *Fine Gael* am entschiedensten gegen diese Verfassungsartikel aus. Die Stellung und Befugnisse des Präsidenten bargen für die Opposition die Gefahr einer Diktatur, zumal sie de Valera auch Ambitionen unterstellte, dieses Amt bekleiden zu wollen.[994]

De Valera versuchte, die Bedenken auszuräumen: Er betonte die Rolle des Präsidenten als Hüter der Verfassung und versicherte genügend Kontrolle auf das Präsidentenamt auch seitens des *Council of State*. Die Tatsache, dass die Mitglieder des *Council of State* teilweise vom Präsidenten selbst ernannt wurden und dieser nicht einmal verpflichtet war, deren Ratschläge zu folgen, schürte nur noch mehr die Zweifel und das Misstrauen der Opposition, die sich in ihrem Vorwurf des Machtmissbrauchs bestätigt sah. Als Entgegenkommen wurden lediglich die Amtszeiten des künftigen Präsidenten auf zwei be-

---

986 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 46.

987 Am 2. Mai 1935 beauftragte er den juristischen Berater im Außenministerium, John Hearne, mit der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs, ebd. S. 52. Die Wahl eines Beamten im Außenministerium, das von de Valera geführt wurde, verdeutlicht dessen Absicht, den Verfassungsprozess möglichst eng selbst zu überwachen.

988 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 69 ff.

989 Zwischen dem 11. und 13. Mai 1937 erhielt die Verfassung ihre zweite Lesung; am 25. Mai begann die nächste Sitzung (*Committee Stage*), in der die Verfassung detaillierter besprochen werden sollte; am 9. Juni begann dann der *Report Stage* und am 14. Juni fand die Abschlussdebatte statt, siehe: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 130.

990 John Aloysius Costello (1891-1976) war während Cosgraves Amtszeit zuerst Assistent im Büro für Rechtsfragen der provisorischen Regierung des Irischen Freistaates (1922), danach Assistent des ersten Generalstaatsanwaltes des Freistaats (1922) und schließlich selbst Generalstaatsanwalt (1926). Er wurde zweimal Ministerpräsident: von 1948 bis 1951 und von 1954 bis 1957.

991 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 130.

992 Demnach gilt dieser als *primus inter pares*, auch wenn er in der Verfassung nicht als Staatsoberhaupt bezeichnet wird, er darf Parlamentssitzungen einberufen, sich aber auch weigern, das Parlament im Falle eines Vertrauensverlustes des Ministerpräsidenten aufzulösen und Gesetze für eine Prüfung der Verfassungskonformität dem *Supreme Court* überweisen. Darüber hinaus kann er auf Weisung der Regierung noch weitere Pflichten übernehmen.

993 Die „erste“ Lesung (März 1937) bestand in der Ankündigung des Gesetzes.

994 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d´Irlanda, in: Caciagli, Mario/Uleri, PierVincenzo (Hrsg.): Democrazie e referendum, Rom/Bari 1994, S. 180-204, hier: S. 184.

schränkt.[995] Als es dann zur abschließenden Abstimmung im *Daíl* kam (14. Juni), die mit 48 zu 62 Stimmen ausfiel,[996] hatte *Fine Gael* vertreten durch W. T. Cosgrave keine Einwände zu diesen Punkt der Verfassung vorzubringen.[997] Er bemängelte jedoch die Verfassung als reine Parteimaßnahme *Fianna Fáils*, die eine Beteiligung der Opposition ausgeschlossen hatte. Diese Argumente wurden im *Daíl* nicht vorgebracht, dafür umso mehr im Wahlkampf.

Vom *Daíl* wurde der Regierungsentwurf der Verfassung letztendlich unterstützt und einem Plebiszit (das auch – im Gegensatz zu dem in der Verfassung verankerten Referendum – als Plebiszit bezeichnet wird) unterstellt, nicht entsprechend dem Referendumsrecht der Freistaatsverfassung.

### 10.2.4 Interne Vetospieler: Die Kirche

Als Vetospieler kann die katholische Kirche nur bedingt zählen. Zwar hatte de Valera aus seinem Glauben nie einen Hehl gemacht, dafür gesorgt, dass „Kirchenväter" die konfessionellen Artikel der Verfassung überarbeiteten, und auch war er bereit, die Stellung der Katholischen Kirche in der Verfassung zu stärken, dennoch wollte er nie den Katholizismus zur Staatsreligion erheben. Er brauchte lediglich das *Placet* der Kirche, um sein Vorhaben, also die Verfassung, ohne zusätzliche Anfeindungen durchzusetzen. Während des Bürgerkrieges hatte die katholische Kirche eindeutig Stellung zugunsten der Vertragsbefürworter bezogen und infolgedessen den Vertragsgegnern die Sakramente verweigert.

Als bekannt wurde, dass de Valera intensiv an einer Neufassung der Verfassung arbeitete, boten Geistliche unterschiedlicher Konfession ihre Dienste an, darunter der Jesuitenpater Edward Cahill. Der tatsächliche Einfluss von Cahill, der ansonsten eher Verbindungen zu *Fine Gael* pflegte, war vergleichsweise gering gegenüber jenem des Dubliner Erzbischofs McQuaid, dem de Valera zeitlebens auch privat sehr verbunden war. Cahill steuerte die Präambel und sechs Artikel zu den Themen Religion, Ehe, Familie, Erziehung, Privateigentum, Presse- und Redefreiheit bei, diese wurden aber - anders als die Ergänzungen McQuaids - nur indirekt übernommen.[998]

McQuaids Beitrag hingegen, der sich deutlich in der konfessionellen Prägung des Religions- und der Grundrechtsartikel sowie jener über Familie, Erziehung und Privateigentum zeigt, wurde bis auf minimale Formulierungsänderungen vollständig in die Verfassung integriert. Seine „Neuerungen" waren allerdings allesamt Anleihen aus päpstlichen Enzykliken.[999]

Die katholische Dominanz war somit in der neuen höher als in der Vorgängerverfassung, auch wenn der liberale Grundtenor überwiegen sollte: Der Führungsanspruch der Katholischen Kirche wurde her-

---

995 *„He is there to guard the people´s rights and mainly to guard the Constitution. His funktions are not dictatorial character; there are functions rather of a judicial nature in connection with legislation." und weiter: „The powers of the President are well defined and clear. There are powers in the executive domain, in the legislative domain. The powers in the executive domain are clearly limited. They are limited by the fact that he acts on the advice of the President of the Executive Council or of the Government."*, vgl.: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 138f.

996 Für die Verfassung stimmte eine geschlossene *Fianna Fáil*, dagegen *Fine Gael* und *Labour*, wobei letztere bei der Abstimmung mit nur drei Abgeordneten vertreten war, Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 144f.

997 Praktisch wurden die Argumente der oppositionellen *Fine Gael* von de Valera durchweg vom Tisch gefegt, selbst wenn die Opposition bessere Argumente vorzubringen hatte. De Valera reagierte stets mit gekränkte Eitelkeit, wenn sein Werk angegriffen wurde, siehe: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 144f.

998 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 76ff und 82.

999 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 89 ff.

ausgehoben, die Formulierung der Grundrechte gibt der öffentlichen Moral einen höheren Stellenwert (bis hin zur Zensur), das Scheidungsverbot ist Gegenstand der Verfassung und die Sozialen Rechte orientieren sich stärker an der katholischen Soziallehre.[1000] Dennoch ließ de Valera zu keiner Zeit die Federführung bei der Erarbeitung aus der Hand. Um sich abzusichern und einem möglichen Boykottaufruf der irischen Bischöfe vorzubeugen, schaltete de Valera (noch in der Erarbeitungsphase der Religionsartikel) den Vatikan ein und bat diesen um Stellungnahme zu seinem Verfassungsentwurf.[1001] Verständlicherweise fürchteten die irischen Bischöfe eine stärkere Einmischung Roms, da der Vatikan bereits in Italien während des *Risorgimento* an Boden verloren hatte – in jeder Hinsicht. Dazu kam es aber nicht: De Valera erhielt zwar keine Unterstützung vom Vatikan, aber ein Veto von Seiten der Katholischen Kirche wurde auch nicht eingelegt.[1002] In Übereinkunft mit den übrigen Religionsgemeinschaften (einschließlich der jüdischen) wurde der herausgehobenen Stellung der katholischen Kirche Rechnung getragen, jedoch die anderen Religionsgemeinschaften namentlich anerkannt.[1003] Der Konsens mit dem großen Religionsgemeinschaften war de Valera gelungen. Dies spiegelte sich in deren öffentlichen Stellungnahmen wider. Die katholische Presse äußerte sich zustimmend und überwiegend zufrieden über die Berücksichtigung päpstlicher Enzykliken. Die anglikanische Kirche konzentrierte sich eher auf dem Aspekt der irischen Einheit und sah über die katholische Dominanz in den konfessionellen Artikeln hinweg. Als störend erwies sich für Gläubige einzig der Gebrauch der Bezeichnung *„Church of Ireland“,* welcher den irischen Anglikanern vorbehalten war, aber de Valera ging nicht darauf ein.[1004]

### 10.2.5 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht

Die Verfassung von 1937 kann sowohl als große Änderung des Vorgängerdokuments betrachtet werden, wie dies etwa Gallagher andeutet,[1005] als auch als neue Verfassung, welche durch das Volk beschlossen wurde, wie dies von de Valera bevorzugt wurde. Der Ministerpräsident verlangte von allen leitenden Richtern eine Zusicherung, die neue Verfassung im Falle eines positiven Abstimmungsergebnis zu akzeptieren. Dadurch war der *Supreme Court* als Vetospieler im neuen Verfassungsprozess eliminiert.

> *„Die direkte Volksabstimmung sollte die Verknüpfung des Verfassungsdokuments als Ausdruck direkter, unvermittelter Volkssouveränität wiedergeben und spätere, insbesondere von Seiten der Judikative befürchteten Angriffe auf die Ungültigkeit der Verfassung ausschalten. Rückgekoppelt wurde diese Absicherung mit der in Artikel 34.5.1 [...] enthaltenen Verpflichtung der Richter die Verfassung zu*

---

1000 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 92 ff.

1001 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 117.

1002 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 118 ff.

1003 Art. 44 Abs (1) lautet: *„Der Staat anerkennt, daß dem allmächtigen Gotte die Huldigung öffentlicher Verehrung gebührt. Er erweist Seinem Namen Ehre und achtet und ehrt die Religion.“*

2. *„Der Staat anerkennt die besondere Stellung der Heiligen Katholischen, Apostolischen und Römischen Kirche als der Hüterin des Glaubens, zu dem sich die überwiegende Mehrheit der Bürger bekennt.“*

3. *„Der Staat anerkennt weiterhin die Kirche von Irland, die Presbyterianische Kirche in Irland, die Methodistenkirche in Irland, die Religionsgesellschaft der Freunde in Irland sowie die Jüdischen Kongregationen und die anderen zur Zeit des Inkrafttretens dieser Verfassung in Irland bestehenden Konfessionen.“*

1004 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 127.

1005 Gallagher, Michael: Referendum Campaigns in Ireland. Paper presented at the 8th international SISE Conference on *„Le campagne elettorali“*, Venedig, 18.-20. Dezember 2003, S. 3 (unveröff. Manuskript).

*verteidigen und der Einführung der im Falle einer Weigerung eingreifenden Annahme einer Zuverfügungstellung ihres Amtes.*"[1006]

### 10.2.6 Externe Vetospieler: Die britische Regierung

Von besonderer Bedeutung für den Verfassungsprozess war die britische Regierung. Diese begrüßte die zunehmende Lockerung der Bindung zur Krone natürlich nicht. Dennoch war es de Valera gelungen, mit Hinweis auf die aufgeheizte pro-republikanische Stimmung im Land, die Verfassungsänderungen gegenüber der britischen Krone durchzusetzen. Als wesentlich betrachteten es die Vertreter des Vereinigten Königreichs, dass die Funktion des Königs in inneren wie äußeren Angelegenheiten anerkannt werde.[1007] Trotz dieser Position trieb de Valera die Entwicklung zur Republik weiter voran, ohne dass es der britischen Regierung gelang, ein Veto wirksam einzulegen, da ein erneuter Unabhängigkeitskrieg von der britischen Regierung nicht angestrebt wurde. Als Edward VIII die Absicht erklärte, abdanken zu wollen, mussten die Regierungschefs aller britischen *Dominions* zu dieser Frage Stellung beziehen. Während alle anderen Regierungen den Thronverzicht befürworteten, zeigte de Valera sich bereit, die Ehe zur geschiedenen Amerikanerin Wallis Simpson zu akzeptieren, da ein Thronwechsel ein Gesetz zur Anerkennung des Thronfolgers in Irland erforderlich machte. Nachdem Edward VIII im Dezember 1936 abdankte, verzögerte de Valera die Einbringung des Gesetzes zunächst und brachte schließlich ein Gesetz ein, mit dem die Funktion des Königs und des Generalgouverneurs abgeschafft wurde.[1008] Die britische Krone verzichtete darauf, ihre Erwartungen mit Zwang durchzusetzen und hatte damit die Position als externer Vetospieler aufgegeben.

### 10.2.7 Externe Vetospieler: Der Medianwähler

#### *a) Agenda-Setting*

Bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung konnte de Valera noch über alle Entstehungsabläufe der Verfassung wachen. Mit der Veröffentlichung des Textes änderte sich die Situation abrupt. Er benötigte nun die Zustimmung des Parlaments, die ihm dank der *Fianna Fáil*-Mehrheit sicher sein konnte, und die der Öffentlichkeit (in Hinblick auf dem Abstimmungstermin). Nach der Zustimmung des Kabinetts wurde der Text vorsorglich (in 1.200facher Ausgabe) an geistlichen Würdenträgern und laizistischen Persönlichkeiten im In- und Ausland verschickt und der Wahlkampf in Angriff genommen.

Das Agenda-Setting wurde von der Regierung betrieben. De Valera, auf dem schon die Koppelung des Abstimmungs- und des Wahltermins zurückzuführen ist, formulierte auch den Abstimmungstext: *„Do you approve of the Draft Constitution which is the subject of this plebiscite?"*.

#### *b) Sach- und Personalfragen*

Sach- und Personalfragen sind *de facto* verknüpft. Auch wenn die Regierung ihr Amt nicht an den positiven Ausgang des Referendums knüpft, trägt die Verfassung die Handschrift de Valeras, so dass die Person des Ministerpräsidenten und die Verfassung deutlich miteinander verbunden erscheinen.

---

1006 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 24, FN 79.
1007 CAB 24/262: Relations with the Irish Free State, Malcom MacDonald, Mai 1936.
1008 Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 138 ff.

### *c) Package-Voting*

Obwohl es sich um einen vollständigen Verfassungstext handelt, steht vor allem die Frage der Staatsform bzw. der Unabhängigkeit im Mittelpunkt. Ein wichtiger Streitpunkt war die Stellung des Staatspräsidenten, der jedoch bereits von Beginn an von de Valera als Teil des Parlamentes angelegt war und im Verlauf der Verhandlungen in die wohl schwächste Funktion eines direkt gewählten Staatspräsidenten umgewandelt worden war. Hauptzweck des Staatspräsidenten war vor allem eine symbolische Abkehr von Krone und Generalgouverneur, welche zuvor die Funktion des Staatsoberhauptes verkörperten.[1009] Weitere wichtige Maßnahme war die Änderung des Wahlrechtes vom Mehrheits- zum Verhältniswahlrecht nach dem *Single-Transferable-Vote System*[1010] sowie die Stellung des Senats, der jedoch vor allem für die *Fine Gael* von Bedeutung erschien und für die öffentliche Debatte kaum eine Rolle spielte.

Letztlich dürfte eine weitere Dimension in der Rolle der katholischen Kirche liegen, welche gegenüber der Verfassung des Freistaates deutlich an Gewicht gewonnen hatte, jedoch nicht in dem Umfang, wie dies von vielen gewünscht war.[1011]

### *d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen*

Obwohl es sich formal um eine neue Verfassung handelt, welche die ältere an einigen Stellen ändert, wurde das Plebiszit vor allem zu einer Entscheidung über die Staatsform. Die Abstimmmung wurde bewusst nicht als Verfassungsänderung ausgeführt, sondern sollte als Neufassung errichtet werden. Das Plebiszit wurde quasi als „friedliche Revolution“ präsentiert. Die symbolische Bedeutung des Plebiszits als Dokumentation der Unabhängigkeit als Republik erscheint eindeutig, obwohl die völkerrechtliche Unabhängigkeit faktisch erst 1949 erreicht wurde. Nicht eindeutig ist ebenfalls, welche Wirkungen die Entscheidungen in Bezug auf einen möglichen neuen Bürgerkrieg oder auf die Anerkennung durch andere Staaten hat(te). Die Verfassung wurde vom Volke angenommen. Die Anzahl der Ja-Stimmen allerdings war die niedrigste bis 1991.[1012]

In den *Fianna Fáil*-Hochburgen war die Zustimmung der Verfassung erwartungsgemäß höher als in den traditionellen *Fine Gael*-Wahlkreisen, was auf eine Korrelation zwischen Parteinähe und Abstimmungsverhalten schließen lässt. Dabei gelang es *Fianna Fáil* einen nicht unerheblichen Anteil an Ja-Stimmen aus dem *Labour*-Wählerreservoir zu gewinnen. Berechnungen zufolge stimmten *Labour*-Wähler zu 50% für die Verfassung, während die andere Hälfte zwischen Nein- und ungültigen Stimmen variierte. Hätte eine gesamtirische Abstimmung stattgefunden, wäre die Verfassung – angesichts der Mehrheit protestantischer Unionisten im Norden - vermutlich abgelehnt worden.[1013]

---

1009 Sinnott, Richard: Irish voters decide. Voting behaviour in elections and referendums since 1918, Manchester 1995, S. 220.

1010 Sinnott, Richard: Irish voters decide. Voting behaviour in elections and referendums since 1918, Manchester 1995, S. 220.

1011 Sinnott, Richard: Irish voters decide. Voting behaviour in elections and referendums since 1918, Manchester 1995, S. 221.

1012 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli, Mario/Uleri, PierVincenzo (Hrsg.): Democrazie e referendum, Rom/Bari 1994, S. 180-204, hier: S. 184.

1013 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 161f.

### *e) Ausgewogenheit des Informationsangebots*

Nach dem Bürgerkrieg war das Verhältnis zwischen Vertragsbefürwortern und -gegnern immer noch sehr angespannt: Im *Daíl* wurden die Beiträge beider Fraktionen immer wieder von der jeweils anderen Gruppe „reflexartig" abgelehnt, was eine konstruktive Diskussion erheblich erschwerte.

Dennoch waren die vertragsbefürwortenden Parteien *Fine Gael, Labour Party*, die Feministinnen sowie einige unabhängige Kandidaten prinzipiell in der Lage sich zu artikulieren, so dass von einer vorhandenen Möglichkeit, sich ausgewogen ein Urteil zu bilden ausgegangen werden kann.

Der Wahlkampf begann direkt am 14. Juni, Tag der Veröffentlichung der Verfassung, und gestaltete sich als Wiederholung der Stellungnahmen im *Daíl*. Auch wenn die drei größten Parteien mit Veranstaltungen durch die Lande zogen, die ihre Anführer jeweils in den Mittelpunkt stellten, gelang es ihnen nicht wirklich, Tagespolitik und Verfassung zu trennen. Darüber hinaus sah sich *Fianna Fáil* gezwungen die bereits gegen sie in der parlamentarischen Debatte vorgebrachten Bedenken auszuräumen. *Fine Gael* konnte diesen Schwachpunkt des Gegners nicht nutzen. Sie führte eine widersprüchliche Wahlkampagne: Einerseits lehnte sie de Valeras Verfassung ab, andererseits bemühte sie sich, die Bedeutung der Verfassung zu schmälern und ökonomische Probleme in den Vordergrund zu rücken. *Labour* erwähnte die Verfassung erst gar nicht.[1014]

Die Medien (in erster Linie *Irish Times*, *Irish Press, Irish Independent* und *Cork Examiner*) begleiteten aktiv das Geschehen und die Debatten im *Daíl* sowie die darauffolgende Wahlkampagne. Die *Irish Times* bemühte sich mehr als die anderen Medien um eine ausgewogene Berichterstattung. Nur als es um den Vorwurf der Präsidialdiktatur ging, sprach sie sich für de Valera als geeignetsten Kandidaten aus.[1015]

Das *Fianna Fáil*-Parteiblatt *Irish Press* feierte die Verfassung als wichtigen Schritt in Richtung Einheit. Die Oppositionspresse (*Irish Independent* und *Cork Examiner*) zeigte anfangs noch eine erstaunlich gemäßigte Haltung gegenüber der Verfassung und übte nur vorsichtige Kritik über das Präsidentenamt, im Laufe der Wahlkampagne kehrte sie zum üblichen (harschen) Ton zurück: Sie problematisierte die Rolle der Frau in der neuen Verfassung und stempelte diese als Abklatsch der Vorgängerverfassung und Ablenkungsmanöver von ökonomischen Problemen ab.

## 10.2.8 Fazit

*„Insgesamt läßt sich die Haltung der Bevölkerung nur schwer aus den Zeitungen erkennen."*[1016] Damaligen Einschätzungen zufolge dürfte diese eher *„apathetic about this Constitution"* sein.[1017]

Zusammenfassend kann in diesem Fall von einer vorhandenen Kontrollwirkung ausgegangen werden. Wenn man bedenkt, dass *Fianna Fail* - im Gegensatz zu den faschistischen Regierungen auf dem Festland der gleichen Periode – nicht die Gelegenheit genutzt hat, die eigene Machtposition dauerhaft in der neuen Verfassung zu verankern, kann von einer prinzipiell vorhandenen Kontrollwirkung des Plebiszits ausgegangen werden. In Anbetracht der Tatsache, dass die übrigen Parteien ihre Gegenposition thema-

---

1014 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 157ff.

1015 *Irish Times* vom 8. Mai 1937, S. 8, zitiert nach: Kloevekorn, Andreas: Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 138, FN 127.

1016 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 125.

1017 Kloevekorn, Andreas: Die Irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption, Stuttgart 2000, S. 125.

tisieren konnten (wenngleich nur im *Daíl*), lässt sich ebenfalls feststellen, dass das Referendum eine Kontrollwirkung entfalten konnte. Die Folgerung liegt nahe, dass der Medianwähler zumindest prinzipiell in der Lage war, seine wahre Präferenz zu entdecken und zu artikulieren. Gleichzeitig wurde jedoch der *Supreme Court* als Kontrollinstanz durch die Verknüpfung des Amtes mit der Unterstützung der neuen Verfassung eliminiert, was auch für mögliche Kontrollen des Zustandekommens des Ergebnisses Auswirkungen haben könnte.

De Valera war derjenige, dem es gelungen war, die Kirche und den *Supreme Court* von einem Veto abzubringen. Beide Positionen, also die der Kirche und die des Verfassungsgerichts, befanden sich innerhalb des *Winsets* von de Valera und seiner Parlamentsmehrheit. Ebenfalls de Valera ist es zuzuschreiben, durch die Verfassungsreform alle Vertragsgegner aus dem Kreis der potentiellen Vetospieler zu eliminieren. Die gewählte Art der *Status Quo*-Änderung (durch Referendum, wenngleich Plebiszit) hatte faktisch die Form eines Vetospielerreferendums, durch den die *Policy*-Positionen der übrigen beteiligten Akteure (Kirche, *Supreme Court,* britische Regierung und *Fine Gael*) zugunsten der Position de Valeras (als eigentlicher Vetospieler) bzw. der Parlamentsmehrheit geschlagen wurde.

## 11 Vergleichende Analyse: Kontrolle im Rahmen der moralischen Ordnung Die Ehescheidung in Irland und Italien

Ausgangslage für die Fallbeispiele der Ehescheidung ist die Auffassung der Ehe als Institution aus zivil- und kirchenrechtlicher Perspektive vor der Einführung eines zivilen Scheidungsrechts.

Die römisch-katholische Kirche versteht die Ehe als ein lebenslanges Bündnis[1018] zwischen einem Mann und einer Frau,[1019] das auf die Zeugung und Erziehung von Nachkommenschaft hingeordnet ist. Sie hat die Würde eines Sakraments, wenn sie zwischen Getauften vollzogen wird.[1020] Aus diesem Grund gilt der Ehebund auch dann als unauflöslich, wenn er zivilrechtlich geschieden wird (*„Was aber Gott verbunden hat, das darf der Mensch nicht trennen" (Mk 10,9; vgl. Mt 5,32; Lk 16,18;1 Kor 7,10-11*)). Zwingende Voraussetzung für die Unauflöslichkeit der Ehe ist, dass sie gültig geschlossen, vollzogen und sakramental ist. Bei Nichteinhaltung dieser Formpflicht gilt die Eheschließung als nichtig.[1021] Als weiterer Grund für ihre Unauflöslichkeit wird angeführt, dass das sakramentale Eheband zwar auf dem beiderseitigen Konsens der Partner beruht, jedoch nicht auf einem Vertrag zweier Vertragsschließender reduzierbar ist. Die Ehe ist das sichtbare Zeichen für die unsichtbare Wirklichkeit Gottes. Die weltliche

---

1018 Siehe: 1134 CIC/1983; c. 776 §2 CCEO.

1019 Ausdrücklich ausgeschlossen sind gleichgeschlechtliche Ehen, Polygamie, Polyandrie und Polygynie.

1020 Die Ehe ist eine der sieben Sakramente und findet innerhalb einer Eucharestiefeier statt. Ihre Gestaltungsform wird im Epheserbrief (Eph 5,21-35) näher beschrieben. Vorbild für die Ehe ist das Bündnis Christi mit der Kirche, vgl.: Rees, Wilhelm: Das Verhältnis von Staat und Kirche und die Bereiche Religionsunterricht, Kirchenfinanzierung und Eherecht aus theologisch-kirchenrechtlicher Sicht, in: Rees; Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 1-48, hier: S. 38ff.

1021 Die Eheschließung kommt auch bei Irrtum (can. 1097, § 2 und can. 1099 CIC), arglistige Täuschung (can. 1098 CIC), Zwang (can. 1103 CIC), psychischen Erkrankungen (can. 1095 CIC), Paraphilien (can. 1102 CIC), Impotenz (can. 1084 CIC) nicht gültig zustande, siehe auch: Rees, Wilhelm: katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007, S. 41ff.
Über die Ehenichtigkeit entscheidet das kirchliche Ehegericht (Offizialat) nach den Regeln des Kirchlichen Gesetzbuches (CIC). Dieses prüft, ob tatsächlich Nichteinhaltung der Eheschließungsform, Konsensmängel oder Ehehindernisse zum Zeitpunkt der Eheschließung vorlagen. Der Prozess richtet sich dabei nicht gegen einen der Ehepartner, sondern gegen die Rechtsvermutung, die Ehe sei gültig.

Scheidung wird von der römisch-katholischen Kirche kategorisch abgelehnt, aber dem *Codex Iuris Canonici* (CIC vom 25.1.1983) zufolge, der das Verhältnis zwischen Staat und Kirche regelt, kann eine Trennung „von Tisch und Bett" vollzogen werden (cc. 1151-1155). Die zivilrechtliche Scheidung hindert beide Partner bis ans Lebensende erneut kirchlich zu heiraten.[1022] Trotzdem dürfen Zivilwiederverheiratete und Geschiedene die Eucharestie weiterhin empfangen.[1023]

| ***Land*** | ***Ausrichtung der Ehe (zivilrechtlich oder konfessionell)*** | ***Zwangszivilehe (Z); Wahlzivilehe (W); Konkordatsehe (K); rein konfessionelle Ehe (R)*** | ***Heiratsalter: Männlich (m) Weiblich (w)*** | ***Nicht-eheliche Lebensgemeinschaften: verschiedengeschlechtlich (V); gleichgeschlechtlich (G)*** | ***Adoption (durch gleich- oder verschiedengeschlechtliche PartnerInnen einer Lebensgemeinschaft)*** | ***Besonderheit*** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Irland | Nicht obligatorische Zivilehe | W (R) | 18. Lebensjahr (m+w) | Nein | Nein | Für jedwede Eheschließung ist die Lizenz eines Registrars erforderlich |
| Italien | Konkordatsehe, nicht obligatorische Zivilehe, rein kirchliche Ehe | K+W<br>R | 18. Lebensjahr (m+w) | In einigen Regionen | Nein | Staat anerkennt die religiöse Eheschließung nur nach der standesamtlichen Registrierung |

*Tabelle 11: Eheschließungsformen in Italien und Irland:*
*Quelle: Rees, Wilhelm (Hrsg.): katholische Kirche im neuen Europa, Wien 2007, S. 593ff.*

In Italien und Irland besteht die Möglichkeit, zwischen der Eheschließung vor einem Standesbeamten und der vor einem Geistlichen (fakultative Zivilehe) zu wählen. Die beiden Länder sind Staaten mit einem engen Kooperationsverhältnis zum Heiligen Stuhl. Dies bedeutet, dass Staat und Kirche zwei eigenständige Gemeinwesen sind, die auf Zusammenarbeit angewiesen sind. Der Status der Staatskirche wurde in Italien nach dem zweiten Vatikanischen Konzil (1962-1965) aufgehoben; die irische Bevölkerung entschied sich mehrheitlich zu diesem Schritt in einem Referendum (7.12.1972). Der Antrag zur Verfassungsänderung wurde von der damaligen *Fianna Fáil*-Regierung unter Jack Lynch eingebracht und von allen größeren Parteien getragen.

## 11.1 Referendum 1974 – Ehescheidung

### 11.1.1 Die Bedeutung der Ehe für die römisch-katholische Kirche in Italien

Fünf Eheschließungsformen gibt es derzeit in Italien: die Wahlzivilehe (Art. 93ff. c.c.), die akatholische Eheschließung (Art. 83 c.c.), die Eheschließung für all diejenigen Religionsgemeinschaften, die ein Abkommen auf der Basis von Art. 8 *Cost.* geschlossen haben, die Konkordatsehe und die rein kanonische Ehe (die keine zivilrechtlichen Wirkungen entfaltet) gemäß CIV/1983.[1024] Zuständig für das Annullie-

[1022] Wensierski, Peter: Mord wird verziehen, eine zweite Ehe nicht, in: *Spiegel Online* vom 14.6.2012 (URL: http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/katholische-kirche-interview-mit-pfarrer-konrad-irslinger-a-838908.html, letzter Abruf am 19.10.2012).

[1023] Gemäß Nr. 84 des/der *Familiaris Consortio,* das päpstliche Schreiben von Johannes Paul II vom 22. November 1981.

[1024] Siehe: Stragenegg, Christoph/Weinberger, Walter: Republik Italien, in: Rees; Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder, Wien 2007.

rungsverfahren ist bis heute das seit dem Mittelalter eingesetzte Tribunal der *Sacra Romana Rota* (kurz: *Sacra Rota*), das zweithöchste Gericht der römisch-katholischen Kirche und letzte Berufungsinstanz der einzelnen Diözesangerichte.[1025]

Bis 2011 hatte die Kirche die ausschließliche Gerichtsbarkeit in puncto Ehenichtigkeitsfragen (gemäß Art. 34 der Lateranverträge).[1026]

Aufgrund der hohen Zunahme an Verfahren, die der *Rota* nach der Aussöhnung (*Conciliazione*) zwischen italienischem Staat und Kirche zur Entscheidung überantwortet wurden, wuchs ihr Ansehen und ihre Bedeutung als Institution des Justizwesens exponentiell an.[1027] Allerdings war die *Rota* fast ausschließlich zum reinen Ehegericht geworden und die wachsende Arbeitsbelastung erforderte, um den geordneten Gerichtsbetrieb nicht zu beeinträchtigen, dass Rom und Italien der Zuständigkeit der *Rota* entzogen wurden (1954). Nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil (1962-1965) wurde die Stellung der *Rota* in der Kurie wieder gestärkt: Ihr allein wurde die ausschließliche Zuständigkeit in allen Ehenichtigkeitsverfahren übertragen, die durch Berufung an den Heiligen Stuhl gelangt waren.[1028]

Das kanonische (Annullierungs-)Verfahren nimmt ca. drei Jahre in Anspruch, also halb so lange wie die zivilrechtliche Scheidungsprozedur, die drei obligatorische Trennungsjahre vorsieht. Das erstinstanzliche Verfahren dauert in der Regel zwei Jahre, das zweitinstanzliche ein weiteres Jahr; falls ein drittes erforderlich wird, verzögert sich die Wartezeit bis zu einer möglichen Annullierung um weitere zwei Jahre. Hinzu kommt die Aufwendung nicht unerheblicher finanzieller Mittel: Die Verfahrenskosten oszillieren zwischen 8.000 und 15.000 Euro und sind vom Antragsteller zu zahlen, ebenso wie die Erstellung des psychologischen Gutachtens, die Auslagen für Zeugen oder die Übersetzungskosten. In den Siebziger Jahren hatten die Befürworter der Scheidung nicht ohne Grund den Slogan *„Per i ricchi ci sará sempre la Sacra Rota“* (= „Für die Reichen wird es immer die Sacra Rota geben“) skandiert. Inzwischen sind die Preise „erschwinglicher“ geworden, damit sich die Inanspruchnahme nicht nur auf wohlhabende Paare beschränkt.

Bis Anfang 2011 wurden die von der katholischen Kirche annullierten Ehen (auch Langzeitehen) automatisch auch vom italienischen Zivilgericht annulliert - sofern diese nicht im Kontrast mit der bürgerlichen Gesetzgebung zum Schutze der Familien standen - wodurch auch rückwirkend sämtliche zivilrechtliche Ansprüche aus der Ehe wie Besitzteilung und nacheheliche Unterhaltszahlungen für den Partner gelöscht werden.

Den Gang zur *Sacra Rota* scheuten weder Staatspräsidenten (Francesco Cossiga), noch Premierminister (Silvio Berlusconi) oder hochrangige Politiker (wie Pierferdinando Casini, der ehemalige Präsident der

---

1025 Dieses Gericht des Apostolischen Stuhls geht auf die Apostolische Kanzlei des hohen Mittelalters zurück. Ihr angegliedert ist das *„Studio Rotale“*, an dem das künftige Gerichtspersonal (Anwälte und Prokuratoren) ausgebildet werden.

1026 Pikantes Detail ist vielleicht, dass Mussolini, der die Lateranverträge ausgehandelt hat und somit der Kirche die Ehegestzgebung zusprach, eigentlich mehr mit seiner Geliebten Clara Petacci als mit seiner Frau Rachele lebte.

1027 Zur wachsenden Arbeitsbelastung und Bedeutung der Sacra Rota, siehe: Killermann, Stefan: Die Rota Romana. Wesen und Wirken des päpstlichen Gerichtshofes im Wandel der Zeit, Frankfurt a. M. 2009, S. 271ff.

1028 *„Administrandae autem iustitiae ministerio opportunis legibus prospicere statuimus, sive quod pertinet ad Sacram Romanam Rotam, cuius potestatem seu competentiam extendimus in omnes causas ad Sanctam Sedem rite delatas seu deferendas de nullitate matrimonii [...]“*, vgl.: Santa Sede (Hrsg.): Paul VI: Constitutio apostolica de romana curia regimini ecclesiae universae (URL: http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/apost_constitutions/documents/hf_p-vi_apc_19670815_regimini-ecclesiae-universae_lt.html, letzter Abruf am 9.11.2012).

Abgeordnetenkammer). In den letzten 14 Jahren wurden ca. 3.000 Ehen pro Jahr für nichtig erklärt,[1029] Tendenz steigend. Ein besorgniserregender Zustand für Seine Heiligkeit den Papst. Benedikt XVI rief zur Besonnenheit auf beiden Seiten auf: Er mahnte die kirchlichen Gerichte auf, nicht vorschnell, leichtfertig und ohne gründliche Prüfung die Ehen für ungültig zu erklären und Paare besonnener den Bund der Ehe einzugehen.

Mit dem Urteil Nr. 1343/2011 (*Sentenza 1343 del 20 Gennaio 2011*) hat das oberste Kassationsgericht (*Corte di Cassazione*) entschieden, die Ehe-Nichtigkeitsurteile vatikanischer Gerichte nicht mehr anzuerkennen, eben weil sie die finanziellen Folgen nicht regeln.[1030]

### 11.1.2 Das Scheidungsreferendum in Italien: Ausgangslage

> *"On a cold grey morning in January 1860, General Giuseppe Garibaldi married the beautiful Giuseppina Raimondi, illegitimate daughter of a patriotic nobleman, and, at only 17 years of age, more than 35 years Garibaldi´s junior. The couple had met several months earlier, during Garibaldi´s first successful campaign to liberate Italian soil from Austrian rule. The wedding took place in the Raimondi family´s private chapel near Como, attended by a small number of guests. One of these described the ceremony as ordinary, if somewhat lacking in joy. But the ordinary soon became extraordinary when, as the newly married couple came out of the chapel, a mysterious horseman galloped up and handed the groom a letter, which he read immediately. Anger quickly darkened Garibaldi´s face, and he ushered his young wife away from the well-wishers, giving her the letter to read. It claimed that not only was Raimondi in the throes of a passionate love affair with another soldier, but that she was already pregnant with his child. When she admitted that this was true, Garibaldi is reported to have wielded a garden chair threateningly above her head while loudly insulting her virtue (or lack of it). Raimondi had the presence of mind to reply, that she thought she was marrying an illustrious general, but was dismayed to find that he was no more than a common foot soldier. She than rushed away from the scene. Garibaldi was left fuming with humilation, and the wedding celebrations evaporated in embarrassment."*
>
> [Mark Seymour, S. 1][1031]

Auch wenn diese Schilderung eher wie der Vorspann eines Spaghetti-Westerns nach bester Sergio Leone Manier anmutet, so handelt es sich doch tatsächlich um einen ersten Versuch, eingegangene Ehebündnisse zu lösen.

---

1029 Galeazzi, Giacomo: Finché Rota non vi separi. Non più un privilegio per ricchi, richieste in aumento, in: *LaStampa.it* vom 8.1.2012 (URL: http://www.lastampa.it/2012/01/08/blogs/oltretevere/finche-rota-non-vi-separi-pZ0S1kF3b27l5clA0mxpgL/pagina.html, letzter Abruf am 10.11.2012); siehe auch: Rendina, Claudio: Segreti e misteri del Vaticano, in: *Adesso*, 02/2008, S. 13-20, hier: S. 18f.

1030 Iossa, Mariolina: La Cassazione contro la Sacra Rota «Non annullabili i matrimoni lunghi». La Chiesa: lei non vuole figli. La Corte: lui lo sa da 20 anni I tempi e l'assegno La nullità accorcia i tempi rispetto a un divorzio civile. E dopo 3 anni si può non pagare l'assegno, in: *Corriere della Sera* vom 21.1.2011, S. 31 sowie: „Se il matrimonio dura da una vita non può essere annullato dallo Stato. Negli ultimi anni si era registrato un boom di dichiarazioni di nullità da parte della Sacra Rota. Ora qualcosa cambierà?“, in: *IlGiornale.it* vom 21.1.2011 (URL: http://www.ilgiornale.it/news/se-matrimonio-dura-vita-non-pu-essere-annullato-dallo-stato.html, letzter Abruf am 10.11.2012).

1031 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 1.

Der Vorfall soll sich historisch so zugetragen haben:[1032] Die Markgräfin Francesca Raimondi hatte sich wenige Monate vor der Ehelichung mit Giuseppe Garibaldi in den Bergamasker Offizier Luigi „Gigio" Caroli[1033] verliebt, von dem sie auch ein Kind erwartete. Nach dem Eklat folgte Raimondi Caroli nach Polen, der sich dort am Aufstand gegen die zaristische Herrschaft beteiligte. Caroli, der 1863 verhaftet und nach Sibirien verschleppt wurde, verstarb in Gefangenschaft zwei Jahre später. Raimondi heiratete ihren Schwager Ludovico Mancini (1880). Garibaldi hingegen erwirkte die Annullierung dieser zweiten Ehe, die 1880 rechtskräftig wurde, um seine dritte Ehefrau (das vierzig Jahre jüngere Kindermädchen seiner Enkel), Francesca Armosino, heiraten zu können.

Im kollektiven Gedächtnis bleibt die Brasilianerin Anita Ribeiro, die Garibaldi während der Farrapen-Revolution in Brasilien kennenlernte, 1840 in Uruguay heiratete und die ihm drei Kinder gebar, die Frau des Heros zweier Welten (*eroe dei due mondi*). Über Giuseppina Raimondi wurde nie wieder ein Wort verloren.

Hundert Tage nach dieser unglückseligen Episode brach Garibaldi mit seinen ca. 1.000 *giubbe rosse* (= Rothemden) gen Marsala (in Sizilien) auf, um das Königreich beider Sizilien (*Regno delle Due Sicilie*) zu erobern (Zug der Tausend = *l'impresa dei Mille*) und den Anschluss an das Königreich Sardinien herbeizuführen.

Zeitlich ordnet sich diese Episode mitten im *Risorgimento* (die italienische Einigungsbewegung)[1034] ein. In einer Zeit als sich die Gesellschaft zwar zur individuellen Leistung des Einzelnen, zur Freiheit und zum Prinzip gleicher Rechte und Chancen für alle bekannte, dennoch auf eine Institution gegründet war, die zu all dem in schroffem Gegensatz stand: die Familie.[1035] Da die Italiener unter der Führung

---

1032 Am 16. Januar 1860 in Fino Momasco bei Como.

1033 Gardner, Monica: An Italian Tragedy in Siberia, in: *The Sewanee Review,* Vol. 34, No. 3 (Jul. - Sep., 1926), S. 329-338, hier: S. 329.

1034 Die Einigung Italiens, unter der Führung des Ministers Graf Camillo Benso di Cavour, des revolutionären radikalen Giuseppe Mazzini sowie des linken „Mazzinianer" Giuseppe Garibaldi, erfolgte unter der Führung Piemonts und des Hauses Savoyens in Norditalien gegen die Fremdherrschaft Österreichs, im Süden gegen die Bourbonen und führte zur Gründung des Königreichs Italien mit einer liberalen Gesetzgebung. 1870 besetzten die Truppen der italienischen Regierung (mit Hauptstadt Florenz) die verbleibenden Gebiete des Kirchenstaates (Latium und Rom). Um zu verhindern, dass Garibaldis Männer nach der Eroberung Roms (die von allen Parteien als Hauptstadt beansprucht wurde) eine Links-Wende herbeigeführt hätten, bot die rechts-liberale Regierung Italiens dem Papst Pius IX Sondergenehmigungen an wie freie Amtsausübung, diplomatischen Status und finanzielle Ausstattung in Höhe seiner bisherigen Einkünfte. Erbost und gedemütigt exkommunizierte er kurzerhand alle Usurpatoren des *„Patrimonium Petri"* und verbot den Katholiken die politische Partizipation (*„non expedit"*), vgl. Lill, Rudolph: Katholizismus und italienische Nation, in: Hildmann, Philipp W./Rößle, Stefan (Hrsg.): Staat und Kirche im 21. Jahrhundert, Berichte & Studien 96, Hanns-Seidel-Stiftung, S. 285-302, hier: S. 288ff.

1035 Die patriarchalische Familienstruktur des frühen 19. Jahrhunderts war unter dem Einfluss der Aufklärungsphilosophie und der Französischen Revolution, die die Rechtsgleichheit als allgemeines Menschenrecht postuliert hatte, einerseits und den Auswirkungen der Industrialisierung andererseits ins Wanken geraten. Die Unterordnung der Frau unter den Mann besonders im Bürgertum kann gewissermaßen als eine Art Abwehr seitens der Männer gegenüber den die familialen Machtverhältnisse in Frage stellenden Forderungen der Französischen Revolution und der Aufklärung gesehen werden. Die bürgerliche Familienform war der Ausfluss der seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert gewachsenen gesellschaftlich-politischen und rechtlichen Diskriminierung der Frau. Der traditionelle Herrschaftsanspruch des Mannes war brüchig geworden und von der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung überholt worden. Just in dieser Zeit entstanden Männerzirkel und Männerclubs sowie Geheimbünde, eine genuine politische Männerbewegung mit dem Ziel, den Einfluss der Frauen und Damen auf Staat und Gesellschaft einzudämmen. Auch der Freiheitskämpfer Giuseppe Mazzini gehörte einem dieser „Männerclubs" an, der *Carboneria*. Dieser hatte die Italiener national ins Herz getroffen und entflammt mit sein Hoch auf Vaterland, Freiheit und Familie (*„Patria, Famiglia, Libertá!"*).

Die Abwertung der Frau, die von Männern mit großen Aufwand und sehr erfolgreich betrieben wurde, traf auf erste nennenswerte Widerstände erst im ausgehenden 19. Jahrhundert.

Siehe dazu: Hausen, Karin: Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere" – Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben, in: Conze, Werner (Hrsg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue

Savoyen-Piemonts bereits auf mehrere Fronten gegen den Kirchenstaat kämpften, hätte ein zusätzlicher „Kampf“ auf dem Gebiet der Ehe(auflösung) bzw. gegen den sakramentalen Ehebund wenig Aussichten auf Erfolg gehabt.

Das Institut der Ehe war bis 1797 in allen italienischen Fürstentümern allein dem kirchlichen Recht unterstellt. Am 14. Juli 1797 wurden die Zivilehe und der Personenstandregister eingeführt. Die obligatorische Zivilehe und die zivilrechtliche Ehescheidung wurden unter der napoleonischen Herrschaft mit dem Code Civil 1806 (in Nord- und Mittel-Italien) bzw. 1808 (in Süd-Italien) eingeführt, und bald darauf, mit dem Ende der napoleonischen Herrschaft, wieder aufgegeben. Erst mit der Einigung Italiens (1861/1870) wurde der *Codice Civile del Regno d'Italia* eingeführt, der eine fakultative Zivilehe, nicht jedoch deren Aufhebung durch eine Zivilscheidung vorsah.

Zwischen 1860, Jahr des Anschlusses des Königreichs beider Sizilien an die entstehende konstitutionell-liberale Monarchie Italien, und 1923 wurden zehn Vorschläge zur Zivilscheidung im Parlament eingereicht, allesamt erfolglos. Die Debatte wurde erst nach dem Faschismus erneut entfacht.

Im Mai 1873, hundertundein Jahre vor dem Scheidungsreferendum, wagte der „proto-feministische“ Abgeordnete Salvatore Morelli[1036] einen ersten Vorstoß und reichte seine erste Gesetzesvorlage zur Ehescheidung ein, besorgt wegen der hohen Mordrate und überzeugt, dass Ehegelübde lebensbedrohlich sein könnten.[1037] Obwohl es zu jener Zeit schon viele Scheidungsbefürworter gab, kam es zu keiner Abstimmung.

Morelli reichte zwischen 1876 und 1880 insgesamt vier Gesetzesvorschläge im Parlament ein mit dem Argument, dass die Ehescheidung sowohl die Position der Frau in der Gesellschaft als auch die Institution der Familie stärken würde.[1038] Am 19. Februar 1880 versuchte er es ein letztes Mal. Durch sein Ableben wurde die Vorlage nicht weiter diskutiert. Tommaso Villa versuchte diesen Weg zwei Mal (1881 als Justizminister (*ministro guardasigilli*) und 1892 als Abgeordneter). 1901 wurde das Thema erneut auf der Agenda gesetzt. Diesmal von zwei sozialistischen Abgeordneten, Agostino Berenini und Alberto Borciani, die auch die Rechte unehelicher Kinder zur Sprache brachten. Im Jahr darauf präsentierten die Minister Giuseppe Zanardelli[1039] und Francesco Cocco-Ortu einen Gesetzentwurf im Parlament. Allerdings, kurz bevor das Gesetz abgesegnet werden sollte, meldete sich die Kirche zu Wort. Unterstützt von 3,5 Mio. Unterschriften schmetterte sie den Versuch ab. Der Gesetzentwurf über die Scheidung,

---

Forschungen. Stuttgart 1976, S. 363-393 und Spree, Reinhard: Eine bürgerliche Karriere im deutschen Kaiserreich. Der Aufstieg des Advokaten Dr. jur. Hermann Ritter von Pemsel in Wirtschaftselite und Adel Bayerns, Aachen 2007 (Berichte aus der Geschichtswissenschaft), S. 45-60.

1036 Acht Jahre vor John Stuarts Mill's „Die Hörigkeit der Frau“ (1869) veröffentlichte Morelli sein Hauptwerk „*La donna e la scienza o la soluzione del problema sociale*“ (1861).
Als erster in Europa präsentierte er eine Gesetzesvorlage zur Gleichstellung von Mann und Frau (*"Abolizione della schiavitù domestica con la reintegrazione giuridica della donna, accordando alla donna i diritti civili e politici"*). Er setzte sich ferner für die Gleichberechtigung in der Ehe, die Einführung des Doppelnamens, die Rechte von unehelichen Kindern, für die Scheidung, des Wahlrechts für Frauen, für den Schulbesuch von Mädchen, gegen die kirchliche Ablasssteuer, gegen den Religionsunterricht an den Schulen und gegen die Todesstrafe ein. Keiner seiner Gesetzesvorschläge passierte je das Parlament bis auf die „*legge Morelli n. 4176 del 9 dicembre 1877*", welche den Frauen das Recht als Zeugen oder Auskunftspersonen (nach dem Zivilgesetzbuch) zu fungieren zusicherte.

1037 Eine bittere Wahrheit, zumal zwischen 1866 und 1880 allein in Neapel und Palermo 699 Straftaten dieser Art begangen wurden.

1038 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 36 und 55ff.

1039 «Il divorzio in Italia interessa solo due persone, Zanardelli e il Papa, e nessuno dei due ha moglie», siehe: Camera dei deputati (Hrsg.): Atti parlamentari. Seduta pomeridiana di lunedí 10 novembre 1969. V legislatura, S. 11971.

obwohl schon vom Abgeordnetenhaus verabschiedet, musste wegen des großen Widerstandes im Volk zurückgezogen werden.

1919 brachten die Sozialisten Costantino Lazzari und Guido Marangoni einen weiteren auf dem Weg. Der letzte Versuch vor Ausrufung der Republik wurde vom Abgeordneten Enrico Ferri (1923) unternommen.[1040]

Während der gesamten faschistischen Ära bis zur Unterzeichnung der Lateranverträge (1929) wurde die Scheidung nicht mehr auf die politische Agenda gesetzt. Gemäß Art. 34 des Konkordats (11.2.1929) führte Italien die Konkordatsehe (*matrimonio concordatario*) ein, d.h. eine nach den kanonischen Recht geschlossene und durch die Überschreibung (*trascrizione*) in das Zivilstandregister am Standesamt zivilrechtliche Geltung erlangte Ehe (Art. 9 des Gesetzes Nr. 847 vom 27.5.1929)[1041] und räumte den kirchlichen Gerichten und Behörden die Rechtsprechungsgewalt über die Gültigkeit dieser geschlossenen Ehen ein.[1042]

Nach dem Krieg wurde das Thema von der Verfassungsgebenden Versammlung aufgegriffen. Die DC, die sich als Hüterin der katholischen Werte sah, fühlte sich verpflichtet, die Stellung und die Bedeutung der Familie für die Gesellschaft zu schützen. Dementsprechend sollte die Eheregelung des Konkordats bei der Erarbeitung der republikanischen Verfassung berücksichtigt werden. Die DC unterlag denkbar knapp bei der entscheidenden Abstimmung über den Entwurf.

Dem Abgeordneten Umberto Grilli (PSDI) gelang es, mit nur drei Stimmen Vorsprung diesen Passus aus der Verfassung streichen zu lassen (*emendamento Grilli*).[1043] Ein Schlupfloch, das sich später noch wichtig erweisen sollte. Mit der gewählten Formulierung wurde die kirchliche Norm von der Unauflöslichkeit der Ehe aus der Verfassung gestrichen.

Streng genommen dokumentiert Art. 7 *Cost*.[1044] nur, dass die Beziehung zwischen den beiden Staaten (Italien und Vatikanstaat) durch die Lateranverträge geregelt ist. Gleichwohl weist gleicher Artikel die Souveränität und Unabhängigkeit der katholischen Kirche gegenüber der staatlichen Rechtsordnung aus. Somit erkennt Art. 29 *Cost*. die Familie als „natürliche Gemeinschaft“ (*societá naturale*) an.[1045] Das Scheidungsgesetz wurde somit abgewendet.

---

1040 Siehe auch: De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 9, FN 4.

1041 Vorausgesetzt, dass das Eheaufgebot gleichzeitig in der Pfarrkirche und im Gemeindehaus erfolgt, dem Ehepaar direkt nach der Trauung die zivilrechtlichen Wirkungen der Eheschließung erklärt werden (Art. 143, 144 und 147 *c.c.*) und der zuständige Pfarrer binnen fünf Tagen die Kopie der Trauungsurkunde dem zuständigen Standesbeamten weiterleitet. Auch nichtkatholische Bürgerinnen und Bürger konnten gemäß dem Gesetz Nr. 1159 vom 24.6.1929 eine zivilrechtlich wirksame Ehe vor einen Religionsdiener ihrer Glaubensgemeinschaft schließen (akatholische Ehe).

1042 Durch diese konkordatäre Vereinbarung, die völkerrechtlichen Charakter hat, nahm die römisch-katholische Kirche in Italien eine Sonderstellung innerhalb der religiösen Gemeinschaften ein.

1043 Fälschlicherweise wurde lange Zeit angenommen, der Änderungsantrag sei von dem Abgeordneten des PCI Giuseppe Grilli eingereicht worden. Das Missverständnis wurde 1994 von dem Historiker Lorenzo Cinatti geklärt: „*Crolla il piccolo mito storico del comunista che osa andare contro il suo grande capo", commenta lo storico Paul Ginsborg, maestro di Cinatti, "e si deve a Umberto se avete potuto fare il referendum sul divorzio senza dover toccare la Costituzione. Il suo emendamento passo' per tre voti"*, siehe: Zoli, Serena: E un deputato socialdemocratico aprí la strada al divorzio. Un convegno a Bologna „Mutamenti della famiglia nella societa' occidentale" con una scoperta. Se l'indissolubilita' del matrimonio non entró nella Costituzione, non fu merito del PCI, ma del deputato PSDI Umberto Grilli, in: *Corriere della Sera* vom 6.10.1994, S. 31.

1044 Art. 7 *Cost.*: *„Der Staat und die katholische Kirche sind, jedes im eigenen Ordnungsbereich, unabhängig und souverän. Ihre Beziehungen sind durch die Lateran-Verträge geregelt. Die Abänderungen dieser Verträge, die von beiden Parteien angenommen werden, bedürfen nicht des für die Verfassungsänderung vorgesehenen Verfahrens.“*

1045 Art. 29 *Cost.*: *„Die Republik erkennt die Rechte der Familie als einer natürlichen, auf die Ehe gegründeten Gemeinschaft an. Die Ehe ist auf der moralischen und rechtlichen Gleichstellung der Ehegatten innerhalb der im Gesetz bestimmten Einschränkungen zur Wahrung der Einheit der Familie aufgebaut.“*

In der Zwischenzeit, in Ermangelung eines Scheidungsgesetzes, griff so mancher zu drastischeren Mitteln. (Ehren)morde (*delitti d'onore*) zur Wiederherstellung der Familienehre waren bis in die 1980er Jahre nicht nur nicht unüblich, sie stießen sogar auf richterliche Milde. Art. 559 c.p. (*Codice penale* = Strafgesetzordnung),[1046] demzufolge die Ehefrau im Falle des Ehebruchs mit bis zu zwei Jahren Haft rechnen durfte, während der Ehemann im Falle des Konkubinats straffrei blieb, wurde von der CC 1968 und 1969 zwar für verfassungswidrig erklärt[1047] aber erst mit dem Gesetz Nr. 442/1981[1048] abgeschafft.
Diese gesellschaftliche Doppelbödigkeit wird in dem Film *„Divorzio all'italiana"* (= „Scheidung auf Italienisch", 1961) genussvoll illustriert: In dieser Filmsatire nötigt ein sizilianischer Baron seine Gattin, deren er überdrüssig war, in ein Verhältnis mit einem anderen Mann, in der Erwartung, diese in flagranti zu ertappen. Dies hätte ihm ermöglicht, seine Frau umzubringen, da es keinen zivileren Weg zur Auflösung eines Lebensbundes gab und weil das italienische Strafgesetzbuch demjenigen, der seinen Ehepartner *"in dem Augenblick tötet, in dem er eine unerlaubte Intimbeziehung dieser Person zu einem dritten entdeckt, oder in der Erregung tötet, in die er durch diese ihm oder seiner Familie zugefügte Beleidigung geraten ist"* (Art. 587 c.p.), eine Haftstrafe von nur drei bis sieben Jahren in Aussicht stellt.[1049]
Andere – darunter zahlreiche Prominente – umgingen das Gesetz, indem Sie auf die italienische Staatsangehörigkeit verzichteten, einen Wohnsitz im Ausland wählten und in der neuen Heimat ihre Scheidung legalisierten. Nach erfolgter Scheidung konnte eine Rückkehr nach Italien erfolgen, wo dann eine erneute Übernahme der italienischen Staatsbürgerschaft möglich war. So z.B. setzte sich Filmproduzent Carlo Ponti, der bereits mit Giuliana Fiastri verheiratet war, mit seiner Entdeckung Sophia Loren nach Mexiko ab, um diese dort zu heiraten (17. September 1957). Da ihm bei seiner Rückkehr Haft wegen Bigamie drohte, ließ er die zuletzt geschlossene Ehe wegen Formfehler annullieren. Woraufhin Ponti, Loren und Fiastri die französische Staatsbürgerschaft annahmen (1966), Ponti sich von seiner ersten Ehefrau scheiden ließ und mit der Loren erneut in den Hafen der Ehe einkehren konnte. Bei kinderlosen

---

1046 Der derzeit gültige *Codice penale* ist auch als *Codice Rocco* (nach dem damaligen Justizminister Alfredo Rocco benannt) bekannt und stammt größtenteils aus dem Jahre 1930. Stellenweise gilt er zu Recht als veraltet und überholt.
Art. 559 c.p.: „*La moglie adultera è punita con la reclusione fino a un anno. Con la stessa pena è punito il correo dell'adultera.*
*La pena è della reclusione fino a due anni nel caso di relazione adulterina.*
*Il delitto è punibile a querela del marito.*".
Art. 587 c.p.: „*Chiunque cagiona la morte del coniuge, della figlia o della sorella, nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale e nello stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onor suo o della famiglia, è punito con la reclusione da tre a sette anni. Alla stessa pena soggiace chi, nelle dette circostanze, cagiona la morte della persona che sia in illegittima relazione carnale col coniuge, con la figlia o con la sorella.*".

1047 Urteil Nr. 126 vom 16. Dezember 1969 und Urteil Nr. 147 vom 3. Dezember 1969.

1048 *Legge n. 442 del 5 agosto 1981 ("Abrogazione della rilevanza penale della causa d'onore").*

1049 Inzwischen verstärkt sich der Trend zur Zweckscheidung. Sie dient als „Strategie gegen die Teuerung" angesichts steigender Lebenshaltungskosten und sinkenden Lebensstandards. Paare, meistens zwischen 40 und 50 und aus der Mittelschicht stammend, geben vor sich zu trennen, um finanzielle Vergünstigungen (wie Mehrwertsteuervergünstigungen oder Tarifermäßigungen) zu bekommen. Denn wer aus der gemeinsamen Wohnung auszieht und die Zweitimmobilie zum Hauptwohnsitz deklariert, zahlt fortan keine Grundsteuer mehr. *„Die italienische Familie ist vieles - nur keine glückliche Insel. Tausend Tote gehen im Jahr auf das Konto familiärer Streitigkeiten. ‚Das Familienrecht fordert mehr Todesopfer als alle Mafia-Organisationen zusammen', beklagt Scheidungsanwalt Gassani. Dabei bräuchte Mastroiannis sizilianischer Baron seine Gattin heute nicht mehr zu erschießen, um die geliebte Angela zu ehelichen.",* Sauer, Ulrike: Ehe absurd. Scheidung auf italienisch, in: *Sueddeutsche.de* vom 17.5.2010 (URL: http://www.sueddeutsche.de/leben/ehe-absurd-scheidung-auf-italienisch-1.536608, letzter Abruf am 12.11.2012).

(Prominenten-)Ehepaaren war besonders die sog. *Reservatio mentalis*, der „rein geistige Vorbehalt", beliebt.[1050] So dass die Ehe im Nachhinein als sittenwidrig annulliert werden konnte.

Am 26. Oktober 1954 präsentierte der sozialistische Abgeordnete Luigi Renato Sansone einen eher bescheidenen (was die Forderungen anbelangte) Gesetzentwurf, der den Beinamen *„piccolo divorzio"* (= „kleine Scheidung") bekam. Dieser sah vor, dass Scheidungen dann erlaubt werden sollten, wenn ein Ehegatte versucht hatte, den anderen umzubringen, beide Ehepartner mindestens 15 Jahre lang voneinander getrennt lebten, einer der Ehepartner unheilbar geisteskrank war oder zu zehn oder mehr Jahren Gefängnis verurteilt wurde oder auch wenn der ausländische Ehepartner das Scheidungsrecht seines Heimatlandes in Anspruch nahm. Der Entwurf wurde nicht einmal diskutiert.[1051]

Einige Jahre später (12. Juni 1958) brachte Sansone zusammen mit Pietro Nennis Tochter Giuliana (PSI) eine leicht modifizierte Fassung des ursprünglichen Vorschlags ins Parlament ein. Aber auch diesmal gelangte die Vorlage nicht zur Abstimmung.[1052]

Auf fruchtbareren Boden stieß 1964 die Veröffentlichung des Buches „Scheidung in Italien" des Präsidenten des italienischen Richterverbandes und Generalanwaltes am Appellationsgerichtshof Turin, Mario Berutti. Er nannte das Scheidungsverbot als hauptsächlicher Grund für die immer zahlreicher werdenden Gattenmorde.[1053] *„In Italien ist der Eindruck entstanden, daß man die Auflösung der Ehe nur mit gerissenen und kostspieligen juristischen Tricks oder aber mit höchster kirchlicher oder politischer Protektion erreichen kann"*, lautete die Schlussfolgerung des Richters.[1054]

Ferner forderte er die Streichung des Artikels 140 des Zivilgesetzbuches („Die Ehe wird nur durch den Tod eines Partners gelöst"), *„da dieser Artikel von vielen Italienern offenbar als Aufforderung zum Mord aufgefaßt"* werde.[1055]

Am Ende des zweiten Vatikanischen Konzils, im September 1965, plädierte der melchitische Patriarchalvikar Ägyptens, Elias Zoghby, für eine Lockerung des Ehescheidungsverbots (unter Berufung der Unzuchtsklauseln des Matthäusevangeliums sowie der Tradition der Väter) bzw. für ein Ausnahmerecht, um gescheiterte Ehen zu lösen.[1056] Just einige Tage später brachte am 1. Oktober 1965 der Sozialist Loris Fortuna einen Gesetzentwurf ins Parlament ein. In seiner Vorlage ging er ausführlich auf Präzedenzfälle (von Morelli bis Sansone) ein, bedauerte die durch das anachronistische Ehescheidungsverbot geschuldete Isolation des Landes im Vergleich zu den restlichen europäischen Ländern und forderte, die italienische Gesetzgebung an die der anderen Staaten anzugleichen. Die Regierungsparteien PSI, PSDI und PRI befürworteten zwar die Forderungen, befanden sich jedoch in der Pflicht, die Koalition mit der DC nicht zu gefährden.

---

1050 Die Mentalreservation besteht in einem nur in Gedanken gemachten eingeschränkten Vorbehalt bei der Leistung von Versprechen wie z. B. die voreheliche Absprache, niemals Kinder zu bekommen, lediglich eine Ehe auf Zeit anzustreben oder gar dem Atheismus anzuhängen.

1051 Sansone prägte in diesem Zusammenhang den Ausdruck „die Outlaws der Scheidung", als er seine „kleine Scheidung" im *L´Espresso* vorstellte, siehe: Cambria, Adele: 1974. Quando le italiane dissero «No», in: *L'Unità* vom 10.8.2007, S. 27.

1052 De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 35ff. und Barbera, Augusto/Morrone, Andrea: La Repubblica dei referendum, Bologna 2003, S. 42, FN 1.

1053 Siehe: Berutti, Mario: Il divorzio in Italia, 1964 Mailand, zitiert nach: Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 189ff.

1054 „Ehescheidung. Aufforderung zum Mord", in: *DER SPIEGEL*, 4/1965 vom 20.1.1965, S. 67–69.

1055 „Ehescheidung. Aufforderung zum Mord", in: *DER SPIEGEL*, 4/1965 vom 20.1.1965, S. 67–69.

1056 Seibel, Wolfgang: Ehescheidung und Wiederverheiratung, in: *Stimmen der Zeit*, 12/1994, S. 793-794.

Fortunas Gesetzesantrag erfuhr in der Öffentlichkeit große Resonanz. Auch dank seiner zwei Verbündeten, die aktiv die öffentliche Meinungsbildung zum Thema förderten: die antiklerikale Wochenzeitschrift *„Abc“* geleitet von Enzo Sabato, Präkursor der Abtreibungs- und Antibabypillen-Kontrazeptiva-Kampagnen,[1057] sowie die Radikale Partei, angeführt von Marco Pannella und Mauro Mellini, die gerade einmal 100 Mitglieder zählte und bei den vorangegangenen Parlamentswahlen keinen Sitz gewinnen konnte.

Die Zeiten schienen sich geändert zu haben. Eigene Zeitschriften wie *„Battaglia divorzista“*, *„Notizie Lid“* und *“Il divorzista diretto“* schossen wie Pilze aus dem Boden. Auf einen Schlag änderte sich das Klima im Land. *„Abc“* hatte bereits im Laufe des Sommers die Stimmung mit einer Reihe von Artikeln angeheizt, welche die Erfahrungen von Getrennten in den Fokus rückten (*„Lettere di separati“*) und sozusagen den Weg für einen neuen (Scheidungs-)Versuch ebneten.

Nachdem Fortuna die Gesetzesvorlage eingereicht hatte, startete *„Abc“* eine für die damalige Zeit revolutionäre Kampagne: In jeder Ausgabe der Wochenzeitschrift lag als Beilage eine an Fortuna adressierte Postkarte, die nur noch ausgefüllt und frankiert werden sollte (30 *lire*). Die Postkarte sollte eine Solidaritätsbekundung und Beglückwünschung zugleich an Fortuna sein. Fortuna hätte den Volkswillen am besten zum Ausdruck gebracht, so *„Abc“*, nun sei es Aufgabe der Leserschaft ebenfalls dies zu tun und ihn zu unterstützen. Die Resonanz war überwältigend, „*un plebiscito di consensi*“ titelte die Zeitschrift, [1058] da binnen 36 Stunden über 3.500 Postkarten eintrafen.

Am 1. April 1966 versicherte sich Fortuna, dass sein Antrag nicht wie die seiner Vorgänger in irgendeinen Ausschuss versinken würde,[1059] und reichte eine Unterschriftenliste von über 36.000 Unterstützern ein, die ihm binnen weniger Monate durch den Aufruf der Zeitschrift *„Abc“* zugekommen waren.

Im darauffolgenden Januar erhielt die Kampagne durch die Gründung der überparteilichen LID (*Lega italiana per l'istituzione del divorzio*) eine Lobby. Diese konnte Niederlassungen in vielen italienischen Städten etablieren und in dem Zeitraum zwischen 1966 und 1969 konnten sie über 20.000 zahlende Mitglieder für sich gewinnen.

Anfangs sah die Kirche sich noch nicht bedroht. Mit zunehmender Popularität und steigender Zahl von Fortunas Anhängern allerdings schaltete sich die Kirche ein. Monsignor Guzzetti, Autor der katholischen Tageszeitung *L'Italia* ließ verlauten, dass ein Thema solcher Tragweite nur durch ein Referendum entschieden werden durfte.[1060] Auch die Reaktion der italienischen Bischofskonferenz ließ nicht lange auf sich warten: Sie empfand es als Affront, dass man während der Regierungszeit der DC den Erlass eines solchen Gesetzes überhaupt in Erwägung ziehen konnte. Paul VI. verriet, eine diplomatische Note an die Adresse der italienischen Regierung noch vor der Verabschiedung besagten Gesetzes gesandt zu haben und in ihr darauf hingewiesen zu haben, dass das Klerus die Abrogation des Gesetzes mittels Referendum erreichen wolle. Überdies rief er die Katholiken zur Besinnung und zur Verteidigung von Familie und moralischen Werten auf.

---

1057 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 193.

1058 „La legge: Plebiscito di consensi“ in: *ABC* vom 17. Oktober 1965, S. 1.

1059 De Virgili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al Referendum, Mailand 2000, S. 46.

1060 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 195.

Fortunas Antrag landete in der vierten Kommission, die *commissione Giustizia della Camera*. (11.3.1966), allerdings: *„The committees appear to have been used as arenas for a degree of subtle internal filibustering, or at the very least for the raising of endless legal technicalities designed to ensnare a proposal and prevent it from returning for parliamentary debate before the end of the legislative session.“*[1061] Jedenfalls ereilte dieses Schicksal alle Vorschläge zum Thema Scheidung. Die große Medien-Aufmerksamkeit, die Fortunas Antrag dank *„Abc“* und LID zukam, verhinderte, dass auch diese Vorlage unterging. Am 26. November 1966 fand vor dem Sitz der RAI eine Demonstration für das Ehescheidungsgesetz statt, zu dem die Demonstranten aus ganz Italien mit Bussen angereist kamen.[1062]
Durch geschickte Filibustertaktik schlitterte die Diskussion auf die Zeit nach der parlamentarischen Sommerpause. Der DC Abgeordnete Stefano Riccio befand den Antrag verfassungswidrig und nicht konform weder mit der *Costituzione* noch mit den Lateranverträgen. Ein Vorwurf, den Fortuna entschieden von sich wies, da die Eheauflösung lediglich den zivilen Aspekt des Ehebundes betraf.
Die *Segreteria di Stato vaticana* hatte dem italienischen Botschafter im Vatikan, Giulio Balzo di Presenzano, über diplomatische Wege *„rather than the more common method of applying pressure to the members of the Christian Democratic Party“*[1063] anklingen lassen, der Erlass eines solches Gesetzes würde die Beziehungen zwischen den beiden Staaten beeinträchtigen. Der damalige Ministerpräsident, Aldo Moro leitete das Schreiben jedoch weder dem Parlament weiter noch ließ er diese Informationen an die Öffentlichkeit dringen,[1064] vermutlich um den Eindruck zu verwischen, der Heilige Stuhl übe Einfluss auf die italienische Politik[1065] aus.
Den Vorsitz vom Komitee für Verfassungsangelegenheiten hatte der Sozialist Renato Ballardini inne, der dem Thema sehr zugeneigt war. Es war ihm ebenfalls wichtig, dass die Legislative autonom blieb. Am 19. Januar 1967 stimmte das Komitee mehrheitlich dem Argument zu, dass die Ehescheidung nicht verfassungswidrig sei. Im März 1967 brachte eine Gruppierung des PCI, darunter Nilde Jotti, ihren Gesetzentwurf zum Thema Scheidung ein. Allerdings war dieser restriktiver als Fortunas Vorschlag, da er für die Beantragung der Scheidung fünf offizielle Trennungsjahre forderte.[1066] Am 23. Juni entschied der Präsident der *Commissione Giustizia della Camera*, Goffredo Zappa, die beiden Vorschläge (PLI und PCI) zu verbinden.
Die DC, welche über 38% der Sitze im Parlament verfügte, drohte indes die Koalition platzen zu lassen und die abtrünnigen Parteien aus der neuen Legislaturperiode zu schließen. Parteiintern war die DC ge-

---

1061 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 196.

1062 „Si é svolta a Roma una grandiosa manifestazione indetta dalla Lega Italiana per il Divorzio“, in: *Noi donne* vom 26.11.1966, S. 19, zitiert in Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 198.

1063 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 197.

1064 Spadolini, Giovanni: La questione del Concordato: con i documenti inediti della Commissione Gonella, Florenz 1976, S. 401f. und Tamburrano, Giuseppe (Hrsg.): Pietro Nenni e Aldo Moro: carteggio 1960-1978, Florenz 1998, S. 81.

1065 Zu dieser Vermutung: De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 53.

1066 Camera dei deputati (Hrsg.): Atti parlamentari, IV legislatura, proposta n. 3877 intitolata „Norme sullo scioglimento del matrimonio“, vorgestellt am 9. März 1967.
Just in dieser Zeit ließ Vittorio Gassman, einer der populärsten und versiertesten Schauspieler Italiens, die Ehe mit seiner Ehefrau Nora Ricci vor der *Sacra Rota* annullieren mit dem Argument, er hätte schon zum Zeitpunkt der Eheschließung nicht an die Unauflöslichkeit der Ehe geglaubt. Dieser Vorgang wurde im Kontext der Debatte zu einem Politikum.

spalten: Mariano Rumor betonte nach Außen die Geschlossenheit der Partei gegen das Scheidungsgesetz und vermied bewusst das Thema „Referendum"; Giulio Andreotti und Amintore Fanfani hielten sich zunächst bedeckt;[1067] Giovanni Galloni und Luigi Granelli wollten die Mehrheit im Land nicht ignorieren, Paolo Emilio Taviani und Oscar Luigi Scalfaro bekannten sich offen zum Referendum. Die liberale Partei rief zu einer Abstimmung nach eigenem Gewissen auf, um das Verhältnis zur DC nicht zu destabilisieren; die Republikaner waren für Fortunas Gesetzesvorschlag, die Sozialisten waren ebenfalls intern gespalten. Pietro Nenni, der Vorsitzende des PSI, befürchtete, dass die Regierungsarbeit mit der DC kompromittiert werde und bat Fortuna von der Gesetzesvorlage abzulassen. Das Komitee befürwortete die Vorlage mit knappen 21:20 Stimmen. Dennoch kam die Gesetzesvorlage bis zur Wahl nicht zur Abstimmung.

Die Parlamentswahlen vom 19. Mai 1968 bestätigten die bestehenden Kräfteverhältnisse im Parlament. Die DC erreichte 39%, der PCI 26,9%, die PSI-PSDI Unificati konnten 14,48% der Stimmen auf sich vereinen und der PLI schaffte nur noch 5,82%. Er verlor im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode 8 Sitze. Auch die Anzahl der Parlamentarierinnen sank von 30 auf 27.[1068] Obwohl die Sozialisten erhebliche Einbußen hinzunehmen hatten, wurde Fortuna direkt in zwei Wahlbezirken gewählt: Mailand-Pavia und Udine-Gorizia-Belluno. Er entschied sich für letzteren. Am 5. Juni 1968 reichte er seinen Vorschlag erneut ein, unterstützt von weiteren 57 Abgeordneten.

Am 7. Oktober 1968 reichte der liberale Antonio Baslini, einer der Vorsitzenden der LID, einen Gesetzentwurf („*Disciplina dei casi di divorzio"*) ein, unterschrieben von 18 weiteren Abgeordneten. Allerdings sah dieser acht Trennungsjahre vor. Eine Zumutung, die der damalige Generalsekretär des Vereins Marco Pannella nicht dulden wollte. Er trat zurück. *„Abc"* fungierte als Mediator und brachte die drei (Fortuna, Baslini und Pannella) an einen Tisch. Das Foto, das alle drei auf einem Sofa sitzend abbildete, wurde geschickt verbreitet. Im darauffolgenden April wurden die Entwürfe von Fortuna und Baslini zusammengeführt und Pannella übernahm erneut den Vorsitz der LID. Der Antrag jedoch verschwand wieder einmal in den Mäandern der parlamentarischen Ausschüsse.

Die DC versuchte erneut über die Kommission für Verfassungsangelegenheiten der Abgeordnetenkammer den Antrag für verfassungswidrig erklären lassen. Das Gesuch wurde abgewiesen.

Am 28. November 1969 erhielt der Vorschlag Fortuna-Baslini, der inzwischen auch die Vorschläge von Ugo Spagnoli (PCI) und Lelio Basso (PSIUP) berücksichtigt hatte, das Votum der Deputiertenkammer (325 Ja-Stimmen gegen 283 Nein-Stimmen).

In der dritten Regierungszeit Rumors gab die Regierung dem Druck der Kirche nach und vereinbarte mit den Koalitionspartnern ein *„gentlemen's agreement"*, so dass die Katholiken vom Referendum Gebrauch machen konnten: Die DC würde Fortunas Antrag nicht im Senat blockieren, vorausgesetzt, das Ausführungsgesetz zum Referendum passiere das Parlament.

---

1067 Mit Entschiedenheit kämpfte zwischen 1969 und 1974 Giulio Andreotti (DC) an der Anti-Scheidungsfront, siehe auch: Andreotti, Giulio: Riaffermata l'intransigenza della DC contro il divorzio, in: *Corriere della Sera* vom 1. Mai 1969, S. 1.

1068 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 203.

Am 25. Mai 1970 hatte das Referendum ein Ausführungsgesetz, aber das Scheidungsgesetz wurde in der Abgeordnetenkammer verschleppt. Vom 18. Juni bis zum 9. Oktober 1970 wurde der Vorschlag im Senat diskutiert.

Eine Note vom Heiligen Stuhl just eine Woche vor der Entscheidung im Senat (13. Juni) führte zum Rücktritt Mariano Rumors und dem vorzeitigen Ende seiner Regierung. Emilio Colombo übernahm das (Regierungs-)zepter und hinderte Präsident Saragat daran, Neuwahlen anzusetzen. Colombo bildete am 6. August eine neue Regierung mit den selben Koalitionspartnern seines Vorgängers.

Am 10. August trat Pannella zusammen mit Roberto Cicciomessere in einen Hungerstreik aus Protest gegen die Verschleppung des Antrags. Das Votum des Senats folgte am 9. Oktober 1970. Da die Vorlage abgeändert wurde, musste diese erneut der Deputiertenkammer vorgelegt werden. Am 1. Dezember wurde sie definitiv angenommen (*legge n. 898 del 1·dicembre 1970*). Die Vorlage erhielt 319 Pro- und 286 Gegenstimmen. Kurios: Das Wort „Scheidung" wird im Text nie erwähnt. Die Rede ist lediglich von „Auflösung der Ehe" (*„scioglimento del matrimonio"*). Diesem Gesetz zufolge musste, um die Scheidung zu verlangen, die persönliche, gerichtliche oder einverständliche Trennung (*separazione personale, giudiziale o consensuale*) mindestens fünf Jahre dauern. Diese Mindestdauer wurde 1987 (*legge n. 70 del 6 marzo 1987*) auf drei Jahre herabgesetzt.

Initiiert wurde das Referendum gegen das Scheidungsgesetz von Gabrio Lombardo, Professor für Römisches Recht an der *Universitá Cattolica di Milano*, der ein Tag nach Verabschiedung des Ausführungsgesetzes die Unterstützung des MSI und des Vatikans erhielt. Er gründete das *Comitato Nazionale per il Referendum sul Divorzio* (CNRD), sicher, einen überwältigenden Sieg davon zu tragen. Bestätigt fühlte er sich durch die Tatsache, dass sein Komitee binnen kürzester Zeit (nur 90 Tage) 1.370.134 Unterschriften sammeln konnte, die er am 19. Juni 1971 der *Corte di Cassazione* übergeben konnte.

> *„Technically this meant a referendum should have been held in the spring of 1972, but the law on popular referenda was a marvel of Italian complexity. Amongs its many provisions was one specifying that if the parliamentary legislature was dissolved before the end of its five-year term, any procedures for a referendum already in train could only be resumed a year after the general elections. As it happened, the legislature was dissolved, in February 1972, at least in part with the specific intention of postponing the referendum."*[1069]

Am 2. Dezember 1971 brachte die Senatorin Tullia Carrettoni (PCI) einen neuen Gesetzentwurf auf dem Weg (*Lex Tullia*), der das Fortuna-Baslini-Gesetz hätte ersetzen[1070] (und den gesamten Referendumsprozess auf Neustart zurückversetzen) sollen. Dieser Entwurf sah sieben Trennungsjahre vor und genehmigte die Ehescheidung bei Nichtvollzug der Ehe bzw. wenn einer der Partner die Scheidung bereits im Ausland erhalten hatte oder eine Haft von mindestens zwei Jahren verbüßt hatte. Der Vorschlag hatte den Beigeschmack der Absprache zwischen DC und PCI und wurde nicht weiter verfolgt. In der Tat bot der PCI (gegen Konzessionen) seine Unterstützung für die Wahl eines christdemokratischen

[1069] Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 214.

[1070] Scirè, Giambattista: Cattolici e laici nell'Italia repubblicana degli anni cinquanta e sessanta, Roma, 2005, S. 331 und Carettoni, Tullia: Ragioni della nuova legge sul divorzio, in: *L'Astrolabio* vom 1/1972, S.11-18.

Staatspräsidenten an. Der Traumkandidat für Berlinguer war Aldo Moro gewesen. Die DC-Führungsspitze einigte sich jedoch auf Giovanni Leone, der schließlich nach 23 Wahlgängen (dank der Unterstützung des MSI) auf Saragat folgte. Leone hatte sogar im Vorfeld der Wahl zum Staatspräsidenten in der PCI-Parteizentrale angerufen, um zu garantieren, dass er im Gegenzug für die PCI-Unterstützung das Referendum mit allen Mitteln verhindern würde.

Das Referendum war für Juni 1972 vorgesehen. Die Parlamentsauflösung und die daraufhin angesetzten Neuwahlen ließen das Datum nach hinten rutschen. Die vorgezogenen Wahlen im Mai 1972 führten nicht zu den erhofften Mehrheitsverhältnissen. Der eigentliche Sieger war Giorgio Almirante (MSI), der seiner Partei zusammen mit dem *Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica* (PDIUM) das beste Wahlergebnis seiner Geschichte bescherte (8,7% in der Deputiertenkammer und 9,2% im Senat, d.h. 56 Abgeordnete und 26 Senatoren). Andreottis Mitte-Rechts-Regierung (DC, PSDI, PLI) blieb nur 11 Monate und 11 Tage im Amt. Ihm folgte Mariano Rumor, der eine Mitte-Links-Regierung auf die Beine stellte (DC, PSI, PSDI, PRI).

Die Pro-Scheidungsreferendumsachse bestand nunmehr aus DC und MSI, während auf der Anti-Scheidungsreferendumsfront die Sozialisten, die Sozialdemokraten, die Republikaner, die Liberalen und die Kommunisten standen. Dabei fürchteten selbst die Christdemokraten das Referendum, für dessen Einsatz sie selbst so vehement gekämpft hatten. Ihnen war durchaus bewusst, dass ihre Wählerschaft sie nicht aus religiösen Überzeugungen ins Amt bestätigt hatten, sondern aus ökonomischen Gründen. Um das Referendum, das inzwischen eine Eigendynamik entwickelt hatte, zu stoppen, entschied sich die DC das Gesetz zu ändern. Da die Scheidungsgegner aber nicht mehr über eine Mehrheit im Parlament verfügten, sahen DC und MSI keine andere Wahl mehr als im Referendum.[1071]

Drei Monate vor der Abstimmung waren die Fronten klar: DC, MSI und katholische Kirche auf der einen Seite und PCI, PSI, *Cattolici per il „no“*, LID, PR sowie kleinere laizistischen Parteien auf der anderen.

Auf der „Zeitungsfront“ warben für die Scheidung der *Corriere della Sera*, *La Stampa*, *Il Messaggero*, die Wochenzeitschriften *Panorama*, *L'Espresso*, *L'Europeo*, das Frauenmagazine *Grand Hotel* (mit einer Auflage von über 1.200.000). Dagegen warben *L'Osservatore romano*, *Il Popolo*, *L'Avvenire* und *Il Tempo*. *Famiglia cristiana* (mit einer Auflage von über 2 Mio.) riet den Lesern nach eigenem Gewissen abzustimmen.

Die Atmosphäre war dermaßen angeheizt, dass der *Eurovision Song Contest* (damals: *Eurofestival*) nicht übertragen werden durfte, weil die italienische Teilnehmerin Gigliola Cinquetti unglücklicherweise ein Lied mit dem Titel *„Sì“* (= Ja) singen sollte, in welchem der Satz *„ Sì ... all'amore ho detto sì ...“* (= Ja ... der Liebe stimmte ich zu ...“) und dreizehn Mal das Wort „Ja“ vorkam. In einer solch aufgeheizten Atmosphäre wurden tatsächlich alle *„Sì“* und *„No“* zensiert. Selbst bei Sportübertragungen und Interviews. Unter Druck gesetzt musste die RAI, dessen Verwaltungsrat mehrheitlich von der DC besetzt war, bis zum ominösen 12. Mai das geplante Sendungsprogramm über Familienprobleme einzustellen. Zuvor hatte das Staatsfernsehen mit seiner sentimentalen Programmplanung über Schei-

[1071] Im europaweiten Vergleich lag die Scheidungsrate in Italien weit unter den Durchschnitt: 5,2% in 1971; 9,8% in 1972, 5,3% in 1973, 3,1% in 1975 und 3,3% in 1978. Wohingegen im gleichen Zeitraum die Scheidungsrate in Großbritannien zwischen 16,3 und 32,8%, in Schweden zwischen 23,4 und 28,1% und in Dänemark zwischen 25,1 und 34,8% lag, siehe: Saraceno, Chiara/Naldini, Manuela: Sociologia della famiglia, Bologna 2007, S. 114.

dungswaisen und geschiedene Ehen unterschwellig die Scheidungsgegner unterstützt und damit den *Corriere della Sera* erzürnt.[1072] Die Kampagne glich eher einem Kreuzzug als einer politischen Auseinandersetzung und war auf „Ja"/„Nein" ausgerichtet. Wer für „Ja" war, sprach sich für die Abschaffung des Ehescheidungsgesetzes aus, und wer für „Nein" war, sprach sich für dessen Beibehaltung aus.[1073] Das Land war in zwei Hälften gespalten, aber auch quer durch alle Parteien verlief die Trennungslinie.[1074] Selbst die Kommunisten und die Christdemokraten standen parteiintern gespalten zum Thema. Erstere machten aus dem Referendum ein Banner gegen den *„Klerikofaschismus"*, letztere gegen Kommunismus.

Damit keine Stimme verloren ginge, wurden bis zuletzt Flugblätter mit entsprechenden Ratschlägen verteilt. Die letzten Auftritte vor dem Urnengang absolvierten die Parteiführer der Sozialdemokraten, Saragat, der der Sozialisten, Nenni, der Liberalen, Malagodi, der Republikaner, La Malfa, und der Christdemokraten, Fanfani auf dem Mailänder Domplatz. Der Kommunistenchef Berlinguer hielt seine Schlusskundgebung vor dem Lateran.

Papst Paul VI ergriff das Wort einen Tag vor der Abstimmung vor der Bischofskonferenz und betonte erneut die Unauflöslichkeit des Sakraments der Ehe. Gleichzeitig vereinfachte die Kirche die Praxis der Ehe-Annullierung, so dass plötzlich *„der kirchenrechtliche Wahrspruch auf Ungültigkeit einer Ehe viel leichter zu erwirken war als eine Scheidung nach dem streng restriktiv gefaßten Gesetz, das die Kirche – auch sie lange Zeit ohne Uebereifer – bekämpfte"*.[1075]

Am 12. Mai 1974, drei Jahre nach der Unterschriftenübergabe, war es dann soweit: Das erste Referendum seit Abschaffung der Monarchie fand an einem Sonntag, genau genommen am Muttertag, statt (*„als Bekenntnis zur Einheit der Familie gedacht"*).[1076]

19.605.000 abstimmungsberechtigte Frauen und 17.890.000 abstimmungsberechtigte Männer[1077] begaben sich an den Urnen. Dabei sprachen sich 19 Millionen Italiener (59,1% der Abstimmenden) dafür aus, die Ehescheidung beizubehalten,[1078] 13 Millionen (40,9%) stimmten dagegen. Die Wahlbeteiligung lag bei 88,1% und damit deutlich niedriger als bei politischen Wahlen.[1079]

Die *„divorzisti"* waren in der Überzahl im Aostatal, in Ligurien, in Emilia Romagna und Toscana sowie auf Sardinien und Sizilien, während die Städte mit der höchsten Ja-Quote Benevento, Lecce, Caserta und Avellino waren.[1080] Das junge, urbane Bildungsbürgertum sprach sich mehrheitlich für die Scheidung aus. Insgesamt waren es mehr Männer (69%) als Frauen die sich dafür aussprachen und Bürger

---

1072 „TV-Tabu Scheidung", in: *DER SPIEGEL*, Nr. 12/1974, S. 17.

1073 Die Katholiken plakatierten Slogans wie „Ja, wie am Tag der Hochzeit". Den wohl geschmackloseste Artikel veröffentlichte *Il Segno*, Verbreitungsorgan des Erzbischofs von Mailand, der die Scheidung mit Thalidomid, dem Wirkstoff im erbgutschädigendem Schlafmittel Contargan, gleichsetzte: Es würde zwar die Frauen beruhigen, aber Auswirkungen auf die geschädigten Kinder haben, siehe: Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 220.

1074 „Die Ehescheidung zerreißt Italien", in: *FAZ* vom 11.5.1974, S. 10.

1075 „Eine Absage an den Klerikalismus", in: *NZZ* vom 14.5.1974, S. 1.

1076 „Die Ehescheidung zerreißt Italien", in: *FAZ* vom 11.5.1974, S. 10.

1077 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 264, FN 31.

1078 „Klare Mehrheit für Beibehaltung des Scheidungsrechts", in: *FAZ* vom 14.5.1974, S. 1; „Viele Nein-Stimmen auch in Süditalien", in: *FAZ* vom 14.5.1974, S.1.

1079 „Italienische Mehrheit für die Ehescheidung", in: *NZZ* vom 14.5.1974; S. 1.

1080 De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 178 und Leonori, Franco: *Dopo il referendum: cattolici, fuga dall'integralismo*, in: *L'Astrolabio*, 4/1974, S. 20.

mit mittlerem bis hohem Schulabschluss (72,8%).[1081] Die Neofaschisten stimmten mehrheitlich für die Beibehaltung des Scheidungsgesetzes, jedoch wichen 30% der christdemokratischen Wählerinnen und Wähler von der Parteilinie ab.

Im Ergebnis gilt dieses Referendum als Ausdruck des Säkularisierungsprozesses, der schon länger die italienische Halbinsel durchzog und verdeutlichte den schwindenden Einfluss der Kirche auf die italienische Bevölkerung bzw. machte den *„Zuwachs an ziviler Autonomie"*[1082] erkennbar. Das Resultat der Abstimmung bedeutete auch eine schwere Niederlage für die DC. Ihr Planspiel, die Italiener würden der Familie die höchste Priorität einräumen, entpuppte sich als Fehlentscheidung. Die Christdemokraten hatten politisch falsch gehandelt, was ihr als *„attardamento culturale"* angekreidet wurde. Der Referendumsausgang hatte eine Wende nach Links mit sich gebracht.

> *„Die Bürger sind nicht dem Kommunismus gefolgt, sondern die kommunistische Position konvergierte mit den privaten Einstellungen der Bürger. Die Bürger haben sich auch nicht gegen die DC als Partei entschieden, sondern sie haben sich dagegen ausgesprochen, daß eine DC-Regierung hier einen privaten Raum wieder politisch reglementieren wollte."*[1083]

Das Ergebnis des Referendums wurde zum Anlass genommen, das Konkordat an die veränderten gesellschaftlichen Anforderungen anzupassen. Die Revision wurde erst 1984 abgeschlossen und mit dem damaligen Premier Bettino Craxi verhandelt.[1084]

### 11.1.3 CC und Scheidungsreferendum

Tsebelis vergleicht das Verfassungsgericht mit einer dritten Kammer im legislativen Prozess.[1085] In dieser *„third chamber configuration"* kann das Verfassungsgericht, im Falle Italiens die CC, die Verhandlungen von Exekutive und Legislative, die in einer Gesetzesverabschiedung kulminieren, überstimmen.

Die CC erfüllt die formalen Ansprüchen eines Vetospielers, weil sie a) eingeschaltet (in Tsebelis' Jargon: „auf Antrag tätig") wird und b) ein „politisches Interesse" bzw. verfassungsrechtliche Verantwortung (d.h. die verfassungskonforme Ausgestaltung von Politik zu gewährleisten) hat, welches durchgesetzt werden soll. Da eine Veränderung des SQ dann eintritt, wenn alle beteiligte, agierende Vetospieler dadurch ihrem Interesse ein Stück näher kommen, vorausgesetzt Verfassungsgerichte seien VS, stellt sich die Frage, wie unabhängig sie sind. Denn das Maß an Unabhängigkeit bestimmt wieviel Hand-

---

1081 Fritzsche bezieht sich auf die Ergebnisse, die eine Befragung des Meinungsforschungsinstituts *Demoskopea* ergab, siehe: Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 154f.

1082 Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 155.

1083 Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 155 und: *„Il 59 per cento dei ‚no' non dimostrava "miracolisticamente" la vittoria del laicismo e della democrazia, ma piuttosto il cambiamento antropologico dei ceti medi"*, Pier Paolo Pasolini: Gli italiani non sono più quelli, in: *Corriere della sera* vom 10. Juni 1974.

1084 Die Konkordatsrevision von 1984 schaffte die katholische Lehre als Staatsreligion ab, stellte rechtlich alle Religionsgemeinschaften gleich, führte den fakultativen Religionsunterricht ein und sorgte für die Eigenfinanzierung der Kirche durch steuerlich begünstigte Spenden, d.h. jeder steuerzahlende Bürger darf 8% seiner Lohn- bzw. Einkommenssteuer (*l'otto per mille*) entweder an die katholische Kirche oder eine andere kirchlichen, sozialen oder kulturellen Institution entrichten.

1085 Tsebelis, Georg: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal* of *Political Science*, 3/1995, S. 289-325, hier: S. 307.

lungsspielraum sie haben. In den USA und Österreich wird ein solches Argument durch eine lebenslange Anstellung gestützt.[1086]

Die CC war zum Zeitpunkt des Fortuna-Baslini-Gesetzes seit ca. 12 Jahren funktionstätig. Sie bestätigte das Gesetz fünf Mal: Nr. 169/1971, Nr. 175 und Nr. 176/1973, Nr. 127/1974, Nr. 169/1974. Die CC hätte den *Status Quo ante* herstellen können, indem sie das Gesetz für verfassungswidrig erklärt, stattdessen handelte es zusammen mit der parlamentarischen Mehrheit in Richtung *policy change*. Als die Unterschriftenliste bei der CC abgegeben wurde, urteilte sie, dass der Gegenstand nicht unter denen des Ausschlusskataloges war (Nr. 10/1972), und das obwohl die Lateranverträge genau genommen ein Vertragswerk zwischen zwei souveränen Staaten ist (Art. 75 Cost.).

Es hätte eine andere Auslegung geben können, also: eine „legislative Anmaßung" der CC, die sich damit auf der Seite der Legislative schlägt; denn die CC bestätigte den Kompromiss, der im Kabinett geschlossen wurde. Dadurch, dass die CC das Referendum ermöglicht hatte, unterstützte sie die Verhandlung zwischen Exekutive und Legislative. Allerdings sorgte das Volk durch den Verzicht auf ein eigenes Veto dafür, dass es kein Zurück mehr zum *Status Quo ante* gab.

Der Fall des Scheidungsreferendums in Italien zeigt, dass die CC ein Verbündeter der Legislative gegen die Exekutive war. *„The passage of the divorce law illustrates how the Court was an ally to the legislative branch in opposition to the executive, but how it also ratified an executive-legislative bargain to allow a referendum."*[1087]

**Das italienische Scheidungsreferendum aus der Vetospielerperspektive**

Aus Sicht der Vetospieler stellt sich die Entscheidung um die Ehescheidung bis in die 1960er Jahre zunächst als eine Situation dar, in welcher der *Status Quo* entweder nur durch eine Verfassungsänderung oder durch eine Abänderung des Lateran-Vertrages mit dem Vatikan verschoben werden konnte.

Als Vetospieler sind in dieser Situation also entweder eine zwei Drittel Mehrheit im Parlament (2/3-Quantil) zu betrachten oder eine Mehrheit im Parlament (Medianwähler im Parlament), eine Mehrheit in der Regierung (da diese einen Staatsvertrag aushandeln müsste) sowie der Vatikan als souveräner Staat und in beiden Fällen das Verfassungsgericht zu nennen. Die überaus starke Vetospielerposition des Verfassungsgerichts resultiert daraus, dass je nach verwendeter Entscheidungsregel die vorweggenommene Position des Verfassungsgerichts über den rechtlich notwendigen Weg der Änderung von zentraler Bedeutung ist.

Solange angenommen wurde, dass die *Policy*-Position des Verfassungsgerichts eine Verfassungsänderung oder eine Änderung der Lateranverträge erfordere, war die katholische Kirche – hier in Form des Vatikans als souveräner Staat – oder in Form der DC als parteipolitischer Vetospieler des katholischen Zentrums notwendig im Spiel der Vetospieler enthalten. Jede Änderung des *Status Quo* kann in dieser Situation nur dann erfolgen, wenn die neue *Policy*-Position im *Winset* dieser Akteure ist und gleichzeitig der *Status Quo* nicht mehr im *unanimity core* derselben Akteure enthalten ist. Da aber weder die

[1086] Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as veto players: Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 350.

[1087] Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as veto players: Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 357.

Mehrheit der Abgeordneten der DC noch der Vatikan eine Scheidungsregelung wünschten, welche vom *Status Quo ante* abwich, war eine Änderung des *Status Quo* bis zu diesem Zeitpunkt nicht möglich.
Die Änderung des *Status Quo* wurde dadurch möglich, dass als Entscheidungsweg für das Gesetz letztlich durch eine einfache Mehrheit beider Kammern gewählt werden konnte, d.h. dass die perzipierte *Policy*-Position des Verfassungsgerichts als externer Vetospieler mit hinreichender Sicherheit als verändert wahrgenommen werden konnte. Hierdurch wurde die katholische Kirche sowie die DC als Vetospieler ausgeschaltet.
Im folgenden soll zunächst der Weg der Gesetzgebung der internen Vetospieler betrachtet werden, um danach den externen Vetospieler „Verfassungsgericht" und den im Zuge des Verfahrens neu hinzutretenden Vetospieler „Medianwähler" genauer zu untersuchen.

**Agenda Setting und Entscheidung durch die internen Vetospieler**
### 11.1.4 Die parteipolitischen Vetospieler

Am 1. Oktober 1965 war der sozialistische Abgeordnete Loris Fortuna (PSI) Erstunterzeichner für einen Gesetzentwurf zur Ehescheidung,[1088] der später die Grundlage für das italienische Scheidungsrecht wurde. Fortuna argumentierte die Einreichung seines Gesetzesvorschlags, dass Italiens Zivilrecht im europäischen Vergleich „hintenan" stünde. Der Gesetzentwurf orientierte sich im Wesentlichen an restriktiven Scheidungsgründen wie Straftaten eines Ehepartners, Nichtvollzug der Ehe oder einer Trennungszeit von mindestens drei Jahren. Fortuna entschied, diesen Gesetzentwurf zwar prüfen zu lassen, diesen jedoch nicht zur Entscheidung an die Deputiertenkammer weiter zu geben. Mauro Mellini und Marco Pannella, Abgeordnete der Radikalen Partei, gründeten kurz darauf (12. Dezember 1965) die *Lega italiana per l'istituzione del divorzio* (LID). Es war gerade die LID, welche die Aufmerksamkeit der Medien, insbesondere des *L'Espresso* und der Wochenzeitschrift „*Abc*" auf sich zog und die öffentliche Debatten über das Problem der Unauflöslichkeit der Ehe voranbrachte.
Eine *Agenda Setting*-Funktion kommt in dieser Situation der *Commissione Affari costituzionali* zu. Diese hatte die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes am 19. Januar 1967 geprüft und für zulässig gehalten, sehr zum Unmut von Papst Paul VI. Dadurch war entschieden worden, dass lediglich eine einfache Mehrheit in beiden Kammern erforderlich sei und die bis dahin perziperte Position des Verfassungsgerichts zu dieser Frage eine Verschiebung des *Winsets* ermöglichen würde, der Medianwähler beider Parlamentskammern war entsprechend der Vetospieler für dieses Gesetz, nicht jedoch der 2/3-Quantilswähler. Die Kirche reagierte auf den drohenden Verlust ihrer Rolle als Vetospieler bereits sehr früh. Schon in der Bischofskonferenz im Jahr 1967 debattierten die Kirchenoberhäupter Italiens über die Möglichkeit eines Referendums für den Fall, dass das Scheidungsgesetz das Parlament passieren würde. Man erwartete, dass der italienische Medianwähler die Präferenzen der katholischen Kirche teilen würde. Als Reaktion auf den drohenden Verlust der eigenen Vetospielerposition sollte entsprechend ein neuer – oder bis dahin noch nicht zum Zuge gekommener[1089] – Vetospieler in das Spiel gebracht werden.

[1088] Jeder einzelne Abgeordnete bzw. Senator hat seit 1948 ein uneingeschränktes Recht, Gesetzesvorschläge einzubringen, siehe dazu: Weber, Peter: Gesetzgebung im politischen System Italiens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 463-511, hier: S. 480f.

[1089] Es war ja lediglich das fehlende Ausführungsgesetz, dass in Italien bis dato dazu führte, dass der Medianwähler als externer Vetospieler keine effektive Funktion als Vetospieler ausüben konnte.

Zuvor musste auch in diesem Fall das Gesetz beide Parlamentskammern erfolgreich passieren, was bedeutete, dass die Position im *Winset* der Medianwähler beider Kammern liegen musste. Dies stellte bei einer starken christdemokratischen Vertretung im Parlament und deren dauerhafter Regierungsbeteiligung ein großes Problem dar: *„The potential obstacles were personified by Giulio Andreotti […] From 1969 to 1974, Andreotti was to be one of the leading figures in the battle against the divorce law.“*[1090]
Doch auch wenn die DC eine scheinbar perfekt geölte Maschinerie aufweisen konnte und mit Andreotti einen einflussreichen Vertreter der Antischeidungsposition aufwies, waren die Christdemokraten im Parlament durch den nunmehr möglich scheinenden Weg der einfachen Gesetzgebung nummerisch in der Minderheit. Trotz der Tatsache, dass auch in der Folgezeit durchgängig DC geführte Regierungen im Amt waren, bildete sich eine Mehrheit aus säkularen Abgeordneten im Parlament für die Scheidungsregelung, welche den üblichen Regierungs-/Oppositionsmechanismus der parlamentarischen Vetospieler ignorierte und damit die DC als Vetospieler in der Scheidungsfrage ausschaltete.
Das Gesetz wurde zunächst am 5. Juni 1968 (Fortuna) als erster Entwurf der fünften Legislaturperiode (A.C. 1) eingebracht und im Juni und Juli mehrfach im Parlament diskutiert. Am 7. Oktober 1968 reichte Antonio Baslini einen zweiten Gesetzentwurf ein (A.C. 467). Der Vorschlag von Baslini war im Wesentlichen mit dem von Fortuna identisch.[1091] Die Einbringung dieses zweiten Gesetzentwurfes hatte eher den Zweck, die Verhandlungsposition des PRI mit der DC zu verstärken für den Fall, dass die PSI ihren Gesetzesentwurf während einer Regierungsbeteiligung zurückzöge.
Beide Gesetzentwürfe wurden im Hauptausschuss *(Commissione Affari costituzionali)* getrennt besprochen. Um eine parlamentarische Mehrheit jenseits der Regierungsmehrheit zu sichern, wurden beide Vorschläge am 17. April 1969 zusammengeführt und im Parlament erneut besprochen. Am 27.11.1969 wurde der erste Entwurf mit 330 gegen 299 Stimmen verabschiedet. Die Zustimmung zu diesem ersten Entwurf setzt sich zusammen aus 166 Abgeordneten des PCI, 61 des PSI, 31 des PLI, 29 des PSU, 23 des PSIUP, 9 des PRI, 6 Unabhängige der Linken sowie 5 des *Manifesto* gegen 299 gegnerische Abgeordnete (265 DC, 24 MSI, 6 PDIUM, 3 Abgeordnete aus Südtirol, 1 Abgeordneter aus dem Aostatal).
Nach der Überweisung an den Senat wurde das Gesetz dort am 9. Oktober 1970 nach Änderungsanträgen von Seiten der DC in veränderter Form verabschiedet. Das abgeänderte Gesetz (A.C. 898) wurde am 24. November 1970 mit 322 zu 278 Stimmen durch die *Camera dei deputati* angenommen und konnte am 1. Dezember 1970 in Kraft treten.[1092] Der Median dieser Abstimmungen lag jeweils bei den Abgeordneten der linken und liberalen Parteien – einschließlich des sonst ausgeschlossenen PCI – gegen eine Minderheit, die vor allem aus den Abgeordneten der DC und den Neofaschisten des MSI bestand.
Die Mehrheit für ein Scheidungsgesetz konnte erst erreicht werden, nachdem die beiden Entwürfe von Fortuna und Baslini verbunden wurden und im Senat eine restriktivere Version des Gesetzes verabschiedet wurde. Dadurch konnten die *Policy*-Position des neuen Gesetzes so verändert werden, dass sie

---

1090 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 206.

1091 Baslini (1926-1995), italienischer Journalist (Chefredakteur von *La Tribuna* und *Alleanza*), Politiker (PLI) und Mitglied der P2, hatte im Laufe seiner politischen Karriere mehrere Gesetzesentwürfe eingereicht: in den 1960er Jahren Gesetze gegen die parlamentarische Immunität und die Einführung der Sommerzeit sowie (1985) die Abschaffung des Verhältniswahlrechts.

1092 Vgl. Barbera, Augusto/Morrone, Andrea: La Repubblica dei referendum, Bologna 2003, S. 31.

im Winset der beteiligten Parteien und der *Status Quo* nicht mehr im *unanimity core* der weltlich orientierten Parteien (vor allem PSI, PRI, PCI) lag.

Die DC hatte dadurch in diesem Gesetzgebungsprozess ihre Rolle als parteipolitischer Vetospieler weitgehend verloren, unternahm jedoch verschiedene Versuche, die Beschlussfassung über das Gesetz zu verhindern oder den *Status Quo ante* wieder herzustellen. Zu diesen Versuchen gehörte das Hinauszögern der Abstimmung und die Abänderung des beschlossenen Gesetzes im Senat (und entsprechend die Notwendigkeit, einen erneuten Beschluss in der Abgeordnetenkammer herbeizuführen). Zudem betrieb die DC die Einführung eines Ausführungsgesetzes zum Referendum, die bislang unterlassen worden war, um durch einen weiteren externen Vetospieler das Gesetz zu Fall zu bringen. Nebenbei betrieb die DC die Absetzung der Vorlage aufgrund von vorgeblichen Verfahrensmängeln.

In die entscheidende Phase ging das Gesetz am 29. Mai 1969, als die Gesetzentwürfe von Fortuna und Baslini zusammengefügt wurden und damit eine gemeinsame Mehrheit der einbringenden Parteien in greifbare Nähe rückte.[1093] Nach der Sommerpause wurde der Gesetzentwurf am 10. Oktober wieder auf die parlamentarische Agenda gesetzt und an 18 Plenumssitzungen ohne Abstimmung diskutiert. Die Scheidungsregelung hätte durch diese Filibustertaktik möglicherweise so lange blockiert werden können, dass der Gesetzentwurf, der ja im Navette-Verfahren von Senat und Abgeordnetenkammer gleichlautend verabschiedet werden musste, bis zum Ende der Legislaturperiode hinaus hätte verzögert werden können und somit verfallen wäre. Um dies zu verhindern, traten Marco Pannella und Roberto Cicciomessere (PR) am 10. November 1969 vor dem *Palazzo Montecitorio* öffentlich in den Hungerstreik traten, um auf diese potenziell endlose Verzögerungstaktik hinzuweisen.

Arnaldo Forlani der am 9. November 1969 neuer Sekretär der DC geworden war, bemühte sich schließlich um eine zügige Scheidungsdebatte im Parlament, verband dies allerdings mit der Forderung nach einer möglichst schnellen Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes für das Referendum (der sog. *Lodo Fanfani*).

Angesichts der Tatsache, dass sich eine Mehrheit für den Entwurf der an der Regierung beteiligten Parteien PSI und PRI abzeichnete, forderte die DC – wie auch die Bischofskonferenz – die Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zum Referendum. Dies entsprach im Prinzip auch der *Policy*-Position des PSI und des PRI, wenngleich man dies sicherlich nicht ausgerechnet gegen das Scheidungsgesetz angewendet wissen wollte.

Fortuna und Pannella fürchteten jedoch weniger das Referendum gegen das Scheidungsgesetz, zumal dies noch in weiter Ferne erschien, sondern dass die Filibustertaktik der DC Erfolg haben könnte, da die von Andreotti geführte DC mit 277 Abgeordneten die größte Fraktion im Parlament stellte.

So wurde am 14. November 1969 von der DC vor den Weihnachtsferien der Gesetzesentwurf zum Referendum auf die Agenda gesetzt, damit die Bürger das Instrument des Referendums in den Händen hätten, noch bevor das Gesetz Fortuna-Baslini den Senat passierte: *„ben prima dell´eventuale passaggio in Senato della proposta Fortuna-Baslini, sia operante e a disposizione die cittadini italiani lo strumento costituzionale del referendum abrogativo.“*[1094] Noch am 26. November stellte Oscar Luigi Scalfaro und die gesamte DC-Fraktion den Antrag, das Gesetz Fortuna-Baslini von der Tagesordnung zu

[1093] De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 87.
[1094] De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 91.

nehmen, weil es *„widersprüchlich, fehlerhaft und lückenhaft sei und die Gefahr in sich trage, größere Ungerechtigkeiten anzurichten (contraddittoria, erronea, lacunosa e capace di generare gravi ingiustizie)“*.[1095] Am 28. November 1969 stellte die DC zuletzt noch Änderungsanträge, um alle wirksamen Klauseln aus dem Gesetzesvorschlag zu streichen, welche allesamt scheiterten, dennoch nahm die *Camera dei Deputati* mit 325 gegen 283 Stimmen das Gesetz an. Fortuna wurde am Ausgang von Montecitorio von seinen Anhängern auf Händen getragen.[1096] Auch im Senat wurde lediglich ein Änderungsantrag in das Gesetz eingeführt, was jedoch dazu führte, dass das Gesetz letztlich erst ein Jahr später, am 24. November 1970, endgültig in der Abgeordnetenkammer verabschiedet werden konnte, *nota bene* nachdem das Referendumsgesetz verabschiedet worden war. Die DC hatte also in diesem Fall zwar ihre Position als parteipolitischer Vetospieler weitgehend verloren, konnte aber durch die Drohung mit der Filibustertaktik die Forderung nach dem Referendumsgesetz – also eine Änderung des *Status Quo* in einer anderen *Policy* durchsetzen.

### *11.1.5 Regierung*

Die Regierung nahm noch in der vierten Legislaturperiode (bis zum 21. Juni 1968) die Rolle eines Vetospielers ein. Aldo Moro, der in derselben fast vier Jahre lang Ministerpräsident gewesen war, hatte erstmals seit 1947 eine Koalition u.a. mit dem PSI[1097] geschlossen und damit wohl dazu beigetragen, dass der Gesetzentwurf von Loris Fortuna nicht bereits in derselben Legislaturperiode eingebracht wurde, obwohl der Gesetzentwurf bereits frühzeitig vorlag und durch die verfassungsrechtliche Vorprüfung bereits 1967 als ernsthafte Drohung im Raum stand. Moro hatte mit dem Parteipräsidenten des PSI, Pietro Nenni,[1098] ausgemacht, das Gesetz Fortuna fallen zu lassen, wenn die Regierung eine Reform des Familienrechtes des damaligen *Ministro di Grazia e Giustizia*, Oronzo Reale (PRI), akzeptiert hätte. Diese Reform des Familienrechtes sah unter anderem eine andere Handhabung von Ehrenmorden vor, die Anerkennung von außerehelichen Kindern und eine bessere Stellung der Frau in der Ehe. Diese Reform trat jedoch nicht in Kraft, so dass beide Entwürfe des Scheidungsgesetzes in der Abgeordnetenkammer eingebracht wurden.

Die Regierung wäre zudem in der Pflicht gewesen, sich mit dem Vatikan über eine Änderung des Konkordats ins Benehmen zu setzen, wenn die Auffassung bestanden hätte, dass hier eine Verletzung des Konkordats vorliege. Denn bereits am 26. August 1966 hatte der Vatikan dem italienischen Botschafter in der *Santa Sede*, Giulio del Balzo di Presenzano, eine *nota* übermittelt, in welcher der Vatikan die Auffassung vertrat, die Einführung des Scheidungsgesetzes sei eine Verletzung des Konkordats. Diese *nota* wurde daraufhin dem damaligen italienischen Ministerpräsidenten, Aldo Moro (DC), zugesandt, der weder das Parlament noch seine Nachfolger darüber in Kenntnis setzte, ebensowenig wie über die zweite *nota* vom 16. Februar 1967. Moro hätte durch die Veröffentlichung dieser Briefe die Vetoposition der Regierung im Falle der Ehescheidung stärken können, jedoch gleichzeitig die Mitte-Links-Ko-

---

1095 De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 91.

1096 De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 93.

1097 Die Koalition bestand aus den Parteien DC, PSI, PSDI und PRI.

1098 Chefredakteur der PSI-Zeitung „Avanti!“ und von 1948 bis 1970 Abgeordneter des italienischen Parlaments, von 1966 bis 1969 Präsident des PSI und als Stellvertretender Ministerpräsident von 1963 bis 1968 gehörte er der ersten „Mitte-Links“-Regierung nach Aldo Moros *„Apertura a sinistra“* (dt. "Öffnung nach links") an.

alition gefährdet, die er so durch das Versprechen eines gelockerten Familiengesetzes bis zum Ende der Legislaturperiode aufrecht erhalten konnte. Eine dritte diplomatischen Note erreichte den Ministerpräsidenten am 30. Januar 1970, zu diesem Zeitpunkt war nun Mariano Rumor Ministerpräsident einer DC-Minderheitsregierung (unter Duldung der Mitte-Links-Parteien). Durch diese dritte Note erfuhr Rumor, dass Moro die Briefe des Vatikans zurückgehalten hatte. Rumor übernahm die Position der Kirche. Er betonte, dass das Scheidungsgesetz das Konkordat zwischen Staat und Kirche verletzen würde, wodurch seine Minderheitsregierung unter Druck von Seiten der unterstützenden (Mitte-Links-)Parteien geriet. Am 7. Februar trat Rumor zurück, empfahl aber dem Staatspräsidenten Saragat, eine erneute Mitte-Links-Koalition zu bilden. Am 11. Februar 1970 verkündete der Papst *urbi et orbi* seinen Unmut über das Gesetz.[1099]

Am 12. März wurde Amintore Fanfani (DC) mit der Bildung einer neuen Regierung beauftragt. Die beabsichtigte Viererkoalition scheiterte aufgrund von verschiedenen Interventionen Giulio Andreottis. Schließlich erhielt am 23. März Mariano Rumor erneut den Auftrag eine Regierung zu bilden, die dritte Regierung Rumor in Folge und eine Neu-Auflage der Mitte-Links-Koalition. Obwohl Rumor wenige Monate später aufgrund des Druckes, den der Vatikan ausgeübt hatte, erneut zurücktrat, wurde unter dieser eher schwachen Regierung (*debolissimo governo*) das Ausführungsgesetz für das Referendum angenommen (*legge del 25 maggio 1970, n. 352, dal titolo Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa del popolo*).[1100]

### 11.1.6 Kirche und Vatikan

Der Vatikan forderte im Gesetzgebungsprozess seine Position als Vetospieler dadurch ein, dass er seine besondere Rolle im Rahmen der Lateranverträge betonte, die Bestandteil der italienischen Verfassung sind. Durch die hinreichend deutungsoffene Formulierung in der italienischen Verfassung und die stillschweigende Nichtanerkennung der Vetoposition der Kirche durch Aldo Moro konnte der Vatikan jedoch seine Vetoposition im Gesetzgebungsprozess nicht mehr wie in den zurückliegenden Jahren zur Geltung bringen.

## Kontrollen durch externe Vetospieler

### 11.1.7 Verfassungsgericht

In seinen Entscheidungen erklärte die *Corte Costituzionale* das Scheidungsgesetz für zulässig und negierte damit, dass die einfachgesetzliche Regelung durch die Lateranverträge ausgeschlossen sei. Im ersten Urteil *(Nr. 169/1971)* wurde lediglich das verfassungsgemäße Zustandekommen des Fortuna-Baslini-Gesetzes bestätigt, obwohl die wörtliche Auslegung der Verträge auch eine andere Deutung denkbar erscheinen lässt. Artikel 34 der Verträge legt fest, dass alle Fälle, die eine Annullierung oder Auflösung der Ehe betreffen, allein kirchlichen Tribunalen und ihren Dienststellen vorbehalten seien. Die *Corte Costituzionale* bestätigte diese Rechtsprechung auch in weiteren Urteilen *(Nr. 175* und *176/1973; 127/1974* und *169/1974).*[1101]

Volcansek stellt fest, dass sich in diesem Fall – erstmals – die Rolle des Verfassungsgerichts in Italien als (externer) Vetospieler manifestiert, indem das Gericht die Rolle des Parlaments – gegen die Regie-

[1099] De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 53.

[1100] De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 100.

[1101] Vgl. Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as veto players: Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 357.

rung bzw. die Regierungsmehrheit stärke. Gleichzeitig sei die Verhandlungslösung – die Gültigkeit des Gesetzes eher der Kontrolle durch das Referendum als einer gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen – bestätigt worden. Die *Policy*-Position des Gerichtes hätte ebenso gut auch entgegengesetzt ausfallen können, sowohl dadurch, dass die wörtliche Auslegung der Lateranverträge bevorzugt worden wäre oder dass zwar das Scheidungsgesetz für gültig hätte erklärt werden können, dafür aber dasselbe dem Referendum als unzulässiger Entscheidungsgegenstand entzogen worden wäre. Insofern komme dem Gericht die Funktion als letzter (externer) Vetospieler zu.[1102]

Die Kontrolle übte das Gericht dabei anhand der Prüfung bestehender Gesetze anhand des Verfassungsrechtes als Kontrollmaßstab aus. Eine Kontrollhandlung stellen die Entscheidungen insofern dar, als die Auslegung der Gesetze erst auf Grundlage der beschlossenen Gesetze stattfand. Die Kontrolle wurde dadurch in Gang gesetzt, dass Scheidungsurteile dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt wurden – die Auslösung der Kontrollentscheidung oblag in diesem Sinne also nicht einem Vetospieler, sondern erfolgte aus der Rechtsprechungspraxis heraus. Die Auslegung des mittelbaren Verfassungsrechtes, hier in Form der Lateran-Verträge und des Referendumsrechts (entsprechend Art. 75 *Cost.*), erlaubt dabei eine effektive juristische Kontrolle. Entsprechend der Formulierung der Verfassung sind dabei unterschiedliche Ergebnisse begründbar, die *Policy*-Position des Gerichts ist entsprechend kontingent, erfolgt jedoch am Maßstab des Verfassungsrechts.

### 11.1.8 Medianwähler

Die wesentliche Aufgabe, die hier durchgeführt werden soll, besteht darin zu prüfen, ob es sich bei der Referendumsentscheidung zum Fortuna-Baslini-Gesetz um eine effektive Kontrolle durch den Medianwähler als externen Vetospieler handelt.

#### *a) Agenda Setting*

Bereits kurz nach dem Tag, als das Gesetz durch das Parlament ging (präziser: in der Nacht zum 1. Dezember 1970, an dem das Gesetz in Kraft trat),[1103] gründete Gabrio Lombardi, Professor für Römisches Recht an der *Università Cattolica del Sacro Cuore* von Mailand, das *Comitato nazionale per il referendum sul divorzio* (CNRD).[1104] Das Komitee, unterstützt von kirchlichen Organisationen, der DC und dem MSI, sammelte in kurzer Zeit mit 1.370.134 Unterschriften fast drei Mal mehr als benötigt, die der *Corte di Cassazione* am 19. Juni 1971 überreicht wurden.[1105]

Bei den auslösenden Akteuren handelt es sich daher also um politisch einflussreiche Akteure. Da das Referendumsgesetz selbst sich der Tatsache verdankt, dass die DC als im Regelfall zentraler parteipolitischer Vetospieler in diesem Fall keine Vetomacht besaß, kann bis zu diesem Zeitpunkt nicht von einer gleichen Chancenverteilung für die Auslösung eines Referendums ausgegangen werden. Erst im Nachhinein, aufgrund der Tatsache, dass eine größere Anzahl von Referenden ohne Beteiligung eines Vetospielers zu Stande kam, kann davon ausgegangen werden, dass die Referendumsregelung als solche

---

1102 Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as veto players: Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 364.

1103 Fedele, Marcello: Democrazia referendaria. L´Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica, Rom 1994, S. 64 und De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 7.

1104 De Vigili, Diana: La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum, Mailand 2000, S. 115.

1105 Lombardi, Gabrio: Perché il referendum sul divorzio. 1974 e dopo, Mailand 1988, S. 55.

prinzipiellen Gleichheitsansprüchen genügt, da auch andere Akteure als die DC sowie kirchennahe Organisationen in der Lage waren, Referenden einzuleiten.

Entsprechend der im Referendumsgesetz vorgesehenen Abfolge von Fristen zur Durchführung des Referendums hätte im darauf folgendem Frühling die Abstimmung stattfinden müssen. Allerdings wurde am 28. Februar 1972 das Parlament aufgelöst, wodurch die Regelung zur Anwendung kam, dass Referendum und Wahl nicht gleichzeitig stattfinden können und das Referendum verschoben werden musste. Die Selbstauflösung des Parlaments hatte den erklärten Zweck, das Referendum zu verschieben (zu diesem Zeitpunkt hofften einige Christdemokraten darauf, dass das Gesetz von der *Corte Costituzionale* für verfassungswidrig erklärt werden würde).[1106] Am 27. Februar, also einen Tag vorher, wurde der Tag der Abstimmung auf den 11. Juni 1972 festgelegt, der Tag an dem tatsächlich die Wahl abgehalten wurde. Durch die absehbare Auflösung der Kammern war dieser Termin bereits bei Festlegung des Abstimmungstermins offensichtlich obsolet geworden. *„Visto inutile ogni altro tentativo per vanificare le firme raccolte (1.370.134!), la classe politica ricorse all'unico mezzo che aveva per almeno ... rimandare. Questo, del rimando, é uno degli strumenti piú apprezzati dai politici italiani, per tutto quanto é di fastidiosa soluzione.“*[1107]

Nach zwei Versuchen, das Gesetz Fortuna-Baslini (1971 und 1973) durch juristische Kontrolle zu Fall zu bringen,[1108] erklärte die *Corte Costituzionale* am 23. November 1973 das Scheidungsgesetz für verfassungsgemäß.

Die Verschiebung der Abstimmung kann als Versuch gewertet werden, die Referendumsentscheidung zu verschleppen und somit die Kontrollentscheidung zu verhindern. Letztlich ließ sich das Referendum jedoch nicht verhindern – die Kontrollentscheidung fand also entsprechend der Regelung als abrogatives Referendum statt. Eine Kontrollentscheidung des Medianwählers lag also effektiv nicht in der Entscheidungsmacht anderer Vetospieler, so dass das Referendum eine Kontrollwirkung überhaupt entfalten konnte und nicht die Charakteristik eines Vetospielerreferendums annahm.

### *b) Sach- und Personalfragen*

Die Frage, ob es sich bei dem Referendum um eine Entscheidung handelt, in der der Medianwähler tatsächlich über die zur Abstimmung stehende Sachfrage entschied oder eher über andere Sach- oder Personenfragen lässt sich im Nachhinein nicht zweifelsfrei beantworten. Die Aussicht auf die im Jahr 1975 anstehenden Wahlen bestimmte die Debatte. Kein Politiker hatte in diesem Zusammenhang den Verbleib im Amt mit einem bestimmten Ausgang des Referendums verknüpft.

Nach der Ölkrise im Jahre 1973, deren Effekte sich immer mehr auf die italienischen Verhältnisse auswirkten, lässt sich nicht mit Sicherheit ausschließen, dass nicht auch die Regierungsführung als Gegenstand der Abstimmungsdebatte den Medianwähler in seiner Entscheidung beeinflusst hat.

In einer Allianz zwischen katholischer Kirche, Christdemokraten und Faschisten bildeten diese eine gemeinsame Anti-Scheidungsfront, bei dem die DC auf einem anderen, nicht ökonomischen Terrain den

---

1106 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 214.

1107 Lombardi, Gabrio: Perché il referendum sul divorzio. 1974 e dopo, Mailand 1988, S. 73.

1108 Sciré, Giambattista: Il divorzio in Italia. Partiti, Chiesa, societá civile dalla legge al referendum (1965-1974), Mailand 2007, S. 93ff.

Gegner mit einer Wertdebatte konfrontieren konnte, zumal das Image aufgrund einiger Enthüllungsskandale im vorangegangenen Jahr deutliche Schäden erlitten hatte.
Adressat der DC war die kommunistische Partei, die versuchte die Volksabstimmung zu vermeiden, nicht zuletzt um eine innere Spaltung der Partei selbst zu vermeiden und auf einem Feld, bei dem man den Medianwähler auf der konservativen Seite vermutete, eine Niederlage vermeiden wollte.
Tatsächlich verlief die Spaltung quer durch alle Parteien. Selbst die Kommunisten und die Christdemokraten standen parteiintern gespalten zum Thema. Die Entscheidung wird als ein Ringen zwischen den Kommunistischen Parteiführer Berlinguer und den Christdemokraten Fanfani politisch aufgeladen. Erstere machen aus dem Referendum ein Banner gegen den *„Klerikofaschismus"*, letztere gegen den Kommunismus.[1109]
Dennoch erscheinen Sachargumente zentral im Prozess: Das Hauptargument des Emanzipationsprozesses war, dass der Staat die Möglichkeit haben müsse, eine Zivilehe aufzuheben. Wenn die Kirche scheiden könne, dann müsse dies der Staat erst recht, zumal auf diesem Wege eine lediglich zivilrechtliche Ehe unaufhebbar war und somit restriktiver gehandhabt wurde, als katholisch geschlossene Bündnisse.
Diskutiert wurden darüber hinaus auch die Effekte einer unauflöslichen Ehe etwa auf die Zahl von Tötungsdelikten, die Folgen für die Partner und die Kinder. Die Scheidungsbefürworter thematisierten den starken Klerikalismus, sowie die individuellen Rechte und Freiheiten im Bereich kirchlich-staatlicher Absprachen sowie um die persönliche, freie Verantwortung des Einzelnen im Katholizismus.
Die DC schrieb sich hingegen die Rettung der Familie und ihrer Werte auf die Fahnen und führte einen Kreuzzug zur Rettung der Familie und der abendländischen Werte.
Insgesamt stand der Sachgegenstand – die Scheidung – im Zentrum. Die ideologischen Zuschreibungen scheinen demgegenüber weniger bedeutsam.

***c) Package-Voting***

Die Frage, ob durch das Referendum faktisch mehrere *Policy*-Dimensionen in einer Frage zusammengeführt wurden, lässt sich tendenziell verneinen. Zwar führte ein *package-deal* überhaupt erst zur Einführung des Referendumsgesetzes, die Referendumsfrage war jedoch nicht mit einem *Package-deal* verknüpft. In der gleichen *Policy*-Dimension führte das bevorstehende Referendum zu einer Verschiebung des Restriktionsgrades, mit dem die faktische Auflösung einer Ehe versehen war. Dadurch, dass nunmehr die zivile Ehescheidung möglich war, wurde die Auflösung der Ehe – ähnlich wie die fakultative Zivilehe – zu einer Art fakultativer Auflösung. Zwei Institutionen konkurrieren wie bei der Schließung der Ehe um das Recht der Auflösung, was im Effekt bereits vor dem Referendum zu einer sehr liberalen Spruchpraxis der Tribunale bzw. der *Sacra Rota* führte.
Am Tag, an dem das Verfassungsgericht das Gesetz bestätigt hatte, trafen Cossiga, Fanfani, Rumor, Moro und die zwei Fraktionschefs der DC, Piccoli und Bartolomei, zusammen, die allesamt dagegen waren, ein Referendum über das Gesetz abzuhalten, um mit der *Santa Sede* darüber zu verhandeln, in welcher Weise eine auch für die Kirche zufriedenstellende Lösung zu erreichen sei.[1110]
Die Kirche fuhr in dieser Phase eine Abwehrtaktik. Diese sah vor, dass die Praxis der Ehe-Annullierung vereinfacht wurde, so dass plötzlich *„der kirchenrechtliche Wahrspruch auf Ungültigkeit einer Ehe viel*

[1109] „Die Ehescheidung zerreißt Italien", in: *FAZ* vom 11.5.1974, S. 10.
[1110] Barbera, Augusto/Morrone, Andrea: La Repubblica dei referendum, Bologna 2003, S. 39f.

*leichter zu erwirken war als eine Scheidung nach dem streng restriktiv gefaßten Gesetz, das die Kirche – auch sie lange Zeit ohne Uebereifer – bekämpfte".*[1111]
Desweiteren hob sie wie seit eh und je jene Ehen auf, die streng genommen, nach ihren eigenen Kriterien, keine Ehen waren.

### *d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung*

Die Frage nach der Eindeutigkeit dessen, was mit einem Ja oder Nein verknüpft war, erscheint sehr klar fassbar. Die gesamte Kampagne war auf ein „Ja" bzw. "Nein" ausgerichtet. Wer dabei „Ja" sagte, sprach sich gegen die Ehescheidung aus und wer „Nein" sagte, dafür. Diese Information scheint überaus klar im Prozess auf, so dass die Wahrscheinlichkeit eines Stimmzettels, der aufgrund falscher Annahmen über die Bedeutung der Alternativen fehlerhaft ausgefüllt wurde, gering erscheint und jedenfalls nicht verzerrt. Die sehr eindeutige Fragestellung wurde durch die öffentliche Debatte so weit verdichtet und die Bedeutung der Worte „Sì" und „No" so klar mit dem Referendumsausgang verknüpft, dass allein die Verwendung der Worte zu einem Politikum wurde. Gigliola Cinquettis zensierter Beitrag zum *Eurofestival* (bzw. *Grand Prix Eurovision de la Chanson*, heute: *Eurovision Song Contest*) wurde bereits erwähnt.

### *e) Ausgewogenheit des Informationsangebots*

Die Frage, ob Informationsungleichgewichte zu einer Verzerrung der Präferenzen des Medianwählers geführt haben, lässt sich nicht eindeutig verneinen. Verzerrungen erscheinen dadurch möglich, dass Scheidungsgegner in den Printmedien weniger Raum erhielten als Befürworter. Der größte Teil der Presse stand auf der Seite der Scheidungsbefürworter, während Fernsehen und Radiosender eher Neutralität wahrten.
Andererseits predigten die Kirchen das „*Sì*" von der Kanzel aus und Papst Paul VI ergriff das Wort ein Tag vor der Abstimmung im Rahmen der Bischofskonferenz. Er betonte das Sakrament der Ehe sowie die Unauflöslichkeit des Sakraments und negierte die zivilrechtliche Signifikanz des Instituts der Ehe.

| ***Sì*** | ***No*** |
|---|---|
| DC | PR |
| MSI | PSI |
| Partito Democratico Italiano di Unitá Monarchica | PCI |
| Südtiroler Volkspartei | PRI |

*Tabelle 12: Abstimmungsempfehlung der Parteien zum Ehescheidungsreferendum in Italien*

[1111] „Eine Absage an den Klerikalismus", in: *NZZ* vom 14.5.1974, S. 1.

### 11.1.8 Fazit

An den Tagen der Abstimmung sprachen sich 59,1% der Abstimmenden dafür aus, die Ehescheidung beizubehalten.[1112] Die Wahlbeteiligung lag bei 88,1%.[1113] Insgesamt stimmten 19.093.929 Italiener (59,1%) für die Beibehaltung der Ehescheidung, 13.188.184 stimmten dagegen.

Das Ergebnis wurde als schwere Niederlage der DC gedeutet, insbesondere für einzelne Politiker wie den damaligen Parteichef Amintore Fanfani (DC), der sich im Abstimmungsprozess gegen die Scheidung exponiert hatte. Nach Verkündigung des Ergebnisses kommentierte Fortuna: *„You see, when a battle is honest, it is not always the case that the electorate must vote Christian Democrat.“*[1114]

Das Ergebnis zeigt ein Land, welches in vielerlei Hinsicht in zwei Hälften gespalten war. Selbst die Wähler der Neofaschisten stimmten mehrheitlich für die Beibehaltung des Scheidungsgesetzes, auch 30% der Christdemokraten wichen von der Parteilinie ab.

Das junge, urbane Bildungsbürgertum sprach sich auch für die Ehescheidung aus. Insgesamt waren es mehr Männer (69%) als Frauen die sich dafür aussprachen und Bürger mit mittlerem bis hohem Schulabschluss (72,8%);[1115] der Hauptteil der Nein-Stimmen kam aus Nord-Italien und den Großstädten. In den Heimatstädten der christdemokratischen Minister Rumor (Vicenza) und Fanfani (Arezzo) wurden 61,1% und 35,2% jeweils gegen das Ehescheidungsgesetz abgegeben.

Das Ergebnis verdeutlicht den schwindenden Einfluss der Kirche auf die italienische Bevölkerung. Die Italiener waren nicht zum Kommunismus übergetreten, die von den Kommunisten vertretene Position konvergierte mit der Meinung der Mehrheit. Das Referendum macht den *„Zuwachs an ziviler Autonomie*“ erkennbar[1116] und gilt als Ausdruck des Säkularisierungsprozesses, der schon länger die italienische Halbinsel durchzog, was sich in der Folgezeit auch in den Zahlen von Scheidungen und einvernehmliche Trennungen zeigt. Diese sind in den Jahren zwischen 1995 und 2005 um 74 und 57,3% gestiegen.[1117]

Letztlich kann jedoch nur mit Einschränkungen von einer effektiven Kontrolle durch den Medianwähler gesprochen werden. Das Referendum war letztlich aus den Reihen des lange Zeit wichtigsten parteipolitischen Vetospieler initiiert, der in diesem Fall quasi erstmals seine Vetoposition eingebüßt hatte. Insofern trägt dieses erste italienische Referendum leichte Ansätze eines Vetospielerreferendums. Auch wenn im Nachhinein nicht überprüft werden kann, inwieweit die Abstimmung als *Second Order Election* während einer Regierungs- und Wirtschaftskrise gewirkt hat oder inwieweit die Lagerrhetorik zwischen „Kommunismus“ und „Klerikofaschismus“ die Abstimmungen der Italiener beeinflusst hat, deutet letztlich vieles darauf hin, dass die Entscheidung als eine klare Entscheidung zu Gunsten einer stärkeren Säkularisierung verstanden wurde. Positiv für die Aufdeckung der Präferenzen des Medianwählers dürfte sich die klare und entsprechend der *Policy*-Präferenz eindeutige Fragestellung und die starke

---

1112 „Klare Mehrheit für Beibehaltung des Scheidungsrechts“, in: *FAZ* vom 14.5.1974, S. 1; „Viele Nein-Stimmen auch in Süditalien“, in: *FAZ* vom 14.5.1974, S.1.

1113 „Italienische Mehrheit für die Ehescheidung“, in: *NZZ* vom 14.5.1974, S. 1.

1114 Seymour, Mark: Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974, New York 2006, S. 221.

1115 Fritzsche bezieht sich auf die Ergebnisse, die eine Befragung des Meinungsforschungsinstituts *Demoskopea* ergab, siehe: Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 154f.

1116 Fritzsche, Peter: Die politische Kultur Italiens, Frankfurt a. M./New York 1987, S. 155.

1117 „Istat. I divorzi in continuo aumento. 74 per cento in piú di dieci anni“, in: *www.repubblica.it* vom 26.6.2007 (URL: http://www.repubblica.it/2007/06/sezioni/cronaca/istat-divorzio/, letzter Zugriff am 27.6.2007).

öffentliche Wahrnehmbarkeit der Bedeutung von Ja- und Nein-Entscheidung ausgewirkt haben. Die Schwerpunkte der Scheidungsbefürworter im Norden, unter jungen Leuten und in den Städten legt nahe, dass der größte Anteil der Abstimmenden unter den stärker säkularisierten Bevölkerungsgruppen zu finden sind. Eine irrtümliche Deutung der Abstimmungsvorlage liegt hierbei jedenfalls nicht nahe.
Die Zugänglichkeit von Informationen zu Gunsten der einen wie der anderen Option ist arenaspezifisch verzerrt: Während in den Printmedien die Scheidungsbefürworter deutlich dominierten, waren in den Kirchen die Scheidungsgegner überlegen. Eine Verzerrung der Präferenzen läge nahe, wenn das Abstimmungsverhalten in den Parteien jeweils homogen gewesen wäre. Die Tatsache, dass die Spaltung quer durch die Parteien zu beobachten war, legt den Schluss nahe, dass eine solche Verzerrung nicht stattgefunden hat. Es steht daher zu vermuten, dass der Medianwähler gute Chancen hatte, seine wahren Präferenzen bei der öffentlichen Debatte zu erkennen und entsprechend zu entscheiden.

## 11.2 Ehe und Ehescheidung in Irland

### 11.2.1 Standortbestimmung der Institution der Ehe in Irland

Ehe und Familie sind in Irland feste Institutionen im Staat und in der Gesellschaft[1118] und stehen deswegen in der Verfassung unter einen besonderen Schutz (Art. 41.1.2 und 41.3.1 ir. Verf.).[1119] Aus dieser Garantie folgte bis 1995, dass alle Tendenzen, die auf deren Änderung und/oder Abschaffung hinzielten, der Verfassung zuwiderlaufen würden.
Bis heute gelten bei der Eheschließung die *Marriages (Ireland) Acts 1844, 1846*, die *Marriage Law (Ireland) Amendments Acts 1863, 1871, 1873*, die *Registration of Marriages (Ireland) Act 1863*, die *Matrimonial Causes and Marriage Law (Ireland) Amendment Act 1870*, die *Marriages Act 1972* sowie der *Family Law (Divorce) Act 1996*, d.h. die gesetzliche Ausformung des Ergebnisses des 15. verfas-

---

[1118] Wie bereits dargelegt spielte die katholische Konfession bei der irischen Identitätsformierung eine sehr große Rolle. So auch das entsprechende (sozialenzyklische) Familienbild, das de Valera in seiner Verfassung verankert sehen wollte. Dieses basierte auf einer traditionellen Rollenverteilung, in welcher der Vater als *Pater familias* für den außerhäuslichen Bereich zuständig ist, und seine Ehefrau, die keiner Berufstätigkeit nachgeht, die Kinder großzieht.

[1119] Die irische Verfassung erkennt die Familie *„als die natürliche und ursprüngliche Grundeinheit der Gesellschaft und als eine moralische Einrichtung mit unveräußerlichen und unverjährbaren Rechten“* an (Art. 41.1.1 ir. Verf.).
Und weiter:
*Art. 41.1.2 ir. Verf.: „Der Staat garantiert daher den Schutz der Familie, ihren Aufbau wie ihr Ansehen, als die notwendige Grundlage der sozialen Ordnung und als unentbehrlich für das Wohl von Volk und Staat.“*
Art. 41.3.1 ir. Verf.: „Der Staat verpflichtet sich, die Institution der Ehe, auf die sich die Familie gründet, mit besonderer Sorgfalt zu bewahren und sie vor Angriffen zu schützen.“
*Art. 41.3.2 ir. Verf.: Es darf kein Gesetz erlassen werden, das eine Bewilligung der Auflösung der Ehe vorsieht.*
Art. 41.3.3: *„Niemand, dessen Ehe nach dem bürgerlichen Recht eines fremden Staates geschieden worden ist, nach dem zur Zeit in Kraft befindlichen Recht unter der - durch diese Verfassung begründeten - Rechtshoheit von Regierung und Parlament jedoch weiterhin rechtsgültig ist, kann innerhalb des Geltungsbereiches dieser Rechtsordnung zu Lebzeiten des anderen Partners der geschiedenen Ehe eine rechtsgültige Ehe eingehen.“*
Seit dem 15. Gesetz zur Verfassungsänderung (1995) wurde Art. 41.3.2 wie folgt geändert:
*"Ein durch ein Gesetz bestimmtes Gericht kann eine Auflösung einer Ehe bewilligen. aber nur dann, wenn*
*i) die Ehegatten bei Beginn des Scheidungsverfahrens über einen Zeitraum oder mehrere Zeiträume von insgesamt mindestens 4 Jahren der dem Verfahren vorausgehenden 5 Jahre voneinander getrennt gelebt haben;*
*ii) keine begründete Aussicht auf Aussöhnung der Ehegatten besteht;*
*iii) Vorsorge, die das Gericht dem Umstand entsprechend für angemessen hält, für die Ehegatten, für Kinder eines von ihnen oder von beiden und für jede andere durch Gesetz benannte Person schon besteht oder getroffen wird;*
*iv) alle weiteren durch Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt werden."*
Schon in der Vorgängerverfassung hieß es im von Alfred O´Rahilly formulierten Art. 53.1: *„Marriage, as the basis of family life and national well-being, in under the special protection of the State: and all attacks on the purity, health and sacredness of family life shall be forbidden.“*, vgl.: Keogh, Dermot/McCarthy, Andrew (Hrsg.): The making of the Irish Constitution 1937. Bunreacht na hÉireann, Cork 2007, S.112.

sungsändernden Referendums vom 24. November 1995, welche die Ehescheidung einführt und deren vermögens- und verfahrensrechtliche Einzelheiten regelt.[1120]

Nach Art. 2 des *Family Law Act 1981* hat die Verlobung auch nicht mehr die Gültigkeit eines Vertrages, dessen Bruch Schadenersatzansprüche rechtfertigt.[1121]

Bis zum Referendum im Jahre 1995 wurde auch nur verheirateten Paaren eine bevorzugte steuerliche und eigentumsrechtliche Behandlungen zuteil gemäß dem Gesetz über den Schutz des Familienhauses, *Family Home Protection Act 1976,* dem Fürsorgegesetz *Social Welfare (No. 2) Act 1985* sowie dem Gesetz, das die möglicherweise stattfindende nacheheliche Unterhaltsabwicklung regelt, dem *Matrimonial Home Bill*[1122] aus dem Jahre 1993.[1123]

Heutzutage kann in Irland eine gültige Ehe sowohl standesamtlich als auch kirchlich geschlossen werden, wobei die Zivilehe für eine kirchliche Heirat nicht obligatorisch ist. Allerdings darf diese nur von einem (in einem offiziellen Verzeichnis) registrierten Trauberechtigten vorgenommen werden.[1124] Die dafür erforderliche Anmeldung (*Notification of the intention to get married*) muss mindestens drei Monate vor dem angedachten Heiratstermin persönlich gegenüber dem örtlich zuständigen Standesamt (*Registrar's Office*) erfolgen. Ferner müssen die Heiratswilligen das Datum, den Ort und die Art der Trauung sowie die Namen des beabsichtigten Trauberechtigten und der Trauzeugen angeben, ggf. - falls einer der Verlobten bereits verheiratet war - bisherige Scheidungsurteile und/oder die Sterbeurkunde des früheren Ehepartners, und gegenüber dem Standesbeamten eine Erklärung zum Nichtvorliegen von Ehehindernissen unterschreiben. Das Einverständnis für die Eheschließung soll spätestens fünf Tage vor dem Hochzeitstermin persönlich eingeholt werden. Das Eheregistrierungsformular (*Marriage Registration Form*, (MRF)), das dem Paar nach der Anmeldung ausgehändigt wurde, muss dann bei der Trauung vorgelegt werden.

---

1120 Weinberger, Walter: Republik Irland, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa, S. 284.

1121 Weinberger, Walter: Republik Irland, in: Rees, Wilhelm (Hrsg.): Katholische Kirche im neuen Europa, S. 284.

1122 Dieser Gesetzentwurf räumt beiden Ehepartnern zu gleichen Teilen eine Eigentumsberechtigung sowohl an der Ehewohnung als auch am Hausrat ein. Durch diese Regelung, die beiden Partnern die Stellung von Miteigentümern in Sinne einer *joint ownership* zuerkennt, sollte die Ehe von Anfang an als gleichberechtigte Partnerschaft anerkannt werden auch in eigentumsrechtlicher Hinsicht, siehe: Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 175f.

1123 Vgl. Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 129, FN 352.

1124 Die kirchliche Eheschließung in Irland setzt nicht notwendigerweise eine vorherige standesamtliche Trauung voraus. Wichtig ist jedoch, dass das Paar sich persönlich bei einem Standesamt mindestens drei Monate vor dem Trauungstermin anmeldet.

Die kirchliche Trauung kann auch von Trauberechtigten durchgeführt werden, die der *Church of Ireland*, der presbyterianischen Kirche, der jüdischen Gemeinde, der *Society of Friends* (Quakers) angehören, oder auch von anderen Trauberechtigten, sofern diese registriert sind. Das Eheregistrierungsformular (*Marriage Registration Form*, (MRF)) wird vor der Hochzeit dem Trauberechtigten ausgehändigt. Nach der Hochzeit wird dieses Formular von dem Trauberechtigten, dem Paar selbst und den Trauzeugen unterschrieben und binnen eines Monats einem Standesbeamten zugeleitet, damit die Ehe offiziell registriert werden kann. Erst danach erhält das vermählte Paar eine amtliche Heiratsurkunde. Unabhängig davon, kann direkt nach der Trauungszeremonie eine kirchliche Trauurkunde ausgestellt werden.

Bei der standesamtlichen Trauung ist ein Aufenthalt (7 bzw. 15 Tage) im Bezirk des Standesamts vor der Eheschließung nicht mehr notwendig. Der Ort der standesamtlichen Trauungszeremonie muss von dem örtlich zuständigen Standesbeamten genehmigt werden, wenn diese nicht im Standesamt stattfindet. Es müssen zwei Trauzeugen zugegen sein, die zumindest über Grundkenntnisse der englischen Sprache verfügen. Das Eheregistrierungsformular (MRF) wird vor der Trauung dem Standesbeamten ausgehändigt, nach der Zeremonie wird dieses Formular von dem Standesbeamten, dem Paar selbst und den Trauzeugen unterschrieben, damit die Ehe offiziell registriert werden kann. Nach dieser Prozedur erhält das Paar eine amtliche Heiratsurkunde.

Die Möglichkeit der religiösen Eheschliessung erfolgt nach Art. 32 Abs. 1 *Family Law Act* 1995. Hiernach müssen alle Heiratwillige sich beim Registrar drei Monate vor dem ausgesuchten Vermählungstermin schriftlich anmelden.

Nach römisch-katholischen Recht zu heiraten setzt voraus, dass beide Heiratswillige Mitglieder der römisch-katholischen Kirche und im Besitz einer von einem durch den Bischof bestellten Beamten (*licenser*) ausgestellten Heiratslizens (*license*) sind.

Die Eheschließung in der *Church of Ireland* setzt voraus, dass wenigstens einer der beiden Partner Mitglied der protestantischen Episkopalkirche ist. Die Eheschließungsform ist möglich, wenn eine Heiratslizenz (*license*) von einem durch einen Bischof der *Church of Ireland* bestellten Beamten (*licenser*) ausgestellt wurde.

Konfessionsverschiedene Ehen müssen zudem eine Bescheinigung bzw. die gültige Erlaubniserteilung des Registerbeamten einreichen.

Am 1. Januar 2011 wurde das Rechtsinstitut der Eingetragenen Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare als Folge des im Jahr zuvor verabschiedeten *„Civil Partnership and Certain Rights and Obligations of Cohabitants Act"* eingeführt.[1125] Seitdem dürfen Homosexuelle ihre Lebenspartnerschaft standesamtlich eintragen und besiegeln lassen, allerdings sind sie dadurch rechtlich nur teilweise abgesichert (z.B. bei Pensionsansprüchen).

Im April 2013 soll – einer Forderung von *Fine Gael*-Mitgliedern folgend - der Verfassungskonvent über die Ehe-Öffnung und das Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare beraten. Der derzeitige *Tánaiste* und Parteivorsitzender der sozialdemokratischen *Labour Party* Eamon Gilmore kündigte sogar ein Referendum über die Ehe-Öffnung an.[1126]

Noch 18 Jahre zuvor galt Homosexualität als Straftatbestand. Erst als einer der Gründer des *Irish Gay Rights Movement* (IGRM), David Norris, mit seiner Anwältin Mary Robinson für die Legalisierung und Entkriminalisierung der Homosexualität vor dem Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg zog und das Urteil (*Norris vs. Ireland*) ihm Recht gab, sah sich die irische Gerichtsbarkeit gezwungen einen klaren Verstoß gegen Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu attestieren.[1127]

---

[1125] Für die Zustimmung des irischen Unterhauses und des Senats siehe: „Civil Partnership Bill passes through Dáil", in: *RTÉ News* vom 2.7.2010 (URL: http://www.rte.ie/news/2010/0701/132882-civilpartnership/, letzter Abruf am 28.2.2013) und „Civil Partnership Bill passes the Seanad", in: *RTÉ News* vom 9.7.2010 (URL: http://www.rte.ie/news/2010/0708/133122-civilpartnership/, letzter Abruf am 28.2.2013).

[1126] Carbery, Genevieve: Gilmore wants gay marriage vote, in: *IrishTimes.com* vom 13.11.2013 (URL: http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/1113/breaking20.html, letzter Abruf am 1.3.2013).

[1127] „Zwei Schwule schließen erste Partnerschaft in Irland", in: *Focus* vom 5.4.2011 (URL: http://www.focus.de/panorama/vermischtes/homosexualitaet-zwei-schwule-schliessen-erste-partnerschaft-in-irland_aid_615617.html, letzter Abruf am 28.2.2013).

### 11.2.2 Scheidungen und Scheidungsmöglichkeiten in der irischen Geschichte

Während in England die gerichtliche Scheidung bereits 1857 eingeführt wurde[1128] (*Divorce and Matrimonial Causes Act*),[1129] blieben die anderen Gebiete des *Common Law* – so auch Irland – außen vor.[1130] In diesen Ländern erfolgte die Parlamentsscheidung entweder durch einen *"Private Act of Parliament"*, der sehr langwierig war und nur vermögenden Privatmännern offen stand,[1131] oder in Form einer rechtlich verbindlichen Trennung, die aber nur die eheliche Lebensgemeinschaft aufhob.

Die Zeit vor und nach dem *Divorce and Matrimonial Causes Act* von 1857 bezüglich der Gerichtsbarkeit in Ehesachen ist in Irland recht überschaubar: Zwischen 1700 und 1857 wurden irischen Privatmännern „nur" 325 Scheidungen gebilligt und zwischen 1922 und 1937 war im Irischen Freistaat die Scheidung zwar technisch möglich, aber noch verboten.[1132]

In Ermangelung an entsprechenden Ehescheidungsgerichten wurden im Irischen Freistaat die Scheidungsersuche direkt beim Parlament eingereicht.

In der verfahrensmäßigen Handhabung der Scheidungsfragen lag eine Reminiszenz an die vom römisch-kanonisch geprägten Gemeinen Recht beeinflusste *Common Law*, welche auf der Unauflösbarkeit der christlich sakramental gespendeten Ehe beharrte. So wurden während der Freistaatszeit lediglich drei Ersuche eingereicht, die nicht einmal die erste Hürde nahmen, da sie nicht zur Lesung in den beiden Häusern des Parlaments angenommen wurden. Diese Position der Unvereinbarkeit von Eheauflösung und christlich sakramentalem Bund wurde bei der Ausarbeitung des Freistaatenverfassung nicht nur berücksichtigt, sondern sogar durch ein absolutes Scheidungsverbot unterstrichen (Art. 41.3.2 ir. Verf.).

In der Zeitspanne zwischen der Promulgation und Publikation der beiden irischen Verfassungen (1922 und 1937) wurden mehrfach Gesetze verabschiedet, welche einerseits die Haltung der Scheidungsgeg-

---

1128 Bis 1857 lag die alleinige Gerichtsbarkeit in Ehe- und Kindschaftssachen bei der anglikanischen Kirche (*Church of Ireland*).

1129 Zwar konnten seit 1857 auch mittellose Frauen eine Scheidung erwirken, dafür mussten sie aber ihren Noch-Ehemann mindestens ein weiteres Vergehen nachweisen, was, angesichts der Tatsache, dass sie in angelsächsischen Ländern keine eigenständige Rechtspersonen waren und dementsprechend vor Gericht auch nicht aussagen konnten und obendrein auch gezüchtigt werden durften, schwer zu beweisen war. Zum Schutz der Frau wurden in England unter dem Einfluss von Frauenrechtlerinnen 1870 der *„Married Women´s Property Act"* und 1878 ein weiterer *„Matrimonial Causes Act"*, der die Grausamkeit des Mannes als Scheidungsgrund anerkannte, eingeführt. Siehe: Beck, Rudolf/Schröder, Konrad (Hrsg.): Handbuch der britischen Kulturgeschichte. Daten, Fakten, Hintergründe von der römischen Eroberung bis zur Gegenwart, Paderborn 2006 (UTB Literaturwissenschaft, Geschichte, 8333), S. 292.

1130 Dabei räumte das altirische Scheidungsrecht, das die Eroberung Irlands (1169) überdauerte und bis zum 16. Jahrhundert wirksam war, der Frau mehrere Gründe ein, die sie zur Verstoßung (*inscarad*) des Mannes und zur Wiederheirat berechtigten. So durfte sie sich scheiden lassen bei Beischlaf- und Zeugungsunfähigkeit oder Geisteskrankheit des Partners oder wenn der Mann ihr verschwiegen hatte, ein Geistlicher oder ein Landstreicher zu sein. Der Ehemann sollte auch nie Intimitäten ausplaudern, Lügen über die eigene Gattin verbreiten oder diese dem Spott der Leute preisgeben. Weiterhin sollte er sie nicht derart misshandeln, dass Spuren zurückblieben, oder sie wegen einer anderen Frau verlassen. Allerdings richteten sich die Scheidungsfolgen nach deren Anlass, siehe: Saar, Stefan Chr.: Ehe - Scheidung - Wiederheirat. Zur Geschichte des Ehe- und des Ehescheidungsrechts im Frühmittelalter (6.-10. Jahrhundert), Münster u. a. 2002 (Ius vivens Abt. B, Rechtsgeschichtliche Abhandlungen, 6), S. 322ff.

1131 Dies erfolgte in zwei Schritten: Die zuständige Behörde musste erstens eine Trennungserklärung und die Zustimmung zum privat eingereichten Ersuchen zur Klärung der Finanz- und Eigentumsverhältnisse absegnen und zweitens dem Ersuchenden das Recht auf Wiederheirat wieder einräumen, siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 132.
Die Kosten, im Übrigen, beliefen sich im Jahre 1910 auf über £ 500, vgl.: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997 (URL: http://reunion2001.law.duke.edu/journals/djcil/articles/djcil8pl175.htm, zuletzt geprüft am 5.8.2006), S. 177, FN 4.

1132 James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 177, FN 4.

ner stärkten und andererseits die wenigen Anhänger der Anglikanischen Kirche auf der Insel abschrecken sollten. Diese Strategie gehörte aber auch zu dem Plan, *„to whittle away any remaining traces of British rule and influence.“*[1133]

1925 führte die *Cumann na nGaedheal*-Regierung unter W.T. Cosgrave (ungeachtet der Minderheitenkonfessionen) das Scheidungsverbot ein.[1134] Oppositionelle Stimmen, wie die der *Irish Times* oder des (parteilosen) Abgeordneten William Thrift, die davor warnten, den Graben zwischen den Freistaat und Nordirland noch weiter zu vertiefen, ließen den Präsidenten des Exekutivrats unbeeindruckt. Die Protestanten unterstellten den katholischen Iren vom Papst gesteuert und beeinflusst zu sein und empfanden den Slogan *„Home Rule means Rome Rule“*, mit dem die Unionisten einst ihre Angst und Ablehnung vor einer politischen und geistigen Herrschaft der Katholiken über das ganze Land verdeutlichten, abermals bestätigt.

1937 fand in der neuen Verfassung ein absolutes Scheidungsverbot Eingang (Art. 41.3.2): *“Es soll kein Gesetz in Kraft treten, das eine Ehescheidung ermöglicht.”*[1135]

Mit der Verankerung dieses Verbots in der Verfassung legte die Regierung höhere Moralansprüche als der Vatikan selbst an und zeigte sich päpstlicher als der Papst. Immerhin war dieser bereit, Ehen zu annullieren und neue Bindungen zuzulassen. Vor allem traf dieses Verbot die irischen Protestanten, die sich somit eines Rechts beschnitten sahen, das ihnen in Nordirland ohne weiteres zugesprochen wurde; was auch soviel bedeutet, dass de Valeras Wunsch, die Zustimmung des Vatikans zu erhalten, ihm womöglich die Zuwendung der sechs nördlichen Provinzen kostete.[1136]

Die Ausweichmöglichkeiten, die den Scheidungswilligen offen standen, waren allesamt mit noch erheblicheren Nachteilen verbunden:

- Die erste Option bestand in der Annullierung der Ehe durch die katholische Kirche, die erstens staatlich nicht anerkannt war und zweitens die Kinder aus der Beziehung zu illegitimen Nachkommen erklärte und zugleich stigmatisierte (*a vinculo*);[1137]

---

1133 Gleichzeitig lockerte Großbritannien die bestehenden Scheidungsregelungen: zuerst in England (*Matrimonial Causes Act of 30 July 1937*), dann in Schottland (*Matrimonial Causes Act of 29 July 1938*) und schließlich in Nordirland (*Matrimonial Causes Act of 4th July 1939*), siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 182 und 183, FN 37.

1134 Bartlett, Thomas: Ireland. A history, Cambridge/New York 2010, S. 428.
Der um sich greifende katholische Rigorismus beschränkte sich nicht auf das Scheidungs- und das Kontrazeptivaverbot: Mit der Zensur gegen unmoralische Filme und Schriften (*Censorship of Films Act of 1923* und *Censorship of Publications Act of 1929*) vertiefte der Freistaat den Graben zum protestantischen Norden tatsächlich weiter.

1135 Wie bereits erklärt, sollte mit der neuen Verfassung nach dem Bürgerkrieg das Kriegsbeil begraben werden. Als Zeichen der Aussöhnung zwischen der Regierungspartei *Fianna Fáil* und der katholischen Kirche wurden die Prinzipien und die von der katholischen Kirche vertretenen Positionen in der neuen Verfassung berücksichtigt und die besondere Stellung der katholischen Kirche neben allen anderen Religionsgemeinschaften hervorgehoben werden. D. h. Minderheitenkonfessionen wurden im neu geschaffenen Staat toleriert, bekamen aber keinen besonderen Status.
Das Referendum von 1972 über die Sonderstellung der Kirche hob diese besondere, hervorgehobene Stellung auf. Trotz veränderten Status kontrollierte sie weiterhin das Bildungs- und Sozialwesen.

1136 Die Verfassungsväter William T. Cosgrave, Éamon de Valera und John A. Costello pflegten alle eine enge Verbindung zu Rom und den Heiligen Stuhl und bis in die 1970er Jahre hinein suchte (und bekam) die irische Regierung Rat bei dem katholischen Klerus. Zur *„Special Relationship“* zwischen irischen Staat und der katholischen Kirche siehe auch: Keogh, Dermot: Ireland and the Vatican. The Politics and Diplomacy of Church-State Relations, 1922-1960, Cork 1995, hier: S. XV ff. und Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 25.

1137 Dies hatte auch zur Folge, dass diese Kinder keinerlei rechtliche Ansprüche auf das Vermögen oder den Besitz des Erzeugers erheben konnten.

- die zweite Option sah die Verlegung des Lebensmittelpunktes ins Ausland zwecks Eheauflösung unter den Rechtsbedingungen des Ziellandes vor, welche jedoch Umzug, Wechsel des beruflichen Umfelds sowie die Aufgabe privater Kontakte implizierte;
- die dritte Option war die (für die meisten unerschwingliche) rechtlich verbindliche Trennung der Lebensgemeinschaft (*a mensa et thoro* = Trennung von Tisch und Bett), die eine spätere mögliche Wiederverheiratung und die Legalisierung künftiger Beziehungen für immer ausschloß.[1138]

Da es dem irischen Staat „moralisch" nicht zustand, eine entsprechende Gesetzgebung einzuführen, die Ehescheidungen ermöglichte, blieb die Option der „Scheidung auf irisch", was soviel bedeutete, *„daß der Mann davonläuft, nach England, und Frau und Kinder sitzen lässt, in Irland"*.[1139]

Für Aufsehen sorgte das Urteil *Tilson* aus dem Jahre 1951 (*In re Tilson*, *Infants*, [*1951*]).[1140]

Der Protestant Ernest Tilson hatte nach dem katholischen Ritus 1941 Mary Barnes geehelicht und (angeblich) in Übereinstimmung mit dem katholischen „*Ne Temere"*-Dekret[1141] ein voreheliches Erziehungsversprechen (*„pre-nuptial-agreement"*) unterzeichnet,[1142] womit er sich verpflichtete seine Kinder katholisch zu erziehen. Das Paar bekam vier Kinder, die, dieser bindenden Vereinbarung folgend, auch alle katholisch getauft wurden. Wenige Jahre später änderte Mr. Tilson seine Meinung über die konfessionelle Erziehung seiner Kinder. Er verließ das eheliche Familienheim mit seinen drei ältesten Söhnen und brachte diese in ein protestantisches Weisenhaus unter. Mrs. Tilson berief sich daraufhin auf die *Habeas Corpus* und klagte gegen die Leitung des Heimes wegen der Freiheitsentziehung ihrer Kinder. Bei diesem interkonfessionellen Familienstreit entschied der Oberste Gerichtshof. Der vorsitzende Richter, Gavan Duffy, bekräftigte die Bindungswirkung der vorehelichen Vereinbarung und weigerte sich das englische Recht und somit die *„Pre-Independence Irish Law"* anzuwenden. Hiernach

---

1138 Verbrieft in der *Section 7* des *Matrimonial Causes (Ireland) Act of 1870*.

1139 Tieger, S. 102.

1140 Siehe: Kennedy, Finola: Family, economy, and government in Ireland, Dublin 1989 (General research series, paper no. 143), S. 70f.

1141 Das Dekret *„Ne Temere"* (2. August 1907), ausgehend vom Dekret *„Provida sapientique"* (18. Januar 1906), definierte die Eheformvorschriften der Katholischen Kirche (inkl. Bestrafung von Religionsdienern, die eine Trauung vor dem Nachweis der Zivilehe vollzogen) und statuierte die Kultusverschiedenheit als Hindernis für die Eheschließungsform.
Papst Pius X. erweiterte durch dieses Dekret die Gültigkeit des tridentinischen eherechtlichen Dekrets *„Tametsi"* (11. November 1563) auf die gesamte katholische Welt. Letzteres erklärte konfessionsverschiedene Ehen für ungültig, die vor einem protestantischen Pfarrer geschlossen wurden, und solche Trauungen, die nicht vor einem katholischen Religionsdiener (Priester, Pfarrer oder Ortsordinarius) in Anwesenheit von mindestens zwei (Trau-)Zeugen vollzogen wurden, ohne vorherige öffentliche Verkündigung und Eintrag im Eheregister. Damit sollte Klandestinehen und weltliche Eheschließungsformen entgegengewirkt werden.
Das *„Ne Temere"*-Dekret, das komplett im CIC/1917 eingegangen war, wurde 1970 durch das Dekret „*Matrimonia Mixta*" ersetzt.
Siehe dazu: Fabritz, Peter: Sanatio in radice. Historie eines Rechtsinstituts und seine Beziehung zum sakramentalen Eheverständnis der katholischen Kirche, Frankfurt a. M. 2010 (Adnotationes in ius canonicum, 49), S. 161f.; Schlagwort Nr. 11066, Konstitution *"Provida sapientique"* Pius' X. vom 18. Januar 1906, in: *Kritische Online-Edition der Nuntiaturberichte Eugenio Pacellis (1917-1929)* (URL: www.pacelli-edition.de/Schlagwort/11066, letzter Abruf am 6.3.2013); Bhaldraithe, Eoin de: Mixed marriages and Irish Politics. The effect of *Ne Temere*, in: *Studies. An Irish Quarterly Review*, 307/1988, S. 284–299; Saje, Andrej: La forma straordinaria e il ministro della celebrazione del matrimonio secondo il Codice latino e orientale, Rom 2003 (Tesi gregoriana Serie diritto canonico, 61), S. 120ff.; Raming, Ida: Stellung und Wertung der Frau im kanonischen Recht, in: Gerhard, Ute (Hrsg.): Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart. [Sonderausg.], München 1997/1999, S. 698–712, hier: S. 704 sowie Leitner, Martin: Die Verlobungs- und Eheschließungsform nach dem Dekrete *Ne Temere* (S.C.C.d.2. Aug.1907), Regensburg $^{2}$1908.

1142 Hierzu sei angemerkt, dass das *„Ne timere"*-Dekret ein derartiges voreheliches Versprechen gar nicht erwähnt.

hätte der Vater das alleinige Entscheidungsrecht über die konfessionelle Erziehung der Kinder gehabt.[1143]

Duffy argumentierte, dass das *Common Law* mit der Verfassung von 1937 außer Kraft gesetzt wurde, leistete aber gleichzeitig den Vorwürfen Vorschub, der katholischen Konfession werde eine stabilisierende Funktion zugesprochen, die auch in Bereichen der Freiheitsrechte hineinregiert, und selbst das Rechts- und Gesellschaftsverständnis sei mehrheitskonfessionell geprägt.[1144]

In den 1960ern stieg die Zahl der Trennungen exponentiell an und 1966 wurde erneut über die Zeitgemäßheit und die Sinnhaftigkeit des absoluten Scheidungsverbot diskutiert.

Ein Gremium (*All Party Dáil Committee on the Constitution 1967*), bestehend aus nur katholischen Mitgliedern, formulierte das Verbot um, im Einklang mit den Ergebnissen des Zweiten Vatikanischen Konzils und in der Aussicht, einen mehrheitskonfessionellen Grundkonsens geschaffen zu haben: *„In the case of a person who was married in accordance with the rites of a religion, no law shall be enacted providing for the grant of a dissolution of that marriage on grounds other than those acceptable to that religion.“*[1145] Statt eine verfassungsrechtliche Änderung herbeizuführen, erntete der Versuch nur herbe Kritiken von Seiten der katholischen Kirchenführung.

In den 1970ern nahm sich dann der irische Staat in die Pflicht: Verlassenen Ehefrauen wurde mit dem *Social Welfare Act 1970* ein Anspruch auf staatliche Unterstützung zugesichert und gewalttätigen Ehemännern mit dem *Family Law (Maintenance of Spouses and Children) Act 1976* (welches auch das Unterhaltsrecht kodifizierte) der Zutritt zur Ehewohnung untersagt.[1146]

Seit Anfang der 1980er Jahren wurde mehrfach der Versuch unternommen, die Verfassung gemäß den geänderten gesellschaftlichen Verhältnissen auszulegen. So dehnte der *Supreme Court* in zivilrechtlichen Ehenichtigkeitsverfahren den Begriff der „psychischen Unfähigkeit zur Ehe“ immer weiter aus. In dieser Hinsicht reichte alsbald die „emotionale Unreife“ als triftiger Annullierungsgrund aus, um das Ehebündnis für Null und Nichtig erklären zu lassen.[1147]

---

1143 Das Urteil ist insofern von Bedeutung, weil es inhaltlich den *Guardianship of Infants Act 1964* antizipierte.

1144 Irland gilt nicht umsonst als *„Sectarian State“*. *„Sectarian“* bedeutet die Teilung eines Körpers in zwei gleiche Hälften. Auf gesellschaftliche Verhältnisse übertragen bezeichnet es die Vorherrschaft einer Gruppe über eine andere. Negativer ausgedrückt steht es für den Mangel an Toleranz Gruppen außerhalb des eigenen Lebenskreises gegenüber (*„wohlmeinende Apartheid“*).
Der *„sectarianism“*, ein rein irisches Phänomen, war kennzeichnend sowohl für Nordirland, wo die katholische Bevölkerung in der Minderheit war, als auch für den Süden der Insel. Nach 1922 waren es die Protestanten, die sich verfolgt fühlten und um ihr Leben sowie um ihr Hab und Gut bangen mussten, vgl. Moltmann, Bernhard: Dem Frieden verschrieben – dem Konflikt verhaftet. Zur Rolle der Kirchen im nordirischen Friedensprozess. HSFK-Report 5/2005, S. 16 (hierbei wird auf die Studie von Liechty, Joseph/Clegg, Cecelia: Moving Beyond Sectarianism. Conflict and Reconciliation in Northern Ireland, Backrock, Co, Dublin (The Columba Press), 2001, S. 102f. hingewiesen) und S. 36.
Zum Tilson-Urteil siehe auch: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 139ff.

1145 Report of the Committee on the Constitution, Dublin Stationery Office, 1967, 43f., zitiert nach: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 134, FN: 372.

1146 Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 2.

1147 Siehe u. a.: Der Fall D vs. C [1984] ILRM 173 in: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 192.

Der ehemalige Gesundheitsminister Dr. Noel Brown[1148] brachte 1980 das *Eighth Amendment of the Constitution Bill* ein, seinem Beispiel folgten jeweils im Februar 1983 und im Mai 1985 die Abgeordnete der *Worker´s Party* Proinsas de Rossa. Im November 1985 versuchten es mit dem *Tenth Amendment of the Constitution Bill* bzw. mit dem *Tenth Amendment of the Constitution Bill (No. 2)* ein *Backbencher* und ein Labourist, Mr. Taylor. Allesamt erfolglos.[1149]

In Folge des gescheiterten Referendums im Jahre 1986 wurden Verbesserungen der Rechte von unehelich geborenen Kindern durch den *Status of Children Act 1987* (*No. 26 of 1987*) erzielt (seit deren Inkrafttreten gelten eheliche, nichteheliche, legitimierte und adoptierte Kinder gleichermaßen), ausländische Scheidungsurteile anerkannt (durch den *Domicile and Recognition of Foreign Divorce Act of 1986*)[1150] und das Trennungsrecht legalisiert (1989). Die neue Ehe- und Familienrechtsreform (*Judicial Separation and Family Law Reform Act*), welche die „Trennung von Tisch und Bett" umfassend neu regelte, behandelte u. a. auch Fragen des Unterhalts, des Sorgerechts und des Vermögensausgleichs. Aussichten auf Scheidung oder Wiederheirat waren aber für unglücklich verheiratete Iren nach wie vor ausgeschlossen.[1151]

Die im Folgenden dargelegten Scheidungsreferenda (1986 und 1995) stehen jeweils an den Eckpunkten eines zehnjährigen Entwicklungsprozesses. Die erste Abstimmung brachte der Katholischen Kirche einen Pyrrhussieg ein, die zweite führte mit einer hauchdünnen Mehrheit an Ja-Stimmen das lang ersehnte Scheidungsrecht ein. Interessanterweise liegt die „Haltbarkeit" von Ehen in Irland immer noch entschieden höher als in anderen europäischen Staaten.[1152]

### 11.2.3 Referendum 1986: Bedeutung und Verlauf der Abstimmung über das Recht auf Scheidung

> *„Als die irische Verfassung 1937 geschrieben wurde, verbanden die Gründer der jungen Republik das römisch-katholische Kirchenrecht mit dem Staatsrecht zu einer Ehe, die – so ihre Hoffnung – niemals geschieden werden sollte. Seither ist häufig am katholischen Fundament gekratzt worden"*[1153]

---

1148 Dr. Noel Brown (1915-1997) gehörte im Laufe seiner Politikerkarriere mehreren Parteien an: *Clann na Poblachta* (ausgetreten), *Fianna Fáil* (Parteiausschluß), *National Progressive Democrats* (Mitbegründer), *Labour Party* (ausgetreten), *Socialist Labour Party* (Mitbegründer). Unter John A. Costello (FG) diente er als Gesundheitsminister (1948-1951), wegen des sogenannten „Mother and Child Scheme"-Skandals musste er 1951 zurücktreten und war somit mitverantwortlich für die Niederlage des ersten irischen Koalitionskabinett bei den darauffolgenden Parlamentswahlen (30. Mai 1951). Als Präsidentschaftskandidat unterlag er 1990 Mary Robinson, die er dann bis zu seinem Ableben scharf kritisierte. Zu dem Skandal: Dwyer, Ryle: The illusion of power, in: *Irish Examiner* vom 11.4.2011 (URL: http://www.irishexaminer.com/ireland/the-illusion-of-power-151017.html, letzter Abruf am 15.3.2013).

1149 James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 193, FN 86.

1150 Bis 1986 konnte gemäß Art. 41.3.3 ir. Verf. ein Mann ins Ausland ziehen, sich in der neuen Heimat (allerdings nur England, Wales, Nordirland, der Insel Man und den Kanalinseln) rechtmäßig scheiden lassen und erneut heiraten. Für Frauen war dies praktisch unmöglich, da diese nicht berechtigt waren, selbständig einen Wohnsitz zu begründen und aufzuheben. Zum Gesetz, siehe: http://www.irishstatutebook.ie/1986/en/act/pub/0024/index.html, letzter Abruf am 16.3.2013.

1151 Der *Judicial Separation and Family Law Reform Act* war der Initiative eines einzelnen Abgeordneten, Alan Shatter, zu verdanken und seit 1958 das erste *Private Members' Bill*, das Gesetzgebungsverfahrenshürden genommen hatte.

1152 Schlatterbeck, Jonas: Europa lässt sich (unter)scheiden, in: *arte.tv* vom 21.2.2011 (URL: http://www.arte.tv/sites/de/derblogger/2011/02/21/europa-lasst-sich-unterscheiden/, letzter Abruf am 5.3.2013).

1153 „Scheidung auf irisch. Regierung und Volk kratzen an den katholischen Grundlagen der Verfassung." in *FOCUS,* Nr. 48 vom 27.11.1995 (Url: http://www.focus.de/politik/ausland/irland_aid_156036.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

Nach Charles J. Haugheys (FF) Amtszeit, die gerade einmal neun Monate dauerte (9. März 1982 – 14. Dezember 1982)[1154] und mit der tiefsten Wirtschaftskrise Irlands zusammenfiel, kam es innerhalb von zwei Jahren erneut zu Neuwahlen, die *Fine Gael* wieder an die Macht brachten.

Die Regierung FitzGerald strebte schon seit ihrer ersten Amtszeit (30. Juni 1981 – 9. März 1982) an, eine *„Non Sectarian Republic"* durch die Aufhebung des apodiktischen Verfassungsbanns der Ehescheidung und durch die Liberalisierung weiterer Bereiche der Familiengesetzgebung zu errichten,[1155] nicht zuletzt, weil Irland neben der Mini-Inselrepublik Malta als einziger europäischer Staat seinen Bürgern das Recht auf Ehescheidung vorenthielt.[1156]

Deswegen begann der Premierminister und Parteivorsitzende der *Fine Gael,* Garret FitzGerald, mit einer regelrechten *Constitutional Crusade*, mit dem Bestreben das seit 49 Jahren bestehende Scheidungsverbot abzuschaffen.

Die *Irish Times* gab ihm Recht: Bei einer vom *Market Research Bureau of Ireland* durchgeführten Umfrage zum Thema äußerten sich 61% der Befragten für die Abschaffung des Verbots und nur 39% dagegen.[1157] Schätzungen zufolge waren über 70.000 Ehen auf der Grünen Insel endgültig gescheitert.[1158]

Startschuss für das Scheidungsreferendum war aber ein Bericht des 1983 errichteten Parlaments-Komitees über Ehe-Zusammenbrüche (*Joint Oireachtas Committee on Marital Breakdown (J.O.C.)*),[1159] der zu einer Polarisierung zwischen den Parteien führte. Während *Fine Gael* und *Labour* bereit waren, die gesetzliche Regelung zur Ehescheidung zu liberalisieren, blieb *Fianna Fáil* zwar strikt dagegen, hatte aber nichts gegen eine Abstimmung einzuwenden.[1160]

---

1154 Die Haughey-Ära war damit aber längst nicht zu Ende: Vom 10. März 1987 bis zu seinem unrühmlichen Abgang am 11. Februar 1992 kehrte er ein drittes Mal in seiner 35jährigen Politikerlaufbahn ins Premierministeramt zurück. Kaum ein Politiker polarisierte so sehr auf der grünen Insel wie Charles Haughey. Vorwürfe von Nepotismus, Rechtsbeugung, innerparteiliche Intrigen und Korruption prägten seine Amtszeit (von den Enthüllungen über außereheliche Beziehungen ganz zu schweigen). Seine Anhänger nannten ihn liebevoll „Charlie" und hielten ihn für einen Reformer, seine Gegner hingegen nannten ihn „Houdini", weil er sich stets aus seinen vielen Skandalen herauszuwinden wusste. Diese warfen ihm auch vor, das Ansehen der irischen Politik und jenes *Fianna Fáils* durch Korruption und Raffgier nachhaltig geschadet zu haben. Er überlebte insgesamt vier innerparteiliche Misstrauensvoten, musste aber dann doch auf Wunsch seines kleinen Koalitionspartners zurücktreten, weil er über eine alte Abhöraffäre gestolpert war. Er besaß am Ende seiner Karriere eine Privatinsel, einen Rennstall und einen Landsitz. Fünf Monate nach seinem Tod wurde er der Korruption für schuldig befunden. Siehe: Alioth, Martin: Schlingerkurs im Nebel. Der unfreiwillige Rücktritt des Premierministers in Dublin. Charles Haughey - ein Politiker nach dem Gusto vieler Iren, in: *DIE ZEIT– Online* vom 7.2.1992 (URL: http://www.zeit.de/1992/07/schlingerkurs-im-nebel, letzter Abruf am 10.3.2013); Banville, John: Sorgenraum Europa: Irland. Das irische Jahrzehnt, in: *FAZ* vom 13.12.2004, S. 33; „Charles J. Haughey", in: *DER SPIEGEL* vom 19.6.2006, 25/2006, S. 166.

1155 FitzGerald legalisierte auch den Verkauf von empfängnisverhütenden Mitteln für Erwachsene. Denn bis 1979 waren der Import und der Verkauf von Kondomen und anderen Verhütungsmitteln im Land untersagt. Nach 1979 konnten verheiratete Volljährige diese nur auf Rezept eines Arztes kaufen.

1156 *„Unerwünschte Schwangerschaften werden in England beendet, damit die irische Verfassung dem Papst gefällt. Wer ein Kondom kaufen will, muß wahlberechtigt sein, aber Sechzehnjährige dürfen heiraten"*, in: Alioth, Martin: Schlingerkurs im Nebel. Der unfreiwillige rücktritt des Premierministers in Dublin. Charles Haughey - ein Politiker nach dem gusto vieler Iren, in: *DIE ZEIT– Online* vom 7.2.1992 (URL: http://www.zeit.de/1992/07/schlingerkurs-im-nebel, letzter Abruf am 10.3.2013).

1157 „Poll: The Divorce issue", in: *Irish Times* vom 30.4.1986, S. 1, zitiert nach: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 134, FN 376.

1158 Diese Quote stieg im Zeitraum zwischen 1986 und 1991 um 48% an, siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 180.

1159 Joint Oireachtas Committee on Marriage Breakdown (Hrsg.): Marital Breakdown. A review and proposed changes. Report of the Joint Oireachtas Committee on Marital Breakdown, Pl. 3074, Dublin 1985.

1160 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 81f.

Das *Joint Committee on Marital Breakdown* selbst, welche die Scheidung als diskriminierend gegenüber Andersgläubigen verurteilte und Empfehlungen u.a. in puncto Trennung und Sorgerecht spendete, befürwortete ebenfalls die Abhaltung eines Referendums, war aber gegen das "Ja". Hinzu kam noch der Aktivismus einer Ehescheidungs-Aktionsgruppe, der 1980 gegründeten *Divorce Action Group*, angeführt von der Feministin Jean Tansey, die auf ihrer Seite die bekannten Journalistinnen Mary Maher (*Irish Times*) und Mary Kenny (*Irish Press*) gewinnen konnte. Die *Divorce Action Group*, die sofort die Unterstützung der *Labour Party* und des liberalen Flügels der *Fine Gael* erhielt, machte medienwirksam auf das Phänomen zerrütteter Ehen aufmerksam und hoffte, dass die Öffentlichkeit zu einem starken Akteur im Sinne ihres Appells werden würde.

Die Scheidungsbefürworter drängten zu einer Neuregelung des entsprechenden Gesetzes, so dass dieses eine Wiederverheiratung ermöglichte und die Rechte von Minderheitskonfessionellen berücksichtige.[1161] So versuchten auch die Vertreter der verschiedenen Religionsgemeinschaften (außer der Katholischen Kirche) auf die Diskriminierung konfessionsgebundener und konfessionsloser Menschen hinzuweisen, denen das Recht auf Scheidung verwehrt blieb, obwohl deren Glaube nicht die Unauflöslichkeit der Ehe vertritt.

Die Scheidungsgegner hingegen warnten hauptsächlich vor den sozialen Konsequenzen einer Scheidung. Diese würde die Ehe und folglich die Familie als Keimzelle der Gesellschaft in ihrem Innersten erschüttern, die Kinder unnötig seelisch belasten und die geschiedenen Ehefrauen in die völlige wirtschaftliche Abhängigkeit ihrer Ex-Partner treiben.

Die Debatten im *Daíl*, die ziemlich friedlich verliefen,[1162] spiegelten exakt die öffentliche Meinung wider: *Fianna Fáil*, die sich mehrheitlich gegen die Einführung der Ehescheidung aussprach, aber öffentlich als Partei Neutralität wahren wollte, stütze sich entweder auf die Argumentation von Padraig Faulkner (FF), der wortgetreu die Meinung des Klerus wiedergab, oder auf die von Charles Haughey (FF), der eher die damit zusammenhängenden Kosten thematisierte.[1163] Die *Progressive Democrats* befürworteten im Parlament das Referendum, waren aber während der Referendumskampagne kaum wahrnehmbar. Die einzigen, die im und außerhalb des Parlaments aktiv um Unterstützung warben, waren die beiden Arbeiterparteien *Labour* und die *Workers' Party*. Diese forcierten das Referendum in erster Linie, um den Forderungen ihrer Wählerschaft nachzukommen, die das Scheidungsrecht wünschten.

Die Regierungspartei *Fine Gael* war parteiintern gespalten: Der Kultusminister Patrick Cooney (FG) bekundete öffentlich sein Unbehagen gegen das Referendum; einige der konservativsten Mitglieder werteten ihre Chancen auf einen Abstimmungssieg als sehr gering und scheuten entsprechend den Urnengang und die Abgeordnete Alice Glenn (FG), auch Mitglied der *Pro-Life*-Bewegung und der *Irish Housewives' Association*, sorgte im Vorfeld der Abstimmung für Aufsehen mit der Äußerung *„You must agree – a woman voting for divorce is like a turkey voting for Christmas"*.[1164] Glenn, Tom O´Donnell (FG) und Oliver J. Flanagan (FG) waren FitzGeralds ärgste Widersacher in den eigenen Reihen

[1161] Auf der Seite der Scheidungsbefürworter standen neben der *„Divorce Action Group"* die Pro- und Anti-Abtreibungslobbies, die sich von einem genehmigten Scheidungsrecht auch Vorteile versprachen im Sinne einer Bekräftigung ihrer eigenen Positionen.

[1162] Gallagher in Caciagli/Uleri, S. 189.

[1163] Girvin, Brian: The divorce referendum in the Republic, June 1986, in: *Irish political Studies*, 2/1987, S. 93-96, hier: S. 95.

und kämpften vehement gegen den vom *Taoiseach* eingeschlagenen Kurs. Sie waren es auch, die ihn, nach der Referendumsniederlage, zum Rücktritt drängten.

FitzGerald selbst, der von einer jungen urbanen Mittelschicht ins Amt gewählt wurde, hoffte und setzte nun auf deren Unterstützung. Sein Stern hatte begonnen zu sinken, nachdem er mit seiner britischen Amtskollegin Margaret Thatcher auf Schloß Hillsborough bei Belfast das *Anglo-Irish-Agreement* unterzeichnet hatte (15. November 1985), das den katholischen Mehrheits-Iren zwar nicht Ulster zurückbrachte, wohl aber einen konsultativen Status in Bezug in nordirischen Angelegenheiten verschaffte.[1165] Seine Erfolglosigkeit in der Legalisierung der Abtreibung und der Abschaffung des Kontrazeptivaverkaufsverbots hatte im Übrigen seine Wählerschaft in die Arme der *Progressive Democratic Party* getrieben.

Nun brauchte FitzGerald einen Erfolg beim Scheidungsreferendum.[1166] Das Verfassungsreferendum über die Ehescheidung sollte nicht nur ein weiterer Schritt in Richtung Säkularisierung des Landes sein, sondern mitunter dazu dienen, der protestantische Nordirland von einer Wiedervereinigung zu überzeugen.

Als erstes gab die Regierung auf Empfehlung des J.O.C. ein Weißbuch mit dem Titel *„Statement on Government´s Intentions with Regard to Marriage, Separation and Divorce“* (1986) heraus. Darin erläuterte sie ihre Vorschläge zu einem künftigen Scheidungsrecht.[1167]

Da FitzGerald bereits bei der Verhütungsdebatte und bei der Einführung der *„Pro-Life“*-Änderung in die Verfassung (Art. 40.3.3 ir. Verf.) (1983) jede Menge Gegenwind von den konservativen gesellschaftlichen Kräften bekommen hatte, war ihm durchaus bewusst, dass es mit einer negativen Verfassungsänderung allein nicht getan und das Referendum nicht zu gewinnen sei. Von daher entschied sich sein Kabinett, einen *„positiv gefaßten Änderungsvorschlag“* einzubringen, *„der die Mindestvoraussetzungen einer Scheidung festlegte.“*[1168]

Der daraufhin eingebrachte verfassungsändernde Gesetzentwurf der Regierung, das *„Tenth Amendment of the Constitution Bill, 1986“*, mit dem auch die Streichung des Unterabsatzes 2 von Art. 41 Absatz 3 ir. Verf. vorgeschlagen wurde, der den Scheidungsbann enthielt, erlaubte „positiv ausgedrückt“ eine Scheidung nur dann, wenn die Ehe seit über fünf Jahren zerrüttet und keine Versöhnung in Sicht sei

---

1164 *„A woman voting for divorce is like a turkey voting for Christmas“*, in: *The Alice Glenn Report*, Vol. 1, No. 3, Mai 1986. Glenn geriet immer wieder mit FitzGerald in Konflikt wegen der von ihm autorisierten Gesetze zur Liberalisierung des irischen Rechts auf dem Gebiet der Empfängnisverhütung, der Scheidung und der Abtreibung.

1165 *„Der Kompromiß hat offenbar auch in der Republik keine große Chance. Die Regierungskoalition des mutigen Premiers FitzGerald rutschte 19 Punkte hinter die oppositionelle Fianna-Fail-Partei. Schon sagte der konservative englische "Spectator" FitzGeralds "Sturz noch vor Weihnachten" voraus.“*, vgl.: „Niemals gewinnen. Hoffnung für Nordirland? Die Regierungschefs aus London und Dublin unterzeichneten ein Abkommen, das die Lage auf der Insel entspannen soll. Doch Iren in Nord und Süd wollen dagegen kämpfen“, in: *DER SPIEGEL* vom 18.11.1985, 47/1985, S. 158–159 und Alioth, Martin: Das Land, wo der Haß blüht. Kann das neue Abkommen den blutigen Bürgerkrieg in Nordirland beenden, in: *DIE ZEIT– Online* vom 22.11.1985 (URL: http://www.zeit.de/1985/48/das-land-wo-der-hass-blueht, letzter Abruf am 9.3.2013).

1166 Bereits 1983 ließ FitzGerald sich dazu hinreißen, ein Referendum zusammen mit den *Labour* und *Workers Parties* zur Einführung von Gesetzen für die Straffreiheit von Schwangerschaftsabbrüchen in die Verfassung durchzuführen. Ein Fehler, wie er selbst in einen seiner letzten Interviews einräumte. Die Niederlage beim Referendum war für die Regierung verheerend.

1167 Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 38ff. und 39, FN 166.

1168 Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 40.

und wenn entsprechende Vorkehrungen für den bedürftigen Ehegatten bzw. die bedürftige Ehegattin und eventuelle Kinder getroffen worden seien.

Am 23. April 1986 verkündete Garrett FitzGerald bei einer Pressekonferenz, dass ein Referendum zur Ehescheidung abgehalten werde und folgender Wortlaut in die Verfassung aufgenommen werden sollte:

> *"Where, and only where, such court established under this Constitution as may be prescribed by law is satisfied that:*
> *i. a marriage has failed,*
> *ii. the failure has continued for a period of, or periods amounting to, at least five years,*
> *iii. there is no reasonable possibility of reconciliation between the parties to the marriage, and*
> *iv. any other condition prescribed by law has been complied with, the court may in accordance with law grant a dissolution of the marriage provided that the court is satisfied that adequate and proper provision having regard to the circumstances will be made for any dependent spouse and for any child of or any child who is dependent on either spouse."*

Die Regierung schlug desweiteren vor, dass ergänzend dazu ein entsprechendes Gesetz, welches die durch die Scheidung entstehenden Unannehmlichkeiten regelte, verabschiedet und ein Familiengericht eingerichtet werde, das nur Anträge von Paaren zulassen sollte, welche die oben genannten kumulativen Mindestvoraussetzungen für eine Scheidung erfüllten. Familiengerichte sollten bemächtigt sein, gerichtliche Mediation in Konfliktfällen anzubieten.[1169]

Obwohl FitzGerald die Absicht ein Scheidungsreferendum durchzuführen bereits 1978 auf einem *Fianna Gael*-Parteitag angekündigt hatte, schien er nicht darauf vorbereitet zu sein, Antworten auf dringliche Fragen zu liefern, welche die Eigentumsrechte, den Verlust von Rentenansprüchen und den sozialen Status der Geschiedenen betrafen. Er verwies darauf, die aus der Scheidung entstandenen Probleme erst nach der Abhaltung des Referendums zu lösen und vertagte so die Problematik, was die Abstimmenden in noch größerer Ungewissheit stürzte.

Genau an dieser Stelle setzten die Scheidungsgegner an: Sie waren besonders geschickt darin, die Unsicherheiten der Frauen zu schüren, indem sie bewusst die Themen ansprachen, welche die Regierung ausgespart hatte, wie Unterhaltszahlungen und Nachlass.

Der eigentliche Referendumsgegner, der am Ende auch den Sieg davontrug, war nicht einmal die katholische Kirche, sondern eine kirchennahe, private Initiative: die *Anti-Divorce Campaign*.[1170] Den katholischen Eiferern ging es um Sitte und Moral, sie appellierten an die Emotionen und beriefen sich argumentativ einfach nur an die *Irishness*, also jene identitätsstiftende Werte und Moralvorstellungen, die durch de Valera 1937 Verfassungsrang bekamen und auch eng im Kirchenrecht verwurzelt waren.[1171]

---

[1169] Girvin, Brian: The divorce referendum in the Republic, June 1986, in: *Irish political Studies*, 2/1987, S. 93-96, hier: S. 94.

[1170] Auf der Seite der Scheidungsgegner standen neben der Katholischen Kirche und der *Anti-Divorce Campaign* auch kleinere Vereinigungen wie *„Family Solidarity"* und die *„Asssociation of Lawyers against the Amendment"*.

[1171] *„De Valera held up an image of Catholicism that many irish men and women had long held – that the spiritually pure life of the small, rural, and self-sufficient Catholic farmer was the life of a true Irishmen."*, siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996,

Rückbesinnend auf die sittenlose Zeit während der englischen (protestantischen) Besatzungsmacht wirkte die Gleichsetzung der Ehe mit dem Katholizismus und die Scheidung mit den allzu gottlosen, moralisch zügellosen Besatzern als geschickter argumentativer Schachzug.
Weitere schlagfertige Argumente waren die bereits genannten verheerenden wirtschaftlichen und sozialschädlichen Folgen, die für die Restfamilie entstünden, sowie die unpopulären Sparmaßnahmen der Regierung und die hohe Arbeitslosigkeit, die das Land plagte.
Plakate mit der Aufschrift *„It´s jobs we want, not divorce – Vote NO“* zierten landesweit die Fassaden der Gebäude und die Litfasssäulen.
Die Informationskampagne der Kirche berief sich auf die theologische Lehrmeinung und startete traditionsgemäß von der Kanzel aus (*„pulpit campaign“*): Predigtreihen und Hirtenbriefe sollten das informierte Gewissen der Gläubigen bei der Abstimmung wegweisend unterstützen. Die katholischen Bischöfe warnten die Abstimmungsberechtigten und stellten klar, dass eine kirchliche Wiederheirat ausgeschlossen sei.[1172] Der Dubliner Bischof Kevin MacNamara ging sogar soweit, die Konsequenzen der Scheidung mit der Nuklearkatastrophe von Chernobyl gleichzusetzen[1173] und scheute keine Kosten, als er alle Haushalte mit entsprechenden Broschüren beliefern ließ.
Die gegnerischen Aktivisten waren besser organisiert als die Regierung selbst. Obwohl als Partei neutral, engagierten sich die *Fianna Fáil*-Abgeordneten aktiv gegen das Referendum. In regelmäßigen Radio- und TV-Beiträgen gaben sie auch stets ihre Position kund. *Fine Gael* war im Vergleich dazu sehr schlecht organisiert, besonders außerhalb Dublins. Es gibt kaum Belege dafür, dass die *Fine Gael*-Abgeordneten Einfluss über die lokale Presse genommen hätten, um die Bevölkerung auf ihre Seite zu ziehen.[1174]
Die gesellschaftlichen Umbruchstimmungen schienen auf einen Sieg der Regierung hinzudeuten und der staatliche Gesetzentwurf versuchte in der Bevölkerung Verständnis und Toleranz für gescheiterte Ehen zu wecken sowie Vorurteile abzubauen, aber gegen die Allgemeinwohl-Argumentation der Kirche konnte die Regierungskoalition einfach nicht konkurrieren. Und so gelangte diese immer mehr in die Defensive.
Das Konzept des Allgemeinwohls wurde begrifflich von den Scheidungsbefürwortern anders ausgefüllt. Ihnen blieb nichts anderes übrig als bei ihrem Feldzug mit abstrakten Begriffen wie der "Freiheitsrechtsverwirklichung" zu argumentieren und weiterhin die Vorteile, die eine Ehescheidungsmöglichkeit mit sich brachte, herauszustellen.
FitzGerald wies darauf hin, dass in Nordirland die katholische Minderheit auch ihre Rechte mit Füßen getreten sah und rief dazu auf, sich nicht genauso zu verhalten, indem man einer unglücklich verheirateten Minderheit ihre Rechte verweigere.[1175] Sein kläglicher Versuch, reziprokes Denken für die Sache zu fordern, erwies sich nicht als gewinnbringend.

---

in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 177.

1172 FitzGerald challenged, in: *Catholic Herald* vom 4.7.1986, S. 1 (URL: http://archive.catholicherald.co.uk/article/4th-july-1986/1/fitzgerald-challenged, letzter Abruf am 7.3.2013).

1173 Eliason, Marcus: Ireland votes in bitterly contested Divorce Referendum, in: *AP News Archive* vom 26.Juni 1986.

1174 Girvin, Brian: The divorce referendum in the Republic, June 1986, in: *Irish political Studies*, 2/1987, S. 93-96, hier: S. 96.

1175 Eliason, Marcus: Ireland votes in bitterly contested divorce referendum, in: *AP News Archive* vom 26.Juni 1986.

Barry Desmond, der amtierende Gesundheitsminister (LP), fügte hinzu: *„A ‚no' vote will reaffirm the traditional view of southern society that one moral principle of one Church, the indissolubility of marriage, is more important than the moral principle of fundamendal respect for the rights of others; a ‚yes' vote will, on the other hand, be a vote in favour of a new Ireland with wich all traditions might identify.“*[1176]

Wenige Tage vor der Abstimmung inserierte FitzGerald in den auflagestärksten Zeitungen des Landes und sandte an jede irischen Frau einen Brief mit dem Begleittext *„You are being misled. I can assure you that voting YES will not be against your interests“,*[1177] womit er diese dazu aufrief, mit „Ja“ zu stimmen.

Die drei wichtigsten nationalen Tageszeitungen (*Irish Times*, *Irish Independent* und *Irish Press*) unterstützten allesamt das *Amendment*. Die *Irish Times* mahnte noch kurz vor der Abstimmung in einem Leitartikel *„A ‚yes' vote will help steady our country, North and South. It will be the right thing. The generous thing.“* und veröffentlichte Umfragewerte, denen zufolge die oppositionelle *Fianna Fáil* in der Wählergunst gestiegen sei. Diese verhielt sich in Bezug auf das Referendum neutral, aber ihr Vorsitzender, Charles Haughey, outete sich persönlich als Gegner des Scheidungsrechts.[1178]

Das Referendum fand schließlich am 26. Juni 1986 statt. 935.843 Iren stimmten für „Nein“ und 538.279 mit „Ja“. Obwohl die Umfrage-Ergebnisse kurz nach Bekanntgabe des Referendums einen Sieg der Befürworter voraussagten (57% für und 36% dagegen), schlug die Stimmung an den Urnen um: Bei einer Beteiligung von 60,84% der registrierten Abstimmenden lehnten 63,48% den Gesetzesvorschlag der Regierung ab, während sich 36,52% sich dafür aussprachen.

Die *Pro-Divorce*-Koalition *Fine Gael-Labour* siegte nur in fünf Wahlkreisen (allesamt in Dublin). Das beste Ergebnis (58,85%) fuhr sie in *Dún Laoghaire* ein.[1179] Außerhalb Dublins war die Ablehnung der Vorlage noch deutlicher. *„The further away from Dublin the constituency, the more likely it was to return a ‚No' vote, while closeness to Dublin or an other urban centre increased the relative size of the ‚Yes' vote. In predominantly rural constituencies and in the west of Ireland, the ‚Yes' vote rately exceeded 30%.“*[1180] Die Hochburg der Scheidungsgegner waren die *Constituencies Western Connacht* und *Munster*, das beste Ergebnis (79,0%) wurde in *Cork North West* erzielt.

Das Abstimmungsergebnis war ein herber Schlag für FitzGerald und seine Regierungskoalition. Ihnen war es nicht gelungen, das Schreckensszenario, das die soziale Debatte im Land ausgelöst hatte, einzudämmen und Mehrheiten für sich zu gewinnen. Nicht einmal die minderheitskonfessionellen Bevölkerungsmitglieder konnten sich für die Gesetzesvorlage der Regierung begeistern. Die Journalisten Kevin Dawson und Emily O´Reilly witzelten, die Regierung sei von einer Gruppe Amateure geschlagen worden, die erst seit dem Referendum von 1983 politisch aktiv war.[1181] Die Referendumsniederlage

[1176] Dillon, Michele: Debating Divorce. Moral Conflict in Ireland, Lexington 1993, S. 65, FN 86, zitiert nach: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 195.

[1177] Eliason, Marcus: Ireland puts catholic loyalities to test in divorce referendum, in: *AP News Archive* vom 26.Juni 1986.

[1178] Eliason, Marcus: Ireland puts catholic loyalities to test in divorce referendum, in: *AP News Archive* vom 26.Juni 1986.

[1179] Zu den Ergebnissen, vgl.: *„Referendum 1986: Divorce (Dissolution of Marriage)“* (URL: http://irishpoliticalmaps.blogspot.ie/2012/11/referendum-1986-divorce.html, letzter Abruf am 12.3.2013).

[1180] Girvin, Brian: The divorce referendum in the Republic, June 1986, in: *Irish political Studies*, 2/1987, S. 93-96, hier: S. 96.

[1181] Behre, Charlotte: The campaign for divorce in the Republic of Ireland, in: *Journal of International and Comparative Social Welfare*, 1-2/1987, S- 30-36, hier: S. 34.

schwächte das Ansehen des Kabinetts und die Autorität von FitzGerald selbst. Die *Labour Party* ließ kurz darauf verlauten, dass keine weitere Zusammenarbeit geplant sei.

Nach dem Referendum ergaben erneute Umfragen, dass 70% der Bevölkerung bereit wäre, Scheidungen zuzulassen. Was soviel bedeutet, dass nicht die Haltung gegenüber der Scheidung sich geändert hatte, sondern, dass die Formulierung des Gesetzesvorschlags der Regierung nicht auf Zustimmung stieß.

Der plötzliche „Sinneswandel" war auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Zunächst auf die schlecht geführte und ebenso schlecht finanzierte Abstimmungskampagne seitens der Scheidungsbefürworter, allen voran *Fine Gael* selbst, die als geschlossene Partei das Thema nur halbherzig vertrat, dann auf die Verunsicherung wegen der Konsequenzen für die geschiedenen, sozial schlechter gestellten Frauen und schließlich auf den massiven Einfluss der Katholischen Kirche.[1182]

Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte scheiterte noch im gleichen Jahr. Sie führte immerhin dazu, dass *„das irische Ehe- und Familienrecht aus seinem über mehrere Jahrzehnte andauernden Dornröschenschlaf gerissen worden war."*[1183]

### 11.2.4 Scheidungsreferendum 1995: Bedeutung und Verlauf

> *„Divorce is the capstone on the edifice of modern Irish family law."*[1184]

Knapp zehn Jahre nach dem ersten Versuch, die Ehescheidung auf der grünen Insel per Volksentscheid einzuführen, schien man sich 1995 einig zu sein, dass die Zeit gekommen sei, den Anachronismus zu beenden, *„das letzte europäische Land [zu sein], das sich noch an das Scheidungsverbot klammert"*.[1185] Schließlich habe die Regierung aus ihren vergangenen Fehlern gelernt und konnte diesmal auf umfassenderes statistisches Datenmaterial[1186] über das Ausmaß der Ehezerrüttung und der Anzahl der *„separated persons"*[1187] zurückgreifen sowie Gesetze und Gesetzesentwürfe vorweisen, die auf die Absiche-

---

1182 James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 227f.

1183 Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 2.

1184 James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 225.

1185 Williams, Colin: Referendum soll einen Anachronismus beenden. Iren entscheiden über Recht auf Scheidung, in: *Berliner Zeitung* vom 25.11.1995 (URL: http://www.berliner-zeitung.de/archiv/referendum-soll-einen-anachronismus-beenden-iren-entscheiden-ueber-recht-auf-scheidung,10810590,9043130.html, zuletzt geprüft am 3.4.2013) und Clarity, James F.: Irish Begin to Liberalize Laws on Sex and Family, in: *New York Times* vom 16.6.1993 (URL: http://www.nytimes.com/1993/06/16/world/irish-begin-to-liberalize-laws-on-sex-and-family.html?pagewanted=all&src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013).
Dieser Ausspruch, der Mervyn Taylor, Minister für Gleichberechtigung und Rechtsreform, zugesprochen wird, ist nicht ganz korrekt: Die letzte Bastion, die fiel, war nämlich die Mittelmeerinsel Malta im Mai 2011. Die Ehescheidung ist heute nur noch auf den Philippinen und im Vatikan verboten.

1186 Im Vorfeld des Referendums war die Rede von 70.000 getrennte Paare bei einer Bevölkerung von 3,5 Mio. Iren, siehe: Clarity, James F.: Irish Government Will Try Again to Lift Nation's Divorce Ban, in: *New York Times* vom 23.7.1995 (URL: http://www.nytimes.com/1995/07/23/world/irish-government-will-try-again-to-lift-nation-s-divorce-ban.html?src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013).

1187 Darunter werden Personen gefasst, die als *deserted*, *legally separated*, *other separated*, *divorced in another country* gelten sowie deren *marriage annulled* ist, siehe: Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 182, FN 658.

rung der wirtschaftlich abhängigen Ehepartnern und Kindern nach einer Ehetrennung abzielten.[1188] Damit hätte die Regierung von vornherein den Scheidungsgegnern den Wind aus den Segeln genommen.
Der Medieneinfluss, die schwindende Bedeutung der Familie, *„die zunehmende Hinwendung zu einer urbanen Ökonomie und den Marktkräften"*,[1189] die fortschreitende Säkularisierung der Kirche und der sogenannte *„Robinson Faktor"*[1190] hatten inzwischen das Bild des Landes in der Welt verändert. Demographisch hingegen blieb die Situation unverändert: Nach wie vor bekannten sich 95% der 4,5 Mio. Iren zum römisch-katholischen Glauben, wovon immer noch 64% regelmäßig Gottesdienste besuchten. Allerdings hatte die nicht abreißende Kette von Skandalen innerhalb der katholischen Kirche das Ansehen letzterer schwer geschadet.
Vor diesem Hintergrund plante schon Albert Reynolds (FF) während seiner Amtszeit als *Taoiseach* (1992-1994), ein Referendum gegen das Scheidungsverbot anzustrengen und Informationen über ausländische Abtreibungskliniken zu legalisieren. Nachdem er jedoch in die Schusslinie geraten war, weil er Harry Whelehan gegen den Willen seines Koalitionspartners Dick Spring (ILP) als Richter an den *Supreme Court* berufen wollte, der sich als Generalstaatsanwalt nicht besonders für die Ausweisung des pädophilen Pfarrers Brendan Smyth eingesetzt hatte, musste er schließlich zurücktreten. Sein Nachfolger John Bruton (FG) trieb das Projekt der Verfassungsänderung über das irische Scheidungsrecht weiter voran. Brutons Partei, *Fine Gael*, konnte auf die Unterstützung der Koalitionspartner *Labour* und *Democratic Left* und sogar auf die von *Fianna Fáil* zählen. Premier John Bruton und seine Regierungsmannschaft setzten zudem auf einen positiven Referendumsausgang, um von den protestantischen Nordiren mehr Akzeptanz für ihre Lösung im Friedensprozess in Nordirland zu erhalten. Die Neufassung von Art. 41 ir. Verf.,[1191] welche Gegenstand des Referendums sein sollte, relativierte das absolute Scheidungsverbot und eröffnete die Möglichkeit der Ehescheidung als Kompromiss zwischen der katholischen Wertvorstellungen und dem Wandlungsprozess innerhalb der Gesellschaft.

---

1188 Roeckl-Schmidt, Sabine: „Marriage breakdown". Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland, München 1994 (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451), S. 182.

1189 Williams, Colin: Referendum soll einen Anachronismus beenden. Iren entscheiden über Recht auf Scheidung, in: *Berliner Zeitung* vom 25.11.1995 (URL: http://www.berliner-zeitung.de/archiv/referendum-soll-einen-anachronismus-beenden-iren-entscheiden-ueber-recht-auf-scheidung,10810590,9043130.html, zuletzt geprüft am 3.4.2013).

1190 Die amtierende Präsidentin Mary Robinson (Anwältin, Hochschuldozentin, Mutter, ehemaliges Senatsmitglied, katholisch und mit einem Protestanten verheiratet) war die perfekte Vorzeigefrau des modernen Irland. Ihre Begeisterung für de Scheidungskampagne war geradezu ansteckend. Sie verkörperte den Bruch mit de Valeras idealisierten Auffassung von einem katholischen, traditionalistischen Irland, in dem eine Scheidung undenkbar war, siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 215.

1191 Bis zum erfolgreichen Referendum im Jahre 1995 lautete Art. 41 ir. Verf. folgendermaßen:

*1.1 The State recognises the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law.*

*1.2 The State, therefore, guarantees to protect the Family in its constitution and authority, as the necessary basis of social order and as indispensable to the welfare of the Nation and the State.*

*2.1 In particular, the State recognises that by her life within the home, woman gives to the State a support without which the common good cannot be achieved.*

*2.2 The State shall, therefore, endeavour to ensure that mothers shall not be obliged by economic necessity to engage in labour to the neglect of their duties in the home.*

*3.1 The State pledges itself to guard with special care the institution of Marriage, on which the Family is founded, and to protect it against attack.*

*3.2 No law shall be enacted providing for the grant of a dissolution of marriage.*

*3.3 No person whose marriage has been dissolved under the civil law of any other State but is a subsisting valid marriage under the law for the time being in force within the jurisdiction of the Government and Parliament established by this Constitution shall be capable of contracting a valid marriage within that jurisdiction during the lifetime of the other party to the marriage so dissolved.*

Der Vorschlag zu Art. 41.3.2 lautete folgendermaßen:

> *"2. Ein durch ein Gesetz bestimmtes Gericht kann eine Auflösung einer Ehe bewilligen. aber nur dann, wenn i) die Ehegatten bei Beginn des Scheidungsverfahrens über einen Zeitraum oder mehrere Zeiträume von insgesamt mindestens 4 Jahren der dem Verfahren vorausgehenden 5 Jahre voneinander getrennt gelebt haben;*
> *ii) keine begründete Aussicht auf Aussöhnung der Ehegatten besteht;*
> *iii) Vorsorge, die das Gericht dem Umstand entsprechend für angemessen hält, für die Ehegatten, für Kinder eines von ihnen oder von beiden und für jede andere durch Gesetz benannte Person schon besteht oder getroffen wird;*
> *iv) alle weiteren durch Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt werden."*

Das *Amendment* wurde am 27. September im Parlament diskutiert. Als Abstimmungsdatum wurde der 24. November 1995 festgehalten.[1192]

Die Argumentations- und Beteiligungsstruktur der darauffolgenden Referendumskampagne erinnerte an jene im Jahre 1986. Es standen sich sogar die gleichen Fronten gegenüber wie bereits zehn Jahre zuvor.[1193] Diesmal ging es aber weniger darum, die Trennung zwischen Staat und Kirche deutlich zu machen, als vielmehr darum, das Scheidungsrecht als ein Individualrecht anzusehen und rechtlich abzusichern.

Die Regierung selbst war aktiver als noch knapp ein Jahrzehnt zuvor. Sie recyclete die alten Argumente wie die Rechte von Minderheitskonfessionen sowie das Recht auf eine zweite Heirat und vermied bewusst die gleichen Fehler, die 1986 gemacht wurden. Deshalb wurde zwei Monate vor dem Abstimmungstermin eine von der Regierung beauftragte Studie veröffentlicht: „*The Right to Remarry: A Government Information Paper on the Divorce Referendum*". Darin wurden all jene Fragen beantwortet, deren Beantwortung 1986 auf die Zeit nach der Abstimmung verschoben wurde. Die Scheidungswilligen sollten damit auch informiert werden, welche Maßnahmen bereits angeboten wurden. Die Kampagne kostete über £ 500.000. Für die Gegenkampagne wurden nur £ 70.000 zur Verfügung gestellt.[1194]

Die einstigen Scheidungsgegner konnten nun weniger auf die Unterstützung der Kirche zählen, da diese selbst mit ihrem ramponierten Image infolge der Aufdeckung unzähliger Missbrauchsfälle zu kämpfen hatte.[1195] Die klerikale Pädophilie im allgemeinen und der Skandal um den unzüchtigen Bischof Casey,

---

[1192] Clarity, James F.: Irish to Delay Vote to Allow Divorce, in: *New York Times* vom 8.1.1995 (URL: http://www.nytimes.com/1995/01/08/world/irish-to-delay-vote-to-allow-divorce.html?src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013); Clarity, James F.: Irish Government Will Try Again to Lift Nation's Divorce Ban, in: *New York Times* vom 23.7.1995 (URL: http://www.nytimes.com/1995/07/23/world/irish-government-will-try-again-to-lift-nation-s-divorce-ban.html?src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013) sowie Clarity, James F.: Irish Cabinet Backs Lifting Divorce Ban, in: *New York Times* vom 17.9.1995 (URL: http://www.nytimes.com/1995/09/17/world/irish-cabinet-backs-lifting-divorce-ban.html?src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013).

[1193] Diesmal allerdings war die Schwäche der Kirche und der „Nein"-Vertreter indirekt proportional zu der Stärke der „Ja"-Vertreter, siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law,* 8/1997, S. 175-228, hier: S. 209.

[1194] James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 212, FN 186.
Allein die Druckkosten des Informationsbüchlein betrugen – ohne Berücksichtigung und Berechnung der Rechtsberatung - £ 143.000, siehe: O'Connor, Alison: Referendum Booklet Rounds Up Submissions For and Against Divorce, in: *Irish Times* vom 25.10.1995, S. 3, zitiert nach: McDonough, Anna Margaret: When Irish Eyes Aren't Smiling. Legalizing Divorce in Ireland, in: *Dickinson Journal of International Law*, 3/1996, S. 647–672, hier: S. 658.

[1195] Wie z. B. der Bischof von Galway und Kilmacduagh, Eamon Casey, der mit seiner Geliebten, einer Verwandten aus den USA, Annie Murphy, einen volljährigen Sohn, Peter, hatte. Als die Mutter des Kindes dies in den irischen Medien

der im Sommer 1992 die irische katholische Kirche in ihren Grundfesten erschüttert hatte, war noch immer sehr präsent. Die Unzufriedenheit mit der Kirche zeigte sich an den gesunkenen Zahlen von allwöchentlichen, sonntäglichen Kirchengängern.[1196]

Die Referendumskampagne war dementsprechend nicht frei von Häme und Anspielungen an die fragwürdige Moral des Klerus. Hinzu kam, dass die Scheidungsgegner mit erheblicher Verzögerung in die Abstimmungskampagne gingen. Dafür fuhren sie schwere Geschütze auf: Papst Johannes Paul II und Mutter Teresa von Kalkutta sollten als prominenteste Fürsprecher der Ehe eintreten und eine stabile Ehe als Fundament einer gesunden Gesellschaft anpreisen.

Die Rechnung ging auf: Trotz des zeitlichen Nachteils holten sie die Trennungsbefürworter ein. Die Intervention des Papstes und von Mutter Teresa verringerte tatsächlich den Vorsprung der Scheidungsgegner von 20 auf 3%, so dass der Referendumsausgang wieder unsicher wurde. Umfrageergebnissen zufolge, hatte sich die Kampagne erst zum Schluss zu einem ein Kopf-an-Kopf-Rennen entwickelt haben. Fragwürdiger war jedoch die Rechnung, die die Kirche aufstellte, um weitere Stimmen zu bekommen: Um die Sozial- und Justizkosten der drohenden Scheidungswelle zu decken, müsste jeder Ire und jede Irin 10% mehr Steuern zahlen.[1197] Der Vatikan, der noch ein Abend vor der Abstimmung zum Gebet für das Wohlergehen der Familie und für die Ehe in Irland aufgerufen hatte, wähnte sich auf der Seite der Sieger.[1198]

Im Oktober 1995, während der Abstimmungskampagne, versandten sowohl die Regierung (unterstützt vom Koalitionspartner *Fianna Fáil*) als auch die Kirche, angeführt vom *Primate of all Ireland* Cahal Cardinal Daly, Informationsmaterial an alle 3,5 Mio. Haushalte.[1199]

Die Abstimmung fand am 24. November statt und endete mit 818.112 Stimmen für das Ehescheidungsgesetz und nur 810.592 dagegen.[1200]

---

1992 bekanntgab, musste Casey sein Bischofsamt niederlegen. Er zog daraufhin als Missionar nach Südamerika. Heute ist er wieder in einer Kirchengemeinde (in Sussex, England) tätig.

Während ein sexuelles Verhältnis zu einer Frau vielleicht noch zu einen „Stolperstein" in der Karriere eines Geistlichen gewertet werden konnte, genossen homo- und pädophile Priester den zuverlässigen und diskreten Schutz der gesamten Kirche. So z. B. konnte sich der katholische Pfarrer Brendan Smyth über 40 Jahre lang an Hunderten von Kindern vergehen, gedeckt und geduldet von seinem Vorgesetzten, Kardinal Brady. Zuletzt „durfte" er in einem Kinderkrankenhaus im südirischen Cork seelsorgerisch tätig sein. Siehe: „Geräuschvoll zum Höhepunkt. Die Romanze des irischen Bischofs Casey mit Annie Murphy", in: *DER SPIEGEL* vom 3.05.1993, 18/1993, S. 236; zu den Memoiren von Annie Murphy, siehe: Murphy, Annie/Rosa, Peter de: Annie und der Bischof. Die wahre Geschichte meiner heimlichen Liebe zum Bischof von Irland, Wien 1993; Sotscheck, Ralf: katholische Kirche in Irland. Kardinal deckte pädophilen Priester, in: *TAZ.de* vom 7.5.2012 (URL: http://www.taz.de/!92906/, letzter Abruf am 18.3.2013).

1196 Umfragen zufolge sank die Zahl der Kirchengänger von 91% im Jahre 1974 auf 64% im Jahre 1995, siehe: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 209, FN 173.

1197 „Fragwürdige Rechnung", in: *DER SPIEGEL* vom 20.11.1995, S. 184.

1198 Altichieri, Alessio: Irlanda, si' al divorzio per 9. 163 voti. Imbarazzato no comment del Vaticano mentre esulta l'esecutivo. Plebiscito a Dublino, nelle contee agricole trionfo del no, in: *Corriere della Sera* vom 26.11.1995, S. 7.

1199 Clarity, James F.: Church and State Face Off in Referendum on Divorce in Ireland, in: *New York Times* vom 29.10.1995 (URL: http://www.nytimes.com/1995/10/29/world/church-and-state-face-off-in-referendum-on-divorce-in-ireland.html?src=pm, letzter Abruf am 7.3.2013).

1200 *„The bitterest, meanest, most emotional national debate in modern Ireland"* endete mit gerade 3% Unterschied zwischen den Scheidungsbefürwortern und den -gegnern, siehe: Clarity, James F.: Irish voting in Close Race on Divorce, in: *New York Times* vom 25.11.1995, S. A5, zitiert nach McDonough, Anna Margaret: When Irish Eyes Aren't Smiling. Legalizing Divorce in Ireland, in: *Dickinson Journal of International Law*, 3/1996, S. 647–672, hier: S. 647 sowie 667.

Eine erneute Auszählung, die von der wertkonservativen *Muintir na hÉireann*[1201] gefordert wurde, revidierte das knappe Ergebnis nur minimal: 818.889 Ja-Stimmen standen 809.726 Nein-Stimmen gegenüber. Mit 9.163 Stimmen (d.h. weniger als 1%) Unterschied war dies das knappste Ergebnis der irischen Geschichte.[1202] Die Hochburg der „Ja"-Stimmen war Dublin und Umgebung, deren Wahlkreise mehr als die Hälfte der irischen Bevölkerung ausmachten.

Wegen des extrem knappen Ergebnisses traute sich John Bruton erst am späten Abend vor die Kameras, um das Resultat zu kommentieren. Seine Regierung rechnete sogar mit einem ähnlichen Sieg wie in Québec.[1203] Der Vatikan verschanzte sich hinter einem vielsagenden *„No comment"*.

Das Ergebnis ist wenig überraschend: Die irische (urbane) Bevölkerung, die jüngste europaweit, war nicht mehr unkritisch gegenüber der Kirche.[1204] Hinzu kam, dass zum ersten Mal alle Parteien die Gesetzesvorlage unterstützten, und das starke Engagement für die „Sache" seitens der amtierenden Präsidentin Mary Robinson. Ein Novum, wenn man bedenkt, dass Staatspräsidenten sich in innenpolitische Fragen nicht einmischen dürfen.

Genau dieser Enthusiasmus seitens der Regierung animierte die *Green Party*-Abgeordnete, Patricia McKenna (GP), noch vor dem Referendum dazu, Klage einzureichen (Patricia McKenna vs. *An Taoiseach*). Der Oberste Gerichtshof gab der Klägerin Recht: Die Regierung habe den in der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz verletzt (Art. 40,1 *ir. Verf.*) und entsprechend verfassungswidrig gehandelt, als sie zugunsten einer Verfassungsänderung Steuergelder ungleich unter den Referendumsbefürwortern und -gegnern aufgeteilt hatte (Art. 47,1 *ir. Verf.*).[1205] Die Regierung wurde mit diesem Urteil aufgefordert in Zukunft neutraler zu handeln.

Die Reihe von Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich der Durchführung von Referendumskampagnen war damit noch nicht abgebrochen: Der Vorsitzende der Anti-Scheidungskampagne und langjähriger Fundraiser der *Fianna Fáil*, Desmond Hanafin (FF), klagte - binnen der vorgeschriebenen sieben Tage-Frist nach Veröffentlichung des Ergebnisses in der *Iris Oifigiuil* (Generalanzeiger) - beim *Divisional High Court*[1206] auf Anfechtung des Abstimmungsergebnisses. Seiner Meinung nach hätte die Regierung durch ihre mit Steuergeldern finanzierten einseitigen Kampagne einen starken Einfluss auf das Endergebnis des Referendums gehabt.

---

1201 Diese kleine wertkonservative Partei, dessen Name übersetzt „Volk Irlands" bedeutet, wurde 1994 gegründet. Ihr prominentester Vertreter war der ehemalige grüne Stadtrat Richard Greene. Nachdem dieser 1999 seinen Sitz in *Dún Laoghaire* verlor, verschwand auch die Partei in der Versenkung.

1202 Altichieri, Alessio: Irlanda, si' al divorzio per 9. 163 voti. Imbarazzato no comment del Vaticano mentre esulta l' esecutivo. Plebiscito a Dublino, nelle contee agricole trionfo del no, in: *Corriere della Sera* vom 26.11.1995, S. 7.

1203 Beim Referendum für eine Unabhängigkeit Québecs bzw. gegen den Verbleib Québecs bei Kanada am 30. Oktober 1995 stimmten zwar die französischsprachigen Quebecer mehrheitlich (60%) für die Unabhängigkeit der Provinz, aber das bevölkerungsreiche Montreal, der dünn besiedelte Norden sowie die südlichen Regionen *Outaouais* und *Estrie* sprachen sich dagegen aus, so dass das „Nein" am Ende doch überwog (bei einer Beteiligung von 93,52 %).

1204 Die missbilligende Position der Kirche gegen die Freigabe von Verhütungsmitteln und überhaupt gegen Scheidung, Abtreibung, Homosexualität, Verhütung und Emanzipation stieß bei der jungen Bevölkerung auf wenig Gegenliebe.

1205 *"That such expenditure also had the effect of putting the voting rights of those citizens in favour of the amendment above the voting rights of those citizens opposed to it"*, vgl. In the matter of Bunreacht na hÉireann: Patricia McKenna Plaintiff v. An Taoiseach and Others, Defendants (No. 2) [S.C. Nos. 361 and 366 of 1995], S. 3.

1206 Die *„Iris Oifigiúil"* oder *„Irish State Gazette"* ist die Fortführung der *„Dublin Gazette"* (*Adaption of Enactments Act 1922 s.3*). Sie erschien erstmals mit der Ausgabe vom 31. Januar 1922. Parallel zur *„Iris Oifigiúil"* wird in Nordirland seit dem 7. Juni 1921 die *„Belfast Gazette"* im wöchentlichen Rhythmus gedruckt. Die *„Iris Oifigiúil"* ist ein offizielles Verkündungs- und Bekanntmachungsorgan für Gesetze, Erklärungen oder Grundsatzpapiere sowie Pflichtveröffentlichungsblatt für gerichtliche und sonstige Bekanntmachungen. Zusätzlich besteht ein online-Informationssystem, siehe: http://www.irisoifigiuil.ie/, letzter Abruf am 19.3.2013.

Eigentlich ist laut Art. 42.1 des *Referendum Acts of 1994*[1207] das Urteil des *High Courts* endgültig und bindend. Da Hanafin zufolge der *High Court,* d. h. die Instanz, an der er sich gewendet hatte, fälschlicherweise Art. 43.1 b und c des *Referendums Act of 1994*[1208] nur allzu eng ausgelegt hatte, berief sich Hanafin in seiner Klageschrift beim *Supreme Court* auf Art. 34.4.3 ir. Verf.: *„Der Oberste Gerichtshof ist vorbehaltlich und unbeschadet anderweitiger gesetzlicher Regelungen Berufungsinstanz für sämtliche Entscheidungen des Hohen Gerichtshofes sowie für die Entscheidungen anderer Gerichtshöfe nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften.“*

Der *Supreme Court* wurde berufen zu urteilen, ob die Abstimmungskampagne der Regierung verfassungswidrig sei und ob tatsächlich eine Beeinflussung seitens der Regierung durch ihre Kampagne stattgefunden habe. Dieser kam zu dem Urteil, dass es Hanafin nicht gelungen sei, nachzuweisen, dass die einseitige Kampagne der Regierung tatsächlich den Abstimmungsausgang beeinflusst hatte. Er blieb also diesen Beweis schuldig und sah seine Klage abgeschmettert.[1209] Andererseits, so die Urteilsschrift des *Supreme Court*, wurde das McKenna-Urteil eine Woche vor dem Abstimmungsdatum gefällt. Dies sei zwar knapp gewesen, hätte aber nicht mehr das Referendumsergebnis ändern können, da die Abstimmenden zu jenem Zeitpunkt bereits ihre Wahl getroffen hätten.

Das Ergebnis des Referendums wurde am 21. Juni 1996 veröffentlicht.[1210]

---

1207 Art. 42. 1 Referendum Act of 1994: *„The validity of a provisional referendum certificate may, and may only, be questioned by a petition to the High Court (in this Act referred to as "a referendum petition") in accordance with this Act.“,* siehe: Office of the Attorney General (Hrsg.): Irish Statute Book. Referendum Act. Number 12 of 1994 (URL: http://www.irishstatutebook.ie/1994/en/act/pub/0012/print.html, letzter Abruf am 19.3.2013).

1208 Art. 43. 1 Referendum Act of 1994: *„A referendum petition may question a provisional referendum certificate on the grounds that the result of the referendum as a whole was affected materially by—*
*(a) the commission of an offence referred to in Part XXII of the Act of 1992 (as applied by section 6),*
*(b) obstruction of or interference with or other hindrance to the conduct of the referendum,*
*(c) failure to complete or otherwise conduct the referendum in accordance with this Act, or*
*(d) mistake or other irregularity in the conduct of the referendum or in the particulars stated in the provisional referendum certificate.“.*
Siehe: Office of the Attorney General (Hrsg.): Irish Statute Book. Referendum Act. Number 12 of 1994 (URL: http://www.irishstatutebook.ie/1994/en/act/pub/0012/print.html, letzter Abruf am 19.3.2013).

1209 D. Hanafin vs. Minister of the Environment, the Government of Ireland, the Attorney General and the Referendum Returning Officer, and the Director of Public Prosecutions (Notice Party), [1996] 2 I.L.R.M. 161 (Ir. S.C.) zitiert und kommentiert bei: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 216ff.

1210 Durch das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung (1995) erhielt Art. 41 folgende Fassung:
*1.1 The State recognises the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law.*
*1.2. The State, therefore, guarantees to protect the Family in its constitution and authority, as the necessary basis of social order and as indispensable to the welfare of the Nation and the State.*
*2.1. In particular, the State recognises that by her life within the home, woman gives to the State a support without which the common good cannot be achieved.*
*2.2 The State shall, therefore, endeavour to ensure that mothers shall not be obliged by economic necessity to engage in labour to the neglect of their duties in the home.*
*3.1. The State pledges itself to guard with special care the institution of Marriage, on which the Family is founded, and to protect it against attack.*
*3.2. A Court designated by law may grant a dissolution of marriage where, but only where, it is satisfied that -*
*i. at the date of the institution of the proceedings, the spouses have lived apart from one another for a period of, or periods amounting to, at least four years during the five years,*
*ii. there is no reasonable prospect of a reconciliation between the spouses,*
*iii. such provision as the Court considers proper having regard to the circumstances exists or will be made for the spouses, any children of either or both of them and any other person prescribed by law, and*
*iv. any further conditions prescribed by law are complied with.*
*3.3 No person whose marriage has been dissolved under the civil law of any other State but is a subsisting valid marriage under the law for the time being in force within the jurisdiction of the Government and Parliament established by this*

Der durch das Referendum angenommene Gesetzesentwurf unterschied sich kaum von dem *Judicial Separation and Foreign Divorces Recognition Act of 1989.* Der einzige Unterschied bestand darin, dass Geschiedene erneut heiraten durften. Zwar galt für die Scheidung nicht das Schuldprinzip, für die anschließende Gütertrennung war sie dennoch unabdingbar. Trotzdem sollte die Ehescheidung nach wie vor die *ultima ratio* bleiben und nur dann angewendet werden, wenn die Scheidungswilligen die vom Gesetz auferlegten Bedingungen allesamt erfüllt und Beratungen und Mediationen nicht gefruchtet hatten.[1211]

Nachdem der Entwurf das Parlament passierte, wurde dieser von der Präsidentin Mary Robinson unterschrieben. Am 27. Februar 1997 trat das Scheidungsgesetz in Kraft. Die wahren Nutznießer der neuen Gesetzeslage waren die Anwälte, welche den Gerichten Zertifikate über die nachgewiesenen unüberbrückbaren Differenzen ihrer Mandaten einreichen mussten. Entgegen aller Erwartungen blieb die befürchtete Flut an Scheidungsanträgen aus.[1212]

Im Jahre 2000 wurde ein weiteres Urteil gefällt, dass sich auf die Berichterstattung während dieses Referendums bezog: In der Rechtssache *Coughlan vs. The Broadcasting Complaints Commission* (= Rundfunkbeschwerdekommission – BCC) *and Radio Telefís Éireann*[1213] urteilte der *Supreme Court* in Anlehnung an den McKenna-Präzedenzfall, dass RTÉ bei der Zuteilung kostenloser Sendezeit in der Kampagne zum Scheidungsreferendum gesetzwidrig gehandelt habe.[1214] Der nationale Rundfunksender dürfe zwar laut Rundfunkbehördengesetz (*Broadcasting Authority Act, 1960*)[1215] parteipolitische Sendungen übertragen, sei aber verpflichtet gewesen, den jeweiligen Befürwortern und Gegnern die gleiche Sendezeit einzuräumen. Stattdessen habe der Sender der Ja-Seite im Referendum mehr als das Vierfache an kostenloser Sendezeit bereitgestellt und somit dieser einen Vorteil verschafft. Das daraufhin er-

---

*Constitution shall be capable of contracting a valid marriage within that jurisdiction during the lifetime of the other party to the marriage so dissolved.*

1211 Art. 5.1 Family (Divorce) Act of 1996: *„Subject to the provisions of this Act, where, on application to it in that behalf by either of the spouses concerned, the court is satisfied that—*
*(a) at the date of the institution of the proceedings, the spouses have lived apart from one another for a period of, or periods amounting to, at least four years during the previous five years,*
*(b) there is no reasonable prospect of a reconciliation between the spouses, and*
*(c) such provision as the court considers proper having regard to the circumstances exists or will be made for the spouses and any dependent members of the family,*
*the court may, in exercise of the jurisdiction conferred by Article 41.3.2° of the Constitution, grant a decree of divorce in respect of the marriage concerned."*
Siehe: Office of the Attorney General (Hrsg.): Irish Statute Book. Family Law (Divorce) Act, 1996 (URL: http://www.irishstatutebook.ie/1996/en/act/pub/0033/print.html#sec5, letzter Abruf am 20.3.2013).

1212 James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 8/1997, S. 175-228, hier: S. 218ff. und 225.

1213 Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission [2000] IESC 44 (26. Januar 2000).

1214 European Audiovisual Observatory (Hrsg.): Politische Rede und die Rolle der Medien. Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit, Straßburg 2004 (Europäischen audiovisuellen Informtionsstelle (IRIS spezial)), S. 100; „Supreme Court rules RTÉ acted unfairly during divorce debate", in: *RTÉ News* vom 26.1.2000 (URL: http://www.rte.ie/news/2000/0126/5300-divorce/, letzter Abruf am 4.4.2013) und Corcoran, Farrel: RTÉ and the globalisation of Irish television (Cultural studies), Bristol 2004, S. 25.

1215 Broadcasting Authority Act, 1960: *„Impartiality: 18.—(1) It shall be the duty of the Authority to secure that, when it broadcasts any information, news or feature which relates to matters of public controversy or is the subject of current public debate, the information, news or feature is presented objectively and impartially and without any expression of the Authority's own views.*
*(2) Nothing in this section shall prevent the Authority from transmitting political party broadcasts."* (URL: http://www.irishstatutebook.ie/1960/en/act/pub/0010/sec0018.html#sec18, letzter Abruf am 4.4.2013).

richtete „Stoppuhr-System“ wurde 2008 beim Referendum über den Vertrag von Lissabon heftig kritisiert.[1216]

### 11.2.5 Das Referendum im Jahre 1986 aus der Vetospielerperspektive

In Irland, anders als Italien, musste zweimal (1986 und 1995) über eine Vorlage zum Scheidungsrecht abgestimmt werden, bevor tatsächlich eine, wenngleich restriktive, Regelung in Kraft trat. Auch hier musste die Anerkennung dieses Rechts durch ein Referendum forciert und herbeigeführt werden.

Ein politisches Bewusstsein für die geänderte Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft entstand vergleichsweise spät auf dem Inselstaat. Die rechtliche Ausgangslage war auch eine andere als in Italien ein knappes viertel Jahrhundert zuvor: Während es in Italien zunächst strittig war, ob die Verfassung eine Zivilscheidung untersage, war es in Irland unstrittig, dass die Verfassung die Scheidung untersagte. Genauer gesagt: In Italien lag es im Interpretationsspielraum des Verfassungsgerichts, ob das Scheidungsverbot im Rahmen der Lateranverträge Verfassungsrang habe, in Irland war die Zivilscheidung zweifelsfrei durch die Verfassung untersagt. Art. 41, 3 ir. Verf. regelte, dass kein Gesetz erlassen werden dürfe, dass eine Bewilligung zur Auflösung der Ehe vorsieht.[1217] Die Wogen der gesellschaftlichen Debatten über die Ehescheidung hatten in Irland keinen Bruch zwischen religiös-konservativem und liberal-weltlichem Lagern verursacht.[1218]

Im Gegenteil: Der Katholizismus und deren Autorität in moralischen Fragen war bis in die 80er Jahre eng mit dem Selbstbild des Landes und seiner Unabhängigkeit von Großbritannien verknüpft.[1219] Der wachsende Anteil von liberal-säkularer Einstellungen sowie die veränderten Lebensweisen in der Bevölkerung rüttelten entsprechend am Selbstverständnis der irischen Gesellschaft. Bereits im Verlauf der 1970er Jahren war die Zahl der getrennten Partnerschaften angestiegen, ebenso wie die Anzahl derjenigen, die nach einer erfolgten Trennung in eine erneute Partnerschaft eingetreten waren und ggf. mit neuen Partnern Kinder aufzogen. Diese Partnerschaften wurden nicht anerkannt und die Kinder, die aus diesen Partnerschaften hervorgegangen waren, galten als illegitime Nachkommen. Erst seit Ende der 70er Jahre führte dies zu einer verstärkten öffentlichen Debatte und letztlich zu einem ersten Versuch, das Problem durch die Einführung einer Zivilscheidung zu bearbeiten.

#### *11.2.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler*

Im Unterschied zu Italien stand in Irland zu keiner Zeit außer Frage, dass die Einführung eines Scheidungsrechtes nur mittels Kontrolle durch das Volk, d.h. durch ein Referendum, erfolgen könne.

---

1216 McGonagle, Marie/Murphy, Tracy: Leitlinien zum Vertrag von Lissabon, in: *IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, 3/2009, S. 13 (URL: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article22.de.html, letzter Abruf am 4.4.2013); McGonagle, Marie (2009): Rundfunkberichterstattung über Referendumskampagnen, in: *IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, 5/2009 (URL: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/5/article28.de.html, letzter Abruf am 4.4.2013) und van Strien-Reney, Candelaria: Übertragungen zu Referenden, in: *IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle*, 2/2000, S. 7, (URL: http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/2/article11.de.html, letzter Abruf am 4.4.2013).

1217 Art. ir. Verf.: *„No law shall be enacted providing for the grant of a dissolution of marriage.“*

1218 Sinnott, Richard: Cleavages, parties and referendums. Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland, in: *European Journal of Political Research*, 41/2002, S. 811-826.

1219 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 63.

Eine verstärkte Debatte über diese „proteische“ Thematik ist in Irland erst seit Ende der 1970er Jahre zu beobachten, wobei hier vor allem die Bestrebung, das Verbot der Ehescheidung in den Verfassungsrang zu erheben, als eine Reaktion auf Säkularisierungstendenzen der irischen Gesellschaft betrachtet werden kann (s.u. Abtreibungsreferendum).

Parallelen zum italienischen Scheidungsreferendum lassen sich allerdings schwer ziehen: Abgesehen von der *Labour* und der *Workers' Party*, welche das Referendum initiiert hatten, waren die Parteien des irischen Verfassungsbogens allesamt gespalten bezüglich der Frage des Wiederverheiratungsverbots.

*Fine Gael*, die eher *nolens volens* das Referendum mittrug, war selbst intern uneins über die Vorlage. Dennoch ist ihre *Policy*-Präferenz die einzig relevante parteipolitische Vetospielerposition in diesem Kontext. Ihre Rolle ist aber aus zweierlei Gründen nicht vergleichbar mit jener der italienischen DC während des Scheidungsreferendums: Zum einen war die Partei nicht exklusiv mit der katholischen Kirche verknüpft wie es bei der DC der Fall war, zum anderen war sie nicht kontinuierlich seit Ausrufung der Republik (1937) an der Regierungsmacht beteiligt.

Die größte Partei des Landes, *Fianna Fáil*, war zum Zeitpunkt des Scheidungsreferendums nicht an der Regierungsmacht beteiligt. Während der Referendumskampagne verhielt sie sich offiziell neutral, ihre Mitglieder jedoch ließen kein Interview aus, um die eigene Abneigung gegen die Verfassungsvorlage kundzutun.

Das Agenda-Setting für die Scheidung wurde in erster Linie von der *Labour* und der *Workers' Party* übernommen: Insbesondere in den Reihen der *Labour Party* wurde das Verbot der Ehescheidung als Strafe für gescheiterte Ehen betrachtet. Die Scheidung wurde vor allem vom damaligen *Leader* der *Labour Party,* Dick Spring, als Möglichkeit verstanden, um Opfer häuslicher Gewalt zu schützen.[1220] Die FF-Dauerregierung, die lenkt, auch wenn sie einmal kein Amt hat, überließ anderen das Agenda-Setting für die Gegenposition.

Einzelne parteipolitische Vetospieler erscheinen im Fall der irischen Ehescheidung nicht aufzutreten, da – anders als in Italien – die Entscheidung von der Regierungsmehrheit getragen wurde.

#### *11.2.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und die Regierungsmehrheit*

Ministerpräsident Garret Fitzgerald (FG) setzte als Regierungschef der seit 1982 regierenden Mitte-Links-Koalition aus *Fine Gael* und *Labour Party* im Jahr 1985 ein *Joint Parliamentary Committee* ein, in dem das Problem der zunehmenden Anzahl von gescheiterten Ehen debattiert werden sollte. Probleme bestanden vor allem darin, dass eine zunehmende Anzahl von Personen nach gescheiterten Ehen eine neue Partnerschaft eingegangen und aus diesen Partnerschaften wiederum Kinder hervorgegangen waren. Letztere hatten jedoch unter deutlichen familienrechtliche Nachteilen zu leiden – unter anderem im Bereich des Erbrechts –, so dass die Kommission mehrheitlich die Durchführung eines Verfassungsreferendums empfahl.[1221] Eine Ehescheidung mit der Möglichkeit erneuter Eheschließung sollte möglich sein, wenn

1. das Scheitern der Ehe festgestellt wurde,

[1220] Vgl. Behre, Charlotte: The Campaign for Divorce in the Republic of Ireland, in: *Journal of Comparative Social Welfare*, 1-2/1987, S. 30-36.

[1221] Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family*, 16/2002, S. 202-222.

2. die Ehe seit mindestens fünf Jahren als gescheitert betrachtet werden konnte,
3. eine Aussicht auf eine Fortführung der Ehe nicht gegeben war und
4. die Versorgung sowohl der Frau als auch der unmündigen Kinder nach Maßgabe der Umstände sicher gestellt war.

Die Mehrheit im Parlament mit Ausnahme von *Fianna Fáil* unterstützte diese Empfehlung.[1222]

### *11.2.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche*

Die katholische Kirche ist in Irland tatsächlich als Interessengruppe und nicht als Vetospieler zu betrachten, obwohl die Definitionsmacht der Kirche über das Bestehen einer ehelichen Verbindung durch die Zivilscheidung offensichtlich berührt war. Eine formale Machtposition, die Entscheidung zu Verhindern, kommt der katholischen Kirche nicht zu. *„The position of the church in Ireland might be more adequately compared to the business community in a market economy. The social environment tends to be pro-business, while governments are extremely sensitive to its demands and requirements.“*[1223]

Die katholische Kirche übte jedoch starken Einfluss auf die Position des Medianwählers aus, indem die Kirchen genutzt wurden, um durch Aushänge und ausgelegte Publikationen die Position der Bischöfe zu verbreiten. Aufgrund der hohen Quote regelmäßiger Kirchengänger konnte diese Maßnahme einen großen Anteil der Abstimmungsberechtigten erreichen. Während die Trennungsbefürworter darauf abzielten, dass die Verfassungsänderung kaum Auswirkungen auf die Mehrheit der Bevölkerung haben würde, betonten die Bischöfe, dass mit dieser Änderung jede Ehe als auflösbar und nicht als unauflöslich gelte, wie in der kirchlichen Lesart des Ehestatus. Die Kirche fürchtete, dass durch das Gesetz die Schwelle für Scheidungen erheblich gesenkt würde, so dass schnelles Heiraten und schnelle Scheidung zum Alltag gehören würden.

Sicherlich hätte ein Aufruf zur Abstimmung seitens des Klerus den Graben zwischen Katholiken und Protestanten verringern können. Zumal vor 1907, also vor der Veröffentlichung des *„NeTemere“*-Dekrets gemischte Ehen eher unproblematisch waren und noch kein Anlass für Spannung zwischen den Konfessionen geliefert hatte.

---

1222 Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 189.

1223 Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 63.

### *11.2.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht*[1224]

Da unstrittig war, dass die Einführung einer Ehescheidung Gegenstand einer Verfassungsänderung sein müsse, konnte der *Supreme Court* im Vorfeld der Abstimmung keine aktive Rolle als Vetospieler ausüben. Gesetze mit Auswirkungen auf die Frage möglicher Grenzen des Scheidungsverbotes – etwa die Einführung eines Trennungsrechtes, welches die Grenzen des Scheidungsverbotes überschritten hätte – wurden nicht erlassen und gelangten nicht vor den *Supreme Court*. Veränderungen in der geltenden Rechtsprechung des Verfassungsgerichts waren – anders als im Fall der Abtreibung (s.u.) – nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte. Andere externe Kontrollen der geplanten 10. Verfassungsänderung hat es – aufgrund des gescheiterten Referendums – im Umfeld des Entscheidungsprozesses nicht gegeben; Debatten über eine möglicherweise übrige Verfassungsnormen widersprechende Regelung im geplanten *Amendment* war im Verlauf der Debatte nicht zu verzeichnen.

### *11.2.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler*

**a) Agenda-Setting**

Fragen der Liberalisierung der irischen Gesellschaft waren ein wichtiger Gegenstand der Regierungsführung des *Taoiseach,* Garret FitzGerald (FG), der in seiner zweiten Amtszeit zwischen 1982 und 1987 gegen das Abtreibungsverbot opponierte, während er gleichzeitig eine Liberalisierung des Verbots von Empfängnisverhütung durchsetzte und die Verfassungsänderung zu Gunsten der Ehescheidung betrieb. Ein Agenda-Setting aus der Bevölkerung gab es im Falle des Scheidungsreferendums nicht.[1225]

Obwohl das Agenda-Setting für das Referendum vom Ministerpräsidenten ausging, dessen Ziel es war, eine Liberalisierung in Wertfragen zu befördern, kann nicht von einer systematischen Verzerrung des Zeitpunktes der Auslösung ausgegangen werden. Nach dem Abtreibungsreferendum von 1983, bei dem sich eine mehrheitliche Befürwortung der kirchlichen Position gezeigt hatte, liegt der Schluss nahe,

---

[1224] Der *Supreme Court* war stets bemüht die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen und Bedürfnisse mit dem Wortlaut der Verfassung in Einklang zu bringen. Kein leichtes unterfangen, wenn man bedenkt, dass dessen Text teilweise in sich widersprüchlich, inkonsistent und diskriminierend ist. So z. B. garantiert Art. 41.2.2, dass der Staat dafür Sorge trägt, dass *„Mütter nicht aus wirtschaftlicher Notwendigkeit gezwungen werden, zum Schaden ihrer häuslichen Pflichten Arbeit aufzunehmen“*, gleichzeitig statuiert er in Art. 40.1 die Gleichheit aller Individuen mit der Präzisierung im Unterabsatz 2 desselben Artikels *„Dies bedeutet nicht, daß der Staat in seinen Gesetzen nicht die gebührende Rücksicht auf die unterschiedlichen körperlichen und geistigen Fähigkeiten und die unterschiedlichen sozialen Funktionen nehmen muß.“* Selbst die Präsidentin Mary Robinson mischte sich ein und kommentierte, dass *„Ireland´s restrictive constitutional language has been in some instances glossed over thanks to the ‚tricky juristic knack of keeping their [constitution´s] old words and apparently antiquated phrases in constant touch with the spirit of successive ages' through 'formal amendment, legislative action and imaginative judicial interpretation,' the courts have largely declined to open the Pandora´box of Article 41 at all.“*, vgl.: James, Christine P.: Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996, in: *Duke Journal of Comparative & International Law,* 8/1997, S. 175-228, hier: S. 187ff.
Auch wenn schon seit der Einführung der Strafgesetzgebung im 17. und 18. Jahrhundert (die im übrigen nach dem Vorbild der französischen Anti-Hugenotten-Gesetze verfasst wurden, um die katholischen Iren „in Schach“ zu halten), immer darauf Wert gelegt wurde, dass die Ehe, die Familie und die Kirche als eine selbstverständliche Einheit wahrgenommen wurden, quasi als Versorgungsinstitutionen, fällte der *Supreme Court* trotzdem auch Entscheidungen, die den kirchlichen Lehren zuwiderliefen. Man denke an das Urteil *McGee vs. Attorney General* (1974), mit dem das Gericht dem klagenden Ehepaar das gesetzlich verbriefte Recht auf eheliche Privatsphäre zusprach und dem Ehegatten den Gebrauch von Kontrazeptiva in der Ehe einräumte, die seit 1935 durch das Criminal Law Amendment Act verboten waren. Der heimliche Gebrauch von Verhütungsmitteln – so die Argumentation des Gerichts - würde zu einer kinderlosen Gesellschaft führen und entsprechend die Altersarmut verstärken.

[1225] Vgl. "Dr. Garret FitzGerald dies in a Dublin hospital aged 85", in: *Independent.ie* vom 19.05.2011 (URL: http://www.independent.ie/national-news/dr-garret-fitzgerald-dies-in-a-dublin-hospital-aged-85-2651519.html, letzter Abruf am 15.3.2013).

dass das Referendum nicht den Zweck verfolgte, die Popularität der Amtsführung im Rahmen einer von der Bevölkerung breit unterstützten Frage zu steigern. Eher erscheint der Zeitpunkt und der Inhalt des Referendums die Gelegenheit zu bieten, eine Kontrolle der Entscheidung vor dem Hintergrund der Wertpräferenzen der Mehrheit zu ermöglichen. Für die Annahme einer systematischen Verzerrung der Möglichkeit, die Präferenzen des Medianwählers aufzudecken, scheint kein Anlass gegeben zu sein.

**b) Sach- und Personalfragen**

Gegenstand des Scheidungsreferendums war vor allem die Ehescheidung. Obwohl der *Taoiseach* die Verfassungsänderung vorantrieb, war der Verbleib des Ministerpräsidenten im Amt nicht mit dem positiven Ausgang des Referendums verknüpft. Weder die Gründung der *Progressive Democrats* als Spaltung der *Fine Gael* noch der Bruch der Koalition im Jahr 1987 standen in inhaltlichem Bezug zur Referendumsniederlage. Eine Koppelung von Sach- und Personalfragen scheint nicht gegeben zu sein.

**c) Package-Voting**

In der öffentlichen Debatte sowie im Verfassungstext ist eine Verknüpfung der Referendumsvorlage mit anderen Entscheidungen nur sehr eingeschränkt zu beobachten. So war die Frage nach der materiellen Sicherung insbesondere geschiedener Frauen ohne eigenes Einkommen nicht in der Verfassung geregelt, wurde jedoch von der Regierung als Ausführungsgesetz in Aussicht gestellt. Darüber hinaus wurde auch die Nordirlandfrage thematisiert, indem von Seiten der *Labour Party* behauptet wurde, ein gescheitertes Referendum könne die Spaltung zwischen Nordirland (wo die Scheidung möglich war) und Irland vertiefen.[1226] Die Wirkung dieser Einzelaussage dürfte jedoch nicht dazu geführt haben, dass das Referendum in der öffentlichen Wahrnehmung den Charakter eines Entscheidungspaketes bekommen hatte.

**d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung**

Das Referendum führte zu einer eindeutigen Interpretation, eine Wiederverheiratung auszuschließen. Eine veränderte Regelung zur Durchführung einer Trennung von Tisch und Bett inklusive Regelungen wie etwa der Unterhaltspflicht blieben vom Scheidungsverbot als Wiederverheiratungsverbot nach einer Trennung unberührt. Eine komplexe Deutungssituation über die möglichen Wirkungen eines Referendums kann jedoch bezüglich der späteren Ausgestaltung eines Scheidungsgesetzes beobachtet werden. Deutungsunsicherheit seitens der Rechtsanwältevereinigung bestand dahingehend, dass Leistungen für verlassene Ehefrauen ohne eigenes Einkommen zwar von der Regierung versprochen waren, diese jedoch nicht verfassungsrechtlich garantiert seien, so dass die soziale Situation von verlassenen Frauen von der Referendumsentscheidung nicht berührt war. Zudem seien die Gründe, welche eine Aufhebung der Ehe rechtfertigten, nicht klar formuliert, so dass einfachgesetzlich geregelt werden könne, dass jede Ehe nach fünf Jahren geschieden werden könne.[1227]

---

[1226] Vgl. Behre, Charlotte: The Campaign for Divorce in the Republic of Ireland, in: *Journal of Comparative Social Welfare*, 1-2/1987, S. 30-36.

[1227] Vgl. Public Meeting sponsored by the Association of Lawyers Against the Amendment, Buswell's Hotel, Dublin, Ireland, June 19, 1986, zit. n. Behre, Charlotte: The Campaign for Divorce in the Republic of Ireland, in: *Journal of Comparative Social Welfare*, 1-2/1987, S. 30-36.

**e) Ausgewogenheit des Informationsangebotes**

Insgesamt hielten sich die Parteien in der öffentlichen Kampagne eher zurück. Dies kam nicht zuletzt daher, dass – trotz der Mehrheit im Parlament – die Befürworter und Gegner der Zivilscheidung in allen Parteien anzutreffen waren. Während die befürwortende Position von der Regierung und hier vor allem vom Ministerpräsidenten selbst vertreten wurde, war die katholische Kirche indirekt der Hauptakteur gegen die Zivilscheidung. Darüber hinaus entstand ein Befürworterkomitee um das *„Council for the Status of Women"* sowie mit dem Anwältekomitee *„Lawyers against the Amendment"*, eine Initiative gegen die Verfassungsänderung.

Die Position der Regierung und weiter Teile der Regierungsmehrheit war, dass die Verfassungsänderung kaum wahrnehmbare Änderungen für den größten Teil der Bevölkerung bedeutete, jedoch eine Erleichterung für die Minderheit derjenigen darstelle, deren Ehe irreparabel zerrüttet sei. Insbesondere die Gruppe der Rechtsanwälte innerhalb der *Labour Party* vertrat die Auffassung, dass das Verbot der Scheidung eine Strafe ohne Rechtsgrundlage für diejenigen sei, die sich ohne schuldhaftes Handeln in einer zerrütteten Ehe befänden. Zudem sei die Scheidung eine Möglichkeit insbesondere für Frauen, die unter häuslicher Gewalt litten.

Die Gegenposition der Kirche betonte dagegen, dass durch das Scheidungsrecht die an sich unauflösbare Institution der Ehe aufgelöst werden könne. Sie fürchtete, die Einführung der Scheidung, insbesondere wenn sie nicht mit der Schuldfrage verknüpft sei, könne zu einer Verringerung des gesellschaftlichen Respekts gegenüber der Familie führen und würde eine Haltung des *„easy come, easy go"* unterstützen, was insbesondere für Kinder negative Konsequenzen nach sich zöge. Angesichts hoher Zahlen der Ehescheidungen in den übrigen europäischen Staaten und den USA bekämpfte die katholische Kirche die Liberalisierung der Aufhebung der Ehe, kündigte jedoch an, die Möglichkeiten einer Annullierung weniger restriktiv zu prüfen.[1228]

#### *11.2.5.6 Fazit*

Letztlich erscheint das Informationsangebot hinreichend klar, so dass für den Medianwähler möglich erscheint, den eigenen Präferenzen entsprechend zu entscheiden. Insofern kann der Medianwähler als effektiver Kontrollakteur gelten, wobei sich die Mehrheitsverhältnisse, bei der die überwiegend eher konservative Mehrheit der Bevölkerung die Liberalisierungsbestrebungen der Regierung verhinderte, eher dem *Status Quo ante* zuneigten. Dies war durchaus konsistent zur Position, die sich in der vorangegangene Referendumskampagne gezeigt hatte.

### 11.2.6 Das Referendum 1995 aus der Vetospielerperspektive

#### *11.2.6.1 Ausgangslage*

In Folge der Zurückweisung der Regierungsposition im Referendum verabschiedete das Parlament umfassende Reformen im Familienrecht, einschließlich einer Möglichkeit der legalen Trennung der Partnerschaft. Diese sah – ähnlich wie Scheidungsgesetze in anderen Ländern – einvernehmliche Trennungen und Schuldgründe für gescheiterte Ehen vor, Unterhalts- und andere Regelungen, so dass von einer

[1228] Vgl. Behre, Charlotte: The Campaign for Divorce in the Republic of Ireland, in: *Journal of Comparative Social Welfare*, 1-2/1987, S. 30-36.

Scheidung durch die Hintertür (*„back door divorce“*[1229]) gesprochen werden kann. Die Feststellung der dauerhaften Trennung war jedoch sehr kostenintensiv und stand entsprechend vor allem wohlhabenden Iren offen, da die Möglichkeit, staatliche Gerichtshilfe zu beantragen, sehr restriktiv ausgelegt wurde und entsprechend nur wenigen sozial schwächeren Iren zu Gute kam. Dennoch ermöglichte diese Regelung verlassenen Frauen und Kindern sozialen Schutz, der zuvor nicht bestanden hatte. In den Jahren zwischen 1986 und 1994 verdoppelte sich jedoch die Rate gescheiterter Beziehungen, so dass die Debatte über einen erneuten Versuch zur Verfassungsänderung anhielt.[1230]

#### *11.2.6.2 Interne Vetospieler: Parteipolitischen Vetospieler*

Um eine erneute Niederlage zu verhindern, die 1986 von der Regierung als demütigend betrachtet wurde,[1231] strebte die Regierung aus *Fianna Fáil* und *Progressive Democrats* im Jahr 1995 möglichst eine Unterstützung aller Parteien an. Der erneute Anlauf zur legalen Trennung ohne Wiederverheiratungsverbot kam später unter einer *Fianna Fáil* geführten Regierung in Koalition mit der *Labour Party* und der *Democratic Left* zu Stande, nachdem auch die *Fianna Fáil* ihre Policy-Präferenz deutlich vom *Status Quo* entfernt hatte. Brutons Regenbogenkoalition erarbeitete entsprechend eine Vorlage, welche den *Status Quo* schlug und innerhalb des *Winsets* aller im Parlament vertretenen Parteien lag.

#### *11.2.6.3 Interne Vetospieler: Regierung und die Regierungsmehrheit*

Für die Regelung der erneuten Verfassungsänderung wurde unter Premierminister John Bruton (FG) eine *Policy*-Position gewählt, die im *Winset* aller Parteien und nicht nur in jenem der Regierungsparteien lag. Diese von allen akzeptierte *Policy*-Position lag auch näher am *Status Quo*, indem eine Scheidung gegenüber der ersten Referendumsvorlage von 1986 erschwert wurde. Die Initiatoren der Vorlage nahmen an, dass eine restriktivere Regelung die Präferenzen des Medianwählers eher widerspiegeln würde. Die vorherige Ablehnung einer Liberalisierung im Jahr 1986 sollte sich nicht wiederholen. Darum wurden auch restriktivere Regelungen beschlossen und die Scheidungsgründe explizit in der Verfassungsänderung eingeführt. Die Scheidung sollte deutlich als Ausnahme gekennzeichnet werden.

Die Annahme, dass die Präferenz des Medianwählers, der noch 1986 eine Liberalisierung abgelehnt hatte, durch eine restriktive Begrenzung und in der Verfassung selbst explizit genannte Scheidungsgründe eher widergespiegelt würde, sollte die Scheidung im zweiten Anlauf deutlich als Ausnahmefall gekennzeichnet werden und kein *„easy come, easy go“* befördern. Zu diesem Schluss kam ein von der Regierung in Auftrag gegebenes *White Paper* im Jahr 1992.[1232] Die Festschreibung der Gründe in der Verfassung sollte dadurch auch diejenigen Abstimmungsberechtigten ansprechen, die eine Scheidung prinzipiell unter restriktiven Bedingungen ermöglichen wollten. Der Ausschluss einer späteren Ausweitung der Scheidungsgründe wurde entsprechend verfassungsrechtlich normiert. Gleichzeitig wurde das beabsichtigte Scheidungsgesetz bereits mit dem Vorschlag der Verfassungsänderung diskutiert, so dass

---

1229 Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family,* 16/2002, S. 202-222, hier: S. 205.

1230 Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family*, 16/2002, S. 202-222, hier: S. 205.

1231 Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family,* 16/2002, S. 202-222, hier: S. 206.

1232 Joint Committee on Marital Breakdown: Marital Breakdown. A Review and Proposed Changes, 1992, P1 9104.

die Unsicherheit über das kommende Scheidungsrecht bereits vor dem Referendum weitgehend reduziert war. Der Vorschlag zur Veränderung der Verfassung wurde unter einer *Fianna Fáil* geführten Regierung in Koalition mit der *Labour Party* in die Wege geleitet.

#### *11.2.6.4 Interne Vetospieler: Die Kirche*

Die Kirche ist auch in diesem Fall nicht als interner Vetospieler zu betrachten, da die gefundene *Policy*-Position nicht im *Winset* der katholischen Kirche verortet werden kann. Dennoch waren vor allem konservative kirchliche Gruppen wie *Opus Dei* sehr einflussreich und wirkmächtig in der öffentlichen Meinungsbildung zum Thema (s.u.).[1233]

#### *11.2.6.5 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht*

Anders als im Fall des ersten Scheidungsreferendums wird die Verfassungsänderung in diesem Anlauf angenommen. In der Folgezeit konnte es zu einer juristischen Kontrolle des neuen Rechtes kommen, wodurch der *Supreme Court* als externer Vetospieler in Erscheinung trat, da die Verfassungsänderung selbst in Form einer Klage in Zweifel gezogen wird. Sowohl der *High Court* als auch der *Supreme Court* sehen jedoch keine Interferenz mit anderen Verfassungsnormen und erklären die Änderung für Kohärent mit der irischen Verfassung, was soviel bedeutet, dass die Verfassungsänderung also innerhalb des *Winsets* des obersten Gerichtes liegt. Das neue Scheidungsrecht konnte nach der höchstrichterlichen Entscheidung letztlich am 27. Februar 1997 in Kraft treten.[1234]

Im Rechtsstreit *McKenna vs. An Taoiseach (No. 2) [1995] 2 I. R. 10* gab der *Supreme Court* der Klägerin Recht: Der Staat könne nicht einfach öffentliche Gelder für die Kampagne zugunsten einer Position verwenden.

Des Hanafin startete daraufhin eine Petition, die beim *High Court* eingereicht wurde, mit der Begründung, die durch öffentlichen Mitteln durchgeführte Kampagne habe Einfluss auf das Referendumsergebnis gehabt. Hanafin berief sich auf die *Section 43 (1)* des *1994 Act*. Tricky, wenn man bedenkt, dass Wahlen und Abstimmung geheim sind. Wie sollte man nachweisen, dass Stimmen, die geheim abgegeben, beeinflusst wurden. Infolge dieser Petition wurde eine *opinion poll* durchgeführt. Das zuständige Gericht urteilte, dass der Kläger seine Klage nicht hinreichend mit Beweisen unterfüttern konnte: Lynch J. ([1996] 2 I.R. 321 at 367-368): *„I regard the evidence adduced in support of the allegation that the Government´s unconstitutionally funded campaign had a significantly persuasive influence on the electorate as speculative and unsatisfactory. I do not accept that it has been estabilished by the evidence adduced by the petitioner even as a matter of reasonable probability that the campaign unconstitutionally funded had any ascertainable or measurable influence on the electorate when their votes on the 24th November, 1995.“*[1235]

---

[1233] Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family,* 16/2002, S. 202-222, hier: S. 208.

[1234] Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family*, 16/2002, S. 202-222, hier: S. 213.

[1235] Casey, James: Constitutional Law in Ireland, Dublin [3]2000, S. 714f.

In zweiter Instanz wandte sich Hanafin an den *Supreme Court*. Erfolglos.[1236] Schließlich basiere die Beweislast des Petenten auf reiner Spekulation, das Geheimnis der Abstimmung ließe keine Schlüsse darüber zu, ob die Abstimmenden sich von der Regierungskampagne haben beeinflussen lassen.
Ein weiterer Klagefall gegen ein Referendum war der Fall *Riordan v. An Taoiseach* (No. 1) vom 19. November 1998. Hier wurde gegen die Gültigkeit des 15. Amendments der Verfassung geklagt. Wenn, so die Argumentation des Klägers, die Verfassung die Familie als moralische Instanz schütze, wieso sollte sie die Institution der Ehe durch die Einführung der Scheidung angreifen wollen? Der *Supreme Court* schmetterte die Klage ab, mit der Begründung, der Staat schütze die Familie, gewährleiste dies aber auch dann, *„where individual marriages have in fact broken down and where the lesser evil is that the State make appropriate provision to deal with those situations.“*[1237]

### *11.2.6.6 Externe Vetospieler: Der Medianwähler*

**a) Agenda-Setting**
Im Jahr 1995 lebten 80.200 Iren getrennt von ihren Partnern.[1238] Die zunehmende Zahl von Trennungen machten die Regelungsprobleme, die durch das Wiederverheiratungsverbot entstanden, deutlich. Das Agenda-Setting ist aber auch in diesem Fall nicht aus der Bevölkerung gekommen. Die erneute Initiative zur Ehescheidung geht dabei vor allem auf den Minister für Gleichberechtigung und Rechtsreform, Mervyn Taylor (ILP), zurück. Auch die Präsidentin Mary Robinson setzte sich – entgegen dem Amtsverständnis des irischen Präsidentenamtes, das keine Einmischung in die Tagespolitik vorsieht – deutlich für die Scheidung ein.

**b) Sach- und Personalfragen**
Es lassen sich auch in diesem Referendum keine Verknüpfungen etwa über den Verbleib im Amt bei einem erfolglosen Referendum feststellen. Die Debatte konzentrierte sich überwiegend auf die Wertdebatte und die Folgen der Möglichkeit einer Scheidung auf die irische Gesellschaft.

**c) Package-Voting**
Im Gegensatz zur ersten Abstimmung war die Beschränkung der Scheidungsgründe in dieser Entscheidung deutlicher im Text der Verfassungsänderung integriert. Zudem wurde der Deutungsspielraum für die Regierungsmehrheit bereits im Vorfeld der Entscheidung dadurch deutlich eingeschränkt, dass das geplante neue Scheidungsrecht zusammen mit dem Referendum in der Kampagne diskutiert wurde.

**d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung**
Die Angst über die Auswirkungen dominierte die öffentliche Debatte. Das Distinktionsmerkmal, anders zu sein als andere westliche Gesellschaften, Kohärenz gegenüber nordirischen Verhältnissen (wo die Scheidung bereits länger nach britischem Recht möglich war), die hohen Scheidungsraten in Nordirland, Auswirkungen auf die Spezifika der irischen Gesellschaft waren ebenso Themen wie die Frage des Rechtsstatus der Zivilscheidung, der veränderte Charakter des zuvor nahezu ausschließlich kirch-

[1236] Siehe dazu: Hanafin v. Minister for the Environment [1996] 2 I.R. 321.
[1237] Casey, James: Constitutional Law in Ireland, Dublin [3]2000, S. 719.
[1238] „Scheidung auf irisch. Regierung und Volk kratzen an den katholischen Grundlagen der Verfassung.“, in *FOCUS* vom 27.11.1995, Nr. 48 (URL: http://www.focus.de/politik/ausland/irland_aid_156036.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

lich definierten Ehestatus (als Sakrament) statt einer Unterscheidung zwischen zivilrechtlicher Partnerschaft als Vertrag und kirchlicher Interpretation als Sakrament, wodurch die Kernfrage der Wiederverheiratung im Zentrum der Debatte stand.

**e) Ausgewogenheit des Informationsangebotes**

Eine Woche vor dem Abstimmungstermin musste die Regierung eine herbe Niederlage vor dem *Supreme Court* einheimsen: Die Tatsache, dass die Regierung für die „Ja"-Kampagne Steuergelder verwendet hatte, wurde für verfassungswidrig erklärt.[1239] Die Informationen von Seiten der Scheidungsgegner in dieser Referendumskampagne werden vor allem in Form einer Angstkampagne vermittelt. Ultra-konservative katholische Gruppierungen wie die *„Knights of Columbanus"* oder *„Opus Dei"* definierten in einer wohlausgestatteten Kampagne das Referendum als Symbol für die Aufgabe der genuinen irischen Identität.[1240] Negative Folgen für den Zusammenhalt der irischen Gesellschaft, die sozialen und psychischen Folgen auf Scheidungskinder und deren Wohlergehen stehen im Zentrum der Gegenkampagne.
Das Referendum wurde letztlich mit 50,28 zu 49,72% knapp zu Gunsten der Scheidung entschieden. Die Motivationen für die Verfassungsänderung verlaufen dabei nicht entlang klarer Trennungslinien. Dabei zeigt sich auch der schwindende Einfluss der katholischen Kirche, deren Aufrufe auch bei Kirchengängern nicht notwendig die Neigung, mit Nein zu stimmen, beeinflusst. Anders als in vielen westlichen Staaten, wo mehrheitlich Frauen die Scheidung einreichen, stimmten vor allem langjährig verheiratete Frauen in Irland mit Nein, da sie befürchteten, dass ihre Männer die Scheidungsmöglichkeit als Anlass wählen könnten, wegzulaufen. Junge, unverheiratete Iren stimmten häufig dafür, da sie unglückliche Beziehungen oftmals aus der Verwandtschaft oder im Bekanntenkreis kannten. Dubliner stimmten eher dafür, da die Formen der Lebensgestaltung in der Stadt sich den westlichen Standards angenähert hatten, auf dem Land hingegen plädierten die Stimmberechtigten mehrheitlich dagegen, da mit der Ehescheidung auch eine beschleunigte Veränderung des Lebens, das sich schon seit dem Beitritt zur EG deutlich „europäisiert" hatte, nochmals beschleunigen könnte.[1241]

### *11.2.6.7 Fazit*

Überwiegend deuten die Hinweise darauf, dass es sich um eine effektive Kontrolle entsprechend der Präferenzen des Medianwählers handelt. Zwar ist die Gegenkampagne gekennzeichnet von der Aktivierung einer Reihe von Veränderungsängsten, für welche die Einführung der Scheidung verantwortlich gemacht werden sollte, dennoch bzw. gerade deshalb deutet die Entscheidung für das Scheidungsrecht darauf hin, dass die Präferenzen des Medianwählers in den zehn Jahren zwischen beiden Referenden sich zugunsten einer Säkularisierung verschoben haben. Es spricht mit Ausnahme der Diskussion über die Rolle der Regierung in der Abstimmungskampagne wenig gegen die Hypothese, dass das Referendum als eine effektive Kontrollhandlung am Maßstab der Präferenzen des Medianwählers betrachtet werden kann.

---

1239 Casey, James: Constitutional Law in Ireland, Dublin $^{3}$2000, S. 724.

1240 Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family*, 16/2002, S. 202-222, hier: S. 208.

1241 Vgl. Burley, Jenny/Regan, Francis: Divorce in Ireland: The Fear, the Floodgates and the Reality, in: *International Journal of Law, Policy and Family,* 16/2002, S. 202-222, hier: S. 212.

# 12 Vergleichende Analyse: Kontrolle im Rahmen der moralischen Ordnung. Die Abtreibungsdebatte

*"Für mich sorgen sie alle: Kirche, Staat, Ärzte und Richter. Ich soll wachsen und gedeihen; ich soll neun Monate schlummern; ich soll es mir gut sein lassen - sie wünschen mir alles Gute. Sie behüten mich. Sie wachen über mich. Gnade Gott, wenn meine Eltern mir etwas antun; dann sind sie alle da. Wer mich anrührt, wird bestraft; meine Mutter fliegt ins Gefängnis, mein Vater hintennach; der Arzt, der es getan hat, muß aufhören, Arzt zu sein; die Hebamme, die geholfen hat, wird eingesperrt - ich bin eine kostbare Sache. Für mich sorgen sie alle: Kirche, Staat, Ärzte und Richter.*

*Neun Monate lang. Wenn aber diese neun Monate vorbei sind, dann muß ich sehn, wie ich weiterkomme. Die Tuberkulose? Kein Arzt hilft mir. Nichts zu essen? Keine Milch? - kein Staat hilft mir. Qual und Seelennot? Die Kirche tröstet mich, aber davon werde ich nicht satt. Und ich habe nichts zu brechen und zu beißen, und stehle ich: gleich ist ein Richter da und setzt mich fest. Fünfzig Lebensjahre wird sich niemand um mich kümmern, niemand. Da muß ich mir selbst helfen. Neun Monate lang bringen sie sich um, wenn mich einer umbringen will.*

*Sagt selbst:*
*Ist das nicht eine merkwürdige Fürsorge -?"*

[Kurt Tucholsky, 1931]

## 12.1 Referendum 1981 – Schwangerschaftsabbruch in Italien: Bedeutung und Verlauf

In Italien gilt ein Fristenmodell, d.h. die Schwangerschaftsunterbrechung ist nicht rechtswidrig, wenn sie medizinisch oder embryopathisch begründet ist und der Eingriff innerhalb 90 Tagen erfolgt.[1242] Diese Regelung wurde unter der DC 1978 eingeführt.

1973 wurden zwei Gesetzesvorlagen zur Abschaffung des Art. 546 c.p. (oder: *Codice Rocco*, ein noch aus dem Faschismus stammendes Gesetz,[1243] das die Abtreibung als ein Delikt gegen die Integrität und Hygiene der Rasse (*stirpe*)[1244] definiert) eingereicht (am 2. und am 11. Februar 1973): die erste, vom Senator Biagio Pinto (PRI), für die Errichtung kommunaler Beratungsstellen (*centri comunali di assistenza sanitaria e familiare*) und die zweite von Loris Fortuna (PSI), der schon erfolgreich das Scheidungsgesetz auf dem Weg brachte, (unterschrieben von seinen Parteigenossen Bettino Craxi, Giacomo Mancini, Riccardo Lombardi und Claudio Signorile).[1245] Fortunas weitreichender Vorschlag befürwor-

[1242] Gindulis, Edith: Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich, Wiesbaden 2003, S. 43f. Gindulis spricht von einem „offenen Indikationsmodell".

[1243] Dieses Relikt aus faschistischer Zeit ist seit dem 1. Juli 1931 – und selbst nach Inkrafttreten der Verfassung von 1946 - wirksam.

[1244] Reis, Hans: Das Lebensrecht des ungeborenen Kindes als Verfassungsproblem. Tübingen 1984, S. 96. Siehe auch: Art. 546 und 555 c.p. (*aborto di donna consenziente continuato e aggravato*).

[1245] Sciré, Giambattista: L'aborto in Italia. Storia di una legge, Mailand/Turin 2008, S. 41 und Tornielli, Andrea: La fragile concordia. Stato e cattolici in centocinquant'anni di storia italiana, Mailand 2011 (Kindle-Ausgabe).

tete die (im damaligen italienischen Rechtsdenken) „eugenische Indikation“[1246] als Rechtfertigungsgrund für den Schwangerschaftsabbruch im Falle genetischer Fehlbildungen des Fötus.
1975 hatte die *Corte Costituzionale* in ihrem Urteil erstmals zwischen Embryo und Fötus differenziert und festgelegt, dass das ungeborene Leben der Gesundheit der Mutter untergeordnet sei.[1247]
Vorausgegangen war die Berufung eines Mailänder Untersuchungsrichters (1972), der die Rechte seiner Mandantin verletzt sah.[1248] Diese, eine sehbehinderte schwangere Frau, hätte mit der Fortführung der Schwangerschaft ihr Sehvermögen gänzlich eingebüßt. Zu jener Zeit allerdings durfte nicht einmal eine therapeutische Abtreibung (*aborto terapeutico*) gemäß dem geltenden Art. 546 c.p.[1249] vorgenommen werden.[1250] Das (noch heute) geltende (faschistische) Recht sieht nämlich vor, dass der Mutter kein absoluter Schutz gewährleistet und dem Fötus kein angemessener Schutz versagt werden kann. Als Prüfungsmaßstab (und Begründung) hatte das Gericht die Art. 31,2 (*tutela della maternità*) und 32 Cost. (*tutela della salute*) herangezogen.[1251] Fraglich war nun, ob es mit der Verfassung vereinbar sei, wenn ein Abtreibungshelfer im Einvernehmen mit der schwangeren Frau deren Schwangerschaftsabbruch vornimmt (Art. 546 c.p.), vorausgesetzt, es handelte sich dabei nicht um einen Notstand (Art. 54 c.p.),[1252] sondern um einen Umstand, der die physische und psychische Gesundheit der Frau beeinträchtigte.[1253] Das Berufungsverfahren, das bei der *Corte Costituzionale* eingereicht wurde, zog sich über zwei Jahre hin. Zwischenzeitlich startete der PR einen ersten Versuch, ein Referendum herbeizuführen, allerdings erfolglos.[1254]

---

1246 Der Terminus „Eugenik“, der 1883 von Francis Galton geprägt und als Wissenschaft im Dienste der Bevölkerungsgesundheit (Erbgesundheitsforschung, -lehre und -pflege) bezeichnet wurde, gilt heute nicht mehr als moralisch vertretbar und politisch korrekt. Korrekter ist heute die Bezeichnung „genetische Indikation“.

1247 Bereits 1971 hatte die CC in ihrer Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Strafbestimmung gegen die Werbung von Kontrazeptiva (Art. 533 c.p.) geurteilt, dass auch ein Embryo Recht auf Leben habe, vgl.: Hans Reis, Das Lebensrecht des ungeborenen Kindes als Verfassungsproblem, Tübingen 1984, S. 96.

1248 Dieser legte am 2. Oktober 1972 Berufung ein, siehe: Tribunale di Milano, Ord. 2 ottobre 1972, *Giur. Cost.* 1973, S. 125ff.

1249 Art. 546. *c.p., Libro secondo dei delitti in particolare, Titolo X,* Dei delitti contro la integrità e la sanità della stirpe (*Aborto di donna consenziente):*
*„Chiunque cagiona l'aborto di una donna, col consenso di lei, è punito con la reclusione da due a cinque anni. La stessa pena si applica alla donna che ha consentito all'aborto. Si applica la disposizione dell'articolo precedente:*
*1) se la donna è minore degli anni quattordici, o, comunque, non ha capacità d'intendere o di volere;*
*2) se il consenso è estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero è carpito con inganno.“*

1250 Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 168f.

1251 Der Wortlaut des Art. 31 Cost. ist der folgende: *„Die Republik unterstützt mit wirtschaftlichen Maßnahmen und anderweitigen Fürsorgen die Gründung der Familie und die Erfüllung der entsprechenden Pflichten unter besonderer Berücksichtigung der kinderreichen Familien. Sie schützt die Mutterschaft, die Kindheit und die Jugend, indem sie die zu diesem Zweck erforderlichen Einrichtungen begünstigt.“*
Art. 32 Cost.: *„Die Republik hütet die Gesundheit als Grundrecht des einzelnen und als Interesse der Gemeinschaft und gewährleistet den Bedürftigen kostenlose Behandlung. Niemand kann zu einer bestimmten Heilbehandlung gezwungen werden, außer auf Grund einer gesetzlichen Verfügung. Das Gesetz darf in keinem Fall die durch die Würde der menschlichen Person gezogenen Grenzen verletzen.“*

1252 Art. 54 c.p. (*stato di necessitá*): *„Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.“* (= Straflos ist, wer die Tat begangen hat, weil er dazu durch die Notwendigkeit gezwungen war, sich oder einen anderen aus einer gegenwärtigen Gefahr eines schweren Nachteils für die Person zu retten, ohne dass er die Gefahr vorsätzlich verursacht hat, noch dass diese auf andere Weise abwendbar gewesen ist, sofern die Tat im Verhältnis zu der Gefahr steht.), siehe: Maiwald, Manfred: Einführung in das italienische Strafrecht und Strafprozeßrecht, Frankfurt a. M. 2009, S. 112ff.

1253 Hans Reis, Das Lebensrecht des ungeborenen Kindes als Verfassungsproblem, Tübingen 1984, S. 89.

1254 Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 169.

Kurz vor dem Urteil (19. Januar 1975) brachte die Zeitschrift „*L´Espresso*“ eine Ausgabe heraus mit der Überschrift „*Ecce Mater*“, worauf eine gekreuzigte, nackte schwangere Frau thronte. Die Zeitung wurde sofort wegen Verunglimpfung der Religion verklagt.

Zur gleichen Zeit wurde ein klandestines Abtreibungsambulatorium (*Centro di Informazione Sterilizzazione e Aborto*, CISA) in der Mailänder Parteizentrale des *Partito Radicale* (PR) entdeckt und ausgehoben. Dabei wurden zwei Abgeordnete des PR, Adele Faccio und Emma Bonino, der Mittäterschaft überführt. Beide Politikerinnen hatten Abtreibungswillige dorthin begleitet, damit sie einen Abort vornehmen konnten. Faccio und Bonino gestanden öffentlich, selbst eine Abtreibung vorgenommen zu haben, was laut Art. 546 c.p., mit einer Freiheitsstrafe von zwei bis fünf Jahren bestraft wird.[1255] Sie zeigten sich selbst an und wurden verhaftet.[1256]

Wenige Monate später initiierten die Radikalen erneut ein Referendum für die Liberalisierung der Abtreibung und dank „*L'Espresso*“ konnten rasch 800.000 Unterschriften gesammelt werden.[1257]

Die Verfassungsrichter befanden das alte Gesetz (Art. 546 c.p.) für verfassungswidrig, da es nicht einen Abbruch bei bestehender Gefahr für die Mutter vorsah (*Sent. n. 27 del 1975*).[1258] Es sei eine Verpflichtung des Gesetzgebers, den Fötus zu schützen. Aber im Falle eines Notstandes (wie z. B. die Beeinträchtigung der Gesundheit der schwangeren Frau), der vor dem Gesetzgeber gerechtfertigt sein muss, habe das Leben der Mutter Vorrang. Das Urteil der CC hatte ein rechtliches Vakuum entstehen lassen, „*da die vom Verfassungsgericht selbst zugelassene medizinische Indikationenlösung ohne Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags praktisch kaum handhabbar war.*“[1259]

Aldo Moro (DC) und die Oppositionsparteien erarbeiteten einen Gesetzentwurf, der am 29. Juli 1975 verabschiedet wurde (L. n. 405/1975 vom 29. Juli 1975)[1260] und die Errichtung von Beratungsstellen forderte. Die Oppositionsparteien konterten – nach dem Sevesounglück[1261] - mit einem auf der Grundlage einzelner Initiativen formulierten Gesetzesentwurf zum Schwangerschaftsabbruch, der im Parlament

---

1255 Vgl.: Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozessrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 168.

1256 Dazu auch: Quinto, Danilo: Emma Bonino. Dagli aborti al Quirinale? Come si diventa un'icona laica della modernità e del potere, Verona 2013.

1257 Falanga, Gianluca: Italien. Ein Länderporträt, Berlin [2]2012.

1258 „*La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre.*“, vom 18. Februar 1975 (URL: http://www.giurcost.org/decisioni/1975/0027s-75.html, letzter Abruf am 23.6.2013), übersetzt: „*Die Corte Costituzionale erklärt Art. 546 c.p. in dem Teil für verfassungswidrig, in dem er nicht vorsieht, daß die Schwangerschaft unterbrochen werden kann, wenn ihre weitere Durchführung eine schwere Schädigung oder Gefährdung für die Gesundheit der Mutter bedeutet, die nach Maßgabe der Gründe medizinisch festgestellt worden und nicht anderweitig vermeidbar ist.*“, vgl.: Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 170. (Sent. n. 27/1975, übersetzt in EuGRZ 1975, S. 162ff.)

1259 Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 172.

1260 Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 173.

1261 Am 10. Juli 1976 ereignete sich zwischen den Gemeinden Seveso und Meda, in der Produktionsanlage der Industrie *Chimiche Meda Società* (ICMESA) (einer Tochterfirma des Schweizer Chemie-Multis Hoffmann-La Roche) eine Explosion, die eine dioxinhaltige Giftwolke freisetzte. Das Gift, das „*Seveso-Dioxin*“ Tetrachlordibenzodioxin (TCDD), breitete sich blitzschnell aus und verseuchte die ganze Region um das norditalienische Städtchen Seveso in der Nähe von Mailand. Einige tausend Nutztiere starben, die Bevölkerung erkrankte an einer gefährlichen „Chlorakne“. Noch heute registriert man eine erhöhte Zahl von Lymphomen, Leukämien und Brustkrebserkrankungen. Siehe auch: Basile, Giulia: Vertuscht und verschwiegen. Der Chemie-Unfall von Seveso und die Folgen, in: *3sat* vom 8.7.2011 (URL: http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/155527/index.html, zuletzt geprüft am 3.7.2013).

heftigst umstritten war.[1262] Unterstützt wurde dieser von den Abgeordneten aller „laizistischen" Parteien: PCI, PSI, PSDI, PLI, PRI, PR, DP und SI.[1263] In Folge der Nichtverabschiedung des Gesetzentwurfs kam es zu einer vorzeitigen Parlamentsauflösung (1. Mai 1976) und schließlich zu Neuwahlen (20. Juni 1976). Die Christdemokraten konnten aufatmen.

Mit der neuen Legislaturperiode, welche mehr laizistische Parteimitglieder als Christdemokraten in das Parlament brachte, hatten sich die Machtverhältnisse verschoben.

Um ein Referendum zuvorzukommen, nutzte das Parlament die politische Transitionsphase[1264] und verabschiedete am 22. Mai 1978 das Gesetz Nr. 194/1978 („Schutz des menschlichen Lebens von seinem Beginn an"),[1265] die sog. *Legge* 194 (*per la tutela sociale della maternitá e sull´interruzione volontaria della gravidanza*), welches vorsieht, dass die werdende Mutter binnen 90 Tagen entscheiden kann, ob sie die Schwangerschaft weiterführen möchte. Berücksichtigt werden dabei auch die familiären und sozialen Bedingungen im Umfeld der Mutter sowie voraussichtliche Anomalien des Kindes. Nach dieser Frist kann eine Schwangerschaftsunterbrechung nur dann vorgenommen werden, wenn ärztliche Bedenken vorliegen. Den Ärzten bleibt durch besagtes Gesetz die Möglichkeit einer Gewissensverweigerung vorbehalten.[1266] In Folge dessen wurden Beratungsstellen (= *consultori familiari*) errichtet, damit gemeinsam eine Lösung erarbeitet und die Frau nicht allein gelassen wurde mit ihrer Entscheidung.[1267]

Gegen die neue Rechtslage wurden gleich drei Unterschriftensammlungen mit unterschiedlicher Zielsetzung initiiert: eine von dem PR und zwei vom *Movimento per la vita* (MpV).

Die CC sollte über insgesamt drei Vorlagen befinden: eine, die vom *Partito Radicale* initiiert worden war (*richiesta radicale* (= Radikallösung)), und zwei (*referendum minimale* und *referendum massimale*), die vom katholischen MpV eingereicht wurden. Das *referendum massimale*, welches das Gesetz gänzlich abschaffen wollte und somit den *Status Quo ante* wieder herstellen sollte, wurde als unzulässig abgelehnt (9. Februar 1981).

Wie so oft auch bei dieser Referendumskampagne hielt sich der Klerus nicht zurück. Dabei hätte man dies sogar strafrechtlich ahnden können, da Art. 98 des Wahlgesetzes dem Klerus auferlegt, *„alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet sind, das Gewissen der Stimmbürger zugunsten einer bestimmten Wahlentscheidung zu beeinflussen."*[1268] Nie zuvor hatte die katholische Kirche derart gegen

---

1262 Insgesamt wurden sechs Initiativanträge von einzelnen Abgeordneten und weitere fünf von PSDI, PCI, PRI, PLI und DC in den zuständigen Ausschüssen der Abgeordnetenkammer eingereicht, siehe: Sciré, Giambattista: L'aborto in Italia. Storia di una legge, Mailand/Turin 2008, S. 84f.

1263 Hans Reis, Das Lebensrecht des ungeborenen Kindes als Verfassungsproblem, Tübingen 1984, S. 102.

1264 Der Vatikan schwächelte, da sein Oberhaupt, Papst Paul VI (1963-1978), gesundheitlich sehr angeschlagen war, während ganz Italien um das Leben des ehemaligen Ministerpräsidenten Aldo Moro (DC) bangte, der unter bis heute ungeklärten Umständen von den Roten Brigaden entführt und am 9. Mai 1978 ermordert worden war.

1265 Luther, Jörg: Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit, Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung, Baden-Baden 1990, S. 173.

1266 Aus Gewissensgründen Abtreibungen zu verweigern ist in Italien eher karriereförderlich: Sogenannte *medici obiettori* werden bevorzugt eingestellt, da sie mehr Zeit für „wichtigere" chirurgische Eingriffe haben, vgl.: Flores d'Arcais, Paolo: Laico é bello, in: *MicroMega*, 4/2000.

1267 Auf dem Papier existierten bereits Beratungsstellen seit 1975 (*Legge n. 405 del 29/07/1975 istituzione di consultori familiari, lett. b) e lett. d)*).

1268 „Eine Abreibung für die Gegner der Abtreibung", in: *SZ* vom 19.5.1981, S. 4. Siehe dazu auch: *Legge elettorale* Art. 98 [T.U. delle leggi elettorali, Titolo VII]: *„l pubblico ufficiale, l'incaricato di un pubblico servizio, l'esercente di un servizio di pubblica necessità, il ministro di qualsiasi culto, chiunque investito di un pubblico potere o funzione civile o militare, abusando delle proprie attribuzioni dell'esercizio di esse, si adopera - a costringere gli elettori a firmare una dichiarazione di presentazione di candidati - od a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati - o ad indurli all'astensione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre*

die vom Staat auferlegten Verhaltensvorschriften verstoßen und unverhohlen dazu aufgerufen, auf dem Stimmzettel für „Ja“ zu votieren. Auch Papst Johannes Paul II bezog Stellung für die „Bewegung für das Leben“. Die italienische Bischofskonferenz hatte sogar einen Aufruf in Form von zehn Geboten erlassen, worin vermerkt wurde, dass jede Frau, die sich mit dem Makel der Abtreibung beflecken würde, aus der Gemeinde der katholischen Kirche ausgeschlossen und der Sakramente beraubt angesehen werden würde. Wer den Schwangerschaftsabbruch durchziehe, würde sich selbst exkomunizieren.

Die DC ihrerseits hatte die katholischen Lebensschützer vom „*Movimento per la vita*“ („*Bewegung für das Leben*“) nicht besonders unterstützt, hatte aber auch nichts gegen die Einmischung der Kirche unternommen.

Die Abstimmung fand am 17. und 18. Mai 1981 statt. Insgesamt fünf Fragen zu vier Gesetze standen zur Abstimmung: die Aufhebung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zum Schutze der demokratischen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit (das Gesetzesdekret 625 zur besseren Bekämpfung des Terrorismus oder auch „*legge Cossiga*“);[1269] die Aufhebung der lebenslänglichen Freiheitsstrafe (*ergastolo*);[1270] die Aufhebung der Kompetenz der Polizeichefs und Präfekten, Waffenscheine auszustellen (*porto d'armi*),[1271] die Liberalisierung des Abtreibungsgesetzes Nr. 194/1978 (Vorschlag der Radikalen Partei)[1272] sowie die Verschärfung der Abtreibungsgesetzgebung (Vorschlag des *Movimento per la vita*

---

*anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000.“*

1269 Die *lex Cossiga*, *das* Sondergesetz zur Terrorismusbekämpfung, räumt Polizeivollmachten ein, die eine Vernehmung verdächtiger Personen ohne Hinzuziehen eines Anwalts während 48 Stunden, die Vorbeugehaft und umfassende Hausdurchsuchungsbefehle ermöglichen, siehe:„Abtreibungsgesetz in Italien bestätigt“, in: *SZ* vom 19.5.1981, S. 1.
Die Fragestellung lautete: „*Volete voi che sia abrogata la legge 22 maggio 1975, n. 152, recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", come modificata, nell'art. 5, dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533, "Disposizioni in materia di ordine pubblico"?*

1270 Die Fragestellung lautete: *"Volete voi che siano abrogati gli articoli 17, comma primo n. 2 (l'ergastolo) e 22 del codice penale approvato con regio decreto 10 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni?"*

1271 Die Fragestellung lautete: *"Volete voi l'abrogazione dell'art. 42, comma terzo (il questore ha facoltà di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e il prefetto ha facoltà di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65), del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modificazioni?"*

1272 Die genaue Fragestellung lautete: *"Volete voi l'abrogazione degli articoli 1; 4; 5; 6 lettera b) limitatamente alle parole: "tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro"; 7; 8; 9 comma primo, limitatamente alle parole: "alle procedure di cui agli articoli 5 e 7 e", e comma quarto limitatamente alle parole: "l'espletamento delle procedure previste dall'articolo 7 e", nonché alle parole: "secondo le modalità previste dagli articoli 5, 7 e 8"; 10 comma primo limitatamente alle parole: "nelle circostanze previste dagli articoli 4 e 6", nonché alle parole: di "cui all'articolo 8", e comma terzo limitatamente alle parole: "secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 5 e dal primo comma dell'articolo 7"; 11 comma primo (L'ente ospedaliero, la casa di cura o il poliambulatorio nei quali l'intervento è stato effettuato sono tenuti ad inviare al medico provinciale competente per territorio una dichiarazione con la quale il medico che lo ha eseguito dà notizia dell'intervento stesso e della documentazione sulla base della quale è avvenuto senza fare menzione dell'identità della donna.); 12; 13; 14; 19 comma primo (Chiunque cagiona l'interruzione volontaria della gravidanza senza l'osservanza delle modalità indicate negli articoli 5 o 8, è punito con la reclusione sino a tre anni.), comma secondo (La donna è punita con la multa fino a lire centomila.), comma terzo limitatamente alle parole: "o comunque senza l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 7,", comma quinto (Quando l'interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l'osservanza delle modalità previste dagli articoli 12 e 13, chi la cagiona è punito con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile.) e comma settimo (Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma.); 22 comma terzo (Salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, non è punibile per il reato di aborto di donna consenziente chiunque abbia commesso il fatto prima dell'entrata in vigore della presente legge, se il giudice accerta che sussistevano le condizioni previste dagli articoli 4 e 6.) della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza"?"*

und DC).[1273] Alle Gesetze blieben unangetastet und der *Status Quo* erhalten. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 79,4% votierten nur 32% der Urnengänger für den Vorschlag der katholischen Kirche bzw. der DC und 11,6% für die liberalere Regelung der Radikalen Partei. Somit sprachen sich 68% der Abstimmenden für die Beibehaltung des Gesetzes Nr. 194 aus. Der vier Tage vor dem Referendum auf dem Papst verübte Anschlag hatte keinerlei Auswirkungen auf das Ergebnis gehabt. *„[...] in die Geschichte wird diese Volksabstimmung eingehen, als der Tag, an dem die Kirche – schmerzhaft, und vielleicht für immer – die Grenzen ihres Einflusses auf die Italiener erkennen mußte.“*[1274]
Seit dieser Abstimmung ist das Thema Abtreibung in der politischen Diskussion nie richtig abgeebbt. Eine Novellierung des geltenden Abtreibungsgesetzes wird regelmäßig (vom christdemokratischen Lager) zum reißerischen Wahlkampfthema gemacht, zuletzt 2008, als Rocco Buttiglione (UDC) ein Fünf-Punkte-Programm für ein Abtreibungsmoratorium auf die politische Agenda setzte. Der konservative Politiker, der sich damit sowohl an den Generalsekretär der Vereinten Nationen als auch an die italienische Regierung gewandt hatte, forderte darin mitunter, Abtreibungen ab der 20. Schwangerschaftswoche zu verbieten.[1275]

| *Land* | *Datum* | *Thema* | *Ja in %* | *Nein in %* |
|---|---|---|---|---|
| Italien | 17./18.5.1981 | Verschärfung des Abtreibungsgesetzes | 32,0 | 68,0 |
| | 17./18.5.1981 | Liberalisierung der Abtreibungsgesetzgebung | 11,6 | 88,4 |

*Tabelle 13: Ergebnisse der Referenden zur Abtreibung in Italien. Quelle: Gindulis, Edith: Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich, Wiesbaden 2003, S. 83.*

### 12.1.1 Das Abtreibungsreferendum in Italien aus der Vetospielerperspektive

In Italien zielte die Kontrollentscheidung beim Abtreibungsreferendum darauf ab zu testen, ob die Präferenzen des Medianwählers (noch) der konservativen katholischen Position entsprach. Die Debatte um die Liberalisierung des Rechtes auf Schwangerschaftsabbruch steht wie in Irland in engem Zusammenhang mit der Debatte um das Scheidungsrecht, wenngleich in umgekehrter Reihenfolge. Forderungen nach einer Liberalisierung des Abtreibungsrechts werden nach der erfolgreichen Verteidigung des Scheidungsrechts von der Frauenbewegung sowie den liberalen und linken Parteien (PR, PCI) verstärkt auf die öffentliche Agenda gesetzt. Anders als in Irland jedoch war dem Abtreibungsreferendum von 1981 eine Debatte vorausgegangen, in deren Verlauf ein liberales Abtreibungsgesetz verabschiedet

[1273] Die genaue Fragestellung lautete: *"Volete voi l'abrogazione degli articoli 4,5, 6, limitatamente alle parole "dopo i primi novanta giorni", "tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro", "o psichica"; 8,12,13,14,15,19, primo comma, limitatamente alle parole "negli articoli 5 o 8"; terzo comma: "Se l'interruzione volontaria della gravidanza avviene senza l'accertamento medico dei casi previsti dalle lettere a) e b) dell'articolo 6 o comunque senza l'osservanza delle modalità previste dallo articolo 7, chi la cagiona è punito con la reclusione da uno a quattro anni."; quarto comma: "La donna è punita con la reclusione sino a sei mesi."; quinto comma: "Quando l'interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l'osservanza delle modalità previste dagli articoli 12 e 13, chi la cagiona è punito con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile."; settimo comma: "Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma" della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza"?"*

[1274] „Eine Abreibung für die Gegner der Abtreibung“, in: *SZ* vom 19.5.1981, S. 4 und Stehle, Hansjakob: Italien. Liberale Praxis, in: *DIE ZEIT* vom 22.5.1981, S. 8.

[1275] „Italien. Fünf Punkte gegen Abtreibung“, in: *RadioVatikana.va. Die Stimme des Papstes und der Weltkirche* vom 1.4.2008 (URL: http://de.radiovaticana.va/storico/2008/01/04/italien:_f%C3%BCnf_punkte_gegen_abtreibung/ted-177869, letzter Abruf am 25.6.2013).

worden war, dass nun auf dem Prüfstand stand. Während in Irland die Verfassungsänderung quasi vorgenommen wurde, um einer Debatte über einer Liberalisierung zuvorzukommen, hatte diese Liberalisierungsdebatte in Italien bereits in den 1970er Jahren begonnen.

Der enge Zusammenhang mit dem weiteren Säkularisierungsthema „Ehescheidung" zeigt sich auch darin, dass erneut Loris Fortuna den ersten Gesetzentwurf zur Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs formulierte (11. Februar 1973).[1276] In diesem Gesetzentwurf sollte eine Schwangerschaftsunterbrechung unter bestimmten, streng reglementierten Voraussetzungen ermöglicht werden, vor allem bei erheblicher Gefährdung des Lebens und physischen wie psychischen Gesundheit der Schwangeren sowie bei der Gefahr erheblicher Missbildungen des Fötus.[1277] Eine vom PR initiierte Kampagne, in deren Verlauf mehrere hundert Frauen eine Selbstanzeige erstatteten, um das Thema als politische Frage öffentlich zu thematisieren, brachte das Thema auf die Agenda und verschob diese Position nochmals zu Gunsten eines stärkeren Selbstbestimmungsrechts der Frauen. Zeitgenössische Schätzungen gingen davon aus, dass jährlich zwischen einer und drei Millionen Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt wurden.[1278] Neben der Selbstbezichtigungskampagne gilt vor allem eine Ausgabe des Magazins *„L'Espresso"*, auf dessen Titelblatt eine gekreuzigte, nackte, schwangere Frau mit der Bildunterschrift *„Ecce Mater"* abgebildet war (19. Januar 1975), als Beginn der politischen Auseinandersetzung. Der Leitartikel machte auf die Problemlage von ungewollt schwangeren Frauen aufmerksam und führte zu massivem Protest von katholischer Seite; die Zeitung wurde wegen Verunglimpfung der Religion verklagt.

Die öffentliche Debatte eröffnete die politische Auseinandersetzung und stärkte somit die Position der Parteien im Parlament, welche für eine Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs eintraten.

Am 5. Februar meldete zudem ein Komitee unter Führung des PR-Abgeordneten Marco Pannella und des Chefredakteurs der Zeitung *„L'Espresso"*, Livio Zanetti, die Durchführung eines Referendums bei der *Corte di Cassazione* an, durch welches diejenigen Paragraphen des Strafgesetzbuches von den Abstimmungsberechtigten überprüft und gegebenenfalls gestrichen werden sollten, durch welche der Schwangerschaftsabbruch unter Strafe gestellt wurde (§§546, 547, 548, 549 nach dem zweiten Komma, 550, 551, 552, 553, 554, 555). Die Referendumsinitiative sammelte 800.000 Unterschriften und wurde für zulässig erklärt, so dass der Staatspräsident am 15. April 1976 den Termin für die Durchführung des Referendums fixieren musste.

Am 18. Februar 1975 schließlich entschied die *Corte Costituzionale*, dass Schwangerschaftsabbrüche in besonders schweren Fällen bei Gefährdung des Lebens der Schwangeren nach der Befruchtung zulässig sein müssen.

Durch diese Kontrollentscheidung des Verfassungsgerichts sowie den Antrag auf Kontrolle der Medianwählerposition war die Beibehaltung des *Status Quo* erschwert. Nachdem das Parlament am 1. Mai 1976 aufgelöst wurde, um die Durchführung des Referendums, welches nicht im Umfeld eines Wahlkampfes stattfinden darf, zu verhindern, wurde in der darauf folgenden Wahlperiode ein Gesetz (*legge 194 del 1978*) erlassen, mit dem freiwillige Schwangerschaftsabbrüche in den ersten 90 Schwanger-

[1276] Sciré, Giambattista: L'aborto in Italia. Storia di una legge, Mailand/Turin 2008, S. 41.

[1277] Es hätte sich also um eine Regelung gehandelt, die in nur einem Punkt liberaler gewesen wäre, als die spätere irische Regelung, nämlich die medizinische Indikation von Missbildungen des Fötus. Die Regelung hätte der deutschen Regelung des § 218 a.F. entsprochen.

[1278] „Mama, warum?", in: *Der SPIEGEL*, 6/1975, Ausgabe vom 3.2.1975, S. 82-83. Gynäkologen schätzten, dass auf Sizilien jede Frau zwischen zwei und vier Schwangerschaften abbräche.

schaftstagen legalisiert wurden, und das schließlich 1981 an einem Referendumstermin mit zwei Vorlagen einer Kontrolle durch den Medianwähler unterzogen wurde.

### 12.1.2 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler

Die Parteien, welche den *Status Quo* beibehalten wollten, waren die christliche DC sowie der neofaschistische MSI. Während die DC die aus der katholischen Dogmatik stammende Ablehnung von Schwangerschaftsabbrüchen vertrat, lehnte der MSI eine Veränderung des unter der faschistischen Regierung erlassenen Gesetzes des Schwangerschaftsabbruches ab, welches als „Verbrechen gegen die Integrität und Gesundheit der Rasse" (*Codice Rocco*) erlassen worden war. Beide Parteien waren also für ein unbedingtes Verbot einer Schwangerschaftsunterbrechung ohne Berücksichtigung möglicher Risiken für die schwangeren Frauen, wobei der MSI eher die rassischen Aspekte des Gesetzes vertrat und die DC die kirchliche Position eines unbedingten Abtreibungsverbots zum Schutz jedes ungeborenen Lebens durch das Gesetz gewahrt sah.

Der *Partito Radicale* (PR) verfocht dagegen die Position der vollständigen Liberalisierung, wodurch er die Möglichkeit der Schwangerschaftsunterbrechung während der gesamten Schwangerschaft ins Ermessen der schwangeren Frauen stellen wollte.

Die übrigen Parteien vertraten Positionen, welche Schwangerschaftsunterbrechungen unter bestimmten Bedingungen in das Ermessen der Schwangeren stellen wollten, vor allem in den ersten drei Schwangerschaftsmonaten.

### 12.1.3 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit

Der Gesetzentwurf von Loris Fortuna gelangte durch die Auflösung des Parlamentes nicht mehr zur Entscheidung. Dennoch wurde noch 1975 mit dem Gesetz zur Einrichtung von Familienberatungseinrichtungen eine erste Maßnahme ergriffen, mit der die hohe Zahl der illegalen Schwangerschaftsabbrüche als politisches Problem aufgegriffen wurde.

Da die DC sowie der MSI eine möglichst restriktive Regelung befürworteten und lediglich der PR eine völlige Freigabe des Schwangerschaftsabbruchs erwirken wollte, ergaben sich im Parlament verschiedene Mehrheiten für Positionen, welche den *Status Quo* verändern konnten. Hier waren sowohl restriktive *Policy*-Positionen nahe am bestehenden (und durch den *Corte Costituzionale* nicht mehr haltbaren) *Status Quo ante* sowie sehr liberalisierende Positionen möglich. Mit der Wahl vom 20. Juni 1976 erhielt die DC 262 Sitze, vier weniger als in der vorangegangenen Legislatur. Der PCI erhielt 228 Sitze, was ein Zuwachs von 49 Sitzen bedeutete. Der MSI erhielt 35 Sitze, so dass für eine restriktive Regelung rein rechnerisch keine Mehrheit von mehr als 315 Abgeordneten bestand. Der PR als Vertreter der liberalsten Position erhielt lediglich vier Sitze.[1279] Im Anschluss an die Wahlen bildete Giulio Andreotti (DC) eine Minderheitsregierung und verfügte dadurch nicht über die Möglichkeit, regelmäßige Mehrheiten in allen Gesetzen unter Beteiligung der DC als parteipolitischem Vetospieler zu erhalten. Die summarischen Einzelpositionen der Parteien konnten also nicht durch Koalitionsabsprachen gebunden werden. Dadurch ergab sich für den parlamentarischen Medianwähler die Möglichkeit, eine Gesetzgebung unter Einschluss aller Parteien mit ähnlichen *Policy*-Positionen unter Ausschluss der extremen

[1279] Ministero dell'Interno (Hrsg.): Archivio storico delle elezioni (URL: http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=20/06/1976&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S, letzter Abruf am 3.7.2013).

Positionen (DC und MSI auf der „konservativen“ Seite, d.h. nahe dem *Status Quo ante* sowie PR auf der anderen, am weitesten vom *Status Quo ante* entfernten Seite) und damit unter Einschluss des PCI durchzuführen. Dadurch wurde die Regierung als Vetospieler ausgeschlossen.
Das Gesetz Nr. 194/1978 regelte schließlich, dass der Staat, den Wert der Mutterschaft und den Schutz ungeborener Kinder von Beginn an als Aufgabe habe. Schwangerschaftsabbrüche werden nicht als Mittel der Geburtenkontrolle betrachtet (§1). Die Unterbrechung der Schwangerschaft ist in den ersten 90 Tagen nach der Empfängnis nur dann legal, wenn besondere Umstände den Schwangerschaftsabbruch rechtfertigen. Die Feststellung, ob diese Umstände zutreffen, liegt jedoch bei der Schwangeren selbst, so dass im Endeffekt die Letztentscheidung bei den betroffenen Frauen liegt und damit eine Fristenlösung beschlossen wurde. Ein späterer Abbruch ist lediglich unter besonderen medizinischen Indikationen legal. Der Schutz des ungeborenen Lebens wird durch Familienberatungseinrichtungen sichergestellt (§ 2).

### 12.1.4 Interne Vetospieler: Die Kirche

Die Kirche war als Vetospieler in diesem Fall ausgeschlossen. Vor allem gelang es der Kirche nicht, die Veränderung des *Status Quo* im Sinne einer weitgehenden Liberalisierung zu verhindern. Sie reagierte jedoch durch die Unterstützung der Sammlung von Unterschriften für das Referendum und versuchte, Einfluss auf den Ausgang der Referendumsentscheidung zu nehmen, u.a. durch Papst Johannes Paul II, der in seiner Osteransprache 1981 auf den Schwangerschaftsabbruch einging.

### 12.1.5 Externe Vetospieler: Der Staatspräsident

Die Referendumsinitiative im Jahr 1975 sammelte 800.000 Unterschriften und wurde für zulässig erklärt, so dass der Staatspräsident am 15. April 1976 den Termin für die Durchführung des Referendums fixieren musste.
Präsident Giovanni Leone (DC) löste jedoch das Parlament am 1. Mai 1976 auf und unterstützte damit die Position, ein Referendum nach den heftigen Auseinandersetzungen von 1974 möglichst zu vermeiden. Da er dies nicht hätte tun müssen (er hätte auch einen neuen Auftrag zur Regierungsbildung geben können), verhinderte er, dass eine radikale Freigabe des Schwangerschaftsabbruchs als Mittel der Geburtenkontrolle als Ergebnis des Referendums hätte herauskommen können. Der Staatspräsident wirkte also als externer Vetospieler im Entscheidungsprozess.

### 12.1.6 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht

Das Verfassungsgericht war mehrfach als externer Vetospieler beteiligt. In seiner *Sentenza* vom 18. Februar 1975 hatte die CC die alte Regelung des ausnahmslosen Verbots von Schwangerschaftsabbrüchen verworfen. Die juristische Kontrollentscheidung sah vor, dass das Verbot das Recht auf Leben der werdenden Mutter beeinträchtige. Auch die geänderte Gesetzgebung war mehrfach auf dem Prüfstand. Diese wurde jeweils für gültig erklärt, so dass das Verfassungsgericht als externer Vetospieler im folgenden Prozess absorbiert war.

### 12.1.7 Externe Vetospieler: Der Medianwähler

#### *a) Agenda-Setting*

Im Prozess des Referendums von 1981 gab es ein doppeltes Agenda-Setting sowohl aus den Reihen der DC und der katholischen Kirche, als auch vom PR. Während ersterer vorsah, die Regelungen des Gesetzes Nr. 194/1978 zu streichen und somit die alte Regelung des Schwangerschaftsabbruchs weitestgehend wieder herzustellen, sah letzterer die Streichung aller Regelungen vor, welche die Wahlfreiheit der Frau einschränkte.

#### *b) Sach- und Personalfragen*

Sach- und Personalfragen waren nicht verknüpft. Obwohl nur vier Tage vor dem Referendum ein Mordanschlag auf Papst Johannes Paul II verübt wurde, hatte dies keine offensichtliche Wirkung zu Gunsten der kirchlichen Referendumsinitiative. Da offenkundig der Anschlag des Attentäters Ali Ağca nicht mit dem Schwangerschaftsabbruch in Verbindung stand, kann davon ausgegangenen werden, dass Sach- und Personalfragen nicht verknüpft waren, obgleich der Fraktionsvorsitzende der DC, Flaminio Piccoli, alle antiklerikalen Kräfte einer Mitschuld am Attentat bezichtigte und somit eine Verknüpfung mit dem Referendum beabsichtigte.

#### *c) Package-Voting*

Ein *Package-Voting* kann nicht darin gesehen werden, da die beiden Vorlagen, die zur Abstimmung standen, vollständig voneinander getrennt waren.

#### *d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen*

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Referendumswirkungen eindeutig waren. Nach Einführung des Gesetzes im Jahr 1978 waren etwa 400.000 legale Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen worden.[1280] Gleichzeitig wurde geschätzt, dass es zu etwa 500.000 illegalen bzw. heimlichen Abbrüchen gekommen war, was unter anderem daran lag, dass sich 72% der Krankenhausärzte weigerten, Schwangerschaften zu unterbrechen; in einigen Regionen des Südens habe sich kein Arzt finden lassen, der eine Schwangerschaftsunterbrechung im Krankenhaus vornehmen wolle. Andere hätten sich geweigert, den Eingriff im Krankenhaus vorzunehmen, um dies – unter weit höheren Honorarforderungen – in ihren Privatpraxen zu machen.[1281]

---

[1280] Vgl. „Goldene Löffel“, in: *DER SPIEGEL*, 19/1981, vom 04.05.1981, S.148-149.
[1281] Vgl. „Goldene Löffel“, in: *DER SPIEGEL*, 19/1981, vom 04.05.1981, S.148-149.

### *e) Ausgewogenheit des Informationsangebots*

Obgleich es eine eindeutige Einflussnahme von Seiten des Klerus (sogar in Form klarer Aussagen des Papstes) gab, stellte dies lediglich die Position der katholischen Kirche dar. Auch die Aussage, dass jeder Arzt und jede Schwangere, die Abtreibungen vornehme, sich selbst exkommunizierten, hatte keine Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis. Dabei hätte dies sogar strafrechtlich geahndet werden können (Art. 98, *legge elettorale*)[1282] In einer bis dato nicht dagewesenen öffentlichen Kampagne hatte sich die katholische Kirche derart gegen die vom Staat auferlegten Verhaltensvorschriften verstoßen und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern empfohlen, auf dem Stimmzettel für „Ja" zu votieren. Papst Johannes Paul II bezog Stellung für die „Bewegung für das Leben". Andererseits hatte die DC sich in der Abstimmungskampagne sichtlich zurückgehalten.

## 12.1.8 Fazit

### *12.1.8.1 Policy-Wandel und Vetopositionen*

Während die Regierung in diesem Fall nicht als Vetospieler in Erscheinung tritt, ist das Verfassungsgericht in den Fragen des geänderten Gesetzes zum Schwangerschaftsabbruch als Vetospieler absorbiert: Das Gesetz liegt im *Winset* der Positionen des Verfassungsgerichts.

Die Parlamentsmehrheit als interner Vetospieler ist durch alle im Parlament vertretenen parteipolitischen Vetospieler unter Ausschluss des PR auf der einen und der DC sowie des MSI auf der anderen Seite geprägt. Die Regierung hatte in dem Fall keine Mehrheit und ist entsprechend als Vetospieler ausgeschlossen, der Regierung gelingt es nicht, eine Vetoposition zu beziehen, was sich wohl auch der inneren Zerrissenheit der DC in dieser Frage verdankt. Andererseits tritt der Staatspräsident als Vetospieler in Erscheinung, da durch die Auflösung des Parlamentes eine Kontrollentscheidung zu Gunsten eines weit liberaleren als des später beschlossenen Gesetzes und damit die Veränderung des *Status Quo* verhindert wurde. Die Kirche kann sich nicht als Vetospieler im Prozess etablieren. Dennoch kann die Kirche faktisch die Effektivität des Gesetzes begrenzen, indem sie Einfluss auf die Angehörigen des Gesundheitssystems ausübt – mit dem Effekt, dass die Zahl der illegalen Abtreibungen hoch bleibt. Erst mit dem gescheiterten Referendum sank die Zahl der Abtreibungen.[1283]

### *12.1.8.2 Kontrollwirkung:*

Auch in diesem Fall kann von einer effektiven Kontrolle durch das Referendum ausgegangen werden. Der Diskussionsprozess dürfte es ermöglicht haben, dass der Medianwähler seine echten Präferenzen im Abstimmungsprozess aufdecken konnte. Anders als in Irland bestand die Möglichkeit zwischen umfassender Ablehnung der Abtreibung, umfassender Wahlmöglichkeit der betroffenen Frauen und einer vermittelnden Position zu entscheiden. Dadurch dürfte die Entscheidung näher an der tatsächlichen Präferenz des Medianwählers liegen, als dies in Irland möglich gewesen ist. Im Endeffekt handelt es sich um eine vermittelnde Position, da das beibehaltene Gesetz eine Position zwischen den Extrempositionen formuliert, wobei die Position der radikalen Abtreibungsliberalisierung deutlich weniger Zustimmung erhält als das umfassende Abtreibungsverbot.

---

1282 „Eine Abreibung für die Gegner der Abtreibung", in: *SZ* vom 19.5.1981, S. 4.

1283 „Goldene Löffel", in: *DER SPIEGEL* vom 04.05.1981, 19/1981, S.148-149.

## 12.2 Exkurs: Weitere italienische Referenden zu Wertefragen

Neben den Referenden zur Scheidung und zum Abtreibungsrecht lassen sich weitere Referendumsvorlagen identifizieren, die den Säkularisierungsprozess widerspiegeln, für die es jedoch keine Entsprechung in Irland gibt.

Am 12. und 13. Juni 2005 wurden 44 Mio. Italiener aufgerufen über vier Passagen von dem im Februar 2004 verabschiedeten Gesetz über die künstliche Befruchtung abzustimmen: die Aufhebung der Beschränkung der Forschung an Embroyonen, die Aufhebung der Beschränkungen von Embryoeinpflanzungen, die Aufhebung der Beschränkungen von Embryoeinpflanzungen und der Anerkennung des Embryos als Mitbeteiligtem sowie die Aufhebung des Verbots der heterologen Befruchtungen.[1284]

In allen vier Fällen wurde das erforderliche Quorum von 50% nicht erreicht. Es bleibt ungeklärt, ob die wiederholten Boykottaufrufe der katholischen Kirche fruchteten[1285] oder ob die allgemeine Gleichgültigkeit triumphierte, da die Fragen sehr spezifisch und mit Fachtermini gespickt waren.

Das Gesetz gegen die In-vitro-Fertilisation (IvF) galt als wenig liberal: Die assistierte Reproduktion ist nur heterosexuellen Paaren vorbehalten (d.h. für alleinstehende Frauen oder Frauen über 50 und lesbische Paare bleibt diese untersagt und Leihmutterschaften sind ebenfalls nicht erlaubt), das Material für die Befruchtung mit Ei- oder Samenzellen muss von den Antragstellenden stammen, nicht mehr als drei Eizellen dürfen im Reagenzglas befruchtet werden, wobei die Untersuchung auf Gendefekte untersagt bleibt und das Einfrieren von Embryonen auf Vorrat ebenso verboten ist.

---

1284 *Eliminare i limiti alla ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni, eliminare l´obbligo di trasferimento di tre embrioni, cancellare i diritti del concepito e divieto di fecondazione eterologa.* Zu der dazu vorausgehenden Debatte, siehe: Ivone, Vitulia: Die Präimplantationsdiagnostik in der aktuellen Debatte der italienischen Rechtsprechung, in: Röthel, Anne (Hrsg.): Europäische Einflüsse auf den deutsch-italienischen Rechtsverkehr. Heidelberg/Hamburg 2013 (C. F. Müller Wissenschaft, 25), S. 145–162.

1285 Papst Benedikt XVI, die Bischöfe und allen voran der konservative Kardinal Camillo Ruini, damaliger Vorsitzender der italienischen Bischofskonferenz, hatten zur Stimmenthaltung aufgerufen, schließlich könne über das menschliche Leben nicht abgestimmt werden. Die Präsidenten des Senats und der Abgeordnetenkammer, Marcello Pera (FI) und Pierferdinando Casini (UDC), bekannten sich auch öffentlich zur Stimmenthaltung. Außenminister Gianfranco Fini (AN) hingegen verurteilte aufs Schärfste den Aufruf zur Stimmenthaltung, weil ein Boykottaufruf die Wähler nicht zur Verantwortung erziehen würde und pädagogisch sehr fragwürdig sei. Seine eigene Partei, die *Alleanza Nazionale*, forderte daraufhin seinen Rücktritt. Ministerpräsident Berlusconi (FI) ging nicht zur Abstimmung mit der Begründung, die Materie sei zu komplex. Dafür, umso demonstrativer, gingen seine Ehefrau Veronica Lario und Präsident Carlo Azeglio Ciampi demonstrativ abstimmen. Gleichberechtigungsministerin Stefania Prestigiacomo (FI) rief zu einem massiven Urnengang auf. Sie empfand die Gesetzeslage als frauenfeindlich. Siehe: Ulrich, Stefan: „Die List des Don Camillo. Beim Bioethik-Referendum in Italien hat die katholische Kirche einen zweifelhaften Sieg errungen.“, in: *SZ* vom 14.6.2005, S. 4; „Veronica Lario alle urne da sola. ‚Mortificanti gli inviti ad astenersi'“, in: *La Repubblica.it* vom 14.6.2005 (URL:http://www.repubblica.it/2005/sezioni/politica/dossifeconda7/lar/lar.html, letzter Zugriff am 14.6.2005); „Quella legge va cambiata. Ora i cattolici riflettano“, in: *La Repubblica.it* vom 8.9.2004 (URL: www.repubblica.it/2004/a/sezioni/scienza_e_tecnologia/embrione/presticam/presticam.html, letzter Zugriff am 24.1.2005) und Göllner, Eva: Aktuelle strafrechtliche Fragestellungen zur Präimplantationsdiagnostik. Eine Darstellung der deutschen Rechtslage vor dem Hintergrund möglicher Alternativverfahren und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Italien, Berlin 2008 (Das Strafrecht vor neuen Herausforderungen, 19), S. 152.

Als Sieger feierte sich die katholische Kirche,[1286] die alles auf das Verfehlen des Quorums gesetzt hatte.[1287] Zwar hatte die Kirche schon in der Vergangenheit mobilisiert, war aber nie derart massiv und bestimmend aufgetreten. Der Ausgang des Referendums wurde als *„triumphale Rückkehr des Katholizismus in die Politik"*[1288] gedeutet. Mit der Konsequenz, dass *„während früher die vatikanischen Direktiven allenfalls gefiltert im Parteiapparat ankamen, so kann der derzeitige Papst als verbliebene ideologische Bastion seine Vorstellungen viel direkter durchsetzen"*.[1289] Damit hatte der Vatikan nach den Referenden zur Ehescheidung (1974) und zur Abtreibung (1981) den ersten Sieg davon getragen.

Verlierer hingegen waren der libertäre *Partito Radicale* (PR) und die Frauenverbände. Der PR, der insgesamt fünf Vorlagen eingereicht hatte, bezweckte die komplette Abrogation des Gesetzes Nr. 40/2004 (Bioethik-Gesetz zur künstlichen Befruchtung).[1290]

Die *Corte Costituzionale* ließ aber die nur vier Vorlagen über die parzielle Abrogation zu[1291] mit der Begründung, die totale Abrogation des Gesetzes Nr. 40/2004 hätte den gesamten parlamentarischen *iter* wieder auf Null zurückgeführt und damit die Wiederaufnahme des Themas auf den Nimmerleinstag verschoben.[1292]

Ende Juli 2009 hatte die Arzneimittelbehörde AIFA (*Agenzia italiana del farmaco*) nach zweijährigen Beratungen die Abtreibungspille RU 486 genehmigt.[1293] Auf Drängen der katholischen Kirche bat der Senat (und mehrere Minister der Regierung Berlusconi) das zuständige Institut auf erneuter Überprü-

---

1286 „Ruini festeggia la vittoria. ‚Italiani, popolo maturo'", in: *la Repubblica.it* vom 13.6.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda6/rearui/rearui.html, letzter Zugriff am 14.6.2005); Ulrich, Stefan: „Die List des Don Camillo. Beim Bioethik-Referendum in Italien hat die katholische Kirche einen zweifelhaften Sieg errungen.", in: *SZ* vom 14.6.2005, S. 4; „Le ragioni del naufragio laico", in: *La Repubblica.it* vom 14.6.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda7/commaur/commaur.html, letzter Zugriff am 14.6.2005) und „Le ragioni del naufragio laico", in: *La Repubblica.it* vom 14.6.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda7/commaur/commaur.html, letzter Zugriff am 14.6.2005).

1287 Siehe dazu auch: „Referendum zu Bioethik spaltet Kirche und Wähler in Italien. Benedikt XVI. stößt Wertedebatte weiter an" in: *DIE WELT.de* vom 13.6.2005 (URL: http://www.welt.de/data/2005/06/11/730591.htnl, letzter Zugriff am 14.6.2005).

1288 „Mohammed löst Marx ab", in: *FAZ* vom 26.1.2004, S. 29.

1289 „Mohammed löst Marx ab", in: *FAZ* vom 26.1.2004, S. 29.

1290 Die Unterschriftensammlung wurde von den Radikalen und dem laizistischen Block aus der Mitte-Links-Fraktion (*Ds*, *Sdi*, Teile der *Margherita*, *Verdi*, *Pdci*, *Rifondazione*) und der *Casa delle Libertá* (*Nuovo PSI, PRI* und die Liberalen von *FI*) vorangetrieben. Am 20. September 2004 waren vier Millionen Unterschriften gesammelt worden, wobei 2,5 Millionen gereicht hätten. Die Promotoren des Referendums hatten auch gefordert, dass der Abstimmungstermin mit den Regionalwahlen zusammengelegt werde, um das Quorum auf jeden Fall zu erreichen. Die Regierung hatte sich in den Wochen vor der Zulässigkeitsprüfung (am 5.1.2005) bereits an der CC gewandt mit der Bitte um Rückweisung aller fünf Vorlagen. Siehe: „Fecondazione, é scontro tra governo e referendari", in: *La Repubblica.it* vom 19.9.2004 (URL: http://www.repubblica.it/2004/a/sezioni/scienza_e_tecnologia/embrione/fecoscontro/fecoscontro.html, letzter Zugriff am 24.1.2005); „Fecondazione, 4 milioni di firme. I Ds: pronti a cambiare la legge", in: *La Repubblica.it* vom 1.10.2004 (URL: http:77www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/milionifirme/milionifirme.html, letzter Zugriff am 24.1.2005) und „Fecondazione, il governo si costituisce contro il referendum", in: *La Repubblica.it* vom 5.1.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/scontrogoverno/scontrogoverno.html, letzter Zugriff am 24.1.2005).

1291 Für die Radikalen ein skandalöses Urteil, weil - so Pannella - die CC seit 20 Jahren die Vorschläge der Radikalen abschmettere, siehe: „Radicali e referendum: `Grande mobilitazione´", in: *Corriere della Sera* vom 14.1.2005 (URL: http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2005/01_Gennaio/14/Radicali.shtml, letzter Zugriff am 24.1.2005) und „Fecondazione, per la Consulta ammissibili 4 quesiti su 5", in: *La Repubblica.it* vom 13.1.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/sentecorte/sentecorte.html, letzter Zugriff am 24.1.2005).

1292 Scalfari, Eugenio: „La lunga battaglia intorno all'embrione", in: *La Repubblica.it* vom 16.1.2005 (URL: http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/battembr/battembr.html, letzter Zugriff am 24.1.2005).

1293 Das Zulassungsgesuch wurde am 10. November 2007, d.h. während der Regierung Prodi (PD), eingereicht.

fung der Zulassung. Im Dezember 2009 autorisierte die AIFA schließlich offiziell die Vermarktung des Präparats.[1294]

Die verschreibungspflichtige Abtreibungspille RU 486 (bekannt unter den Handelsname „Mifegyne“), die Frauen in den ersten sieben Schwangerschaftswochen eine Alternative zum chirurgischen Eingriff beim Schwangerschaftsabbruch bietet, sollte jedoch vorerst nur in Krankenhäusern verwendet und nur im Rahmen eines stationären Klinikaufenthalts verabreicht werden.[1295] Die Kirche droht nach wie vor mit Exkommunikation der Anwender.[1296]

## 12.3 Die irische Abtreibungsdebatte

Im November 2012 wurde in Galway einer indischen Zahnärztin, Savita Halappanavar, trotz drohender Fehlgeburt eine Abtreibung verweigert.[1297] Die 31jährige, die bereits in der 17. Schwangerschaftswoche war, wurde von ihrem Mann in das Galway'sche Universitätsklinikum gebracht, weil sie über starke Rückenschmerzen klagte. Die Ärzte diagnostizierten eine beginnende Fehlgeburt, weigerten sich aber, trotz der wiederholten Bitten der Mutter, den Fötus operativ zu entfernen, weil noch dessen Herzschlag wahrnehmbar war. Den Angaben des Ehemannes zufolge sollen die Ärzte die verwehrte Abtreibung damit begründet haben, Irland sei ein katholisches Land.[1298] Auf die Begründung der Ablehnung, wies die schwangere Patientin auf die Rechtslage hin und erwiderte, sie sei eine Hindu, also weder Irin noch katholisch. Der Frau gelang es aber nicht, die Ärzte zu überzeugen. Erst als kein Lebenszeichen des Ungeborenen mehr wahrnehmbar war, nahmen die Ärzte den Eingriff vor.

Die Patientin starb wenige Tage später an den Folgen einer Blutvergiftung.

Ein trauriger Fall, der die Abtreibungsdebatte in Irland neu entflammte und den Legalisierungs-Befürwortern neue Argumente lieferte. Da nach einer Gesetzesänderung im Jahre 2009 die Ärzte verpflichtet sind, abzuwägen, ob das Leben der Mutter tatsächlich in Gefahr ist, liegt eine solche Entscheidung im persönlichen Ermessen der Mediziner selbst. Obwohl der *Taoiseach* Enda Kelly (FG) vor dem Ab-

---

1294 „Italien. Abtreibungspille entzweit Italien“, in: *Die Presse* vom 3.8.2009 (URL: http://diepresse.com/home/panorama/welt/500240/Italien_Abtreibungspille-entzweit-Italien, letzter Abruf am 23.6.2013); „Pille RU 486 in Italien endgültig zugelassen“, in: *Der Standard* vom 10.12.2009 (URL: http://diestandard.at/1259281569181/Pille-RU-486-in-Italien-endgueltig-zugelassen, letzter Abruf am 24.6.2013) und „Ru486, via libera dall'Aifa. La pillola abortiva in Italia“, in: *LaRepubblica.it* vom 30.7.2009 (URL: http://www.repubblica.it/2009/07/sezioni/cronaca/pillola-discordia/pillola-via-libera/pillola-via-libera.html, letzter Abruf am 24.6.2013).

1295 Da die Regierung nur Richtlinien für den Gesundheitsbereich formulieren kann, entscheiden die 20 italienischen Regionen über die Ausführungsbestimmungen.

1296 „Italien erlaubt Abtreibungspille. Vatikan droht mit Exkommunikation. ‚Ermutigung zur Abtreibung'“, in: *DomRadio* vom 31.07.2009 (URL: http://www.domradio.de/nachrichten/2009-07-31/italien-erlaubt-abtreibungspille-vatikan-droht-mit-exkommunikation, letzter Abruf am 24.6.2013).

1297 Jakat, Lena: Ärztin stirbt nach verwehrter Abtreibung, in: *Sueddeutsche.de* vom 14.11.2012 (URL: http://www.sueddeutsche.de/panorama/irland-aerztin-stirbt-nach-verwehrter-abtreibung-1.1523414, letzter Abruf am 15.11.2012), „An avoidable tragedy?“, in: *IrishTimes.com* vom 15.11.2012 (URL: http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2012/1115/1224326605995.html, letzter Abruf am 15.11.2012) und „Irland: Frau stirbt nach abgelehnter Abtreibung. Obwohl sie an starken Schmerzen litt und der Fötus keine Überlebenschance hatte, untersagten die irischen Ärzte eine Abtreibung“, in: *DiePresse.com* vom 14.11.2012. (URL: http://diepresse.com/home/panorama/welt/1312650/Irland_Frau-stirbt-nach-abgelehnter-Abtreibung, zuletzt geprüft am 15.11.2012).

1298 Ein Vorwurf, der noch Monate später vehement abgestritten wurde, siehe: Cullen, Paul/Holland, Kitty: Consultant to deny key elements of claims made by Savita Halappanavar’s husband, in: *IrishTimes.com* vom 9.4.2013 (URL: http://www.irishtimes.com/news/health/consultant-to-deny-key-elements-of-claims-made-by-savita-halappanavar-s-husband-1.1353363?mode=print&ot=example.AjaxPageLayout.ot, letzter Abruf am 9.4.2013).

schluss der Untersuchungen[1299] noch kein Kommentar verlauten lassen wollte, drängte der Juniorpartner seiner Koalition, die *Labour Party*, dazu, die strikten Abtreibungsgesetze zu lockern, zumal der Abtreibungstourismus in Irland keine Seltenheit und sogar in der Bevölkerung breit akzeptiert ist.

Seit 1983 sind Abtreibungen auf dem Inselstaat zwar noch immer verboten, aber nur dann straffrei, wenn das Leben der werdenden Mutter akut gefährdet ist oder wenn durch das Kind die psychische und körperliche Gesundheit der Mutter beeinträchtigt werden könnte. Selbstverständlich liegt eine solche Abwägung im Ermessungsspielraum der behandelnden Ärzte. Daher erscheint es wenig verwunderlich, dass im Falle der verstorbenen Savita Halappanavar die irischen Liberalisierungsgegner diese Tragödie auf das individuelle Versagen der Mediziner schoben.

Nach der ersten Verfassungsänderung (1983) wurden noch vier weitere Versuche unternommen, den Wortlaut des 8. *Amendments* zu präzisieren: 1992 und 2002 scheiterten jeweils die Referenden zur Verschärfung des Textes, 1992 hingegen waren zwei Referenden zur Stärkung der Rechte der Mutter auf Abtreibung erfolgreich.

Für die irische Verfassung sind das Leben einer schwangeren Frau und das Leben ihres ungeborenen Kindes gleichwertig. Legale Schwangerschaftsabbrüche können folglich nicht vorgenommen werden, nicht einmal im Falle von Vergewaltigung und Inzest. Das heißt, diese müssen entweder verbotenerweise auf der Insel – unter Strafandrohung für Mutter und Arzt – oder im benachbarten England stattfinden. Mehrfach wurde der Versuch unternommen, diese Praxis aus der Illegalität zu holen und daraus ein Recht zu machen, indem man diese in Gesetze umwandeln wollte. Die Legalisierung hätte lediglich ein Zustand gebilligt, der ohnehin praktiziert wurde.[1300]

Irland hat europaweit die restriktivste Regelung in Sachen Schwangerschaftsgesetzgebung. Diesen Primat, den sich der streng katholische Inselstaat übrigens wieder mit Malta teilt, ließ er sich sogar vertraglich durch eine Nicht-Einmischungsklausel von Brüssel kurz vor der Maastrichter Vertragsunterzeichnung (1992) zusichern. Das blieb nicht ohne Folgen: 2009 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das irische Abtreibungsverbot und ermahnte die irische Regierung, die entsprechende Gesetzgebung zu überarbeiten. Im April 2012 schmetterte das Parlament in Dublin einen Antrag der Sozialistischen Partei ab, der einen Eingriff zumindest bei Risikoschwangerschaften erlauben sollte.

Ende April 2013 wagte die Koalitionsregierung aus *Fine Gael* und *Labour Party* einen erneuten Vorstoß für die Legitimation des Schwangerschaftsabbruchs: Bei akuter Lebensgefahr der Schwangeren obliege die Entscheidung zu dem Eingriff nur einem (dem behandelnden) Arzt, bei weniger akuter Gefahr zwei Ärzten und bei Suizidgefähr drei Ärzten, wovon einer *„ein auf pränatale Medizin spezialisierter Gynäkologe“* sein muss. *„Davon gibt es nur drei in Irland.“*[1301] Die Gesetzesvorlage, die eigent-

---

1299 Die elfköpfige Jury in Galway befand, dass es bei der medizinischen Behandlung durchaus systematische Mängel gab, dennoch sollen diese nicht den Tod der Patientin verursacht haben, siehe: Klimke, Barbara: Schwanger bis zum Exitus, in: *Frankfurter Rundschau* vom 22.4.2013 (URL: http://www.fr-online.de/politik/abtreibung-in-irland-schwanger-bis-zum-exitus,1472596,22544786.html, letzter Abruf am 21.5.2013).

1300 Diese stillschweigende Übereinkunft, über die schließlich jeder Bescheid wusste, wurde auch von der bürgerlichen Scheinheiligkeit gedeckt, um Skandale zu vermeiden. „Gefallene“ Mädchen gab es nämlich auch unter den *Bourgeoise* zu verzeichnen.

1301 Sotscheck, Ralf: Abtreibung in Irland. Das Verbot bleibt bestehen, in: *taz.de* vom 1.5.2013 (URL: http://www.taz.de/Abtreibung-in-Irland/!115523/, letzter Abruf am 22.5.2013).

lich das seit 1983 in der Verfassung verankerte Abtreibungsverbot bestätigt, soll noch vor der Sommerpause verabschiedet werden.[1302]

Im Folgenden werden die zwei Referenden zum Schutz des ungeborenen Lebens in den Jahren 1983 und 1993 sowie das Abtreibungsreferendum von 2002 behandelt.

### 12.3.1 Referendum 1983 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf

Seit 1861 waren Abtreibungen in Irland unter allen Umständen illegal. Grundlage dieses Verbots bildeten die Sections 58 und 59 des *„Offences against the Persons Act“* (1861), das als Entscheidungsparameter galt. Der *„Offences against the Persons Act“* (1861) besagt, dass jedermann *"performing, attempting and or assisting in an abortion is liable to penal servitude for life"*.[1303] Praktisch wurden sowohl diejenigen bestraft, die an sich den Versuch unternahmen eine Fehlgeburt herbeizuführen als auch diejenigen, die die Herbeiführung einer Fehlgeburt unterstützten. Das Strafmaß bewegte sich zwischen einer Strafgefangenschaft von zwei bis drei Jahren inklusive Strafarbeit oder Unterbringung in Einzelhaft.[1304]

Die Verfassung von 1922 traf über das Thema Abtreibung keine Aussage und auch die Version von 1937 enthielt sich eines klaren Standpunktes. Abtreibungen wurden nicht nur nicht offiziell vorgenommen, sie wurden sogar tabuisiert. Das ging so weit, dass englische Zeitschriften Informationen zum Thema schwärzen mussten, wenn sie in Irland vertrieben werden wollten.[1305] In Großbritannien hingegen konnten zu jener Zeit Abtreibungen vorgenommen werden, sofern das Leben der werdenden Mutter beeinträchtigt war.[1306]

Praktiziert wurden Abtreibungen in Irland vor 1967 nur heimlich. Zwischen 1926 und 1974 wurden 58 Strafverfolgungen registriert. Nur ein Fall wurde medienwirksam: Die Hebamme Mamie Cadden wurde 1956 zum Tode durch den Strick verurteilt, weil sie eine Abtreibung an einer im fünften Monat schwangere Frau vorgenommen hatte, die dabei verstarb.[1307] Mit der Implementierung des britischen *Abortion Act* im Jahre 1967 nahmen die illegalen Abtreibungen in Irland zwar ab, dafür begann ein massiver Abtreibungstourismus ins Mutterland.[1308]

---

1302 „Abortion legislation to go before Cabinet next week. Government hopeful new law will be enacted before the summer recess“, in: *IrishTimes.com* vom 23.4.2013 (URL: http://www.irishtimes.com/news/politics/abortion-legislation-to-go-before-cabinet-next-week-1.1369657, letzter Abruf am 28.5.2013).

1303 Siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 143f.

1304 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 144.

1305 Vgl. Tieger, Manfred P.: Irland. Die grüne Insel mit praktischen Hinweisen für Touristen und „Auswanderer", München [2]1991 (Beck'sche Reihe Aktuelle Länderkunden, 801), S. 103.

1306 Die britische *Abortion Act* aus dem Jahre 1967 galt und gilt ausdrücklich nicht für Nordirland. Siehe: *Department of Health, Social Services and Public Safety* (DHSSPS) (Hrsg.): Guidance on the Termination of Pregnancy. The Law and Clinical Practice in Northern Ireland. The Department of Health, Social Services and Public Safety’s Consultation Paper on the Termination of Pregnancy, Belfast 2008.

1307 Ihre Patientin, Helen O'Reilly, starb dabei an einer Embolie. Cadden deponierte den leblosen Körper in der *Hume Street*, wo sie ihre illegale Praxis betrieb. Da es sich nicht um ihren ersten Todesfall handelte, wurde sie alsbald als Täterin enttarnt und vor Gericht gestellt. Caddens Verurteilung wurde in lebenslänglicher Haft umgewandelt, weil sie keinen vorsätzlichen Mord begangen hatte. Ihre Strafe saß sie in der Mountjoy Prison (Dublin) ab, bis sie in einer psychiatrischen Strafanstalt in Dundrum (ebenfalls in Dublin) übersiedelt wurde, wo sie 1959 einem Herzanfall erlag.

1308 Vor 1967 stand das ungeborene Leben unter dem Schutz des britischen Gesetzes: 1938 beendete der Gynäkologe Aleck Bourne die Schwangerschaft einer 14-jährigen, die Opfer einer Gruppenvergewaltigung seitens fünf Soldaten gewesen war. Der Arzt wurde freigesprochen, weil nach Ansicht des Richters, *Mr. Justice* Malcolm Macnaghten, und der Jury, die Fortführung der Schwangerschaft erhebliche (physische bzw. psychische) Schäden für die Mutter hätte verursachen können. [R v Bourne [1938] 3 All ER 615]. *„...if the doctor is of the opinion, on reasonable grounds and with adequate*

Anfang der 1980er Jahre befürchtete die katholische Kirche (und mit ihr die *Knights of Saint Columbanus*,[1309] die *Responsible Society*, die *Family Solidarity* sowie die *Society for the Protection of the Unborn Child* (SPUC)), dass die Gesetzgebung durch zukünftige Regierungen (oder Regierungskoalitionen) angesichts der sich wandelnden Gesellschaft[1310] permissiver werden könnte.[1311] So begann 1981 die unter dem Eindruck der amerikanischen Grundsatzentscheidung „Roe vs. Wade"[1312] entstandene Anti-Abtreibungskampagne *Pro-Life Amendment Campaign* (PLAC) auch in Irland, Druck auf die Parteien auszuüben, damit die Illegalität der Abtreibungspraxis, die bislang nur einfachgesetzlich geregelt war, in der Verfassung verankert werde. Sie befürchtete nämlich, der *Supreme Court* könne in der bestehenden Version der Verfassung ein Recht auf Abtreibung sehen, und erhoffte sich dadurch, auch in ferner Zukunft eine Liberalisierung derselbigen zu verbannen.[1313] Aber, im Gegensatz zu Italien, wo es um die Frage für die Verschärfung der Abtreibungsgesetzgebung bzw. gegen ihre Liberalisierung ging (1981), stand in Irland nie außer Frage, dass Abtreibungen jemals ausgeübt werden sollten.

---

*knowledge, that the probable consequence of the continuance of the pregnancy will be to make the woman a physical or mental wreck, the jury are entitled to take the view that the doctor ... is operating for the purpose of preserving the life of the mother."*, siehe: „Historical attitudes to abortion", in: *BBC-Ethics guide* vom 1.6.2013 (URL: http://www.bbc.co.uk/ethics/abortion/legal/history_1.shtml, letzter Abruf am 2.6.2013).
Jahre später (1966), als der *Medical Termination of Pregnancy Bill* (der spätere *Abortion Act*) im Parlament diskutiert wurde, gründete Bourne die *Society for the Protection of Unborn Children* (SPUC), weil er befürchtete, dass sein (Präzedenz)fall für die Legalisierung der Abtreibung instrumentalisiert werden könnte, vgl. deren Homepage unter http://www.spuc.org.uk/about/history (letzter Abruf am 2.6.2013).

1309 Zu den Mitgliedern dieses 1915 gegründeten Geheimbundes gehörte auch – sehr zum Unmut Éamon de Valeras - der zweite irische Präsident und Mitbegründer der *Fianna Fáil* Seán T. O'Kelly (1945–1959), siehe: McCormack, William J.: The Blackwell companion to modern Irish culture, Oxford 2001, S. 524, zitiert bei Nugent, Brian: In Defence of Conspiracy Theories: With examples from Irish and International History and Politics, Oldcastle 2008, S. 173, FN 12.

1310 Zeitgleich erfasste eine neue Migrationswelle das Land. Aber auch Rückwanderer, denen das eigene Land fremd geworden war, veränderten das Bild der grünen Insel. Die Insulaner waren nach wie vor konservativ, aber - zumindest nach Angaben des *„Irish Report of the European Value Systems Study"* aus dem Jahre 1984 - durchaus offener und toleranter gegenüber Scheidung, Abtreibung und Euthanasie, siehe: Spreng, Jennifer E.: Abortion and divorce law in Ireland, Jefferson, N.C./London 2004, S. 83.
Bereits in den 1970er Jahren hatten Kampagnen die Legalisierung von Verhütungsmitteln initiiert, die gesetzlich seit 1935 verboten waren. Diese kulminierten 1979 in dem Erlass eines Familienplanungsgesetzes, dass zumindest an verheiratete Ehepaare den Verkauf von Präservativen gestattete, siehe: Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 79f.

1311 Neben der Entscheidung *R. vs. Bourne* (1938) setzte der Fall *Mc Gee* [*Mc Gee vs. Attorney General*, 1973] das Thema Abtreibung erneut auf die politische Agenda. Dieser hatte die Gewissensfreiheit, die Unantastbarkeit der Privatsphäre und die privatautonome Verwendung von Verhütungsmittel zum Gegenstand. Im Einzelnen ging es darum, dass ein Ehepaar, *Mc Gee*, ihr Recht auf Privatsphäre in der Ehe gewährleistet sehen wollte, was auch den Gebrauch von Verhütungsmittel implizierte. Kontrazeptiva waren durch das *Criminal Law Amendment Act* (1935) verboten worden, weil man befürchtete, dass die heimliche Verwendung von Verhütungsmitteln eine kinderlose Gesellschaft schaffen würde und entsprechend die Altersarmut verstärken könnte. Der *Supreme Court* erklärte die Passage im Strafgesetzbuch für verfassungswidrig, welche die Einfuhr von Verhütungsmitteln verbot und erlaubte, Kontrazeptiva zum eigenen Verbrauch zu importieren, unterstrich aber gleichzeitig das Recht auf eheliche Privatsphäre, die dem Ehegatten freie Hand über die Verwendung von Verhütungsmitteln in der Ehe einräumte. Die McGees, die von Mary Robinson vertreten wurden, beriefen sich auf Art. 41 ir. Verf. und bekamen Recht.

1312 Dem vom Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten gefällten Grundsatzurteil *„Jane Roe, et al. v. Henry Wade, District Attorney of Dallas County"* (1973) zufolge ist der Schwangerschaftsabbruch ein Grundrecht. Demnach verletzten die damals bestehenden Gesetze (d. h. sowohl die des Bundesstaates Texas als auch jene der US-Bundesregierung) das Recht auf Privatsphäre und den 14. Zusatzartikel der Verfassung, der die Rechtssicherheit postuliert. Die Entscheidung zu dieser Sammelklage im Namen schwangerer Frauen gegen das Abtreibungsverbot des Bundesstaates Texas (vertreten durch den Bezirksstaatsanwalt Henry Wade) schrieb Geschichte. Norma McCorvey, die unter dem Pseudonym „Jane Roe" ihr Recht auf Schwangerschaftsabbruch einklagte, *„quälte sich durch alle Instanzen, bis er* [ihr Fall] *schließlich vor dem Obersten US-Gerichtshof landete. Da hatte McCorvey das Kind längst."*, siehe: Pitzke, Marc: Abtreibungsdebatte in den USA. Die Hexenjagd geht wieder los, in: *Spiegel Online* vom 9.2.2012 (URL: http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/abtreibungsdebatte-in-den-usa-die-hexenjagd-geht-wieder-los-a-814036.html, letzter Abruf am 24.5.2013).

1313 Die *Pro-Life*-Bewegung, angeführt von Professor William Binchy, Professor John Bonnar und Senator Des Hanafin, forderte, dass das Leben der Mutter und das des Embryos unter den gleichen Schutz gestellt werden sollten.

Die Pro-Life-Bewegung (PLAC) hatte sich vorgenommen, binnen kürzester Zeit genügend Unterschriften zu sammeln, so dass ihr Vorhaben nicht mehr ignoriert werden konnte.[1314] Schon einen Monat nach ihrer Gründung (kurz vor der Unterhauswahl 1981) gelang es der Kampagne die Unterstützung der Führungsakteure von den Volksparteien *Fianna Fáil* und *Fine Gael* zu gewinnen,[1315] welche ihr ein Referendum zum Thema nach abgehaltenen Parlamentswahlen zusicherten. FitzGerald (FG) und Haughey (FF) befürchteten nämlich, die bevorstehenden Wahlen zu verlieren, wenn sie ein derart brisantes Thema, das obendrein hoch emotional geführt wurde, in ihren Wahlkampf hätten einfließen lassen.
1982 fanden dann zwei Parlamentswahlen statt (18. Februar und 24. November),[1316] so dass ein Abtreibungsreferendum zunächst verschoben werden musste. Nach den Wahlen im November 1982, bei der *Fine Gael* und *Labour Party* siegreich hervorgingen, weigerte sich ausgerechnet *Fine Gael* das gegebene Wort zu halten.
Anfangs unterstützte FitzGerald (FG) noch die von *Fianna Fáil* vorgeschlagenen Formulierung des *Amendments* (*"The State acknowledges the right to life of the unborn and, with due regard to the equal right to life of the mother, guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable by its laws to defend and vindicate that right."*),[1317] als aber der Generalstaatsanwalt Peter Sutherland[1318] auf die juristische Uneindeutigkeit des Terminus *„unborn“* hinwies, der eine Abtreibung in einem frühen Entwicklungsstadium der Schwangerschaft gerechtfertigt hätte, und die *Labour Party* auch noch ihre Unterstützung entzog, brachte *Fine Gael* einen neuen, enger gefassten Formulierungsvorschlag ein: *"Nothing in the Constitution shall be invoked to invalidate or to deprive of force or effect a provision of a law on the grounds that it prohibits abortion."*[1319]
Obwohl der *Fianna Fáil*-Formulierungsvorschlag sogar mehr von der ursprünglich geforderten Fassung der *Pro-Life Amendment Campaign* abwich und implizierte, dass bei gleichen Schutz des Lebens von Mutter und Kind auch im Falle von Vergewaltigung, ektopischer Schwangerschaft oder eines Gebärmutterhalskrebses (Gründe, die selbst die katholische Kirche schon damals als Rechtfertigung für den

---

1314 Butler, David/Ranney, Austin: Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy, Washington D.C. 1994, S. 82.

1315 Charles Haughey (FF) und Garret FitzGerald (FG) gaben ihr Wort. Michael O'Leary, Leader der *Labour Party* unterstützte das Vorhaben nicht.

1316 Im späten 1982 hatte die noch regierende *Fianna Fáil* einen ersten Formulierungsvorschlag für das *Anti-Abortion Amendment* im *Dáil* eingebracht. Allerdings warnte der damalige Generalstaatsanwalt, Patrick Connolly davor, dass ein *„Pro-Life“-Amendment* im Zweifel zu Lasten der werdenden Mutter ausgelegt werden könnte. Am 16. August 1982 musste Connolly seinen Posten räumen, weil er den Zweifachmörder Malcolm Macarthur Unterschlupf in seiner Wohnung gewährt hatte (GUBU-Affäre, nach den von Charles Haughey (FF) dafür benutzten Worten *„Grotesque, Unbelievable, Bizarre, Unprecedented“*). Sein Amtsnachfolger, John L. Murray, erarbeitete daraufhin einen Monat später eine Liste mit möglichen Formulierungen für das *Amendment*, siehe: Humphreys, Joe: Abortion referendum wording was seen as ‚time bomb', in: *Irish Times* vom 28.12.2012 (URL: http://www.irishtimes.com/news/abortion-referendum-wording-was-seen-as-time-bomb-1.5097, letzter Abruf am 27.5.2013).

1317 Busteed, M. A.: Voting Behaviour in the Republic of Ireland. A Geographical Perspective, Oxford 1990, S. 180f. und O'Carroll, J.P.: Bishops. Knights - and Pawns? Traditional Thought and the Irish Abortion Referendum Debate of 1983, in: *Irish Political Studies*, 6/1991, S. 53-71, hier: S. 55.

1318 Peter Denis Sutherland war von 1981 bis Anfang 1982 und von Dezember 1982 bis 1984, jeweils unter FitzGerald (FG), *„Attorney General“* des Landes. Nach verschiedenen Stationen als EU-Kommissar, GATT- und WHO-Generaldirektor sowie Investmentbank-Vorsitzender (*Goldman Sachs*) ist er derzeit Berater des irischen Staatspräsidenten Enda Kenny (FG).

1319 Kelleher, Jason: Referendum 1983: Restriction of Abortion (URL: http://irishpoliticalmaps.blogspot.de/2012/08/referendum-1983-restriction-of-abortion.html, zuletzt abgerufen am 04.06.2013).

Abbruch einer Schwangerschaft billigte), das Leben des Kindes Vorrang hatte,[1320] passierte am Ende gerade dieser (weniger negativ klingende *Fianna Fáil*-)Vorschlag das Parlament (*Eighth Amendment to the Constitution Bill*).[1321] Dieser textlicher Vorschlag wurde schließlich dem Volk zur Abstimmung am 7. September 1983 vorgelegt.

Die darauffolgende Referendumskampagne spaltete die Nation: Zwei Fraktionen standen sich währenddessen blockartig gegenüber. Dabei befürwortete keine der beiden die Liberalisierung der Abtreibung. Auf der einen Seiten stand die *Pro-life Amendment Campaign* (PLAC), unterstützt von *Fianna Fáil*, der Katholischen Kirche und teilweise von *Fine Gael*, auf der anderen schlugen sich die *Anti-Amendment Campaign* (AAC), *Sinn Féin,* die *Workers' Party*, die *Women's Right to Choose Campaign*, der *Irish Council of Churches* (ICC)[1322] sowie die Senatorin Mary Robinson (LP) und der *Taoiseach* selbst mit seinen Ministern.

Die *Pro-life Amendment Campaign* (PLAC), die das Referendum forciert hatte, richtete sich in erster Linie gegen die Legislative des Landes, die auf Druck von Interessengruppen hin möglicherweise eines Tages der Werteverkümmerung der Gesellschaft hätte nachgeben und sich darauf hätte eingelassen können, die Verfassung zu modernisieren,[1323] aber auch gegen die Scheidungsbefürworter, die in diesem Referendum ein Präzedenzfall für ihre Sache witterten.

Auch die Regierungskoalition verfolgte eigene Interessen: Sie unterstützte die Scheidungsgegner, die eine Verankerung des Scheidungsrechts in die Verfassung anstrebten (siehe oben: Fallbeispiel Scheidungsrecht). Eine Modernisierung der Verfassung hätte den Nordiren signalisiert, *„that the republic was not a confessional state."*[1324]

In einem seiner letzten Interviews räumte Garret FitzGerald (FG) ein, dass rückblickend dieses Referendum im Jahre 1983 einer seiner größten Fehler war.[1325]

---

1320 Butler, David/Ranney, Austin: Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy, Washington D.C. 1994, S. 83.

1321 Kelleher, Jason: Referendum 1983: Restriction of Abortion (URL: http://irishpoliticalmaps.blogspot.de/2012/08/referendum-1983-restriction-of-abortion.html, zuletzt abgerufen am 04.06.2013).

1322 Dieser Verbund bestand aus der *Church of Ireland*, der *Presbyterian Church in Ireland*, der *Religious Society of Friends (Quakers)*, der *Moravian Church in Ireland* und der Heilsarmee (*Salvation Army*). Diese waren zwar gegen *„indiscriminate abortion"*, waren aber der Auffassung, dass *"the State's regulation of abortion and other morals in the Republic should be a matter for legislation by the Oireachtas and not for definition by the constitution",* siehe: „1982. Irish Council of Churches opposed anti-abortion amendment. The group said the change to the constitution was legally unnecessary and socially unfair – as it placed the views of the Roman Catholic church above those of other denominations in Ireland", in: *The Daily Edge* vom 28.12.2012 (URL: http://www.dailyedge.ie/1982-irish-council-of-churches-opposed-anti-abortion-amendment-709821-Dec2012/, letzter Abruf am 7.6.2013).

1323 Gegen den Vorwurf beeinflussbar zu sein wehrten sich sowohl die *Supreme Court* als auch die Richter der *High Courts: „The courts refused to grant injunctions against the abortion and divorce referendums on the grounds that the people had the right to determine what should and should not be in the Constitution"*, in: *Roche vs Ireland umep.* H.C. 16 Juni 1983, zitiert nach: MacMillan, Gretchen: The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland, in: *Political Studies,* 1/1992, *S.* 67-78, hier: S. 72, FN 27.

1324 MacMillan, Gretchen: The Referendum, the Courts and Representative Democracy in Ireland, in: *Political Studies*, 1/1992, S. 67-78, hier: S. 72.

1325 Sheahan, Fionnan/Hand, Lise: 1980s abortion referendum was one of my biggest mistakes, Garret FitzGerald admitted, in: *Independent.ie* vom 17.12.2012 (URL: http://www.independent.ie/irish-news/1980s-abortion-referendum-was-one-of-my-biggest-mistakes-garret-fitzgerald-admitted-28948623.html, letzter Abruf am 7.3.2013).
*"I bear a share of responsibility for the debacle of the 1983 referendum"*, vgl.: Humphreys, Joe: Abortion referendum wording was seen as ‚time bomb', in: *Irish Times* vom 28.12.2012 (URL: http://www.irishtimes.com/news/abortion-referendum-wording-was-seen-as-time-bomb-1.5097, letzter Abruf am 27.5.2013).

Die Kampagne, die sich über mehrere Monate hinzog, wurde umso erbitterter, je näher der Abstimmungstermin rückte.[1326] PLAC warb mit plakativen Slogans wie *„Abortion kills babies – vote Yes“*, zog sich aber im Bezug auf den Eileen Flynn-Skandal ins Schweigen zurück, eine Lehrerin aus New Ross, die gekündigt wurde, weil sie von einem verheirateten Mann schwanger geworden war.[1327]

Gegen Ende der Referendumskampagne wurde die Einmischung der Kirche immer deutlicher. Ursprünglich tarnte sie ihre Äußerungen als Hinweis zum Abstimmungsverhalten, dann wurden diese immer deutlicher.

Die Schirmorganisation AAC hatte kaum Chancen, auf die Rechte der Frauen hinzuweisen, geschweige denn sich durchzusetzen, da sie von der Gegenseite als *„murder of babies“* hingestellt wurden. Die Anti-Amendment-Broschüre, die der Koalitionspartner *Workers' Party* herausgegeben hatte, erwähnte weder die Abtreibung noch die Frauen. Die öffentliche Debatte wurde von Anwälten und Ärzten dominiert, deren Sprachgebrauch für den Durchschnittsiren nicht zugänglich war.

Am 7. September 1983 sprachen sich 66,9% (= 841.233 Stimmen) für die Verfassungsänderung aus und 33,1% (= 416.136 Stimmen) dagegen aus. Die Beteiligung lag bei 53,67%.[1328] Das Referendum wurde nur in den fünf Wahlkreisen von FitzGerald (im Südosten Dublins) abgelehnt.[1329] Aber auch in anderen städtischen Wahlkreisen (in und um Dublin, in Cork North und South Central, Limerick East, Waterford und Galway West) war der Vorsprung der *Amendment*-Befürworter denkbar knapp. Auf dem Land siegte das Amendment hingegen mit fast 80% der Stimmen.

Im November 1983 wurde im Folge des positiv ausgegangenen Referendums die Verfassungsergänzung (8. Verfassungsänderung) als *Pro-Life-Amendment* zu Art. 40.3.3.1 hinzugefügt. Somit hatte die Abtreibungsdebatte eine Legitimation für das staatliche Handeln erhalten.[1330]

Eine weitere Konsequenz des Referendums war, dass das neue *Amendment* die Richtlinien für praktizierende Ärzte setzte. Die absichtliche Abtreibung galt demnach als Berufspflichtverletzung, aber die Tötung des Kindes als Kollateralschaden durfte hingenommen werden.[1331] Der neu eingefügte Verfassungszusatz wurde auch als Rechtfertigung herangezogen, zwei Beratungsstellen (*Open Door Counselling* und *Dublin Well Woman Center*) schließen zu lassen, die Reisevorbereitungen für abtreibungswillige Frauen trafen und Kontakt zu Kliniken im Ausland aufnahmen, welche Abtreibungen durchführten.[1332] Der *High Court* urteilte, dass auch das Informationsrecht für werdende Mütter über Abtrei-

---

1326 Die geführte Debatte hatte den Tenor von „Leben-oder-Tod“, siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 146.

1327 Sheehan, Maeve: Teacher who learned the hardest lesson, in: *Independent.ie* vom 14.9.2008 (URL: http://www.independent.ie/irish-news/teacher-who-learned-the-hardest-lesson-26476675.html, letzter Abruf am 7.6.2013).

1328 Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994, S. 80.

1329 Kennedy, Fiachra: Abortion Referendum 2002, in: *Irish Political Studies*, 1/2002, S. 114–128, hier: S. 115.

1330 Umgangssprachlich wird die Abtreibungsdebatte als *„slippery slope“* bezeichnet, *„der Gefahr einer unvorhersehbaren, gleichsam lawinenartigen Auslösung von Folgeproblemen […] an deren Erkennen und Milderung sowohl Staat und Kirche als soziale Verantwortungsträger beteiligt sein werden.“*, siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S.158.

1331 *„The deliberate and intentional destruction of the unborn is professional misconduct“* aus *„The Green Paper on Abortion“*, Kapitel 2 „The Legal Context“, zitiert nach Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 147, FN 415.

1332 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 147.

bungsmöglichkeiten im Ausland gegen Art. 40.3.3.1 ir. Verf. verstoße (Rechtssache *Open Door*, 1985).[1333]

Der Europäische Gerichtshof gab in der Sache *Open Door* der beklagten Beratungsgesellschaft recht, weil das irische Urteil unverhältnismäßig sei und gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung verstoße, angesichts der Tatsache, dass ausdrücklich kein Reiseverbot bestehe.[1334] Es blieb bei der Rüge, *„da die Europäische Menschenrechtskonvention nicht Teil des nationalen irischen Rechts ist."*[1335]

Nach dem Abtreibungsreferendum sorgten zwei weitere Gerichtsurteile wenige Jahre später (1988) für Aufsehen: *The Society for the Protection of the Unborn Children (Ireland) Ltd. vs. Coogan* sowie *The Society for the Protection of the Unborn Children (Ireland) Ltd. vs. Grogan*. Diarmuid Coogan und Stephen Grogan, beide Mitglieder einer Dubliner Studentenbewegung, hatten Informationsbroschüren verteilt, in denen britische Abtreibungskliniken aufgelistet waren. Obwohl die Studenten auf Meinungsfreiheit plädierten, wurde ihnen untersagt, die streitgegenständlichen Broschüren zu verteilen. Sie wurden mit einer einstweiligen Verfügung bestraft, weil - so die Begründung im Urteil - der Schutz auf Leben Vorrang vor dem Recht auf freie Meinungsäußerung hat.[1336] Die Rechtssache Grogan hatte nach europäischer Rechtsinterpretation kein Nachspiel.[1337] Das irische Verbot blieb unberührt, da die Informationsbroschüren von den britischen Abtreibungskliniken nicht in Auftrag gegeben wurden. Diese wussten nicht einmal etwas davon.

### 12.3.2 Referendum 1992 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf

Bei den Abstimmungsvorlagen des Jahres 1992 handelt es sich um Referenda für ein eingeschränktes Recht auf Abtreibung sowie für die Gewährleitung der Reise- und Informationsfreiheit

1992 trat jener Fall ein, wovor bereits 1983 FitzGerald (FG) und der damalige Generalstaatsanwalt Sutherland gewarnt hatten: der Fall X. Ein 14-jähriges Mädchen (dem der Platzhaltername „X" gegeben wurde), war von ihrem 41-jährigen Nachbarn (und Vater ihrer Schulfreundin) missbraucht worden und durch den Übergriff schwanger geworden. Sie wollte nach Großbritannien ausreisen, um das ungewollte Kind abzutreiben. Die Familie begleitete sie, erkundigte sich aber noch bei der *Garda Síochána*, ob die DNS des abgetriebenen Fötus den Vergewaltiger überführen könne, woraufhin die Behörden die Generalstaatsanwaltschaft informierte.[1338]

---

1333 *Attorney General (at the relation of The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd.) v. Open Door Counselling Ltd. und Dublin Well Woman Centre Ltd. [1988] I.R. 593, 600 (Ir. H. Ct.)*, zitiert nach: Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9/1998, S. 275–309, hier: S. 284.
Nach der *dicitura* von Brisbois steht Open Door für ein „national verbindlich ausgesprochenes Verbot der Informationsverbreitung", siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 152.

1334 Siehe: Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 148, FN 419 *„Open Door and Dublin Well-Woman v. Ireland 15 E.H.R.R. [1992], 244; NJW 1993, 773"* und Open Door and Dublin Well Woman gegen Irland v. 29.10.1992, Europ. Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), in: EuGRZ 1992, S. 484 ff.

1335 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 148.

1336 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 148.

1337 Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. gegen Grogan v. 04.10.1991, EuGH, in: EuGRZ 1992, S. 491 ff.

1338 Siehe dazu: *Attorney General v. X and Others*, ILRM (=*Irish Law Reports Monthly*) 401, [1992] 1 IR 1 vom 5.3.1992, Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9/1998, S. 275–309, hier: S. 285 und Jakat, Lena: Ärztin stirbt nach verwehrter Abtreibung, in: *Sueddeutsche.de* vom 14.11.2012 (URL: http://www.sueddeutsche.de/panorama/irland-aerztin-stirbt-nach-verwehrter-abtreibung-1.1523414, letzter Abruf am 15.11.2012).

Der *Attorney General* Harry Wheelan verweigerte per einstweiliger Verfügung der 14-jährigen den Zuständigkeitsbereich des Gerichts zu verlassen. Er berief sich auf Art. 40.3.3 ir. Verf. („Schutzauftrag für das ungeborene Leben") und erhielt Rückendeckung vom Richter des *High Court* Declan Costello. Das Mädchen befand sich zu dem Zeitpunkt schon mit ihren Eltern in London. Als X mit Suizid drohte, wurde ihr ein neunmonatiges Ausreiseverbot verhängt. Das Gericht argumentierte, dass X sich nicht in Lebensgefahr befinde, sondern dass die bestehende Lebensgefahr aus ihrem eigenen selbstzerstörerischen Verhalten resultiere. Das Mädchen und ihre Familie wurden vom Gericht zur Rückreise aufgefordert.[1339] Sie legten sofort Berufung ein.

Eine beispiellose Protestwelle erfasste das Land. Demonstranten hielten Schilder mit Aufschriften wie *„Let her go"*, *„Right to Choose"* und *„Ireland Defends Men's Right to Procreate by Rape"*.[1340] Die Presse prangerte die irische Bigotterie an. Selbst Klosterschüler aus Waterford und Cork[1341] zogen durch die Straßen. Umfragen ergaben, dass eine satte Mehrheit (66%) der Bevölkerung in Ausnahmefällen ein eingeschränktes Recht auf Abtreibung befürwortete.[1342]

Das erstinstanzliche Urteil wurde vom *Supreme Court* mehrheitlich gekippt (4:1).[1343] Die Richter befanden, dass Schwangerschaftsabbrüche dann genehmigt werden sollten, wenn ein *„reales und substantielles Risiko bestehe"*. Damit versuchten sie, das Lebensrecht der werdenden Mutter und das des ungeborenen Kindes zu vereinen oder zumindest gleichzusetzen. Am Ende gab es - nicht zum *amusement* der Kirche - dem Lebensrecht der (selbstmordgefährdeten) Mutter den Vorrang.

Die rechtstechnische Lücke zwischen dem Fall *Open Door* und dem *Fall X* wurde einfachgesetzlich durch ein Gesetz zur Regulierung von Informationen über im Ausland vorhandene Abtreibungsmöglichkeiten *(Regulation of Information (Services outside the State for Termination of Pregnancies) Bill 1995)* geschlossen.[1344]

Der Fall X wurde zur Belastungsprobe zwischen Staat und Kirche, denn der Staat, als ein sozialer Verantwortungsträger, und die Gerichte hätten ihre Kompetenzen überschritten. Der Schutz des Fötus müsse ab seiner Einnistung in der Gebärmutter gewährleistet sein und der Gesundheitszustand der werdenden Mutter sollte zumindest einen medizinischen (und für den Fötus tödlichen) Eingriff rechtfertigen. X reiste nach dem Obersten Richterspruch nach Großbritannien, erlitt aber dort noch vor dem Eingriff eine Fehlgeburt.[1345]

---

1339 Die Nachricht wäre in der Presse fast untergegangen, weil der neue *Taoiseach* Albert Reynolds (FF) am gleichen Tag (= seinen ersten Amtstag) acht von zwölf Ministern entlassen hatte.

1340 Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9/1998, S. 275–309, hier: S. 286 sowie „Abortion rights in Ireland - the story so far" vom 1.5.1992 auf der Homepage des *Workers Solidarity Movement* (URL: http://www.wsm.ie/c/story-so-far, letzter Abruf am 11.6.2013).

1341 Selbst das *Maynooth College* (Grafschaft Kildare), das nationale irische Priesterseminar, stimmte nach dem X-Fall mehrheitlich für die Verteilung von Flugblättern (mit Informationen über Abtreibungsmöglichkeiten im Ausland) auf dem Campus.

1342 Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law,* 9/1998, S. 275–309, hier: S. 286.

1343 Am 26. Februar 1992, siehe: Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9/1998, S. 275–309, hier: S. 286.

1344 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 152.

1345 X blieb kein Einzelfall: 1997 gab es eine Miss C. und 2007 eine Miss D. Der *Supreme Court* sprach beiden das Recht zu, im Ausland abzutreiben. Siehe auch: Schultejans, Britta: Fötus mit Anwalt. Eine 17-jährige Irin kämpft vor Gericht für das Recht, ihr lebensunfähiges Kind abzutreiben, in: *Zeit Online* vom 4.5.2007 (URL: http://www.zeit.de/online/2007/19/irland-abtreibung, letzter Abruf am 14.6.2013).

Für den 25. November desselben Jahres wurde ein Referendum zum Thema anberaumt. Es sollte zusammen mit den nationalen Wahlen abgehalten werden.[1346] Ursprünglich war angedacht, ein neuerliches Abtreibungsreferendum mit dem Referendum über die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht zu koppeln. Die Gefahr jedoch, dass der Vertrag abgelehnt werden würde, war der Regierung Reynolds (FF-LP) zu hoch. Schließlich enthielt der Maastrichter Vertrag eine Klausel, die den Iren erlaubte, ungewollt schwangeren Frauen die Ausreise für Schwangerschaftsabbrüche zu verbieten (*„Nothing in the Treaty of the European Union or in the Treaties establishing the European Communities or in the Treaties or Acts modifying or supplementing those Treaties shall affect the application in Ireland of Article 40.3.3 of the Constitution of Ireland.“*).[1347]

Der neue *Taoiseach* Albert Reynolds (FF), der erst seit Februar im Amt war, sah sich gezwungen, die mächtige Lobby der Abtreibungsgegner (SPUC) und die *„katholischen Ajatollahs des irischen Kardinal Cahal Daly“*[1348] mit gleich drei Referenden (über die Gewährleistung der Reisefreiheit für Schwangere zur Vornahme von Abtreibungen, die Gewährleistung der Informationsfreiheit für Schwangere über medizinische Einrichtungen im Ausland, die Abtreibungen vornehmen, und über ein eingeschränktes Recht auf Abtreibung) zu besänftigen.[1349]

So wurden die Iren vor der Klärung der Abtreibungsfrage, am 18. Juni 1992, aufgerufen, ausschließlich über den Maastricht-Vertrag zur Europäischen Union abzustimmen. Bei einer Beteiligung von respektablen 57,3% stimmten 69,05% der abstimmungsberechtigten Iren für den Vertrag, obwohl die Kampagne von der Abtreibungsfrage überlagert wurde und die Dänen wenige Tage zuvor den Vertrag mit knapper Mehrheit abgelehnt hatten.

*„Das Ergebnis deutet an, daß das Bewußtsein für ökonomische Faktoren und die Akzeptanz einer orthodoxen Auslegung des Vertrages schwerer wog als Befürchtungen über die Effekte einer vertieften Integration in Bereichen wie öffentlicher Moral oder Neutralität.“*[1350]

Die Kampagne für die Entkriminalisierung der Abtreibung wurde von einer Handvoll Studenten (knapp 30 an der Zahl), *Dublin Abortion Information Campaign* (DAIC), angeführt, dieselben, die schon nach dem *High Court*-Urteil die Märsche und Straßenproteste initiiert hatten.

Ihr gesellten sich die Feministinnen der Gruppe *Repeal the Eight Amendment Campaign* (R8AC), die hauptsächlich in Dublin, Cork, Waterford und Galway aktiv waren.[1351]

Den Abstimmungsberechtigten wurden am 25. November 1992 drei *issues* vorgelegt: Das erste Referendum (*13th Amendment*) sollte Art. 40.3.3 ir. Verf. um den Passus „*This subsection shall not limit freedom to travel between the State and another state.”* ergänzt werden; das zweite (*14th Amendment*) sollte Art. 40.3.3 ir. Verf. den Unterabsatz *„This subsection shall not limit freedom to obtain or make*

---

1346 Pearce, Robert A.: Abortion and the Right to Life under the Irish Constitution, in: *Journal of Social Welfare & Family Law*, 6/1993, S. 386-402, hier: S. 399.

1347 *„Grogan Protocol (no. 17)“* zum Maastrichter Vertrag zitiert nach: Martinico, Giuseppe: The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe, New York 2013 (Routledge research in EU law), S. 79.

1348 „Morden für Europa. Katholische Fundis wollen das Europa-Referendum in ein Abtreibungsvotum umfunktionieren - Premier Reynolds gerät in Not“, in: *Der Spiegel* vom 25.05.1992, 22/1992, S. 173–175.

1349 Aber auch die Europa-Gegner, welche die militärische Neutralität der Insel gewahrt sehen wollten, setzten ebenfalls Reynolds unter Druck. Diese bewarben ihre Kampagne unter dem Banner der *„National Platform for Employment, Democracy and Neutrality“*.

1350 Keatinge, Patrick: Irland, in*: Jahrbuch der Europäischen Integration* 1992/93, S. 329–334, hier: S. 331.

1351 „Abortion rights in Ireland - the story so far“ vom 1.5.1992 auf der Homepage des *Workers Solidarity Movement* (URL: http://www.wsm.ie/c/story-so-far, letzter Abruf am 11.6.2013).

*available, in the State, subject to such conditions as may be laid down by law, information relating to services lawfully available in another state."* hinzufügen; das dritte (*12th Amendment* über das *substantive issue*) sollte Art. 40.3.3. wie folgt ändern: *„It shall be unlawful to terminate the life of an unborn unless such termination is necessary to save the life, as distinct from the health, of the mother where there is an illness or disorder of the mother giving rise to a real and substantial risk to her life, not being a risk of self-destruction."*[1352]

Die Auszählung der Stimmzettel ergab, dass das *13th Amendment* und das *14th Amendment* mit jeweils 62,39% und 59,88% angenommen wurden. Das *12th Amendment* erhielt nur 34,65% (gegen 65,4%) der gültig abgegebenen Stimmen und wurde somit abgelehnt.[1353]

### 12.3.3 Referendum 2002 – Schwangerschaftsabbruch: Bedeutung und Verlauf

Zehn Jahre nach dem Fall X fand das bis heute letzte Referendum zum Thema Abtreibung in Irland statt. Nach der Entscheidung des *Supreme Court* im Jahre 1992, welches dem Referendumsrergebnis von 1983 klar widersprach, bestand ein rechtliches Vakuum und kaum ein Arzt wagte es, eine Abtreibung durchzuführen.[1354]

Bertie Aherns konservative Mitte-Rechts-Regierung beabsichtigte mit einer weiteren Verschärfung des ohnehin restriktiven Abtreibungsrechts, den *Status quo ante* 1983 wiederherzustellen. Somit sollte eines der letzten Schlupflöcher geschlossen werden, das zehn Jahre zuvor dem Mädchen X ermöglicht hatte auszureisen. Nach der vorgeschlagenen Novelle sollte nicht nur die Selbstmord-Indikation wegfallen, d.h. dass der angedrohte Selbstmord der betroffenen Frau nicht mehr als Grund für den Schwangerschaftsabbruch anerkannt werden sollte, sondern es sollten auch Haftstrafen von bis zu zwölf Jahren für alle Beteiligten illegaler Abtreibungen verhängt werden.[1355]

Der überzeugte Katholik Ahern wollte (offiziell) sicherstellen, dass Abtreibungen für immer illegal auf der Insel blieben. Der eigentliche Grund für das Referendum bestand aber darin, enttäuschte *Fianna Fáil*-Wähler in Hinblick auf die anstehenden Parlamentswahlen zurückzugewinnen.[1356]

---

1352 Siehe auch: „Law of Abortion", in: Lalor, Brian (Hrsg.): The Encyclopedia of Ireland, Dublin 2003, S. 4 und Buckley, Amy M.: The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 9/1998, S. 275–309, hier: S. 289f.

1353 Bei den Parlamentswahlen, die am gleichen Tag stattfanden, holte die wegen des sogenannten *„Beef Tribunal"* (das 1991 eingerichtet wurde, um Ungereimtheiten im Exporthandel für Rindfleisch aufzuklären, bei welchem auch Politiker involviert waren) *Fianna Fáil* ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1927. Auch John Brutons *Fine Gael* musste Verluste einbüßen. Eigentlicher Sieger der Wahlen war Dick Springs *Labour Party*, die mit 19,5% der Stimmen 33 Sitze im Parlament gewinnen konnte. Die über mehreren Wochen andauernden Verhandlungen für die Bildung einer Minderheitenregierung zwischen *Fine Gael* und *Labour Party* scheiterten an Dick Springs (LP) Anspruch auf einen *„rotation Taoiseach"*. Daraufhin koalierte die *Labour Party* ausgerechnet mit *Fianna Fáil,* gegen die sie ihre Wahlkampagne geführt hatte. Reynolds (FF) wurde als *Taoiseach* bestätigt und Spring (LP) wurde *Tánaiste*.

1354 „Gegner befürchten Haftstrafen für vergewaltigte Frauen. Iren entscheiden über Änderung des Abtreibungsrechts", in: *RP Online* vom 6.3.2002 (URL: http://www.rp-online.de/politik/iren-entscheiden-ueber-aenderung-des-abtreibungsrechts-1.2257013, letzter Abruf vom 13.6.2013).

1355 „The Abortion Referendum. What is proposed?", in: *IrishHealth.com* vom 4.2.2002 (URL: http://www.irishhealth.com/article.html?id=3491, letzter Abruf am 12.6.2013), „Referendum in Irland. Die Iren entscheiden per Volksentscheid über eine Verschärfung der Abtreibungsgesetzgebung", in: *DW - Deutsche Welle* vom 07.03.2002 (URL: http://www.dw.de/referendum-in-irland/a-467408, letzter Abruf am 12.6.2013) und Sontheimer, Michael: Referendum. Iren lehnen Verschärfung des Abtreibungsrechts ab, in: *DER SPIEGEL* vom 07.03.2002 (URL: http://www.spiegel.de/politik/ausland/referendum-iren-lehnen-verschaerfung-des-abtreibungsrechts-ab-a-185995.html, letzter Abruf am 12.6.2013).

1356 „Irland. Vorspiel zur Wiederwahl", in: *FOCUS* vom 4.3.2002, 10/2002 (URL: http://www.focus.de/politik/ausland/irland-vorspiel-zur-wiederwahl_aid_208078.html, letzter Abruf am 13.6.2013).

Die von der Regierung vorgeschlagene Novelle definierte zunächst die Abtreibung als *„Zerstörung von ungeborenem Leben nach der Einnistung in der Gebärmutter"*. Das ungeborene Leben sollte (ab seiner Einnistung in der Gebärmutter) in Übereinstimmung mit dem Gesetz über den Schutz des menschlichen Lebens (*Protection of Human Life in Pregnancy Act 2002* (PHLP)) geschützt werden.[1357]

Das PHLP sollte aufgrund seiner Länge nicht in den Verfassungskorpus aufgenommen werden. Stattdessen sollte in der Verfassung nur auf ein separates Gesetz im Verfassungsrang (*Protection of Human Life in Pregnancy Act, 2002*) hingewiesen werden. Ein Kniff, um künftige Versuche, die Abtreibung zu entkriminalisieren, abzuwenden.

Der Haken war, dass das Parlament dem *Protection of Human Life in Pregnancy Act*, 2002 nicht vor dem Referendum zugestimmt hatte. Damit aber genau dieses Gesetz genau in dieser Form nach der Abstimmung verabschiedet werden konnte, fügte Ahern eine *„temporary section"* (bezeichnet als Art. 46,5) in dem zur Volksabstimmung bestimmten *25th Amendment* ein. Demnach hätte der *Protection of Human Life in Pregnancy Act, 2002* innerhalb von 180 Tagen nach der Abstimmung in der vorab definierten Form Gesetzeskraft erlangen sollen (andernfalls würde dieser verfallen). Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes würde der provisorische Art. 46,5 automatisch aus der Verfassung gestrichen und stattdessen zwei dauerhafte Artikel in die Verfassung einfügen werden: Art. 40.3.4 und 40.3.5. Im übrigen sollte der Staatspräsident nicht berechtigt sein, dieses Gesetz jemals dem *Supreme Court* zur Überprüfung vorzulegen.

Die genaue Abstimmungsfrage lautete:[1358]

> *"Do you approve of the proposal to amend the Constitution as set out in the undermentioned Bill? The Bill is the 25th Amendment to the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Bill which proposes to add two sub-sections to Article 40.3.3 of the Constitution. That article was inserted after the first abortion referendum, in 1983, and it declares: "The State acknowledges the right to life of the unborn and, with due regard to the equal right to life of the mother, guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate that right.*
>
> *The first of the proposed new sub-sections, Article 40.3.4, states: "In particular, the life of the unborn in the womb shall be protected in accordance with the provisions of the Protection of Human Life in Pregnancy Act, 2002.*
>
> *The second proposed new sub-section, Article 40.3.5, affirms that the Act can only be changed by the decision of the people in a referendum.*
>
> *The primary provisions of the Act are:*

---

1357 Brisbois, Isabell: Staat und Kirche in der Republik Irland, Trier 2003, S. 154.

1358 Der noch geltende Art. 40.3 ir. Verf. lautete:

*"1. The State guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate the personal rights of the citizen.*

*2. The State shall, in particular, by its laws protect as best it may from unjust attack and, in the case of injustice done, vindicate the life, person, good name, and property rights of every citizen.*

*3. The State acknowledges the right to life of the unborn and, with due regard to the equal right to life of the mother, guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate that right.*

*This subsection shall not limit freedom to travel between the State and another state.*

*This subsection shall not limit freedom to obtain or make available, in the State, subject to such conditions as may be laid down by law, information relating to services lawfully available in another state."*

- *The removal of the risk of suicide as a legal basis for abortion*

- *The re-defining of abortion as the intentional destruction of unborn human life after implantation in the womb*

- *A 12-year jail sentence for those assisting in procuring abortions*

- *Doctors who perform necessary procedures to save pregnant women's lives (other than in cases of suicide risk) at approved places and which result in terminations of unborn life will not be considered to have performed abortions*

- *Reiteration of the right to information and freedom to travel abroad for an abortion"*

Art. 46 Abs. 6 (neu):

1. *„Notwithstanding the foregoing provisions of this Article, Article 40 of this Constitution shall be amended as follows:*

   *The following subsections shall be added to section 3 of the English text:*

   4. *In particular, the life of the unborn in the womb shall be protected in accordance with the provisions of the Protection of Human Life in Pregnancy Act, 2002.*

   5. *The provisions of section 2 of Article 46 and sections 1, 3 and 4 of Article 47 of this Constitution shall apply to any Bill passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas containing a proposal to amend the Protection of Human Life in Pregnancy Act, 2002, as they apply to a Bill containing a proposal or proposals for the amendment of this Constitution and any such Bill shall be signed by the President forthwith upon his being satisfied that the Bill has been duly approved by the people in accordance with the provisions of section 1 of Article 47 of this Constitution and shall be duly promulgated by the President as a law.*

2. *If a law, containing only the provisions set out in An Dara Sceideal - The Second Schedule to the Twenty-fifth Amendment of the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Act, 2001, is enacted by the Oireachtas, this section, other than the amendment of Article 40 of this Constitution effected thereby, shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter, but notwithstanding such omission this section shall continue to have the force of law.*

3. *If such a law is not so enacted within 180 days of this section being added to this Constitution, this section shall cease to have effect and shall be omitted from every official text of this Constitution published thereafter.*

4. *The provisions of Articles 26 and 27 of this Constitution shall not apply to the Bill for such a law.*"[1359]

Die Regierungsvorlage, über die das Volk abstimmen sollte, erhielt die Bezeichnung *Twenty-fifth Amendment of the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Bill, 2001*.

Ahern (FF) erhielt Unterstützung von seinem Koalitionspartner, den *Progressive Democrats*, und der Katholischen Kirche.[1360] Auf der Gegenseite stellten sich *Fine Gael*, die *Labour Party*, die *Green Party* und *Sinn Féin* auf. Die Ärzteschaft stand sich in der Debatte unversöhnlich in zwei Lager, *„Doctors for Choice"* und *„Doctors for Life"*, gegenüber.

Bevor die Abstimmungskampagne eröffnet wurde, versuchten zwei Dubliner Studenten, Johanna Morris und Sian Ni Mhaoldomhnaigh, über den Klageweg die unüblich gesplittete Referendumsvorlage für verfassungswidrig erklären zu lassen. Der vorsitzende Richter, Mr. Justice Kelly, bezeichnete das Verfahren der Regierung als „*a clever drafting device*", das keineswegs in Konflikt mit Art. 46 ir. Verf. stünde,[1361] und wies die Klage zurück. Just nach dem Urteil legte der Umweltminister (*Minister* for the *Environment*, *Heritage and Local Government*)) Noel Dempsey (FF) den Abstimmungstermin auf dem 6. März fest. Als weiteres Problem stellte sich die schleppende Informationskampagne der *Referendum Commission* dar: Drei Wochen vor dem Abstimmungstermin waren die (Informations-)Broschüren weder gedruckt noch an alle irische Haushalte verteilt worden. Ein Umstand, den die Opposition scharf kritisierte.[1362]

Am 6. März 2002 lehnten die Iren mit 50,42% der Stimmen erstaunlich knapp den Regierungsvorschlag zur Verschärfung des Abtreibungsverbots ab. Trotz der niedrigen Wahlbeteiligung (im Vergleich zu den anderen Abtreibungsreferenden) von 42,89% stimmten – dem amtlichen Endergebnis zufolge - 629.041 mit „Nein" und 618.485 mit „Ja".[1363]

---

1359 „Referendum of 6 March 2002. 25th Amendment Protection of Human Life in Pregnancy„ (URL: http://www.electionsireland.org/results/referendum/refdetail.cfm?ref=200225R, letzter Abruf am 15.6.2013) und Houses of the Oireachtas (Hrsg.): Twenty-fifth Amendment of the Constitution (Protection of Human Life in Pregnancy) Bill, 2001/An Bille um an gCúigiú Leasú is Fiche ar an mBunreacht (Beatha Dhaonna le linn Toirchis a Chosaint), 2001 vom 2.10.2001 (URL: http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=1630, letzter Abruf am 22.6.2013).

1360 „Referendum in Irland. Die Iren entscheiden per Volksentscheid über eine Verschärfung der Abtreibungsgesetzgebung", in: *DW - Deutsche Welle* vom 07.03.2002 (URL: http://www.dw.de/referendum-in-irland/a-467408, zuletzt geprüft am 12.6.2013).

1361 Maddock, John: Let the people decide, orders judge as students fail in bid to block referendum, in: *Independent.ie* vom 2.2.2002 (URL: http://www.independent.ie/irish-news/let-the-people-decide-orders-judge-as-students-fail-in-bid-to-block-referendum-26057153.html, letzter Abruf am 15.6.2013) und Kennedy, Fiachra: Abortion Referendum 2002, in: *Irish Political Studies*, 1/2002, S. 114–128, hier: S. 117.

1362 „Opposition slams referendum commission delay", in: *RTÉ News* vom 15.2.2002 (URL: http://www.rte.ie/news/2002/0215/23208-abortion/, letzter Abruf am 15.6.2013) und Kennedy, Fiachra: Abortion Referendum 2002, in: *Irish Political Studies*, 1/2002, S. 114–128, hier: S. 117.

1363 *„Die direkte Demokratie hat bisweilen den Vorzug, die Regierenden vor den Konsequenzen ihrer eigenen Verbohrtheit zu bewahren. Irlands Bürgerinnen und Bürger haben sich diese Woche vernünftigerweise geweigert, Frauen in Krisensituationen zu kriminalisieren und ihrer Verzweiflung auch noch die Entwürdigung hinzuzufügen. Die Suizidneigung einer schwangeren Frau muss auch künftig ernst genommen und darf nicht a priori als perfider Trick abqualifiziert werden. Natürlich bleibt die Abtreibung in Irland auch nach diesem Votum verboten, selbst bei Vergewaltigung, Inzest und bei Lebensunfähigkeit des Embryos. Unerwünschte Schwangerschaften werden eben in England beendet.*", Alioth, Martin: Abtreibung in Irland. Abfuhr für Frömmelei, in: *Der Standard* vom 7.3.2002 (URL: http://derstandard.at/887806, letzter Abruf am 14.6.2013), „Iren lehnen Verschärfung des Abtreibungsverbotes ab", in: *FAZ.NET* vom 7.3.2002 (URL: http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/abtreibung-iren-lehnen-verschaerfung-des-abtreibungsverbotes-ab-148375.html, letzter Abruf am 14.6.2013) und „Abtreibungsrecht in Irland wird nicht verschärft", in: *Berliner Zeitung* vom 8.3.2002 (URL: http://www.berliner-zeitung.de/archiv/regierungsinitiative-bei-

Das Stadt-Land-Gefälle war deutlich bemerkbar: Während sich die Mehrheit der Städter (in Dublin, Cork, Wicklow, Galway West, Limerick East, Waterford und den Wahlkreisen der Grafschaft Kildare) gegen den geplanten Verfassungszusatz aussprach, befürwortete die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten diesen mit sehr großer Mehrheit. Ausgerechnet in Aherns eigenen Dubliner Wahlkreis *„fiel die Ablehnung der Neuregelung der Abtreibung sogar wesentlich deutlicher aus als im Landesschnitt: 59 Prozent votierten mit Nein.“*[1364] Art. 40.3.3 ir. Verf. blieb somit weiterhin in Kraft.

| *Land* | *Datum* | *Thema* | *Ja in %* | *Nein in %* |
|---|---|---|---|---|
| Irland | 7.9.1983 | Schutz des ungeborenen Lebens durch die Verfassung | 66,9 | 33,1 |
| | 25.11.1992 | Eingeschränktes Recht auf Abtreibung | 34,6 | 65,4 |
| | 25.11.1992 | Gewährleistung der Reisefreiheit für Frauen zur Vorname von Schwangerschaftsabbrüchen | 62,4 | 37,6 |
| | 25.11.1992 | Gewährleistung der Informationsfreiheit für Frauen über medizinische Einrichtungen im Ausland, die Schwangerschaftsabbrüchen vornehmen. | 59,9 | 40,1 |
| | 6.3.2002 | Verschärfung des Abtreibungsstrafrechts (Streichung des Zusatzes, der bei akuter Selbstmordgefahr der Frau einen Abbruch der Schwangerschaft erlaubt). | 49,58 | 50,42 |

*Tabelle 14: Ergebnisse der Referenden zur Abtreibung in Irland. Quelle: Gindulis, Edith: Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich, Wiesbaden 2003, S. 83.*

### 12.3.4 Das Referendum im Jahr 1983 aus der Vetospielerperspektive

Ziel des ersten Referendums war, den *Status Quo* unveränderlich gegenüber einer zukünftigen Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs zu machen. Nachdem schon in den USA (Roe v. Wade, 1973) der *Status Quo* in diesem Punkt nicht auf dem Weg der Gesetzgebung, sondern durch eine revidierte Rechtsprechung verändert wurde, bestanden in Irland Befürchtungen, dass auch dort das geltende Abtreibungsverbot per Richterspruch aufgeweicht werden könnte. Die Befürworter des *„Pro-Life“*-Referendums 1983 waren deswegen bestrebt, die bestehende Rechtslage gegenüber einer ähnlichen Auslegung des geltenden Gesetzes dadurch zu zementieren, indem dieser Verfassungsrang eingeräumt werde. Dies hätte sowohl eine spätere Änderung auf dem Wege der Gesetzgebung erschwert, als auch die richterliche Abwägung im Rahmen der Rechtsprechung im Einzelfall zu Gunsten des Abtreibungsverbotes gestärkt.

#### *12.3.4.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler*

Als Ausgangspunkt für das Referendum können die Parlamentswahlen von 1981 betrachtet werden: Aufgrund eines ungewissen Wahlausgangs – die Prognosen ließen einen knappen Wahlausgang vermuten – gelang es den Abtreibungsgegnern das Thema Schwangerschaftsabbruch auf die Agenda zu setzen und zu einem wesentlichen Wahlkampfthema zu machen. *Taoiseach* Charles Haughey (FF), der seit 1979 das Amt des Premiers bekleidete, sah sich bald mit einer schweren Rezession konfrontiert. Obwohl der Wahltermin wie in England allein vom Ministerpräsidenten festgesetzt werden kann, ge-

referendum-abgewiesen-abtreibungsrecht-in-irland-wird-nicht-verschaerft,10810590,9980194.html, letzter Abruf am 14.6.2013).

[1364] Sontheimer, Michael: Iren lehnen Verschärfung des Abtreibungsrechts ab, in: *DER SPIEGEL* vom 7.3.2002 (URL: http://www.spiegel.de/politik/ausland/referendum-iren-lehnen-verschaerfung-des-abtreibungsrechts-ab-a-185995.html, letzter Abruf am 15.6.2013).

lang es Haughey nicht, den Zeitpunkt so zu wählen, dass die Parlamentswahlen in eine Phase mit hohen Zustimmungswerten fielen. Er musste die Wahlen aufgrund wichtiger Ereignisse zweimal verschieben (wegen des IRA Hungerstreiks im Belfaster Maze-Gefängnis[1365] und wegen des verheerenden Diskothekenbrandes in Haugheys Wahlkreis Artane (*„Stardust Disaster“*)). Sein Amtsinhaberbonus war durch eine beginnende Rezessionsphase nahezu aufgebraucht. Haugheys Gegenkandidat, der ehemalige Außenminister Garret Fitzgerald (FG), war erst seit dem Regierungsverlust der *Fine Gael* 1979 Anführer seiner Partei und daher in der Öffentlichkeit noch wenig bekannt. Beide galten als eher liberale Vertreter ihrer Parteien. Haughey hatte sich als Gesundheitsminister für die Legalisierung von Verhütungsmitteln eingesetzt, die auch von seinem Gegenspieler FitzGerald unterstützt wurde. Durch diese Konstellation war das Ergebnis offen und es war zu erwarten, dass Kandidateneffekte geringe Auswirkungen auf den Wahlausgang haben würden. Durch das Kopf-an-Kopf-Rennen erhöhte sich der Einfluss, den einzelne Sachthemen auf den Wahlausgang haben konnten. Obwohl aufgrund der ökonomischen Krise das Thema „Wirtschaft“ den Wahlkampf dominierte, gelang es in dieser Situation der Kampagne eines kirchennahen Komitees, der *Pro-Life-Amendment Campaign* (PLAC), eine Verfassungsänderung zur Stärkung des Abtreibungsverbots erfolgreich auf die Agenda zu setzen.[1366]

Beide großen Parteien sahen sich veranlasst, zu diesem Thema Stellung zu beziehen. Um Stimmenverluste zu vermeiden, entschieden sich beide, für ein gestärktes Abtreibungsverbot einzutreten. Die Verankerung des Abtreibungsverbotes schien große Unterstützung in der (christlich-konservativen) Wählerschaft beider Parteien zu haben und so versprachen beide Spitzenkandidaten kurz vor dem Wahltag, als *Taoiseach* die entsprechende Verfassungsänderung in die Wege zu leiten. Zunächst sprach sich *Fianna Faíl* deutlich für das Referendum aus, *Fine Gael* folgte, wenngleich die Unterstützung für diese Position innerhalb der Partei nicht unumstritten war. Folglich kam es zu einer Verschiebung der *Policy*-Position beider großen Parteien aufgrund einer Kampagne der Abtreibungsgegner und zu einer numerischen Mehrheit für das Abtreibungsreferendum.

Binnen zwei Wochen erhielt PLAC die Zusagen von über 90% der Abgeordneten. Das implizierte natürlich, dass, wenn die Abgeordneten sich nicht daran gehalten hätten, eine Kampagne gegen die Wortbrecher geführt werden sollte. Während auf der Seite der restriktiven Abtreibungsgegner als parteipolitischer Vetospieler vor allem *Fianna Fáil* stand, standen auf der liberalisierungsoffenen Seite die linken und weltlichen Parteien (*Labour*, *Workers Party* und die *Liberals*) sowie die AAC, eine Schirmorganisation kleiner Gruppierungen wie auch die *„Women's Right to Choose“*. *Fine Gael* war eher gespalten, stand letztlich jedoch im Wort für das Abtreibungsreferendum.

#### *12.3.4.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit*

Die Zeit zwischen den Parlamentswahlen von 1981 und 1983 war geprägt durch eine latente Regierungsinstabilität, die innerhalb von 18 Monaten zu drei Wahlen führte (Juni 1981, Februar 1982 und November 1982). Rein rechnerisch stellten *Fianna Faíl* und *Fine Gael* die Mehrheit der parteipolitischen Vetospieler, die sich für das Abtreibungsreferendum ausgesprochen hatten. Trotzdem kam es

[1365] Wocker, Karl-Heinz: Nordirland. Zynische Bilanz des Hungerstreiks, in: *DIE ZEIT–Online* vom 09.10.1981 (URL: http://www.zeit.de/1981/42/nordirland-zynische-bilanz-des-hungerstreiks/komplettansicht, letzter Abruf am 18.6.2013).

[1366] Leduc, Lawrence: The Politics of Direct Democracy, Toronto 2003, S.132.

nach der Wahl im Juni 1981 nicht zu einer entsprechenden Mehrheitsentscheidung im *Dáil*, da aus den Wahlen eine Koalition aus *Labour* und *Fine Gael* unter Ministerpräsident FitzGerald (FG) hervorging.
Mit dem neuen Bündnis war das Versprechen FitzGeralds wirkungslos geworden: Wegen des Vetos der *Labour Party* bestand nunmehr keine parlamentarische Mehrheit für einen Gesetzentwurf, der den *Status Quo* hätte ändern können. Im Februar 1982 kam es bereits wieder zu Neuwahlen, weil die Regierung FitzGerald keine breite parlamentarische Mehrheit für ihren Haushaltsplan gewinnen konnte. Die vorgezogenen Neuwahlen von 1982 führten zu einer Minderheitsregierung der *Fianna Faíl* unter Duldung der *Independend Socialist* und der *Workers' Party,* erneut unter Haugheys Führung.
Die Chancen auf ein Verfassungsreferendum waren mit der neuen Minderheitsregierung aussichtsreich geworden, zumal mit *Fianna Faíl* und den Abgeordneten um FitzGerald (der im Wort stand) durchaus eine rechnerische Mehrheit für die Verfassungsänderung bestand. Da die parteipolitischen Medianwähler im Parlament nicht durch Koalitionsvereinbarungen gebunden waren, konnte Haughey für den Gesetzentwurf eine Mehrheit jenseits der üblichen Mehrheit anstreben, die seine Regierung stützte. Tatsächlich wurde Ende 1982 ein Gesetzentwurf eingebracht. *Fianna Fáil* unterstützte das genehmigte *Wording* des *Dáil*s, *Fine Gael* und die *Labour* Partei waren gespalten, während die *Workers Party* dagegen war.
Bevor es zur ersten Lesung im Parlament kam, zerbrach die Minderheitsregierung schon, weil die Sozialisten und die Arbeiterpartei die Zustimmung zu den Haushaltskürzungen der Regierung verweigert hatten.
Im November 1982, nach den Wahlen, zeichnete sich eine komfortable *Fine Gael-Labour Party*-Mehrheit ab und einige *Fine Gael*-Mitglieder begannen sich vom Versprechen, ein Abtreibungsreferendum durchzuführen, zu distanzieren. Der Gang des (Abtreibungs-)Gesetzes wurde von der neuen Koalitionsregierung weiter verfolgt. Allerdings schlug FitzGerald auf Anraten des Generalstaatsanwalts Peter Sutherland eine Formulierung vor, welche verhindern sollte, dass die Gleichrangigkeit des Lebens der Mutter und des Kindes dem *Supreme Court* erlauben würde, ein bedingtes Abtreibungsrecht anzuerkennen. Dieser Vorschlag wurde aufgrund des Parlamentsvorbehalts von *Fianna Faíl* als Liberalisierung gegenüber dem gemeinsamen Antrag aufgefasst und fand keine Mehrheit im *Dáil*.[1367] Stattdessen votierte der parlamentarische Medianwähler (vor allem Abgeordnete der *Fianna Faíl* und die im Wort stehenden Abgeordneten der *Fine Gael*) die restriktivere Fassung der Verfassungsveränderung, die ursprünglich von Haughey eingereicht wurde. Ziel war eine Zementierung des Status Quo für die Zukunft, also letztlich eine Verschärfung des Abtreibungsverbots, welche von der Mehrheit im Parlament zum Referendum gebracht wurde. Die formulierte *Policy*-Position selbst ließ Spielraum in der Abwägung zwischen dem gleichen Recht der Frau und dem des ungeborenen Lebens, ermöglichte jedoch keinen Gesetzesvorbehalt durch das Parlament. *Fianna Fáil* und die Konservativen innerhalb der *Fine Gael* unterstützen den Antrag, der so das Parlament passierte.[1368]
Die Veränderung des *Status Quo* erfolgte damit in folgenden Dimensionen:

---

[1367] FitzGerald wurde von der *Fianna Faíl* als *„pro-abortionist“* diskreditiert, siehe: Hill, J. R. (Hrsg.): A New History of Ireland, Oxford 2003 (New History of Ireland, VII), S. 393.
[1368] Gallagher, Michael: Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda, in: Caciagli/Uleri, S. 180-204, hier: S. 188.

1. Schutz des Lebens der Schwangeren: Dieses sollte nach der Formulierung des *Amendments* denselben Schutz genießen wie das Leben des ungeborenen Kindes.
2. Schutz des Lebens des ungeborenen Kindes: Der Schutz des ungeborenen Lebens sollte durch den Staat unbedingt gewährleistet sein, es sei denn, das Leben der Mutter ist akut und unmittelbar gefährdet.
3. Indikationsstellung durch die Frau bzw. Selbstbestimmungsrecht der Frauen: Ein Selbstbestimmungsrecht der Mutter war nach diesem Gesetz nicht vorgesehen. Ein Schwangerschaftsabbruch stand entsprechend nicht im Ermessen der Mutter, lediglich in der Abwägung zwischen dem eigenen Leben und dem des ungeborenen Kindes war eine Gleichrangigkeit postuliert, die jedoch ebenfalls nicht im Ermessen der Mutter liegen sollte.
4. Indikationsstellung durch Gerichte: Aufgrund der Tatsache, dass die Verfassungsnorm keinen Rechtsvorbehalt vorsah, blieb die Entscheidung, wie im Einzelfall zwischen dem Recht auf Leben der Mutter und dem Recht auf Leben des ungeborenen Kindes zu verfahren sei, einem richterlichen Entscheid vorbehalten.
5. Indikationsstellung durch Ärzte: Die Entscheidung über einen möglichen Schwangerschaftsabbruch wurde durch die Formulieren indirekt auch Ärzten zugewiesen, da ein eindeutiges Überwiegen des Rechtes auf Leben der Schwangeren letztlich von medizinischem Personal vorgenommen werden musste.
6. Veränderung des *Status Quo* durch das Parlament: Eine Veränderung des *Status Quo* durch das Parlament war im Entwurf von FitzGerald (FG) vorgesehen, kam jedoch nicht zum Tragen.
7. Veränderung des *Status Quo* durch den Medianwähler: Durch die verfassungsrechtliche Normierung ohne Vorbehalt für Ausführungsgesetze wurde die zukünftige Veränderung des neuen *Status Quo* vom parlamentarischen Vetospieler auf den Medianwähler übertragen.
8. Veränderung des *Status Quo* durch das Gericht: Aufgrund von unklaren Formulierungen wurde – von den Abgeordneten der *Fianna Fáil* unbemerkt – eine Veränderung des *Status Quo* auf den *Supreme Court* übertragen.

#### *12.3.4.3 Interne Vetospieler: Die Kirche*

Die Überlegungen zur Festigung des *Status Quo* gingen vor allem aus dem kirchlichen Organisationsgeflecht hervor. Auch wenn unklar ist, ob der Anstoß zur Gründung des Kampagnenkomitees *Pro-Life Amendment Campaign* (PLAC) von der Kirche bzw. den Bischöfen selbst gekommen war, so fand die Kampagne vor allem im Rahmen der Kirche ihre stärksten Unterstützer. Insofern stellt sich die Frage, ob die Kirche in diesem Fall faktisch die Rolle eines Vetospielers eingenommen hat. Tatsächlich erscheint es gerechtfertigt, die Rolle des Agenda-Setters dem kirchennahen Komitee PLAC zuzusprechen. Die PLAC startete ihre Kampagne kurz vor den Wahlen von 1981. Das Timing war optimal, weil der Ausgang der Wahl ungewiss war. Die *Leader* der zwei größten Parteien waren nach zwei Jahren als Parteiführer noch vergleichsweise kurze Zeit im Amt.
Ein wesentliches Motiv für die Kampagne war, dass der *Supreme Court* durch eine Entscheidung im Jahr 1973 das Verbot der Einfuhr und des Verkaufs von Verhütungsmitteln durchbrochen hatte (*Mc*

*Gee vs. Attorney General*, 1973): Ein Ehepaar hatte Verhütungsmittel postalisch aus dem Ausland bestellt. Die Sendung wurde jedoch vom Zoll beschlagnahmt. Dagegen hatte das Ehepaar geklagt und vor dem *Supreme Court* recht bekommen. Diese Entscheidung bedeutete im Endeffekt eine faktischen Legalisierung von Verhütungsmitteln für den Privatverbrauch. Lediglich die Einfuhr für Verkaufszwecke blieb verboten. Obwohl dies dazu hätte führen können, dass zwar der Gebrauch legal, jedoch das gewerbliche Inverkehrbringen nicht möglich wäre, wurden vielerorts Organisationen gegründet, die Verhütungsmittel verteilten. Diese wurden „verschenkt", freilich gegen eine angemessene Spende. Das Verbot war entsprechend unterlaufen.[1369] In der Folge wurde das Gesetz zur Einfuhr und Verwendung von Verhütungsmitteln auf dem Gesetzgebungsweg gelockert. Organisierte Katholiken fürchteten einen ähnlichen Prozess auch im Bereich der Abtreibungsregeln und suchten einen Weg, die Liberalisierungstendenzen, welche sich in den westlichen Staaten abzeichneten, in Irland zu begrenzen.

Die PLAC befürchtete, dass die Legislative das gültige Gesetz kippen könnte, sprich: dass durch bestimmte parteipolitische Vetospieler zukünftig ausufernde Liberalisierungstendenzen auch vor dem Parlament nicht Halt machen würden. Um dem zuvorzukommen, konzentrierte sich PLAC auf Art. 40 ir. Verf., das zwar das Leben der werdenden Mutter, aber nicht das des Ungeborenen sicherte.

Die PLAC-Sprecherin, Dr. Julia Vaughan, wollte, dass jedes Wesen, auch das ungeborene durch das Gesetz geschützt werde. Deswegen – unabhängig vom Status des Fötus - versuche ihre Bewegung eine Formulierung zu finden, welche das Leben ungeborener Kinder unter den gleichen verfassungsmäßigen Schutz stellte, wie alle anderen Menschen. Die PLAC entschied sich, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, wie sie später auch in den Gesetzesvorschlag gelangte: *„The State recognizes the absolute right to life of every unborn child from conception and accordingly guarantees to respect and protect such right by law."*[1370] Die Bewegung, unterstützt von der Katholischen Kirche, führte die Kampagne für die Verfassungsänderung im Wahlkampf 1981 durch, um das Thema auf die Tagesordnung der Parteien zu setzen und erreichte, dass die Spitzenkandidaten beider großen Parteien ihr Wort gaben, diesen Vorschlag zur Änderung der Verfassung zu unterstützen. Eine Ablehnung des Referendums durch eine der beiden Parteien hätte zu einem Wahlaufruf für die jeweils andere Partei geführt.

Obwohl nicht als institutioneller Vetospieler zu werten, ist der Einfluss der Kirche für das Zustandekommen des Referendums von zentraler Bedeutung. Das Agenda-Setting erfolgte von Seiten des PLAC und die kirchliche Policy-Position setzte sich letztlich genau so durch, wie die es dem Wunsch der Bischöfe entsprach.[1371] Die Formulierung lag innerhalb des *Winsets* der beiden großen Parteien und konnte den *Status Quo* – die mögliche Veränderbarkeit des Gesetzes – schlagen. Daher ist es gerechtfertigt die PLAC und im weiteren Sinne die katholische Kirche in Irland in diesem Fall als interner Vetospieler zu betrachten.

---

1369 Vgl. „Irland – Moralische Korruption", in: *DER SPIEGEL*, 10/1985, S. 130.

1370 Busteed, M. A.: Voting Behaviour in the Republic of Ireland. A Geographical Perspective, Oxford 1990, S. 183.

1371 So beklagte sich FitzGerald später, er habe nicht die Gelegenheit erhalten, seine Bedenken bezüglich der Verfassungsänderung den Bischöfen selbst vorzutragen, sondern lediglich die Erlaubnis bekommen, dies über einen Vermittler zu tun, Hill, J. R. (Hrsg.): A New History of Ireland, Oxford 2003 (New History of Ireland, VII), S. 393.

#### *12.3.4.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht*

Das Verfassungsgericht nimmt als externer Vetospieler eine besondere Stellung in der irischen Abtreibungsdebatte ein. Einerseits ist die Initiative der PLAC darauf zurückzuführen, dass der *Supreme Court* neben dem Parlament als möglicher Initiator einer Liberalisierung in Erscheinung treten könnte – daher stammte der Vorschlag, dem ungeborenen Leben explizit den gleichen Schutz der Verfassung zuzusprechen, wie die Verfassung dies dem menschliche Leben ohnehin zuspricht. Andererseits spielte das Verfassungsgericht eine bedeutende Rolle für die Auslegung des Artikels, was zu zwei weiteren Vorstößen der Verschärfung führte.

Die Funktion als externer Vetospieler bedeutet im Fall des Verfassungsgerichts zunächst die Frage, ob das Gesetz innerhalb des *Winsets* des Vetospielers „Verfassungsgericht", d.h. im Rahmen der Auslegung der Verfassung durch die Mehrheit der Richter liegt. Im Rahmen dieser Fragestellung lag der Gesetzentwurf im Rahmen der Verfassungsauslegung durch das Gericht.

Eine Entscheidung des externen Vetospielers „Verfassungsgericht" zum neuen *Status Quo* ergab sich mehrmals: Im Jahr 1985 entschied der *Supreme Court* auf Antrag der (in Großbritannien beheimateten) *Society for the Protection of the Unborn Child* (SPUC) gegen mehrere Organisationen (die *Dublin Well Woman Centres*, *Open Door Counselling* sowie drei studentische Initiativen), dass nicht nur Abtreibungen illegal seien, sofern kein offensichtliches Risiko für das Leben der werdenden Mutter bestand, sondern dass auch das Verbreiten von Informationen, welche abortive Maßnahmen ergriffen und an welchen Orten im Ausland diese vorgenommen werden können, illegal sei. Dadurch wurde es irischen Frauen erschwert, eine Abtreibung in Ländern vornehmen zu lassen, in denen diese Praktik legal ist. Im selben Jahr entschied auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass ein Verbot der Information über die Möglichkeit von legalen Schwangerschaftsabbrüchen im Ausland, gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoße und rügte somit die eingeschränkte Informationsfreiheit im Falle ungewollter Schwangerschaften.

#### *12.3.4.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler*

Ziel der Verfassungsänderung war, jede mögliche Bestrebung der Liberalisierung der Abtreibungsregelung dem einfachen Zugriff des Medianwählers im Parlament bzw. dem Verfassungsgericht zu entziehen und lediglich dem Medianwähler (durch eine erneute Verfassungsänderung) beim Referendum zu überlassen. Dabei stützte sich die PLAC bzw. die Mehrheit der *Pro-Life*-Unterstützer unter den Abgeordneten auf die Annahme, dass just zu dieser Zeit ein Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen im *Winset* des Medianwählers liege. Daher stellt sich die Frage, ob die Kontrollentscheidung des externen Vetospielers „Medianwähler" die tatsächlichen Präferenzen des Medianwählers aufdecken konnte.

**a) Agenda-Setting**

Das Agenda-Setting für das Abtreibungsreferendum erfolgte – obwohl es sich um ein obligatorisches Referendum handelt – faktisch von Seiten der Kirche als internem Vetospieler, d.h. aus einem kirchennahen Umfeld. Insofern ist dieses Referendum mit einer Volksinitiative vergleichbar, wobei jedoch im Gegensatz zu den von Tsebelis angenommenen Charakteristika einer Volksinitiative hier nicht die gleiche Chance für alle Bevölkerungsgruppen bestand, das Thema auf die Agenda zu bringen. Im Gegen-

teil: Für die Themensetzung war ein erheblicher Öffentlichkeitsaufwand erforderlich, der wohl ohne Unterstützung aus dem Organisationsgeflecht der Katholischen Kirche nicht erfolgt wäre. Eine Kampagne für eine Liberalisierung hätte darüber hinaus im bestehenden System parteipolitischer Vetospieler keine Aussicht auf Erfolg gehabt, da beide große Parteien eine christlich-konservative Ausrichtung haben. Die Initiative zur Festigung des *Status Quo* erfolgte, um zukünftige Liberalisierungen der *Policy*-Position zu erschweren. Der Zeitpunkt der Durchführung des Referendums oblag jedoch nicht der PLAC, da diese eine Gesetzgebung bereits nach den Wahlen von 1981 angestrebt hatte.

**b) Sach- und Personalfragen**

Im Rahmen der Abstimmung lässt sich nicht feststellen, dass Personal- und Sachfragen miteinander verknüpft wurden. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens unterstützten die Parteiführer beider großen Parteien die Vorlage. Die Parteien hatten entschieden Position bezogen, aber sie führten keine energischen Kampagnen weder dafür noch dagegen. Keine der beiden großen Parteien betrachtete das Referendum als Möglichkeit, sich gegenüber der jeweils anderen Partei zu profilieren, sondern unterstützte die Initiative lediglich, um nicht – durch eine möglicherweise nicht mehrheitsfähigen Positionsnahme - die eigenen Wahlchancen zu verringern. Entsprechend „lustlos“ wurde die Kampagne von Seiten der großen Parteien geführt. Diese gestaltete sich nichtsdestoweniger durch die Vertreter beider Positionen äußerst emotional, was verdeutlicht, dass auch in Irland der *cleavage* zwischen katholisch-konservativen und liberaleren Einstellungen vorhanden und aktivierbar war – wenngleich nicht entlang der bestehenden großen Parteilager.

**c) Package-Voting**

Für eine Verknüpfung mehrere Fragen bzw. mehrerer Entscheidungsdimensionen in einer Frage spricht in diesem Referendum ebenfalls wenig. Die zu Grunde liegende Fragestellung, ob das geltende Abtreibungsverbot gegenüber Veränderungen gesichert werden sollte, scheint recht eindeutig auf der Dimension von katholisch-konservativer vs. liberaler Einstellungen verortet. Weit weniger dominierend spielt in der öffentlichen Auseinandersetzung die generelle Angst vor Veränderungen eine Rolle. Fragen der europäischen Integration und einer möglichen Wiedervereinigung mit Nordirland waren zwar von untergeordneter Bedeutung, wurden aber immer wieder ins Feld geführt.

**d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung**

Es ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Eindeutigkeit der beabsichtigten Referendumswirkung in Frage steht. Die öffentliche Debatte zielte deutlich auf die zugrundeliegende Frage ab, ob dem Selbstbestimmungsrecht der Frauen mehr Geltung verschafft werden sollte oder ob die religiös geprägte Deutung des Themas im Mittelpunkt stehen sollte. Die Bedeutung des Referendums orientierte sich dabei weniger an den verschiedenen praktischen Entscheidungsfragen, wann bzw. wie und durch wen im konkreten Fall das Lebensrecht von Mutter und Kind gegeneinander abzuwägen sei, sondern an der generellen Wertdimension zwischen liberalen und traditionellen Einstellungen, was sich auch in der inten-

siv geführten Debatte zeigt: *„This was because it dealt with an issue that was at the core of the underlying religious-conservative versus secular-liberal cleavage.“*[1372]

**e) Ausgewogenheit des Informationsangebots**

Informationen über medizinische und soziale Indikationsstellungen, welche die Grundlage für Forderungen nach der Legalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen in den anderen Staaten bildeten, waren in Irland weitgehend unbekannt. Das Wissen über den Gebrauch von Kontrazeptiva und Formen des Schwangerschaftsabbruchs, deren Risiken und Indikationsstellungen war nicht zuletzt aufgrund mangelnden Aufklärungsunterrichts in Schulen vergleichsweise gering. Insofern kann von einem teilweise eingeschränkten bzw. einseitigen Vorwissen in der irischen Bevölkerung ausgegangen werden.

Auch die Wertedebatte, welche die christliche Position einerseits und die individualistische Position einer Selbstbestimmung der Frau thematisierten, wurde nicht gleichrangig geführt.

Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Dimensionen des Entscheidungsgegenstandes ausgewogen zur Debatte standen. Insbesondere die Frage, wie mit der Gleichrangigkeit des Lebensrechts der Mutter und des Lebensrechts des Kindes im Konfliktfalle umzugehen sei, war nicht offiziell Gegenstand der Diskussion, obwohl dies Gegenstand des Gegenentwurfs von Ministerpräsident FitzGerald (FG) gewesen war.

Die Debatte wurde hochemotional und mit polarisierender Tendenz sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern der Verfassungsänderung geführt. Hierbei wurden sowohl Pro- als auch Contra-Argumente vertreten, die für die Öffentlichkeit zugänglich waren, wenngleich die Unterstützer der ablehnenden Position unter stärkerem Druck standen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Medianwähler eine grundlegende Chance hatte, seine Präferenz aufzudecken. Die Abstimmung wurde mit einem Ja-Anteil von 66,9% der Abstimmenden bei einer Abstimmungsbeteiligung von 53,7% für die Verfassungsänderung entschieden, wobei die Debatten im Vorfeld der Abstimmung darauf hindeuteten, dass die beiden Grundpositionen – Pro und Contra – es dem Medianwähler zumindest grundlegend ermöglichten, seine Präferenz zu artikulieren und die verschiedenen Dimensionen der Entscheidung zu berücksichtigen.

Das Ergebnis des Referendums legt nahe, dass zwei Drittel Konservative einem Drittel Liberalen gegenüberstanden. Eine Vermutung, die durch das Ergebnis des drei Jahre später stattfindenden Scheidungsreferendums bestätigt wird. Auch in jenem Fall hatten sich zwei Drittel gegen die Vorlage ausgesprochen, was offenbarte, dass das in den übrigen westlichen Ländern existierende *cleavage* auch die irische Gesellschaft durchzog. Der Katholizismus hatte in Irland bis zu jenem Zeitpunkt identitätsstiftend gewirkt und den Iren ein Gefühl der Selbstsicherheit und der Unabhängigkeit von den Briten vermittelt.[1373]

Das Referendumsergebnis lässt sich als Kontrollinstrument deuten. Es bestätigt, dass der Medianwähler mehrheitlich katholisch orientiert war, gleichzeitig verdeutlicht das Ergebnis jedoch auch den gewach-

---

[1372] Sinnott, Richard: Cleavages, parties and referendums. Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland, in: *European Journal of Political Research*, 41/2002, S. 811-826, hier: S. 818.

[1373] Girvin, Brian: Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983, in: *Politcal Studies*, (1986) XXXIV, S. 61-81, hier: S. 63.

senen Anteil liberalerer Einstellungen – was ebenfalls auf eine im Prinzip bestehende Kontrollwirkung des Referendums hindeutet.
Während der Wahlkampagne zu den administrativen Wahlen wurde das Thema Abtreibung nicht auf die Agenda gesetzt. Als der damalige *Taoiseach*, FitzGerald (FG), im Januar 1982 zu seiner Verpflichtung befragt wurde, wirkte er zurückhaltender als noch ein Jahr zuvor.
FitzGerald wollte das Referendum zusammen mit anderen *Issues* zur Abstimmungen bringen (Reform des Familienrechtes, Scheidung und Verhütung), was weder PLAC, noch der Kirche noch *Fianna Fáil* gelegen kam. Die Regierung stürzte. Charles Haughey (FF), der ihm als *Taoiseach* folgte, versprach ein Referendum, das lediglich die Abtreibung zum Gegenstand haben sollte und hielt damit sein Wahlkampfversprechen.[1374]
Für die folgenden 18 Monaten vertrat *Fianna Fáil* diese Position, die den Konservatismus der Partei und vor allem jenen von Charles Haughey widerspiegelte.
Ein Fehler, wie sich später herausstellte, denn die Regierungspartei ließ sich damit auf einen Handel mit einer Interessengruppe ein, indem sie Konzessionen unter Druck machte.
Somit profitierten letztlich die Interessengruppen (internen Vetospieler) von der politischen Instabilität des Landes, in achtzehn Monaten (von Juni 1981 bis November 1982) drei Wahlen, zwei Minderheiten-Regierungen und eine Koalition erlebte.[1375]
FitzGeralds Versuch, die zwei Hauptkirchen zu einer Unterstützung zu bewegen, scheiterte, als die Protestanten ankündigten, das *Amendment* nicht zu unterstützen. Im Januar 1983 begann die *Anti-Amendment*-Kampagne.

### 12.3.5 Das Referendum im Jahr 1992 aus der Vetospielerperspektive

Nach dem Referendum über die achte Verfassungsänderung (1983) lag die Entscheidung über einen möglichen Schwangerschaftsabbruch nunmehr im Ermessensspielraum der Ärzte, vorausgesetzt, das Leben der werdenden Mutter war akut gefährdet. Ein Mitspracherecht seitens der Schwangeren bestand entsprechend nicht.
Als der *Supreme Court* durch seine Entscheidung im Fall *Attorney General vs. X* (1992), die Selbstmordabsichten und Labilität der Mutter als Gefährdung für das Leben des Fötus einzustufen, das Referendumsergebnis von 1983 gekippt hatte, entbrannte Irlandweit eine Debatte darüber, ob Selbstmordabsichten tatsächlich als rechtlich akzeptable Gefährdung im Sinne des restriktiven irischen Abtreibungsrechtes zu bewerten seien.

#### *12.3.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler*

Faktisch bedeutete die Entscheidung des *Supreme Court* eine Lockerung der Abtreibungsregelungen, da es nun durch den Präzedenzfall X klare Kriterien gab, Abtreibungen vorzunehmen, wenn eine hinreichende Gefährdung der Mutter bestand. Da ein Selbstmord das Leben der Mutter und das des Kindes beendet, die Abtreibung jedoch das Leben der Mutter rettet, wurden Schwangerschaftsabbrüche möglich, wenn die Schwangere die Suizidgedanken hinreichend glaubhaft machen konnte. Unter den Ab-

[1374] *Irish Times* vom 24. März 1982.
[1375] Busteed, M. A.: Voting Behaviour in the Republic of Ireland. A Geographical Perspective, Oxford 1990, S. 180f.

treibungsgegnern erzeugte der Richterspruch die Motivation, den *Status Quo ante* wieder herzustellen. Die bloße Artikulation von Suizidabsichten sollte nicht mehr ausreichend sein, einen Schwangerschaftsabbruch zu rechtfertigen. Gleichzeitig war durch die Entscheidung des EuGH das Verbot der Verbreitung von Informationen aufgehoben, weil dies gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung verstoße.

Kirchennahe Politiker der regierenden *Fianna Faíl* fühlten sich veranlasst, das Abtreibungsverbot zu verschärfen, so dass der angenommene *Status Quo ante* – unter Berücksichtigung des Spruches des EuGH – wieder hergestellt war. Der *Fine Gael*-Parteichef John Bruton unterstützte ebenfalls den Regierungsvorschlag, erhielt dafür aber keine Rückendeckung von der eigenen Partei, die zum Thema gespalten war. Liberaler dagegen war die Haltung der *Progressive Democrats*, die ihre Empfehlung für das „Ja" aussprachen.

Die Stimmempfehlungen aller Parteien zu den drei Referendumsvorlagen waren wie folgt:

| | ***12th Amendment „substantial issue"*** | ***13th Amendment „Ausreisefreiheit"*** | ***14th Amendment „Informationsfreiheit"*** |
|---|---|---|---|
| Ja | FF | FF, PD, FG, SF | FF, PD, FG, SF |
| Nein | PD, FG, SF, LP, WP, DL | LP, WP, DL | LP, WP, DL |

*Tabelle 15: Abstimmungsempfehlung der Parteien zum Abtreibungsreferendum in Irland*

#### *12.3.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit*

Der *Taoiseach*, Albert Reynolds (FF), trat am gleichen Tag ins Amt, als der *High Court* das Mädchen X und ihre Familie zurück ins Land beordert hatte. Er war von Anfang an mit dem Fall X konfrontiert. Zunächst sollte das Abtreibungsreferendum zusammen mit dem Maastrichter-Vertrag dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, die Regierungskoalition bestehend aus *Fianna Fáil* und *Labour Party* befürchtete jedoch, dass die Iren den Vertrag abschmettern würden. Sowohl die mächtigen Lobbies der Abtreibungsgegner (SPUC) und der Euroskeptiker als auch die katholische Kirche setzten die Regierung massiv unter Druck. Um die Gemüter zu besänftigen, schlug Reynolds (FF) vor, die Vorlagen zu splitten: Somit wurde das Referendum zum Maastrichter-Vertrag, dem in der Zwischenzeit eine „Nicht-Einmischungsklausel" beigefügt wurde, vorgezogen und das Abtreibungsreferendum in drei Vorlagen (über die Gewährleistung der Reisefreiheit für Schwangere zur Vornahme von Abtreibungen, die Gewährleistung der Informationsfreiheit für Schwangere über medizinische Einrichtungen im Ausland, die Abtreibungen vornehmen, und über ein eingeschränktes Recht auf Abtreibung) aufgeteilt.

Die *Policy*-Position der Regierungskoalition ist die, den *Status Quo ante* wiederherzustellen.

#### *12.3.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche*

Anders als im ersten Referendum kann der Kirche in diesem Referendum nicht die Rolle eines internen Vetospielers zugesprochen werden. Sowohl im Bezug auf das Agenda-Setting, welches vom Verfassungsgericht sowie vom Europäischen Gerichtshof ausging, als auch in der Entscheidung über die Formulierung der Verfassungsänderungen trat die Kirche als Vetospieler unabhängig von den Parteien in Erscheinung. Die Position der *Fianna Faíl* erscheint ohne direkte Einflussnahme durch die Kirche zu Stande gekommen zu sein.

#### *12.3.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht*

In Fall *„Attorney General vs. X“* kam das Gericht zu der Auffassung, dass eine Abtreibung statthaft sei, wenn die Gefahr für das Leben der Mutter in einem möglichen Selbstmord bestehe.

Gegen die Absicht von X, eine Abtreibung im Ausland vornehmen zu lassen, hatte der Generalstaatsanwalt eine einstweilige Anordnung vor dem *High Court* erwirkt, die jedoch vom Verfassungsgericht wieder aufgehoben wurde. Das Verfassungsgericht legte die Verfassung dahingehend aus, dass zwar selbst eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit der werdenden Mutter eine Abtreibung nicht rechtfertige, weil die Verfassung das Leben des ungeborenen Kindes gleichrangig mit dem Leben der Mutter sehe, dennoch sei der Eingriff statthaft, wenn das Risiko für das Leben der Mutter in ernsthaften Selbstmordgedanken und damit in einer Gefahr für Mutter *und* Kind bestehe. Damit bestätigte das Verfassungsgericht, dass die Verfassungsänderung im Rahmen der Verfassung zu Stande gekommen sei. Dies bedeutet, die Änderung der Verfassung lag innerhalb des *Winsets* des externen Vetospielers „Verfassungsgericht“, jedoch verschob das Gericht damit faktisch die Entscheidung über die Zulässigkeit von Schwangerschaftsabbrüchen auf die Indikation durch Ärzte und Psychologen. Dadurch, dass Selbstmordgedanken als eine ähnliche Gefahr für das Leben der Mutter anerkannt wurden wie medizinische (körperliche) Risiken, war faktisch der Schwangerschaftsabbruch in gewissem Maße legalisiert und etwa für Fälle von Vergewaltigung (wie sie im §218 a.F. in Deutschland als kriminologische Indikation vorgesehen waren) ermöglicht. Diese Auslegung der Verfassung lag jedoch nicht in der Absicht der Initiatoren der Verfassungsänderung (die gewählte *Policy*-Position war letztlich eine andere, als dies von den Initiatoren beabsichtigt war). Die Entscheidung veränderte faktisch den *Status Quo*.

#### *12.3.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler*

Eine Regelung zur Verschärfung fiel beim Medianwähler durch. Die anderen beiden Vorlagen wurden angenommen.

**a) Agenda-Setting**

Das Agenda-Setting für die Verfassungsänderungen zum Ausreise- und zum Informationsangebot wurde vom Verfassungsgericht sowie vom Europäischen Gerichtshof angestoßen. Von der Regierung wurde lediglich das 12th *Amendment* (Verschärfung des Abtreibungsstrafrechts) auf die Agenda gesetzt, mit dem Ziel, Selbstmordabsichten der werdenden Mutter als Abtreibungsgrund zu streichen.

Auch wenn die Abstimmung gleichzeitig mit den Parlamentswahlen stattfand, beinhaltete weder der Abstimmungszeitpunkt noch die genaue Formulierung eine Verzerrung.

**b) Sach- und Personalfragen**

Auch in dieser Abstimmung waren Sach- und Personalfragen nicht kombiniert.

**c) Package-Voting**

Die drei zur Abstimmung gestellten Fragen waren nicht miteinander verknüpft. Sowohl das zwölfte *Amendment*, welches Selbstmord als Grund für einen legalen Schwangerschaftsabbruch ausschloss und somit das von den Abtreibungsgegnern vertretene möglichst umfassende Abtreibungsverbot beinhalte-

te, als auch das dreizehnte und vierzehnte *Amendment* konnten jeweils unabhängig von den anderen Vorlagen mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden.
Die Fragen an sich waren eindeutig formuliert und beinhalteten jeweils eine einzige Dimension: Sollten Selbstmordabsichten als Grund für einen legalen Schwangerschaftsabbruch gelten? Sollte die Informationsfreiheit auch für Fragen der legalen Abtreibungsmöglichkeiten in anderen Ländern bestehen? Und: Sollte die Reisefreiheit auch für schwangere Frauen gewährleistet sein, selbst wenn diese einen Schwangerschaftsabbruch bezweckt?

**d) Eindeutigkeit der Referendumswirkungen**
Es ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Referendumswirkungen nicht eindeutig sein könnten. Obwohl sich im Vorhinein nicht empirisch Voraussagen lässt, ob durch das Streichen des Suizidmotivs mehr Leben von ungeborenen Kindern gerettet als durch praktzierten Selbstmord gefährdet werden, erscheint die Bedeutung der ersten Vorlage auch bezüglich der zu Grunde liegenden Hauptkonfliktlinie von Traditionalismus und Liberalisierung eindeutig. Gleiches gilt für die beiden anderen Referendumsvorlagen, welche eine klare Abwägung zwischen individueller Reise- und Meinungsfreiheit und absoluten Abtreibungsverbot formulieren.

**e) Ausgewogenheit des Informationsangebots**
Auch diese Debatte wurde stark emotionalisiert geführt. Während die Kirche auf der einen Seite die eigene Position im Umfeld von Kirche und Kanzel verdeutlichte, wurden in den Medien Pro und Contra-Argumente präsentiert.
Letztlich wurde das zwölfte *Amendment* vom Medianwähler mit 50,4% der Stimmen zurückgewiesen, während die beiden anderen Vorlagen angenommen wurden (62,4% und 59,9%). Hierin zeigt sich, dass es zu einer Liberalisierung der irischen Gesellschaft gekommen war. Hinweise, dass die Kontrollentscheidung nicht am Maßstab der Präferenz des Medianwählers vorgenommen wurde, ergeben sich nicht, so dass von einer effektiven Kontrollentscheidung gesprochen werden kann.

### 12.3.6 Das Referendum im Jahr 2002 aus der Vetospielerperspektive
Die regierende *Fianna Fáil* bewertete das Abstimmungsergebnis von 1992 als Niederlage. Die relative Liberalisierung des Abtreibungsrechts bedeutete für viele konservative Katholiken in Irland eine unerträgliche Situation in einem Land, in welchem das katholische Selbstverständnis grundlegend für die Identifikation mit der irischen Nation ist. Gemäß der Formel *„eine englische Lösung für eine irische Heuchelei“*[1376] kann in Irland nicht abgetrieben werden, dafür ist es möglich, ins benachbarte Großbritannien auszureisen, um dort eine Abtreibung vorzunehmen; eine Option, die zu Beginn des Jahrtausends jährlich von über 7.000 Frauen wahrgenommen wurde. Die Reisen werden (nach wie vor) in Irland organisiert und die angefallenen Kosten – aufgrund der expliziten Formulierung der Verfassung – von den irischen Kassen von Fall zu Fall ggf. erstattet. Dieser Zustand wird von vielen politischen Kommentatoren als Verlogenheit wahrgenommen, denn dadurch würden die irischen Probleme auf das

[1376] „Referendum zur Abtreibung in Irland“, in: *FAZ* vom 5.3.2002, S. 1.

einstige Kolonialland abgewälzt, während die Iren, die so lange für ihre Unabhängigkeit kämpften, nicht nur abhängig machen, sondern sich mit einem Heiligenschein schmückten.[1377]

### *12.3.6.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler*

Durch die vorangegangenen Referendumsentscheidung war die Abtreibungsfrage zu einem stärker parteipolitisch besetzten *Issue* geworden, so dass dieses das erste Referendum war, dass auf Betreiben der *Fianna Faíl* unter ihrem Vorsitzenden Bertie Ahern auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Der erneute Versuch einer Verfassungsänderung war erstmalig dadurch veranlasst, dass die Parteien im Wahlkampf eine gegensätzliche Position bezogen. Allen Initiativen voran ging der Spitzenkandidat Bertie Ahern (FF), der nach eigenen Angaben seiner Mutter auf dem Sterbebett versprochen hatte, die Lockerung des Abtreibungsrechts wieder rückgängig zu machen und der schleichenden Perestroika Einhalt zu gebieten.

Die Koalition *Fianna Fáil-Progressive Democrats* strebte eine Verschärfung der geltenden Regelungen an. Unter der Regierung Ahern kam es dadurch innerhalb von 20 Jahren zur dritten Abstimmung über die fünfte Vorlage zum Thema Abtreibung.

Für das „Ja“ standen die Parteien der ländlichen Tradition: *Fianna* Fáil und deren Koalitionspartner *Progressive Democrats*, unterstützt von den katholischen Bischöfe und verschiedene *Pro-Life*-Verbänden (PLAC und SPUC).

Für das „Nein“ und die städtische Kultur traten *Fine Gael*, die *Labour Party*, die Gewerkschaften, sowie *Sinn Fein* ein.

### *12.3.6.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit*

Die Regierung Ahern legte einen Gesetzentwurf vor, der Selbstmord als Grund für legale Abtreibungen ausschließen sollte. Im Kern ging es darum, das vorangegangene Referendumsergebnis rückgängig zu machen und die Suizid-Klausel abzuschaffen: Die Selbstmordgefahr der Mutter sollte keine Rolle mehr spielen und das Leben der Mutter bei Selbstmordgefahr nicht mehr gegen die Interessen des Ungeborenen abgewogen werden. Aus Sicht der Regierung ermöglichten dadurch vorgetäuschte Lebensgefahr und getürkte psychiatrische Gutachten eine große Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen.

Das neue Referendum sollte den alten Passus durch eine Formel ersetzen, die einen Eingriff nur dann erlaubte, wenn dadurch das Leben der akut gefährdeten Mutter gerettet werden würde (z. B. im Falle einer Krebsoperation). Die neue Abstimmung sollte die Reise „nach London“ weiterhin erlauben, aber die „Pille danach“ verbieten, weil die Schutzfrist des Fötus erst 8-10 Tage nach einer Empfängnis beginne.

Deswegen sollten Ausreden von vornherein ausgebremst werden und Frauen, die gegen das geltende Recht verstießen, mit einer Gefängnisstrafe von bis zu 12 Jahren bestraft werden. Dadurch wurde Abtreibung zu einem Schwerverbrechen von ähnlichem Verfassungsrang wie Hochverrat erhoben.

Wäre das Referendum angenommen worden, würden Frauen, die – wie im Fall X – nach einer Vergewaltigung abtrieben, länger hinter Gitter sitzen als die Männer, von denen sie vergewaltigt wurden.

---

[1377] „Windeln, Tee und Kekse für Zwangsmütter“, in: *FR* vom 6.3.2002, S. 3.

### *12.3.6.3 Interne Vetospieler: Die Kirche*

Die Kirche kann in diesem Zusammenhang nicht als echter Vetospieler gewertet werden, da diese dritte Abstimmung zum Schwangerschaftsabbruch von der Regierung initiiert und vorangetrieben wurde. Auch die gesamte Referendumskampagne war parteipolitisch vereinnahmt. Zwar bezogen die Bischöfe (wie auch die organisierten Abtreibungsgegner) Stellung, indem sie allwöchentlich Stimmempfehlungen bei ihren Gottesdiensten gaben, dennoch mangelte es an dem moralisch-belehrenden Impetus, mit dem sie bereits bei den vergangenen Abtreibungs- und Scheidungsreferenden die irischen Wähler auf ihrer Seite ziehen konnten.

Die Kirche allein hätte in diesem Fall eine Veränderung des *Status Quo* nicht herbeiführen können. Von einer Vetoposition der Kirche, die sie als Vetospieler rechtfertigen würde, kann nicht gesprochen werden.

### *12.3.6.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht*

Das Verfassungsgericht tritt in diesem dritten Abstimmungsfall nicht als Vetospieler in Erscheinung.

Schon 1993 hatte es abschlägig geurteilt, indem es - trotz der Verfassungsänderung in Folge des Referendums von 1992 und der „Mahnung“ des EuGH - das Recht auf die Verteilung von Informationen mit Adressen von Abtreibungskliniken in England mehr als restriktiv auslegte. Die Informationsbereitstellung für abtreibungswillige Frauen war deswegen sehr gering: Schwangere dürfen nur im persönlichen Vier-Augen-Gespräch beraten werden, nicht telefonisch, was vor allem für Frauen in sozialen Notlagen, die auf dem Land leben, ein Problem darstellt. Das Verfassungsgericht selbst war nicht mit der Konformität diesem bislang letzten Abtreibungsreferendum befasst.

### *12.3.6.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler*

Auch diese, einen restriktiveren *Status Quo* fordernde Regelung fiel wieder durch. Der Medianwähler hatte sich aus dem noch 1983 artikulierten *Winset* entfernt. Denkbar knapp fiel das Ergebnis aus: 50,4% der Abstimmenden votierten gegen eine Verschärfung des Abtreibungsrechts; 49,6% dafür.[1378] Der mittlerweile dritte Abstimmungstermin traf gegenüber der ersten Abstimmung auf eine veränderte Chance, die wahre Präferenz des Medianwählers aufzudecken.

**a) Agenda-Setting**

Das Agenda-Setting war in diesem Fall erstmalig durch die Parteiendifferenz zwischen eher weltlichen, urbanen Parteien und den ländlich-traditionellen Parteien definiert.

**b) Sach- und Personalfragen**

Ähnlich wie in den vorangegangenen Abstimmungen scheinen Personen und Sachfragen nicht miteinander verknüpft. Der Zeitpunkt der Entscheidung, der zwei Monate vor den Parlamentswahlen lag, könnte die Absicht beinhalten, die parlamentarische Mehrheit durch die Betonung des Gegensatzes der Parteien zu beeinflussen.

[1378] „Irlands Konservative stellen sich stur“, in: *FR* vom 9.3.2002, S.1 .

**c) Package-Voting**
Ebenso wie bei den vorangegangenen Abstimmungen ist auch diesmal keine mehrdimensionale Fragestellung zu erkennen.

**d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung**
Die Fragestellung war dermaßen komplex und verwirrend formuliert, dass ein Großteil der stimmberechtigten Bevölkerung schon im Vorfeld der Abstimmung ihr Fernbleiben von den Urnen signalisierte.

**e) Ausgewogenheit des Informationsangebots**
Abgesehen von der Panne, die der *Referendum Commission* unterlief (bis drei Wochen vor dem Abstimmungstermin waren die (Informations-)Broschüren weder gedruckt noch an alle irische Haushalte verteilt worden), war die Flugblattverteilung (*door to door leafleting*) seitens der *Amendment*-Gegner (in diesem Fall die Schirmorganisation *„Alliance for a No Vote")* sogar erfolgreicher als in den Kampagnen zuvor. Über 150.000 Flyer wurden hauptsächlich in den großen Städten (Dublin und Cork) unter den Iren gebracht. Mit Erfolg, wenn man bedenkt, das ausgerechnet in den Dubliner Wahlkreisen das Referendum abgelehnt wurde.[1379]
Die *„Alliance for a No Vote"* machte mit ihrer eigenen Kampagne mobil: Flugblätter, Multiplikatoren (wie E-Mail-Newsletter, Websites oder Blogs), Kundgebungen und Veranstaltungen sollten gegen die extreme Verschärfung des Abtreibungsrechts aufmerksam zu machen.

### 12.2.7 Fazit:
Der Kirche gelang es im ersten Referendum, als Vetospieler zu wirken. In den darauffolgenden Abstimmungsfällen war die Kirche zwar einflussreich in der öffentlichen Debatte vertreten, konnte sich jedoch nicht mehr gleichrangig als Vetospieler etablieren. Die jeweiligen Regierungsmehrheiten waren die jeweils bedeutendsten parlamentarischen Vetospieler, wobei zunächst beide großen Parteien als parteipolitische Vetospieler von Bedeutung waren, im letzten Fall jedoch deutlich als Kontrahenten in Erscheinung traten. *Fianna Faíl* ist im Jahr 2002 wesentlich in die Rolle der restriktiven Abtreibungsgegner verblieben, während *Fine Gael* die etwas liberalere Rolle einnimmt. Das Verfassungsgericht nimmt vor allem für die Abstimmung von 1992 eine deutliche Rolle als Vetospieler ein, während es in den beiden anderen Abstimmungen als Vetospieler absorbiert ist.
Die Kontrollwirkung der Referenden ist generell in allen drei Abstimmungen gegeben. Der Medianwähler wurde durch die Erhebung des Abtreibungsverbotes in den Verfassungsrang erstmals zum Kontrollakteur. Der Maßstab der Kontrolle, die tatsächliche Präferenz des Medianwählers, dürfte in allen Entscheidungen zur Anwendung gekommen sein. Während im Jahr 1983 eine deutliche Mehrheit ein striktes Abtreibungsverbot befürwortete – wenngleich weniger als wohl von Seiten der Kirche erwartet – wurde allen Verschärfungsversuchen in der Folge eine Absage erteilt.

[1379] „Regierungsinitiative bei Referendum abgewiesen. Abtreibungsrecht in Irland wird nicht verschärft", in: *Berliner Zeitung* vom 8.3.2013 (URL: http://www.berliner-zeitung.de/archiv/regierungsinitiative-bei-referendum-abgewiesen-abtreibungsrecht-in-irland-wird-nicht-verschaerft,10810590,9980194.html, letzter Abruf am 15.6.2013).

Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass die geltende Regelung der tatsächlichen Position des Medianwählers entspricht – diese mag angesichts der abgelehnten Verschärfungen sogar liberaler sein als in der Verfassung formuliert. Aufgrund der jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten für eine jeweilige Verschärfung kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ohne die Kontrolle im Referendum die *Policy*-Position eher noch restriktiver wäre. Insofern kann von einer effektiven Kontrollwirkung durch das Referendum ausgegangen werden.

## 13 Exkurs: Abstimmungen über Europäische Vertragsänderungen

> *„Seit das höchste irische Gericht 1987 entschieden hat, dass Eingriffe in die Verfassung durch einen Volksentscheid abzusegnen sind, müssen sich die Dubliner Regierungen mit dem manchmal störrischen Wahlvolk herumschlagen.“*[1380]

Das „Nein" der irischen Bevölkerung führte immer wieder zu erheblichen Verwirrung, was den weiteren Verlauf der Ratifikationsprozesse und das Inkrafttreten der jeweiligen Verträge anbelangt. Als notorische Nein-Sager gebrandmarkt und als Sündenböcke für das Scheitern der Reformwerke hingestellt mussten die Iren 2001 und 2008 (bei den EU-Verträgen von Nizza und Lissabon) jeweils „nachsitzen“. In beiden Fällen hagelte es Kritiken seitens der europäischen Medien. Es wurde der Vorwurf laut, die Iren hätten allein schon aus Dankbarkeit die Verträge ratifizieren müssen. Schließlich habe das ehemalige Armenhaus Europas in den Jahren seit seinen Beitritt (1973) enorm von der Brüsseler Gemeinschaft profitiert und Fördermittel aus EU-Töpfen in Höhe von 55 Milliarden Euro[1381] erhalten.
Hier stellt sich sogleich in Bezug auf die politische Kontrolle die Frage, ob noch von demokratischer Selbstbestimmung die Rede sein kann und wie viel Wert der Ausgang einer Abstimmungen hat, wenn das Volk so oft zur Urne gebeten wird, bis das von den Regierenden gewünschte Resultat „herauskommt“. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die EU, die im Geiste von Kooperation und Gleichberechtigung, von Respekt und Vielfalt gegründet wurde, nur dann die Meinung ihrer Mitgliedstaaten schätze, wenn diese in ihrem Sinne abstimme.

---

[1380] Sotscheck, Ralf: Mutige Iren, feige Regierung. Der Fiskalpakt soll nur die Finanzmärkte beruhigen, in: *taz.de* vom 29.5.2012 (URL: http://www.taz.de/!94198/, letzter Abruf am 10.10.2012).
Gemeint ist hier das historische Crotty-Urteil (*Crotty vs. An Taoiseach, [1987] IESC 4, [1987] IR 713*) vom *Supreme Court* (7.4.1987), welches die Auslegung der Art. 46 und 47 ir. Verf. betraf. Der Kläger, der Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre Raymond Crotty, strengte anlässlich der Ratifikationsdebatte der *Einheitlichen Europäischen Akte* (EEA) (1986) ein Verfahren für die Einführung einer Referendumspflicht für integrationspolitische Angelegenheiten aufgrund der mit der Ratifikation verbundenen Souveränitätsübertragung an, das erstinstanzlich in ein Urteil des *High Courts* mündete. Das Gericht attestierte die Übereinstimmung des Ratifikationsgesetzes mit der Verfassung. Crotty legte daraufhin Revision beim *Supreme Court* ein, welches zur entgegengesetzten Erkenntnis kam und das Zustimmungsgesetz zur Ratifikation der EEA für verfassungswidrig erklärte. Das Verfassungsgericht befand, dass das angegriffene *„European Communities (Amendment) Act, 1986“*, also das zweite Gesetz zur Änderung des *„European Communities Act, 1972“*, zu restriktiv ausgelegt sei und dass fortan jeder weiterer, wesentliche Integrationsschritt durch Einzelermächtigung legitimiert werden müsse. Auf der Basis dieses Urteils setzte die irische Regierung ein Referendum über die zehnte Verfassungsänderung an (26.5.1987), welches eine Zustimmung von 69,9% ergab. Siehe: Hackländer, Daniel: Die allgemeine Energiekompetenz im Primärrecht der Europäischen Union. Eine Analyse des Artikels 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Energiekompetenz (Studien zum deutschen und europäischen Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, 16), Frankfurt a. M. 2010, S. 33.

[1381] „Schafft ein Kern-Europa!“, in *DIE ZEIT* vom 28.6.2008 (URL: http://www.zeit.de/online/2008/25/eu-irland-kerneuropa, letzter Abruf am 28.6.2008).

Irland ist innerhalb der Europäischen Union tatsächlich das Land, das den Fortgang der europäischen Integration nicht nur am häufigsten, sondern auch als einziges obligatorisch im Rahmen von Referenden legitimierte. Der Grund hierfür liegt historisch im späten und konfliktreichen Prozess der Unabhängigkeit von der britischen Krone, einem Misstrauen gegenüber einer zu dominanten Regierung innerhalb des Gesetzgebungsprozesses sowie der daraus resultierenden Verfassungsformulierung bzw. -interpretation.

Art. 29.4.2 ir. Verf. lautet:

> *„Zum Zwecke der Erfüllung irgendwelcher Exekutivfunktionen des Staates oder in Verbindung mit seinen auswärtigen Beziehungen kann sich die Regierung in dem Ausmaß und unter Wahrung der Bedingungen, die durch Gesetz - falls ein entsprechendes Gesetz besteht - bestimmt werden können, jeglicher Organe, Mittel oder Methoden bedienen oder sie sich zu eigen machen, deren sich auch die Mitglieder jedweder Gruppe oder jedweden Bundes von Nationen, mit denen der Staat zum Zwecke internationaler Zusammenarbeit in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung verbündet ist oder sich verbindet, bedienen oder die sie sich zu eigen machen."*

Diese Regelung resultiert aus der Rolle, welche die britische Regierung in den Internationalen Beziehungen Irlands spielte, das nach innen als Republik, nach außen als Teil des *Commonwealth* in Erscheinung trat. Auch nach der formal vollständigen Unabhängigkeit Irlands im Jahre 1948 wird die Unabhängigkeit durch diese Formulierung gebunden. Zusammen mit einer starken Bindung der Regierung an die Volkssouveränität (Art. 6.2 ir. Verf.) setzt das irische Verfassungsrecht enge Grenzen für die Bindung der Souveränität des Landes durch internationale Regime. Eine allgemeine Ermächtigungsnorm wie das deutsche Grundgesetz sieht die irische Verfassung nicht vor.[1382]

Aufgrund der für ganz Irland verbindlichen Entscheidungen, welche durch die Regierung im Europäischen Rat getroffen werden, wurde bereits der Beitritt zu den EG-Verträgen im Jahr 1972 durch eine Spezialermächtigung in Form eines Zusatzes zu Art. 29 der irischen Verfassung ergänzt. Im Fall *Crotty vs. An Taoiseach* von 1987 wurden Vertragsänderungen als nicht unter dem Beitritt zu den Verträgen von 1972 gedeckt betrachtet. Daher wurden in der Folge alle Vertragsänderungen dem Referendum unterstellt. Bis zum Vertrag von Nizza konnte Irland als das Land mit der integrationsfreundlichsten Bevölkerung betrachtet werden. Alle Vertragsänderungen seit 1972 wurden durch Referendum in die irische Verfassung integriert, wobei jedes der durchgeführten Referenden hohe Zustimmung bei gleichzeitig hoher Beteiligung erzielte. Maßgeblich hierfür dürfte vor allem der wirtschaftliche Aufschwung und die starke finanzielle Unterstützung seitens der EG bzw. der EU sein, der mit dem EU-Beitritt einsetzte.[1383] Während sowohl die *Einheitliche Europäische Akte* als auch die folgenden Verträge von Maastricht und Amsterdam hohe Zustimmung und hohe Beteiligung erzielten, scheiterte das erste Nizza Referendum am 7. Juni 2001 für viele Beobachter überraschend.[1384] Erst ein zweites Referendum zum gleichen Thema – bei dem einige Vorbehalte der Spezialermächtigung zum Beitritt zum Nizza-

[1382] Vgl. Maurer, Andreas/Roth, Bettina: Warum Irland abstimmen muss(te) – oder auch nicht. Das Verhältnis zwischen irischem und europäischem Verfassungsrecht. SWP-Diskussionspapier 2008/19, Berlin 2008, S. 8.

[1383] Vgl. Qvortrup, Mads: Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement. London: London School of Economics, January 2002, S. 1.

[1384] Vgl. Qvortrup, Mads: Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement. London: London School of Economics, January 2002, S. 2.

Vertrag beigefügt wurden, brachte erneut ein Ergebnis, welches im Bereich der vorherigen Ergebnisse liegt. Eine ähnliche Konstellation stellt der Lissaboner Vertrag dar, der 2008 bei einer Wahlbeteiligung von 53,1 % abgelehnt und im Jahr darauf bei einer Beteiligung von knapp 58 % angenommen wurde. Die direkte Betrachtung dieser Fälle kann – im Vergleich zu den übrigen Abstimmungen – zur Begutachtung der Kontrollwirkung von Referenden herangezogen werden. War die Kontrolle effektiver beim ersten Nizza-Vertrag oder bei den übrigen Abstimmungen?
Ein Vergleich mit Italien verbietet sich von vornherein, da Entscheidungen zu EU-Verträgen auf der Halbinsel per Parlamentsbeschluss gefasst werden.[1385] Daher wird im folgenden lediglich auf die irischen Abstimmungen eingegangen.

## 13.1 Nizza-Vertrag 2001: Verlauf und Bedeutung

> *„Der Nizza –Vertrag ist durch Irland zu einem Symbol geworden – was er auf Grund seines Inhalts eigentlich gar nicht verdient.“*[1386]

Der Vertrag von Nizza, welcher die Umwandlung der EG in EU abschließen sollte,[1387] war das Ergebnis von fünf Regierungskonferenzen, 30 vorbereitenden Sitzungen der persönlichen Beauftragten der Regierungen und zehn Außenministersitzungen.[1388] Durch den neuen Vertrag sollten die institutionellen Voraussetzungen[1389] für die Erweiterung der EU geschaffen werden. Ziel des Reformwerks, welches auch die Zusammensetzung der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat und die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit betraf, war, nach der Aufnahme von zehn osteuropäischen Ländern im Jahre 2004, eine effiziente Funktionsweise der Union. Nach der Unterzeichnung in Nizza (26. Februar 2001) lag der Vertrag den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation vor.
Nachdem am 26. Februar 2001 der irische Außenminister Brian Cowen (FF) den Vertrag von Nizza unterzeichnet hatte, erklärte der *Taoiseach* Bertie Ahern (FF), dass eine Ratifizierung des Vertrags durch das Parlament gemäß Art. 29.6 ir. Verf. ohne anschließendes Referendum nicht möglich sei, weil es sich um eine substantielle Neuerung der europäischen Verträge handele, die eine erneute, explizite Erwähnung in der Verfassung bedürfte (Urteil *Crotty* vs. *An Taoiseach*).[1390]

---

1385 Die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) erfolgte parlamentarisch (d. h. mittels des regulären Gesetzgebungsprozesses) gemäß Art. 72 *Cost.* am 6. April 2005. Der Vertrag von Lissabon (VvL) wurde, ebenfalls parlamentarisch, am 31. Juli 2008 ratifiziert.

1386 Krims, Adalbert: „Irre Iren – oder irrt die EU? Ein Kommentar aus Österreich über das Nizza-Referendum in Irland (URL: http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Irland/referendum.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).
Schon im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung kam es allerdings zu Spannungen zwischen den „kleinen“ (Netto-Empfängern) und den „großen“ (Netto-Gebern) Mitgliedstaaten.

1387 Die Umwandlung hatte mit den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) begonnen.

1388 Maurer, Andreas: Der Vertrag von Nizza. Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952, Köln 2001 (URL: www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wesels/texte/Nizza-AM.pdf, letzter Abruf am 29.4.2013).

1389 Die sogenannten *„left-overs“* von Amsterdam.

1390 Lorenz, Astrid: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008, S. 114f.

Am 7. Juni 2001 sollte die irische Bevölkerung über den Vertrag befinden. Somit war Irland das einzige von 15 Staaten, in welchem die Bürger das Recht hatten, über das Mammut-Werk abzustimmen. Für die Iren war es die fünfte EU-Abstimmung seit 1972.

Seit ihrem EWG-Beitritt im Jahre 1973, welcher den Iren ermöglicht hatte, die Bande zu Großbritannien zu kappen, hatte die grüne Insel allein durch Netto-Transfers und Strukturhilfen in Höhe von über 55 Milliarden Euro großzügige Zuwendungen aus Brüssel erfahren. Darüber hinaus wurden Ansiedlung von Industrien der Computerchipherstellung begünstigt und High-Tech-Unternehmen gefördert. Auch Fördermittel für die Forschung flossen nach Irland. *„Durch Fleiß, Geschick und europäischer Hilfe"*[1391] hatte sich das einstige Armenhaus Europas, das stets unter der hohen Arbeitslosenquote gelitten hatte, zu einem „keltischen Tiger" entwickelt mit Wachstumsraten, die mit jenen der aufstrebenden Schwellenländern Asiens vergleichbar sind.

Der Wahlkampf dauerte nur drei Wochen. Auf der Basis des McKenna-Urteils des *Supreme Court* waren die großen Parteien des Landes gezwungen, die Werbung für die Vertragsunterstützung eigens zu finanzieren und da die Parlamentswahlen unmittelbar bevorstanden, investierten auch jene Parteien nicht in das Referendum, die keine staatliche Wahlkampfkostenhilfe bekamen. An der offenen Diskussion zum EU-Vertrag beteiligten sich kaum Regierungsmitglieder bis auf den *Taoiseach* Bertie Ahern (FF) und den Außenminister Brian Cowen (FF).[1392] Das mangelnde Engagement seitens der Vertragsbefürworter rührte daher, dass sie die Zustimmung zum Vertrag angesichts der proeuropäischen Einstellung der Iren und die bis dahin immer positiven Ausgänge der vorherigen Referenden als reine Formsache betrachteten.

Auch die Umfrageinstitute sahen die Vertragsbefürworter vorn, wenngleich mit geringer Motivation.[1393] Die Vertragsgegner (katholische Kräfte, *Sinn Fein*, Grüne und die *Socialist Party*) hingegen setzten bei ihrer Kampagne (und Plakatierungsaktionen) auf die Unsicherheiten und Ängste der irischen Bevölkerung. Hauptsächlich wurde die Gleichrangigkeit der Staaten in Frage gestellt wegen des Verlusts eines irischen Kommissars in Brüssel, der Neugewichtung der Ratsstimmen und die Befürchtung einer Benachteiligung in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten.

Vier Tage vor dem Referendum wurden sogar Bischöfe vom Papst dazu getrimmt, die Bevölkerung zum „Ja" zu bewegen. Am Tag der Abstimmung fanden nur 34,8% der insgesamt 2,9 Mio. registrierten Abstimmungsberechtigten den Weg zu den Urnen.

Dem Sender *RTÉ* zufolge hatten - bei einem Stand von 75% der Stimmenauszählung des Referendums - nur zwei Wahlkreise dem Vertrag zugestimmt.[1394] Die endgültige Auszählung der Stimmen ergab, dass 53,8% der Iren mit „Nein"[1395] gestimmt hatten. *„Das war ein Schock für die politische Kaste in*

---

1391 „Wenn die Iren ‚No' sagen", in *ZEIT ONLINE* vom 4.6.2008 (http://www.zeit.de/online/2008/23/eu-referendum-vannahme, letzter Zugriff am 12.6.2008).

1392 Laffan, Brigid: Irland, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 351-354, hier: S. 352.

1393 „Irland kippt Nizza-Vertrag. Irland hat in einer Volksabstimmung den EU-Vertrag von Nizza abgelehnt, meldet der staatliche Rundfunksender RTE. Damit ist der Vertrag blockiert", in: *Spiegel Online* vom 8.6.2001 (URL: http://www.spiegel.de/politik/ausland/staatlicher-rundfunk-irland-kippt-nizza-vertrag-a-138452.html, letzter Abruf am 27.4.2013).

1394 „Irland kippt Nizza-Vertrag. Irland hat in einer Volksabstimmung den EU-Vertrag von Nizza abgelehnt, meldet der staatliche Rundfunksender RTE. Damit ist der Vertrag blockiert", in: *Spiegel Online* vom 8.6.2001 (URL: http://www.spiegel.de/politik/ausland/staatlicher-rundfunk-irland-kippt-nizza-vertrag-a-138452.html, letzter Abruf am 27.4.2013).

*der zentralistischen EU, die mit allen Mitteln der psychologischen Kriegsführung die Iren zur Zustimmung führen wollte.“*[1396]

Das Nein der irischen Bevölkerung zum Nizza-Vertrag wurde prompt mit „Undankbarkeit“ quittiert. Von „Schurkenstaat“ war sogar die Rede. Da die Iren am meisten von der EU profitiert hatten, seien sie den EU-Machthabern die Ratifizierung „schuldig“ gewesen. Als Gründe für den negativen Ausgang der Abstimmung wurden die geringe Wahlbeteiligung, das Informationsdefizit der Bürger, Bedenken über die prekäre Neutralitätspolitik des Landes und die Angst, der Subventionsstrom aus Brüssel würde durch die Aufnahme der osteuropäischen Ländern versiegen, angeführt. Ferner befürchteten die Iren, dass größeren Staaten wie Deutschland und Frankreich noch mehr Einfluss eingeräumt werde. Denn eine Aufwertung des EU-Parlaments würde zu einer weiteren Marginalisierung kleinerer Staaten führen, dessen einziger Einfluss im Vetorecht im Rat bestünde.[1397]

Der Premier Bertie Ahern (FF) beschwichtigte, dass die Iren keineswegs gegen die Osterweiterung seien, sondern sich lediglich gegen die Annäherung der EU an die NATO und gegen der Abgabe der schwer erkämpften nationalen Souveränität ausgesprochen hätten. Das irische Veto sollte jedoch kein Hindernis für den Osterweiterung-Fahrplan sein. Als Konsequenz für das Abstimmungsdebakel sollte eine Aufklärung der Bevölkerung und mehr Bürgernähe angestrebt werden. Die Regierung Ahern versicherte, dass in den für die Ratifizierung verbleibenden 18 Monaten ein weiteres Referendum angesetzt werde.[1398]

Wenige Tage nach der Abstimmung, bei einem Treffen der EU-Außenminister in Luxemburg (11. Juni 2001), wurde vereinbart, dass das irische Veto nicht den Ratifikationsprozess verzögere. Der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi versicherte, eine Osterweiterung sei schon auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrags möglich.

## 13.2 Nizza-Vertrag 2002: Verlauf und Bedeutung

Nach den Parlamentswahlen am 17. Mai 2002, bei welchen die *Fianna Fáil* und die liberalen *Progressive Democrats* siegreich hervorgingen, ging der im Amt bestätigte Taoiseach Bertie Ahern (FF) in die Offensive:[1399] Zunächst stellte er eine Regierungsbroschüre zum Nizza-Vertrag vor, dann warb er für das überparteiliche *„Nationale Forum zu Europa“*, das extra eingerichtet wurde, um öffentlich die Rolle Irlands in der EU zu erörtern.[1400] Auf Seiten der Regierung positionierten sich auch die Gewerkschaf-

---

1395 Busse, Nikolaus: Die EU nach dem Nein der Iren. Für alle Zeiten Nizza, in: *Faz.Net* vom 13.6.2008 (URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/die-eu-nach-dem-nein-der-iren-fuer-alle-zeiten-nizza-1543641.html, letzter Abruf am 27.4.2013).

1396 Raff, Diethelm: „Das neutrale Irland verweigert sich der Europäischen Union. Das Volk stimmt gegen die Nizza-Verträge. Ein Kommentar aus der neutralen Schweiz.“, 2002, (http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/irland.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

1397 Krims, Adalbert: „Irre Iren – oder irrt die EU? Ein Kommentar aus Österreich über das Nizza-Referendum in Irland (URL: http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Irland/referendum.html, letzter Zugriff am 4.3.2008).

1398 „No' zum Vertrag von Nizza“, in: *DER SPIEGEL* vom 11.6.2001, 24/2001, S. 135.

1399 Weder *Fianna Fáil* und *Progressive Democrats* noch *Fine Gael* und *Labour* hatten im Vorfeld der Parlamentswahlen den Nizza-Vertrag thematisiert. Beide Koalitionsgruppen wollten das anstehende Referendum erst nach gewonnener Parlamentswahl auf die Agenda setzen, vgl.: Gilland, Karin: Europe and the Irish General Election of May 2002, Belfast 2002.

1400 Das Forum, das die Ansichten sowohl der Vertragsbefürworter als auch der -gegner berücksichtigte, wurde mit 1,3 Mio. Euro Fördermittel ausgestattet, siehe: Maurer, Andreas: Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise II, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 4/2006, SWP Berlin, S. 74.

ten, die Industrie- und Wirtschaftsverbände sowie die katholische Kirche. *Sinn Féin* und die Grünen hingegen lehnten auch die zweite Nizza-Abstimmung offen ab. Während *Sinn Féin* ein weiteres Referendum als Missachtung des Wählervotums und die Reform der EU-Institutionen für undemokratisch betrachteten, sorgten sich die Grünen mehr um die traditionelle militärische Neutralität des Landes und um die Interessen der kleineren Staaten innerhalb der EU. Die grüne EU-Abgeordnete Patricia McKenna (GP) befürchtete, die neue Zusammensetzung der EU-Kommission und der Beitritt weiterer kleiner Länder ließe die Bedürfnisse Irlands unter die Räder geraten. Ebenfalls gegen den Nizza-Vertrag sprachen sich offen die *Socialist Party* und die *Workers' Party* sowie Gruppierungen wie die *Immigration Control Platform*, die *National Platform* und *Afri* (*Action from Ireland*) aus. Insgesamt investierten die Euroskeptiker für ihre Gegenkampagne 170.500 €.[1401]

Während der Referendumskampagne waren die Städte mit Wahlplakaten übersät und auch die europäische Politprominenz (von Romano Prodi bis Václav Havel) warb in umfangreichen Medienkampagnen, Seminaren und Wahlveranstaltungen für Europa.[1402] Slogans wie „Drinnen ist besser als draußen" sollten die noch Unentschiedenen umstimmen. Umfragen prophezeiten zwar einen Sieg der Nizza-Befürworter, aber es herrschte noch Unsicherheit darüber, wie viele Unentschlossene bzw. Nicht-Wähler aus dem ersten Referendum mobilisiert worden seien.[1403] Damit eine hohe Beteiligung erreicht werden konnte, legte die Regierung den Abstimmungstermin vorsorglich auf einen Samstag.[1404]

Über den geringfügig veränderten Vertrag, der mit Zusatzklauseln versehen wurde,[1405] wonach Irland bei einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht mitmachen müsse,[1406] wurde schließlich am 19. Oktober 2002 abgestimmt:[1407] Im zweiten Anlauf votierten 62,89% der Iren für die Referendumsvorlage. Die Beteiligung lag bei 49,47% (d.h. 14% mehr als im Jahr zuvor).[1408] Befürchtungen, das tiefe Haushaltsloch und das inzwischen bekannte Ausmaß der Korruptionsaffäre um Ahern könne die Iren dazu verleiten, das Referendum erneut abzulehnen, wurden damit ausgeräumt.

---

1401 Gilland, Karin: Referendum Briefing No. 1. Ireland's second Referendum on the Treaty of Nice, October 2002. Herausgegeben von Opposing Europe Research Network. Belfast 2002, S. 4.

1402 Schröder, Eggert: Abstimmung mit der Pistole am Kopf, in: *Die Welt* vom 13.10.2002 (URL: www.welt.de/607964, letzter Abruf am 27.4.2013).

1403 Schröder, Eggert: Abstimmung mit der Pistole am Kopf, in: *Die Welt* vom 13.10.2002 (URL: www.welt.de/607964, letzter Abruf am 27.4.2013).

1404 „Umfragen lassen Zustimmung zu Vertrag von Nizza erkennen", in: *Faz.Net* vom 19.10.2002 (URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/irisches-referendum-umfragen-lassen-zustimmung-zu-vertrag-von-nizza-erkennen-180728.html, letzter Abruf am 8.5.2013).

1405 „Vertrag von Lissabon. Irland sagt ‚Ich weiß nicht' zu Europa", in: *FAZ* vom 3.3.2008.

1406 In dem eingefügten Zusatzprotokoll wurde garantiert, dass Irlands Neutralität trotz der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nicht gefährdet sei und dass das Land keinem Verteidigungsbündnis in der EU beitreten müsse. Mittlerweile beteiligen sich die Iren an friedenserhaltenden und militärischen Aktionen. Die Entscheidungen für die Teilnahme an solchen Beteiligungen wird von dem UN-Sicherheitsrat, der irischen Regierung und dem irischen Parlament abgesegnet (*„triple lock"*), siehe: Maurer, Andreas: Vom Verfassungs- zum Reformvertrag. Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 8/2007, SWP Berlin, S. 82.

1407 Schröder, Eggert: Abstimmung mit der Pistole am Kopf, in: *Welt.de* vom 13.10.2002 (URL: http://www.welt.de/print-wams/article607964/Abstimmung-mit-der-Pistole-am-Kopf.html, zuletzt geprüft am 27.4.2013) und „Irisches Ja zum Nizza-Vertrag ermöglicht EU-Erweiterung", in: *Faz.Net* vom 21.10.2002 (URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/referendum-irisches-ja-zum-nizza-vertrag-ermoeglicht-eu-erweiterung-180121.html, letzter Abruf am 26.4.2013).

1408 Gilland, Karin: Referendum Briefing No. 1. Ireland's second Referendum on the Treaty of Nice, October 2002. Herausgegeben von Opposing Europe Research Network. Belfast, S. 5.

Der Vertrag von Nizza trat am 1. Februar 2003 in Kraft. Die Abstimmungsregeln im Rat sind seit 1. November 2004 gültig.

## 13.3 Lissabon-Vertrag 2008: Verlauf und Bedeutung

Unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft trafen am 13. Dezember 2007 in Lissabon die EU-Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister von 27 Ländern zusammen, um den neuen Reform-Vertrag zu unterschreiben. Mit der Einigung auf diesen Vertrag sollten sechs Jahre Verhandlungen um die politische Neu-Ausrichtung der EU besiegelt werden.

Der Vertrag von Lissabon (genauer: „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft") modifiziert die bestehenden EU-, EG- und Euratom Verträge[1409] und ersetzt die gescheiterte EU-Verfassung von 2005,[1410] die per Referendum von Frankreich und den Niederlanden abgelehnt worden war.[1411] Das Regelwerk, das die horizontale Demokratie in Europa stärken und deren Entscheidungswege einfacher machen sollte, das die EU handlungsfähiger und demokratischer machen sollte, sieht einen auf zweieinhalb Jahre ernannten Ratspräsidenten, einen Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und nur noch 750 statt den bisherigen 785 Abgeordneten vor. Auch die Anzahl der Kommissare sollte aus Gründen der Effizienz von 27 auf 18 gesenkt werden, d.h. nur zwei Drittel der Mitgliedstaaten werden von ihrem eigenen Kommissar in der Brüsseler Behörde vertreten. Die Chancengleichheit, einen Vertreter nach Brüssel zu entsenden, sollte ab 2014 durch ein Rotationsverfahren sichergestellt werden. Darüber hinaus sollte der Europäische Rat (oder Ministerrat) Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit treffen können. Diese Mehrheit gilt als erreicht, wenn mindestens 15 von 27 Staaten bzw. mindestens 65% der EU-Bevölkerung den Beschluss zustimmen bzw. zustimmt. Weiterhin sollte ein Initiativrecht geschaffen werden: Um eine Gesetzesinitiative bei der EU-Kommission einzureichen zu können, müsste allerdings die erforderliche Anzahl von einer Million Unterschriften eingereicht werden.[1412] Austritte sollten auch erstmals geregelt werden. Zum 1. Januar 2009 sollte der Lissaboner Vertrag in Kraft treten. Irland war wieder das einzige der 27 EU-Mitgliedsländer, in dem der Vertrag per Referendum ratifiziert werden sollte. An wenigen Iren lag also die Zukunft Europas. Die Abstimmung wurde auf den 12. Juni 2008 angesetzt.

---

1409 Letzterer erhält den neuen Namen „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEU-Vertrag).

1410 Es handelt sich dabei um einen reinen Artikel-Vertrag, der erst im Zusammenhang mit den revidierten Altverträgen „lesbar" wird, siehe dazu: Oppermann, Thomas: Die Europäische Union von Lissabon, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl.) 2008, S. 473 ff.

1411 Das (Mammut-)Werk, obwohl es sich dabei um eine abgespeckte Version der gescheiterten europäischen Verfassung von 2005 (die Grundrechte-Charta wird nur indirekt erwähnt) handelt, wird gemeinhin als ein *„bürokratisches Vertragswerk ohne historische Aura"* und einen zündenden Gedanken (wie z. B. den Euro, der Binnenmarkt oder die Osterweiterung) definiert. Siehe: Prantl, Heribert: Betriebsanleitung für Europa, in: *Sueddeutsche.de* vom 24.4.2008 (URL: http://www.sueddeutsche.de/deutschland/meinung/711/171210.html, letzter Zugriff am 7.6.2008). Weiter im Text: *"Der Bürger hält diesen Vertrag in der Hand wie die holprige Bauanleitung für einen Küchenmixer aus Hongkong. Man muss viel Liebe zu Europa haben, wenn man dabei ins Schwärmen kommen soll. Vielleicht gelingt das den EU-Eliten, die an Brüsseler Texte gewohnt sind; das Zusammengehörigkeitsgefühl dieser Eliten eilt dem der normalen Bürger weit voraus."* und „Irlands unerwünschte Verantwortung für den EU-Reformvertrag", in: *NZZ Online* vom 6.6.2008 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/irlands_unerwuenschte_verantwortung_fuer_den_eu_reformvertrag_1.751962.html, letzter Zugriff am 7.6.2008).

1412 Vgl. „EU soll handlungsfähiger werden", in: *NZZ Online* vom 12.6.2008 (URL: http://nzz.ch/nachrichten/international/eu_lissabon_1.756315.html, letzter Zugriff am 12.6.2008).

Auf dem Inselstaat herrschte indessen ein innenpolitisches Meinungsklima, das nicht sonderlich aufgeschlossen für die Belange des EU-Vertrags war: Die Iren mussten sich auf gestiegene Arbeitslosenzahlen, einen sinkenden Lebensstandard, ein wachsendes Gefälle zwischen Arm und Reich, hohe Energie- und Lebensmittelpreise sowie Immobilienpreise im senkrechten Sturz einstellen. Die finanzielle und wirtschaftliche Malaise wurde noch verschärft durch eine hohe Staatsverschuldung und Budgetkürzungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Hinzu kam die Korruptionsaffäre um Bertie Ahern (FF). Den für eine dritte fünfjährige Amtszeit gewählte Ministerpräsident holte just in dieser schweren Konjunkturkrise ein seit Jahren schwelender Finanzskandal ein. Ihm wurde vorgeworfen, Anfang der 1990er Bestechungsgelder entgegengenommen zu haben.

Seit 1997 ermittelte das vom irischen Parlament eingesetzte „Mahon-Tribunal" gegen ihn.[1413] Der beliebte Zentrumspolitiker beteuerte zwar stets seine Unschuld („Teflon-Bertie"), die Beweislast gegen ihn war aber erdrückend geworden. Nachweislich hatte er in seiner Zeit als Arbeits- und Finanzminister (zwischen 1989 und 1992) Barzuwendungen in Höhe von mehr als 100.000 Euro von Bauunternehmen erhalten; seine damalige Partnerin Celia Larkin hatte für ihren Hauskauf einen 30.000 Pfund Kredit aus der *Fianna Fáil*-Kasse bekommen.[1414]

Die Stimmungslage gegenüber dem Vertrag war aber durchweg positiv. So hielten Umfrageinstitute das Ja für sicher. Laut *„Sunday Business Post"* würden sogar 46% der Bevölkerung zustimmen und 23% sich dagegen aussprechen, der Rest sei unentschlossen.[1415] Je näher der Abstimmungstermin allerdings rückte, desto mehr verloren die Befürworter die Oberhand. Die konservative Oppositionspartei *Fine Gael*, die Liberalen und (erstmals) die Grünen riefen zum „Ja" auf. D. h. selbst die Opposition musste ihre Wähler zu den Urnen locken, weil es ohne sie keine Mehrheit geben konnte. Ebenfalls zum Ja riefen die *Irish Cattle and Sheep Farmers' Association* (ICSA) und die *Irish Farmers Association* (IFA) auf.[1416] Zuvor hatten schon Gewerkschaften, Bauern und Bischöfe für die Zustimmung geworben. Auf der Seite der Zustimmungsverweigerer, die sich um die Aushöhlung der irischen Neutralität sorgten, befanden sich die links-nationalistische *Sinn Fein* (die nur 4 von 166 Abgeordnete im Parlament stellte), die trotzkistische „Connolly-Jugendbewegung", die katholisch-fundamentalistischen Nationalisten und die *„Libertas"*, eine Denkfabrik des rechten Unternehmers und Multimillionärs aus Galway

---

1413 Die Untersuchungen des „Mahon-Tribunal" (genauer: *Tribunal of Inquiry Into Certain Planning Matters and Payments* (*Binse Fiosrúcháin maidir le Cúrsaí Áirithe Pleanála agus Íocaíochtaí*), unter dem Vorsitz des Richters Alan P. Mahon), die 15 Jahre dauerten und den Staat über 250 Mio. Euro kosteten, ergaben, dass Regierung und Verwaltung über Jahre „endemisch und systematisch" korrupt waren. Zu den mehr als 3.000 Seiten Bericht: The Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters & Payments (Hrsg.): http://www.flood-tribunal.ie/asp/Reports.asp?objectid=310&Mode=0&RecordID=504, letzter Abruf am 15.4.2013. Siehe dazu auch: Sotscheck, Ralf: Vernichtendes Urteil über Irland. Durch und durch korrupt", in: *TAZ.de* vom 23.3.2012 (URL: http://www.taz.de/!90228/, letzter Abruf am 15.4.2013).

1414 „Ministerpräsident Ahern tritt zurück", in: *Faz.Net* vom 2.4.2008 (URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/irland-ministerpraesident-ahern-tritt-zurueck-1544768.html, letzter Abruf am 15.4.2013), „Irlands Premierminister Ahern kündigt Rücktritt an. Politiker bestreitet Korruptionsvorwürfe", in: *NZZ Online* vom 2.4.2008 (URL:http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/irland-premier-ahern-ruecktritt-1.699462, letzter Abruf am 15.4.2013) und „Schleichende Demontage von Bertie Ahern. Negative Konsequenzen für das irische EU-Referendum?", in: *NZZ* vom 26.3.2008 (http://www.nzz.ch/nachrichten/international/schleichende_demontage_von_bertie_ahern, letzter Zugriff am 26.3.2008).

1415 „Iren wollen Ja zum EU-Vertrag sagen", in: *DiePresse.com* vom 3.3.2008 (URL: http://diepresse.com/home/politik/eu/367205/print.do, letzter Zugriff am 4.3.2008).

1416 „ICSA calls for Yes vote in referendum", in: *Irish Times* vom 5.6.2008 (URL: http://www.ireland.com/newspaper/breaking/2008/0605/breaking24_pf.html, letzter Zugriff am 5.6.2008).

Declan Ganley, Schlüsselfigur und Bannerträger der Vertragsgegner.[1417] Ganley, der den günstigen Körperschaftssteuersatz von 12,5% bedroht sah, hatte für seine Nein-Propaganda 1,3 Millionen Euro investiert und somit mehr als die etablierten Parteien zusammen in ihrer Ja-Kampagne.[1418] Die Regierungspartei, *Fianna Fáil*, hingegen begann ihre Kampagne recht spät, da sie mit den Rücktritt Aherns beschäftigt war.

Auch wenn die Befürworter der Referendumsvorlage[1419] die Vertrauensfrage stellten, ging es weniger um die Frage, ob die Iren in den Verbund bleiben wollten oder nicht, sondern darum, ob sie den zur Abstimmung stehenden Vertrag zustimmten oder nicht. Das bedeutet auch, dass das Abstimmungsergebnis nicht als Undankbarkeit ausgelegt und mit dem Ausschluss aus der EU sanktioniert werden konnte.

Drei Monate vor dem Abstimmungstermin lagen die beiden Lager in den Umfragen schon nahezu gleichauf. Ein Monat später sank die Unterstützung für den EU-Vertrag noch weiter: Die Anzahl der Unentschlossenen lag inzwischen bei 34%.[1420] Das Umfrageinstitut *„RedC Research"* registrierte knapp einen Monat vor der Abstimmung nur noch 38% Jas, 28% Neins.[1421] Knapp eine Woche vor dem Urnengang lagen die Vertragsgegner laut Umfragen in Führung (35 zu 30%). Innerhalb von drei Wochen hatten die Euro-Skeptiker 17 Prozentpunkte zugelegt.[1422] Die Vertragsbefürworter orakelten trotz des Einbruchs der Umfragewerte noch einen Sieg.

Am Tag der Abstimmung sprachen sich von den drei Millionen registrierten Wähler, d.h. weniger als ein Prozent der 495 Millionen Einwohner der EU, 53,4% gegen den EU-Vertrag aus, 46,6% votierten dafür. Die Beteiligung lag bei 53,1% und somit höher als bei jedem anderen Referendum seit 1995.[1423] Ein vernichtendes Votum.[1424] Die Iren hatten wieder einmal von ihrem demokratischen Recht Gebrauch gemacht, Nein zu sagen, und das wurde ihnen als Ausdruck mangelnder Dankbarkeit quittiert.[1425] Für Brian Cowen (FF), ehemaliger Finanzminister, der ein Monat zuvor das Amt des *Taoiseach* übernommen hatte, war es ein wahrlich schlechter Einstand. Er selbst hatte sich in die Schlacht für das *„Tá"* ge-

---

1417 Leithäuser, Johannes: Vertrag von Lissabon. Irland sagt „Ich weiß nicht" zu Europa, in: *Faz.Net* vom 3.3.2008 (URL: http://m.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/vertrag-von-lissabon-irland-sagt-ich-weiss-nicht-zu-europa-1515192.html, zuletzt geprüft am 15.4.2013).

1418 Die irische Folklegende Liam Tiernan hatte extra ein Lied gegen Brüssel komponiert (The Lisbon Treaty Song - Easy Come, So Easy Go), im Auftrag Ganleys: *„Durch Hungersnot, Krieg und Ausbeutung, / haben wir so hart gefochten, um frei zu sein. / Sagt Nein zum Vertrag von Lissabon! /Lasst uns echte Demokratie haben!"*, vgl. „Stimmung gegen Brüssel" in: *ZEIT ONLINE* vom 5.6.2008 (http://www.zeit.de/2008/24/irland, letzter Zugriff am 10.6.2008).

1419 National Forum on Europe/Fóram Náisiúnta um an Eoraip: A Summary Guide to the Treaty of Lisbon. EU Reform Treaty, Dublin 2008.

1420 „Irland entscheidet über den EU-Vertrag", in: *Salzburger Nachrichten* vom 29.4.2008, S. 9.

1421 „Irland: Schlacht um EU-Vertrag beginnt", in: *Die Presse* vom 15.5.2008, S. 6.

1422 „Irland: Gegner des EU-Vertrags in Führung", in: *Der Standard* vom 7.6.2008, S. 1 und Alioth, Martin: Der irische Daumen zeigt nach unten, in: *Der Standard* vom 7.6.2008, S. 3.

1423 Vgl. „Irland lehnt den EU-Reformvertrag ab. Ländliche Wahlkreise ausschlaggebend", in: *NZZ Online* vom 13.6.2008 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/irland_nein_1.758288.html, letzter Zugriff am 14.6.2008).

1424 Logue, Patrick: „Ireland ‚isolated' after shock Lisbon No vote", in: *Irish Times* vom 14.6.2008 (URL: http://www.ireland.com/newspaper/breaking/2008/0614/breaking3_pf.html, letzter Zugriff am 14.6.2008).

1425 *„Abbau des oft zitierten Demokratiedefizits heißt auch, den politischen Willen einer klaren Mehrheit im Rahmen der Regeln zu akzeptieren lernen."*, siehe: „Auch die zweite Runde verloren", in: *NZZ Online* vom 13.6.2008 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/kommentar_eu-referendum_irland_vertrag_lissabon_1.758446.html, letzter Zugriff am 14.6.2008).

worfen[1426] und stets das Wort „Bitte“ in seinen Reden eingeflochten.[1427] Seine Regierung hatte eine eigene Referendumskommission ins Leben gerufen, dotiert mit 5 Millionen Euro, damit die Bevölkerung informiert wurde. Eine regelrechte Informationsoffensive wurde gestartet:[1428] Info-Broschüren in Taschenbuchformat mit den Pro- und Contra-Argumente, die in jeden Haushalt geschickt wurden sowie TV- und Radio-Werbung zum Thema.

Das Irische Veto gegen die Brüsseler Bürokratisierung wurde auf die Angst vor Arbeitslosigkeit, Billigkonkurrenz und der Gefährdung der Neutralität Irlands zurückgeführt. Jedenfalls war es kein Denkzettel, der der Regierung verpasst werden sollte, und somit kein Protest gegen Ahern.[1429] Diejenigen, die *„Nil“* stimmten, begründeten ihr Votum mit der eigenen Unwissenheit über das komplexe Vertragswerk und Verunsicherung. Das Ergebnis jedenfalls offenbarte die tiefe Kluft zwischen Arbeitern und Mittelstand, Stadt und Land, Alt und Jung auf der Insel: Die Lissabon-Befürworter rekrutierten sich vorwiegend aus dem bürgerlichen Mittelstand. Die ländlichen Wahlkreise genauso wie die weniger privilegierten städtischen Viertel votierten mit großen Mehrheiten gegen den Vertrag. Während die jungen Leute sich vom Vertrag distanzierten, waren die Alten dagegen proeuropäischer eingestellt.

Ausschlaggebend für das Abstimmungsdebakel waren die Grünen, die vor Militarisierung warnten, und die ländlichen (katholischen) Wahlkreise, die eine säkularisierte Gesetzgebung ablehnten,[1430] weil sie befürchteten, die Kontinentaleuropäer würden den Iren Prostitution und Euthanasie aufzwingen und das Abtreibungsverbot aufweichen. *„Auf der extremen Rechten schüren Fundi-Katholiken Ängste, dass Brüssel Sodom und Gomorrha in Gestalt von Abtreibung, Prostitution und Euthanasie auf der unschuldigen Insel auferstehen lassen werde.“*[1431]

Als mögliche Konsequenz des irischen Neins wurde zunächst ein Domino-Effekt befürchtet, zumal die Briten und die Polen den Vertrag noch nicht ratifiziert hatten, Tschechien schwankte und die Verfassungsklage vom CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler gegen den Vertrag noch lief. Großbritannien und die Tschechische Republik hätten das Regelwerk zwar nur formal billigen müssen, dennoch galten sie als Wackelkandidaten. Jedenfalls sollte es eine Sternstunde der Demokratie werden, faktisch hatte die EU an Ansehen eingebüßt.

Das Votum der Iren sollte aber nicht das Ende des Reformprojekts bedeuten. Nach dem gescheiterten Referendum wurden Vorschläge in der internationalen Presse laut, eine „Gemeinschaft zweier Geschwindigkeiten“ zu kreieren, Irland eine lockere Anbindung an Europa wie Norwegen oder die Schweiz anzubieten oder zumindest einen vorübergehenden Ausstieg Irlands aus dem EU-Integrationsprozesses zu erwägen.[1432] Die EU-Staaten einigten sich schließlich darauf, dennoch den Ratifikations-

---

1426 „Taoiseach intensifies campaign to reverse Lisbon slide“, in: *Irish Times* vom 7.6.2008 (URL: http://www.ireland.com/newspaper/frontpage/2008/0607/1212769882485_pf.html, letzter Zugriff am 7.6.2008).

1427 „Apokalyptische Warnungen vor EU-Debakel sollen Iren abstimmen“, in: *NZZ Online* vom 12.6.2008 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/apokalyptische_warnungen_vor_eu-debakel_sollen_iren_umstimmen_1.753644.html, letzter Zugriff am 12.6.2008).

1428 „Irland. Schlacht um EU-Vertag beginnt“, in: *DiePresse.com* vom 14.5.2008 (URL: http://diepresse.com/home/politik/eu/383771.html, letzter Zugriff am 9.6.2008).

1429 Vgl. „Irland lehnt den EU-Reformvertrag ab. Ländliche Wahlkreise ausschlaggebend“, in: *NZZ Online* vom 13.6.2008 (http://www.nzz.ch/nachrichten/international/irland_nein_1.758288.html, letzter Zugriff am 14.6.2008).

1430 „Für Europa ein schwerer Rückschlag“, in: *ZEIT ONLINE* vom 13.6.2008 (URL: http://www.zeit.de/online.de/2008/24/eu-irland-drei-fragen, letzter Zugriff am 14.6.2008).

1431 „Irland vor dem EU-Referendum. Wer hat Angst vorm kleinen Mann?“, in: *Sueddeutsche.de* vom 8.6.2008 (URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/571/179023.html, letzter Zugriff am 9.6.2008).

1432 Siehe: *Berliner Zeitung*, *Irish Times*, *Dagbladet Information* vom 14.6.2008, jeweils S. 1.

prozess fortzusetzen. Noch im Dezember 2008, während des EU-Gipfels in Brüssel (11./12. Dezember 2008), wurde vereinbart, dass Irland 2009 ein zweites Referendum abhält und im Gegenzug seinen EU-Kommissar behält. Ebenfalls unberührt vom EU-Vertrag sollten die irische nationale Souveränität in Steuerfragen und ihre sicherheitspolitische Neutralität bleiben. Weiterhin durften die Iren ihr strenges Abtreibungsrecht und ihre traditionelle Familienpolitik behalten. Da der ursprüngliche Termin für das Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags (1. Januar 2009) nicht eingehalten werden konnte, blieb die geltende Rechtsbasis, der Nizza-Vertrag, weiter bestehen. Denn laut Art. 59 der Wiener Vertragsrechtkonvention gilt ein Vertrag erst dann als beendet, wenn er durch einen neuen abgelöst wird.

## 13.4 Lissabon-Vertrag 2009: Verlauf und Bedeutung

> *„Die Iren mussten schon einmal ein Europa-Referendum wiederholen, um ein Nein im Sinne der Obrigkeit zu korrigieren. [...] Die Floskel vom ‚Respekt' vor dem irischen Votum verrät nur, wie weit die zynische Verachtung für das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens schon gediehen ist.“*[1433]

Schon sechs Jahre zuvor mussten die Iren ein zweites Mal über den ursprünglich abgelehnten Nizza-Vertrag abstimmen. Damals (2001) konnte eine Wiederholung der Abstimmung mit zu niedrigen Beteiligungsquoten begründet werden. Nach dem gescheiterten Referendum 2008 überzeugte der *Taoiseach* Brian Cowen (FF) die europäischen Verhandlungsführern, dass substantielle Garantien für seine Landsleute erforderlich seien, um diese zu einem zweiten Referendum zu überreden. Man müsse der irischen Bevölkerung die Ängste zu nehmen, die ein Jahr zuvor durch das Negativvotum zum Ausdruck gekommen waren.[1434]

Anlässlich des EU-Gipfels in Brüssel (19. Juni 2009) wurde schließlich in rechtlich bindenden Ergänzungen des EU-Vertrags festgehalten, dass die irische Souveränität in wesentlichen Punkten (Steuerhoheit, sicherheitspolitische Neutralität, Abtreibung und Familienpolitik) unberührt bleibe. Mit diesen Zusicherungen an Cowen wollte der Europäische Rat den irischen Bürgern einen Gesichtsverlust beim Aufruf zu einem zweiten Referendum ersparen.[1435] Der zweite Anlauf wurde für den 2. Oktober 2009 fixiert. Auch dieses Mal waren die Iren wieder die einzigen, die an die Urnen mussten. Ganz Europa schaute hin.

Umfragen sahen das „Ja-Lager“ vorn:[1436] Schon in den ersten Prognosen zeichnete sich ab, dass die Mehrheit der Iren beim zweiten Versuch „Einsicht“ zeigen, sich nicht abermals als EU-Dissidenten „outen“ und schließlich im Sinne der EU-Staats und Regierungschefs entschieden würden. Als Grund für den Meinungsumschwung wurde die schwere Wirtschaftskrise und die Angst vor der Arbeitslosigkeit angeführt. Es gab auch keine Gegenkampagne seitens des Aktivisten und *Libertas*-Vorsitzenden

---

1433 Habermas, Jürgen: Verständnis für die Iren, in: *Sueddeutsche.de* vom (URL: http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/655/182091/ vom 24.6.2008, letzter Zugriff am 28.6.2008).

1434 Wanner, Damien: Irland. EU-Referendum 2009, in: *arte journal* vom 2.10.2009 (URL: http://www.arte.tv/de/irland-referendum-2009/2874554.html, zuletzt geprüft am 20.4.2013).

1435 Bittner, Jochen: Leckerlies für die Iren, in: *DIE ZEIT–Online* vom 8.7.2009 (URL: http://www.zeit.de/online/2009/26/eu-gipfel-irland, letzter Abruf am 19.4.2013).

1436 „Mehrheit für EU-Vertag zeichnet sich ab“, in: DIE *ZEIT-Online.de* vom 3.10.2009 (URL: http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-10/irland-eu-referendum, letzter Zugriff am 7.10.2009).

Declan Ganley. Dieser hatte sich nämlich aus der Politik zurückgezogen, nachdem er bei der Europawahl im Juni keinen Sitz erobern konnte.

Die Rezession hatte moralische Fragen wie Abtreibung und Euthanasie in den Hintergrund gedrängt, dennoch befürchtete die irische Regierung einen Stimmungswechsel kurz vor der Zielgerade. Zehn Tage vor dem Abstimmungstermin waren die Vertragsbefürworter zwar noch in Führung, aber radikale christliche Gruppierungen, die schon ein Jahr zuvor gegen das Reformwerk gewettert hatten, erhielten nun Unterstützung von der britischen anti-europäischen UK *Independence Party* (UKIP). Letztere schürten geradezu die Angst und das Misstrauen gegenüber den *„heidnischen [Brüsseler] Bürokraten"*[1437] mit ihrer im Umlauf gebrachten zwölfseitigen Broschüre „Euthanasie", so dass die Führung der Katholischen Kirche, die bis dato geschwiegen hatte, sich gezwungen sah, Position für den EU-Vertrag zu beziehen.

Die Iren stimmten beim zweiten Versuch (2. Oktober 2009) über das 28. *Amendment* zur irischen Verfassung[1438] mehrheitlich (67,13%) mit „Ja" ab.[1439] Nur 32,9% votierten gegen das EU-Reformwerk. Die Wahlbeteiligung in der Neuauflage der Abstimmung lag bei 59%.[1440]

---

[1437] Volkery, Carsten: Irlands Radikal-Katholiken hetzen gegen Lissabon-Vertrag, in: *Spiegel Online* vom 21.9.2009 (URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-referendum-irlands-radikal-katholiken-hetzen-gegen-lissabon-vertrag-a-650415.html, letzter Abruf am 19.4.2013).

[1438] Die *28th Amendment of the Constitution (Treaty of Lisbon) Bill 2009* sah den Zusatz folgender Artikel vor:

*29.4.4 Ireland affirms its commitment to the European Union within which the Member States of that Union work together to promote peace, shared values and the well-being of their peoples.*

*29.4.5 The State may ratify the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon on the 13th day of December 2007 ("Treaty of Lisbon"), and may be a member of the European Union established by virtue of that Treaty.*

*29.4.6 No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State, before, on or after the entry into force of the Treaty of Lisbon, that are necessitated by the obligations of membership of the European Union referred to in subsection 5 of this section or of the European Atomic Energy Community, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by—*

*i. the said European Union or the European Atomic Energy Community, or by institutions thereof,*

*ii. the European Communities or European Union existing immediately before the entry into force of the Treaty of Lisbon, or by institutions thereof, or*

*iii. bodies competent under the treaties referred to in this section, from having the force of law in the State.*

*29.4.7 The State may exercise the options or discretions—*

*i. to which Article 20 of the Treaty on European Union relating to enhanced cooperation applies,*

*ii. under Protocol No. 19 on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union annexed to that treaty and to the Treaty on the Functioning of the European Union (formerly known as the Treaty establishing the European Community), and*

*iii under Protocol No. 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, so annexed, including the option that the said Protocol No. 21 shall, in whole or in part, cease to apply to the State, but any such exercise shall be subject to the prior approval of both Houses of the Oireachtas.*

*29.4.8 The State may agree to the decisions, regulations or other acts—*

*i. under the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union authorising the Council of the European Union to act other than by unanimity,*

*ii. under those treaties authorising the adoption of the ordinary legislative procedure, and*

*iii. under subparagraph (d) of Article 82.2, the third subparagraph of Article 83.1 and paragraphs 1 and 4 of Article 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union, relating to the area of freedom, security and justice, but the agreement to any such decision, regulation or act shall be subject to the prior approval of both Houses of the Oireachtas.*

*29.4.9 The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 42 of the Treaty on European Union where that common defence would include the State.*

[1439] „Die Iren sagen im zweiten Anlauf klar Ja", in: *NZZ Online.ch* vom 4.10.2009 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/iren_sagen_im_zweiten_anlauf_klar_ja_zum_eu-reformvertrag_1.3772728.html, letzter Zugriff am 4.10.2009) und „Iren stimmen Vertrag von Lissabon zu", in: *Sueddeutsche.de* vom 3.10.2009 (URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/referendum-zu-eu-vertrag-iren-stimmen-vertrag-von-lissabon-zu-1.36626, letzter Abruf am 19.4.2013).

Nach der Abstimmung in Irland folgte die Ratifizierung des Vertrags in Tschechien und in Polen.[1441] Im November 2009 hatte der Lissabon-Vertrag in allen EU-Mitgliedstaaten alle Hürden genommen. Als letzter gab der tschechische Präsident Vaclav Klaus seinen Widerstand auf. Der Vertrag von Lissabon trat schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft.

## 13.5 Die Referenden zu den Verträgen von Nizza und Lissabon unter dem Aspekt der Vetospielertheorie

### 13.5.1 Interne Vetospieler: Parteipolitische Vetospieler

Bis zu dem ersten Referendum zum Nizza-Vertrag (2001) fanden sich für alle Vertragsänderungen seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) keine Konstellationen, in denen die Parteien als spezifische Vetospieler in Erscheinung traten. In allen Fällen befanden sich die Regierungsparteien bzw. die in der Koalition vertretenen Parteien innerhalb des *Winsets* der geänderten Verträge: *Fianna Fail, Fine Gael, Labour Party* und *Progressive Democrats* - je nach Regierungskoalition - unterstützten immer den jeweils zur Ratifizierung stehenden Vertrag.

Bei beiden Referenden zum Nizza- (2001 und 2002) und jene zum Lissabon-Vertrag (2008 und 2009) unterstützten sowohl die Parteien der konservativ-liberalen Regierungskoalition (*Fianna Fáil* und *Progressive Democrats*) als auch die größeren Parteien auf der Oppositionsbank (*Fine Gael* und *Labour Party*) uneingeschränkt die Vorlage.[1442]

In den Kampagnen von 2001 und 2002 sprachen sich lediglich *Sinn Fein* und die *Green Party* als Oppositionsparteien gegen den Vertrag aus. Diese konnten jedoch nicht als Vetospieler in Erscheinung treten, sondern lediglich Einfluss auf die Position des Medianwählers zu nehmen versuchen. Die Grünen konnten zwar nur zwei Abgeordnete ins Parlament entsenden, besaßen aber das größte Mobilisierungspotential.

Die Verhandlungsmacht der parteipolitischen Vetospieler war gegenüber den Bürgern als Kollektivakteur im Referendum von 2001 nur schwach ausgeprägt. Zum einen weil sie ein „Abnicken“ des Vertrages von Seiten der Referendumsteilnehmer als selbstverständlich erachteten, zum anderen weil sie aufgrund der anstehenden Parlamentswahlen ihre Gelder vorsorglich in den (Parlaments-)Wahlkampf investierten.

Im darauffolgenden Jahr verfügten die vertragsbefürwortenden Parteien aufgrund des McKenna-Urteils zwar nicht mehr über öffentliche Mittel für ihre „Ja-Propaganda“, zeigten sich aber deutlich engagierter

---

1440 Sinnott, Richard/Biknik, Johan A./O'Rourke, Kevin/McBride, James: Attitudes and Behaviour in the Referendum on the Treaty of Lisbon. Report prepared for the Department of Foreign Affairs. Geary Institute and School of Politics and International Relations, Dublin 2010.

1441 „Die EU blickt auf Irland und schielt nach Prag“, in: *NZZ Online.ch* vom 3.10.2009 (URL: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/die_eu_blickt_auf_irland_und_schielt_nach_prag_1.3755878.html, letzter Zugriff am 3.10.2009).

1442 Der erste Nizza-Vertrag wurde vom damaligen Parteichef der *Fine Gael*, John Bruton, unterstützt von deren außenpolitischen Sprecher Jim O'Keeffe im Dezember 2000 *„als eines der schlechtesten jemals von der irischen Regierung in der EU erzielten [Verhandlungsergebnisse]“* bezeichnet. Allerdings entschärfte damals die Partei nach außen das Urteil, um den Ratifizierungsprozess nicht zu gefährden. Sein Nachfolger Michael Noonan, wieder unterstützt von O'Keeffe, würdigte im Frühjahr 2001 denselben Vertrag als *„work in progress“* und *„wichtiger Schritt in Richtung Erweiterung“*. Ähnlich argumentierte der Parteivorsitzende der *Labour Party* Ruairi Quinn, der die neue Bedienungsanleitung für Europa als „desaströs“ bezeichnete, vgl.: Lorenz, Astrid: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008, S. 178f.

und motivierter. So gab die Regierung bei dem zweiten Anlauf ein verständliches Büchlein sowie Informationsmaterial, in dem die Vorzüge des Vertrags betont wurden, heraus.
Auch beim Lissaboner Vertrag sprachen sich die Regierungsparteien sowie *Fine Gael* und *Labour* als größte Oppositionsparteien für den Vertrag aus. Auch hier repräsentierte Sinn Fein die größte Partei der Vertragsgegner. Andere Verteidiger des *Status Quo* waren v.a. die kleineren Parteien *Community Party, Socialist Party* und *Workers' Party.*[1443] Anders als beim Vertrag von Nizza war die *Green-Party* als euroskeptische Partei in der Regierung. Die Grünen veränderten jedoch ihre *Policy*-Position, indem sie in der Regierung kein Veto gegen die Verhandlungsergebnisse des Lissaboner Gipfels einnahmen und in der Abstimmung über den Lissaboner Vertrag ihren Anhängern keine Empfehlung aussprachen.

### 13.5.2 Interne Vetospieler: Regierung und Regierungsmehrheit

Regierung und Regierungsmehrheit standen in allen vier hier behandelten Referenden für die Veränderung des *Status Quo*, womit von einer perfekten Kohäsion der internen Vetospieler gesprochen werden kann. Nach dem zunächst verlorenen Nizza-Vertrag blieb die Regierung dabei, ein Referendum zu vermeiden, indem sie keinen neuen Verfassungsänderungsentwurf vorlegte. Die *Policy*-Position in der Dimension der Integrationsbefürwortung und die *Policy*-Position, Vertragsänderungen durch Referendum in der Dimension der nationalen Unabhängigkeit und Souveränität, blieben konstant.
Tsebelis Theorie folgend begann das „Abstimmungsspiel" mit dem von der Regierung eingebrachten Ratifizierungsvorschlag im Parlament. Die eingereichte Vorschlag lag selbstverständlich möglichst nahe an der eigenen Idealposition. Als Agenda-Setter kontrollierte die Regierung überdies die Agenda. Das Parlament wiederum stand vor einer *„take-it-or-leave-it"*-Situation: Entweder es entschied sich für die Vorlage des Agenda-Setters oder es plädierte für den bestehenden *Status Quo*.[1444]
Neben den Referendumsteilnehmern ist das Parlament der stärkste konstitutionelle Vetospieler im irischen Referendumsprozess. Zwar verfügte die Regierung bei den ersten Referendumsvorlagen zu Nizza und Lissabon über die entscheidende Parlamentsmehrheit, um die Ratifizierung zu bewilligen, war aber aufgrund ihrer Befürchtung, eine EU-Außenseiterposition einzunehmen, wenig geneigt, gegenüber inländischen Einwänden nachzugeben. Beim ersten Nizza-Referendum setzte die Regierung auf das in der Vergangenheit bewährte Ratifizierungsverfahren, allerdings empfahl der damalige Generalstaatsanwalt Michael McDowell (PD) eine Verfassungsänderung mit anschließendem Referendum, da es sich um einen substantiellen Wandel der bestehenden Europaverträge handelte.
Nach dem ersten gescheiterten Referendum schien der Regierung das Risiko, dass eine parlamentarische Ratifizierung ohne Zustimmung der Bevölkerung vom *Supreme Court* wegen einer wahrscheinlichen Klage von Antiintegrationsaktivisten für verfassungswidrig erklärt werden würde, zu hoch. Sie reichte dennoch erst nachdem ein Großteil der Aushandlungsgespräche stattgefunden hatte, die entspre-

[1443] Gastinger, Markus/Lieb, Julia/Maurer, Andreas/McGinley, Marie: Das irische Nein zum Lissaboner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrags. SWP-Diskussionspapier, 15/2008, Berlin 2008, S. 14.

[1444] Stoiber, Michael/Thurner, Paul W. (Hrsg.): Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge. Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes, Mannheim 2000 (Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 27), S. 12ff.

chende Vorlage im *Oireachtas* ein.[1445] Die Rechnung ging auf. Desweiteren errichtete sie ein Europaforum, um das Verhältnis Irlands zu Europa den Bürgern näher zu bringen.
Im zweiten Nizza-Referendum änderte die Regierung den Abstimmungstext nur unwesentlich gegenüber des ersten Referendums zum Lissabon-Vertrag. Die vorgenommenen Änderungen wurden in den Veröffentlichungen der Referendumskommission jedoch stark überbetont, so dass die Informationen vielen Kritikern zugunsten des „Ja" gefärbt erschienen.
Nach der zweiten irischen Absage an Europa (2009) lenkte die Regierung ebenfalls ein: Man müsse die irische Bevölkerung zusichern, dass die Souveränität des Landes in wesentlichen Punkten unberührt bleibe.

### 13.5.3 Interne Vetospieler: Die Kirche

Obwohl die Abtreibungsproblematik nicht *expressis verbis* vom Nizza-Vertrag berührt wurde, zumal eine Klausel im 17. Zusatzprotokoll zum Maastricht-Vertrag (1992) die irischen Verfassungsvorschriften zum Schutz ungeborenen Lebens abgesichert hatte, so beeinflusste diese doch die Einstellung der Bevölkerung zur Integration weiterer Länder in die EU und den damit einhergehenden „Verfall der Werte".
Kirchliche *Issues* spielten in diesem Sinne eine große Rolle in der Kampagne gegen den Nizza-Vertrag, jedoch war die Kirche als Organisation nicht gegen die Vertragsänderungen aufgetreten. Im Gegenteil hatte die Katholische Bischofskonferenz eine Stellungnahme verfasst, die als Befürwortung des Vertrages gedeutet werden konnte.[1446]
In den Jahren 2008 und 2009 trat die katholische Kirche aktiv für die Billigung des Lissaboner Vertrags an. Weniger europafreundlich eingestellt hingegen waren rechte katholische Splittergruppen, die durch die EU-Erweiterung und den nachfolgenden Laizismus eine Gefahr für eine potentielle Vereinigung beider Teile Irlands befürchteten.

### 13.5.4 Externe Vetospieler: Das Verfassungsgericht

Jede Übertragung von Hoheitsrechten auf europäischer Ebene bedarf einer Verfassungsänderung, der wiederum ein Referendum vorausgehen muss. Daher ist die Legislative ist in Irland nur begrenzt bevollmächtigt, in Namen des Volkes nationalpolitische Entscheidungen zu treffen.[1447] In dieser Hinsicht unterscheidet sich Irland von allen anderen EU-Mitgliedsländern.
Der *Supreme Court* war im Rahmen der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte als externer Vetospieler in die Position gekommen, eine juristische Kontrolle durchzuführen. Im Rahmen des historischen Urteils *Crotty vs. An Taoiseach* hatte das Gericht darüber zu entschieden, ob Änderungen an den europäischen Verträgen einer expliziten Erwähnung der neuen Verträge bedürfen. Der Antragstel-

---

1445 Lorenz, Astrid: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008, S. 115f.
1446 Vgl. Qvortrup, Mads: Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement. London: London School of Economics, January 2002, S. 3.
1447 Fuller, Roslyn: Das verfassungsrechtliche Verhältnis Irlands zum Prozess der Europäischen Union, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NvwZ), Extra, 9/2008, S. 1-6.

ler hatte angeführt, dass eine Ratifikation des Vertrages der Regierung weitreichende Gesetzgebungskompetenzen einräume und damit die Hoheit des *Daíl* sowie des *Oireachtas* verletze.[1448]
Der *Supreme Court* urteilte, dass die Einheitliche Europäische Akte weitgehende Ergänzungen gegenüber den ursprünglichen Verträgen enthielte und dass *„essential scope or objectives"* des ursprünglichen Vertrages verändert seien. Obwohl das Gericht im Einzelnen verschiedene Grenzen gezogen hatte, in welchen Fällen eine solche Überschreitung der vorherigen Vertragsgegenstände erreicht seien,[1449] wurden in der Folge alle Vertragsänderungen im Wege der Verfassungsergänzung umgesetzt.
Im Falle des Nizza-Vertrages handelt es sich um eine vorweggenommene Vetoposition des Verfassungsgerichts, da die Regierung nicht in Erwägung zog, ob auf die Durchführung des Referendums verzichtet werden könne. Die generelle Durchführung von Referenden zu jeglichen Vertragsänderungen war also offensichtlich im *Winset* der Regierungsparteien und in jedem Fall innerhalb des *Winsets* des *Supreme Court*. Auf das Risiko einer erneuten juristischen Kontrolle wurde in allen Fällen einschließlich des Vertrages von Lissabon verzichtet. Obwohl der *Supreme Court* Handlungsspielräume lässt, wurde auch dieser Fall vorweggenommen bzw. lag innerhalb des *Winsets* der Regierungsparteien.

### 13.5.5 Externe Vetospieler: Der Medianwähler

#### *a) Agenda-Setting*

Agenda-Setting war letztlich von außen, nämlich der EU vorgegeben. Die Auslösung zur Durchführung der Kontrollhandlungen durch den Medianwähler wurde von den Regierungen seit der Entscheidung im Fall *Crotty vs. An Taoiseach* als obligatorisch betrachtet.

#### *b) Sach- und Personalfragen*

In den Debatten über den Vertrag spielten mitunter Unzufriedenheiten über die Regierung Ahern eine Rolle. Aufgrund der breiten Unterstützung auch von Seiten der Oppositionsparteien waren Sach- und Personalfragen in den Referenden in der Regel nicht miteinander verknüpft.
*Fine Gael* und die *Labour Party* schlachteten die gesunkenen Popularitätswerte der Regierung 2002 nicht aus, um das Referendum (Nizza II) nicht zu gefährden.

#### *c) Package-Voting*

Die europäischen Vertragsänderungen stellten jeweils eine mehrdimensionale Entscheidung dar. So repräsentierte *Sinn Fein* die größte und noch im Parlament vertretene Oppositionsgruppe, welche den *Status Quo* aus nationalistischen Motiven beibehalten wollte, ebenso wie die von Anthony Coughlan angeführte euroskeptische *National Platform*. Die „Nein zu Nizza"-Gruppe unter Justin Barrett erhielt während der Kampagne zum Nizza-Referendum die Unterstützung von Abtreibungsgegnern wie der *Christian Solidarity*, die sich gegen eine stärkere Ingerenz der europäischen Institutionen in der irischen Rechtssprechung auflehnten.[1450] Die *„Irish Campaign for Nuclear Disarmament"* wandte sich wie die *„Friedens- und Neutralitätsallianz"* um eine gemeinsame Außenpolitik gegen den Vertrag, wobei für

[1448] Crotty vs. An Taoiseach, IEHC 3, 1986.
[1449] Dazu ausführlicher: Maurer, Andreas/Roth, Bettina: Warum Irland abstimmen muss(te) – oder auch nicht. Das Verhältnis zwischen irischem und europäischem Verfassungsrecht. SWP-Diskussionspapier, 19/2008, Berlin 2008, S. 7-14.

letztere die Bedeutung der irischen Neutralität, welche wiederum das Selbstverständnis Irlands als Nation berühren, im Fokus standen. Der „*Justice and Anti-poverty Body Action from Ireland*" kritisierte hingegen die Wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU.
Die Vielfalt der Motive welche von den Verteidigern des *Status Quo* angeführt werden, erschwerte daher die Deutung der Präferenzen des Medianwählers gegen den Vertrag von Nizza.[1451]

### *d) Eindeutigkeit der Referendumswirkung*

Die Position nach einer abgelehnten Vorlage war keineswegs eindeutig und vorab klar. Welche politische Kontrollwirkung ein abgelehnter Vertrag haben würde, blieb bis zu einem gewissen Maße unklar. Während auf der einen Seite bereits Erfahrungen in Dänemark mit dem Maastrichter Vertrag bestanden, welche dazu führten, dass Dänemark – nach einer Klausel über die Nichtteilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion – in einem zweiten Referendum dem Vertrag zustimmte,[1452] waren dennoch mehrere Möglichkeiten bis hin zum Austritt Irlands aus der EU denkbar. Es konnte also sein, dass die Kontrollwirkung dadurch eingeschränkt ist, dass eine weitere Abstimmung durchgeführt wird, in der keine oder nur geringfügige Änderungen der *Policy*-Position des Vertrages in Richtung einer der verschiedenen Maßstäbe der Entscheidung stattfindet, als auch, dass die Kontrolle nicht nur die erwarteten negativen Effekte in einer der verschiedenen Maßstabsdimensionen verhindert, sondern darüber hinaus weitere, unabsehbare Wirkungen haben würde. Insofern erscheint die Kontrollwirkung im vornhinein unklar.

### *e) Ausgewogenheit des Informationsangebots*

Die Frage, ob der Medianwähler nach seinen aufgeklärten Präferenzen entschieden hat, stellt sich angesichts der wiederholten Abstimmungen zur Europäischen Integration in besonderem Maße. Vor allem die beiden Referenden, die eine Wiederholung unter ähnlichen Bedingungen erfahren haben, machen die Untersuchung dieses Aspekts umso bedeutsamer.
1. Referendumskommission: Die Einrichtung einer neutralen Referendumskommission, die durch das McKenna-Urteil des *Supreme Court* nötig geworden war, durch das die Finanzierung von befürwortenden Kampagnen durch die Regierung untersagt wurde, führte dazu, dass während des Nizza-Referendums erstmals die beiden Lager allein die Kampagnen finanzieren mussten. Die Referendumskommission hatte zum einen die Aufgabe, zur Abstimmungsteilnahme zu motivieren, und sollte andererseits die Pro- und Contra-Argumente ausgewogen darstellen und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Im Effekt führte dies dazu, dass anders als in vorangegangenen Referenden die Regierung keine besonders herausgehobene Rolle spielte. Die Aufgabe, für eine ausgewogene Darstellung der Pro- und Contra-Argumente wurde der Referendumskommission im Anschluss an das erste Nizza-Referendum wieder entzogen.[1453]

---

1450 Vgl. Qvortrup, Mads: Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement. London: London School of Economics, January 2002, S. 3.

1451 Gastinger, Markus/Lieb, Julia/Maurer, Andreas/McGinley, Marie: Das irische Nein zum Lissaboner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrags. SWP-Diskussionspapier, 15/2008, Berlin 2008, S. 13-22.

1452 Svenson, Palle: Denmark. The Referendum as Minority Protection, in: Gallagher, M./Uleri, P.V. (Hrsg.): The Referendum Experience in Europe, London 1996.

2. Kampagne der Befürworterseite Nizza I: Eine geringe Kampagnenintensität der Befürworterseite und vor allem die mangelnde Bereitschaft der Befürwortenden Seite führte im Rahmen des Nizza-Vertrages dazu, dass die Präsenz der Gegner und ihrer Argumente deutlich waren.[1454]
3. Kampagne der Befürworterseite Nizza II: Alle parteipolitischen Vetospieler zeigten sich weniger „detailversessen" in Sachen Vertrag, sondern redlich bemüht, ein erneutes Referendum zu rechtfertigen. Die Regierung gab zusätzlich zu ihrer Öffentlichkeitsarbeit ein Weißpapier zum Vertrag und den Sevilla-Deklarationen heraus.
Auch Gewerkschaften und Interessengruppen wie der *Irish Congress of Trade Unioins*, die *Irish Farmers´ Association* und die *Irish Business and Employers' Confederation* schalteten sich aktiv im Wahlkampf ein.
Der neue Abstimmungstext war eine marginale Veränderung in der Souveränitätsdimension und enthielt eine (für den Vertrag irrelevante) Klausel, derzufolge Irland keinem EU-Verteidigungspakt beitreten könne, ohne vorheriges Referendum. Zehn Premierminister anderer EU-Mitgliedsländer und Botschafter von Beitrittskandidaten warben durch TV-Auftritte, offene Briefe in der *Irish Times* und Staatsbesuche für ein „Ja".
4. Thematisierungsunterschiede Lissabon I: Die Befürworter warben vor allem mit ihrer Autorität (Darstellung der Porträts der Wahlkreisabgeordneten mit Empfehlung für den Vertrag) während die Gegner eine issuebezogene Thematisierung der verschiedenen Kritikdimensionen bzw. jeweils einer einzelnen Teildimension in den Mittelpunkt stellten. Die Vertragsgegner, die nicht Teil des politischen Establishments waren (Declan Ganleys *Libertas*), investierten weitaus mehr in die Gegenkampagne als die durch das McKenna-Urteil eingeschränkte Regierung.[1455]
5. Kampagne der Befürworterseite Lissabon II: Die schwere Wirtschaftskrise und das Fehlen einer Gegenkampagne von wohlhabenden Aktivisten erleichterte die „Ja"-Propaganda der Regierungsparteien.
6. Eine erhöhte Kampagnenintensität und ein vergrößerter Kapitaleinsatz der befürwortenden Parteien führte jeweils zur Zustimmung in den wiederholten Entscheidung, im Rahmen des Lissaboner Vertrags hatten zudem die Rahmenbedingungen aufgrund der Bankenkrise, durch die sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Irland deutlich verändert hatten, einen Einfluss auf den Präferenzwandel.

## 13.6 Fazit

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Kontrollwirkung des Referendums im Rahmen der Europareferenden uneinheitlich beurteilt werden muss. Die Tatsache, dass die Referenden jeweils wiederholt wurden, belegt, dass die Kontrollwirkung hier begrenzt ist. Während beim Nizza-Vertrag vor allem das Neutralitätsgebot dadurch gestärkt wurde, dass die Regierung nicht mit öffentlichen Geldern eine einseitige Darstellung begünstigen konnte, zeigt sich durch die ungleiche Kampagnenintensität bei den

---

1453 Gastinger, Markus/Lieb, Julia/Maurer, Andreas/McGinley, Marie: Das irische Nein zum Lissaboner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrags. SWP-Diskussionspapier, 15/2008, Berlin 2008, S. 17.

1454 Vgl. Qvortrup, Mads: Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement. London: London School of Economics, January 2002, S. 5.

1455 Gastinger, Markus/Lieb, Julia/Maurer, Andreas/McGinley, Marie: Das irische Nein zum Lissaboner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrags. SWP-Diskussionspapier, 15/2008, Berlin 2008, S. 18.

Lissabon-Abstimmungen wiederum eine Verzerrung der Möglichkeit für den Medianwähler, seine Präferenz zu finden.

# IV Conclusio: Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

*"Die kürzesten Wörter, nämlich „Ja“ und „Nein“, erfordern das meiste nachdenken."*

[Pythagoras von Samos]

Problem

Als Ziel dieser Arbeit wurde in der Einleitung eine Überprüfung der Kontrollmöglichkeiten von Referenden anhand ausgewählter Fallbeispiele in Italien und Irland gesetzt.

Die Darstellung der vorliegenden Arbeit steht unter der Frage, ob sich Referenden als alternative Kontrollmechanismen eignen. Dafür musste zunächst geklärt werden, ob der ihnen vorauseilende Ruf, „reformfeindlich“ zu sein, bestätigt werden kann. Hieraus leiteten sich weitere Fragen ab, und zwar ob direktdemokratische Instrumente eine effektive Kontrollfunktion gegenüber Parlamenten ausüben bzw. die Macht der Regierung und/oder der Parlamente in bestimmte Bahnen lenken; ob immer die Agenda-Setter bei Referenden „gewinnen“; ob Referenden tatsächlich das politische Spiel blockieren und entsprechend reformfeindlich sind oder ob sie durch die Einführung eines zusätzlichen Spielers, das Volk (in der Arbeit = der Medianwähler), gerade Blockaden und festgefahrene Machtakkumulationen und -kartelle auflösen.

Ferner stellten sich die Fragen, ob überhaupt und inwieweit Referenden als ein Kontrollinstrument bezeichnet werden dürfen, wobei Kontrolle im ursprünglichen Sinne des Terminus als Überprüfung verstanden wird; unter welchen Bedingungen Referenden zu Vetospielern oder -punkten werden und in welchen Umfang bzw. mit welcher Intensität Kontrolle durch das Volk in der Verfassungsordnung verwirklicht wird.

Ausgangspunkt der Analyse war die Annahme, dass Kontrolle, intendiert als Machtkontrolle, eine wichtige Funktion für ein wehrhaftes, funktionierendes demokratisches System ausübt. Dass Kontrolle „nur“ eine Entscheidung zweiter Kategorie ist und dass für die Qualität der Kontrolle entscheidend ist, wer die Kontrollhandlung einleitet, wer sie durchführt und an welchem Maßstab diese gemessen wird.

Dabei wurden sechs Hypothesen aufgestellt:

1.) Referenden bilden ein Kontrollinstrument, wobei nur eine Entscheidung kontrolliert wird. Allerdings besitzen die Agenda-Setter eher als die Letztentscheider (= die Abstimmenden) die politikgestaltende Funktion. Agenda-Setter haben die besten Chancen ihre Position im Referendum durchzusetzen.

2.) Referenden als Kontrollinstrumente können Entscheidungsblockaden lösen.

3.) Innerhalb bestehender politische Systeme wirken Referenden systemstabilisierend.

4.) Referenden bilden einen Verhandlungsanreiz für die beteiligten Vetospieler, weil diese gezwungen werden einen Konsens herbeizuführen, um die politische Überprüfung durch ein Volksveto zu umgehen.

5.) Referenden ergänzen die durch das Parlament ausgeübte Regierungskontrolle.

6.) Allein durch bloße „Androhung“ entfaltet sich die Kontrollwirkung von Referenden.

Da nur vergleichbares sinnvollerweise miteinander verglichen werden kann, fiel die Wahl auf Italien und Irland, obwohl diese zwei Länder auf dem ersten Blick nicht unterschiedlicher nicht sein können: Muster der Instabilität das eine, ehemaliges Armenhaus Westeuropas das andere. Der zu analysierende gemeinsame Nenner dieses Vergleichs war das Kontrollinstrument Referendum. Schließlich markiert jede Abstimmung einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beider Länder.
Italien, stets als Ausnahmeerscheinung verschrien, zeigt sich in dieser Hinsicht geradezu vorbildlich. Referenden gelten dort als selbstverständlich, von einem Siegeszug dieses Instruments kann allerdings trotzdem nicht die Rede sein. In den 1970er und '80er Jahren verhalfen Referenden in Italien noch zur Eindämmung der Parteienherrschaft und der Politiker-Willkür sowie zur Überwindung der politischen Stagnation des Landes. Praktisch erfüllte das Referendum die Integrationsfunktion, die Parteien nicht geleistet haben. Gegen dieses außerparlamentarische Reformmittel wurde aber auch oft genug (1972, 1976, 1987 und 1994) die Karte der Parlamentsauflösung (aus)gespielt.[1456]
Irland hingegen ist keine Referendumsdemokratie. Das irische Referendum wurde zwar nie bewusst als „Waffe“ eingesetzt, nicht einmal wurde mit ihm gedroht, dennoch haben die irischen Abstimmungen Zäsuren in der Geschichte der grünen Insel gesetzt.

*Methode*

Methodisch wurde auf die Standardmethode des Vergleichs, das *most similar cases design* (MSCD), sowie auf Tsebelis' inzwischen bewährte Vetospielertheorie zurückgegriffen. Da es sich bei Irland und Italien um zwei Fälle parlamentarischer Systeme handelt, die mitunter aufgrund fehlender Regierungsalternanz (DC bzw. FF), politischer Permanenzkrisen, der jahrhundertlange Unterjochung durch fremde Besatzung und der noch andauernden Übermacht der Kirche einen ähnlichen Kontext aufweisen, bis auf die unterschiedliche Gestaltung und Einleitungsmöglichkeit des Referendums (abhängige Variable), liegt die Wahl der Methode auf der Hand.
Tsebelis' Vetospielertheorie hingegen diente in erster Linie dazu, die relevanten Vetospieler und deren Machtressourcen zu identifizieren und deren Einflussmöglichkeiten bei der Entstehung von politischen Entscheidungen zu analysieren. Durch das Zusammenspiel aller Vetospieler sollte in dieser Arbeit nachgewiesen werden, ob Referenden tatsächlich die Reformfreudigkeit eines Landes verhindern können.

*Ergebnis*

---

[1456] *„A first method was to gain time by the early dissolution of Parliament (1972, 1976 and 1987), delaying the referendum vote and giving the parties time to find a way of responding to it.“*, in: Uleri, PierVincenzo: On referendum voting in Italy. YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendum, in: *European Journal of Political Research*, 41/2002, S. 863-883, hier: S. 869.
Art. 34 des Ausführungsgesetz besagt: *„nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum giá indetto si intende automaticamente sospeso dall'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse“* (comma II) *„I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione“* (comma III), siehe: De Marco, Eugenio: Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano, Padua 1974, S. 221.

Wie im Folgenden noch deutlich werden wird, eignen sich Referenden zwar zur Verbesserung der Kontrolle, allerdings sind sie keine Alternativen, die außerhalb des repräsentativen Systems funktionieren können. Denn direkte Demokratie und das repräsentative System sind nur in gegenseitiger Ergänzung möglich und vorstellbar.[1457] Insgesamt fällt die Gesamtbewertung des Referendums als Kontrollinstrument positiv aus.

## 14.1 Zusammenfassung

Im 2. Kapitel, im Anschluss an die Problemstellung der Arbeit, wurde der Kontrollbegriff – in Abgrenzung zur Entscheidung - definiert sowie dessen Gegenstand, Maßstab und Funktionsbestimmung dargestellt. Demnach ist Kontrolle kein Moment der Einwirkung des Kontrollierenden auf den Kontrollierten, sondern eine Überprüfung. Die Entscheidung hingegen ist Kontrollgegenstand. Bei der Entscheidung und der Kontrolle handelt es sich also um zwei nachgelagerte, separate Vorgänge.

Im 3. Kapitel wurde auf die Bedeutung der direkten Demokratie im allgemeinen und deren taxonomischen Einordnung in der politikwissenschaftlichen Literaturlandschaft eingegangen: Die direkte Demokratie birgt in sich das Potential, Probleme, die dem repräsentative System inhärent sind, zu lösen: „Direkte Demokratie versucht zwei Probleme zu lösen, welche das Repräsentativsystem von Anfang an aufwarf: das Problem der Kontrolle und das Problem der Erneuerung.“[1458]

Direkte Demokratie als Teil der *monitoring democracy* überwacht staatliches Handeln und parlamentarische Entscheidungen ohne Sanktionsmaßnahmen. An sich ist das direktdemokratische Instrumentarium keine „Waffe“ gegen die politisch dominierenden Parteien und der Exekutivmacht, sondern ein Instrument des Diskurses, insbesondere wenn die Politik der Opposition auf bloße Obstruktion ausgerichtet ist.

Das 4. Kapitel stand ganz im Zeichen von George Tsebelis' Vetospielertheorie: Tsebelis geht davon aus, dass je mehr *policy*-orientiert handelnde, rationale Akteure (Vetospieler) vorhanden sind und je größer deren Kohäsion bzw. je niedriger deren Kongruenz ist, desto wahrscheinlicher ist deren Beharren auf dem *Status Quo* und entsprechend unwahrscheinlicher deren Reformfreudigkeit. Als ein weiteres dynamisches Element wird die Macht des Agenda-Setters thematisiert, d.h. desjenigen Vetospielers, der zuerst einen Vorschlag macht bzw. machen darf.[1459]

Unter Zuhilfenahme der Vetospieler-Theorie von George Tsebelis kann theoretisch die Effektivität der Kontrolle bemessen werden. Allerdings hängt die Änderung des *Status Quo* von der Konstellation der Vetospieler im Prozess ab.

Im 5. Kapitel wurde das Design der Untersuchung (MSCD) näher betrachtet.

Kapitel 7 widmete sich den einzelnen internen Vetospieler in Italien und Irland und das darauffolgende untersuchte die einzelnen externen Vetospieler beider Länder auf ihre Vetokraft hin.

---

[1457] Die Gewaltenteilung in der repräsentativen Demokratie ist bestimmend für eine funktionierende Demokratie. Sie verhindert Machtmonopolisierung. Allerdings steigt mit zunehmender Gewaltenteilung auch die Anzahl der Vetospieler.

[1458] Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001, S. 17.

[1459] Tsebelis, George: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton 2002, S. 91–115.

Dabei sind nicht alle Akteure bzw. Institutionen eines Landes, die Macht und Einfluss haben, mit Vetospielern gleichzusetzen.[1460] Interne Vetospieler können eine Gestaltung des Politikergebnisses ermöglichen, während externe Vetospieler (ohne Agenda-Setting-Funktion) lediglich das Ergebnis – im Sinne einer Überprüfung – für sich verbuchen können. Die Unterscheidung zwischen externen und internen Vetospielern ermöglicht die Untersuchung nach der Kontrollwirkung.

Kapitel 9 ließ die historische Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente in Irland und Italien Revue passieren und beleuchtete deren aktuell geltenden Referendumsregelungen: Während in Italien der Gestaltungswille der Bevölkerung gefragt wird (abrogatives Referendum mit Initiativfunktion), wird in Irland das Volk lediglich als Schiedsrichter befragt.

Ab dem 10. Kapitel wurde die Ähnlichkeit Italiens und Irlands durch die Betrachtung der internen und externen Veto-Spieler und der jeweiligen Kontrollwirkung von vergleichbaren Referendumsfällen vorgenommen. Kapitel 10 konzentrierte sich auf die Verfassungsplebisziten beider Länder in den Jahren 1946 und 1937. Bei Italiens Verfassungsplebiszit zur Abschaffung der Monarchie kann bis heute nicht abschließend geklärt werden, ob der Medianwähler seine wahre *Policy*-Präferenz aufdecken konnte, da viele abgegebene Stimmzettel beschlagnahmt wurden und ca. 3,5 Mio. Abstimmungsberechtigte entweder von den Wahlurnen ferngehalten wurden, das Wahlrecht aberkannt bekamen oder erst gar nicht den Abstimmungszettel erhielten.

Das irische Plebiszit zur Umwandlung in eine Republik konnte hingegen seine Kontrollwirkung voll entfalten, da alle beteiligten Parteien ihre Gegenposition thematisieren konnten (wenngleich nur im *Daíl*) und der Medianwähler zumindest prinzipiell in der Lage war, seine wahre Präferenz zu entdecken und zu artikulieren.

Kapitel 11 und 12 beschäftigten sich mit den italienischen und irischen Referenden zur Ehescheidung und zur Schwangerschaftsunterbrechung. Beim italienischen Scheidungsreferendum 1974 fand trotz Parlamentsauflösung (1972), Filibustertaktik im Parlament und Boykottaufrufe seitens der DC und des Vatikans eine Kontrollentscheidung entsprechend der Regelung als abrogatives Referendum statt. Die Kontrollentscheidung des Medianwählers lag effektiv nicht in der Entscheidungsmacht anderer Vetospieler. Auch bei den beiden irischen Scheidungsreferenden (1986 und 1995) kann definitiv von einer effektiven Kontrolle entsprechend der Präferenzen des Medianwählers gesprochen werden, auch wenn sich die Mehrheitsverhältnisse, bei der die überwiegend eher konservative Mehrheit der Bevölkerung die Liberalisierungsbestrebungen der Regierung verhinderte, eher dem *Status Quo ante* zuneigten.

Im Abstimmungsprozess zum italienischen Abtreibungsreferendum (1981) konnte der Medianwähler seine echten Präferenzen aufdecken. Auch in diesem Fall kann von einer effektiven Kontrolle durch das Referendum ausgegangen werden. Anders als in Irland (1983, 1992, 2002) bestand die Möglichkeit

[1460] Döring, Herbert/Hönnige, Christoph: Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden [3]2008, S. 451-481, hier: S. 472f.

zwischen umfassender Ablehnung der Abtreibung, umfassender Wahlmöglichkeit der betroffenen Frauen und einer vermittelnden Position zu entscheiden. Dadurch dürfte die Entscheidung näher an der tatsächlichen Präferenz des Medianwählers liegen, als dies in Irland möglich gewesen ist.

Während die italienische Regierung nicht als Vetospieler in Erscheinung tritt, ist das Verfassungsgericht in den Fragen des geänderten Gesetzes zum Schwangerschaftsabbruch als Vetospieler absorbiert: Das zur Abstimmung stehende Gesetz liegt im *Winset* der Positionen des Verfassungsgerichts.

Eine Analyse der irischen Referenden zu den Verträgen von Nizza (I und II) und Lissabon (I und II) bildete einen kurzen Exkurs. Dem Vergleich verpflichtet, konnte keine Gegenüberstellung mit Italien vorgenommen werden, da in Rom europäische Verfassungsverträge parlamentarisch ratifiziert werden.

Die Kontrollwirkung bei den irischen Europa-Referenden ist eher begrenzt. Allein die Tatsache, dass die Abstimmung jeweils wiederholt werden mussten, zeigt, dass die Präferenz des Medianwählers nicht akzeptiert wurde, weil sie nicht im *Winset* der Regierungsparteien lag.

Während bei den Lissabon-Abstimmungen eine Verzerrung der Möglichkeit für den Medianwähler, seine Präferenz zu finden, durch die ungleiche Kampagnenintensität gegeben war, wurde beim Nizza-Vertrag immerhin das Neutralitätsgebot dadurch gestärkt, dass die Regierung nicht mit öffentlichen Geldern eine einseitige Darstellung begünstigen konnte.

## 14.2 Bewertung

Aus der Fragestellung, die aufgefächert wurde, ließen sich zahlreiche Fragen ableiten:

1. Wird die Qualität der Demokratie durch direktdemokratische Kontrollinstrumente verbessert, d. h. üben Referenden eine effektive Kontrolle aus?
2. Lassen sich gegebenenfalls auch Hinweise finden, dass die bloße Existenz von Referenden eine Kontrollwirkung ausübt?
3. Sind Referenden Praktiken der Einflussnahme und Einflussbegrenzung, welche die formal-demokratischen Institutionen der politischen Partizipation nur erweitern und ergänzen, oder können sie diese auch konterkarieren und unterminieren?
4. Wer wird durch Referenden kontrolliert (z. B. Parlament, Regierung)?
5. Können moderne Demokratien durch Referenden als Kontrollinstrumente profitieren?

Vorweg musste geklärt werden, ob die italienischen und irischen Vetospieler in einen ähnlichen institutionellen Kontext eingebettet sind, damit ein plausibler Vergleich zwischen diesen beiden Ländern durchgeführt werden konnte. Tatsächlich sind die Vetospieler des Keltischen Tigers und des Landes, wo die Zitronen blühn, vergleichbar und in ähnlichen politisch-institutionellen Systemkontexten eingebettet: In beiden Ländern sind die internen und externen Vetospieler deckungsgleich, mit Ausnahme des Verfassungsgerichts. Die italienische *Corte Costituzionale* hat sich selbst nach dem ersten abgehaltenen Referendum zum Kontrollorgan ernannt mit der „perfiden“ Begründung, dass wenn sie es nicht getan hätte, weitaus mehr Vorlagen zur Abstimmung gekommen wären. Auch die „Ausgangssituatio-

nen“ Italiens und Irlands weisen Parallelen auf: Beide Länder sind „verspätete Nationen“ und Resultate von Volkserhebungen (*Risorgimento* vs. Osteraufstand); der Einfluss der katholischen Kirche ist nachweisbar bis in den Spitzenpositionen von Parteien und Verbänden; die größten (christlichen) Volksparteien *Democrazia Cristiana* (DC) und *Fianna Fáil* (FF) haben ca. 40 Jahre lang die Geschicke ihrer jeweiligen Länder gelenkt; die Informationsversorgung des Medianwählers ist - trotz TV-Überlegenheit von britischer BBC in Irland und des *Mediaset*-Konzerns von Silvio Berlusconi in Italien und den kirchlichen Pamphleten, die in beiden Ländern pünktlich zu den Abstimmungen frei Haus verschickt werden – umfassend.

Einzig das Referendum unterscheidet sich in beiden Ländern hinsichtlich des Auslösungsmodus. Dieser verrät nämlich einiges über den demokratischen Gehalt des Instruments.[1461]

In Italien hatte das Referendum sowohl die sogenannte „Erste“ (1946) als auch „Zweite“ Republik (1993) eingeläutet; auf der grünen Insel setzte das Referendum ebenfalls 1937 den Startschuss für einen Neuanfang. Während die Iren seitdem davon Gebrauch machten, wurde auf der Halbinsel das in Art. 75 *Cost.* vorgesehene Instrument erst seit 1974 – dank des Ausführungsgesetzes (*legge di attuazione*) vom 25. Mai 1970 (Nr. 352)[1462] - benutzt. Angestoßen haben es nie Regierungsparteien, sondern immer nur die Oppositionsparteien oder die politischen Bewegungen außerhalb des Parlaments.[1463] Anstöße für die Erneuerung der Gesellschaft gaben Referenden in beiden Ländern.

Ad 1.) Auf die Frage, **ob die Qualität der Demokratie durch direktdemokratische Kontrollinstrumente verbessert wird bzw. ob Referenden eine effektive Kontrolle ausüben**, fällt die Antwort ambivalent aus: Die Referenden an sich sind sowohl in Italien als auch in Irland insofern effektive Kontrollinstrumente, als tatsächlich umfassend informierte Bürger im Sinne des Gesetzgebers abstimmen können, dennoch werden in Italien die Ergebnisse oftmals wieder durch die Hintertür rückgängig gemacht, wodurch die Bevölkerung erneut mittels Referendum eine Wiederabschaffung von ungeliebten Gesetzen herbeiführen muss, frei nach dem Motto *„repetita iuvant“* und in Irland wird der Wähler so oft zur Urne gebeten, bis das gewünschte Ergebnis herauskommt (siehe: die Europa Referenden), ein Umstand, der sich negativ auf die Qualität der Demokratie auswirkt.

Direktdemokratische Mechanismen tragen zu einer Verbesserung der Kontrolle von politischen Eliten in Parlament und Exekutive bei, wenn diese auch als Kontrollverfahren gegen die politische Elite gewendet werden. Da die Initiatoren in Italien nicht die Mandatsträger in Repräsentativorganen sind und entsprechend nicht über Ressourcen (bis auf das eigene Votum) verfügen, kann die zweite Teilfrage für Italien bejaht werden.

In Irland hingegen sind die Mandatsträger nicht nur jene, die Referenden initiieren, sondern auch diejenigen die es oftmals benutzen, um die eigene Position zu stärken. Die Beispiele von Garret FitzGerald

---

1461 Wenn es z. B. zu Boykottaufrufen kommt (wie in Italien seitens Bettino Craxi (PSI) im Jahre 1985 bei der Abstimmung zur automatischen Lohnanpassung (*scala mobile*)), wird die Entscheidung regelmäßig mit einer erpresserischen Vertrauensfrage verknüpft, was jeder demokratischen Grundlage entbehrt.

1462 So sollte das erste Referendum am 11. Juni 1972 stattfinden, nachdem die CC am 26. Januar 1972 mit dem Urteil Nr. 10 den Termin angesetzt hatte, siehe: Pizzorusso, Alessandro: Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere, in: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1970, S. 24-29, hier: S. 24.

1463 *„Political parties viewed referendums as unforeseen and largely undesired phenomena.“,* siehe: Uleri, PierVincenzo: On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendum, in: *European Journal of Political Research*, 41/2002, S. 863-883, hier: S. 868.

(FG), der sich dazu überreden ließ, das erste Abtreibungsreferendum 1983 einzuleiten, um Nordirland zu beweisen, dass der unterstellte *„sectarianism“* des südlichen Teils der Insel kein Hindernis für eine Wiedervereinigung sei, oder Bertie Ahern (FF), der das dritte Abtreibungsreferendum 2002 mitunter dazu instrumentalisierte, um die Umfragewerte und das Ansehen seiner Partei zu steigern, sind eindrucksvolle Beispiele dafür.

Noch eindrucksvoller ist aber die Tatsache, dass sich der Medianwähler dennoch nicht von seiner Präferenz abbringen ließ. Die angeführten (Fall-)Beispiele endeten beide nicht mit einem Sieg der Initiatoren und Agenda-Setter. Auch dem Italiener Marco Pannella (PR), der inzwischen im Jahresrhythmus Referenden initiiert, gelingt dies seit den 1990er Jahren nicht mehr.

Es gewinnen nicht immer die Agenda-Setter, aber eine effektive Kontrolle findet dennoch statt.

Hinzu kommt, dass obwohl in Irland das Referendum per se obligatorisch ist und Italien Abstimmungspflicht besteht, die Referendumsergebnisse doch noch auf einen wirksamen Kontrollmechanismus schließen lassen. Unabhängig davon, ob das Quorum von 50% +1 der Abstimmungsberechtigten (im italienischen Fall) erreicht oder verfehlt wurde, der italienische Medianwähler hatte stets die Möglichkeit zu entscheiden, ob er sich zur Urne begeben wollte bzw. ob er auch in ferner Zukunft auf ein öffentliches Amt (den *posto fisso*, das höchste Gut im armen Süden) verzichten wollte, wenn er sich zur Nichtwahl entschieden hatte. Er konnte in jeden Fall(beispiel) sich entscheiden, ob er die Elite „kontrollieren“ wollte oder nicht. Denn auch die Nichtwahl ist eine Entscheidung, in diesem Fall gegen die Kontrolle.

Ad 2.) Die Frage, **ob die bloße Existenz von Referenden eine Kontrollwirkung ausübt**, ist in der Regel positiv zu beantworten, in Italien jedoch hängt dieses Drohpotential inzwischen mit dem Konfliktpotential des Themas zusammen.

Als Kontrollinstrumente haben Referenden durch ihr bloßes Vorhandensein (Vor-)Wirkung. Dafür dürfen diese Mechanismen nicht einfach brachliegen: *„Erstens schwindet bei Kontroll- und Korrekturmechanismen, die immer nur* [H.i.O.] *bereitliegen, allmählich die Wirkung. Man kann das am Beispiel von Betriebsprüfungen verdeutlichen. Wenn die Steuerbehörden solche Prüfungen so selten durchführen, dass ein Betrieb rechnerisch nur alle 20 Jahre „dran“ ist, verliert die Betriebsprüfung ihren „Schrecken“. Zweitens soll die direkte Demokratie Kontrolle ja nicht von Profis, sondern von normalen Bürgern ausgeübt werden, und dazu ist auch eine gewisse Übung vonnöten: „ganz leicht“ ist z. B. die Volksgesetzgebung ja keineswegs.“*[1464]

Aber dieses Argument gilt nicht nur für Referenden. Auch schon die Möglichkeit eines Vetos seitens des Verfassungsgerichts hat Einfluss auf das *policy-making*: *„Anticipation of the court's potential for or probability of veto influences policy debates without the question ever actually being decided by the court.“*[1465]

[1464] Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München 2001, S. 41.

[1465] Volcansek, Mary L.: Constitutional Courts as veto players: Divorce and decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research*, 39/2001, S. 347-372, hier: S. 349.

Inzwischen weist dieses Instrument in Italien so manche Abnutzungserscheinung auf. Mittlerweile sammelt Marco Pannella (PR) wieder Unterschriften für zwölf Referenden,[1466] darunter auch für die Abschaffung der 8 ‰-Mandatssteuer zur Kirchenfinanzierung und die Wieder-Abschaffung des Gesetzes zur öffentlichen Parteienfinanzierung, aber die große mediale Aufmerksamkeit bleibt ihm versagt. Wesentlich mehr Zulauf erfahren in Italien Plattformen und Bürgerbewegungen wie das *MoVimento 5 Stelle* (M5S), die nicht völlig unbedarft unmittelbare Erfolge einheimsen und sogar *„per l'introduzione del referendum come unica base di decisione politica"* offen werben.[1467]

Von der Apathie der Italiener kann aber nicht auf ein Scheitern des Instruments geschlossen werden. Es ist nicht so, dass die Italiener referendumsmüde geworden seien. Diese „Referendumsmüdigkeit", besonders der Süditaliener,[1468] ist direkt proportional zu der gestiegenen Empörung und der Resignation.

Die Resignation über das *Outcome* von Referenden ist durchaus verständlich, wenn man bedenkt, dass Entscheidungen, die qua Referendum schon mal abgeschafft wurden, ohne Vorwarnung über verschlungene Pfade wieder von den parlamentarischen Hinterbänklern gekippt werden. So z. B. wurde die öffentliche Parteienfinanzierung am 23. Dezember 1996, in der Nacht zu Heiligabend, indirekt über die Wahlkampfrückerstattung von Parteistrategen wieder eingeführt, nachdem diese bereits 1993 mittels Referendum abgeschafft worden war,[1469] oder ohne großes Aufsehen im Mai 2009 kurzerhand das ebenfalls mittels Referendum abgeschaffte Tourismus-Ressort wieder ins Leben gerufen wurde, dessen Führung Michela Vittoria Brambilla (FI), ehemalige *Fininvest*-Journalistin und Berlusconi-Schützling, übernahm.[1470]

In Irland hingegen wird das Drohpotential des Referendums erst gar nicht richtig genutzt. Es ist dort eine staatsbürgerliche Pflicht über Themen abzustimmen, die von Parteien (egal ob an der Regierung oder in der Opposition befindlich) aufoktroyiert werden, mal davon abgesehen, das keine Initiativen eingereicht werden können. Es geht weniger darum, Sachinteressen durchzusetzen. Insofern ist das Referendum in Irland eher ein genuines Kontrollmittel als eine „Waffe".

---

1466 „Gli indiscreti referendum", in: *Corriere della Sera* vom 25.7.2013 (URL: http://www.corriere.it/editoriali/13_luglio_25/gli-indiscreti-referendum-michele-ainis_6f873800-f4e3-11e2-b38b-ce85f307318c.shtml, letzter Abruf am 25.7.2013).

1467 *„Die Anhänger des Movimento 5 Stelle sind keineswegs unbedarfte Opfer eines perfiden Populisten, sondern selbstbewusste Bürger, die wollen, dass sich endlich etwas ändert.",* aus: Kein blinder Populismus. Das Movimento 5 Stelle ist die Antwort auf ein miserables politisches System, in: *WDR5*, Sendung vom 26.2.2013 (URL: http://www.wdr5.de/sendungen/politikum/s/d/26.02.2013-19.05/b/kein-blinder-populismus.html, letzter Abruf am 2.8.2013).

1468 Hier müssen die unterschiedlichen Partizipationsquoten zwischen dem Norden und dem Süden der Appenninenhalbinsel berücksichtigt werden, denn hier bestätigt sich Putnams Postulat zur unterschiedlichen Entwicklung der nördlichen und der südlichen Regionen. D. h. je engmaschiger die sozialen Netzwerke, desto höher liegt das Engagement der Bürger. Die Süditaliener, die dieses Vertrauen nicht kennen und niemandem außerhalb der Familie trauen, haben zugelassen, dass sich als Ersatz für den abwesenden Staat Vereinigungen herausgebildet haben, die sich im Laufe der letzten Jahrzehnten immer mehr politisch und unternehmerisch im Staat eingefiltert haben, so dass man von einem Staat im Staat reden darf, siehe: Putnam, Robert D.: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton 1993.

1469 Weber, Peter: Die Gespenster der Vergangenheit, in: *Das Parlament* vom 27.6.1997.

1470 „La Brambilla nuovo ministro del Turismo. Rinascerá il dicastero della Salute", in: *Corriere della Sera* vom 9.5.2009 (URL: http://www.corriere.it/politica/09_maggio_08/governo_approva_viceministri_da1afbc2-3bcc-11de-a872-00144f02aabc.shtml, letzter Zugriff am 24.6.2009).
Die Abschaffung der Ministerien für Landwirtschaft und Tourismus und die entsprechende Aufhebung der kommunalen Zuständigkeit für den Umweltschutz (1993) erwies sich innerhalb und außerhalb des Landes, besonders in den Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft, als problematisch, siehe: Newell, James L./Bull, Martin J.: The Italian Referenda of April 1993. Real Change at Last?, in: *West European Politics*, 4/1993, S. 607-615, hier: S. 613.

Ad 3.) Die Frage, **ob Referenden Praktiken der Kontrolle und Einflussbegrenzung sind, welche die formal-demokratischen Institutionen der politischen Partizipation nur erweitern und ergänzen, oder ob sie diese auch konterkarieren und unterminieren können**, kann zugunsten der ersten Teilfrage beantwortet werden.

Nicht die Referenden sind Blockadeinstrumente, sondern die Möglichkeiten diese zu verschieben (z. B. mittels Parlamentsauflösung in Italien) oder sie erst gar nicht zur Abstimmung kommen lassen (durch die Vetos der Verfassungsgerichte): Der Vetoeinlegung geht in beiden Ländern die Einschaltung des Verfassungsgerichts voraus.

Die italienische *Corte Costituzionale* hat seit dem ersten Referendum ihre Rechte und (Zuständigkeits)Funktionen immer weiter ausgebaut[1471] und kann seitdem uneingeschränkt walten. Die Abstimmungsvorlagen, die bei ihr eingereicht werden, werden oftmals nicht nur aus juristischen gründen abgeschmettert. Bis dato hat sie weit über ein Drittel der Referendumsanträge für verfassungsrechtlich unzulässig erklärt.[1472] Ihr Ruf eine *„forca caudina"*,[1473] ein kaudinisches Joch, zu sein, ist zur Redewendung geworden.

Durch direktdemokratische Elemente kann das Volk, das somit zum Vetospieler wird, lediglich den *Status Quo* bestätigen oder ändern.[1474] Gerade wenn ein *Issue* zum Spielball zwischen Regierung und Opposition wird, bietet sich das Referendum an, um *„stalemate and deadlock"*[1475] zu vermeiden. Sie sorgt somit für die Auflösung von (Entscheidung)blockaden.

Der Vorwurf das Veto als Kontrollmittel gelte gemeinhin als reformfeindlich oder –hemmend kann hiermit entkräftet werden. Dies zeigt sich exemplarisch am italienischen Beispiel, dass es durchaus positive Aspekte hat. Das Referendum als „Vetopunkt" wurde ganz bewusst von den italienischen Verfassungsvätern in die *Costituzione* eingebaut. Gerade in Italien, wo Medienzaren bei parlamentarischer Mehrheit die Verfassung wie einfache Gesetze ändern könnten, erweist sich das Referendum als das probate Mittel gegen absolutistische Machtkonzentrationen.

Ad 4.) Zu der Frage, **wer durch Referenden kontrolliert wird**: Durch Referenden überwacht die Wählerschaft selbst, also der Souverän, die politische Akzeptanz parlamentarischen und exekutivischen Handelns ohne dabei Sanktionsmaßnahmen anzuwenden und ohne dass ein Abgeordneter sein Mandat

---

1471 Die CC – anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht - kontrolliert laut *Art. 2 L. cost. n. 2/1967* die passiven Wählbarkeitsvoraussetzungen der Parlamentsmitglieder.

1472 Luther, Jörg: Die Italienische Verfassung im letzten Jahrzehnt, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band 5, 1995, S. 477-510, hier: S. 502.

1473 Tempestini, Attilio: Le forche caudine die referendum. La Corte Costituzionale, in: Cacagli, Mario/Uleri, PierVincenzo: Democrazie e referendum, Rom-Bari 1994, S. 316-330, hier: S. 325ff.
Dieser Ausdruck steht im übertragenen Sinn für eine schmachvolle Demütigung: Im Zweiten Samnitenkrieg, nach der Niederlage an den Kaudinischen Pässen bei der Stadt Caudium (321 v. Chr.), wurde das besiegte römische Heer vom Sieger (den Samniten) gezwungen, waffenlos und nackt unter einem aus drei Speeren gebildeten Joch hindurchzugehen, um sich zu retten.

1474 Immergut und Kaiser bezeichnen Referenden als „Vetopunkte", Hicken als Vetogates, siehe: Kaiser, André: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/1998, S. 525-541; Immergut, Ellen M.: Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge 1992; Hicken, Allen: Party Systems, Political Institutions and Policy: Privatization in Developing Democracies, Paper präsentiert auf dem Annual Meeting der APSA, Washington D.C., 31.8.-2.9.2000, zitiert nach Muno, Wolfgang: Von der Blockade zur Reformpolitik: Veto-Spieler und Reformkoalitionen in Uruguay, in: *Lateinamerika Analysen*, 3/2002, S. 29-62, hier: S. 34.

1475 Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997, S. 31.

verliert. Das Wahlvolk übt durch direktdemokratische Institutionen eine effektive Kontrollfunktion gegenüber Parlamenten aus, indem es jene Gesetze abschafft, die seinen Bedürfnissen nicht mehr entsprechen. Dabei lenken die Abstimmenden weniger die Macht der Regierung bzw. die Kontrollmacht der Parlamente in bestimmten Bahnen. Sie weisen lediglich auf eine Richtung hin.
Diese in der italienischen und irischen Verfassung institutionalisierte Form der Kontrolle wird in Irland obligatorisch durch das Volk verwirklicht, aber weniger intensiv und enthusiastisch als in Italien, wo auch außerparlamentarische Akteure die Initiative ergreifen können.

Ad 5.) **Ob moderne Demokratien durch Referenden als Kontrollinstrumente profitieren können**, lässt sich mit eindeutig mit Ja beantworten.
Kontrolle ist Geltendmachung von politischer Verantwortung[1476] und ein besonderer Aspekt der direkten Demokratie. Referenden über die Regierungsarbeit erhöhen die vertikale *Accountability* und die *Responsiveness* gegenüber dem Wahlvolk.[1477] Sie sorgen dafür, dass die *„Überprüfbarkeit und Reversibilität der Handlungen staatlicher Organe durch das Instrumentarium der direkten Demokratie [...] hergestellt bzw. erhöht"* wird.[1478] Durch dieses Kontrollmittel wird die Übereinstimmung der parlamentarischen Entscheidungen mit dem Volkswillen überprüft.[1479]
Wahlen eignen sich weniger zum Kontrollinstrument, weil durch sie - im Gegensatz zu den dichotomischen Fragestellungen von Volksabstimmungen - nicht einzelne *Issues* überprüft werden können. Abgesehen davon, wird durch Referenden Kontrolle nur punktuell und unter Beibehaltung des gleichen politischen Personals ausgeübt. D. h. dass auf der einen Seite die Präferenzen der Bürger berücksichtigt werden, auf der anderen Seite aber auch die Akzeptanz der politischen Entscheidungsträger gewahrt bleibt.
Die Defizite des vorhandenen institutionalisierten Kontrollinstrumentarium (die Schwäche des Parlaments und die hohe Machtkonzentration von Silvio Berlusconi in Italien, die staatliche Abhängigkeit der irischen Justiz, die große Zahl von Tabuthemen in beiden katholisch geprägten Ländern)[1480] rechtfertigt durchaus den Ruf nach alternativen Kontrollmechanismen. Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf anderen Ländern kann allerdings nur unter Berücksichtigung der politischen Stabilität und Kultur letzterer geschehen.
Abschließend - nach Anwendung des MSCD - lässt sich sagen, dass in Italien und Irland, wo das Referendum ein Routineverfahren ist, die Effektivität der Kontrollfunktion gleich wirksam ist. Das Referendum ist – trotz häufiger Nutzung – an sich als Kontrollinstrument geeignet, problematisch sind die Abstimmungsfarcen (siehe: die Lissabon- und Nizza-Abstimmungen) in Irland oder die Wieder-Imple-

---

1476 Bei Brunner auch als Oberaufsichtsrecht (*ius supremae inspectionis*), vgl. Brunner, Georg: Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972, S. 12.

1477 Uleri, PierVincenzo: Referendum e iniziative popolari, in: Pasquino, Gianfranco (Hrsg.): Strumenti della democrazia, Bologna 2007, S. 39-73, hier: S.41.

1478 Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997, S. 37.

1479 Vgl. Ridola, Paolo: Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien, in: *JöR,* 49/2001, S. 369-386, hier: S. 377.

1480 Zu weiteren Kontrolldefiziten, siehe: Langenbucher, Wolfgang R./Staudacher, Irmgard: Journalismus als Komplementärinstitution Politischer Kontrolle, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft, 30/1989, S. 185-198, hier: S. 185.

mentierungen abgeschaffter Gesetze in Italien, die wiederum von den jeweiligen Regierungen durchgeführt werden.

Durch die Nutzung direktdemokratischer Instrumente wird der *Status Quo* häufiger aufgelockert als zementiert, weil es bei den (dichotomen) Abstimmungsvorlagen immer auch eine Alternative zu den Regierungsvorschlag gibt. Was aber auch bedeuten kann – wie Glaser bereits schlussfolgerte -, dass auch „konservative Innovationen" oder die Rückkehr zum *Status Quo ante* möglich sind.[1481]

Wünschenswert wäre eine Reform desselben in Italien (im Sinne einer Abschaffung des doppelten Quorums) und ein Ausbau des vorhandenen Instrumentariums in Irland (im Sinne einer Einführung von Initiativen, die auch von den Bürgern eingeleitet werden können).

[1481] Glaser, Ulrich: Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen/Jena 1997, S. 375.

## V Literaturverzeichnis

# Monographien, Sammelwerke und Zeitschriftenartikel


AA.VV. (Hg.) (1998): Il Giudizio di ammissibilitá del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996. Milano.

Abromeit, Heidrun (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme. Opladen.

Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. (Springer-11776 /Dig. Serial]). Online verfügbar unter http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/135111420.pdf.

Adshead, Maura (1996): Sea Chance on the Isle of Saints and Scholars. The 1995 Irish Referendum on the Introduction of Divorce. In: Electoral Studies, H. 15, S. 138–142.

Adshead, Maura; Tonge, Jonathan (Hg.) (2009): Politics in Ireland. Convergence and divergence on a two-polity island. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Agró, Franco; Siclari, Rizzo (1992): La giurisprudenza della corte sull´ammissibilitá dei referendum abrogativi. Rom.

Ainis, Michele (2007): Die italienische Verfassung wird 60. Online verfügbar unter http://www.eurotopics.net/de/presseschau/archiv/aehnliche/archiv_a, zuletzt geprüft am 2.7.2008.

Albers, Detlev (1975): Abriss der sozialen und politischen Entwicklung in Italien 1971 bis 1974. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 2, S. 184–191.

Algasinger, Karin; Oertzen, Jürgen von; Schöner, Helmar (2004): Wie das Parlament die Regierung kontrolliert. Der Sächsische Landtag als Beispiel. In: Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner J. (Hg.): Kampf der Gewalten. Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie. Opladen, S. 107–148.

All-Party Oireachtas Committee on the Constitution (1997): First Progress Report. Dublin.

Almond, Gabriel Abraham; Verba, Sidney (1963): The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton U. P.

Alverez-Antolinez, Carlos; O'Connor, Tom; O'Halloran, Anthony (2008): Leadership, structures and accountability in the public service. Politics in a changing Ireland 1960 - 2007. Priorities for the next phase of reform. A tribute to Seamus Pattison. Dublin: IPA.

Ambrosini, Gaspare (1967): L´apporto della Corte Costituzionale all´applicazione della Costituzione. 13 dicembre 1967. Herausgegeben von Corte Costituzionale. Online verfügbar unter http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_511.do, zuletzt geprüft am 24.3.2011.

Ambrosini, Giangiulio (1993): Referendum. Com´è nato e come funziona uno strumento fondamentale per ridare la politica ai cittadini. Turin.

Amoretti, Ugo A. (2002): Da Andreotti a Berlusconi: la rappresentativitá territoriale dei governi italiani. 1976-2001. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 32, H. 2, S. 269–304.

Amoretti, Ugo M. (2002): Italy decentralizes. In: Journal of Democracy, H. 2, S. 126–140.

Andreotti, Giulio (1969): Riaffermata l'intransigenza della DC contro il divorzio. In: Corriere della Sera, 1.5.1969, S. 1.

Angeli, Stefano (2012): Dal bunga-bunga al magna-magna. In: rivoluzioneliberale.it Webmagazine del Partito Liberale Italiano, 24.9.2012. Online verfügbar unter http://www.rivoluzione-liberale.it/dal-bunga-bunga-al-magna-magna/#.UGCLQa44sy4, zuletzt geprüft am 24.9.2012.

Anzon, Adele; Azzariti, Gaetano; Luciani, Massimo (Hg.) (2004): La composizione della Corte Costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere. Atti del Seminario (Roma, 14 marzo 2003). Turin.

Arat, Zehra F. (1991): Democracy and Human Rights in Developing Countries. Boulder, Colorado.

Arculeo, Antonella; Marradi, Alberto (1985): Relazione fra elezioni e referenda negli anni settanta. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 1, S. 99–141.

Aristoteles; Schwarz, Franz F. (Hg.) (2007): Politik. Schriften zur Staatstheorie. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 8522).

ARMAROLI, FRANCO (1974): Referendum abrogativo e classe politica. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 3, S. 561–586.

ARMENI, RITANNA (2006): La colpa delle donne. Dal referendum sull´aborto alla fecondazione assisstita. Storie, battaglie e riflessioni. Mailand.

AUER, ANDREAS; FLAUSS, JEAN-FRANCOIS (HG.) (1997): Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 fevrier, Bruxelles 1997. Brüssel.

AUST, ANDREAS (1999): Irland. Vom Armenhaus zum „Keltischen Tiger". In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 9, S. 1110–1117.

AZZARITI, GAETANO (1999): La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali. Sull´ ammissibilitá del quesito dichiarato dalla Corte Costituzionale. In: Giurisprudenza costituzionale, H. 2, S. 1213–1290.

BALDINI, VINCENZO (1996): L´intento dei promotori nel referendum abrogativo. Neapel.

BALESTRI, FEDERICA (2000): I referendum locali dopo le recenti riforme legislative: un confronto tra l'ordinamento italiano e quello statunitense. In: Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, H. 5, S. 465–481.

BAMBERGER, CHRISTIAN (2001): Die „vierte Gewalt". Medien als Wächter und Bewachte. In: Demel, Michael (Hg.): Funktionen und Kontrolle der Gewalten. 40. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht. Stuttgart, München, Hannover, S. 307–341.

BANDELOW, NILS C. (2005): Kollektives Lernen durch Vetospieler. Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik. Univ., Habil.-Schr.--Bochum, 2003. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Modernes Regieren, 1).

BANFIELD, EDWARD CHRISTIE (1958): The moral basis of a backward society. 1st paperback ed. New York: The Free Press.

BANVILLE, JOHN (2004): Das irische Jahrzehnt. Sorgenraum Europa: Irland. In: Faz.Net, 13.12.2004. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sorgenraum-europa-irland-das-irische-jahrzehnt-1198260.html, zuletzt geprüft am 28.11.2011.

BARBACETTO, GIANNI (2002): Mani pulite. La vera storia: da Mario Chiesa a Silvio Berlusconi. Rom.

BARBERA, AUGUSTO; MORRONE, ANDREA (2003): La Repubblica dei referendum. Bologna.

BARDI, LUCIANO (1981): Italy says „no". The Referendums of May 1981. In: West European Politics, H. 4, S. 282–285.

BARILE, PAOLO (1987): Istituzioni di diritto pubblico. 5. Aufl. Padua.

BARNATO, VITTORIO (1992): I referendum elettorali. Analisi dei quesiti. In: Rivista trimestrale di diritto pubblico, H. 3, S. 725–743.

BARRERA, PIETRO (1990): Referendum locali e autoriforma comunale. In: Amministrare, H. 2-3, S. 467-485.

BARRERA, PIETRO (1992): Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Neapel.

BARTLETT, THOMAS (2010): Ireland. A history. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

BARTON, ALLEN H.; LAZARSFELD, PAUL F. (1979): Einige Funktionen von qualitativer Analyse in der Sozialforschung. In: Hopf, Christel; Weingarten, Elmar (Hg.): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart .

BASILI, DINO (2003): Piazza quadrata. Referendum? Un „marchio" in crisi. In: Studi cattolici.

BÄUERLEIN, HEINZ (1994): Italien im Umbruch. In: Die politische Meinung, H. 1, S. 57–62.

BÄUMLIN, RICHARD (1966): Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung. Basel.

BÄUMLIN, RICHARD (1966): Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung. In: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, H. 3, S. 165–319.

BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR NEUE MEDIEN (HG.) (1998): Vom Boulevard zum Trash-TV: Fernsehkultur im Wandel. Dokumentation vom BLM-Rundfunkkongress 1997. München.

BECK, RUDOLF; SCHRÖDER, KONRAD (HG.) (2006): Handbuch der britischen Kulturgeschichte. Daten, Fakten, Hintergründe von der römischen Eroberung bis zur Gegenwart. 1. Aufl. Paderborn: Fink (UTB Literaturwissenschaft, Geschichte, 8333).

BECKER, MICHAEL; ZIMMERLING, RUTH (2006): Politik und Recht. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Politische VierteljahresschriftSonderheft, 36).

BEETHAM, DAVID (1994): Defining and measuring democracy. London: Sage (Sage modern politics series, 36).

BEETHAM, DAVID (1999): The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective. In: Parliamentary Affairs, Jg. 52, H. 4, S. 567–581.

BEHRE, CHARLOTTE (1987): The campaign for divorce in the Republic of Ireland. In: Journal of International and Comparative Social Welfare, Jg. 3, H. 1-2, S. 30–36.

BELUCCI, ALESSIO (2009): Pressefreiheit in Italien? - Teilweise… Online verfügbar unter http://www.reise-nach-italien.-de/pressefreiheit.html, zuletzt geprüft am 4.5.2009.

BENZ, ARTHUR (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Frankfurt a. M. (45), S. 205–236.

BERETTA, SILVIO (1989): La Costituzione italiana quarant´anni dopo. Mailand.

BERG-SCHLOSSER, DIRK (1983): Politische Kultur. In: Mickel, Wolfgang Wilhelm; Zitzlaff, Dietrich (Hg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. München: Ehrenwirth, S. 387.

BERG-SCHLOSSER, DIRK (1998): Makro-qualitative vergleichende Methoden. In: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. Aufl. Opladen, S. 67–87.

BERG-SCHLOSSER, DIRK (2004): Concepts, Measurements and Subtypes in Democratization Research. In: Berg-Schlosser, Dirk (Hg.): Democratization. The State of the Art. Wiesbaden, S. 65–97.

BERG-SCHLOSSER, DIRK (2005): Makro-qualitative vergleichende Methoden. In: Kropp, Sabine; Minkenberg, Michael (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 170–179.

BERG-SCHLOSSER, DIRK (HG.) (2004): Democratization. The State of the Art. Wiesbaden.

BERG-SCHLOSSER, DIRK; GIEGEL, HANS-JOACHIM (HG.) (1999): Perspektiven der Demokratie. Frankfurt a. M.

BERG-SCHLOSSER, DIRK; MÜLLER-ROMMEL, FERDINAND (HG.) (1998): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. Aufl. Opladen.

BERG, SVEN (1993): Condorcet's Jury Theorem. Dependency among jurors. In: Social Choice and Welfare, H. 10, S. 87–95.

BERGER, GERHARD (1987): Nationalstaatsbildung, Industrialisierung und berufliche Zivilisierung in der Republik Irland. Frankfurt a. M.

BERGERON, GÉRARD (1965): Fonctionnement de l'État. Paris.

BERNHOLZ, PETER; BREYER, FRIEDRICH (1994): Ökonomische Theorie der Politik. 3., völlig überarb. Tübingen: Mohr (Grundlagen der politischen Ökonomie / Peter Bernholz Friedrich Breyer, Bd. 2).

BERSELLI, EDMONDO (2001): Der Meinungsmonopolist. In: Internationale Fachzeitschrift für Journalismus, H. 4, S. 54–56.

BERUTTI, MARIO (1964): Il divorzio in Italia. Mailand: Edizioni di Comunità.

BETTINELLI, ERNESTO (1975): Referendum abrogativo e riserva di sovranitá. In: Politica del diritto, H. 6, S. 305–339.

BETTINELLI, ERNESTO (1978): Dai referendum al plebiscito. In: Argomenti Radicali, H. 2, S. 26–39.

BETTINELLI, ERNESTO (1978): Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria. In: Politica del diritto, H. 5, S. 513–559.

BETTINELLI, ERNESTO (2001): Testo, contesto, pretesto. Referendum mobili e referendum evanescenti. In: Le Regioni, H. 1, S. 631–666.

BETTINELLI, ERNESTO; BONESCHI, LUCA (HG.) (1978): Referendum, ordine pubblico, Costituzione. Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare liberale. Mailand.

BETZ, HANS-GEORG (1993): Lega Nord. Ein Beispiel für Westdeutschland. In: Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Zum Nachdenken. Wiesbaden (41), S. 17–22.

BEUTTLER, ULRICH; GEHLHOFF, GEORG (1998): Neues Parteiengefüge und politische Reformen in Italien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 28, S. 3–14.

BEYME, KLAUS VON (1970): Das politische System Italiens: Kohlhammer.

BEYME, KLAUS VON (1973): Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. 2. Aufl. München.

BEYME, KLAUS VON (1980): Interessengruppen in der Demokratie. 5. völlig umgearb. Aufl. München.

BHALDRAITHE, EOIN DE (1988): Mixed marriages and Irish Politics. The effect of Ne Temere. In: Studies: An Irish Quarterly Review, Jg. 77, H. 307, S. 284–299.

BIRNBAUM, PIERRE; LIVELY, JACK; PARRY, GERAINT (HG.) (1978): Democracy Consensus and Social Contract. 1. print. London: Sage (Sage modern politics series, 2).

BLACK, DUNCAN (1958): The theory of Committees and Elections. Cambridge.

BLANK, FLORIAN (HG.) (2012): Vetospieler in der Policy-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

BLASBERG, GEORG (2003): Verfassungsgerichte als Ersatzgesetzgeber. Entscheidungsaussprüche bei Normenkontrollen von Bundesverfassungsgericht und Corte Costituzionale. Frankfurt am Main: Lang.

Bleek, Wilhelm; Lietzmann, Hans J (2005): Klassiker der Politikwissenschaft. Von Aristoteles bis David Easton. Orig.-Ausg. München: Beck (Beck'sche Reihe, 1624).

Bobbio, Norberto (1984): Il Futuro della Democrazia. Una difesa delle regole del gioco. Turin.

Bocca, Giorgio (2002): Piccolo Cesare. Mailand.

Boetticher, Christian von (2002): Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle. Berlin (Beiträge zum Parlamentsrecht, 53).

Böhme-Kuby, Susanna (2001): Der aufhaltsame Wiederaufstieg des Silvio Berlusconi. Italien vor der Wahl. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 5, S. 574–580.

Böhme-Kuby, Susanna (2003): Italiens Linke in der Defensive. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 7, S. 791–794.

Böhme-Kuby, Susanna (2010): Die Craxi-Berlusconi-Connection. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 4, S. 27–31.

Bohne, Eberhard; König, Hubert (1976): Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, Jg.9, H. 19, S. 19-38.

Boland, Philip J. (1989): Majority Systems and the Condorcet Jury Theorem. In: The Statistician, Jg. 38, H. 3, S. 181–189.

Böll, Heinrich (2002): Irisches Tagebuch. 52. Aufl. München: Dt. Taschenbuch-Verl. (Dtv, 1).

Bollich, Edith (2003): Der Herr der Bilder. Silvio Berlusconi und die Rundfunkfreiheit in Italien. Marburg.

Bonini, Francesco (1996): Storia della Corte Costituzionale. Rom: La Nuova Italia Scientifica.

Bordignon, Massimo; Brosio, Giorgio (23.4.2004): Una via italiana al bicameralismo federale. Bologna.

Bordon, Frida (1997): Lega Nord im politischen System Italiens. Produkt und Profiteur der Krise. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

Born, Wolf Ruthart (1985): Brief aus Rom. Die kommunistische Frage in Italien. In: Liberal, H. 4, S. 93–97.

Bosetti, Giancarlo; Buonocore, Mauro (Hg.) (2005): Giornali e tv negli anni di Berlusconi. 1. ed. Venezia: Marsilio (I libri di Reset).

Bottone, Francesco (2006): La fine della Monarchia in Italia. Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Lungro di Cosenza.

Bovenschulte, Andreas; Grub, Henning; Löhr, Franziska Alice, et al. (Hg.) (2001): Demokratie und Selbstverwaltung in Europa. Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag. Baden-Baden.

Bovero, Michelangelo (2000): Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia. 1. ed. Roma: Laterza (Sagittari Laterza, 123).

Bowler, Shaun; Donovan, Todd; Tolbert Caroline J. (Hg.) (1998): Citizens and Legislators. Direct democracy in the United States: Ohio State University Press.

Bowler, Shaun; Grofman, Bernard (Hg.) (2000): Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote. Reflections on a Embedded Institution. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Braun, Michael (1994): Italiens politische Zukunft. Frankfurt a. M.

Braun, Michael (2003): Populismus an der Macht. Das Phänomen Berlusconi. In: Internationale Politik und Gesellschaft, H. 3, S. 110–133.

Braun, Nikolaus (2003): Terrorismus und Freiheitskampf. Gewalt, Propaganda und politische Strategie im irischen Bürgerkrieg 1922/23. Univ., Diss.--München, 2000. München: Oldenbourg (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London, 54).

Brauneder, Wilhelm (2001): Wahlen und Wahlrecht. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10.3. - 12.3.1997. Berlin: Duncker & Humblot (Beihefte zu “Der Staat", 14).

Bretling, Rupert; Gellner Winand (Hg.) (1988): Machiavellismus. Parteien und Wahlen. Medien und Politik. Gerungen (Politische Studien, Zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Erwin Faul).

Brettschneider, Frank (1998): Agenda-Building, Agenda-.Setting. In: Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden, S. 635–636.

Breuer, Rolf (2003): Irland. Eine Einführung in seine Geschichte, Literatur und Kultur. München.

Brisbois, Isabell (2003): Staat und Kirche in der Republik Irland. Trier.

Brodocz, André; Vorländer, Hans (2004): Verfassung. Herausgegeben von Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter http://www.bpb.de, zuletzt geprüft am 24.7.2007.

Brown, Terence (1985): Ireland. A Social and Cultural History 1922-1985. 3. Aufl. London.

BRUNNER, GEORG (1972): Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands. Köln.

BRUTI LIBERATI, EDMONDO; PEPINO, LIVIO (2000): Giustizia e referendum. Separazione delle carriere, Csm, incarichi extragiudiziari. Roma: Donzelli.

BRÜTTING, RICHARD (HG.) (1995): Italien-Lexikon. Berlin.

BUCHANAN, PAUL G.; MCNAMARA, BEVERLEY; NICHOLLS, KATE (2003): Labour Politics in small open democracies. Australia, Chile, Ireland, New Zealand and Uruguay. New York.

BUCHANAN, TOM; CONWAY, MARTIN (HG.) (1996): Political Catholicism in Europe, 1918 - 1965. Oxford: Clarendon Press.

BUCKLEY, AMY M. (1998): The primacy of democracy over Natural Law in Irish Abortion Law. An examination of the case. In: Duke Journal of Comparative & International Law, H. 9, S. 275–309.

BUONOMO, GIAMPIETRO (1990): Gli strumenti della democrazia diretta. Il referendum tra societá civile e istituzioni. In: Parlamento, H. 7, S. 10–12.

BÜRKLIN, WILHELM; KLEIN, MARKUS (1998): Wahlen und Wahlverhalten. Eine Einführung. 2. Aufl. Opladen.

BURLEY, JENNY; REGAN, FRANCIS (2002): Divorce in Ireland. The Fear, the Floodgates and the Reality. In: International Journal of Law, Policy and Family, Jg. 16, H. 2, S. 202–222.

BUSCH, DOMINIC (1999): Die Vergangenheit als Tabu. Eine sprachliche Analyse des Vergangenheitsdiskurses in den Printmedien Irlands. Seminararbeit. Frankfurt (Oder).

BUSCH, ECKART (1991): Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung. 4. Aufl. Heidelberg.

BUSCH, ECKART; BERGER, FRITHJOF (HG.) (1989): Die parlamentarische Kontrolle. Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages. Berglen (Speyerer Studien, 1).

BÜSCHING, STEPHAN (2004): Angst vor dem Volk! Die Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz. Frankfurt a. M., Berlin, Bern.

BUSIA, GIUSEPPE (2001): La rivincita dell'articolo 138 della Costituzione. Note a margine del primo referendum costituzionale della storia repubblicana. In: Nomos, H. 2, S. 111–117.

BUSIA, GIUSEPPE (2003): Il referendum costituzionale fino al suo debutto. Storia di un „cammino carsico" di oltre cinquant'anni. In: Nomos, H. 2, S. 27–128.

BUSTEED, M. A. (1990): Voting Behaviour in the Republic of Ireland. A Geographical Perspective. Oxford.

BUTLER, DAVID; RANNEY, AUSTIN (HG.) (1994): Referendums around the World. The growing use of direct democracy. Basingstoke: Macmillan.

CACIAGLI, MARIO (1994): Ein, zwei, viele Italien. Veränderungen in der politischen Kultur Italiens. In: Sowi. Sozialwissenschaftliche Informationen, Jg. 23, H. 4, S. 257–264.

CACIAGLI, MARIO (1997): Klientelismus. In: Nohlen, Dieter; Waldmann, Peter; Ziemer, Klaus (Hg.): Die östlichen und südlichen Länder. Müchen: Beck (Lexikon der Politik, 4), S. 292–297.

CACIAGLI, MARIO; KERTZER, DAVID I. (HG.) (1996): Politica in Italia. I fatti dell´anno e le interpretazioni. Edizione `96. Bologna.

CACIAGLI, MARIO; ULERI, PIERVINCENZO (HG.) (1994): Democrazie e Referendum. Rom, Bari: Laterza.

CALIFANO, LICIA (HG.) (2002): Costituzione della Repubblica Italiana e leggi sulla Corte Costituzionale e sui referendum. Annotato con la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Rimini.

CALISE, MAURO (1998): La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri. Rom, Bari.

CALISE, MAURO (2006): La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti. 1. ed. Roma: GLF Editori Laterza.

CALLANAN, MARK; KEOGAN, JUSTIN F. (2003): Local government in Ireland. Inside out. Dublin: Institute of Public Education.

CAMERA DEI DEPUTATI (10.11.1969): Atti parlamentari. Seduta pomeridiana di lunedí 10 novembre 1969. V legislatura, S. 11943–12008.

CAMERA DEI DEPUTATI (HG.) (1990): Costituzione della Repubblica Italiana. Deutsch - English – Español - Français - Italiano. Rom.

CAMERA DEI DEPUTATI (HG.) (1992): Il referendum abrogativo in Italia. Quaderni di documentazione del servizio studi. Rom.

CAMILLERI, ANDREA; KAMMERER, PETER (2010): Was ist ein Italiener. Berlin: Wagenbach (Wagenbachs Taschenbuch, 630).

CAMPUS, DONATELLA (2000): Le conoscenze politiche dell´elettore italiano: una mappa cognitiva. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 30, H. 1, S. 89–126.

CANDIARD, ADRIEN (2003): L'anomalie Berlusconi. Paris.

CANEPA, ARISTIDE (2001): Referendum costituzionale e quorum di partecipazione. In: Quaderni costituzionali, H. 2, S. 289–312.

CANIATO, RICCARDO (2004): Ares News. Il referendum sul divorzio trent'anni dopo. In: Studi cattolici.

CAPORALI, GIANCARLO (2004): Leggi in materia finanziaria ed ammissibilitá del referendum. Mailand.

CAPRETTI, ANNA (2001): Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien. Eine pluralismustheoretische Analyse. Frankfurt am Main: Peter Lang (Interdisziplinäre Europa Studien, 2).

CARAVITA, BENIAMINO (1989): Il referendum sui poteri del Parlamento europeo. Riflessioni critiche. In: Politica del diritto, H. 6, S. 319–327.

CARAVITA, BENIAMINO (1991): Referendum abrogativo o iniziativa popolare. In: Mondoperaio, H. 1, S. 14–17.

CAREY, JOHN M. (HG.) (1998): Term limits and legislative representation. 1. paperback ed. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

CAREY, JOHN M.; SHUGART, MATTHEW SOBERG (HG.) (1998): Executive decree authority. Cambridge: Cambridge Univ. Pr.

CARIOLA, AGATINO (1994): Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell´ ordinamento pluralista. Mailand.

CARLASSARE, LORENZA (2012): Nel segno della costituzione. La nostra carta per il futuro. Milano: Feltrinelli (Campi del sapere).

CARLI, MASSIMO (1981): Il referendum come istituto di democrazia diretta a livello regionale. Mailand.

CARMIGNANI, FABRIZIO; ZAJCZYK, FRANCESCA; PALANCA, VAIFRA (1981): I perché delle astensioni nei referendum. In: Politica ed economia, H. 12, S. 12–33.

CAROCCI, GIAMPIERO (1990): Storia d'Italia dall'Unità ad oggi. Mailand.

CARTOCCI, ROBERTO (1988): Il referendum sulla responsibilitá civile dei magistrati. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 1, S. 41–72.

CASELLA, ALESSANDRA M. (2005): A simple scheme to improve the efficiency of referenda. Herausgegeben von National Bureau of Economic Research. Online verfügbar unter http://papers.nber.org/papers/w11375.pdf.

CASEY, JAMES (1987): Constitutional Law in Ireland. London.

CASEY, JAMES (1988): Changing the Constitution. Amendment and Judicial Review. In: Farrell, Brian (Hg.): De Valera´s Constitution and ours. Dublin .

CASEY, JAMES P. (2000): Constitutional law in Ireland. 3. ed. Dublin: Round Hall Sweet & Maxwell.

CASSAZIONE SEZIONE TERZA CIVILE (19.12.2001): n. 15999.

CASTRONOVO, VALERIO; TRANFAGLIA, NICOLA (1999): La stampa italiana nell´etá della TV. 1975-1994. 3. Aufl. Rom, Bari.

CAVAGNOLI, STEFANIA; WOELK, JENS (1997): Einführung in die italienische Rechtssprache. Introduzione all'italiano giuridico. München.

CELOTTO, ALFONSO (2004): La Corte costituzionale. [quando il diritto giudica la politica]. Bologna: Il Mulino (Farsi un'idea, 94).

CENTOFANTI, FRANCESCO (1991): Corte Costituzionale e referendum abrogativo. Rilievi critici. In: Rivista amministrativa della Repubblica italiana, H. 6, S. 1012–1017.

CHIELLINO, CARMINE (1981): Italien. Geschichte, Staat und Verwaltung. München.

CHIMENTI, ANNA (1993): Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale. Rom.

CHIMENTI, CARLO (1974): Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. Milano: Dott. A. Giuffré Editore (Quaderni della Giurisprudenza Costituzionale, 2).

CHIMENTI, CARLO (1991): La corte e i referendum elettorali. In: Il Ponte, H. 5, S. 55–62.

CHIMENTI, CARLO (1996): Addio, prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature. Turin.

CHUBB, BASIL (1982): The Government and the Politics in Ireland. 2. Aufl. London.

CHUBB, BASIL (1991): The Politics of the Irish Constitution. Dublin.

CHUBB, BASIL (1992): The Government and Politics of Ireland. 3. Aufl. London, New York.

CIANCIO, ADRIANA (1999): Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. Causa ed effetti di un anacronismo. In: Politica del diritto, H. 4, S. 667–686.

COAKLEY, JOHN (1981): The Referendum and Popular Participation in the Irish Political System. Unveröffentlichtes Manuskript, 1981, University of Lancaster.

COAKLEY, JOHN; GALLAGHER MICHAEL (HG.) (2005): Politics in the Republic of Ireland. 4. Aufl. London, New York.

COAKLEY, JOHN; GALLAGHER, MICHAEL (HG.) (2000): Politics in the republic of Ireland. 3. ed., reprint. London: Routledge in assoc. with PSAI Press.

COCOZZA, VINCENZO (1981): Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del parlamento. In: Politica del diritto, H. 4, S. 495–537.

COFFERATI, SERGIO (2001): Cosa dice l'accordo del luglio 1993. In: LaRepubblica.it, 2.5.2001. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/economia/contrat/luglio/luglio.html, zuletzt geprüft am 12.4.2012.

COLLINS, NEIL; CRADDEN, TERRY (HG.) (2004): Political issues in Ireland today. 3. Aufl. Manchester.

COLLINS, NEIL; MCCANN, FRANK (1991): Irish Politics Today. 2. Aufl. Manchester, New York.

COMPSTON, HUGH (1995): Union Participation in Economic Policy Making in France, Italy, Germany and Britain. 1970-1993. In: West European Politics, H. 18, S. 314–339.

CONDORCET, M. J. A. N. C. (1972): Essai sur l.application de l.Analyse à la Probabilité des Decisions Rendues à la Pluralité des Voix. Impr. Royale, Paris 1785. London.

CONGLETON, ROGER D. (2004): The Median Voter Model. In: Rowley, Charles Kershaw; Schneider, Friedrich (Hg.): The encyclopedia of public choice. Dordrecht: Kluwer, S. 382–386.

CONNOLLY, LINDA (2006): Social movements and Ireland. Manchester: Manchester Univ. Press.

CONZE, WERNER (HG.) (1976): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen. 1. Aufl. Stuttgart: Klett (Industrielle Welt, 21).

COONEY, JOHN (1986): The Croizer and the Dáil. Church and State in Ireland 1922-1986. Dublin, Cork.

CORBETTA, PIERGIORGIO; PARISI, ARTURO (1994): Ancora due Italie. Sulla natura della diversitá meridionale nel referendum del 18 aprile 1993. In: POLIS, Jg. VIII, H. 4, S. 11–33.

CORBI, GIANNI (1989): L´avventurosa nascita della repubblica. Mailand.

CORCORAN, FARREL (2004): RTÉ and the globalisation of Irish television. Bristol: Intellect (Cultural studies).

CORCORAN, MARY (2004): The Political Preferences and Value Orientations of Irish Journalists. In: Irish Journal of Sociology, Jg. 13, H. 2, S. 23–42.

CORTE COSTITUZIONALE, Aktenzeichen Sentenza 7/1996.

CORTE, MARIO (2006): 1946-2006. Sessant'anni di elezioni in Italia. Roma: Reality book.

COTTA, MAURIZIO; VERZICHELLI, LUCA (HG.) (2007): Political institutions in Italy. Oxford, New York: Oxford Univ. Press.

COULTER, CAROL (1997): „Hello Divorce, Goodbye Daddy“. Women, Gender and the Divorce Debate. Online verfügbar unter http://www.netlibrary.com/Reader/EbookPane.aspx, zuletzt geprüft am 27.3.2008.

CREPAZ, MARKUS M. L.; MOSER, ANN (2004): The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in Global Age. In: Comparative Political Studies, H. 37, S. 259–285.

CRONIN, MIKE (2006): Irish history for dummies. Chichester: Wiley.

CROTTY, WILLIAM (1998): Democratization and Political Development in Ireland. Unveröffentlichtes Manuskript, 1998, Northeastern University.

CROWLEY, LOUISE (2011): Irish divorce law in a social policy vacuum. From the unspoken to the unknown. In: Journal of Social Welfare & Family Law, Jg. 33, H. 3, S. 227–242.

CUCCODORO, ENRICO (2000): La via al referendum. In: Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Jg. 74, H. 7, S. 694–698.

CURI, UMBERTO (1987): Torna a casa, referendum. In: Politica ed economia, H. 12.

CUSENZA, VIRMAN (2013): Ha vinto l'ingovernabilità. Sono stati ribaltati molti pronostici. In: Il Messaggero, 25.2.2013, S. 1.

CZADA, ROLAND (2002): Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. In: POLIS, H. 46.

D'AGOSTINO, GUIDO; VIGILANTE, RICCARDO (1994): Le elezioni politiche del marzo 1994. Prime approssimazioni. In: Italia contemporanea, H. Juni, S. 221–227.

D'ALESSANDRO, LUCA (2005): Berlusconi, ti odio. Le offese della sinistra al premier pubblicate dall'agenzia ANSA. Mailand.

D'ORAZIO, GIUSTINO (1981): La genesi della Corte Costituzionale. Mailand.

DAHL, ROBERT A. (1971): Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven, London.

DAHL, ROBERT A. (1992): The problem of civic competence. In: Journal of Democracy, H. 4, S. 45–59.

DAHL, ROBERT A. (1994): A democratic dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quaterly, H. 10, S. 23–34.

DAHL, ROBERT A. (HG.) (1966): Political Oppositions in Western Democracies. New Haven: Yale Univ. Press.

DALTON, RUSSELL J.; SCARROW, SUSAN E.; CAIN, BRUCE E. (2004): Advanced Democracies and the New Politics. In: Journal of Democracy, Jg. 15, H. 1, S. 124–138.

DALY, MARY (1998): Die normgerechte Familie. Katholizismus und Sozialpolitik im deutsch-irischen Vergleich. In: Jahrbuch für Europa und Nordamerika-Studien, H. 2, S. 253–258.

DANZER, OLAF (1995): Irland und Italien. Auf dem Weg zu einer Referendumsdemokratie. Hamburg.

DARCY, ROBERT; LAVER, MICHAEL (1990): Referendum Dynamics and the Irish Divorce Amendment. In: Public Opinion Quaterly, H. 54, S. 4–20.

DAUDT, HANS; RAE, DOUGLAS W. (1978): Social Contracts and the Limits of Majority Rule. In: Birnbaum, Pierre; Lively, Jack; Parry, Geraint (Hg.): Democracy Consensus and Social Contract. 1. print. London: Sage (Sage modern politics series, 2).

DELLA SETA, ROBERTO (2000): La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista. 1a. ed. Mailand: FrancoAngeli (La società. Saggi, 20).

DEMEL, MICHAEL (HG.) (2001): Funktionen und Kontrolle der Gewalten. 40. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht. Stuttgart, München, Hannover.

DEMMKE, CHRISTOPH (2011): Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich. In: Koch, Rainer; Conrad, Peter; Lorig, Wolfgang H. (Hg.): New Public Service. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 55–84.

DEPARTMENT OF HEALTH, SOCIAL SERVICES AND PUBLIC SAFETY (DHSSPS) (HG.) (2008): Guidance on the Termination of Pregnancy. The Law and Clinical Practice in Northern Ireland. The Department of Health, Social Services and Public Safety's Consultation Paper on the Termination of Pregnancy. Belfast.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, COMMUNITY AND LOCAL GOVERNMENT/COMHSHAOL POBAL AGUS RIALTAS ÁITIÚIL (2012): Referendum Results. 1937-2012. Dublin.

DERLIEN, HANS-ULRICH (1980): Zur systemtheoretischen Fassung des Kontrollproblems in der öffentlichen Verwaltung. In: Hauptmann, Harry; Schenk, Karl-Ernst (Hg.): Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung. Berlin, S. 195–225.

DI NICOLA, PRIMO (2009): Camere oscure. In: L'Espresso, 6.3.2009. Online verfügbar unter http://espresso.repubblica.it/dettaglio//2071829, zuletzt geprüft am 16.3.2009.

DI NICOLA, PRIMO (2009): Camere oscure. In: L'Espresso, 6.3.2009. Online verfügbar unter http://espresso.repubblica.it/dettaglio/camere-oscure/2071829, zuletzt geprüft am 22.3.2012.

DI PALMA, GIUSEPPE (1977): Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament. Berkeley.

DI PIETRO, ANTONIO (1998): Questo referendum non s´ha da fare. In: MicroMega, H. 4, S. 25–27.

DI TRIFETTI, GIACOMO AREZZO (1976): Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta. Rimini.

DI VIRGILIO, ALDO (2008): From proportional representation to plurality and back. Post-Christian Democratic parties compared. In: Modern Italy, Jg. 13, H. 4, S. 429–449.

DIETRICH, MICHAEL (1995): Der italienische Verfassungsgerichtshof. Status und Funktionen. Berlin: Duncker & Humblot.

DIGIOVINE, ALFONSO (2001): Democrazia diretta e sistema politico. Padova: CEDAM.

DILLON, MICHELE (1993): Debating Divorce. Moral Conflict in Ireland. Lexington: The University Press of Kentucky.

DONGES, PATRICK (2006): Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des sozialen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft. In: M&K, Jg. 54, H. 4, S. 563–578.

DONOVAN, MARK (1995): The politics of electoral reform in Italy. In: International Political Science Review, H. 1, S. 47–64.

DONOVAN, MARK (1998): I referendum del 1997: il troppo stroppia. In: Politica in Italia, S. 197–218.

DONOVAN, MARK; NEWELL, JAMES L. (2008): Centrism in Italian Politics. In: Modern Italy, Jg. 13, H. 4, S. 381–397.

DOOLAN, BRIAN (1988): Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland. Dublin.

DÖRING, HERBERT; HÖNNIGE, CHRISTOPH (2008): Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 451–481.

DREIER, VOLKER (1994): Korruption als System. In: Sowi. Sozialwissenschaftliche Informationen, H. 4, S. 250–256.

DROBINSKI, MATTHIAS (2013): Reformgeist in der katholischen Kirche. In: Sueddeutsche.de, 27.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/panorama/franziskus-bewerbungsrede-veroeffentlicht-reformgeist-in-der-katholischen-kirche-1.1635125, zuletzt geprüft am 29.3.2013.

DRÜKE, HELMUT (1986): Italien. Grundwissen - Länderkunde. Politik - Gesellschaft - Wirtschaft. Opladen.

DRÜNER, HANS DIETRICH (2002): Koalitionsbildung im EU-Ministerrat. Wer sind Gewinner und Verlierer bei der Rechtsetzung in der Europäischen Union . Diplomarbeit. Konstanz.

DUNLEAVY, JANET EGLESON; DUNLEAVY, GARETH W. (1991): Douglas Hyde. A Maker of Modern Ireland. Berkeley: University of California Press.

DUNN, DELMER D. (1999): Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making. Fundamentals of Accountability and Responsibility. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (Hg.): Democracy, accountability, and representation. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in the theory of democracy), S. 297–326.

DUNN, JOHN (1999): Situating Democratic Political Accountability. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (Hg.): Democracy, accountability, and representation. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in the theory of democracy), S. 329–344.

EICHENBERGER, KURT (1980): Der Staat der Gegenwart. Basel, Frankfurt a. M.

EICHENBERGER, KURT ET AL (HG.) (1961): Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag 24.Mai 1961. Bern: Stämpfli & Cie.

EICHHORN, PETER; FRIEDRICH, PETER (1976): Verwaltungsökonomie I. Methodologie und Management in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden.

EIDMANN, MARTIN (2000): Politisches Vertrauen In Italien. Eine empirische und theoretische Analyse zu den rationalen und kulturellen Dimensionen bürgerlicher Kooperation innerhalb der politischen Kultur Italiens. Dissertation. Betreut von Prof. Dr. Eike Hennig und Prof. Dr. Alfred Pressel. Kassel. Universität-Gesamthochschule Kassel, Soziologie. Online verfügbar unter http://www.uni-kassel.de/upress/online/frei/978-3-933146-28-1.volltext.frei.pdf, zuletzt geprüft am 15.04.2011.

EITH, ULRICH (1997): Arbeitslosigkeit und politische Partizipation als zentrale Herausforderungen an die Politik im Medienzeitalter. In: Schneider-Wilkes, Rainer (Hg.): Demokratie in Gefahr. Zum Zustand der deutschen Republik. Münster, S. 389–409.

ELKIN, STEPHEN L.; SOLTAN, KAROL EDWARD (1998): Citizen Competence and Democratic Institutions. Penn State University Press.

ELLWEIN, THOMAS (1978): Über politische Verantwortung. Konstanz: Univ.-Verl. (Konstanzer Universitätsreden, 92).

ELVERT, JÜRGEN (1989): Vom Freistaat zur Republik. Der außenpolitische Faktor im irischen Unabhängigkeitsstreben zwischen 1921 und 1948. Bochum.

ELVERT, JÜRGEN (1993): Geschichte Irlands. München.

ELVERT, JÜRGEN (1999): Das politische System Irlands. In: Ismayr, Wolfgang; Groß, Hermann (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 2., aktualisierte Aufl. Opladen: Leske + Budrich (UTB für WissenschaftPolitikwissenschaft, 8099), S. 255–287.

ELVERT, JÜRGEN (2000): Zu den Beiträgen Irland und die europäischen Neutralen. In: Gehler, Michael; Steininger, Rolf (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945 - 1995. The neutrals and the European integration 1945 - 1995. Wien: Böhlau (Veröffentlichungen / Arbeitskreis Europäische IntegrationHistorische Forschungen, 3), S. 192–197.

ELVERT, JÜRGEN (HG.) (1994): Nordirland in Geschichte und Gegenwart. Nothern Ireland – Past and Present. Stuttgart.

ERNE, ROLAND: Risse im italienischen „Bündnis für Arbeit“. Italiens Gewerkschaften zwischen Widerspruch und Sozialpartnerschaft. Online verfügbar unter www.labournet.de/diskussion/gewekschft/erne.html, zuletzt geprüft am 18.7.2001.

EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY: POLITISCHE REDE UND DIE ROLLE DER MEDIEN. DIE VERLETZLICHKEIT DER MEINUNGSFREIHEIT (2004). Strasbourg: Nomos; Europäischen audiovisuellen Informtionsstelle (IRIS spezial).

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, VENICE COMMISSION (HG.) (2005): Gutachten zur Vereinbarkeit des italienischen Gasparri- und Frattini-Gesetzes mit den Europaratsstandards im Bereich der Meinungsfreiheit und des Pluralismus der Medien verabschiedet durch die Venedig-Kommission auf ihrer 63. Plenarsitzung. Begründet von Österreich) Jan Helgesen (Mitglied Norwegen) Peter Paczolay (Ersatzmitglied Ungarn) Kaarlo Tuori (Mitglied Finnland) Christoph Grabenwarter (Ersatzmitglied) Venezia.

EVERITT, NICOLA (2004): Der irische Familiy Law (Divorce) Act 1996 im Vergleich mit der englischen und deutschen Scheidungsrechtsordnung. Dissertation. Osnabrück. Universität Osnabrück, Rechtswissenschaft.

EVERITT, NICOLA (2004): Der irische Family Law (Divorce) Act 1996 im Vergleich mit der englischen und deutschen Scheidungsrechtsordnung. Dissertation.

FABRIS, GIAMPAOLO; MORTARA, VITTORIO (1986): Le otto Italie. Dinamica e frammentazione della societá italiana. Mailand.

FABRITZ, PETER (2010): Sanatio in radice. Historie eines Rechtsinstituts und seine Beziehung zum sakramentalen Eheverständnis der katholischen Kirche. Univ., Diss./2010--Bochum, 2009. Frankfurt am Main: Lang (Adnotationes in ius canonicum, 49).

FALANGA, GIANLUCA (2012): Italien. Ein Länderporträt. 2., aktualisierte Aufl. Berlin: Links.

FARNETI, PAOLO (1983): Il sistema dei partiti in Italia. 1946-1979. Bologna.

FARNETI, PAOLO (1993): Il sistema dei partiti in Italia. 1946 - 1979. Nuova ed. Bologna: Soc. Ed. il Mulino (Saggi, 344).

FARRELL, BRIAN (HG.) (1988): De Valera´s Constitution and ours. Dublin.

FATIN-ROUGE STEFANINI, MARTHE (2003): Le référendum et la protection des droits fondamentaux, in: Revue française de droit constitutionnel, H. 1, S. 73–101.

FEDELE, MARCELLO (1994): Democrazia referendaria. L´Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica. Rom.

FELD, LARS P.; SAVIOZ, MARCEL R. (1997): Direct Democracy Matters for Economic Performance. An Empirical Investigation. In: Kyklos, Jg. 50, H. 4, S. 507–538.

FELDBAUER, GERHARD (1996): Von Mussolini bis Fini. Die extreme Rechte in Italien. Berlin: Elefanten-Press (Antifa-Edition).

FENOALTEA, GIORGIO (1946): Il divorzio. Tema con variazioni. Rom.

FEOLA, RAFFAELE (2001): Il referendum nel sistema politico italiano. Neapel.

FEREJOHN, JOHN A.; MCKELVEY, RICHARD D.; PACKEL, EDWARD W. (1984): Limiting distributions for continuous state Markov models. In: Social Choice and Welfare, H. 1, S. 45–67.

FERRARI, PIERRE (1971): L´évolution du droit public italien en 1970. In: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l´étranger (RDP), H. 87, S. 1374–1393.

FERRARI, PIERRE (1976): Generalités sur le referendum en Italie. In: Revue internationale de droit comparé, H. 99, S. 325–330.

FERRARIS, LUIGI VITTORIO (1994): Ist Italien eine „neue“ Republik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 34, S. 1–9.

FERRARIS, LUIGI VITTORIO; TRAUTMANN, GÜNTER; ULLRICH, HARTMUT (HG.) (1995): Italien auf dem Weg zur „Zweiten Republik“. Die politische Entwicklung Italiens seit 1992. Frankfurt a. M.

FERRETI, CLAUDIO; BROCOLI, UMBERTO; SCARAMUCCI, BARBARA (1997): Mamma RAI. Storia e storie del Servizio Pubblico Radiotelevisione. Florenz.

FERRI, GIAMPIETRO (2001): Il referendum nella revisione costituzionale. Padua.

FIESS, ASTRID; KABEL, LARS (2008): KulturSchock Irland, Nordirland. [andere Länder - andere Sitten: Alltagskultur, Tradition, Verhaltensregeln, Religion, Tabus, Mann und Frau, Stadt- und Landleben usw.]. 1. Aufl. Bielefeld: Reise-Know-How-Verl. Rump (Reise-Know-how).

FILIPPETTA, GIUSEPPE (2003): Referendum propositivo o motivazione manipolativa. Osservazione a C. Cost. 6 febbraio 2003. In: Giurisprudenza costituzionale, Jg. 43, H. 1, S. 294–301.

FIORINA, MORRIS P. (1981): Retrospective Voting in American National Elections. New Haven: Yale UP.

FIORINO, NADIA; RICCIUTI, ROBERTO (2007): Determinants of Direct Democracy. ICER (International Centre for Economic Research)-Working Paper. Unveröffentlichtes Manuskript, 2007, L´Aquila, Florenz.

FISCHER, KATHARINA (2010): Kirche und Politik in Italien. Der Einfluss der katholischen Kirche als Interessensgruppe auf Volksabstimmungen. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

FLORES, MARCELLO; GANAPINI, LUIGI (1983): Gli anni della Costituente. Mailand.

FONTANA, GIOVANNI (2001): Il referendum negli Enti locali. In: L´amministrazione italiana, Jg. 56, H. 10, S. 1336–1350.

FONTANA, KATHARINA (1993): Die Gesetzgebung in Italien. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

FORTUNA, ENNIO; PADOAN, ANTONIO (HG.) (1987): I referendum. Indipendenza e responsabilitá del magistrato. Atti del Convegno nazionale magistrati. Padua: CEDAM.

FORTUNA, LORIS (O.J.): La campagna per il divorzio. Online verfügbar unter http://www.radicalifriulani.it/node/2871, zuletzt aktualisiert am 23.11.2012.

FRAENKEL, ERNST (1958): Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Tübingen.

FRAENKEL, GIOACHINO (1991): Die italienische Wirtschaftspolitik zwischen Politik und Wirtschaft. Univ., Habil.-Schr.--Innsbruck, 1988. Berlin: Duncker und Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 414).

FRANCESCHI, MARIA ELISABETTA DE; ZANNINI, ROSSELLA (1992): Judicial policy-making in Italy: the Constitutional Court. In: West European Politics, H. 3, S. 68–79.

FRANKLIN, MARK N.; VAN DER EIJK, CEES; MARSH, MICHAEL (1995): Referendum outcomes and trust in government: public support for Europe in the wake of Maastricht. Special issue: The crisis of representation in Europe. In: West European Politics, H. 3, S. 101–117.

FRANTZ, CHRISTIANE; SCHUBERT, KLAUS (HG.) (2010): Einführung in die Politikwissenschaft. 2. Aufl. Berlin: Lit.

FREEDOM HOUSE (HG.) (2012): Freedom of the Press 2012. Breakthroughs and Pushback in the Middle East. Selected data from freedom house's annual press freedom index. Washington D.C.

FREITAG, MARKUS; WAGSCHAL, UWE (HG.) (2007): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit (Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre, 3).

FREUND, NORBERT (1995): Wahlsystemreform in Italien. In: Jahrbuch für Politik, H. 5, S. 63–65.

FREY, BRUNO S. (1992): Efficiency and Democratic Political Organization. The Case for the Referendum. In: Journal of Public Policy, H. 12, S. 209–222.

FRITZSCHE, PETER (1987): Die politische Kultur Italiens. Frankfurt a. M., New York.

FROSINI, TOMMASO EDOARDO (1992): Riforme elettorali e referendum. In: Nomos, H. 1, S. 1–23.

FUCHS, ARTHUR (1966): Wesen und Wirken der Kontrolle. Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik (Bundesrechnungshof). Tübingen.

FULLER, ROSLYN (2008): Das verfassungsrechtliche Verhältnis Irlands zum Prozess der Europäischen Union. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) Extra, H. 9, S. 1–6.

FVSG - FREIHERR-VOM-STEIN GESELLSCHAFT E.V. (HG.) (1979): Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie. Köln (Schriftenreihe Cappenberger Gespräche, 14).

GABRIEL, OSCAR W.; KROPP, SABINE (HG.) (2008): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]).

GAISER, WOLFGANG; KRÜGER, WINFRIED; RIJKE, JOHANN DE (2009): Demokratielernen durch Bildung und Sozialisation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. 45, S. 39–46.

GALEOTTI, SERGIO (1992): La Corte Costituzionale non sbarra l´ ingresso alle istanze popolari per le riforme elettorali. In: Giurisprudenza costituzionale, H. 1, S. 521–542.

GALLAGHER, MICHAEL (18.-20.12.2003): Referendum Campaigns in Ireland. Paper presented at the 8th international SISE Conference on „Le campagne elettorali". Unveröffentlichtes Manuskript, 18.-20.12.2003, Venedig.

GALLAGHER, MICHAEL (1985): Political Parties in the Republic of Ireland. Dublin.

GALLAGHER, MICHAEL (1993): Irish elections 1922-44. Results and analysis. Limerick: PSAI Press (Sources for the study of Irish politics, 1).

GALLAGHER, MICHAEL (1996): Ireland. The Referendum as a Conservative Device. In: Gallagher, Michael; Uleri, PierVincenzo (Hg.): The Referendum Experience in Europe. London .

GALLAGHER, MICHAEL (2000): The (Relatively) Victorious Incumbent under PR-STV. Legislative Turnover in Ireland and Malta. In: Bowler, Shaun; Grofman, Bernard (Hg.): Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote. Reflections on a Embedded Institution. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 81–113.

GALLAGHER, MICHAEL (2005): Ireland. The Discreet Charme of PR-STV. In: Gallagher, Michael; Mitchell, Paul (Hg.): The Politics of Electoral Systems. New York, NY.

GALLAGHER, MICHAEL (2011): Parties and Referendum in Ireland. 1937-2011. In: Irish Political Studies, Jg. 26, H. 4, S. 535–544.

GALLAGHER, MICHAEL (3.-5.10.1991): Referendums and Democracy in the Republic of Ireland. Paper presented at the 4th International Conference of the Societá italiana di studi elettorali, on „Democracies and Referendums. Italian and world experience". Unveröffentlichtes Manuskript, 3.-5.10.1991, Prato.

GALLAGHER, MICHAEL; MITCHELL, PAUL (HG.) (2005): The Politics of Electoral Systems. Unter Mitarbeit von Michael/Mitchell Paul Gallagher. New York, NY.

GALLAGHER, MICHAEL; ULERI, PIERVINCENZO (HG.) (1996): The Referendum Experience in Europe. London.

GALLI, GIORGIO (1966): Il bipartismo imperfetto. Bologna: Il Mulino.

GALLI, GIORGIO (1975): Dal bipartitismo imperfetto alla difficile alternativa. Bologna: Il Mulino.

GALLI, GIORGIO (1999): Referendum impropri su Silvio Berlusconi. In: Il Mulino, H. 5, S. 853–858.

GALLI, GIORGIO (2004): I partiti politici italiani (1943 - 2004). Dalla Resistenza al governo del Polo. 1. ed., nuova ed. aggiornata. Milano: Rizzoli.

GANGHOF, STEFFEN (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: Swiss Political Science Review, Jg. 9, H. 2, S. 1–25.

GANGHOF, STEFFEN (2005): Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, S. 1–36.

GANGHOF, STEFFEN; HÖNNIGE, CHRISTOPH; STECKER, CHRISTIAN, ET AL. (HG.) (2009): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GARDNER, MONICA (1926): An Italian Tragedy in Siberia. In: The Sewanee Review, Jg. 34, H. 3, S. 329–338.

GARVIN, TOM (1977): Nationalist Elites, Irish Voters and Irish political development: a comparative perspective. In: Economic and Social Review, Jg. 8, H. 3, S. 161–186.

GEBHARDT, JÜRGEN (1991): Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 23, S. 16–30.

GEHLER, MICHAEL; STEININGER, ROLF (HG.) (2000): Die Neutralen und die europäische Integration 1945 - 1995. The neutrals and the European integration 1945 - 1995. Wien: Böhlau (Veröffentlichungen / Arbeitskreis Europäische IntegrationHistorische Forschungen, 3).

GEMMA, GLADIO (1993): Soppressione di ministeri mediante il referendum. La Corte apre, anzi spalanca le porte. In: Giurisprudenza costituzionale, H. 1, S. 187–196.

GERBER ELISABETH R. (1996): Legislative Response to the Treat of Popular Initiatives. In: American Journal of Political Science, H. 40, S. 99–128.

GERBER ELISABETH R. (1999): The Populist Paradox. Interest Groups and the Promise of Direct Legislation. Princeton.

GERHARD, UTE (Hg.) (1997/1999): Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart. [Sonderausg.]. München: Beck.

GERHARDS, JÜRGEN NEIDHARDT; RUCHT, DIETER (1998): Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung. Wiesbaden.

GILLAND, KARIN (1999): Referenda in the Republic of Ireland. In: Electoral Studies, H. 18, S. 430–439.

GILLAND, KARIN (2002): Europe and the Irish General Election of May 2002. Herausgegeben von Opposing Europe Research Network. Belfast.

GILLAND, KARIN (2002): Referendum Briefing No. 1. Ireland´s second Referendum on the Treaty of Nice, October 2002. Herausgegeben von Opposing Europe Research Network. Belfast.

GINDULIS, EDITH (2003): Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich. Wiesbaden.

GINSBORG, PAUL (1989): Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943- 1988. Turin.

GINSBORG, PAUL (2004): Silvio Berlusconi. Television, power and patrimony. New York.

GIORGIS, ANDREA (1991): I referendum elettorali. Quaderni di giustizia costituzionale. In: Il compromesso, H. 47.

GIRVIN, BRIAN (1986): Social Change and moral politics. The Irish Constitutional referendum 1983. In: Politcal Studies, H. XXXIV, S. 61–81.

GIRVIN, BRIAN (1987): The divorce Referendum in the Republic. June 1986. In: Irish Political Studies, H. 2, S. 93–98.

GIRVIN, BRIAN (1993): The Referendums on Abortion. In: Irish Political Studies, H. 8, S. 118–124.

GIRVIN, BRIAN (1996): The Irish Divorce Referendum of November 1995. In: Irish Political Studies, H. 11, S. 174–181.

GIUGNI, GINO (1995): Due leggi per evitare quattro pericolosi referendum. In: Lavoro informazione, H. 1, S. 5–7.

GIULI, ALESSANDRO (2007): Il passo delle oche. L'identità irrisolta dei postfascisti. Torino: G. Einaudi (Gli struzzi, 0630).

GIUSTI, CORRADO (2005): Il referendum istituzionale del 2-3 giugno 1946. Grosseto.

GIZZI, ELIO (1986): Manuale di diritto regionale. 5. Aufl. Mailand.

GLASER, ULRICH (1997): Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren. Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien. Erlangen: Palm & Enke (Erlanger Studien, 112).

GOBBO, FABIO; CAZZOLA, CARLO (1996): Il sistema televisivo dopo i referendum e di fronte alla „rivoluzione multimediale“. In: Caciagli, Mario; Kertzer, David I. (Hg.): Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione `96. Bologna, S. 257–276.

GOETZ, ANNE MARIE; JENKINS, ROB (2004): Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development. London.

GOLDSCHMIDT, WERNER (1996): Pluralistische Gesellschaft und partizipatorische Demokratie. In: Dialektik. Enzyklopädische Zeitschrift für Philosophie und Wissenschaften, H. 3, S. 135–150.

GÖLLNER, EVA (2008): Aktuelle strafrechtliche Fragestellungen zur Präimplantationsdiagnostik. Eine Darstellung der deutschen Rechtslage vor dem Hintergrund möglicher Alternativverfahren und unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Italien. Univ., Diss.-2009--Würzburg, 2008. Berlin: Logos (Das Strafrecht vor neuen Herausforderungen, 19).

GÖTH, URSULA (1994): Die Referendumsbewegung. Volksbefragung gegen Systemblockade. In: Sowi. Sozialwissenschaftliche Informationen, H. 4, S. 265–269.

GOURD, ANDREA (1997): Politik und Fernsehen in Italien zwischen partitocrazia und tangentopoli. In: Rupp, Hans–Karl; Hecker, Wolfgang (Hg.): Auf dem Weg zur Telekratie. Perspektiven der Mediengesellschaft. Konstanz .

GRASMÜCK, DAMIAN (2000): Das Parteiensystem Italiens im Wandel. Die politischen Parteien und Bewegungen seit Anfang der neunziger Jahre unter besonderer Berücksichtigung der ‚Forza Italia'. Marburg.

GREBLO, EDOARDO; GRILLO, BEPPE (2011): La filosofia di Beppe Grillo. Il Movimento 5 stelle. Milano etc.: Mimesis Ed. (SX/Quaderni Loris Fortuna, 4).

GREVEN, MICHAEL TH (HG.) (1991): Macht in der Demokratie. Baden-Baden.

GRIMES, RICHARD H.; HORGAN, PATRICK T. (1988): Introduction to law in the Republic of Ireland. Its history, principles, administration & substance. With supplement. Dublin: Wolfhound Press.

GRITTI, R.; MORCELLINI, MARIO (HG.) (2007): Elezioni senza precedenti. Dalle primarie dell'Unione alle politiche e al referendum costituzionale del 2006, voto, sistemi elettorali e comunicazione. Milano: F. Angeli (La società.;Saggi, 72).

GROSSE, ERNST ULRICH; TRAUTMANN, GÜNTER (1997): Italien verstehen. Darmstadt.

GUARNIERI, CARLO (2003): Die Politisierung der Gerichtsbarkeit in Italien. In: Rill, Bernd (Hg.): Italien im Aufbruch - eine Zwischenbilanz. München: Hanns Seidel Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen, S. 145–153.

GUARNIERI, CARLO (2003): Judicial indipendence and power in Italy. Richterliche Unabhängigkeit und Macht in Italien. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 9, S. 134–141.

GUARNIERI, CARLO (2006): Il sistema politico italiano. [radiografia politica di un paese]. Bologna: Il Mulino (Farsi un'idea, 132).

GUNTER, ALBERT C.; STOREY, J. DOUGLAS (2003): The Influence of Presumed Influence. In: Journal of Communication, Jg. 53, H. 2, S. 199–215.

GÜNTER, KLAUS (2006): Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien. Wiesbaden.

HABERMAS, JÜRGEN (2008): Ach, Europa. Orig.-Ausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2551).

HACHMEISTER, LUTZ; RAGER, GÜNTHER (HG.) (1997): Wer beherrscht die Medien. Die 50 größten Medienkonzerne der Welt. München.

HACKLÄNDER, DANIEL (2010): Die allgemeine Energiekompetenz im Primärrecht der Europäischen Union. Eine Analyse des Artikels 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Energiekompetenz. Univ., Diss.--Köln, 2010. Frankfurt am Main: Lang (Studien zum deutschen und europäischen Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, 16).

HADENIUS, AXEL (1992): Democracy and Development. Cambridge.

HÄLKER, JURI (2007): Union Renewal - Gewerkschaften in Veränderung. Texte aus der aktuellen internationalen Gewerkschaftsforschung. 2., erw. Aufl. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, 179).

HALLIN, DANIEL C.; MANCINI, PAOLO (2009): Comparing media systems. Three models of media and politics. 7th pr. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Communication, society, and politics).

HAMPEL, ADOLF (1989): Das Land des Papstes. Religion als Institution. Entwicklungen im italienischen Katholizismus. In: Das Parlament, Ausgabe 36, 1.9.1989, S. 4.

HANS-BREDOW-INSTITUT FÜR RUNDFUNK UND FERNSEHEN (HG.) (1996-1997): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen. Hamburg.

HANSCHILD, THOMAS (2002): Magie und Macht in Italien. Über Frauenzauber, Kirche und Politik. Gifkendorf.

HARFST, PHILIPP; SCHNAPP, KAI-UWE (2003): Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. Berlin.

HARO REYES, DANTE (2003): Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Vereinigten Mexikanischen Staaten. Univ., Diss--Heidelberg, 2003. Berlin: Tenea (Juristische Reihe Tenea, www.jurawelt.com., Bd. 45).

HARTWIG, MATTHIAS (1987): Die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts zur Hörfunk- und Fernsehordnung. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (ZaöRV), H. 47, S. 665–698.

HAUPTMANN, HARRY; SCHENK, KARL-ERNST (HG.) (1980): Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung. Berlin.

HAUSEN, KARIN (1976): Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“. Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben. In: Conze, Werner (Hg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen. 1. Aufl. Stuttgart: Klett (Industrielle Welt, 21), S. 363–393.

HAUSMANN, FRIEDERIKE; SCHMIDT, HELMUT; WEIZSÄCKER, RICHARD VON (2009): Italien. München: Beck (Die Deutschen und ihre Nachbarn, / hrsg. von Helmut Schmidt und Richard von Weizsäcker…).

HAYWARD, KATY (2003): „If at first you don’t succeed …“. The second referendum on the treaty of Nice. In: Irish Political Studies, H. 1, S. 120–132.

HAZELKORN, ELLEN; MURRAY, TONY (1995): A guide to Irish politics. Dublin: The Educational Company of Ireland.

HELLE, ANDREAS (1999): Ulster. Die blockierte Nation. Frankfurt a. M.

HELMS, LUDGER (1994): Zwischen Rechtsdruck und Reform. Italien auf dem Weg in die „Zweite Republik“. In: Gegenwartskunde, H. 3, S. 297–307.

HELMS, LUDGER (2005): Der Wandel politischer Kontrolle in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 2, S. 390–410.

HENNIS, WILHELM; KIELMANSEGG, PETER GRAF; MATZ, ULRICH (HG.) (1979): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Stuttgart.

HERMANN, PETER (1997): Armut, soziale Ausgrenzung und Möglichkeiten einer Partizipationsstrategie. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Vorsorge, Jg. 77, H. 9, S. 279–282.

HESKETH, TOM (1990): The Second Partitioning of Ireland. The Abortion Referendum of 1983. Dublin.

HESSE, GERHARD; ELLWEIN, THOMAS (HG.) (1978): Über politische Verantwortung. Konstanz: Univ.-Verl. (Konstanzer Universitätsreden, 92).

HESSISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (HG.) (1993): Zum Nachdenken. Wiesbaden (41).

HEUSSNER, HERMANN K. (1994): Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen. Köln, Berlin, Bonn, München.

HEUSSNER, HERMANN K.; JUNG, OTMAR (HG.) (1999): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge. München: Olzog.

HEUSSNER, HERMANN K.; JUNG, OTMAR (HG.) (2009): Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge. 2., völlig. überarb. Aufl. München: Olzog.

HIERLEMANN, DOMINIK (2005): Lobbying der katholischen Kirche. Das Einflussnetz des Klerus in Polen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Forschung Politik).

HIERLEMANN, DOMINIK; HEYDECKER, CHRISTIAN (2008): Grünes Licht von der Grünen Insel. Zehn Fragen zu Irland. Herausgegeben von Bertelsmann Stiftung. (spotlight europe, 05).

HIERLEMANN, DOMINIK: Irland versenkt EU-Vertrag von Lissabon. Was nun Europa. Online verfügbar unter http://www.europolitan.de/Politik/Bruessel/Irland-versenkt-EU-Vertrag-von-Lissabon-Was-nun-Europa/278,13782,0,0.html, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

HILDMANN, PHILIPP W. (HG.) (2012): Staat und Kirche im 21. Jahrhundert. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Berichte & Studien / Hanns-Seidel-Stiftung, 96).

HILL, J. R. (HG.) (2003): A New History of Ireland. Oxford: OUP Oxford (New History of Ireland, VII).

HINE, DAVID (1993): Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism. Oxford.

HIRSCH, ALEXANDER (1996): Die Kontrolle der Nachrichtendienste. Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform. Berlin.

HIRSCHER, GERHARD; HUBER, ROMAN (HG.) (2006): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide. Direkte Demokratie in der Diskussion. München: Hanns-Seidel-Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 46).

HOBBES, THOMAS (2005): Leviathan. Erster und zweiter Teil. [Bibliogr. erg. Ausg., 2005]. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 8348).

HOLTMANN, EVERHARD (2007): Dehnung der Gewaltenteilung im modernen Verfassungsstaat. In: Kropp, Sabine; Lauth, Hans-Joachim; Kropp-Lauth (Hg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der "horizontal accountability" im interregionalen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, S. 110–120.

HOLTMANN, EVERHARD; PATZELT, WERNER J. (HG.) (2004): Kampf der Gewalten. Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie. Opladen.

HOLZNAGEL, BERND (1996): Rundfunkrecht in Europa. Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen. Univ., Habil-Schr.-1996--Hamburg, 1995. Tübingen: Mohr (Jus publicum, 18).

HÖNNIGE, CHRISTOPH (2007): Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks. Univ., Diss.--Potsdam, 2006. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Studien zur Neuen Politischen Ökonomie).

HOPF, CHRISTEL; WEINGARTEN, ELMAR (HG.) (1979): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart.

HORGAN, JOHN MCNAMARA PAUL; O´SULLIVAN, JOHN (2007): Irish print and broadcast media. The political, economic, journalistic and professional context. In: Horgan, John; O'Connor, Barbara; Sheehan, Helena (Hg.): Mapping Irish media. Critical explorations. Dublin: University College Dublin Press, S. 33–48.

HORGAN, JOHN; O'CONNOR, BARBARA; SHEEHAN, HELENA (HG.) (2007): Mapping Irish media. Critical explorations. Dublin: University College Dublin Press.

HOUSES OF THE OIREACHTAS (HG.) (1995): Ceisteanna - Questions Oral Answers - Divorce Referendum. Dáil Éireann Debate. Vol. 458. (6). Online verfügbar unter http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/Debates %20Authoring/DebatesWebPack.nsf/takes/dail1995112200006, zuletzt geprüft am 21.3.2013.

HUBER, CHRISTIAN H. (1983): Irische Parteien und die Europäische Gemeinschaft. Bonn.

HUBER, JOHN D.; POWELL, G. BINGHAM (1994): Congruence Between Citizens and Policy-Makers in 2 Visions of Liberal Democracy. In: World Politics, Jg. 46, H. 3, S. 291–326.

HUG, SIMON (2001): Policy Consequences of Direct legislation in the States. Theory, Empirical Models and Evidence. Unveröffentlichtes Manuskript, 2001, University of Texas at Austin.

HUG, SIMON; TSEBELIS, GEORGE (2002): Veto Players and Referendums around the World. In: Journal of Theoretical Politics, Jg. 14, H. 4, S. 465–515.

HUGHES, IAN; CLANCY, PAULA; HARRIS, CLODAGH, ET AL. (HG.) (2007): Power to the People. Assessing Democracy in Ireland. A TASC Report. Dublin.

IAMORTA, BIANCA (2004): Problemi dell'elettorato. Quale futuro per il referendum. In: Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Jg. 78, H. 19, S. 2283–2292.

IGEL, REGINE (1991): Lex Berlusconi. Nach 15 Jahren hat Italien ein Mediengesetz. In: Medium, H. 3, S. 36–38.

IGEL, REGINE (1993): Intrigo italiano oder das Ende der Ära Andreotti. In: Zibaldone, H. 11, S. 5–19.

IGEL, REGINE (2003): Kein Maulkorb für den Staatsanwalt. Vom Nutzen italienischer Verhältnisse in der Justiz. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 11, S. 1380–1389.

IGNAZI, PIERO (1.-2.12.2011): Die Charakteristika des italienischen Parteiensystems und seine gegenwärtigen Probleme. Veranstaltung vom 1.-2.12.2011, aus der Reihe ‚Va bene?! Die deutsch-italienischen Beziehungen auf dem Prüfstand. Le relazioni italo-tedesche al banco di prova'. Berlin. Veranstalter: Bundeszentrale für politische Bildung/Goethe-Institut Italien.

IGNAZI, PIERO (1996): Italy. Special issue: Political data yearbook 1996. In: European Journal of Political Research, Jg. 30, H. 3-4, S. 393–398.

IMBODEN, MAX (1969): Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit. In: Rausch, Heinz (Hg.): Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt, S. 487–504.

IMMERGUT, ELLEN (1990): Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care. In: Journal of Public Policy, H. 10, S. 391–416.

IMMERGUT, ELLEN (2002): The Rules of the Game. The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden. In: Steinmo, Sven (Hg.): Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Reprinted. - transferred to digit. print. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in comparative politics), S. 57–89.

IMPOSIMATO, FERDINANDO; PISAURO, GIUSEPPE; PROVVISIONATO, SANDRO (1999): Corruzione ad alta velocità. Viaggio nel governo invisibile. 1. ed. Roma: Koinè (Storia e storie).

INGLIS, TOM (1998): Moral monopoly. The rise and fall of the Catholic Church in modern Ireland. 2. ed. Dublin: University College Dublin Press.

INKELES, ALEX (HG.) (1991): On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants. New Brunswick, London.

IRLE, MARTIN (1971): Macht und Entscheidungen in Organisationen. Studie gegen das Linie-Stab-Prinzip. Frankfurt a. M.

ISLE - ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI (HG.) (1968): Indagine sulla funzionalitá del Parlamento. Mailand.

ISMAYR, WOLFGANG (HG.) (1997): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen.

ISMAYR, WOLFGANG (HG.) (2006): Die politischen Systeme Westeuropas. 3., akt.und überarb; unveränd. Nachdr. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

ISMAYR, WOLFGANG (HG.) (2008): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

ISMAYR, WOLFGANG; BOHNEFELD, JÖRG (HG.) (2009): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., aktualisierte und überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

ISMAYR, WOLFGANG; GROSS, HERMANN (HG.) (1999): Die politischen Systeme Westeuropas. 2., aktualisierte Aufl. Opladen: Leske + Budrich (UTB für WissenschaftPolitikwissenschaft, 8099).

IVONE, VITULIA (2013): Die Präimplantationsdiagnostik in der aktuellen Debatte der italienischen Rechtsprechung. In: Röthel, Anne (Hg.): Europäische Einflüsse auf den deutsch-italienischen Rechtsverkehr. Heidelberg, Hamburg: Müller Verl.-Gruppe Hüthig Jehle Rehm (C. F. Müller Wissenschaft, 25), S. 145–162.

JACKSON, ALVIN (1999): Ireland. 1798-1998. Politics and war. Oxford, Malden.

JAGGERS, KEITH; GURR, TED ROBERT (1995): Transitions to Democracy. Tracking the Third Wave with Polity III Indicators of Democracy and Autocracy. In: Journal of Peace Research, H. 11, S. 469–482.

JAHN, DETLEF (2005): Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Kropp, Sabine; Minkenberg, Michael (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 55–75.

JAMES, CHRISTINE P. (1997): Céad míle fáilte? Ireland welcomes divorce. The 1995 Irish Divorce Referendum and the Family (Divorce) Act of 1996. Herausgegeben von DUKE JOURNAL OF COMPARATIVE & INTERNATIONAL LAW. Duke University. (8). Online verfügbar unter http://reunion2001.law.duke.edu/journals/djcil/articles/djcil8pl175.htm, zuletzt geprüft am 5.8.2006.

JANSEN, CHRISTIAN (2007): Italien seit 1945. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (Europäische Zeitgeschichte, Bd. 3).

JARREN, OTFRIED; SARCINELLI, ULRICH; SAXER, ULRICH (HG.) (1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden.

JEANTET, THIERRY (1991): Democratie directe, democratie moderne. Paris.

JEISMANN, MICHAEL (HG.) (1993): Grenzfälle. Über neuen und alten Nationalismus. 1. Aufl. Leipzig: Reclam (Reclam-Bibliothek, 1466).

JESSE, ECKHARD; THIEME, TOM (2011): Extremismus in den EU-Staaten. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

JETTI, GUIDO (2009): Il referendum istituzionale (tra il diritto e la politica). Neapel: Guida (Lettere italiane).

JÜNEMANN, ANNETTE (1995): Vom Movimento per la Rifoma Elettorale zum Patto per l´Italia. Erfolg und Mißerfolg der Referendumsbewegung Mario Segnis. In: Ferraris, Luigi Vittorio; Trautmann, Günter; Ullrich, Hartmut (Hg.): Italien auf dem Weg zur „Zweiten Republik“. Die politische Entwicklung Italiens seit 1992. Frankfurt a. M., S. 107–122.

JUNG, OTMAR (1990): Direkte Demokratie. Forschungsstand und Aufgaben. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 21, H. 3, S. 491–504.

JUNG, OTMAR (1995): Direkte Demokratie. Forschungsstand und Aufgaben. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 4, S. 658–677.

JUNG, OTMAR; KNEMEYER, FRANZ-JOSEF (2002): Im Blickpunkt. Direkte Demokratie,. München.

JUNG, SABINE (2001): Die Logik direkter Demokratie. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl.

JUNKER, THEO (2005): Die geliebte und die gerechte Macht. In: Schüßler, Werner; Sturm, Erdmann (Hg.): Macht und Gewalt. Annäherungen im Horizont des Denkens von Paul Tillich. Münster, S. 87–97.

KAASE, MAX; SCHULZ, WINFRIED (HG.) (1989): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Opladen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 30).

KÄGI, OSKAR WERNER (1961): Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung. In: Eichenberger, Kurt et al (Hg.): Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag 24.Mai 1961. Bern: Stämpfli & Cie, S. 151–173.

KAILITZ, STEFFEN (HG.) (2007): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]).

KAISER, ANDRÉ (1998): Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 29, S. 525–541.

KAISER, ANDRÉ (2007): George Tsebelis. How Political Institutions Work. In: Kailitz, Steffen (Hg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 466.

KALANDRAKIS, ANASTASSIOS (2000): General Equilibrium Political Competion. Ph. D. dissertation. Los Angeles. UCLA.

KANT, IMMANUEL (1990): Die Metaphysik der Sitten. In: Ebeling, Hans (Hg.). Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, Nr. 4508).

KANT, IMMANUEL (2008): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. [Nachdr.]. In: Valentiner, Theodor; Ebeling, Hans (Hg.) Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 4507).

KEATINGE, PATRICK (1993): Irland. In: Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 329–334.

KELLY, JOHN M. (1980): The Irish Constitution. Dublin.

KELLY, JOHN M.; HOGAN, GERALD W.; WHYTE, GERRY (1987): The Irish Constitution. 2. Aufl. Dublin.

KENNEDY, FIACHRA (2002): Report. Abortion Referendum 2002. In: Irish Political Studies, Jg. 17, H. 1, S. 114–128.

KENNEDY, FINOLA (1989): Family, economy, and government in Ireland. Dublin: Economic and Social Research Institute (General research series, paper no. 143).

KEOGH, DERMOT (1995): Ireland and the Vatican. The Politics and Diplomacy of Church-State Relations. 1922-1960. Cork.

KEOGH, DERMOT; MCCARTHY, ANDREW (HG.) (2007): The making of the Irish Constitution 1937. Bunreacht na hÉireann. Douglas Village, Cork: Mercier Press.

KEOGH, DERMOT; O'DRISCOLL, FINFN (1996): Ireland. In: Buchanan, Tom; Conway, Martin (Hg.): Political Catholicism in Europe, 1918 - 1965. Oxford: Clarendon Press, S. 281–283.

KEPPLINGER, HANS MATHIAS (1983): Funktionswandel der Massenmedien. In: Rühl, Manfred; Stuiber, Heinz-Werner; Ronneberger, Franz (Hg.): Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung. Festschrift für Franz Ronneberger. Düsseldorf: Droste (Journalismus, N.F., 18), S. 47–64.

KEPPLINGER, HANS MATHIAS (1985): Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation. In: Langenbucher, Wolfgang R. (Hg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. Wien, S. 172–189.

KEPPLINGER, HANS MATHIAS (1985): Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation. In: Publizistik, H. 30, S. 247–264.

KILLERMANN, STEFAN (2009): Die Rota Romana. Wesen und Wirken des päpstlichen Gerichtshofes im Wandel der Zeit. Päpstliche Lateranuniv., Diss. u.d.T.: Killermann, Stefan: Die Rota Romana: Auftrag und Funktion des Gerichtshofes in geschichtlicher Entwicklung und aktuellem Anspruch--Rom, 1995. Frankfurt am Main: Lang (Adnotationes in ius canonicum, 46).

KIMMEL, ADOLF (1996): Plebiszitäre Elemente im französischen und italienischen Regierungsystem. In: Rüther, Günther (Hg.): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie. Eine Alternative. Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven. Baden-Baden, S. 125–135.

KIMMEL, ADOLF (HG.) (1996): Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten. 4. Aufl. München.

KINEALY, CHRISTINE (2006): Geschichte Irlands. Essen: Magnus-Verl.

KIRCHGÄSSNER, GEBHARD; FELD, LARS P.; SAVIOZ, MARCEL R. (1999): Die Direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel, Genf, München.

KISSANE, BILL (2002): Explaining Irish democracy. Dublin: Univ. College Dublin Press.

KISSANE, BILL (7.-12.5.2007): The Concept of Popular Sovereignty and the Referenda experience in Ireland. ECPR Joint Sessions 2007, Workshop Nr. 18 (Referendums and Initiatives: Supplementing or Undermining Representative Democracy?). Unveröffentlichtes Manuskript, 7.-12.5.2007, Helsinki.

KISSLER, LEO (1977): Der deutsche Bundestag. Eine verfassungssystematische, verfassungsrechtliche und verfassungsinstitutionelle Untersuchung. In: JÖR NF, H. 26, S. 39–144.

KLAGES, ANDREAS; PAULUS, PETRA (1996): Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit. Marburg: Schüren.

KLEB, STEFAN; KOTTE, STEFAN (2004): Politische Transaktionskosten in der Demokratie. Univ., Diss.--Münster (Westfalen), 2004. Frankfurt am Main: Lang (Kollektive Entscheidungen, Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen, 13).

KLINGEMANN, HANS-DIETER; VOLTMER, KATRIN (1989): Massenmedien als Brücke zur Welt der Politik. Nachrichtennutzung und politische Beteiligungsbereitschaft. In: Kaase, Max; Schulz, Winfried (Hg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Opladen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 30), S. 221–238.

KLINGER, ULRIKE (2011): Medienmonopole in defekten Demokratien. Media Governance und die Aushandlung von Pluralismus in Italien und Mexiko. Univ., Diss.--Frankfurt (Main), 2010. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Ed. Fischer (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 3).

KLOEVEKORN, ANDREAS (2000): Die irische Verfassung von 1937. Entstehung und Rezeption. Stuttgart: Steiner (Historische MitteilungenBeiheft, 39).

KNAPP, LOTHAR; TÖMMEL, INGEBORG (HG.) (1999): Italien an der Wende zum 21. Jahrhundert. Politik, Wirtschaft, Kultu. Osnabrück.

KNEISLER, ISABEL (2011): Das italienische Parteiensystem im Wandel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.

KNIEPER, THOMAS (HG.) (2001): Kommunikation visuell. Das Bild als Forschungsgegenstand. Grundlagen und Perspektiven. Köln.

KOCH, RAINER; CONRAD, PETER; LORIG, WOLFGANG H. (HG.) (2011): New Public Service. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

KOMESU, OKIFUMI; SEKINE, MASARU (1990): Irish writers and politics. Gerrards Cross: Colin Smythe (Irish literary studies, 36).

KÖPPL, STEFAN (2003): Italien – Transition ohne Reform. Gescheiterte Anläufe zur Verfassungsreform 1983-1998. Stuttgart.

KÖPPL, STEFAN (2003): Vergebliches Bemühen um Veränderung. Gescheiterte Anläufe zur Reform der italienischen Verfassung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 34, H. 2, S. 310–329.

KÖRKEMEYER, STEPHAN (1994): Direkte Demokratie und Europäische Integration. Münster.

KOSSDORFF, FELIX (2000): Die Republik Irland. Ein europäischer Kleinstaat und seine außenpolitischen Strategien als Mitglied der EU. Univ., Diss.--Wien, 1997. Wien: WUV (Dissertationen der Universität Wien, N.F., 68).

KOSSOW, ANNETTE (2008): Irland. 8., komplett überarb. und neu gestaltete Aufl. Dormagen: Iwanowski's Reisebuchverl.

KOST, ANDREAS (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

KOST, ANDREAS (2008): Direkte Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KRAATZ, BIRGIT (1994): Berlusconis politisches Marketing. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH), H. 11, S. 975ff.

KRANENPOHL, UWE (2003): Verkürzen Verfassungsgerichte Volksrechte. Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), H. 1, S. 37–46.

KRANENPOHL, UWE (2006): Aktivierung der Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide. In: Hirscher, Gerhard; Huber, Roman (Hg.): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide. Direkte Demokratie in der Diskussion. München: Hanns-Seidel-Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 46), S. 25–36.

KREBS, WALTER (1984): Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen. Heidelberg.

KREILE, MICHAEL (1989): Ein „vollkommenes Zweikammersystem“. Grundzüge der italienischen Verfasssung. In: Das Parlament, 1.9.1989, S. 4.

KREINER, PAUL (2011): Berlusconi amnestiert sich mal wieder selbst. In: DIE ZEIT–Online, 15.4.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-04/berlusconi-kuerzung-verjaehrungsfristen, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

KREMPL, STEFAN (1996): Das Phänomen Berlusconi. Die Verstrickung von Politik, Medien, Wirtschaft und Werbung. Frankfurt a. M.

KRIESI, HANSPETER (1980): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt a. M.

KRIMS, ADALBERT: Irre Iren - oder irrt die EU. Ein Kommentar aus Österreich über das Nizza-Referendum in Irland. Online verfügbar unter http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Irland/referendum.html, zuletzt geprüft am 4.3.2008.

KROL, MARTIN; LUKS, TIMO; MATZKY-EILERS, MICHAEL, ET AL. (HG.) (2005): Macht – Herrschaft – Gewalt. Gesellschaftswissenschaftliche Debatten am Beginn des 21. Jahrhunderts. Münster, Hamburg, Berlin, Wien, London.

KROPP, SABINE (2008): Koalitionsregierungen. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 514–549.

KROPP, SABINE; LAUTH, HANS-JOACHIM (HG.) (2007): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der ‚horizontal accountability' im interregionalen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

KROPP, SABINE; MINKENBERG, MICHAEL (HG.) (2005): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

KÜRSCHNER, SYLVIA (1994): Mehr direkte Beteiligung der Bürger. In: Das Parlament, 7.1.1994.

LAAKSO, MARKKU; TAAGEPERA, REIN (1979): The Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. In: Comparative Political Studies, Jg. 12, H. 1, S. 3–27.

LAFFAN, BRIGID: Irland. In: Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, S. 351–354.

LAGONI, RAINER (1973): Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Republik Irland. Frankfurt a. M.

LAMERS, BERNHARD (1997): Regierungswechsel in Irland. In: KAS-Auslands-Informationen, Jg. 13, H. 7, S. 43–60.

LANCHESTER, FULCO (HG.) (1992): I referendum elettorali. Rom.

LANCHESTER, FULCO; GIGLIOTTI, A.; MEZZANOTTE, P. (HG.) (2006): Codice delle votazioni nell'ordinamento costituzionale italiano. Rom: Istituto poligrafico dello Stato.

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (HG.) (2003): Der Sozialstaat in der Diskussion, 4.

LANGENBUCHER, WOLFGANG R. (HG.) (1985): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. Wien.

LANGENBUCHER, WOLFGANG R.; STAUDACHER, IRMGARD (1989): Journalismus als Komplementärinstitution politischer Kontrolle. In: Kaase, Max; Schulz, Winfried (Hg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Opladen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 30), S. 190–196.

LAPALOMBARA, JOSEPH (1964): Interest Groups in Italian Politics. Princeton.

LAPALOMBARA, JOSEPH (1987): Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst. Wien: Zsolnay.

LAPUENTE GINÉ, VICTOR (2006): A Political Economy Approach to Bureaucracies. Oxford.

LAUTH, HANS-JOACHIM (2000): Die Kontrolldimension in der empirischen Demokratiemessung. In: Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Welzel, Christian (Hg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden, S. 49–72.

LAUTH, HANS-JOACHIM (2004): Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

LAUTH, HANS-JOACHIM (2006): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2., durchges. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch).

LAUTH, HANS-JOACHIM; LIEBERT, ULRIKE (HG.) (1999): Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich. Opladen, Wiesbaden.

LAUTH, HANS-JOACHIM; PICKEL, GERT; PICKEL, SUSANNE (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch).

LAUTH, HANS-JOACHIM; PICKEL, GERT; WELZEL, CHRISTIAN (HG.) (2000): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden.

LAZZARO, ANNA (1998): Il referendum negli statuti comunali. Mailand.

LEDUC, LAWRENCE (2003): The Politics of Direct Democracy. Toronto.

LEDUC, LAWRENCE SVENSSON PALLE; FRANKLIN, MARK N. ET AL. (2002): Interests, information and voting in referendums. In: European Journal of Political Research, Jg. 41, H. 6, S. 711–883.

LEE, JOHN JOSEPH (2001): Ireland, 1912 - 1985. Politics and society. Reprint. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

LEE, JOSEPH J. (1989): Ireland 1912-1985. Politics and Society. Cambridge.

LEISNER, WALTER (2005): Das Volk. Realer oder fiktiver Souverän. Berlin: Duncker & Humblot.

LEITNER, MARTIN (1908): Die Verlobungs- und Eheschließungsform nach dem Dekrete Ne temere (S.C.C.d.2. Aug.1907). 2. Aufl. Regensburg: Verlagsanstalt von G. J. Manz.

LEPRE, AURELIO (1999): Storia della prima Repubblica. L´Italia dal 1943 al 1998. Bologna.

LETZGUS, CHRISTOF; VIOLINI-FERRARI, LORENZA (1993): Das Italienische Allgemeine Rundfunkgesetz zwischen aktuellem Duopol und erhofften Pluralismus. In: Rundfunk und Fernsehen, H. 1, S. 20–42.

LEVI, RICARDO (1994): Liberali e democratici, un´alternativa senza equivoci. In: Il Mulino, H. 1, S. 62–69.

LIEBERT, ULRIKE (1995): Modelle demokratischer Konsolidierung. Opladen.

LIECHTY, JOSEPH; CLEGG, CECELIA (2001): Moving Beyond Sectarianism. Conflict and Reconciliation in Northern Ireland. Dublin.

LIJPHART, AREND (1977): Democracy in plural societies. A comparative exploration. New Haven: Yale Univ. Pr.

LIJPHART, AREND (1999): Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.

LIJPHART, AREND (2004): Constitutional Design for Divided Societies. In: Journal of Democracy, Jg. 15, H. 2, S. 96–109.

LILL, RUDOLF (2012): Katholizismus und italienische Nation. In: Hildmann, Philipp W. (Hg.): Staat und Kirche im 21. Jahrhundert. München: Hanns-Seidel-Stiftung (Berichte & Studien / Hanns-Seidel-Stiftung, 96), S. 285–301.

LINDER, WOLF (1994): Swiss Democracy. New York.

LINDNER, CLAUSJOHANN (1990): Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie. Opladen.

LIPARI, NICOLA (5.-6. März 1982): Il riserbo e la notizia. Atti del Convegno di studio dell'Associazione italiana magistrati. Veranstaltung vom 5.-6. März 1982. Macerata.

LITTON, FRANK (HG.) (1988): The Constitution of Ireland 1937-1987. Dublin.

LOCKE, JOHN (2005): Über die Regierung. Mayer-Tasch, Peter Cornelius (Hg.). Stuttgart.

LOEWENSTEIN, DANIEL H. (1982): Campaign Spending and Ballot Propositions. Recent Experience, Public Choice Theory, and the First Amendment. In: UCLA Law Review, H. 29, S. 505–641.

LOEWENSTEIN, KARL (1975): Verfassungslehre. 3. Aufl. Tübingen.

LOMBARDI, GABRIO (1988): Perché il referendum sul divorzio. 1974 e dopo. Mailand.

LORENZ, ASTRID (2008): Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

LOSANO, MARIO G. (1995): Sonne in der Tasche. Italienische Politik seit 1992. München.

LOTH, WILFRIED (2012): Italien. Auf dem Weg zur Republik. Herausgegeben von Universal-Lexikon. Online verfügbar unter http://universal_lexikon.deacademic.com/254847/Italien%3A_Auf_dem_Weg_zur_Republik, zuletzt geprüft am 20.1.2013.

LUCIANI, MASSIMO (1991): Il referendum impossibile. In: Quaderni costituzionali, H. 3, S. 520–530.

LUCIANI, MASSIMO (2005): Art. 75. Il referendum abrogativo. Bologna.

LUCIANI, MASSIMO; VOLPI, MAURO (HG.) (1992): Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali. Rom, Bari.

LUHMANN, NIKLAS (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin.

LUPIA, ARTHUR (1992): Busy voters, agenda control and the power of information. In: American Political Science Review, H. 86, S. 390–403.

LUPIA, ARTHUR; MATSUSAKA JOHN G. (2004): Direct Democracy. New Approaches to Old Questions. In: Annual Review of Political Science, S. 463–482.

LUPIA, ARTHUR; MCCUBBINS MATTHEW (1998): The democratic Dilemma. Can Citizens learn what they need to know. Cambridge.

LUTHARDT, WOLFGANG (1992): Institutionen direkter Demokratie in der Schweiz und in anderen westeuropäischen Staaten. Ein empirischer Beitrag zur Demokratietheorie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1, S. 146–157.

LUTHARDT, WOLFGANG (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

LUTHER, JÖRG (1990): Die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit. Geschichte, Prozeßrecht, Rechtsprechung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

LUTHER, JÖRG (1995): Die italienische Verfassung im letzten Jahrzehnt. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR), Jg. 43, S. 475–510.

LYONS, PAT (2008): Public opinion, politics and society in contemporary Ireland. Dublin, Portland Or.: Irish Academic Press.

MACCARTHAIGH, MUIRIS (2008): Government in modern Ireland. Dublin: Institute of Public Administration.

MACCARTHAIGH, MUIRIS; MANNING, MAURICE (2010): The Houses of the Oireachtas. Dublin: Institute of Public Administration.

MAIR, PETER (1987): The changing Irish Party System. Organisation, Ideology and electoral competition. London.

MAIR, PETER; MÜLLER, WOLFGANG C. PLASSER FRITZ (HG.) (1999): Parteien auf komplexen Wählermärkten. Wien.

MAIWALD, MANFRED (2009): Einführung in das italienische Strafrecht und Strafprozeßrecht. Frankfurt am Main: Lang.

MALNATI, FRANCO (1997): La grande frode. Come l´Italia fu fatta repubblica. Foggia.

MAMMARELLA, GIUSEPPE (1998): L´Italia contemporanea. 1943-1998. 2. Aufl. Bologna.

MANCINI, PAOLO (2005): Mediensystem und journalistische Kultur in Italien. Berlin: Vistas Verl. (European journalism review series, 6).

MANGIA, ALESSANDRO (1998): Definizione del „parametro" e sindacto di legittimitá costituzionale nel giudizio di ammissibilitá del referendum. In: Jus, H. 2, S. 569–584.

MANGIA, ALESSANDRO (1999): Referendum. Padua.

MANNHEIMER, RENATO; MICHELI, GIUSEPPE A.; ZAJCZYK, FRANCESCA (1978): Mutamento sociale e comportamento elettorale. Il caso del referendum sul divorzio. Mailand.

MANNING, MAURICE (1994): Ireland. In: Butler, David; Ranney, Austin (Hg.): Referendums around the World. The growing use of direct democracy. Basingstoke: Macmillan, S. 193–210.

MANZELLA, ANDREA (1996): Le référendum italien. In: Pouvoirs, H. 77.

MARASCIULO-PETROVIC, FLORANGELA (1998): Studio comparato dell'istituto referendario in Italia e in Svizzera. Il referendum italiano alla luce dell'esperienza svizzera. Neuchâtel.

MARCO, EUGENIO DE (1974): Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano. Padua.

MARG, STINE; WALTER, FRANZ (HG.) (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen. BP-Gesellschaftsstudie. Sonderausg. Bonn: bpb Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 1332).

MARRADI, ALBERTO (1974): Analisi del referendum sul divorzio. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 4, S. 589–644.

MARRADI, ALBERTO (1976): Italys referendum on divorce. Survey and ecological evidence analyzed. In: European Journal of Political Research, H. 4, S. 115–139.

MARSCHALL, STEFAN (2005): Parlamentarismus. Eine Einführung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studienkurs Politikwissenschaft).

MARSH, MICHAEL (1993): Ireland. Special issue: Political data yearbook 1993. In: European Journal of Political Research, H. 4, S. 455–466.

MARSH, MICHAEL (2004): None of that Post-modern Stuff around Here. Grassroots Campaigning in the 2002 Irish General Election. In: British Elections & Parties Review, Jg. 14, H. 1, S. 245–267.

MARTINICO, GIUSEPPE (2013): The tangled complexity of the EU constitutional process. The frustrating knot of Europe. New York: Routledge (Routledge research in EU law).

MAS-COLELL, ANDREU; WHINSTON, MICHAEL DENNIS; GREEN, JERRY R. (1995): Microeconomic theory. New York, NY: Oxford Univ. Press.

MASTROPAOLO, ALFIO (2008): From centrism to bipolarism (and back?). In: Modern Italy, Jg. 13, H. 4, 2008, S. 399–414.

MATSUSAKA, JOHN G. (1995): Fiscal Effects of the Voter Initiative. Evidence from the Last 30 Years. In: Journal of Political Economy, H. 3, S. 587–623.

MATTARELLA, SERGIO (1983): Das Zweikammersystem in Italien. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Jg. 108, H. 3, S. 370–390.

MATTIOLI, ARAM (2010): ‚Viva Mussolini!'. Die Aufwertung des Faschismus im Italien Berlusconis. Paderborn: Schöningh.

MAURER, ANDREAS (2001): Der Vertrag von Nizza. Kurzanalyse im Lichte der Vertragsfortbildungen seit 1952. Universität zu Köln. Online verfügbar unter www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wesels/texte/Nizza-AM.pdf, zuletzt geprüft am 29.4.2013.

MAURER, ANDREAS (2007): Vom Verfassungs- zum Reformvertrag. Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007. Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Herausgegeben von SWP Berlin. (8).

MAURER, MICHAEL (2003): Kleine Geschichte Irlands. Bibliogr. erg. Ausg. Stuttgart: Reclam (Reclams Universal-Bibliothek, 9695).

MAYER, CATHERINE; SCHWEPCKE, BARBARA (1995): Scheidung auf irisch. Regierung und Volk kratzen an den katholischen Grundlagen der Verfassung. In: Focus, Jg. 1995, Ausgabe 48, 27.11.1995. Online verfügbar unter http://www.focus.de/politik/ausland/irland_aid_156036.html, zuletzt geprüft am 04.03.2008.

MAYNTZ, RENATE (1973): Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz (Hg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München, S. 98–106.

MAYNTZ, RENATE; SCHARPF, FRITZ (HG.) (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München.

MAYNTZ, RENATE; STREECK, WOLFGANG (HG.) (2003): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Frankfurt a. M. (45).

MAZZINI, GIUSEPPE (2011): Doveri dell'uomo. Rom: Editori Riuniti Univ. Press.

MAZZOLENI, GIANPIETRO (1992): Communicazione e potere. Mass media e politica in Italia. Neapel.

MC GARRY, JOHN; O'LEARY BRENDAN (HG.) (1993): The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts. London.

MCCARTHY, COLM; RYAN, TERENCE M. (1976): Party loyalty at referenda and general elections. Evidence from recent Irish contests. In: Economic and Social Review, H. 3, S. 278–288.

MCCARTHY, PATRICK (1992): The Referendum of 9 June. In: Italian Politics. A Review, H. 6, S. 11–28.

MCCARTHY, PATRICK (1996): La crisi dello stato italiano. Costume e vita politica nell´Italia contemporanea. Rom.

MCCORMACK, WILLIAM J. (2001): The Blackwell companion to modern Irish culture. Oxford: Blackwell.

McDonagh, Enda (1988): Philosophical-Theological Reflections on the Constitution. In: Litton, Frank (Hg.): The Constitution of Ireland 1937-1987. Dublin .

McDonough, Anna Margaret (1996): When Irish Eyes Aren't Smiling. Legalizing Divorce in Ireland. In: Dickinson Journal of International Law, Jg. 14, H. 3, S. 647–672.

McGarry, John; O'Leary, Brendan (1993): Introduction. The macro-political regulation of ethnic conflict. In: Mc Garry, John; O'Leary Brendan (Hg.): The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts. London, S. 1–40.

McGonagle, Marie (2009): Rundfunkberichterstattung über Referendumskampagnen. In: IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, H. 5, zuerst veröffentlicht: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/5/article28.de.html, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

McGonagle, Marie; Murphy, Tracy (2009): Leitlinien zum Vertrag von Lissabon. In: IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, H. 3, S. 13, zuerst veröffentlicht: http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/3/article22.de.html, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

McMahon, James Ardle (1998): The Boss. Archbishop John Charles McQuaid. In: Studies: An Irish Quarterly Review, Jg. 87, H. 348 (Winter 1998).

Meinel, Wulf (1986): Italien. Die Stabilisierung eines Patts zwischen Unterhaltungsnetwork und der RAI. In: Media Perspektiven, H. 9, S. 582–587.

Merkel, Wolfgang (1987): Italien unter Craxi. Eine Republik mit Regierung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 18, S. 523–535.

Merkel, Wolfgang (1994): Italien. Das Phänomen der „Zweiten Republik". In: Sowi. Sozialwissenschaftliche Informationen, Jg. 23, H. 4, S. 293–334.

Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik. Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Berliner Journal für Soziologie, H. 2, S. 255–274.

Merlini, Stefano (1995): I Presidenti della Repubblica. In: Pasquino, Gianfranco (Hg.): La politica italiana. Dizionario critico. 1945-1995. Rom, Bari, S. 93–119.

Meyer, Hans (1979): Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie. In: FVSG - Freiherr-vom-Stein Gesellschaft e.V. (Hg.): Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie. Köln (Schriftenreihe Cappenberger Gespräche, 14), S. 48–68.

Meyn, Karl-Ulrich (1982): Kontrolle als Verfassungprinzip. Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Baden-Baden.

Mezzanotte, Carlo; Nania, Roberto (1981): Referendum e forma di governo. In: Democrazia e diritto, H. 21, S. 1–25.

Micheli, Chiara de (1997): L´attivitá legislativa dei governi al tramonto della prima Repubblica. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 27, H. 1, S. 151–187.

Mickel, Wolfgang Wilhelm; Zitzlaff, Dietrich (Hg.) (1983): Handlexikon zur Politikwissenschaft. München: Ehrenwirth.

Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government. A Penn State Electronic Classics Series Publication. Herausgegeben von Pennsylvania State University. Online verfügbar unter http://www.hn.psu.edu/faculty/jmanis/mill.htm, zuletzt geprüft am 6.8.2007.

Minister for Environment, Heritage and Local Government (Hg.): Referendum Commission. Online verfügbar unter www.refcom.ie, zuletzt geprüft am 29.10.2010.

Ministero degli Interni (2013): Coalizioni, leader e programmi. Un servizio che il ministero dell'Interno offre al cittadino per garantire trasparenza alla competizione elettorale. Online verfügbar unter http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/elezioni_politiche_regionali_2013/liste_leader_programmi.html, zuletzt geprüft am 13.2.2013.

Mitchell, Paul (1997): Irland. Von Einheitsparteien- zu Koalitionsregierungen. In: Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Wien, S. 161–198.

Möckli, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. Hochsch. für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwiss., Habil.-Schr.--St. Gallen, 1994. Bern: Haupt (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, 16).

Möckli, Silvano (20.4.1993): Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz. Erweiterte Fassung eines Referates an der Delegiertenversammlung des Forums Helveticum. Unveröffentlichtes Manuskript, 20.4.1993, Bern.

MÖCKLI, SILVANO (2003): Sachabstimmungen machen noch keine direkte Demokratie. In: Schmitt, Karl (Hg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), 20), S. 101–119.

MODUGNO, FRANCO (2001): Ancora una „rassegna“ sull'ammissibilitá dei referendum abrogativi, dopo vent´anni. In: Giurisprudenza costituzionale, Jg. 46, H. 3, S. 1785–1849.

MOLA, ALDO A. (2006): Declino e crollo della monarchia in Italia. I Savoia dall´unitá al referendum del 2 giugno 1946. Mailand.

MOLTMANN, BERNHARD (2005): Dem Frieden verschrieben - dem Konflikt verhaftet. Zur Rolle der Kirchen im nordirischen Friedensprozess. Frankfurt: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report, 2005,5).

MONACO, FRANCO (1993): Profili politici dei referendum. In: Aggiornamenti sociali, H. 6, S. 421–439.

MONAGAN, DAVID (2007): Irrwitziges Irland. Eine Liebeserklärung in 26 Kapiteln. 1. Aufl. München: Frederking & Thaler.

MONELLI, PAOLO (2007): Il giorno del referendum. Firenze: Le lettere (Il salotto di Clio, 10).

MONTESQUIEU, CHARLES DE; WEIGAND, KURT (1994): Vom Geist der Gesetze. Durchges. und bibliogr. erg. Ausg. 1994. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, Nr. 8953).

MORABITO, FABIO (1977): La sfida radicale. Il partito radicale da Pannunzio a Pannella. Mailand: SugarCo (Fatti e misfatti, 53).

MOREL, JULIUS ET ALII (HG.) (1993): Soziologische Theorie. Abriß der Ansätze ihrer Hauptvertreter. München.

MORGAN, DAVID GWYNN (1985): Constitutional Law of Ireland. The Law of the Executive, Legislative and Judicature. Exeter.

MORGAN, DAVID GWYNN (1997): The separation of powers in the Irish constitution. Dublin: Round Hall Sweet and Maxwell.

MORRISSEY, THOMAS J. (2002): Review. Vocationalism and Social Catholicism in Twentieth-Century Ireland. The Search for a Christian Social Order by Don O'Leary. In: The Catholic Historical Review, Jg. 88, H. 1, S. 150–153.

MORSTEIN MARX, FRITZ (HG.) (1965): Verwaltung. Eine Einführende Darstellung. Berlin.

MORTATI, COSTANTINO (1976): Istituzioni di diritto pubblico. 9. Aufl. Padua.

MUELLER, DENNIS C. (1996): Consitutional Democracy. Oxford.

MÜLLER, WOLFGANG C.; STRØM, KAARE (HG.) (1997): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Wien.

MÜNCH, DIETER (2009): Einführung in die politische Geschichte Italiens. 1943 bis 2009. Rostock: Baltic Sea Press.

MUÑOZ CONDE, FRANCISCO; VORMBAUM, THOMAS (HG.) (2010): Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit. Humboldt-Kolleg an der Universidad Pablo de Olavide Sevilla, 7. bis 9. Februar 2008. Berlin: de Gruyter (Juristische ZeitgeschichteAbt. 2, Forum juristische Zeitgeschichte, 19).

MURPHY, ANNIE; ROSA, PETER DE (1993): Annie und der Bischof. Die wahre Geschichte meiner heimlichen Liebe zum Bischof von Irland. Wien.

MURPHY, DETLEF (1982): Die Entwicklung der politischen Parteien in Irland. Opladen Leske & Budrich ((Sozialwissenschaftliche Studien, 19)).

MURPHY, DETLEF (1984): Von der Agrarkolonie zur Industriegesellschaft. Die langsame Modernisierung der politischen Kultur Irlands. In: Reichel, Peter (Hg.): Politische Kultur in der Europäischen Gemeinschaft. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (209), S. 194–219.

MURRAY, PATRICK (2000): Oracles of God. The Roman Catholic Church and Irish Politics. 1922-1937. Dublin.

MYTUM, HAROLD (1991): The Origins of early Christian Ireland. London.

NAMUTH, MICHAELA (1995): Brot und Spiele. In: Journalist, H. 7, S. 82f.

NAMUTH, MICHAELA (HG.) (1990): Modell Italien. Neues aus dem Land der Traditionen. Stuttgart.

NASSMACHER, HILTRUD (1997): Keine Erneuerung der Demokratie „von unten“. Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 29, S. 90–107.

NATALE, ANNA LUCIA (1996-1997): Das Rundfunksystem Italiens. In: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen. Hamburg, S. 122–128.

NATIONAL FORUM ON EUROPE (HG.) (2008): A summary guide to the Treaty of Lisbon (EU Reform Treaty). Dublin: Stationery Office.

NEDELMANN, BRIGITTA (1992): Italien in „kreativer Konfusion“. Zur Selbstreformierung einer reformbedürftigen Demokratie. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 3, S. 524–555.

NEUSCHÄFER, ANNE (2003): L' Italia si presenta - Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens. Bonn: Romanistischer Verl.

NEUSCHÄFER, ANNE; BAUM, RICHARD (HG.) (2003): L´Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens. Bonn: Romanistischer Verl.

NEWELL, JAMES L.; BULL, MARTIN J. (1993): The Italian Referenda of April 1993. Real Change at last. In: West European Politics, H. 4, S. 607–615.

NICLAUSS, KARLHEINZ (1997): Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 14, S. 3–12.

NICLAUSS, KARLHEINZ (2004): Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Stuttgart.

NIEDERMAYER, OSKAR (2001): Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Eine Einführung. Wiesbaden.

NIEDERMAYER, OSKAR (2008): Parteiensysteme. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 351–388.

NODARI, LEONARDO (1993): Nell'orizzonte del possibile. Le riforme istituzionali ed elettorali; i referendum e la questione morale; la riforma dei partiti e la democrazia compiuta. Terlizzi (Ba).

NOETZEL, THOMAS (2003): Geschichte Irlands. Vom Erstarken der englischen Herrschaft bis heute. Darmstadt: Primus-Verl. (Grundzüge).

NOHLEN, DIETER (2000): Wahlrecht und Parteiensystem. 3. Aufl. Opladen.

NOHLEN, DIETER (2009): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 6., überarb. und aktualisierte Aufl. Opladen: Budrich (UTB Politikwissenschaft, 1527).

NOHLEN, DIETER; SCHULTZE, RAINER-OLAF (HG.) (2005): A - M. Orig.-Ausg., 3., aktualisierte und erw. Aufl. München: Beck (Beck'sche Reihe, 1463).

NOHLEN, DIETER; SCHULTZE, RAINER-OLAF (HG.) (2005): N - Z. Orig.-Ausg., 3., aktualisierte und erw. Aufl. München: Beck (Beck'sche Reihe, 1464).

NOHLEN, DIETER; WALDMANN, PETER; ZIEMER, KLAUS (HG.) (1997): Die östlichen und südlichen Länder. Müchen: Beck (Lexikon der Politik, 4).

NORTON, PHILIP (1999): Putting Pressure on Parliaments. In: Norton, Philip (Hg.): Parliaments and Pressure Groups in Western Europe. London, S. 1–18.

NORTON, PHILIP (HG.) (1990): Parliaments in Western Europe. London.

NORTON, PHILIP (HG.) (1999): Parliaments and Pressure Groups in Western Europe. London.

NUGENT, BRIAN (2008): In Defence of Conspiracy Theories. With Examples from Irish and International History and Politics. Oldcastle.

NURMI, HANNU (1997): Referendum Design. An exercise in applied Social Choice Theory. In: Scandinavian Political Studies, Jg. 20, H. 1, S. 33–53.

O´DONNELL, GUILLERMO (1999): Horizontal Accountability in New Polyarchies. In: Schedler, Andreas Diamond Larry; Plattner, Mark (Hg.): Institutionalizing Accountability. Boulder, Colo., S. 29–51.

O´LEARY, CORNELIUS (1961): The Irish Republic and its Experiment with Proportional Representation. Notre Dame, IN.

O´LEARY, CORNELIUS (1979): Irish elections 1918-1977. Parties, voters and proportional representation. Dublin.

O´LEARY, CORNELIUS; HESKETH, TOM (1988): The Irish abortion and divorce referendum campaigns. In: Irish Political Studies, H. 3, S. 43–62.

O´LEARY, DANIEL (2009): Referendum in Irland. Wir sind das Volk! Herausgegeben von Café Babel.com Das Europamagazin. Online verfügbar unter http://www.cafebabel.de/article/31491/referendum-irland-demokratiefrage-wahl.html, zuletzt geprüft am 26.3.2011.

O´MAHONY, JANE (1998): The Irish Referendum Experience. In: Represantation, H. 35, S. 225–236.

O'CARROLL, J. P. (1991): Bishops. Knights - and Pawns. Traditional Thought and the Irish Abortion Referendum Debate of 1983. In: Irish Political Studies, H. 6, S. 53–71.

O'DONOGHUE, FERGUS (2011): Irland und die katholische Kirche. In: Stimmen der Zeit, H. 3, S. 159–168.

O'FLAHERTY, LIAM (1987): Zornige grüne Insel. Eine irische Saga. Zürich: Diogenes (Diogenes-Taschenbuch, 21330).

O'MAHONEY, PATRICK; DELANTY, GERARD (2002): Rethinking irish history. Nationalism, identity and ideology. New York.

O'MALLEY, EOIN; MARSH, MICHAEL (2003): Ireland. In: European Journal of Political Research, H. 42, S. 979–985.

Occhiocupo, Nicola (2010): Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto ‚genetico' dinamico e indissolubile. Milano: Giuffrè.

ÓCearúil, Micheál; ÓMurchú, Máirtín (Hg.) (1999): Bunreacht na hÉireann. A study of the Irish text. Baile Átha Cliath: Oifig an tSoláthair.

Offe, Claus (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main: Campus.

Office of the Minister for Equality and Law Reform (Hg.) (1995): Information Booklet on Irish Divorce Referendum. Dublin. Online verfügbar unter http://www.ucc.ie/law/irishlaw/constitution/divorce/divorce1.shtml, zuletzt geprüft am 21.3.2013.

Ohlemacher, Thomas (1993): Brücken der Mobilisierung. Soziale Relais und persönliche Netzwerke in Bürgerinitiativen gegen militärischen Tiefflug. Wiesbaden.

Olandini, Michael (2001): Transformation der Demokratie in Italien. Frankfurt a. M., Berlin, Bern: Peter Lang.

Oppermann, Thomas (2008): Die Europäische Union von Lissabon. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 473 ff.

Oram, Hugh (1993): Paper tigers. Stories of Irish newspapers by the people who make them. Belfast.

Orlandini, Michael (2001): Transformation der Demokratie in Italien. Frankfurt am Main: Lang.

Pace, Alessandro (1997): Il sistema televisivo italiano. In: Politica del diritto, H. 1, S. 97–124.

Pagotto, Cesare (2003): Tra omogeneitá e completezza del quesito ovvero l'insostenibile ruolo dei promotori del referendum abrogativo. Osservazione a C. Cost. 6 febbraio 2003. In: Giurisprudenza costituzionale, Jg. 42, H. 2, S. 1126–1138.

Pallaver, Günter (1995): L´unto del signore. Berlusconi, Forza Italia und das Volk. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3, S. 317–328.

Pallaver, Günter (1997): Der Winterkönig. Berlusconis Versuch, leadership auszuüben und der repräsentativen Demokratie eine plebiszitäre Krone aufzusetzen. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 4, S. 407–422.

Pallaver, Günter (2003): Eine „Zweite Republik". Verfassungsdiskussionen seit 1992. In: Rill, Bernd (Hg.): Italien im Aufbruch - eine Zwischenbilanz. München: Hanns Seidel Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen, S. 27–40.

Panebianco, Angelo (1978): L´ultimo referendum. In: Il Mulino, H. Juli-August, S. 566–573.

Pannella, Marco (1977): Perdere i referendum, un crimine di classe. In: Lotta continua, 8.4.1977.

Panunzio, Sergio P. (1992): Riforme costituzionali e referendum. In: Luciani, Massimo; Volpi, Mauro (Hg.): Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali. Rom, Bari, S. 77–121.

Paolucci, Caterina (1999): Forza Italia a livello locale: un marchio di franchising. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 29, H. 3, S. 481–516.

Papadopoulos, Yannis (1995): Democrazia e referendum. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 25, H. 2, S. 197–226.

Pappalardo, Adriano (2001): Il sistema politico fra bipolarismo e destrutturazione. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 31, H. 3, S. 561–600.

Pappi, Franz Urban; Riedel, Eibe; Thurner, Paul W, et al. (Hg.) (2004): Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen. Frankfurt: Campus-Verl. (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, 8).

Parisi, Arturo; Rossi, Maurizio (1978): Le relazioni elettori-partiti. In: Il Mulino, H. Juli-August, S. 503–547.

Pasquino, Gianfranco (1978): Con i partiti, oltre i partiti. In: Il Mulino, H. Juli-August, S. 548–565.

Pasquino, Gianfranco (1992): The electoral reform referendums. In: Italian Politics. A Review, H. 6, S. 9–24.

Pasquino, Gianfranco (1993): Le opportunitá della democrazia. In: Il Mulino, H. 2, S. 217–226.

Pasquino, Gianfranco (1994): Der unerwartete Machtwechsel. Die italienischen Wahlen vom März 1994 und ihre Folgen. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 3, S. 383–401.

Pasquino, Gianfranco (1995): Die Reform eines Wahlrechtssystems. Der Fall Italien. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, H. 35, S. 279–304.

Pasquino, Gianfranco (2002): Dall´Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano. Bologna.

Pasquino, Gianfranco (2007): Strumenti della democrazia. Bologna: Il Mulino (Prismi).

Pasquino, Gianfranco (Hg.) (1993): Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica. Bologna.

Pasquino, Gianfranco (Hg.) (1995): La politica italiana. Dizionario critico. 1945-1995. Rom, Bari.

PASQUINO, PASQUALE (2003): Ach, Berlusconi! Über italienische Zustände. In: Internationale Politik, Jg. 53, H. 8, S. 51–56.

PASQUINO, PASQUALE (2003): Separation of powers and the independence of judiciary. Die Teilung der Gewalten und die Unabhängigkeit der Justiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 9, S. 116–123.

PASSALACQUA, GIUSEPPE (1947): Il divorzio e la Chiesa. Neapel.

PATZELT, WERNER J. (2005): Wissenschaftstheoretische Fragen sozialwissenschaftlichen Vergleichens. In: Kropp, Sabine; Minkenberg, Michael (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 16–54.

PEARCE, ROBERT A. (1993): Abortion and the Right to Life under the Irish Constitution. In: Journal of Social Welfare & Family Law, Jg. 15, H. 6, S. 386–402.

PENNINGS, PAUL (2003): Beyond dichotomous explanations. Explaining constitutional control of the executive with fuzzy-sets. In: European Journal of Political Research, H. 42, S. 541–567.

PESCATORE, GABRIELE; FELICETTI, FRANCESCO; MARZIALE, GIUSEPPE (1984): Costituzione e leggi sul processo costituzionale e sui referendum. Annotate con la giurisprudenza della Corte Costituzione e delle magistrature superiori. Mailand: A. Giuffrè.

PETERSEN, JENS (1995): Quo vadis, Italia. Ein Staat in der Krise. München.

PETRILLO, PIER LUIGI (17.2.2011): L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione. Veranstaltung vom 17.2.2011. Rom. Veranstalter: Università Tor Vergata di Roma.

PEZZINI, BARBARA (1992): Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano. In: Diritto e societá, H. 3, S. 429–473.

PFEIFER, BRUNO (1999): Fernsehordnung in Italien. Status Quo und Reform. Berlin: Duncker & Humblot.

PICKEL, SUSANNE; PICKEL, GERT (HG.) (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden.

PINARDI, ROBERTO (2000): L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo. Milano: Giuffrè (Collana del Dipartimento di scienze giuridiche e della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia, nuova ser., 53).

PISSOWOTZKI, JÖRN (2003): Der Populist Silvio Berlusconi. In: Werz, Nikolaus (Hg.): Populismus. Populisten in Übersee und Europa. Opladen, S. 127–143.

PIZZORNO, ALESSANDRO (1997): Opposition in Italy. In: Government and Opposition, Jg. 32, H. 4, S. 647–656.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1970): Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere. In: Studi parlamentari e di politica costituzionale, H. 1, S. 24–29.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1978): Presupposti per una ricostruzione storica del referendum. I referendum „di stimolo“ e i „referendum di rottura“. In: Bettinelli, Ernesto; Boneschi, Luca (Hg.): Referendum, ordine pubblico, Costituzione. Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare liberale. Mailand, S. 157–166.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1978): Presupposti per una ricostruzione storica del referendum. I referendum „di stimolo“ e i referendum „di rottura“. Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare liberale. Unveröffentlichtes Manuskript, 1978, Mailand.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1985): L' organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale. Nuova ed., riv. e aggiornata. Torino: Einaudi (Piccola biblioteca Einaudi Scienze umane, 458).

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (1996): L'évolution récente du parlementarisme. Rapports général et nationaux = Developing trends of parliamentarism. The Hague: Kluwer.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO (2000): Le motivazioni della Corte Costituzionale sull´ammissibilitá dei referendum. In: Corriere giuridico, Jg. 17, H. 3, S. 285–288.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO; CAPOTORTI, FRANCESCO; STRÖMHOLM, STIG (1988): Law in the making. A comparative survey. Berlin: Springer (European Science Foundation research on the legislative process).

POLACZEK, DIETMAR (2003): Richterbestechung. Berlusconi und die Justiz. Cesare Previtis Verurteilung. In: FAZ, 2.5.2003, S. 33.

POMMEREHNE, WERNER W. (1978): Institutional Approaches to Public Expenditure. Empirical Evidence from Swiss Municipalities. In: Journal of Public Economics, H. 9, S. 255–280.

POSTERARO, PAOLO (2010): I peggiori anni della nostra vita. Da Craxi a Berlusconi. 1. ed. Roma: Newton Compton (Controcorrente, 74).

PRAUSER, STEFFEN (2011): Italien. ‚Resistenza' gegen Faschismus und Nationalsozialismus. 1943-1945. In: Ueberschär, Gerd R.; Steinkamp, Peter (Hg.): Handbuch zum Widerstand gegen Nationalsozialismus und Faschismus in Europa 1933/39 bis 1945. Berlin: de Gruyter, S. 21–30.

PRETI, LUIGI (2000): La crisi della giustizia in Italia. I casi Craxi, Andreotti, Berlusconi. Mailand.

PREUSS, ULRICH K. (1993): Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, H. 4, S. 131–138.

PROCACCI, GIULIANO (1989): Geschichte Italiens und der Italiener. Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. München: Beck (Beck'sche Sonderausgaben).

PROINSÉAS NÍ CHATHÁIN (HG.) (1987): Irland und die Christenheit. Stuttgart.

PROKOP, DIETER (HG.) (1985): Medienforschung. Konzerne, Macher, Kontrolleure. Frankfurt a. M..

PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, SUSAN C.; MANIN, BERNARD (HG.) (1999): Democracy, accountability, and representation. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in the theory of democracy).

PUPPIS, MANUEL (2010): Einführung in die Medienpolitik. 1. Aufl. Stuttgart: UTB GmbH (UTB M).

PUTNAM, ROBERT D.; LEONARDI, ROBERT; NANETTI, RAFFAELLA Y. (1994): Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. 5. print., 1. Princeton paperback print. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

QUINTO, DANILO (2013): Emma Bonino. Dagli aborti al Quirinale. Come si diventa un'icona laica della modernità e del potere. Verona: Fede & Cultura.

QVORTRUP, MADS (1996): Government by the people. A comparative study of referendums. Manchester, New York.

RADI, LUCIANO; QUAGLIARELLO, GAETANO (2005): La DC da De Gasperi a Fanfani. Catanzaro.

RAE, DOUGLAS W. (1967): The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven, London.

RAFALSKI, TRAUTE (2001): Italiens politische Landschaft im Umbruch auf dem Weg in die Zweite Republik. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 42, H. 1, S. 112–125.

RAFF, DIETHELM (2008): Das neutrale Irland verweigert sich der Europäischen Union. Das Volk stimmt gegen die Nizza-Verträge. Ein Kommentar aus der neutralen Schweiz. Online verfügbar unter http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/irland.html, zuletzt geprüft am 4.3.2008.

RAITH, WERNER (1994): Der Korruptionsschock. Demokratie zwischen Auflösung und Erneuerung. Das Beispiel Italien. Hamburg.

RAITH, WERNER (1994): Die stärkste Bastion der Demokratie. Italiens Justiz dominiert Legislative und Exekutive. In: Zibaldone, H. 11, S. 5–20.

RAMING, IDA (1997/1999): Stellung und Wertung der Frau im kanonischen Recht. In: Gerhard, Ute (Hg.): Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart. [Sonderausg.]. München: Beck, S. 698–712.

RASCHKE, JOACHIM; TILS, RALF (2007): Politische Strategie. Eine Grundlegung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

RASS, JENS (2000): Grundrechtschutz und Verfassungsgerichtsbarkeit in Irland unter besonderer Berücksichtigung der Einwirkungen des Europarechts. Osnabrück.

RATH, GABRIEL (2010): Jamaika in Europa: Irland. In: Forum - Das Wochenmagazin, 26.11.2010, zuletzt geprüft am 10.3.2013.

RAUEN, BIRGID (1985): Platz für zwei Networks. Medienkonzentration in Italien. In: Prokop, Dieter (Hg.): Medienforschung. Konzerne, Macher, Kontrolleure. Frankfurt a. M., S. 288–309.

RAUEN, BIRGID (1985): Vorläufige Genehmigung für Italiens Privatsender. In: Media Perspektiven, H. 4, S. 301–304.

RAUEN, BIRGID (1988): Italienische Presse 1978 bis 1988. In: Media Perspektiven, H. 11, S. 692–704.

RAUEN, BIRGID (1990): Italienische Kartellbildung von Medien und Industrie. In: Media Perspektiven, H. 3, S. 156–174.

RAUEN, BIRGID (1994): Berlusconi. Wahlkampf mit den eigenen Medien. Verquickung von Medienmacht und Politik. In: Media Perspektiven, H. 7, S. 349–361.

RAUEN, BIRGID (1994): Platz für zwei Networks. Medienkonzentration in Italien. In: Media Perspektiven, H. 3, S. 161–172.

RAUEN, BIRGID (1995): Rundfunkpolitik, Partei- und Konzerninteressen - ein italienisches Zusammenspiel. In: Media Perspektiven, H. 3, S. 115–127.

RAUEN, BIRGID (1998): Boulevard-TV auf italienisch. Eine private und politische Showbühne. In: Bayerische Landeszentrale für Neue Medien (Hg.): Vom Boulevard zum Trash-TV: Fernsehkultur im Wandel. Dokumentation vom BLM-Rundfunkkongress 1997. München, S. 64–75.

RAUEN, BIRGID (1999): Italien. Duopol RAI/Mediaset vor digitalen Herausforderungen. In: Media Perspektiven, H. 2, S. 82–88.

RAUEN, BIRGID (2003): Medien und Politik. In: Rill, Bernd (Hg.): Italien im Aufbruch - eine Zwischenbilanz. München: Hanns Seidel Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen, S. 123–134.

RAUSCH, HEINZ (HG.) (1969): Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt.

RAVE, KLAUS (1982): Die Entwicklung des irischen Verfassungsrechts. Kiel.

RAVERAIRA, MARGHERITA (1987): Referendum e istituzioni. In: Parlamento, H. 6-8, S. 19–20.

REBUFFA, GIORGIO (1995): La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia. Bologna.

REES, WILHELM (2007): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder. Wien: LIT-Verl. (Austria, 2).

REES, WILHELM (HG.) (2007): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder. Wien: LIT-Verl.

REICHEL, PETER (HG.) (1984): Politische Kultur in der Europäischen Gemeinschaft. Bonn (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, 209).

REIS, HANS (1984): Das Lebensrecht des ungeborenen Kindes als Verfassungsproblem. Tübingen: Mohr.

RENNER, JENS (1994): Der Fall Berlusconi. Göttingen.

RENNER, JENS (2002): Der neue Marsch auf Rom. Berlusconi und seine Vorläufer. Zürich.

RENSI, GIUSEPPE (1995): La democrazia diretta. Mailand.

RESCIGNO, UGO (1978): Referendum e istituzioni. In: Politica del diritto, H. 10, S. 605–627.

REUTTER, WERNER (HG.) (2012): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der EU. 2. Aufl. Opladen: VS Verl. für Sozialwiss.

RHODES, MARTIN (1997): Financing party politics in Italy. A case of systemic corruption. Special issue: Crisis and transition in Italian politics. In: West European Politics, Jg. 20, H. 1, S. 54–80.

RIDOLA, PAOLO (2001): Verfassungsrechtliche Probleme und politische Erfahrungen der unmittelbaren Demokratie in Italien. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR), H. 49, S. 369–386.

RIESCHER, GISELA; OBRECHT, MARCUS; HAAS, TOBIAS (HG.) (2011): Theorien der vergleichenden Regierungslehre. Eine Einführung. München: Oldenbourg (Sozialwissenschaften 10-2012).

RIESCHER, GISELA; RUSS, SABINE; HAAS, CHRISTOPH M. (HG.) (2010): Zweite Kammern. 2. Aufl. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag (Politikwissenschaften 8-2011).

RIKER, WILLIAM H. (1983): Liberalism against Populism. San Francisco.

RIKLIN, ALOIS (1989): Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 30, S. 420–442.

RILL, BERND (HG.) (2003): Italien im Aufbruch - eine Zwischenbilanz. München: Hanns Seidel Stiftung Akad. für Politik und Zeitgeschehen.

RITTERSPACH, THEO; GEIGER, WILLI (HG.) (1970): Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen.

RITTERSPRACH, THEO (1988): Die italienische Verfassung – nach vierzig Jahren. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR), H. 37, S. 65–85.

RIVOSECCHI, GUIDO (17.3.2006): I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta. Veranstaltung vom 17.3.2006, aus der Reihe ‚Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione'. Teramo. Veranstalter: Universitá degli Studi di Teramo.

RIZZO, GIOVANNI (2001): I referendum comunali. Origini. Fondamento normativo. Giudizio di ammissibilitá. Svolgimento ed effetti. Gorle (Bergamo).

RODOTÁ, CARLA (1999): Appunti per una discussione sulla Corte Costituzionale. Rom, Bari.

RODOTÀ, CARLA (1999): Storia della Corte Costituzionale. 1. ed. Roma: Laterza.

RODOTÁ, CARLA UND STEFANO (1978): Appunti per una discussione sulla Corte Costitutzionale. In: Politica del diritto, H. 5, S. 505–511.

RODOTÁ, CARLA UND STEFANO (1993): Appunti per una discussione sulla Corte Costitutionale. In: Il Mulino, H. 2, S. 217–226.

ROECKL-SCHMIDT, SABINE (1994): ‚Marriage breakdown'. Die Familienrechtsreform 1989 in der Republik Irland. Univ., Diss.--Zugl. München, 1994. München: VVF (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, 451).

ROEGELE, OTTO B. (1979): Massenmedien und Regierbarkeit. In: Hennis, Wilhelm; Kielmansegg, Peter Graf; Matz, Ulrich (Hg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Stuttgart (2), S. 177–210.

ROKKAN, STEIN (1970): Citizens elections parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development. Oslo.

ROMMELFANGER, ULRICH (1988): Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung. Berlin.

ROQUES, VALESKA V. (1994): Die Stunde der Leoparden. Wien, München.

ROSCHECK, JAN (2003): Enthaltung und Nichtbeteiligung bei staatlichen Wahlen und Abstimmungen. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, 912).

ROSEN, EDGAR R. (1964): Viktor Emanuel III. und die Innenpolitik des ersten Kabinetts Badoglio im Sommer 1943. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 12, H. 1, S. 44–85.

RÖTHEL, ANNE (HG.) (2013): Europäische Einflüsse auf den deutsch-italienischen Rechtsverkehr. Heidelberg, Hamburg: Müller (C. F. Müller Wissenschaft, 25).

ROTTE, RALPH (2007): Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung. (Springer-11776 /Dig. Serial]). Online verfügbar unter http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90412-2.

ROTTE, RALPH (2007): Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag fü Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]).

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (2008): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Bibliograph. erg. Ausg. 2003, [Nachdr.]. In: Brockard, Hans (Hg.) Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 1769).

ROWLEY, CHARLES KERSHAW; SCHNEIDER, FRIEDRICH (HG.) (2004): The encyclopedia of public choice. Dordrecht: Kluwer.

RUGGERI, GIOVANNI; GUARINO, MARIO (1987): Berlusconi. Inchiesta sul Signor TV. Rom.

RÜHL, MANFRED; STUIBER, HEINZ-WERNER; RONNEBERGER, FRANZ (HG.) (1983): Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung. Festschrift für Franz Ronneberger. Düsseldorf: Droste (Journalismus, N.F., 18).

RUPP, HANS–KARL; HECKER, WOLFGANG (HG.) (1997): Auf dem Weg zur Telekratie. Perspektiven der Mediengesellschaft. Konstanz.

RUSCONI, GIAN ENRICO (1994): Die italienische Resistenza auf dem Prüfstand. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 42, H. 3, S. 379–402.

RUSCONI, GIAN ENRICO (2002): Berlusconismo. Neuer Faschismus oder demokratischer Populismus. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 47, H. 8, S. 973–980.

RUSSELL, BERTRAND ARTHUR WILLIAM; HERMLIN, STEPHAN (2001): Macht. Hamburg: Europa-Verl.

RÜTHER, GÜNTHER (HG.) (1996): Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie. Eine Alternative. Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven. Baden-Baden.

RYAN, FERGUS (2008): Constitutional law. 2nd ed. Dublin: Thomson Round Hall (Nutshells).

SAAR, STEFAN CHR. (2002): Ehe - Scheidung - Wiederheirat. Zur Geschichte des Ehe- und des Ehescheidungsrechts im Frühmittelalter (6.-10. Jahrhundert). Univ., Habil.-Schr.--Münster (Westfalen), 1996. Münster u. a: LIT-Verl. (Ius vivens Abt. B, Rechtsgeschichtliche Abhandlungen, 6).

SABETTI, FILIPPO (2000): The search for good government. Understanding the paradox of Italian democracy. Montreal.

SAJE, ANDREJ (2003): La forma straordinaria e il ministro della celebrazione del matrimonio secondo il Codice latino e orientale. Pontificia Univ. Gregoriana, Diss.-Rom, 2003. Roma: Ed. Pontificia Univ. Gregoriana (Tesi gregoriana Serie diritto canonico, 61).

SALE, GIOVANNI (2003): Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. Santa Sede, cattolici italiani e referendum. Mailand.

SANDKÜHLER, HANS JÖRG (1996): Pluralität von Welten und Wahrheiten. In: Dialektik. Enzyklopädische Zeitschrift für Philosophie und Wissenschaften, H. 3, S. 23ff.

SANI, GIACOMO; LEGANNTE, GUIDO (2001): Il sistema elettorale resta cattivo,. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 31, H. 3, S. 471–480.

SANTARELLI, ENZO (HG.) (2006): Dalla Monarchia alla Repubblica. 1943-1946. La nascita della Costituzione italiana. Rom.

SANTONI, MICHELE; ZUCCHINI, FRANCESCO (2004): Does policy stability increase the Constitutional Court´s independence. The case of Italy during the First Republic (1956-1992). In: Public choice, H. 120, S. 439–461.

SANTONI, MICHELE; ZUCCHINI, FRANCESO (5.-6. Oktober): Veto Players e Corte Costituzionale. Il caso italiano. Veranstaltung vom 5.-6. Oktober, aus der Reihe 'XIII Conferenza SIEP „Stato o mercato? Intervento pubblico e architettura dei mercati"'. Pavia.

SARACENO, CHIARA; NALDINI, MANUELA (2007): Sociologia della famiglia. Nuova ed. Bologna: Il Mulino (Il mulino: Manuali: Sociologia).

SARCINELLI, ULRICH (HG.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen: Westdt. Verl.

SARTORI, GIOVANNI (1976): Parties and Party Systems. Cambridge.

SARTORI, GIOVANNI (1982): Il pluralismo polarizzato. Critiche e repliche. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 1, S. 3–44.

SARTORI, GIOVANNI (1992): Demokratietheorie. Darmstadt.

SAXER, ULRICH (1998): Mediengesellschaft. Verständnisse und Mißverständnisse. In: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen: Westdt. Verl., S. 52–73.

SCHÄFER, MARKUS (1998): Referendum, Wahlrechtsreformen und politische Akteure im Strukturwandel des italienischen Parteiensystems. Münster.

SCHARPF, FRITZ W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz.

SCHARPF, FRITZ W.; REISSERT, BERND; SCHNABEL, ET AL. (HG.) (1977): Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis. Berlin.

SCHATZ, HERIBERT JARREN OTFRIED; KNAUP, BETTINA (HG.) (1997): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft. Beiträge zur Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht. Opladen.

SCHEDLER, ANDREAS (1999): Conceptualizing Accountability. In: Schedler, Andreas (Hg.): The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publ.

SCHEDLER, ANDREAS (HG.) (1999): The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publ.

SCHEDLER, ANDREAS DIAMOND LARRY; PLATTNER, MARK (HG.) (1999): Institutionalizing Accountability. Boulder, Colorado.

SCHELLENBERG, MARTIN (1994): Pluralismus. Zu einem medienrechtlichen Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien. Vortrag anläßlich eines Mitarbeiterkolloquiums im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Jg. 119, H. 3, S. 427–449.

SCHEUNER, ULRICH (1970): Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: Ritterspach, Theo; Geiger, Willi (Hg.): Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen, S. 379ff.

SCHEUNER, ULRICH (1977): Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat. Die Eingrenzung der Macht in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Hannover.

SCHIEDER, THEODOR; ALBERTINI, RUDOLF VON (HG.) (1996): Handbuch der europäischen Geschichte. 3. Aufl. Stuttgart: Klett (Bd. 7).

SCHIEDER, WOLFGANG (2000): Italien im 19. und 20. Jahrhundert – ein „Sonderweg“. Göttingen.

SCHILD, WOLFGANG; WETH, STEPHAN; SCHILD-WETH (2005): Beiträge zum Europäischen Gerichtsverfassungsrecht. 1. Aufl. Saarbrücken: Verl. Alma Mater (Saarbrücker Schriften zu Recht und Praxis, 1).

SCHILLER, DIETMAR (2001): Parlamente und Fernsehen. Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Irland und die USA im Vergleich. In: Knieper, Thomas (Hg.): Kommunikation visuell. Das Bild als Forschungsgegenstand. Grundlagen und Perspektiven. Köln .

SCHILLER, DIETMAR (2002): Parlamente: nur selten im Fokus der Kamera. Die parlamentarische Arbeit in der Berichterstattung des Fernsehens. Mediendemokratie – Mediokratie. In: Sozialwissenschaftliche Informationen. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Jg. 31, H. 3, S. 46–56.

SCHILLER, THEO (1991): Machtprobleme in einigen Ansätzen der neueren Demokratietheorie. In: Greven, Michael Th (Hg.): Macht in der Demokratie. Baden-Baden, S. 141–174.

SCHILLER, THEO (1999): Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie. In: Berg-Schlosser, Dirk; Giegel, Hans-Joachim (Hg.): Perspektiven der Demokratie. Frankfurt a. M., S. 28–56.

SCHILLER, THEO (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt: Campus-Verl. (Campus Studium).

SCHILLER, THEO; MITTENDORF, VOLKER (HG.) (2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl.

SCHLITTER, HORST (1977): Italien. Industriestaat und Entwicklungsland. Hannover: Fackelträger-Verl. (Edition Zeitgeschehen).

SCHLITTER, HORST (1993): Religion in Italien. Darstellung und Daten zu Geschichte und Gegenwart. Gütersloh.

SCHMIDT, MANFRED G. (1997): Demokratietheorien. Eine Einführung. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich (Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, 1887).

SCHMIDT, MANFRED G. (2003): Kontinuität und Wandel in der Sozialpolitik. Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Der Sozialstaat in der Diskussion, Sonderheft Nr. 4, S. 1–13.

SCHMIDT, MANFRED G. (2008): Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Lizenzausg., [Nachdr.]. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 600).

SCHMIDT, MANFRED G. (2008): Demokratietheorien. Eine Einführung. 4., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS-Verl. für Sozialwiss.

SCHMITT, KARL (HG.) (2003): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), 20).

SCHMITTER, PHILIPPE (1999): The Limits of Horizontal Accountability. In: Schedler, Andreas (Hg.): The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publ. .

SCHNEIDER-WILKES, RAINER (HG.) (1997): Demokratie in Gefahr. Zum Zustand der deutschen Republik. Münster.

SCHNEIDER, RUTH (1999): Schulpolitik in Italien. Bestandsaufnahme, Hintergründe und Analysen. Dissertation. Betreut von Prof. Dr. Th. Hanf und Prof. Dr. J. Rösel. Freiburg im Breisgau. Albert-Ludwigs-Universität, Philosophische Fakultät. Online verfügbar unter http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/200/pdf/Schneider.pdf, zuletzt geprüft am 16.4.2011.

SCHÖPFER, TINA (2002): Politische Show in Italien. Die Selbstdarsteller Umberto Bossi und Silvio Berlusconi. Eine vergleichende Analyse. Stuttgart.

SCHÖPSDAU, WALTER (1995): Konfessionsverschiedene Ehe. Ein Handbuch ; Kommentar und Dokumente zu Seelsorge, Theologie und Recht der Kirchen. 3., völlig neu bearb. Aufl. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (Bensheimer Hefte, H. 61).

SCHREIBER, GERHARD (1990): Die italienischen Militärinternierten im deutschen Machtbereich 1943-1945. Verraten, verachtet, vergessen. Oldenbourg.

SCHRENK, KLEMENS H.; SOLDNER, MARKUS; ISMAYR, WOLFGANG (HG.) (2010): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

SCHÜSSLER, WERNER; STURM, ERDMANN (HG.) (2005): Macht und Gewalt. Annäherungen im Horizont des Denkens von Paul Tillich. Münster.

SCHÜTT-WETSCHKY, EBERHARD (2000): Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 28, S. 5–12.

SCHÜTTEMEYER, SUZANNE S.; SIEFKEN, SVEN T. (2008): Parlamente in der EU. Gesetzgebung und Repräsentation. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 482–513.

SCHÜTTEMEYER, SUZANNE S.; STURM, ROLAND (1992): Wozu Zweite Kammern. Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 3, S. 517–536.

SCHWARZ-LIEBERMANN WAHLENDORF, HANS ALBRECHT VON (1958): Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer. Tübingen.

SCHWARZMEIER, MANFRED (2001): Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

SCIASCIA, GAETANO (1967): Die Entwicklung der italienischen Verfassung 1959-1966. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, S. 207–249.

SCIRÈ, GIAMBATTISTA (2005): La democrazia alla prova. Cattolici e laici nell'Italia repubblicana degli anni Cinquanta e Sessanta. 1. ed. Roma: Carocci (Studi storici Carocci, 79).

SCIRÉ, GIAMBATTISTA (2007): Il divorzio in Italia. Partiti, Chiesa, societá civile dalla legge al referendum (1965-1974). Mailand.

SCIRÈ, GIAMBATTISTA (2008): L'aborto in Italia. Storia di una legge. Milano: B. Mondadori (Sintesi).

SEBALDT, MARTIN; STRASSNER, ALEXANDER (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.

SEGATTI, PAOLO (1999): Quando un referendum fallisce. In: Il Mulino, Jg. 48, H. 383, S. 453–460.

SEILER, HANSJÖRG (1994): Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung. Bern: Stämpfli.

SEISSELBERG, JÖRG (1991): Republik Italien. In: Steffani, Winfried (Hg.): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen, S. 243–265.

SEISSELBERG, JÖRG (1993): Die „blockierte Demokratie“ bewegt sich. Veränderungen im politischen System Italiens. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 3, S. 496–519.

SEISSELBERG, JÖRG (1995): Berlusconis Forza Italia. Wahlerfolg einer Persönlichkeitspartei (1994). In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1, S. 204–231.

SEITZ, MARTINA (1997): Italien zwischen Zentralismus und Föderalismus. Dezentralisierung und Nord-Süd-Konflikt. Wiesbaden.

SENSINI, ALBERTO (1993): Prima o Seconda repubblica. Neapel.

SERIO, ORTINO (1994): Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana. Turin.

SETÄLÄ, MAIJA (1999): Referendums in Western Europe. A wave of Direct Democracy. In: Scandinavian Political Studies, Jg. 22, H. 4, S. 327–341.

SEVERGNINI, BEPPE (1993): Italiani con la valigia. Mailand.

SEVERGNINI, BEPPE (2011): Überleben mit Berlusconi. München: Blessing Karl.

SEYMOUR, MARK (2006): Debating Divorce in Italy. Marriage and the Making of Modern Italians. 1860-1974. New York.

SHAPIRO, MARTIN M. (1981): Courts, a comparative and political analysis. Chicago: University of Chicago Press.

SHAPIRO, MARTIN M. (1988): Who guards the guardians. Judicial control of administration. Athens: Univ. of Georgia Press (The Richard B. Russell lectures, 6).

SHIKANO, SUSUMU; BRÄUNINGER, THOMAS; BEHNKE, JOACHIM (HG.) (2009): Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Schwerpunkt Theorien der Verfassungsreform. Wiesbaden.

SICA, JVAN (2006): Il Berlusconi come oggetto di consumo. Decostruzione della politica e neo-televisione. Trieste: Asterios.

SIEBERT, FRED S.; PETERSON, THEODORE; SCHRAMM, WILBUR (1984): Four theories of the press. The authoritarian, libertarian, social responsibility and Soviet communist concepts of what the press should be and do. Urbana: Univ. of Illinois Pr.

SINNOTT, RICHARD (1995): Irish Voters decide: Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918. Manchester: Manchester University Press.

SINNOTT, RICHARD (2002): Cleavages, parties and referendums. Relationships between representative and direct democracy. In: European Journal of Political Research, H. 41, S. 811–826.

SINNOTT, RICHARD; BIKNIK, JOHAN A.; O´ROURKE, KEVIN; MCBRIDE, JAMES (2010): Attitudes and Behaviour in the Referendum on the Treaty of Lisbon. Report prepared for the Department of Foreign Affairs. Geary Institute and School of Politics and International Relations, University College Dublin. Dublin.

SMEND, RUDOLF (1994): Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. 3., wiederum erw. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.

SMITH, DANIEL A. (1998): Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy. London, New York.

SMITH, GORDON (1975): The Referendum and Political Change. In: Government and Opposition, Jg. 10, H. 3, S. 294–305.

SMITH, GORDON (1976): The functional properties of the referendum. In: European Journal of Political Research, H. 1, S. 1–23.

SOMMER, MICHAEL (2002): Im Süden nichts Neues. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 43, H. 1, S. 112–141.

SOTSCHECK, RALF (2003): Gebrauchsanweisung für Irland. Überarb. Neuausg. München: Piper (Serie Piper, 7514).

SOWADNIG, INA (1997): Unterstützung der Demokratie in Italien und Deutschland. Frankfurt a. M., Berlin, Bern.

SPAGNOLO, GIANFRANCO (2003): Der Fall Andreotti. Ein politischer Prozess oder ein Prozess gegen einen Politiker. In: Neuschäfer, Anne; Baum, Richard (Hg.): L´Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens. Bonn, S. 113–130.

SPINOZA, BARUCH (1882): Opera. Tractatus theologico-politicus [1670]. Vloten, J. v.; Land, J. P. N. (Hg.). Den Haag.

SPREE, REINHARD (2007): Eine bürgerliche Karriere im deutschen Kaiserreich. Der Aufstieg des Advokaten Dr. jur. Hermann Ritter von Pemsel in Wirtschaftselite und Adel Bayerns. Aachen: Shaker (Berichte aus der Geschichtswissenschaft).

SPRENG, JENNIFER E. (2004): Abortion and divorce law in Ireland. Jefferson, N.C., London: Mc Farland.

SPRENGER, BIRTE (2005): Die Rolle der Landwirtschaft im Konzept der Eigenständigen Regionalentwicklung. Geographisch untersucht am Beispiel der Region „West“ Irlands. Betreut von Prof. Dr. Dr. h. c. Wichard Woyke. Münster. Westfälischen Wilhelms-Universität.

STEFFANI, WINFRIED (1997): Gewaltenteilung und Parteien im Wandel. Opladen, Wiesbaden.

STEFFANI, WINFRIED (HG.) (1991): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen.

STEHLE, HANSJAKOB (1988): Italien zwischen Parteien- und Regierungskrisen. In: Europa-Archiv, Jg. 43, H. 3, S. 67–74.

STEIN, TINE (1998): Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums. Zur ökologischen Kritik und Reform des demokratischen Verfassungsstaates. Opladen: Westdt. Verl.

STEINMO, SVEN (HG.) (2002): Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis. Reprinted. - transferred to digit. print. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in comparative politics).

STERNBERGER, DOLF; VOGEL, BERNHARD (HG.) (1969): Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Europa. Unter Mitarbeit von Dieter Nohlen. Berlin: Walter de Gruyter & Co. (1, Zweiter Halbband).

STOIBER, MICHAEL (2007): Gewaltenteilung und Vetospieler – zwei Seiten derselben Medaille. In: Kropp, Sabine; Lauth, Hans-Joachim; Kropp-Lauth (Hg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der ‚horizontal accountability' im interregionalen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 122–141.

STOIBER, MICHAEL (2007): Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), Jg. 17, H. 1, S. 21–41.

STOIBER, MICHAEL; THURNER, PAUL W. (2000): Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge. Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes. Herausgegeben von DFG-Forschergruppe ‚Institutionalisierung Internationaler Verhandlungssysteme'. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). (IINS Research Paper, 6).

STOIBER, MICHAEL; THURNER, PAUL W. (2004): Die Ratifikation intergouvernementaler Verträge. Konstitutionelle Erfordernisse und akteursspezifische Agendakontrolle. In: Pappi, Franz Urban; Riedel, Eibe; Thurner, Paul W; Vaubel, Roland (Hg.): Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen. Frankfurt: Campus-Verl. (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, 8), S. 173–204.

STOIBER, MICHAEL; THURNER, PAUL W. (HG.) (2000): Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge. Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes. Mannheim (Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 27).

STORCHI, MASSIMO (11.6.2001): Der Widerstand in Italien. Zwischen Tradition und Konflikt (1946 - 1994). Vortrag zur Ausstellungseröffnung ‚Partigiani'. Veranstaltung vom 11.6.2001. Freiburg im Breisgau. Online verfügbar unter http://www.broschuere.resistenza.de/nachkrieg/d_storchi.htm, zuletzt geprüft am 19.1.2013.

STOY-SCHNELL, UTA (1998): Das Bundesverfassungsgericht und die Corte Costituzionale. Ein Vergleich der Verfassungsgerichtbarkeiten in Deutschland und Italien. Frankfurt am Main.

STRASSNER, ALEXANDER (2006): Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 15-16, S. 10–17.

STRENSKE, BETTINA (1993): Rundfunk und Parteien in Italien. Münster: LIT-Verl. (Beiträge zur Kommunikation in Politik und Gesellschaft, 2).

STROHMEIER, GERD (2005): Vetospieler. Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden.

STRØM, KAARE (2000): Delegation and Accountability in parliamentary democracies. In: European Journal of Political Research, H. 37, S. 261–289.

SÜDTIROLER GESELLSCHAFT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT (HG.) (2010): Politika. Bozen.

SUKSI, MARKKU (1993): Bringing in the people. A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Dordrecht, Boston, London.

SUPREME COURT: Urteil vom 12. Juni 1996, Aktenzeichen Hanafin v. Minister for the Environment [1996] IESC 6; [1996] 2 ILRM 61.

SUPREME COURT: Urteil vom 26.1.2000, Aktenzeichen IESC 44.

SUROWIECKI, JAMES (2005): Die Weisheit der Vielen. Warum Gruppen klüger sind als Einzelne und wie wir das kollektive Wissen für unser wirtschaftliches, soziales und politisches Handeln nützen können. 2. Aufl. München: Bertelsmann.

SUROWIECKI, JAMES (2005): The wisdom of crowds. 1. ed. New York, NY: Anchor Books.

TACCHI, PAOLA (1996): La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia. Mailand.

TAMBURRANO, GIUSEPPE (HG.) (1998): Pietro Nenni e Aldo Moro. Carteggio 1960-1978. Florenz: La Nuova Italia.

TARCHI, MARCO (2003): L´Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi. Bologna.

TARELLO, GIOVANNI (1978): Tecniche interpretative e referendum popolare. In: Politica del diritto, H. 10, S. 585–603.

TEBALDI, MAURO (2005): Il presidente della Repubblica. Bologna.

TEMPESTINI, ATTILIO (1994): Le forche caudine del referendum. La Corte Costituzionale. In: Caciagli, Mario; Uleri, PierVincenzo (Hg.): Democrazie e Referendum. Rom, Bari: Laterza, S. 316–330.

TENSCHER, JENS (2008): Massenmedien und politische Kommunikation in den Ländern der Europäischen Union. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]), S. 412–447.

TERRACINI, UMBERTO (1967): Come nacque la Costituzione. Rom.

THAYSEN, UWE; STEFFANI, WINFRIED; BERGMANN, KRISTIN (1995): Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente. Sonderband. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1.

THE CONSTITUTION REVIEW GROUP (CRG) (1996): Report of the Constitution Review Group. Dublin.

THOMAS, JOHANNES (1994): Fragezeichen in Italien. In: Die politische Meinung, H. 1, S. 11–21.

THOMASS, BARBARA (2007): Mediensysteme im internationalen Vergleich. 1. Aufl. Konstanz: UVK-Verl.-Ges. (UTBMedien- und Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie, 2831).

TICKELL, ADAM JOHN PETER; MUSSON, STEVEN (4.-7.4.2005): The North East region referendum campaign 2004. Issues and turning points. Paper prepared for the 2005 PSA conference, University of Leeds. Unveröffentlichtes Manuskript, 4.-7.4.2005, Leeds.

TIEGER, MANFRED P. (1991): Irland. Die grüne Insel mit praktischen Hinweisen für Touristen und ‚Auswanderer'. Orig.-Ausg., 2., überarb. Aufl. München: Beck (Beck'sche Reihe Aktuelle Länderkunden, 801).

TIERNAN, LIAM: The Lisbon Treaty Song. Easy Come, So Easy Go.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1969): Der alte Staat und die Revolution. Mayer, Jacob Peter (Hg.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

TOMASI DI LAMPEDUSA, GIUSEPPE (1958): Il Gattopardo. Mailand.

TOMEI, ROBERTO; BARBERA, AUGUSTO; MORRONE, ANDREA (2003): Recensioni. La repubblica dei referendum. In: Nuovi studi politici, H. 4, S. 133ff.

TOMMASI, ALBERTO (2003): Tagespresse in Italien. In: Neuschäfer, Anne; Baum, Richard (Hg.): L'Italia si presenta. Italien stellt sich vor. Landes- und kulturkundliche Aspekte des gegenwärtigen Italiens. Bonn, S. 130–157.

TORNIELLI, ANDREA (2011): La fragile concordia. Stato e cattolici in centocinquant'anni di storia italiana. Mailand: BUR, biblioteca dello spirito cristiano.

TRANFAGLIA, NICOLA (1990): Die Verteilung der Medienmacht. Medienlandschaft und politische Systeme in Italien. In: Namuth, Michaela (Hg.): Modell Italien. Neues aus dem Land der Traditionen. Stuttgart, S. 67–80.

TRANFAGLIA, NICOLA (2001): Mafia, politica e affari. 1943-2000. 2. Aufl. Rom, Bari.

TRAUTMANN, GÜNTER (1984): Italien. Eine Gesellschaft mit gespaltener politischer Kultur. In: Reichel, Peter (Hg.): Politische Kultur in der Europäischen Gemeinschaft. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn (209), S. 220-260.

TRAUTMANN, GÜNTER (1987): Die schwierige Stabilisierung des christdemokratischen Machtsystems in Italien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 4, S. 585–605.

TRAUTMANN, GÜNTER (1988): Stabilität durch Wandel. Die politische Kultur und das Parteiensystem Italiens. In: Bretling, Rupert; Gellner Winand (Hg.): Machiavellismus. Parteien und Wahlen. Medien und Politik. Gerungen (Politische Studien, Zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Erwin Faul), S. 118–129.

TRAUTMANN, GÜNTER (1994): Die italienische Politik nach dem Wahlsieg Berlusconis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 34, S. 10–19.

TRAUTMANN, GÜNTER (1997): Das politische System Italiens. In: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, S. 509–547.

TRAUTMANN, GÜNTER (1999): Das politische System Italiens. In: Ismayr, Wolfgang; Groß, Hermann (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 2., aktualisierte Aufl. Opladen: Leske + Budrich (UTB für WissenschaftPolitikwissenschaft, 8099), S. 519–562.

TRESOLDI, SILVIA (1995): Alcuni istituti di partecipazione nell'ordinamento italiano e tedesco. Diplomarbeit (Laurea). Mailand.

TROITZSCH, KLAUS G. (1979): Volksbegehren und Volksentscheid. Eine vergleichende Analyse direktdemokratischer Verfassungsinstitutionen unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. Meisenheim am Glan.

TRUMAN, DAVID B. (1971 (1951)): The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. New York, NY.

TSEBELIS, GEORGE (1995): Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Multipartism. In: British Journal of Political Science, Jg. 25, H. 3, S. 289–325.

TSEBELIS, GEORGE (2002): Veto players. How political institutions work. New York, NY: Russell Sage Foundation [u.a.].

TSEBELIS, GEORGE (2004): Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche. Bologna.

TSEBELIS, GEORGE; MONEY, JEANNETTE (2003): Bicameralism. [Repr.]. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Political economy of institutions and decisions).

TUCHOLSKY, KURT (2008): Lerne lachen ohne zu weinen. In: Böthig, Peter (Hg.); Hildesheim: Olms (Bibliothek verbrannter Bücher).

UEBERSCHÄR, GERD R.; STEINKAMP, PETER (HG.) (2011): Handbuch zum Widerstand gegen Nationalsozialismus und Faschismus in Europa 1933/39 bis 1945. Berlin: de Gruyter.

UERTZ, RUDOLF (2005): Katholizismus und Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. 7, S. 15–22.

UESSLER, ROLF (1994): Italien unter Berlusconi. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH), H. 7, S. 583–586.

UESSLER, ROLF (1995): Wildwest ohne Sheriff. Italien nach dem Referendum. In: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH), H. 8, S. 683–686.

ULERI, PIERVINCENZO (1981): Le forme di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l´analisi comparata. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 27, H. 1, S. 47–90.

ULERI, PIERVINCENZO (1985): Le forme di consultazione popolare nelle democrazie. Una tipologia. In: Rivista italiana di scienza politica, H. 8, S. 205–254.

ULERI, PIERVINCENZO (1985): The deliberative initiative of June 1985 in Italy. In: Electoral Studies, H. 4, S. 271–277.

ULERI, PIERVINCENZO (1996): Italy. Referendums and Initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime. In: Gallagher, Michael; Uleri, PierVincenzo (Hg.): The Referendum Experience in Europe. London, S. 106–125.

ULERI, PIERVINCENZO (1997): Europe et „référendum européen“. Entre réalité et idéaux. Pour une théorie de la génese du phénomène référendaire. In: Auer, Andreas; Flauss, Jean-Francois (Hg.): Le référendum européen. Actes du colloque international de Strasbourg 21-22 fevrier, Bruxelles 1997. Brüssel, S. 181–249.

ULERI, PIERVINCENZO (2002): On Referendum voting in Italy: Yes, No or Non-Vote. How Italian Parties Learned to control Referenda. In: European Journal of Political Research, H. 41, S. 863–883.

ULERI, PIERVINCENZO (2002): Referendum: tra liberalismo e democrazia. Asserzioni di valore e osservazioni empiriche. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 32, H. 2, S. 195–238.

ULERI, PIERVINCENZO (2003): Referendum e Democrazia. Una prospettiva comparata. Bologna.

ULLRICH, HARTMUT (HG.) (2001): Verfassungsgebung, partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II Weltkrieges bis heute. Frankfurt a. M., Berlin, Bern.

URBAT, JENS (2007): Rechtspopulisten an der Macht. Silvio Berlusconis Forza Italia im neuen italienischen Parteiensystem. Univ., Diss.--Hamburg, 2006. Hamburg: Lit (Politikwissenschaft, 141).

URSPRUNG, TOBIAS (1984): Propaganda, Interessengruppen und Direkte Demokratie. Heidelberg.

VACCARINO, GIORGIO (1973): Die Wiederherstellung der Demokratie in Italien (1943-1948). In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 21, H. 3, S. 285–324.

VAN STRIEN-RENEY, CANDELARIA (2000): Übertragungen zu Referenden. In: IRIS - Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, H. 2, S. 7, zuerst veröffentlicht: http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/2/article11.de.html, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

VANHANEN, TATU (2003): Democratization. A comparative analysis of 170 countries. London, New York.

VASSALLO, SALVATORE (2003): Osservatorio italiano. Il referendum e i paradossi del quorum. In: Il Mulino, H. 410, S. 1040–1049.

VELTRI, ELIO (2001): L´odore dei soldi. Origini e misteri delle fortune di Silvio Berlusconi. Rom.

VELTRI, ELIO (2001): Referendum. Istruzioni per l´uso. In: MicroMega, H. 4, S. 89–96.

VIELER, ALEXANDER (1986): Interessen, Gruppen und Demokratie. Eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluß von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Tübingen.

VIGILI, DIANA DE (2000): La battaglia sul divorzio. Dalla Costituente al referendum. Mailand.

VILE, MAURICE J. C. (1967): Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford.

VISSER, JELLE (2006): Union membership statistics in 24 countries. An analysis of ‚adjusted' union membership data in 24 countries yields past and present union density rates; the data provide explanatory factors for the differences and trends in unionization. In: Monthly Labor Review, Jg. 129, H. 1.

VITZ, ANETTE (1996): Mehr Demokratie: Ergänzung oder Irrweg. Eine Untersuchung über den Einfluß direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten auf Politik und Politikverdrossenheit. Magister Arbeit. Tübingen. Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

VOGEL, BERNHARD; NOHLEN, DIETER; SCHULTZE, RAINER-OLAF (1971): Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente 1848 - 1970. Berlin: de Gruyter.

VOLCANSEK, MARY L. (2000): Constitutional politics in Italy. The Constitutional Court. London.

VOLCANSEK, MARY L. (2001): Constitutional Courts as veto players. Divorce and decrees in Italy. In: European Journal of Political Research, H. 39, S. 347–372.

VOLPI, MAURO (1992): Una „storia infinita“. L´ influenza die referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale. In: Politica del diritto, H. 2, S. 233–252.

VORLÄNDER, HANS (2004): Demokratie. In: Informationen zur politischen Bildung. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), H. 284.

VOSSKAMP, UTE (2001): Instabilität und Regierbarkeit. Eine Analyse der italienischen Verfassung. Frankfurt am Main: Lang.

VREESE, CLAES H. DE; SEMETKO, HOLLI A. (2004): Political Campaigning in Referendums. Framing the referendum issue. London, New York.

WAGSCHAL, UWE (1999): Statistik für Politikwissenschaftler. München, Wien.

WALKER, MARK CLARENCE (2003): The strategic use of referendums. Power, Legitimacy and Democracy. New York.

WALLISCH, STEFAN (1997): Aufstieg und Fall der Telekratie. Silvio Berlusconi, Romano Prodi und die Politik im Fernsehzeitalter. Wien, Köln, Weimar.

WARD, ALAN J. (1996/97): The Constitution Review Group and the ‚Exekutive State' in Ireland. In: Administration, Jg. 44, H. 4, S. 42–63.

WEAVER, R. KENT; ROCKMAN, BERT A. (HG.) (1993): Do institutions matter. Government capabilities in the United States and abroad. Washington, DC: Brookings Inst.

WEBER, MAX (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe. 5. Aufl. Tübingen.

WEBER, MAX (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. Aufl. Winckelmann, Johannes (Hg.). Tübingen.

WEBER, MAX (1993): Politik als Beruf. Stuttgart: Reclam (Universal-Bibliothek, 8833).

WEBER, PETER (1992): Seconda Repubblica. Italien vor einschneidenden politischen Veränderungen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1, S. 95–109.

WEBER, PETER (1993): Der lange Weg zur Verfassungsreform in Italien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 3, S. 474–495.

WEBER, PETER (1994): Wege aus der Krise. Wahlreform und Referendum in Italien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. B 34, S. 20–27.

WEBER, PETER (1995): Italiens demokratische Erneuerung. Anpassungsprobleme einer „schwierigen“ Demokratie (1989-1994). In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), H. 1, S. 178–203.

WEBER, PETER (1997): Die neue Ära der italienischen Mehrheitsdemokratie. Fragile Stabilität bei fortdauernder Parteienzersplitterung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 28, H. 1, S. 85–116.

WEBER, PETER (26. Juni 1998): Ein marodes Parteiensystem erringt wieder einen Pyrrhussieg. In: Das Parlament, 26. Juni 1998.

WEBER, PETER (27. Juni 1997): Die Gespenster der Vergangenheit. In: Das Parlament, 27. Juni 1997.

WEBER, WERNER (1969): Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem. In: Rausch, Heinz (Hg.): Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt, S. 185–209.

WEINBERGER, WALTER (2007): Republik Irland. In: Rees, Wilhelm (Hg.): Katholische Kirche im neuen Europa. Religionsunterricht, Finanzierung und Ehe in kirchlichem und staatlichem Recht mit einem Ausblick auf zwei afrikanische Länder. Wien: LIT-Verl., S. 284.

WEISS, MICHAEL (2010): Die direkte Demokratie. [wie wir uns in die Politik einmischen können]. 1. Aufl. Wien: Holzhausen (1 x 1 der Politik, 6).

WERZ, NIKOLAUS (HG.) (2003): Populismus. Populisten in Übersee und Europa. Opladen.

WESTERMANN, SABINE (2000): Lloyd George und die irische Frage, 1880 - 1922. Liberaler Politiker im Übergang vom 19. bis zum 20. Jahrhundert. Univ., Diss--Göttingen, 1998. Hamburg: Lit (British studies, 2).

WHELAN, NOEL (2000): Politics, elections and the law. Dublin: Blackhall.

WHITE, MARTIN (2004): The Greenshirts. Fascism in Irish Free State. 1935-1945. Unveröffentlichtes Manuskript, 2004, London.

WIEFELSPÜTZ, DIETER (1997): Prioritäten parlamentarischer Kontrolle. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 28, H. 4, S. 713–717.

WIENHOLD, ELENA (1997): Zur Verquickung von Macht und Medien in Italien. In: Schatz, Heribert Jarren Otfried; Knaup, Bettina (Hg.): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft. Beiträge zur Neubestimmung des Verhältnisses von politischer und medialer Macht. Opladen.

WIESER, THEODOR; SPOTTS FREDERIC (1988): Der Fall Italien. Dauerkrise einer schwierigen Demokratie. 2. Aufl. München.

WINTER, THOMAS VON; MITTENDORF, VOLKER (HG.) (2008): Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Festschrift für Theo Schiller. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer-11776 /Dig. Serial]).

WINTER, THOMAS; WILLEMS, ULRICH (2007): Interessenverbände in Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

WITTMANN, WALTER (2001): Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung. Frauenfeld, Stuttgart, Wien.

WOLF, KLAUS DIETER (2007): Staat und Gesellschaft - fähig zur Reform. 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

WOLLER, HANS (2009): Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien 1943 bis 1948. München: Oldenbourg (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 38).

WOLLER, HANS (2010): Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert. München: Beck (Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert).

WOLLER, HANS (2011): Geschichte Italiens im 20. Jahrhundert. Lizenzausg. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 1180).

WOOD, KIERON; O'SHEA, PAUL (2003): Divorce in Ireland. Marital breakdown, answers and alternatives. New ed. Dublin: First Law.

ZANON, NICOLÓ (1990): Corte Costituzionale. Procedimento di riferimento, rilevanza della volontá dei promotori e oggetto nel conflitto di attribuzione in una vicenda problematica. In: Quaderni costituzionali, H. 3, S. 508–522.

ZELLER, KARL (1997): Die Reform der italienischen Verfassung. Wird Italien ein Bundesstaat? Aktuelle Tendenzen und Entwicklungen. In: Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik, S. 66–78.

ZIMMERMANN, JOSEPH-FRANCIS (2001): The referendum. The people decide public policy. Westport.

ZIPPELIUS, REINHOLD (1985): Allgemeine Staatslehre. 9. Aufl. München.

ZIPPELIUS, REINHOLD (HG.) (1997): Problemfelder der Machtkontrolle. Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu. 2. Aufl. Berlin (Vorträge und Diskussionsbeiträge der 57. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1989 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer).

ZUCCHINI, FRANCESCO (2001): Veto players e integrazione fra esecutivo e legislativo. Il caso italiano. In: Rivista italiana di scienza politica, Jg. 31, H. 1, S. 109–137.

ZÜRRER, WERNER (1995): Wahlen. In: Weltgeschehen, H. 3, S. 423–479.

# Quellen

AHLSTROM, DICK (2011): Formation of Government. The Cabinet. In: Irish Times, 10.3.2011, S. 14. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/focus/2011/cabinet/index.pdf, zuletzt geprüft am 19.4.2012.

AJELLO, NELLO (1967): Chi vuole il divorzio. In: L'Espresso, 26.11.1967. Online verfügbar unter http://temi.repubblica.it/espresso-il68/1967/11/26/chi-vuole-il-divorzio/?h=1, zuletzt geprüft am 22.11.2012.

ALIOTH, MARTIN (1985): Das Land, wo der Haß blüht. Kann das neue Abkommen den blutigen Bürgerkrieg in Nordirland beenden? In: DIE ZEIT–Online, 22.11.1985. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1985/48/das-land-wo-der-hass-blueht, zuletzt geprüft am 9.3.2013.

ALIOTH, MARTIN (1987): Alle wollen Münchhausen sein. Etablierte, konservative Politiker machen das Rennen untereinander aus. Neuwahlen in der Republik Irland. In: DIE ZEIT–Online, 30.01.1987. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1987/06/alle-wollen-muenchhausen-sein, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

ALIOTH, MARTIN (1990): Irlands erste Bürgerin. Kurzportrait: Mary Robinson. In: DIE ZEIT–Online, 16.11.1990. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1990/47/irlands-erste-buergerin/komplettansicht, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

ALIOTH, MARTIN (1992): Die Meisterin der sanften Subversion. Staatspräsidentin Mary Robinson schubst Irland geduldig in die Gegenwart. Der irische Streit um die Abtreibung. In: DIE ZEIT–Online, 6.3.1992. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1992/11/die-meisterin-der-sanften-subversion, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

ALIOTH, MARTIN (1992): Schlingerkurs im Nebel. Charles Haughey – ein Politiker nach dem Gusto vieler Iren. In: DIE ZEIT–Online, 7.2.1992. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1992/07/schlingerkurs-im-nebel, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

ALIOTH, MARTIN (1992): Schlingerkurs im Nebel. Der unfreiwillige rücktritt des Premierministers in Dublin. Charles Haughey - ein Politiker nach dem gusto vieler Iren. In: DIE ZEIT–Online, 7.2.1992. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1992/07/schlingerkurs-im-nebel, zuletzt geprüft am 10.3.2013.

ALIOTH, MARTIN (2002): Abtreibung in Irland. Abfuhr für Frömmelei. In: Der Standard, 7.3.2002, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

ALIOTH, MARTIN (2008): Der irische Daumen zeigt nach unten. In: Der Standard, 7.6.2008, S. 3.

ALIOTH, MARTIN (2011): Die Rache der irischen Wähler. Die Regierungsparteien bei den Parlamentswahlen vernichtend geschlagen. Herausgegeben von NZZ Online. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/die_rache_der_irischen_waehler_1.9709732.html, zuletzt geprüft am 26.3.2011.

ALIOTH, MARTIN (2012): Irland billigt Fiskalpakt. 60 Prozent Zustimmung laut Schätzungen. In: NZZ Online, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/irland-billigt-den-fiskalpakt_1.17133033.html, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

ALLEGRI, ANGELO (1994): Klima-Kontrolle. Italien. Wenn die Medien der Industrie gehören. Innenansichten eines Betroffenen. In: DIE ZEIT, 14.1.1994, S. 29.

ALTICHIERI, ALESSIO (1995): Irlanda, sí al divorzio per 9.163 voti. Imbarazzato no comment del Vaticano mentre esulta l'esecutivo. Plebiscito a Dublino, nelle contee agricole trionfo del no. In: Corriere della Sera, 26.11.1995, S. 7.

ANSA: Italia paghi 10 mln a Europa 7. Lo ha deciso la Corte di Strasburgo, non analizzata la posizione di Mediaset. Pressemitteilung vom 13.6.2012. Online verfügbar unter http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/politica/2012/06/07/Italia-paghi-10-mln-Europa-7_6996338.html, zuletzt geprüft am 29.8.2012.

ARENS, ROMAN (2000): ‚Tutti al mare' mit den Rücken zur Politik. In: Frankfurter Rundschau, 23.5.2000, S. 3.

ARENS, ROMAN (2002): Rechenbeispiele für die Vielfalt. Italien ändert das Mediengesetz – zu Gunsten Berlusconis. In: FAZ, 9.9.2002, S. 13.

BACHSTEIN, ANDREA (2010): Italien: Fini gründet Partei. Revolte des Adjutanten. In: Sueddeutsche.de, 5.10.2010. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-fini-gruendet-partei-revolte-des-adjutanten-1.1008215, zuletzt geprüft am 23.11.2011.

BACHSTEIN, ANDREA (2011): Die Angst des Premiers vor dem Volk. In: Sueddeutsche.de, 11.6.2011. Online verfügbar unter http://sueddeutsche.dehttp://www.sueddeutsche.de/politik/referendum-in-italien-die-angst-des-premiers-vor-dem-volk-1.1107685, zuletzt geprüft am 12.6.2011.

BACHSTEIN, ANDREA (2011): Italien nach dem Rücktritt Berlusconis. Zwischen Korkenknallen und Unsicherheit. In: Sueddeutsche.de, 13.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-nach-dem-ruecktritt-berlusconis-zwischen-korkenknallen-und-unsicherheit-1.1187461, zuletzt geprüft am 13.11.2011.

BACHSTEIN, ANDREA (2011): Italien: Premier abgestraft. Risikofaktor Berlusconi. In: Sueddeutsche.de, 31.5.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-premier-bei-kommunalwahlen-abgestraft-risikofaktor-berlusconi-1.1103453, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

BACHSTEIN, ANDREA (2011): Monti benennt neues Kabinett Italiens. Experten ohne politischen Ballast. In: Sueddeutsche.de, 17.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/montis-kabinett-experten-ohne-politischen-ballast-1.1191290, zuletzt geprüft am 30.3.2012.

BACHSTEIN, ANDREA (2012): Italiens böser Geist. Silvio Berlusconis Wiederkehr. In: Sueddeutsche.de, 8.12.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/silvio-berlusconis-wiederkehr-italiens-boeser-geist-1.1544954, zuletzt geprüft am 26.12.2012.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Der Anti-Populist. Italiens Mitte-Links-Kandidat Bersani. In: Sueddeutsche.de, 23.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italiens-mitte-links-kandidat-bersani-der-anti-populist-1.1607729, zuletzt geprüft am 24.2.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Der Weise vom Hügel muss es richten. Nach einer chaotischen Wahl setzen die Italiener ihre Hoffnungen auf einen Mann: den 87-jährigen Staaatspräsidenten Giorgio Napolitano. In: Sueddeutsche.de, 1.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/vor-der-regierungsbildung-in-italien-der-weise-vom-huegel-muss-es-richten-1.1612721, zuletzt geprüft am 1.3.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Ein Wahlrecht namens Schweinerei. In: Sueddeutsche.de, 24.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlen-in-italien-ein-wahlrecht-namens-schweinerei-1.1607930, zuletzt geprüft am 24.2.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Erst der Albtraum, dann das Erwachen. In: Sueddeutsche.de, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/wahl-in-italien-erst-der-albtraum-dann-das-erwachen-1.1609826, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Krise in Italien. Anomalie all'italiana. In: Sueddeutsche.de, 21.4.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/krise-in-italien-anomalie-allitaliana-1.1654724, zuletzt geprüft am 22.4.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Regierungsbildung beinahe ausgeschlossen. In: Sueddeutsche.de, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlen-in-italien-regierungsbildung-beinahe-ausgeschlossen-1.1609839, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Regierungsbildung in Italien. Warum Berlusconi von Grillos Kurs profitieren könnte. In: Sueddeutsche.de, 29.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/regierungsblockade-in-italien-warum-berlusconi-von-grillos-kurs-profitieren-koennte-1.1636341, zuletzt geprüft am 29.3.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Regierungskrise in Italien. Napolitano setzt Hoffnung auf Expertenrat. In: Sueddeutsche.de, 2.4.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/regierungskrise-in-italien-napolitano-setzt-hoffnung-auf-expertenrat-1.1637774, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

BACHSTEIN, ANDREA (2013): Überdruss als Programm. Politische Bewegung um Beppe Grillo. In: Sueddeutsche.de, 28.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/politische-bewegung-um-beppe-grillo-ueberdruss-als-programm-1.1611846, zuletzt geprüft am 1.3.2013.

BADDE, PAUL (2011): Montis alte Professoren-Garde soll Italien retten. In: Welt.de, 16.11.2011. Online verfügbar unter http://www.welt.de/politik/ausland/article13720970/Montis-alte-Professoren-Garde-soll-Italien-retten.html, zuletzt geprüft am 1.4.2012.

BADDE, PAUL (2011): Silvio Berlusconi bringt es auch zum 51. Mal. Italiens Premier Berlusconi hat im Parlament zum 51. Mal die Vertrauensfrage gestellt – und gewonnen. Sein Rücktritt wurde damit in letzter Sekunde abgewendet. In: Welt.de, 14.10.2011. Online verfügbar unter http://www.welt.de/politik/ausland/article13661048/Silvio-Berlusconi-bringt-es-auch-zum-51-Mal.html, zuletzt geprüft am 5.4.2012.

BADDE, PAUL (2012): Wie Berlusconi dem Gefängnis noch entkommen kann. Erstmals hat ein italienisches Gericht den ehemaligen Regierungschef zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Doch ein Heer von Anwälten soll verhindern, dass Berlusconi je eine Zelle von innen sieht. In: Welt.de, 26.10.2012. Online verfügbar unter http://www.welt.de/politik/ausland/article110302494/Wie-Berlusconi-dem-Gefaengnis-noch-entkommen-kann.html, zuletzt geprüft am 26.10.2012.

BANVILLE, JOHN (2004): Sorgenraum Europa: Irland. Das irische Jahrzehnt. In: FAZ, 13.12.2004, S. 33.

BASILE, GIULIA (2011): Vertuscht und verschwiegen. Der Chemie-Unfall von Seveso und die Folgen. In: 3sat, 8.7.2011. Online verfügbar unter http://www.3sat.de/page/?source=/kulturzeit/themen/155527/index.html, zuletzt geprüft am 3.7.2013.

BATISTA, PIERLUIGI (2011): La parabola dei mille giorni. Trionfo poi liti e dispetti. Dopo il caso rifiuti e il terremoto sembrava il salvatore della Patria, ma l'effetto è svanito presto. In: Corriere.it, 13.11.2011. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/11_novembre_13/la-parabola-dei-mille-giorni-trionfo-poi-liti-e-dispetti_7fa916de-0dd3-11e1-a3df-26025bf830b6.shtml, zuletzt geprüft am 13.11.2011.

BITTNER, JOCHEN (2008): Stimmung gegen Brüssel. In: DIE ZEIT–Online, Ausgabe 24, 5.6.2008, S. 9. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2008/24/irland, zuletzt geprüft am 10.6.2008.

BITTNER, JOCHEN (2009): Leckerlies für die Iren. In: DIE ZEIT–Online, 8.7.2009. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/online/2009/26/eu-gipfel-irland, zuletzt geprüft am 19.4.2013.

BLUM, ROGER (2006): Mediensysteme gehorchen der Politik. Ein Weltatlas nach medienpolitischen Kriterien. In: NZZ Online, 27.10.2006. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/2006/10/27/em/articleDOOQB.html, zuletzt geprüft am 19.4.2012.

BÖHM, WOLFGANG; PÖLL, REGINA (2008): Irland. Schlacht um EU-Vertrag beginnt. In: DiePresse.com, 14.5.2008. Online verfügbar unter http://diepresse.com/home/politik/eu/383771.html, zuletzt geprüft am 9.6.2008.

Borchard, Ralf (2008): Iren sagen Nein zum Reformvertrag. Ein schwarzer Tag für die EU. Herausgegeben von Tagesschau.de. Online verfügbar unter http://www.tagesschau.de/ausland/irland64.html, zuletzt geprüft am 26.3.2011.

Borngässer, Rose-Marie (1995): Keine Niederlage für Katholiken in Irland. In: Die Welt, 28.11.1995. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print-welt/article664272/Keine-Niederlage-fuer-Katholiken-in-Irland.html, zuletzt geprüft am 10.3.2013.

Borngässer, Rose-Marie (31.08.95): Andreotti - Politiker und Pate. Hofiert, geduldet, geächtet: Italien hält Gericht über Ex-Regierungschef. In: Die Welt, 31.08.95. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print-welt/article661668/Andreotti-Politiker-und-Pate.html, zuletzt geprüft am 10.3.2013.

Braun, Michael (2006): Italiener sagen Nein. In: TAZ, 27.6.2006, S. 2.

Braun, Michael (2011): Italiens Regierung steht. Ein Kabinett aus puren Technokraten. In: TAZ.de, 16.11.2011. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!82017/, zuletzt geprüft am 1.4.2012.

Breda, Marzio (2013): La strada del mandato «condizionato». Il segretario Pd avrà un incarico. Avrà due o tre giorni al massimo per dimostrare di avere l'autosufficienza. In: Corriere.it, 22.3.2013. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/13_marzo_22/mandato-condizionato-breda-bersani_6a6ebe8a-92b2-11e2-b43d-9018d8e76499.shtml, zuletzt geprüft am 22.3.2013.

Bremer, Jörg (2011): Abstimmung über Kernkraft. Mobilisieren gegen Atom und Berlusconi. In: Faz.Net, 12.6.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/artikel/C31325/abstimmung-ueber-kernkraft-mobilisieren-gegen-atom-und-berlusconi-30436929.html, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Bremer, Jörg (2011): Italien stimmt gegen Atomkraft - und gegen Berlusconi. In: Faz.Net, 13.6.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/artikel/C31325/referendum-italien-stimmt-gegen-atomkraft-und-gegen-berlusconi-30438868.html, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Bremer, Jörg (2011): Nach den Kommunalwahlen. Italiens neue Freiheit. In: Faz.Net, 31.5.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/artikel/C31325/nach-den-kommunalwahlen-italiens-neue-freiheit-30428197.html, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Bremer, Jörg (2012): Korruption in Italien. Diät im Land der großen Diäten. In: Faz.Net, 20.9.2012. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/korruption-in-italien-diaet-im-land-der-grossen-diaeten-11897247.html, zuletzt geprüft am 24.9.2012.

Bremer, Jörg (2013): Der Dauerredner. Beppe Grillo im Porträt. In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/beppe-grillo-im-portraet-der-dauerredner-12095122.html#Drucken, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Bremer, Jörg (2013): Grillokratie. In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/parlamentswahl-in-italien-grillokratie-12095390.html, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Busse, Nikolaus (2008): Die EU nach dem Nein der Iren. Für alle Zeiten Nizza. In: Faz.Net, 13.6.2008. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/die-eu-nach-dem-nein-der-iren-fuer-alle-zeiten-nizza-1543641.html, zuletzt geprüft am 27.4.2013.

Cahill, Ann; Regan, Mary; McEnroe, Juno (2012): Voters face sixth referendum on abortion. In: Irish Examiner, 24.7.2012. Online verfügbar unter http://www.irishexaminer.com/ireland/health/voters-face-sixth-referendum-on-abortion-201749.html, zuletzt geprüft am 12.6.2013.

Calabró, Maria Antonietta (2011): I nomi di Amato e Saccomanni. Lista «corta» e profilo tecnico. In: Corriere.it, 11.11.2011. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/11_novembre_11/calabro_amato_saccomanni_c16c3160-0c2e-11e1-bdbd-5a54de000101.shtml, zuletzt geprüft am 11.11.2011.

Cambria, Adele (2007): 1974. Quando le italiane dissero «No». In: L'Unità, 10.8.2007, S. 27.

Carbery, Genevieve (2013): Gilmore wants gay marriage vote. In: IrishTimes.com, 13.11.2013. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/1113/breaking20.html, zuletzt geprüft am 1.3.2013.

Cardinalini, Luca (1995): In vent´anni abbiamo giá votato 27 referendum. In: Epoca, H. 23, S. 15–19.

Castaldo, Antonio (2012): Processo Mediaset, 4 anni a Berlusconi. I giudici: «Fu un'evasione notevolissima». Primo grado, il pm aveva chiesto 3 anni e 8 mesi. Al centro della vicenda diritti televisivi per 470 milioni. In: Corriere.it, 26.10.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_ottobre_26/berlusconi-mediaset-condanna_73c09698-1f76-11e2-8e43-dbb0054e521d.shtml, zuletzt geprüft am 26.10.2012.

Ceccarelli, Filippo (1999): Corte Costituzionale. Il fascino segreto del robone. In: La Stampa, 18.1.1999.

Chiaberge, Riccardo (1995): Sartori: il „Mattarellum“ e le idee sbagliate. Lezioni nella Lettura per il Mulino. Il politologo ha denunciato le illusioni del maggioritario all' italiana. In: Corriere.it, 5.11.1995. Online verfügbar unter

http://archiviostorico.corriere.it/1995/novembre/05/Sartori_Mattarellum_idee_sbagliate_co_0_9511056809.shtml, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Clarity, James F. (1993): Irish Begin to Liberalize Laws on Sex and Family. In: New York Times, 16.6.1993. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/1993/06/16/world/irish-begin-to-liberalize-laws-on-sex-and-family.html?pagewanted=all&src=pm, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Clarity, James F. (1995): Church and State Face Off in Referendum on Divorce in Ireland. In: New York Times, 29.10.1995. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/1995/10/29/world/church-and-state-face-off-in-referendum-on-divorce-in-ireland.html?src=pm, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Clarity, James F. (1995): Irish Cabinet Backs Lifting Divorce Ban. In: New York Times, 17.9.1995. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/1995/09/17/world/irish-cabinet-backs-lifting-divorce-ban.html?src=pm, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Clarity, James F. (1995): Irish Government Will Try Again to Lift Nation's Divorce Ban. In: New York Times, 23.7.1995. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/1995/07/23/world/irish-government-will-try-again-to-lift-nation-s-divorce-ban.html?src=pm, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Clarity, James F. (1995): Irish to Delay Vote to Allow Divorce. In: New York Times, 8.1.1995. Online verfügbar unter http://www.nytimes.com/1995/01/08/world/irish-to-delay-vote-to-allow-divorce.html?src=pm, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Collins, Stephen (2012): Outcome will have serious consequences for Coalition. In: IrishTimes.com, 8.5.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2012/0508/1224315733467.html, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Collins, Stephen (2013): Majority of voters want Seanad abolished – poll. Most also oppose reducing voting age to 17, as constitutional convention proposed. In: Irish Times, 15.6.2013. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/news/politics/oireachtas/majority-of-voters-want-seanad-abolished-poll-1.1429633, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

Collins, Stephen; Cullen, Paul; Lally, Conor; Minihan, Mary (2012): Corruption and abuse of power ‚endemic' in politics. In: IrishTimes.com, 23.3.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/0323/breaking1.html, zuletzt geprüft am 15.5.2012.

Cullen, Paul; Holland, Kitty (2013): Consultant to deny key elements of claims made by Savita Halappanavar's husband. In: IrishTimes.com, 9.4.2013. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/news/health/consultant-to-deny-key-elements-of-claims-made-by-savita-halappanavar-s-husband-1.1353363?mode=print&ot=example.AjaxPageLayout.ot, zuletzt geprüft am 9.4.2013.

Downey, James (2011): Garret's 'constitutional crusade' is still puzzling. In: Independent.ie, 30.12.2011. Online verfügbar unter http://www.independent.ie/irish-news/garrets-constitutional-crusade-is-still-puzzling-26806498.html, zuletzt geprüft am 14.2.2013.

Doyle, Kilian; Carr, Aoife; Carbery, Genevieve; McMahon, Áine (2012): Children's referendum passed amid low turnout. In: IrishTimes.com, 11.11.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/1111/breaking1.html, zuletzt geprüft am 6.3.2013.

Doyle, Kilian; Minihan, Mary; Carroll, Steven (2012): EU referendum passes by comprehensive margin. In: IrishTimes.com, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2012/0601/breaking1.html, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

Dwyer, Ryle (2011): The illusion of power. In: Irish Examiner, 11.4.2011. Online verfügbar unter http://www.irishexaminer.com/ireland/the-illusion-of-power-151017.html, zuletzt geprüft am 15.3.2013.

Eliason, Marcus (1986): Ireland puts catholic loyalities to test in divorce referendum (26.6.1986, Dublin, Associated Press).

Eliason, Marcus (1986): Ireland votes in bitterly contested Divorce Referendum (26.6.1986, Dublin, Associated Press).

Farkas, Alessandra (2009): Libertà di stampa: l'Italia fa un passo indietro, unica nazione in Europa. In: Corriere della Sera, 30.4.2009. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/esteri/09_aprile_30/stampa_liberta_italia_ca7191e6-35c7-11de-92cb-00144f02aabc.shtml, zuletzt geprüft am 4.5.2009.

Fischer, Hans-Joachim (1987): Die Referenden ohne Überraschung. In: FAZ, 11.11.1987, S. 5.

Fischer, Heinz-Joachim (2006): Vorwärts und rückwärts. In: FAZ, Ausgabe 145, 26.6.2006, S. 6.

Frankenberger, Klaus-Dieter (2012): Der Unruhestifter. Der Pate will es offenbar noch einmal wissen. Doch sein politisches Lager löst sich auf. Tritt Silvio Berlusconi als sein eigener Nachnachfolger an, bewirkt er damit nur eines. Er schadet Italien. In: Faz.Net, 8.12.2012. Online verfügbar unter

http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/berlusconi-der-unruhestifter-11986039.html, zuletzt geprüft am 26.12.2012.

FRANKENBERGER, KLAUS-DIETER (2013): Triumph der Populisten. Wenn die Vernunft schläft, triumphieren die Populisten: Die antieuropäische Aggressivität, welche den italienischen Wahlkampf durchzog und die sich auch im Wahlergebnis für Berlusconi und Grillo ausdrückt, gibt zu denken. Eine handlungsfähige Regierung in Rom ist in weite Ferne gerückt. In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wahl-in-italien-triumph-der-populisten-12094956.html#Drucken, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

FRITZ-VANNAHME, JOACHIM (2008): Wenn die Iren ‚No' sagen. Zittern vor dem Referendum: Warum die Neinsager plötzlich Oberwasser haben und was der EU dann blüht. In: DIE ZEIT–Online, 4.6.2008. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/online/2008/23/eu-referendum-vannahme, zuletzt geprüft am 12.6.2008.

GALEAZZI, GIACOMO (2009): Concordato. Il sì di Nenni. In: LaStampa.it, 17.2.2009. Online verfügbar unter http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cultura/200902articoli/41093girata.asp, zuletzt geprüft am 22.11.2012.

GALEAZZI, GIACOMO (2012): Finché Rota non vi separi. Non più un privilegio per ricchi, richieste in aumento. In: LaStampa.it, 8.1.2012. Online verfügbar unter http://www.lastampa.it/2012/01/08/blogs/oltretevere/finche-rota-non-vi-separi-pZ0S1kF3b27l5clA0mxpgL/pagina.html, zuletzt geprüft am 10.11.2012.

GHELLI, FABIO (2011): Berlusconis versprochener Rücktritt. Krise in Italien. In: DIE ZEIT–Online, 8.11.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-11/berlusconi-ruecktritt-haushalt-ausblick, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

GHELLI, FABIO (2013): Hoffnung, Wut, Resignation. Die Italiener haben die politische Landschaft neu sortiert. Doch was wollten sie damit sagen? Beobachtungen an einem Abend der Ratlosigkeit. In: DIE ZEIT–Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/berlusconi-bersani-italien-wahlabend, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

GÖTZ, THOMAS (2002): Die Klage der italienischen Ex-Monarchen. Menschenrechtsgerichtshof verschiebt Verhandlung. In: Berliner Zeitung, 19.1.2002. Online verfügbar unter http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin, zuletzt geprüft am 3.7.2008.

Grüne Beteiligung an Regierung in Irland. Koalition mit Aherns Fianna-Fail-Partei (SF Tagesschau, International). Ausgestrahlt am 14.6.2007. SF Schweizer Fernsehen. Online verfügbar unter http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2007/06/14/International/Gruene-Beteiligung-an-Regierung-in-Irland, zuletzt geprüft am 19.4.2012.

GUGLIELMI, GIUSEPPE (1995): Tra la Prima e la Seconda Repubblica. In: Adesso, H. 6, S. 32–37.

HAAS, FRANZ (2012): Bandenkrieg der Kardinäle. Etwas ist faul im Vatikanstaat. In: NZZ Online, 9.7.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/uebersicht/ein-bandenkrieg-der-kardin-1.17331556, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

HABERMAS, JÜRGEN (2008): Verständnis für die Iren. In: Süddeutsche Zeitung, 24.6.2008. Online verfügbar unter URL:/ausland/artikel/655/182091/, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

HAUSEN, KIRSTIN (2010): Betrug am Wähler. Das umstrittene italienische Wahlrecht. In: dradio.de, 15.12.2010. Online verfügbar unter http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/1342773/, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

HEINRICH, SEBASTIAN (2013): Italien misstraut dem Professor. Während das Ausland Mario Monti weiter als Heilsbringer sieht, hat er bei den Italienern selbst viel Kredit verspielt. In: Mittelbayerische, 20.2.2013. Online verfügbar unter https://www.mittelbayerische.de/index.cfm?pid=10015&pk=883578&p=1#883578, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

HOCK, MARTIN (2013): Grillo und der Cavaliere machen es nicht leicht. Kein klares Ergebnis in Italien. Grillo und Berlusconi werden die Politik jedenfalls beeinflussen. Italien im Rückwärtsgang. In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/finanzen/devisen-rohstoffe/italien-nach-der-wahl-grillo-und-der-cavaliere-machen-es-nicht-leicht-12092720.html#Drucken, zuletzt geprüft am 27.2.2013.

HÖFFE, OTFRIED (2004): Notwendige Störung. In: Süddeutsche Zeitung, 29.7.2004, S. 13.

HOLLAND, ALEXANDRA (1997): Ende einer Altherrenriege. Der Bayerische Senat ist als Spiegel der Gesellschaft längst nicht mehr zeitgemäß. In: DIE ZEIT–Online, 13.6.1997. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1997/25/Ende_einer_Altherrenriege_, zuletzt geprüft am 20.5.2012.

HOLZMÜLLER, MARIA; KIENZLE, JAKOB (2011): ‚Italien ist eine entsicherte Granate'. Presseschau zu Berlusconis Rücktritt. In: Sueddeutsche.de, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/presseschau-zu-berlusconis-ruecktritt-italien-ist-zu-einer-entsicherten-granate-geworden-1.1184556, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

HOPPE, GREGOR (2009): Verfassungsgericht prüft Immunitätsgesetz. Berlusconis Lieblingsgesetz auf dem Prüfstand. Herausgegeben von Tagesschau.de. Online verfügbar unter http://www.tagesschau.de/ausland/berlusconi182.html, zuletzt geprüft am 6.10.2009.

HUHN, TORSTEN (2011): Wahlen in Zeiten der Krise in Irland. ‚Niemand wollte die Party stoppen'. In: Tagesschau.de, 26.2.2011. Online verfügbar unter http://www.tagesschau.de/wirtschaft/irland330.html, zuletzt geprüft am 14.6.2011.

HUMPHREYS, JOE (2012): Abortion referendum wording was seen as ‚time bomb'. In: Irish Times, 28.12.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/news/abortion-referendum-wording-was-seen-as-time-bomb-1.5097, zuletzt geprüft am 27.5.2013.

IOSSA, MARIOLINA (2011): La Cassazione contro la Sacra Rota «Non annullabili i matrimoni lunghi». La Chiesa: lei non vuole figli. La Corte: lui lo sa da 20 anni I tempi e l' assegno La nullità accorcia i tempi rispetto a un divorzio civile. E dopo 3 anni si può non pagare l' assegno. In: Corriere della Sera, 21.1.2011, S. 31.

IOVENE, BERNARDO: Uno stipendio onorevole. Online verfügbar unter www.report.rai.it, zuletzt geprüft am 11.8.2008.

Italien wartet noch mit der Atomenergie. Moratorium von einem Jahr für den Wiedereinstieg beschlossen. In: NZZ Online, 23.3.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_wartet_noch_mit_der_atomenergie_1.10003031.html, zuletzt geprüft am 25.3.2011.

JAKAT, LENA (2012): Ärztin stirbt nach verwehrter Abtreibung. In: Sueddeutsche.de, 14.11.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/panorama/irland-aerztin-stirbt-nach-verwehrter-abtreibung-1.1523414, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

JASCHENSKY, WOLFGANG; KÖNIG, MICHAEL (2011): Wie Italien von Berlusconi geheilt werden kann. Premierminister vor dem Rücktritt. In: Sueddeutsche.de, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/premierminister-vor-dem-ruecktritt-wie-italien-von-berlusconi-geheilt-werden-kann-1.1184873, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

KARKAS, ALESSANDRA (2009): Libertà di stampa. L´Italia fa un passo indietro, unica nazione in Europa,. In: Corriere.it, 30.4.2009. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/esteri/09_aprile_30/stampa_liberta_italia_ca7191e6-35c7-11de-92cb-00144f02aabc.shtml, zuletzt geprüft am 4.5.2009.

KIRCHNER, THOMAS (2011): Silvio-Land ist abgebrannt. Italiens Premier Berlusconi am Ende. In: SZ Online, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italiens-premier-berlusconi-am-abgrund-bis-zum-bitteren-ende-1.1184241, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

KLEINJUNG, TILMANN (2012): Spätrömische Dekadenz italienischer Politiker. Gucci-Täschchen auf Kosten des Steuerzahlers. In: Tagesschau.de, 23.9.2012. Online verfügbar unter http://www.tagesthemen.de/ausland/spaetroemischedekadenz100.html, zuletzt geprüft am 24.9.2012.

KLIMKE, BARBARA (2013): Schwanger bis zum Exitus. In: Frankfurter Rundschau, 22.4.2013. Online verfügbar unter http://www.fr-online.de/politik/abtreibung-in-irland-schwanger-bis-zum-exitus,1472596,22544786.html, zuletzt geprüft am 21.5.2013.

KLINKHAMMER, LUTZ (2013): Italien auf dem Weg in die Dritte Republik. Grillo und das Erbe des Antifaschismus. In: Sueddeutsche.de, 5.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/grillo-und-das-erbe-des-antifaschismus-italien-auf-dem-weg-in-die-dritte-republik-1.1615852, zuletzt geprüft am 5.3.2013.

KORNELIUS, STEFAN (2011): Letzte Zuckungen des Systems Berlusconi. In: Sueddeutsche.de, 10.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/krise-in-italien-letzte-zuckungen-des-systems-berlusconi-1.1185285, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

KOYDL, WOLFGANG (2008): Irland vor dem EU-Referendum. Wer hat Angst vorm kleinen Mann. In: Sueddeutsche.de, 8.6.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/571/179023.html, zuletzt geprüft am 9.6.2008.

LADURNER, ULRICH (2011): Nicht die Party ist zu Ende, sondern die Normalität. In: DIE ZEIT–Online, 13.11.2011. Online verfügbar unter http://blog.zeit.de/ladurnerulrich/2011/11/13/nicht-die-party-ist-zu-ende-sondern-die-normalitat/, zuletzt geprüft am 13.11.2011.

LADURNER, ULRICH; SCHÖNAU, BIRGIT (2011): Ohne ihn. Italien ist nicht Berlusconi. Linke Katholiken, engagierte Unternehmer, starke Frauen: Welche Kräfte die Zukunft des Landes prägen werden. In: DIE ZEIT–Online, 10.11.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2011/46/Italien-Berlusconi, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

LAUDANI, RAFFAELE (2012): Fünf Sterne für Italien. In: Le Monde diplomatique, 14.9.2012. Online verfügbar unter http://www.monde-diplomatique.de/pm/2012/09/14.mondeText.artikel,a0008.idx,1, zuletzt geprüft am 13.2.2013.

LEITHÄUSER, JOHANNES (2008): Nach dem ‚No'. Irlands falsche Freunde. In: Faz.Net, 19.6.2008, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

LEITHÄUSER, JOHANNES (2008): Vertrag von Lissabon. Irland sagt ‚Ich weiß nicht' zu Europa. In: FAZ, 3.3.2008.

LEITHÄUSER, JOHANNES (2008): Vertrag von Lissabon. Irland sagt „Ich weiß nicht" zu Europa. In: Faz.Net, 3.3.2008. Online verfügbar unter http://m.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/vertrag-von-lissabon-irland-sagt-ich-weiss-nicht-zu-europa-1515192.html, zuletzt geprüft am 15.4.2013.

LEITHÄUSER, JOHANNES (2012): Iren stimmen Fiskalpakt zu. Die Iren haben sich für eine Beteiligung ihres Landes am europäischen Fiskalpakt ausgesprochen: 60,3 Prozent stimmten dem Vertrag für mehr Haushaltsdisziplin zu. Irland hatte als einziges EU-Land seine Bürger über den Pakt abstimmen lassen. In: Faz.Net, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/referendum-iren-stimmen-fiskalpakt-zu-11771170.html, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

LEITHÄUSER, JOHANNES; MUSSLER, WERNER (2010): Regierungskrise in Irland. Ministerpräsident Cowen kündigt Neuwahlen an. In: Faz.Net, 22.11.2010. Online verfügbar unter http://www.faz.net/artikel/C30638/regierungskrise-in-irland-ministerpraesident-cowen-kuendigt-neuwahlen-an-30318662.html, zuletzt geprüft am 14.6.2011.

LOGUE, PATRICK (2008): Ireland ‚isolated' after shock Lisbon No vote. In: Irish Times, 14.6.2008. Online verfügbar unter http://www.ireland.com/newspaper/breaking/2008/0614/breaking3_pf.html, zuletzt geprüft am 14.6.2008.

MADDOCK, JOHN (2002): Let the people decide, orders judge as students fail in bid to block referendum. In: Independent.ie, 2.2.2002. Online verfügbar unter http://www.independent.ie/irish-news/let-the-people-decide-orders-judge-as-students-fail-in-bid-to-block-referendum-26057153.html, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

MANNHEIMER, RENATO (2013): Record delle astensioni. Il Pd è il vero sconfitto. La partecipazione alle urne la più bassa dal 1946. In: Corriere.it, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/speciali/2013/elezioni/notizie/26-febbraio-Record-delle-astensioni-mannheimer_42175090-7fc1-11e2-b0f8-b0cda815bb62.shtml, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

MARGIOCCO, MARIO (2007): Politica ostaggio dei Veto-Player. In: Il Sole 24 Ore, 5.1.2007, S. 10.

MIGGE, THOMAS (2012): Nur ein ‚Corvo'. Der Vatikan will die Vatileaks-Affäre ad acta legen. In: dradio.de, 20.10.2012. Online verfügbar unter http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/religionen/1898001/, zuletzt geprüft am 10.11.2012.

MÜLLER-MEININGEN, JULIUS (2007): Exil-Trauma. Das Haus Savoyen fordert 260 Millionen Euro Entschädigung. In: Süddeutsche Zeitung, 30.11.2007, zuletzt geprüft am 11.12.2007.

MUMELTER, GERHARD (2007): Religionskrieg um mehr Rechte für Paare. Für den Vatikan untergraben die Pacs-Pläne der Regierung die ‚unauflösliche Ehe'. In: derStandard.at, 3./4.2.2007. Online verfügbar unter http://derstandard.at/2753491, zuletzt geprüft am 10.11.2012.

MUSSO, PIERRE (2004): Berlusconi rechnet sich den Fernsehmarkt passend. Doppelrolle vorwärts mit Ausfallschritt. In: Le Monde diplomatique, Ausgabe 7283, 13.2.2004. Online verfügbar unter http://www.monde-diplomatique.de/pm/2004/02/13.mondeText.artikel,a0052.idx,13, zuletzt geprüft am 12.8.2012.

NUTI, VITTORIO (2012): Redditi dei parlamentari: tra i leader di partito Fini è il più ricco, secondo Di Pietro ma Berlusconi batte tutti. In: Il Sole 24 Ore, 19.3.2012. Online verfügbar unter http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-03-19/redditi-parlamentari-leader-partito-111147.shtml?uuid=AbaUnXAF, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Ó MÓRDHA, SEÁN (2002): Seven Ages. DVD. Dublin: RTÈ.

O.V. (2002): Controversy about bishops' referendum support (Ireland). Clergy wants more laws to protect the unborn even if the pregnancy harms the mother. In: Catholic Insight, 1.3.2002.

PANEBIANCO, ANGELO (2012): Un referendum, due tesi errate. In: Corriere.it, 8.1.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/editoriali/12_gennaio_08/panebianco-referendum-due-tesi-errate_652060ea-39d1-11e1-b6d5-d3e076de4b02.shtml, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

PATALONG, FRANK (2012): Irische Abtreibungsdebatte. Nachgeben, wenn's gar nicht mehr anders geht. In: Spiegel Online, 23.12.2012. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/irische-abtreibungsdebatte-offenbart-erzkonservative-strukturen-a-873994.html, zuletzt geprüft am 11.4.2013.

PILLER, TOBIAS (2011): Ciao, Cavaliere. Als Erlöser, der aus dem Nichts ein viele Milliarden schweres Unternehmen schuf, stieg Silvio Berlusconi in die Politik ein. Nun ist er als italienischer Ministerpräsident gescheitert - vor allem, weil er stets mehr versprach, als er einlösen konnte. In: Faz.Net, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/silvio-berlusconi-ciao-cavaliere-11523435.html, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

PILLER, TOBIAS (2011): Taktiker mit Grund zur Sorge. Umberto Bossi im Porträt. In: Faz.Net, 26.10.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/umberto-bossi-im-portraet-taktiker-mit-grund-zur-sorge-11505725.html#Drucken, zuletzt geprüft am 10.11.2011.

PILLER, TOBIAS (2013): Aussitzen und hoffen. In: Faz.Net, 23.3.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/italien-aussitzen-und-hoffen-12125672.html, zuletzt geprüft am 23.3.2013.

PILLER, TOBIAS (2013): Giorgio Napolitano. Konsequenter Vermittler. In: Faz.Net, 21.4.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/giorgio-napolitano-konsequenter-vermittler-12156878.html, zuletzt geprüft am 22.4.2013.

PITZKE, MARC (2012): Abtreibungsdebatte in den USA. Die Hexenjagd geht wieder los. In: Spiegel Online, 9.2.2012. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/abtreibungsdebatte-in-den-usa-die-hexenjagd-geht-wieder-los-a-814036.html, zuletzt geprüft am 24.5.2013.

POGATCHNIK, SHAWN (2010): Sean Brady: Catholic Leader Won't Quit For Serial Rape Coverup. In: HoffPost World, 15.3.2010. Online verfügbar unter http://www.huffingtonpost.com/2010/03/16/sean-brady-catholic-leade_n_500307.html, zuletzt geprüft am 20.4.2011.

PRANTL, HERIBERT (2008): Betriebsanleitung für Europa. Der Lissabon-Vertrag ist etwas für EU-Mechaniker - der Bürger steht davor wie ein Ochs vorm Berg. In: Sueddeutsche.de, 24.4.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/deutschland/meinung/711/171210.html, zuletzt geprüft am 7.6.2008.

PRANTL, HERIBERT (2010): Was Kirche war, ist - und sein kann. In: Sueddeutsche.de, 13.5.2010. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/oekumene-was-kirche-war-ist-und-sein-kann-1.941173, zuletzt geprüft am 16.4.2011.

QUECK, RAPHAELA (2012): Ungarns Presse auf ‚teilweise frei' herabgestuft. In: Welt.de, 3.5.2012. Online verfügbar unter http://www.welt.de/politik/ausland/article106252585/Ungarns-Presse-auf-teilweise-frei-herabgestuft.html, zuletzt geprüft am 21.5.2012.

REINBOLD, FABIAN (2013): Wahlkrimi in Italien. Grillos Wut gewinnt. In: Spiegel Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/in-italiens-wahl-ist-die-bewegung-von-beppe-grillo-ein-sieger-a-885516.html, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

RENAN, ERNST (1982): Was ist eine Nation. Vortrag in der Sorbonne am 11. März 1882. In: DIE ZEIT–Online. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/reden/die_historische_rede/200109_historisch_renan/, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

RENDINA, CLAUDIO (2008): Segreti e misteri del Vaticano. In: Adesso, Ausgabe 2, 2008, S. 13–20.

RESKI, PETRA (2013): Der Mann, dem das Lachen verging. In: Der Tagesspiegel, 4.3.2013. Online verfügbar unter http://www.tagesspiegel.de/kultur/ex-komiker-beppe-grillo-der-mann-dem-das-lachen-verging/7869708.html, zuletzt geprüft am 26.3.2013.

ROMANO, SERGIO (2005): Breve storia del voto segreto e del voto palese. In: Corriere della Sera, 14.10.2005, S. 55. Online verfügbar unter http://archiviostorico.corriere.it/2005/ottobre/14/Breve_storia_del_voto_segreto_co_9_051014121.shtml, zuletzt geprüft am 23.3.2012.

ROMEO, ANTONELLA (1993): Die Pizzo-Connection. Italien im Abgrund. Täglich ein Skandal. Und immer wieder Pizzo - Schmiergeld. Doch nun kommt der Kehraus. In: DIE ZEIT–Online, 12.3.1993. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1993/11/die-pizzo-connection, zuletzt geprüft am 28.9.2012.

SAAMELI, DANIEL (2008): Freihandel gegen Abschottung – die EU zankt um Beihilfen für die Bauern. Die EU geht ohne klare Position in anstehende Verhandlungen der Welthandelsorganisation. Ratspräsident Sarkozy und Handelskommissar Mandelson sind sich uneins über die Hilfe für den Agrarsektor. In: NZZ Online, 20.7.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/freihandel_gegen_abschottung__die_eu_zankt_um_beihilfen_fuer_die_bauern_1.788317.html, zuletzt geprüft am 27.4.2012.

SALA, ALESSANDRO (2013): Exploit di Grillo, alla Camera è davanti a tutti. E al Senato nessuno avrà una maggioranza. Il centrosinistra vince di poco a Montecitorio, maggioranza solo relativa a Palazzo Madama. Alfano: «Too close to call». In: Corriere.it, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/speciali/2013/elezioni/notizie/25febbraio-risultati-voto_1c2c6382-7f46-11e2-b0f8-b0cda815bb62.shtml, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

SALVIA, LORENZO (2012): Pronto il decreto sulle nuove Province. 36 soppresse, dal 2013 tutte commissariate. Il ministro Patroni Griffi: «Una riforma importante non può venir meno solo per resistenze localistiche». In: Corriere.it, 22.10.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_ottobre_22/commissari-2013-decreto-province-salvia_d519d056-1c08-11e2-b6da-b1ba2a76be41.shtml#, zuletzt geprüft am 22.10.2012.

SAUER, ULRIKE (2010): Ehe absurd. Scheidung auf italienisch. In: Sueddeutsche.de, 17.5.2010. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/leben/ehe-absurd-scheidung-auf-italienisch-1.536608, zuletzt geprüft am 12.11.2012.

SAVELLI, FABIO (2013): Risiko-Senato, maggioranza inesistente. Senza Grillo sarà impossibile governare. A Pdl-Lega 117 seggi, 119 a Pd-Sel, 18 alla lista Monti. 54 al Movimento 5 Stelle. Impasse a Palazzo Madama. In: Corriere.it, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/speciali/2013/elezioni/notizie/25-febbraio-scenari-voto-senato_242b0532-7f70-11e2-b0f8-b0cda815bb62.shtml, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

SAVIANO, ROBERTO (2011): Die Krise bin ich. Berlusconi kämpft um seine Macht, die Opposition kämpft gegen Berlusconi: Wie die italienische Politik die Realität verdrängt. In: DIE ZEIT–Online, 28.10.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2011/44/Italien, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

SAVIANO, ROBERTO (2011): Ein Traum aus Lügen. Nach Berlusconi: Warum man wachsam bleiben muss. In: DIE ZEIT, Jg. 66, Ausgabe 47, 17.11.2011, S. 7.

SAVIANO, ROBERTO (2011): Warum lieben viele Italiener Berlusconi. In: DIE ZEIT–Online, 27.1.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2011/05/Italien, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

SCALFARI, EUGENIO: „La lunga battaglia intorno all´embrione (2005). In: LaRepubblica.it, 16.1.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/battembr/battembr.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

SCHLAMP, HANS-JÜRGEN (2003): Die Akte Berlusconi. In: Der Spiegel, Ausgabe 7, 2003, S. 112–124.

SCHLAMP, HANS-JÜRGEN (2013): Die blockierte Republik. Italien-Wahl. In: Spiegel Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/blockierte-republik-in-italien-ist-bereits-von-neuwahlen-die-rede-a-885527.html, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

SCHLATTERBECK, JONAS (2011): Europa lässt sich (unter)scheiden. In: arte.tv, 21.2.2011. Online verfügbar unter http://www.arte.tv/sites/de/derblogger/2011/02/21/europa-lasst-sich-unterscheiden/, zuletzt geprüft am 5.3.2013.

SCHMID, THOMAS (2003): Italiens Vertrauen in den gütigen Patron. In: FAZ, 23.6.2003, S. 11.

SCHMIDT, FRIEDRICH (2012): Fiskalpakt-Abstimmung in Irland. Kampf zwischen Kopf und Bauch. In: Faz.Net, 31.5.2012. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/fiskalpakt-abstimmung-in-irland-kampf-zwischen-kopf-und-bauch-11768525.html, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

SCHÖNAU, BIRGIT (2008): »Sie haben ihn aus Angst gewählt«. Silvio Berlusconi wird wieder Ministerpräsident. Was heißt das für Italien – und für Europa? Fragen an den römischen Politologen Lucio Caracciolo. In: DIE ZEIT–Online, 16.4.2008. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/2008/17/Italien-Wahl, zuletzt geprüft am 29.9.2012.

SCHÖNBURG, ALEXANDER VON (2013): Auch Bescheidenheit kann Arroganz sein. Bislang prägen Demutsgesten den Stil von Papst Franziskus. Doch was ist ihre tiefere Bedeutung? Es liegt auch eine Gefahr darin, dass sich der Amtsinhaber mit seinem Amt gleichsetzt. In: Die Welt, 18.3.2013. Online verfügbar unter http://www.welt.de/kultur/article114537303/Auch-Bescheidenheit-kann-Arroganz-sein.html, zuletzt geprüft am 19.3.2013.

SCHRÖDER, EGGERT (2002): Abstimmung mit der Pistole am Kopf. Kommenden Samstag stimmt Irland über EU-vertrag von Nizza ab. Ein "Nein" könnte die Erweiterung gefährden. In: Die Welt, 13.10.2002. Online verfügbar unter www.welt.de/607964, zuletzt geprüft am 27.4.2013.

SCHULTEJANS, BRITTA (2007): Fötus mit Anwalt. Eine 17-jährige Irin kämpft vor Gericht für das Recht, ihr lebensunfähiges Kind abzutreiben. In: DIE ZEIT–Online, 4.5.2007. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/online/2007/19/irland-abtreibung, zuletzt geprüft am 14.6.2013.

SCHÜTZ, WILHELM W. (1951): Das neue Regime de Valera. In: DIE ZEIT, Ausgabe 29, 19.7.1951. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1951/29/das-neue-regime-de-valera, zuletzt geprüft am 20.2.2013.

SEIBT, GUSTAV (2008): Ciao Peppone! Pavese, De Sica, Pasolini. Der Kommunismus hat über Jahrzehnte die italienische Kultur beeinflusst, nun wurde er abgewählt – ein Abgesang. In: Sueddeutsche.de, 17.4.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/178/169684.html, zuletzt geprüft am 9.5.2008.

SEIBT, GUSTAV (2009): Italien. Der Staat der Kirche. Vornehm unzufrieden. In: Sueddeutsche.de, 5.1.2009. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/kultur/italien-der-staat-der-kirche-vornehm-unzufrieden-1.363076, zuletzt geprüft am 1.11.2010.

SERRA, MICHELE (2002): Ricchi e poveri. Seit Berlusconi an der Macht ist, haben die Italiener nur ein Ziel: so reich werden wie er. In: Süddeutsche Zeitung Magazin, Ausgabe 18, 19.4.2002, S. 4–6.

SHEAHAN, FIONNAN; HAND, LISE (2012): 1980s abortion referendum was one of my biggest mistakes, Garret FitzGerald admitted. In: Independent.ie, 17.12.2012. Online verfügbar unter http://www.independent.ie/irish-

news/1980s-abortion-referendum-was-one-of-my-biggest-mistakes-garret-fitzgerald-admitted-28948623.html, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

SHEEHAN, MAEVE (2008): Teacher who learned the hardest lesson. In: Independent.ie, 14.9.2008. Online verfügbar unter http://www.independent.ie/irish-news/teacher-who-learned-the-hardest-lesson-26476675.html, zuletzt geprüft am 7.6.2013.

SONTHEIMER, MICHAEL (2002): Referendum. Iren lehnen Verschärfung des Abtreibungsrechts ab. In: Der Spiegel, 07.03.2002. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/referendum-iren-lehnen-verschaerfung-des-abtreibungsrechts-ab-a-185995.html, zuletzt geprüft am 12.6.2013.

SONTHEIMER, MICHAEL (2013): Kein Ende der Verlogenheit. In: Der Spiegel, 6.3.2013. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/irland-kein-ende-der-verlogenheit-a-185546.html, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

SOTSCHECK, RALF (2012): Irland stimmt für harten Sparkurs. Angst schlägt Wut. In: TAZ.de, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.taz.de/Irland-stimmt-fuer-harten-Sparkurs/!94493/, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

SOTSCHECK, RALF (2012): Katholische Kirche in Irland. Kardinal deckte pädophilen Priester. In: TAZ.de, 7.5.2012. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!92906/, zuletzt geprüft am 18.3.2013.

SOTSCHECK, RALF (2012): Mutige Iren, feige Regierung. Der Fiskalpakt soll nur die Finanzmärkte beruhigen. In: TAZ.de, 29.5.2012. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!94198/, zuletzt geprüft am 10.10.2012.

SOTSCHECK, RALF (2012): Referendum in Irland. Chance für misshandelte Kinder. In: TAZ.de, 10.11.2012. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!105248/, zuletzt geprüft am 6.3.2013.

SOTSCHECK, RALF (2012): Vernichtendes Urteil über Irland. Durch und durch korrupt. In: TAZ.de, 23.3.2012. Online verfügbar unter http://www.taz.de/!90228/, zuletzt geprüft am 15.4.2013.

SOTSCHECK, RALF (2013): Das Verbot bleibt bestehen. In: TAZ.de, 1.5.2013. Online verfügbar unter http://www.taz.de/Abtreibung-in-Irland/!115523/, zuletzt geprüft am 22.5.2013.

SPINA, ROMINA (2013): Die Stunde Napolitanos. Staatspräsident sucht nach Lösungen. In: NZZ Online, 29.3.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/die-stunde-napolitanos-1.18055540, zuletzt geprüft am 29.3.2013.

SPINA, ROMINA (2013): Wahlen in Italien. Gedrückte Stimmung am Wahltag in der italienischen Hauptstadt. In: NZZ Online, 26.2.2013, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

SPINELLI, BARBARA (2006): La questione comunista. In: LaStampa.it, 14.5.2006. Online verfügbar unter http://www.lastampa.it/_web/cmstp/tmplRubriche/editoriali/grubrica.asp?ID_blog=40&ID_articolo=23&ID_sezione=55&sezione=, zuletzt geprüft am 19.9.2012.

STEHLE, HANSJAKOB (1981): Italien. Liberale Praxis. In: DIE ZEIT, 22.5.1981, S. 8.

STEHLE, HANSJAKOB (1994): Das alte Muster. Italien. Erste Krise der Zweiten Republik. In: DIE ZEIT–Online, 22.7.1994. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1994/30/das-alte-muster, zuletzt geprüft am 25.6.2013.

STEHLE, HANSJAKOB (1994): Der Cavaliere ist beliebter als Jesus. Silvio Berlusconi, italienischer Medienzar, geht in die Politik, um einen Sieg der Linken zu verhindern. In: DIE ZEIT–Online, 4.2.1994. Online verfügbar unter http://pdf.zeit.de/1994/06/der-cavaliere-ist-beliebter-als-jesus.pdf, zuletzt geprüft am 25.6.2013.

STEHLE, HANSJAKOB (1994): Marode Parteien rüsten sich zur Neuwahl im Frühling. In: DIE ZEIT–Online, 21.1.1994. Online verfügbar unter http://pdf.zeit.de/1994/04/dialektik-auf-italienisch.pdf, zuletzt geprüft am 25.6.2013.

STRAUB, DOMINIK (2009): Referendum gescheitert. In: FrankfurterRundschau.de, 23.6.2009. Online verfügbar unter http://www.fr-online.de/politik/wahlgesetz-in-italien-referendum-gescheitert,1472596,3366088.html, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

TARONI, MICAELA (2013): EU kritisiert Mario Montis Immobiliensteuer. In: WirtschaftsBlatt, 10.1.2013. Online verfügbar unter http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/1330974/EU-kritisiert-Mario-Montis-Immobiliensteuer, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

TAYLOR, CHARLIE (2008): ICSA calls for Yes vote in referendum. In: Irish Times, 5.6.2008. Online verfügbar unter http://www.ireland.com/newspaper/breaking/2008/0605/breaking24_pf.html, zuletzt geprüft am 5.6.2008.

THOMAS, KAI (2013): Politiker gibt offenbar Bestechung durch Berlusconi zu. In: Sueddeutsche.de, 1.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/ermittlungsverfahren-in-italien-politiker-gibt-offenbar-bestechung-durch-berlusconi-zu-1.1613393, zuletzt geprüft am 1.3.2013.

TONIUTTI, TIZIANO (2013): Elezioni 2013, così funziona il ‚5 Stelle'. ‚Democrazia orizzontale' dal web al Parlamento. Oltre otto milioni di voti, 109 seggi alla Camera e 54 al Senato. L'organizzazione del Movimento 5 stelle, dai gruppi di base al vertice. La gestione e la visione di Casaleggio, cofondatore della piattaforma. E su tutto, la Rete e il rinnovamento della generazione politica. In: LaRepubblica.it, 26.2.2013. Online verfügbar unter

http://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni2013/2013/02/26/news/elezioni_2013_come_funziona_il_movimento_cinque_stelle_democrazia_diretta_dal_web_al_territorio-53457887/?ref=HRER2-1, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

TRABALZA, MARIO (2009): Da ‚idiota' a ‚gangster' fino a ‚vada a morire ammazzata'. Ecco l'onorevole turpiloquio. In: Adesso.de, 8.11.2009. Online verfügbar unter http://www.adesso-online.de/in-primo-piano/notizie/la-cassazione-bacchetta-i-politici-stop-a-urla-insulti-e-offese, zuletzt geprüft am 22.11.2009.

TRABALZA, MARIO (2009): La Cassazione bacchetta i politici: stop a urla, insulti e offese. In: Adesso.de, 8.11.2009. Online verfügbar unter http://www.adesso-online.de/in-primo-piano/notizie/la-cassazione-bacchetta-i-politici-stop-a-urla-insulti-e-offese, zuletzt geprüft am 22.11.2009.

TROENDLE, STEFAN (2009): Von linken Schurken und schlechten Korrespondenten. Herausgegeben von www.tagesschau.de. Online verfügbar unter www.tagesschau.de/korruptionitalien100.html,, zuletzt geprüft am 29.3.2010.

TZERMIAS, NIKOS (2011): Die Erfindung der italienischen Nation. Der Einheitsstaat ist auch 150 Jahre nach seiner Gründung eine Baustelle geblieben. Herausgegeben von NZZ Online. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/die_erfindung_der_italienischen_nation_1.9922649.html, zuletzt geprüft am 25.3.2011.

TZERMIAS, NIKOS (2011): Italien legt Pläne für Kernenergie auf Eis. Herausgegeben von NZZ Online. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_legt_plaene_fuer_kernenergie_auf_eis_1.10007050.html, zuletzt geprüft am 25.3.2011.

TZERMIAS, NIKOS (2012): Italiens Linke wählt neuen Hoffnungsträger. TV-Streitgespräch der fünf Bewerber. In: NZZ Online, 14.11.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/italiens-linke-waehlt-neuen-hoffnungstraeger-1.17797677, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

TZERMIAS, NIKOS (2012): Zu Besuch bei Italiens Politikerschreck. Der Komiker Beppe Grillo über den unerwartet grossen Wahlerfolg seines Movimento Cinque Stelle. In: NZZ Online, 16.5.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/zu-besuch-bei-italiens-politikerschreck-1.16910481, zuletzt geprüft am 13.2.2013.

TZERMIAS, NIKOS (2013): Napolitano will solide Regierung. Grillo attackiert Bersani heftig. In: NZZ Online, 1.3.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/bersani-koalition-berlusconi-1.18032828, zuletzt geprüft am 29.3.2013.

TZERMIAS, NIKOS (2013): Neuwahlen möglich. Italien steckt in einer Sackgasse. In Italien haben die Parlamentswahlen keinen Sieger hervorgebracht, der eine stabile Regierung bilden könnte. Das Mitte-Links-Lager errang zwar im Abgeordnetenhaus haarscharf die Sitzmehrheit, doch verfehlte es diese im Senat, wo Berlusconis Rechtskoalition eine knappe relative Mehrheit errang. In: NZZ Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/italien-droht-pattsituation-1.18024441, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

TZERMIAS, NIKOS (2013): Pierluigi Bersani. Der Uncharismatische. In: NZZ Online, 25.2.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/der-uncharismatische-1.18024649, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

TZERMIAS, NIKOS (2013): Reformfeindliche Italiener. Kontraproduktive Austerität. In: NZZ Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/kontraproduktive-austeritaet-1.18025052, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

UKEN, MARLIES (2011): Grüne Geschäfte. Italien stimmt ueber Atomenergie ab. In: DIE ZEIT–Online, 9.6.2011. Online verfügbar unter http://blog.zeit.de/gruenegeschaefte/2011/06/09/italien-stimmt-ueber-atomenergie-ab/, zuletzt geprüft am 11.6.2011.

ULRICH, STEFAN (2005): Die List des Don Camillo. Beim Bioethik-Referendum in Italien hat die katholische Kirche einen zweifelhaften Sieg errungen. In: Süddeutsche Zeitung, 14.6.2005, S. 4.

ULRICH, STEFAN (2005): Strategie eines Egomanen. In: Süddeutsche Zeitung, 15./16.10.2005, S. 4.

ULRICH, STEFAN (2006): Die neue Vielfalt. Italien will mehr Wettbewerb im Fernseh- und Werbemarkt. In: Süddeutsche Zeitung, 14./15.10.2006, S. 21.

ULRICH, STEFAN (2006): Gesendet wird, was gut gefällt. Der TV-Unternehmer Berlusconi. In: Süddeutsche Zeitung, 7.11.2006, S. 2.

ULRICH, STEFAN (2006): Kampf gegen Rom. In: Süddeutsche Zeitung, 24./25.6.2006, S. 6.

ULRICH, STEFAN (2006): Profil. Carlo Azeglio Ciampi. Italiens beliebter Präsident vor einer schwierigen Entscheidung. In: Süddeutsche Zeitung, 4.5.2006, S. 4.

ULRICH, STEFAN (2006): Verfassungsänderung in Italien gescheitert. In: Süddeutsche Zeitung, 27.06.2006, S. 6.

ULRICH, STEFAN (2007): Berlusconis neue Kreation. In: Süddeutsche Zeitung, 24.8.2007, S. 7.

ULRICH, STEFAN (2007): Die italienische Kur. In: Süddeutsche Zeitung, 21.11.2007, S. 4.

ULRICH, STEFAN (2007): Profil. Gianfranco Fini. Ex-Faschist und Kronprinz Silvio Berlusconis. In: Süddeutsche Zeitung, 27./28.1.2007, S. 4.

ULRICH, STEFAN (2008): Italien und die Demokratie. Nachhilfe für den Cavaliere. In: Sueddeutsche.de, 8.10.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-und-die-demokratie-nachhilfe-fuer-den-cavaliere-1.522772, zuletzt geprüft am 24.3.2012.

ULRICH, STEFAN (2008): Tumulte im italienischen Senat. Unterirdisches im Oberhaus. In: Sueddeutsche.de, 25.1.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/909/154510.html, zuletzt geprüft am 30.1.2008.

ULRICH, STEFAN (2009): Der Spiegel Italiens. Silvio Berlusconi. In: Sueddeutsche.de, 8.10.2009. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/,tt3m1/politik/992/490370/text/, zuletzt geprüft am 10.11.2009.

ULRICH, STEFAN (2009): Ohne eine Gegenstimme. In: Sueddeutsche.de, 30.3.2009. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/747/463356/text.html, zuletzt geprüft am 30.3.2009.

ULRICH, STEFAN (2013): Linke, Rechte, Wüteriche. Italien in politischer Agonie. In: Sueddeutsche.de, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/italien-in-politischer-agonie-linke-rechte-wueteriche-1.1610677, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

VERDERAMI, FRANCESCO (2012): L'arma (segreta) di Berlusconi. Ripartire con la lista «L'Italia che lavora». Ma i primi sondaggi la collocano al 4-5 per cento. In: Corriere.it, 20.10.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_ottobre_20/italia-che-lavora-berlusconi-piani-verderami_4eac5bc6-1a99-11e2-a470-3b372467b052.shtml, zuletzt geprüft am 20.10.2012.

VOLKERY, CARSTEN (2009): Irlands Radikal-Katholiken hetzen gegen Lissabon-Vertrag. In: Spiegel Online, 21.9.2009. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-referendum-irlands-radikal-katholiken-hetzen-gegen-lissabon-vertrag-a-650415.html, zuletzt geprüft am 19.4.2013.

VOLMER, HUBERTUS (2011): ‚Tag der Rache' in Irland. Alles bleibt anders. Herausgegeben von NTV.de. Online verfügbar unter http://www.n-tv.de/politik/Alles-bleibt-anders-article2710706.html, zuletzt geprüft am 26.3.2011.

WANNER, DAMIEN (2009): Irland. EU-Referendum 2009. In: arte journal, 2.10.2009. Online verfügbar unter http://www.arte.tv/de/irland-referendum-2009/2874554.html, zuletzt geprüft am 20.4.2013.

WENSIERSKI, PETER (2012): Mord wird verziehen, eine zweite Ehe nicht. In: Spiegel Online, 14.6.2012. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/katholische-kirche-interview-mit-pfarrer-konrad-irslinger-a-838908.html, zuletzt geprüft am 19.10.2012.

WIESNER, MARIA (2013): Italiens Wahlrecht. Auch der Siegerbonus verhindert kein Patt. In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/italiens-wahlrecht-auch-der-siegerbonus-verhindert-kein-patt-12095148.html, zuletzt geprüft am 23.3.2013.

WILLIAMS, COLIN (1995): Referendum soll einen Anachronismus beenden. Iren entscheiden über Recht auf Scheidung. In: Berliner Zeitung, 25.11.1995. Online verfügbar unter http://www.berliner-zeitung.de/archiv/referendum-soll-einen-anachronismus-beenden-iren-entscheiden-ueber-recht-auf-scheidung,10810590,9043130.html, zuletzt geprüft am 3.4.2013.

WINTER, MARTIN (2012): Irland stimmt für Fiskalpakt. Ein wichtiges Ja für die Zukunft des Euros. In: Sueddeutsche.de, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/irland-stimmt-fuer-fiskalpakt-ein-wichtiges-ja-1.1372393, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

WITTMANN, JOCHEN (2010): Irischer Kardinal denkt nicht an Rücktritt. In: Sächsische Zeitung, sz-online.de, 17.3.2010. Online verfügbar unter https://secure.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2414291&swbm=all, zuletzt geprüft am 20.4.2011.

WOCKER, KARL-HEINZ (1981): Nordirland. Zynische Bilanz des Hungerstreiks. In: DIE ZEIT–Online, 09.10.1981. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1981/42/nordirland-zynische-bilanz-des-hungerstreiks/komplettansicht, zuletzt geprüft am 18.6.2013.

WOLLER, HANS (2011): Italien ohne Berlusconi. Über den Irrglauben, es könne nur besser werden. In: Sueddeutsche.de, 14.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-ohne-berlusconi-ueber-den-irrglauben-es-koenne-in-italien-nur-besser-werden-1.1188231, zuletzt geprüft am 30.3.2012.

ZAMPANO, GIADA; MEICHTRY, STACY (2013): Ein Komiker erobert Italien. In: The Wall Street Journal, 13.2.2013. Online verfügbar unter http://www.wallstreetjournal.de/article/SB10001424127887324880504578297302977535158.html, zuletzt geprüft am 23.2.2013.

ZOLI, SERENA (1994): E un deputato socialdemocratico aprí la strada al divorzio. Un convegno a Bologna ‚Mutamenti della famiglia nella societá occidentale' con una scoperta. Se l'indissolubilitá del matrimonio non entró nella

Costituzione, non fu merito del PCI, ma del deputato PSDI Umberto Grilli. In: Corriere della Sera, 6.10.1994, S. 31.

ZUNDEL, ROLF (1959): Irlands großer alter Mann. Ein weiser Entschluß: de Valera gab die Zügel der Regierung aus der Hand. In: DIE ZEIT–Online, 26.6.1959. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/1959/26/irlands-grosser-alter-mann, zuletzt geprüft am 11.2.2013.

‚Geh nach Hause'. Silvio Berlusconi tritt zurück (2011). In: Sueddeutsche.de, 12.11.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-berlusconi-tritt-zurueck-1.1187465, zuletzt geprüft am 12.11.2011.

‚No' zum Vertrag von Nizza (2001). In: Der Spiegel, Ausgabe 24/2001, 11.06.2001, S. 135.

1,2 Mio. Unterschriften für Referendum. Wahlrechtsreform rückt näher (2011). In: Südtirol Online, 30.9.2011. Online verfügbar unter http://www.stol.it/Artikel/Politik-im-Ueberblick/Politik/1-2-Mio.-Unterschriften-fuer-Referendum-Wahlrechtsreform-rueckt-naeher/%28language%29/ger-DE, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

1982. Irish Council of Churches opposed anti-abortion amendment. The group said the change to the constitution was legally unnecessary and socially unfair – as it placed the views of the Roman Catholic church above those of other denominations in Ireland (2012). In: The Daily Edge, 28.12.2012. Online verfügbar unter http://www.dailyedge.ie/1982-irish-council-of-churches-opposed-anti-abortion-amendment-709821-Dec2012/, zuletzt geprüft am 7.6.2013.

Abfuhr für die Wahlrechtsreform in Italien (2000). In: NZZ, 23.5.2000, S. 3.

Abortion legislation to go before Cabinet next week. Government hopeful new law will be enacted before the summer recess (2013). In: IrishTimes.com, 23.4.2013. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/news/politics/abortion-legislation-to-go-before-cabinet-next-week-1.1369657, zuletzt geprüft am 28.5.2013.

Aherns Glaubwürdigkeit angeschlagen. Der irische Regierungschef überlebt einen Misstrauensantrag (2007). In: NZZ, 28.9.2007. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/aherns_glaubwuerdigkeit_angeschlagen_1.561700.html, zuletzt geprüft am 4.4.2008.

Alles Verhandlungssache. In: DIE ZEIT, Ausgabe 22/2001.

An avoidable tragedy? (2012). In: IrishTimes.com, 15.11.2012. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2012/1115/1224326605995.html, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

Apokalyptische Warnungen vor EU-Debakel sollen Iren abstimmen. Vier Tage vor der einzigen Volksabstimmung über den Reformvertrag der EU wollen irische Politiker das drohende Nein noch verhindern. (2008). In: NZZ Online, 8.6.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/apokalyptische_warnungen_vor_eu-debakel_sollen_iren_umstimmen_1.753644.html, zuletzt geprüft am 12.6.2008.

Auch die zweite Runde verloren. (2008). In: NZZ Online, 13.6.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/kommentar_eu-referendum_irland_vertrag_lissabon_1.758446.html, zuletzt geprüft am 14.6.2008.

Ayatollah would have seen McQuaid as kindred spirit (2009). In: IrishTimes.com, 8.8.2009.

Beelzebubs öffentliche Seligsprechung (1999). In: Frankfurter Rundschau, 12.11.1999, S. 8.

Begründung der Urteile zu Italiens Referenden (1997). In: NZZ, 12.2.1997, S. 1.

Beppe Grillo will Italien radikal umbauen (2013). In: Faz.Net, 13.3.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/italien/reformprogramm-beppe-grillo-will-italien-radikal-umbauen-12112928.html, zuletzt geprüft am 15.3.2013.

Berlusconi droht Niederlage in der Atompolitik (2011). In: DIE ZEIT–Online, 12.6.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-06/italien-volksabstimmung-atompolitik, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Berlusconi fühlt sich verfolgt. Italien stellt die Chancengleichheit für Wahlwerbung her (2000). In: FAZ, 10.2.2000, S. 11.

Berlusconi gesteht Niederlage bereits ein. Italiens Ministerpräsident propagiert nun erneuerbare Energien statt Atomkraftwerke (2011). In: NZZ Online, 13.6.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/berlusconi_niederlage_anti-atom-referendum_1.10907356.html, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Berlusconi in Abhör-Prozess zu Haftstrafe verurteilt (2013). In: DIE ZEIT–Online, 7.3.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/berlusconi-verurteilung-abhoerprozess, zuletzt geprüft am 11.3.2013.

Berlusconi ist zurückgetreten. Jubel in Italien (2011). In: Faz.Net, 12.11.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.-net/aktuell/politik/jubel-in-italien-berlusconi-ist-zurueckgetreten-11527077.html, zuletzt geprüft am 12.11.2011.

Berlusconi lässt Angelino Alfano kandidieren (2011). In: Faz.Net, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.-net/aktuell/politik/ausland/italien-berlusconi-laesst-angelino-alfano-kandidieren-11522648.html, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

Berlusconi macht es sich recht (2008). In: Spiegel Online, 19.6.2008. Online verfügbar unter http://spiegel.de/politk/ausland/0,1518,560739,00.html, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

Berlusconi muss Niederlage einstecken (2011). In: DIE ZEIT–Online, 13.6.2011. Online verfügbar unter http://www.-zeit.de/politik/ausland/2011-06/berlusconi-abstimmung-atomkraft, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Berlusconi schaut in die Zukunft. Alfano soll Mitte-rechts-Allianz in Neuwahlen anführen – Fussball als Politikersatz (2011). In: NZZ Online, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/berlusconi_will_bei_neuwahlen_nicht_mehr_antreten_1.13269397.html, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

Berlusconi si è dimesso. Pdl: «Sì a Monti, ma non si ricandidi» (2011). In: Corriere.it, 11.11.2011. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/11_novembre_12/monti-palazzo-giustiniani_044bdea8-0d0c-11e1-a42a-1562b6741916.shtml, zuletzt geprüft am 12.11.2011.

Berlusconi spielt auf Zeit - und gewinnt. Korruptionsvorwürfe verjährt (2012). In: Faz.Net, 25.02.2012. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/korruptionsvorwuerfe-verjaehrt-berlusconi-spielt-auf-zeit-und-gewinnt-11662238.html, zuletzt geprüft am 25.02.2012.

Berlusconi verlangt Übergangsregierung (2000). In: Süddeutsche Zeitung, 23.5.2000, S. 6.

Berlusconi wegen Steuerbetrugs zu vier Jahren Haft verurteilt. Italiens Ex-Regierungschef ist zu einer Haftstrafe verurteilt worden. Ob er wirklich hinter Gitter muss, ist offen – die Taten könnten während der Berufung verjähren. (2012). In: DIE ZEIT–Online, 26.10.2012. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-10/berlusconi-haftstrafe, zuletzt geprüft am 26.10.2012.

Berlusconi zu vier Jahren Haft verurteilt (2012). In: Sueddeutsche.de, 26.10.2012. Online verfügbar unter http://www.-sueddeutsche.de/politik/italien-berlusconi-zu-vier-jahren-haft-verurteilt-1.1507406, zuletzt geprüft am 26.10.2012.

Berlusconi-Fraktion verweigert Premier Monti Unterstützung (2012). In: Sueddeutsche.de, 6.12.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italienisches-parlament-berlusconi-fraktion-verweigert-premier-monti-unterstuetzung-1.1543704, zuletzt geprüft am 26.12.2012.

Berlusconi-Lager verliert in Mailand und Neapel (2011). In: DIE ZEIT–Online, 30.5.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/italien-kommunalwahlen-berlusconi, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Berlusconi, il Financial Times preme: «Vattene in nome di Dio e dell'Italia». Il principale quotidiano economico Regno Unito dedica l'ditoriale al premier italiano e anche la prima pagina (2011). In: Corriere.it, 5.11.2011. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/11_novembre_05/berlusconi-ft-pressing-dimissioni_0e322-da6-0784-11e1-8b90-2b9023f4624f.shtml, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

Berlusconi: ‚Indegno di essere italiano chi voterá no al referendum´ (2006). In: LaRepubblica.it, 21.6.2006. Online verfügbar unter http://repubblica.it/2006/06/sezioni/politica/referendum-due/, zuletzt geprüft am 27.6.2006.

Berlusconis persönliche Klauseln (2008). In: Sueddeutsche.de, 16.6.2008. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/143/180586.html, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

Berlusconis Pianisten. Gewaltenteilung. Das ist doch völlig unitalienisch gedacht (2002). In: FAZ, 7.11.2002, S. 33.

Berlusconis Rechnung geht auf. Gerichtsverfahren im Fall Mills wegen Verjährung eingestellt (2012). In: NZZ Online, 25.02.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_mailand_mills_verfahren_gericht_eingestellt_verjaehrung_1.15280508.html, zuletzt geprüft am 25.02.2012.

Bersani mit Regierungsbildung beauftragt (2013). In: Faz.Net, 23.3.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/italien-bersani-mit-regierungsbildung-beauftragt-12125024.html, zuletzt geprüft am 23.3.2013.

Bertie Ahern legt sein dickes Fell ab (2008). In: FAZ, 3.4.2008.

Bioethik-Referendum unter Ratzingers Regie? (2005). In: Merkur-online.de, 13.6.2005. Online verfügbar unter http://www.merkur-online.de/nachrichten/politik/bioethikreferendum-unter-ratzingers-regie-187658.html, zuletzt geprüft am 22.11.2012.

Bolt from the blue. Pope's resignation shocks church. Benedict blames health problems (2013). In: The Guardian, 12.2.2013, S. 1.

Calderoli: ‚La legge elettorale? L'ho scritta io, ma è una porcata'. L'ex ministro leghista a ‚Matrix' spiega di averla scritta ‚per mettere in difficoltà la destra e la sinistra nei confronti degli elettori' (2006). In: LaRepubblica.it, 15.3.2006. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2006/c/sezioni/politica/versoelezioni38/caldporcata/caldporcata.html, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Cardinal says politicians have an ‚obligation' to oppose abortion. Senior cleric says proposed law has ‘potentially menacing implications’ for the expression of religious freedoms (2013). In: IrishTimes.com, 3.5.2013. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/religion-and-beliefs/cardinal-says-politicians-have-an-obligation-to-oppose-abortion-1.1381715, zuletzt geprüft am 28.5.2013.

Charles J. Haughey (2006). In: Der Spiegel, Ausgabe 25/2006, 19.6.2006, S. 166.

Ciampi: ‚Al referendum voteró No'. Maroni: ‚Un conservatore di 86 anni' (2006). In: LaRepubblica.it, 16.6.2006. Online verfügbar unter http://repubblica.it/2006/06/sezioni/politica/referendum-uno/, zuletzt geprüft am 27.6.2006.

Civil Partnership Bill passes the Seanad (2010). In: RTÉ News, 9.7.2010. Online verfügbar unter http://www.rte.ie/news/2010/0708/133122-civilpartnership/, zuletzt geprüft am 28.2.2013.

Consulta: referendum, ricorso inammissibile (2008). In: Corriere.it, 20.2.2008. Online verfügbar unter www.corriere.it/politica/08_febbraio_20/referendum_ricorso_respinto_3a510d4a-dfdc-11dc-a…, zuletzt geprüft am 26.2.2008.

Costituzione tradita (2007). In: LaStampa.it, 27.12.2007. Online verfügbar unter http://www.lastampa.it/cmstp/rubriche/stampa.asp?ID_blog=25&, zuletzt geprüft am 2.7.2008.

Craxi auf der Welle des Erfolges (1989). In: FAZ, 20.6.1989, S. 4.

Craxi droht mit Rücktritt (1985). In: FAZ, 8.6.1985, S. 2.

Craxi l'astensionista grande sconfitto (1991). In: Corriere della Sera, 11.6.1991, S. 1.

Crisi di governo, Mario Monti si è dimesso. E non sa più se candidarsi o meno (2012). In: Il Fatto Quotidiano, 21.12.2012. Online verfügbar unter http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/12/21/crisi-di-governo-mario-monti-al-quirinale-per-dimettersi/453109/, zuletzt geprüft am 9.7.2013.

Crolla la fiducia degli italiani nelle istituzioni. Sotto il 50% anche la Chiesa (2008). In: LaRepubblica.it, 21.1.2008. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2008/01/sezioni/politica/eurispes-istituzioni/eurispes-istituzioni, zuletzt geprüft am 21.1.2008.

Da Enrico Fermi ai tre Referendum del 1987. La storia del nucleare in Italia (2008). In: Corriere.it, 23.5.2008. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/scienze_e_tecnologie/08_maggio_200/nucleare_scheda_eb2f57b…, zuletzt geprüft am 23.5.2008.

Dal famoso sketch di Tognazzi e Vianello su Gronchi a Dario Fo, a Beppe Grillo. La televisione che faceva arrabbiare i potenti. Quando la censura era in bianco e nero (2003). In: LaRepubblica.it, 1.12.2003. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2003/k/sezioni/spettacoli_e_cultura/cens/censvecchia/censvecchia.html, zuletzt geprüft am 8.8.2012.

Das Antlitz der Gnade (1954). In: Der Spiegel, Ausgabe 2/1954, 6.1.1954, S. 22.

Das Referendum in schwankender Atmosphäre. Italiens Umgang mit den Anschuldigungen gegen Andreotti (1993). In: NZZ, 18./19.4.1993, S. 1.

Decisione lampo: referendum ammissibile (1999). In: La Stampa, 20.1.1999, S. 3.

Der blaue Traum. Costello arbeitet mit Verlust (1948). In: Der Spiegel, Ausgabe 9/1948, 28.2.1948, S. 9–10. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-44415771.html, zuletzt geprüft am 15.3.2013.

Der föderale Staat interessiert die Italiener nur mäßig (2001). In: Frankfurter Rundschau, 6.10.2001, S. 2.

Der Papst tritt zurück. Gesundheitliche Schwäche zwingt Benedikt XVI. zum Verzicht auf sein Amt. Die Kardinäle wollen das neue Kirchenoberhaupt noch vor Ostern wählen (2013). In: Süddeutsche Zeitung, 12.2.2013, S. 1.

Devolution, maggioranza a consulto (2002). In: Il Sole 24 Ore, 26.11.2002, S. 12.

Die Ehescheidung zerreißt Italien (1974). In: FAZ, 11.5.1974, S. 10.

Die EU blickt auf Irland und schielt nach Prag (2009). In: NZZ Online, 3.10.2009. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/die_eu_blickt_auf_irland_und_schielt_nach_prag_1.3755878.html, zuletzt geprüft am 3.10.2009.

Die Hölle unterm Dach der Kirche. Tausendfacher Missbrauch in Irland (2009). In: Märkische Oderzeitung, 21.5.2009. Online verfügbar unter http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/73065/, zuletzt geprüft am 20.4.2011.

Die Iren sagen im zweiten Anlauf klar Ja (2009). In: NZZ Online, 4.10.2009. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/iren_sagen_im_zweiten_anlauf_klar_ja_zum_eu-reformvertrag_1.3772728.html, zuletzt geprüft am 4.10.2009.

Die Klage des italienischen Ex-Monarchen (2002). In: Berliner Zeitung, 19.1.2002. Online verfügbar unter http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin, zuletzt geprüft am 3.7.2008.

Die Macht verschleißt nur den, der sie nicht hat (2009). In: Tagesschau.de, 14.1.2009. Online verfügbar unter http://www.tagesschau.de/ausland/andreotti100.html,, zuletzt geprüft am 14.1.2009.

Die Referenden ohne Überraschung (1987). In: FAZ, 11.11.1987, S. 5.

Die Verfassungsreform in Italien abgelehnt (2006). In: NZZ, 26.6.2006, S. 1.

Dr. Garret FitzGerald dies in a Dublin hospital aged 85 (2011). In: Independent.ie, 19.5.2011. Online verfügbar unter http://www.independent.ie/irish-news/dr-garret-fitzgerald-dies-in-a-dublin-hospital-aged-85-26734185.html, zuletzt geprüft am 15.3.2013.

Duce, sie sind frei! Mussolinis Befreiung durch das ‚Sonderkommando Skorzeny' (1967). In: Der Spiegel, Ausgabe 14/1967, 27.03.1967, S. 82.

Durchhalteparolen nach der Wahlniederlage (2011). In: DIE ZEIT–Online, 31.5.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-05/Italien-Wahlen-Berlusconi, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

E sulle ceneri dei partitini nasce la Terza Repubblica (2008). In: LaRepubblica.it, 15.4.2008. Online verfügbar unter htttp://www.repubblica.it/2008/04/sezioni/politica/elezioni-2008-uno/partiti-scomparsi, zuletzt geprüft am 15.4.2008.

È ufficiale, via libera ai 21 referendum (1999). In: LaRepubblica.it, 13.12.1999. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/politica/refe/ufficiale/ufficiale.html, zuletzt geprüft am 18.5.2000.

Ehescheidung. Aufforderung zum Mord (1965). In: Der Spiegel, Ausgabe 4, 20.1.1965, S. 67–69.

Eine Abreibung für die Gegner der Abtreibung (1981). In: Süddeutsche Zeitung, 19.5.1981, S. 4.

Eine Absage an den Klerikalismus (1974). In: NZZ, 14.5.1974, S. 1.

EU soll handlungsfähiger werden. (2008). In: NZZ Online, 12.6.2008. Online verfügbar unter http://nzz.ch/nachrichten/international/eu_lissabon_1.756315.html, zuletzt geprüft am 12.6.2008.

EU-Referendum. Iren sagen offenbar ‚Ja' zu Nizza (2002). In: Spiegel Online, 20.10.2002. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-referendum-iren-sagen-offenbar-ja-zu-nizza-a-219005.html, zuletzt geprüft am 8.5.2013.

Ewiges Seilziehen um das Wahlrecht in Italien (2000). In: NZZ, 17.5.2000, S. 3.

Fecondazione, 4 milioni di firme. I Ds: pronti a cambiare la legge (2004). In: LaRepubblica.it, 1.10.2004. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/milionifirme/milionifirme.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Fecondazione, é scontro tra governo e referendari (2004). In: LaRepubblica.it, 19.9.2004. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2004/a/sezioni/scienza_e_tecnologia/embrione/fecoscontro/fecoscontro.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Fecondazione, il governo si costituisce contro il referendum (2005). In: LaRepubblica.it, 5.1.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/scontrogoverno/scontrogoverno.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Fecondazione, per la Consulta ammissibili 4 quesiti su 5 (2005). In: LaRepubblica.it, 13.1.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2004/i/sezioni/politica/fecondazione/sentecorte/sentecorte.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Finalmente! Berlusconis Rücktritt ist überfällig (2011). In: NZZ Online, 8.11.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/berlusconi_ruecktritt_kommentar_1.13265474.html, zuletzt geprüft am 8.11.2011.

FitzGerald challenged (1986). In: Catholic Herald, 4.7.1986, S. 1. Online verfügbar unter http://archive.catholicherald.co.uk/article/4th-july-1986/1/fitzgerald-challenged, zuletzt geprüft am 7.3.2013.

Five reasons why referendum was lost (2012). In: IrishTimes.com, 11.11.2012, S. 1, zuletzt geprüft am 6.3.2013.

Fragwürdige Rechnung (1995). In: Der Spiegel, 20.11.1995, S. 184.

Freispruch für Andreotti (2003). In: Corriere.it, 30.10.2003. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italien-freispruch-fuer-andreotti-1.872810, zuletzt geprüft am 4.4.2012.

Für Europa ein schwerer Rückschlag (2008). In: DIE ZEIT–Online, 13.6.2008. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/online.de/2008/24/eu-irland-drei-fragen, zuletzt geprüft am 14.6.2008.

Geräuschvoll zum Höhepunkt. Die Romanze des irischen Bischofs Casey mit Annie Murphy (1993). In: Der Spiegel, Ausgabe 18/1993, 03.05.1993, S. 236.

Geringe Beteiligung bei Volksentscheiden (1987). In: FAZ, 9.11.1987, S. 7.

Geringe Wahlbeteiligung in Italien. Am ersten Tag der Parlamentswahl gab nur die Hälfte der Italiener ihre Stimme ab. Favorit ist der Sozialdemokrat Bersani – gegen Berlusconi demonstrierten Feministinnen (2013). In: DIE ZEIT–Online, 25.2.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/italien-wahl-beteiligung, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Gespaltene Mehrheit in Italien. Bei der Wahl des Abgeordnetenhauses hat das Mitte-Links-Bündnis die Mehrheit errungen. Im Senat aber braucht Bersani Partner. Eine stabile Regierung ist unwahrscheinlich (2013). In: DIE ZEIT–Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/wahl-italien-bersani-berlusconi, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Goldene Löffel (1981). In: Der Spiegel, Ausgabe 19, 1981, S. 147–148.

Governo, incarico a Bersani. Il leader Pd: «Serve un governo in grado di generare cambiamento» (2013). In: Corriere.it, 22.3.2013. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/13_marzo_22/bersani-convocato-quirinale_5a0416c4-92fa-11e2-b43d-9018d8e76499.shtml#, zuletzt geprüft am 22.3.2013.

Grillo droht seiner Partei mit Rückzug. Die italienische Mitte-Links-Allianz sondiert, ob eine Unterstützung durch die Fünf-Sterne-Bewegung möglich ist. Deren Chef Grillo aber will in diesem Fall zurücktreten (2013). In: DIE ZEIT–Online, 11.3.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/italien-grillo-drohung, zuletzt geprüft am 11.3.2013.

Grillo prophezeit Kollaps des politischen Systems (2013). In: DIE ZEIT–Online, 2.3.2013, zuletzt geprüft am 6.3.2013.

Habermas und Europa. Sein Niveau entzündet (2008). In: FAZ, 28.6.2008.

Häuser des Horrors. Schwere Vorwürfe gegen die katholische Kirche in Irland: Einem Bericht zufolge sollen Tausende Kinder in kirchlichen Einrichtungen missbraucht worden sein (2010). In: Sueddeutsche.de, 17.5.2010. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/panorama/katholische-kirche-in-irland-haeuser-des-horrors-1.457124, zuletzt geprüft am 11.3.2013.

Historical attitudes to abortion (2013). In: BBC - Ethics guide, 1.6.2013. Online verfügbar unter http://www.bbc.co.uk/ethics/abortion/legal/history_1.shtml, zuletzt geprüft am 2.6.2013.

I punti del protocollo sul welfare (2007). In: Corriere.it, 7.10.2007. Online verfügbar unter http://corriere.it/politica/07_ottobre_07/protocollo_welfare.html, zuletzt geprüft am 11.10.2007.

I Savoia chiedono all'Italia 260 milioni. ‚È il risarcimento per 54 anni di esilio' (2007). In: LaRepubblica.it, 29.11.2007. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/savoia-risarcimento/savoia-risarcimento.html, zuletzt geprüft am 29.11.2007.

Iam vero absum*. (* Ich bin dann mal weg). Mit einer Erklärung auf Latein tritt der Papst aus heiterem Himmel zurück (2013). In: Hamburger Morgenpost, 12.2.2013, S. 1.

Il leader di Forza Italia torna sulle accuse di aver cacciato Enzo Biagi dalla televisione di Stato quando era al governo. Berlusconi nega l'editto bulgaro ‚Soltanto critica alla tv pubblica' (2007). In: LaRepubblica.it, 7.11.2007. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2007/11/sezioni/cronaca/biagi-grave/berlusconi-editto/berlusconi-editto.html, zuletzt geprüft am 8.8.2012.

Il paese dice no ai quiz sulla democrazia, ora si invoca la riforma dei referendum (1997). In: La Liberazione, 17.6.1997, S. 13.

Il ruolo del Capo dello Stato nello scioglimento delle Camere (2011). In: LaStampa.it, 14.2.2011. Online verfügbar unter http://www3.lastampa.it/i-tuoi-diritti/sezioni/cittadino-istituzioni/approfondimenti/articolo/lstp/388972/, zuletzt geprüft am 19.3.2012.

Il Signore und seine Hündchen (2009). In: Sueddeutsche.de, 8.10.2009. Online verfügbar unter www.sueddeutsche.de/kultur/379/489763/text.html, zuletzt geprüft am 8.10.2009.

Im Alleingang verloren (2006). In: Süddeutsche Zeitung, 26.6.2006, S. 4.

Iren lehnen Verschärfung des Abtreibungsverbotes ab. Selbstmordgefahr der Mutter bleibt in Irland auch künftig ein Grund, abtreiben zu dürfen (2002). In: Faz.Net, 7.3.2002. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/abtreibung-iren-lehnen-verschaerfung-des-abtreibungsverbotes-ab-148375.html, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

Iren stimmen für EU-Fiskalpakt (2012). In: DIE ZEIT–Online, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-06/irland-referendum-fiskalpakt-2, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

Iren stimmen Vertrag von Lissabon zu (2009). In: Sueddeutsche.de, 3.10.2009. Online verfügbar unter http://www.-sueddeutsche.de/politik/referendum-zu-eu-vertrag-iren-stimmen-vertrag-von-lissabon-zu-1.36626, zuletzt geprüft am 19.4.2013.

Iren wollen Ja zum EU-Vertrag sagen (2008). In: DiePresse.com, 3.3.2008. Online verfügbar unter http://diepresse.-com/home/politik/eu/367205/print.do, zuletzt geprüft am 4.3.2008.

Irische Regierung rechnet mit Mehrheit für Fiskalpakt (2012). In: DIE ZEIT–Online, 1.6.2012. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-06/irland-referendum-fiskalpakt, zuletzt geprüft am 1.6.2012.

Irisches Ja zum Nizza-Vertrag ermöglicht EU-Erweiterung (2002). In: Faz.Net, 21.10.2002. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/referendum-irisches-ja-zum-nizza-vertrag-ermoeglicht-eu-erweiterung-180121.html, zuletzt geprüft am 26.4.2013.

Irish Republic child referendum votes counted (2012). In: BBC News Northern Ireland, 11.11.2012. Online verfügbar unter http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-20286794, zuletzt geprüft am 6.3.2013.

Irland entscheidet über den EU-Vertrag (2008). In: Salzburger Nachrichten, 29.4.2008, S. 9.

Irland kippt Nizza-Vertrag. Irland hat in einer Volksabstimmung den EU-Vertrag von Nizza abgelehnt, meldet der staatliche Rundfunksender RTE. Damit ist der Vertrag blockiert (2001). In: Spiegel Online, 8.6.2001. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/politik/ausland/staatlicher-rundfunk-irland-kippt-nizza-vertrag-a-138452.html, zuletzt geprüft am 27.4.2013.

Irland lehnt den EU-Reformvertrag ab. Ländliche Wahlkreise ausschlaggebend (2008). In: NZZ Online, 13.6.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/irland_nein_1.758288.html, zuletzt geprüft am 14.6.2008.

Irland: Frau stirbt nach abgelehnter Abtreibung. Obwohl sie an starken Schmerzen litt und der Fötus keine Überlebenschance hatte, untersagten die irischen Ärzte eine Abtreibung (2012). In: DiePresse.com, 14.11.2012. Online verfügbar unter http://diepresse.com/home/panorama/welt/1312650/Irland_Frau-stirbt-nach-abgelehnter-Abtreibung, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

Irland. Gegner des EU-Vertrags in Führung (2008). In: Der Standard, 7.6.2008, S. 1.

Irland. Schlacht um EU-Vertrag beginnt (2008). In: Die Presse, 15.5.2008, S. 6.

Irlanda: le impediscono di abortire e muore. La donna, hindu, deceduta in ospedale di setticemia. I medici: «Nessun aborto, siamo Paese cattolico» (2012). In: Corriere.it, 15.11.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/esteri/12_novembre_14/caso-indiana-aborto-irlanda_f0b262d8-2e73-11e2-9c24-e6f239e4fed7.shtml#, zuletzt geprüft am 15.11.2012.

Irlands Konservative stellen sich stur (2002). In: Frankfurter Rundschau, 9.3.2002, S. 1.

Irlands Premierminister Ahern kündigt Rücktritt an. Politiker bestreitet Korruptionsvorwürfe (2008). In: NZZ Online, 2.4.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/irland-premier-ahern-ruecktritt-1.699462, zuletzt geprüft am 15.4.2013.

Irlands unerwünschte Verantwortung für den EU-Reformvertrag. Das einzige Referendum zum Vertrag von Lissabon ist noch nicht gewonnen. (2008). In: NZZ Online, 6.6.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/irlands_unerwuenschte_verantwortung_fuer_den_eu_reformvertrag_1.751962.html, zuletzt geprüft am 7.6.2008.

Istat. I divorzi in continuo aumento. 74 per cento in piú di dieci anni (2007). In: LaRepubblica.it, 26.6.2007. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2007/06/sezioni/cronaca/istat-divorzio, zuletzt geprüft am 27.6.2007.

Italien baut wieder Atomkraftwerke (2008). Online verfügbar unter www.tagesschau.de/ausland/akw4.html, zuletzt geprüft am 22.5.2008.

Italien erlaubt Abtreibungspille. Vatikan droht mit Exkommunikation. ‚Ermutigung zur Abtreibung' (2009). In: DomRadio, 31.07.2009. Online verfügbar unter http://www.domradio.de/nachrichten/2009-07-31/italien-erlaubt-abtreibungspille-vatikan-droht-mit-exkommunikation, zuletzt geprüft am 24.6.2013.

Italien wählt offenbar ein Patt. Das Mitte-Links-Bündnis hat die Mehrheit im Abgeordnetenhaus gewonnen. Aber im Senat führt Berlusconis Rechts-Bündnis. Eine gegenseitige Blockade ist nun wahrscheinlich. (2013). In: DIE ZEIT–Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/italien-wahl-prognose-ergebnis, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Italien: Einigung über PACS (2007). In: www.radiovatikana.va. Die Stimme des Papstes und der Weltkirche, 9.2.2007. Online verfügbar unter http://de.radiovaticana.va/articolo.asp?c=383933, zuletzt geprüft am 10.11.2012.

Italien: Neuer Verwaltungsrat für RAI ernannt. Monti will Einfluss der Parteien auf Staatsfernsehen reduzieren (2012). In: derStandard.at, 6.7.2012. Online verfügbar unter http://derstandard.at/1341526733706/Staats-TV-Italien-Neuer-Verwaltungsrat-fuer-RAI-ernannt, zuletzt geprüft am 21.8.2012.

Italien. Abtreibungspille entzweit Italien (2009). In: Die Presse, 3.8.2009. Online verfügbar unter http://diepresse.com/home/panorama/welt/500240/Italien_Abtreibungspille-entzweit-Italien, zuletzt geprüft am 23.6.2013.

Italien. Fünf Punkte gegen Abtreibung (2008). In: RadioVatikana.va. Die Stimme des Papstes und der Weltkirche, 1.4.2008. Online verfügbar unter http://de.radiovaticana.va/storico/2008/01/04/italien:_f%C3%BCnf_punkte_gegen_abtreibung/ted-177869, zuletzt geprüft am 25.6.2013.

Italien. Scheidungsvotum gegen die Kirche. Die Kirche war Verlierer (1974). In: Der Spiegel, Ausgabe 21, 20.5.1974, S. 86–89. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-41726521.html, zuletzt geprüft am 1.11.2010.

Italiener für Änderung des Wahlrechts (1991). In: Süddeutsche Zeitung, 11.6.1991, S. 1.

Italiener für Änderung von Gesetzen über Atomkraft (1987). In: Süddeutsche Zeitung, 10.11.1987, S. 1.

Italiener lehnen umstrittene Wahlrechtsreform ab (2000). In: Die Welt, 23.5.2000, S. 8.

Italiener lehnen Verfassungsreform ab (2006). In: Süddeutsche Zeitung, 26.6.2006, S. 1.

Italiener schieben Atomenergie Riegel vor (1987). In: Rheinische Post, 11.11.1987, S. 1.

Italiener stimmen gegen Verfassungsreform (2006). In: DIE ZEIT–Online, 27.6.2006. Online verfügbar unter http://zeus.zeit.de/text/online/2006/26/italien-verfassungsreform.html, zuletzt geprüft am 27.6.2006.

Italienische Mehrheit für die Ehescheidung (1974). In: NZZ, 14.5.1974, S. 1.

Italienische Referenden am Quorum gescheitert (1997). In: NZZ, 17.6.1997, S. 1.

Italiens geheimnisvolle Eminenz (2009). In: Sueddeutsche.de, 14.1.2009. Online verfügbar unter http://sueddeutsche.-de/politik/696/454379/text.html,, zuletzt geprüft am 14.1.2009.

Italiens Jugend vor der Wahl. Italiens Spitzenkandidaten sind alle über 60 – damit weit entfernt von der Jugend. Twitter und Facebook sollen helfen, die unter 30-Jährigen zu erreichen. (2013). In: Mittelbayerische, 21.2.2013. Online verfügbar unter http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/artikel/italiens-jugend-vor-der-wahl/883723/italiens-jugend-vor-der-wahl.html, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Italiens Politiker streiten, das Volk handelt (2007). In: Süddeutsche Zeitung, 24.7.2007, S. 8.

Italiens Referendumsschlappe (2000). In: NZZ, 23.5.2000, S. 3.

Italiens Wähler für die Erneuerung (1993). In: NZZ, 21.4.1993, S. 1.

Jubel über den Rücktritt Berlusconis in Italien. Abtretender Regierungschef «tief verbittert» (2011). In: NZZ Online, 13.11.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/italien_ruecktritt_berlusconi_1.13299335.html, zuletzt geprüft am 13.11.2011.

Kenny elected Taoiseach, appoints Gilmore Tánaiste (2011). In: IrishTimes.com, 3.3.2011. Online verfügbar unter http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2011/0309/breaking5.html, zuletzt geprüft am 18.4.2012.

Kirche und Welt (2003). In: FAZ, 1.11.2003, S. 10.

Klare Mehrheit für Beibehaltung des Scheidungsrechts (1974). In: FAZ, 14.5.1974, S. 1.

Klares Ja zur Wahlrechtsreform in Italien (1991). In: NZZ, 12.6.1991, S. 2.

Klares Nein der italienischen Wähler (1981). In: NZZ, 20.5.1981, S. 1.

Kommunalwahl in Italien. Schwere Schlappe für Berlusconi (2011). In: Faz.Net, 31.5.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/artikel/C31325/kommunalwahl-in-italien-schwere-schlappe-fuer-berlusconi-30410622.html, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Konsternation über Italien. Der Grundtenor der italienischen und europäischen Zeitungen über den Wahlausgang in Italien lautet: «Das Land ist unregierbar». Konsternation ist die vorherrschende Stimmungslage. In Amerika hält sich die Aufregung in Grenzen. (2013). In: NZZ Online, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/pressestimmen-konsternation-ueber-italien-1.18025388, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Korruptionsprozess gegen Berlusconi eingestellt. Verfahren gegen Ex-Ministerpräsident in Italien (2012). In: Sueddeutsche.de, 25.02.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/verfahren-gegen-ex-ministerpraesident-in-italien-korruptionsprozess-gegen-berlusconi-eingestellt-1.1293325, zuletzt geprüft am 25.02.2012.

L'Economist «saluta» il Cavaliere con la sesta copertina: «That's all, folks». Il settimanale britannico: «Inadatto fino all'ultimo. Senza Berlusconi l'Italia ha ancora una possibilità» (2011). In: Corriere.it, 11.11.2011. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/11_novembre_10/economist-berlusconi_c4ca505c-0be9-11e1-a5e8-cd9b2a0894cc.shtml, zuletzt geprüft am 11.11.2011.

La Brambilla nuovo ministro del Turismo. Rinascerá il dicastero della Salute (2009). In: Corriere.it, 9.5.2009. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/09_maggio_08/governo_approva_viceministri_da1afbc2-3bcc-11de-a872-00144f02aabc.shtml, zuletzt geprüft am 24.6.2009.

La Consulta : Quesiti «inammissibili». Napolitano: «Ora tocca al Parlamento» (2012). In: Corriere.it, 12.1.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_gennaio_12/referendum-elettorale_1087a996-3d12-11e1-a7f5-80bdd8489cd9.shtml, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

La Corte Costituzionale: sì al referendum (1999). In: La Stampa, 20.1.1999, S. 1.

La ex famiglia reale accampa ‚danni morali'. I Savoia chiedono 260 milioni allo Stato (2007). In: Corriere.it, 29.11.2007. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/cronache/07_novembre_20/savoia_danni_governo_ee8a5368-9, zuletzt geprüft am 29.11.2007.

Land unter (2009). In: Süddeutsche Zeitung Magazin, Ausgabe 7, 2009. Online verfügbar unter http://sz-magazin.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/28153, zuletzt geprüft am 12.2.2009.

Le dodici proposte di legge sul divorzio (o.J.). In: Corriere.it, o.J. Online verfügbar unter http://cinquantamila.corriere.it/storyTellerThread.php?threadId=leggedivorzio, zuletzt geprüft am 10.12.2012.

Le ragioni del naufragio laico (2005). In: LaRepubblica.it, 14.6.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda7/commaur/commaur.html,, zuletzt geprüft am 14.6.2005.

Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilitá del referendum abrogativo;atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006 (c2007). Unter Mitarbeit von Roberto Pinardi. Torino: Giappichelli.

Legge 40, affonda il referendum. Andó peggio soltanto nel 2003 (2005). In: LaRepubblica.it, 13.6.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda6/pegg/pegg.html, zuletzt geprüft am 14.6.2005.

Legge elettorale, i contenuti (2005). In: LaRepubblica.it, 22.12.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2005/k/sezioni/politica/leggeletto9/contenut/contenut.html, zuletzt geprüft am 13.1.2006.

Lohnkosten-Referendum bestätigt Italiens Regierung (1985). In: FAZ, 11.6.1985, S. 1.

Mani pulite und die Folgen für Italien. Anhaltende Auswirkungen der Justizrevolution auf das politische Leben (2007). In: NZZ Online, 10.9.2007. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/mani-pulite-und-die-folgen-fuer-italien-1.553056, zuletzt geprüft am 29.9.2012.

Marcello dell´Utri. Berlusconi-Vertrauter wegen Mafia-Verbindungen verurteilt (2013). In: DIE ZEIT–Online, 26.3.2013. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/dell-utri-verurteilung-italien-berlusconi-mafia, zuletzt geprüft am 26.3.2013.

Mario Monti kündigt Rücktritt an. Italiens Premierminister in der Schuldenkrise (2012). In: Sueddeutsche.de, 8.12.2012. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/italiens-premierminister-in-der-schuldenkrise-mario-monti-kuendigt-ruecktritt-an-1.1545416, zuletzt geprüft am 26.12.2012.

Mehr Politik wagen. 81 Prozent für mehr Mitsprache (2011). Online verfügbar unter http://www.zeit.de/news-032011/20/iptc-hfk-20110320-61-29365664xml, zuletzt geprüft am 24.3.2011.

Mehrheit der Italiener gegen Atomkraftwerke (1987). In: Frankfurter Rundschau, 11.11.1987, S. 1.

Mehrheit für EU-Vertrag zeichnet sich ab (2009). In: DIE ZEIT–Online, 3.10.2009. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2009-10/irland-eu-referendum, zuletzt geprüft am 7.10.2009.

Mesi di lavoro, poi il verdetto in tre ore (1999). In: Corriere della Sera, 20.1.1999, S. 3.

Ministerpräsident Ahern tritt zurück (2008). In: Faz.Net, 2.4.2008. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/irland-ministerpraesident-ahern-tritt-zurueck-1544768.html, zuletzt geprüft am 15.4.2013.

Mohammed löst Marx ab (2004). In: FAZ, 26.1.2004, S. 29.

Morden für Europa. Katholische Fundis wollen das Europa-Referendum in ein Abtreibungsvotum umfunktionieren - Premier Reynolds gerät in Not (1992). In: Der Spiegel, Ausgabe 22, 25.05.1992, S. 173–175.

Nach Clown-Vergleich. Italiens Präsident Napolitano sagt Treffen mit Steinbrück ab (2013). In: Faz.Net, 26.2.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/nach-clown-vergleich-italiens-praesident-napolitano-sagt-treffen-mit-steinbrueck-ab-12096439.html, zuletzt geprüft am 26.2.2013.

Nach Rücktritt. Ahern: ‚Ein Fehler, den ich nie gemacht habe.' (2008). In: Süddeutsche Zeitung, 2.4.2008. Online verfügbar unter URL:/ausland/artikel/264/166785/, zuletzt geprüft am 4.4.2008.

Nessun referendum raggiunge il quorum (2000). In: Corriere.it, 22.5.2000. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/speciali/referendum/html/referendum.spm, zuletzt geprüft am 23.5.2000.

Neuer Name, alte Partei (2007). In: Süddeutsche Zeitung, 20.11.2007, S. 4.

Niederlage für Berlusconi. Italien entscheidet sich gegen Atomkraft (2011). In: Sueddeutsche.de, 13.6.2011. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/niederlage-fuer-berlusconi-italien-entscheidet-sich-gegen-atomkraft-1.1108006, zuletzt geprüft am 13.6.2011.

Niemals gewinnen. Hoffnung für Nordirland? Die Regierungschefs aus London und Dublin unterzeichneten ein Abkommen, das die Lage auf der Insel entspannen soll. Doch Iren in Nord und Süd wollen dagegen kämpfen (1985). In: Der Spiegel, Ausgabe 47/1985, 18.11.1985, S. 158–159.

Niente quorum, alle urne appena il 32% degli elettori (2000). In: LaRepubblica.it, 22.5.2000. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/referendum/fallito/fallito/fallito.html, zuletzt geprüft am 24.5.2000.

Nordirland. Feindlicher Staat (1985). In: Der Spiegel, Ausgabe 50/1985, 9.12.1985, S. 139–140.

Ohne Berlusconi sind die Aussichten für Italien besser (2011). In: Faz.Net, 9.11.2011. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/internationale-pressestimmen-ohne-berlusconi-sind-die-aussichten-fuer-italien-besser-11522618.html, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

Opposition slams referendum commission delay (2002). In: RTÉ News, 15.2.2002. Online verfügbar unter http://www.rte.ie/news/2002/0215/23208-abortion/, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

Parlament in Rom. Irrer Wirrwarr (1988). In: Der Spiegel, Ausgabe 41/1988, 10.10.1988. Online verfügbar unter http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13530803.html, zuletzt geprüft am 23.3.2012.

Pille RU 486 in Italien endgültig zugelassen (2009). In: Der Standard, 10.12.2009. Online verfügbar unter http://derstandard.at/1259281569181/Pille-RU-486-in-Italien-endgueltig-zugelassen, zuletzt geprüft am 24.6.2013.

Pochi al voto su caccia e pesticidi. I referendum rischiano la nullitá (1990). In: Corriere della Sera, 4.6.1990, S. 1.

Pochi al voto, il referendum affonda (2005). In: Corriere della Sera, 13.6.2005, S. 1.

Porcellum e Mattarellum. Sistemi a confronto (2011). In: LaRepubblica.it, 30.9.2011. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/politica/2011/09/30/news/scheda_sistemi-22465953/, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Quella legge va cambiata. Ora i cattolici riflettano (2004). In: LaRepubblica.it, 8.9.2004. Online verfügbar unter www.repubblica.it/2004/a/sezioni/scienza_e_tecnologia/embrione/presticam/presticam.html, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Radicali e referendum: ‚Grande mobilitazione´ (2005). In: Corriere.it, 14.1.2005. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2005/01_Gennaio/14/Radicali.shtml, zuletzt geprüft am 24.1.2005.

Referenden in Italien (13. Juni 1978). In: FAZ, 13. Juni 1978, S. 2.

Referenden in Italien gescheitert (1990). In: NZZ, 5.6.1990, S. 1.

Referenden in Italien zu Jagd und Pestiziden (1990). In: FAZ, 2.6.1990, S. 2.

Referendum in Irland. Die Iren entscheiden per Volksentscheid über eine Verschärfung der Abtreibungsgesetzgebung (2002). In: DW - Deutsche Welle, 07.03.2002. Online verfügbar unter http://www.dw.de/referendum-in-irland/a-467408, zuletzt geprüft am 12.6.2013.

Referendum in Italien am Quorum gescheitert (1999). In: NZZ, 20.4.1999, S. 4.

Referendum sul federalismo. Cosa dice il quesito (2001). In: LaRepubblica.it, 1.10.2001. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/politica/refefede/referendum/referendum.html, zuletzt geprüft am 5.10.2001.

Referendum sul federalismo. Nessun fronte compatto (2001). In: LaRepubblica.it, 1.10.2001. Online verfügbar unter http://repubblica.it/online/politica/refefede/schieramenti/schieramenti.html, zuletzt geprüft am 5.10.2001.

Referendum über Wahlrecht (1991). In: Süddeutsche Zeitung, 10.6.1991, S. 1.

Referendum zu Bioethik spaltet Kirche und Wähler in Italien. Benedikt XVI. stößt Wertedebatte weiter an (2005). In: Welt.de, 13.6.2005. Online verfügbar unter http://www.welt.de/data/2005/06/11/730591.html, zuletzt geprüft am 14.6.2005.

Referendum, «Porcellum» e «Mattarellum». Confronto tra il sistema elettorale attualmente in vigore e quello in essere fino al 2006 (2012). In: Corriere.it, 12.1.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_gennaio_12/scheda-mattarellum-porcellum_97468604-3d18-11e1-a7f5-80bdd8489cd9.shtml, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Referendum, ammessi 7 su 21 (2000). In: LaRepubblica.it, 3.2.2000. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/politica/refe/respinti/respinti.html, zuletzt geprüft am 18.5.2000.

Referendum, Cdl e Ulivo depositano le firme (2001). In: LaRepubblica.it, 13.3.2001. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/politica/berluriforme/cassazione/cassazione.html, zuletzt geprüft am 5.10.2001.

Referendum, é record negativo. Maroni: «Ora le modifiche dell'Art. 75» (2009). In: Corriere.it, 22.6.2009. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/speciali/2009/elezioni/notizie/referendum_risultati_79a1c51c-5f28-11de-Die bd53-00144f02aabc.shtml, zuletzt geprüft am 23.6.2009.

Referendum, emergenza quorum (2003). In: La Repubblica, 16.6.2003, S. 4.

Referendum, fallito il quorum. Ha votato solo il 25,7% (2003). In: LaRepubblica.it, 16.6.2003. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/politica/refearticolo/falliti/falliti.html, zuletzt geprüft am 17.6.2003.

Referendum, le motivazioni della Consulta. Quesiti bocciati per mancanza di chiarezza e per il rischio di un vuoto normativo in caso di abrogazione del Porcellum (2012). In: Corriere.it, 24.1.2012. Online verfügbar unter http://www.corriere.it/politica/12_gennaio_24/motivazione-rigetto-quesiti-referendum_463d9e3c-4691-11e1-90ee-63dee1b6b376.shtml, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Referendum, ora tutti chiedono la riforma (1997). In: Corriere della Sera, 17.6.1997, S. 6.

Referendum, vince il ‚sì´. Riforma approvata al 64,2% (2001). In: LaRepubblica.it, 8.10.2001. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/online/politica/refefede/dati/dati.html, zuletzt geprüft am 8.10.2001.

Regierungsbildung in Italien. Präsident unter Zugzwang (2013). In: Sueddeutsche.de, 29.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/regierungsbildung-in-italien-praesident-unter-zugzwang-1.1636054, zuletzt geprüft am 29.3.2013.

Regierungsinitiative bei Referendum abgewiesen. Abtreibungsrecht in Irland wird nicht verschärft (2013). In: Berliner Zeitung, 8.3.2013. Online verfügbar unter http://www.berliner-zeitung.de/archiv/regierungsinitiative-bei-referendum-abgewiesen-abtreibungsrecht-in-irland-wird-nicht-verschaerft,10810590,9980194.html, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

Reiches Mutterland gesucht (2007). In: Süddeutsche Zeitung, 16.4.2007, S. 9.

Ru486, via libera dall'Aifa. La pillola abortiva in Italia (2009). In: LaRepubblica.it, 30.7.2009. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2009/07/sezioni/cronaca/pillola-discordia/pillola-via-libera/pillola-via-libera.html, zuletzt geprüft am 24.6.2013.

Ruini festeggia la vittoria. ‚Italiani, popolo maturo´ (2005). In: LaRepubblica.it, 13.6.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2005/f/sezioni/politica/dossifeconda6/rearui/rearui.html, zuletzt geprüft am 14.6.2005.

Schafft ein Kern-Europa! (2008). In: DIE ZEIT, 28.6.2008. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/online/2008/25/eu-irland-kerneuropa, zuletzt geprüft am 28.6.2008.

Scheidung auf irisch. Regierung und Volk kratzen an den katholischen Grundlagen der Verfassung (1995). In: Focus, Ausgabe 48, 1995. Online verfügbar unter http://www.focus.de/politik/ausland/irland_aid_156036.html, zuletzt geprüft am 4.3.2008.

Scheidung durch Mord (1962). In: Der Spiegel, Ausgabe 36, 5.9.1962, S. 80–81.

Scheidungreferendum in Italien (13. Mai 1974). In: NZZ, 13. Mai 1974, S. 1.

Schleichende Demontage von Bertie Ahern. Negative Konsequenzen für das irische EU-Referendum? (2008). In: NZZ Online, 26.3.2008. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/schleichende_demontage_von_bertie_ahern, zuletzt geprüft am 26.3.2008.

Sciolte le Camere, al voto il 24/25 febbraio (2012). In: Secolo XIX Italia, 22.12.2012. Online verfügbar unter http://www.ilsecoloxix.it/p/italia/2012/12/22/APbyVTGE-sciolte_febbraio_camere.shtml, zuletzt geprüft am 13.2.2013.

Se il matrimonio dura da una vita non può essere annullato dallo Stato. Negli ultimi anni si era registrato un boom di dichiarazioni di nullità da parte della Sacra Rota. Ora qualcosa cambierà? (2011). In: IlGiornale.it, 21.1.2011. Online verfügbar unter http://www.ilgiornale.it/news/se-matrimonio-dura-vita-non-pu-essere-annullato-dallo-stato.html, zuletzt geprüft am 10.11.2012.

Sechster Wahlgang bringt Entscheidung. Napolitano als Staatschef Italiens wiedergewählt (2013). In: Faz.Net, 20.4.2013. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sechster-wahlgang-bringt-entscheidung-napolitano-als-staatschef-italiens-wiedergewaehlt-12156269.html#Drucken, zuletzt geprüft am 20.4.2013.

Sentenza lampo, promosso il referendum (1999). In: Corriere della Sera, 20.1.1999, S. 3.

Si abusa, il referendum muore (2003). In: La Repubblica, 16.6.2003, S. 7.

Sì o no – kein klares Votum für Berlusconi (1995). In: NZZ, 13.6.1995, S. 3.

Sieg Berlusconis auf der ganzen Linie. Italien lehnt TV-Referenden ab. Beteiligung 57 Prozent (1995). In: NZZ, 13.6.1995, S. 1.

Staatsanwaltschaft ermittelt gegen Berlusconi (2013). In: Sueddeutsche.de, 1.3.2013. Online verfügbar unter http://www.sueddeutsche.de/politik/abgeordnetenbestechung-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-berlusconi-1.1612313, zuletzt geprüft am 1.3.2013.

Streit zwischen Vatikan und Irland eskaliert. «Gewisse exzessive Reaktionen» (2011). In: NZZ Online, 25.7.2011. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/streit_vatikan_irland_missbrauch_kerry_1.11622066.html, zuletzt geprüft am 22.2.2012.

Supreme Court rules RTÉ acted unfairly during divorce debate (2000). In: RTÉ News, 26.1.2000. Online verfügbar unter http://www.rte.ie/news/2000/0126/5300-divorce/, zuletzt geprüft am 4.4.2013.

Taoiseach calls time and announces May 6th departure (2008). In: Irish Times, 3.4.2008. Online verfügbar unter http://www.ireland.com/newspaper/frontpage/2008/0403/1207170178820_pf.html, zuletzt geprüft am 4.4.2008.

Taoiseach intensifies campaign to reverse Lisbon slide. (2008). In: Irish Times, 7.6.2008. Online verfügbar unter http://www.ireland.com/newspaper/frontpage/2008/0607/1212769882485_pf.html, zuletzt geprüft am 7.6.2008.

Terza Repubblica, stesso cavaliere (2008). In: LaRepubblica.it, 15.4.2008. Online verfügbar unter http://ww.repubblica.it/2008/04/sezioni/politica/elezioni-2008-uno/giannini-voto/giannini-voto.html, zuletzt geprüft am 13.7.2008.

The Abortion Referendum. What is proposed? (2002). In: IrishHealth.com, 4.2.2002. Online verfügbar unter http://www.irishhealth.com/article.html?id=3491, zuletzt geprüft am 12.6.2013.

TV-Tabu Scheidung (1974). In: Der Spiegel, Ausgabe 12/1974, 18.3.1974, S. 17.

Umberto Bossi zurückgetreten. Der Lega-Nord-Chef zieht Konsequenzen aus Skandal um illegale Parteienfinanzierung (2012). In: NZZ Online, 5.4.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/umberto-bossi_1.16299430.html, zuletzt geprüft am 6.4.2012.

Umfragen lassen Zustimmung zu Vertrag von Nizza erkennen (2002). In: Faz.Net, 19.10.2002. Online verfügbar unter http://www.faz.net/aktuell/politik/irisches-referendum-umfragen-lassen-zustimmung-zu-vertrag-von-nizza-erkennen-180728.html, zuletzt geprüft am 8.5.2013.

Umstrittene Gesetze für Berlusconi (2006). In: Welt.de, 17.1.2006. Online verfügbar unter http://www.welt.de/191338, zuletzt geprüft am 29.8.2012.

Umstrittene Wahlrechtsreform in Italien nimmt erste Hürde (2005). In: NZZ Online, 17.10.2005. Online verfügbar unter http://nzz.ch/2005/10/13/al/newzzEER0LTC8-12.html, zuletzt geprüft am 18.2.2006.

Un milione di firme contro Lodo Alfano. Di Pietro: ‚Entro 2010 altri referendum' (2009). In: LaRepubblica.it, 7.1.2009. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2009/01/sezioni/politica/giustizia-6/referendum-firme/referendum-firme.html, zuletzt geprüft am 13.1.2009.

Un sì rafforzato (1991). In: Corriere della Sera, 11.6.1991, S. 1.

Una valanga di sì per cambiare (1991). In: Corriere della Sera, 11.6.1991, S. 1.

Unruhe in Italiens Regierung. Cossiga droht aus Verärgerung über Mitte-Links-Bündnis (1999). In: Frankfurter Rundschau, 21.1.1999, S. 2.

Unsere totalitäre Demokratie (2008). In: DIE ZEIT, 1.5.2008.

Urne semivuote, referendum nulli (1997). In: Corriere della Sera, 16.6.1997, S. 1.

Veronica Lario alle urne da sola. ‚Mortificanti gli inviti ad astenersi' (2005). In: LaRepubblica.it, 14.6.2005. Online verfügbar unter http://www.repubblica.it/2005/sezioni/politica/dossifeconda7/lar/lar.html, zuletzt geprüft am 14.6.2005.

Vertane Chance (2000). In: TAZ, 23.5.2000, S. 11.

Vertrag von Lissabon. Irland sagt ‚Ich weiß nicht' zu Europa (2008). In: FAZ, 3.3.2008, S. 1.

Verwirrung in Italien vor dem Referendum (1985). In: FAZ, 8.6.1985, S. 1.

Viele Nein-Stimmen auch in Süditalien (1974). In: FAZ, 14.5.1974, S. 1.

Vier Jahre Haft für Berlusconi wegen Steuerhinterziehung (2012). In: NZZ Online, 26.10.2012. Online verfügbar unter http://www.nzz.ch/aktuell/international/vier-jahre-haft-fuer-berlusconi-wegen-steuerhinterziehung-1.17725808, zuletzt geprüft am 26.10.2012.

Vocationalism, not Fascism say Bishop of Galway and Mr. de Valera (1939). In: The Catholic Herald, 10.3.1939, S. 1.

Volksabstimmung in Italien (1981). In: FAZ, 18.5.1981, S. 1.

Vorspiel zur Wiederwahl (2002). In: Focus, Ausgabe Nr. 10, 04.03.2002. Online verfügbar unter http://www.focus.de/politik/ausland/irland-vorspiel-zur-wiederwahl_aid_208078.html, zuletzt geprüft am 15.6.2013.

Welfare, i sindacati: ‚L´81% ha votato sì' (2007). In: Corriere.it, 11.10.2007. Online verfügbar unter www.corriere.it/economia/07_ottobre_11/welfare_dati_sindacati.html,, zuletzt geprüft am 11.10.2007.

Wie Tempelhändler (1986). In: Der Spiegel, Ausgabe 28/1986, 7.7.1986. Online verfügbar unter http://www.spiegel.-de/spiegel/print/d-13517705.html, zuletzt geprüft am 23.3.2012.

Windeln, Tee und Kekse für Zwangsmütter (2002). In: Frankfurter Rundschau, 6.3.2002, S. 3.

Zehntausende demonstrieren gegen Berlusconi (2011). In: DIE ZEIT–Online, 5.11.2011. Online verfügbar unter http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-11/rom-proteste-berlusconi, zuletzt geprüft am 9.11.2011.

Zwei Schwule schließen erste Partnerschaft in Irland (2011). In: Focus, 5.4.2011. Online verfügbar unter http://www.-focus.de/panorama/vermischtes/homosexualitaet-zwei-schwule-schliessen-erste-partnerschaft-in-irland_aid_615617.html, zuletzt geprüft am 28.2.2013.

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| **Abs.** | Absatz |
| **AC** | Azione Cattolica (≅ Katholische Aktion) |
| **ACLI** | Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani (≅ Katholische Arbeitervereine Italiens) |
| **AdG** | Archiv der Gegenwart |
| **AEEU** | Amalgamated Engineering and Electrical Union |
| **AIFA** | Agenzia italiana del farmaco |
| **AN** | Alleanza Nazionale (≅ Nationales Bündnis) |
| **APuZ** | Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“) |
| **ARCI** | Associazione Ricreativa Culturale Italiana (≅ Italienischer Verband für Erholung und Kultur) |
| **Art.** | Artikel |
| **ASAP** | Associazione Sindacale delle Aziende Petrolchimiche |
| **ASTI** | Association of Secondary Teachers of Ireland |
| **AUT** | Association of University Teachers |
| **BATU** | Building and AlIied Trades Unions |
| **c./can.** | canon |
| **c.a.b.** | checks and balances |
| **Catt. Lib.** | Cattolici Liberali |
| **CC** | Corte Costituzionale (≅ Oberstes Verfassungsgericht) |
| **cc./can.** | canones |
| **CCD** | Centro Cristiano Democratico (≅ Christdemokratisches Zentrum) |
| **CCEO** | Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium vom 18.10.1990 |
| **c.c.** | Codice civile (≅ Zivilgesetzbuch) |
| **CdC** | Corte di Cassazione (≅ Kassationsgericht) |
| **CdL** | Casa delle Libertá |
| **CDL** | Cristiani Democratici per le Libertá (Formigoni) |
| **CDR** | Cristiani Democratici per la Repubblica (Mastella) |
| **CDU** | Cristiani Democratici Uniti (≅ Vereinigte Christdemokraten) |
| **CGIL** | Confederazione Generale Italiana del Lavoro (≅ Allgemeiner Italienischer Gewerkschaftsbund) |
| **CIC/1983** | Codex Iuris Canonici vom 25. Januar 1983 |
| **CIF** | Construction Industry Federation |
| **CII** | Confederation of Irish Industry |
| **CIR** | Commission of Inquiry on Industrial Relations |
| **CISL** | Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori (≅ Bund der Italienischen Arbeitergewerkschaften) |
| **CISNAL** | Confederazione Italiana Sindacati Nazionali dei Lavoratori (≅ Italienische Vereinigung nationaler Gewerkschaften der Arbeiter) |
| **CL** | Comunione e Liberazione (≅ Kommunion und Befreiung) |
| **CLN** | Comitato di Liberazione Nazionale (≅ Nationales Befreiungskomittee) |
| **CNA** | Confederazione Nazionale dell'Artigianato (≅ Nationaler Verband der Handwerker) |
| **Cobas** | Comitati di base (≅ „ad hoc“-Bürgerinitiativen) |
| **Confapi** | Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria (≅ Bund der kleinen und mittleren Unternehmen) |
| **Confindustria** | Confederazione Generale dell'Industria Italiana (≅ Allgemeine Vereinigung der italienischen Industrie) |
| **Cost.** | Costituzione italiana (ital. Verfassung von 1947) |
| **c.p.** | Codice penale (≅ Strafgesetzordnung) |
| **CPA** | Combat Poverty Agency |
| **CS** | Cristiano Sociali |
| **CSM** | Consiglio Superiore della Magistratura (≅ Oberster Richterrat) |
| **CWU** | Communications Workers' Union of Ireland |
| **DAIC** | Dublin Abortion Information Campaign |
| **DC** | Democrazia Cristiana (≅ Christdemokratische Partei) |
| **d.d.l.** | disegno di legge |
| **DE** | Democrazia Europea (D´Antoni) |

| | |
|---|---|
| **DICO** | Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften. |
| **DL** | Democratic Left |
| **d.l.** | decreto legge |
| **d.lgs.** | decreto legislativo |
| **d.m.** | decreto ministeriale |
| **DP** | Democrazia Proletaria |
| **d.P.R.** | decreto del Presidente della Repubblica (≅ Dekret des Präsidenten der Republik) |
| **DS** | Democratici di Sinistra |
| **EI** | Enterprise Ireland |
| **ESRI** | Economic and Sodal Research Institute |
| **EuGRZ** | Europäische Grundrechte Zeitschrift |
| **FABI** | Federazione Autonoma Bancari Italiani (≅ Autonome Vereinigung der Italienischen Bankangestellten) |
| **FAS** | Foras Áiseanna Saothair |
| **FAZ** | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| **FI** | Forza Italia (≅ Vorwärts, Italien!) |
| **FIAT** | Fabbrica Italiana Automobili Torino |
| **FF** | Fianna Fáil (≅ Soldaten des Landes) |
| **FG** | Fine Gael (≅ Familie der Iren) |
| **FS** | Festschrift |
| **FUE** | Federal Union of Employers |
| **GG** | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland |
| **GP** | Green Party |
| **GPMU** | Graphical Paper and Media Union |
| **G.U.** | Gazzetta Ufficiale (≅ das Amts- und Gesetzesblatt/Staatsanzeiger) |
| **G.U. Suppl. Ord.** | Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, supplemento ordinario |
| **HC** | High Court |
| **H.i.O.** | Hervorhebung im Original |
| **Hrsg.** | Herausgeber |
| **HSA** | Health and Safety Authority |
| **IBEC** | Irish Business and Employers Confederation |
| **IBF** | Irish Bankers' Federation |
| **ICMSA** | Irish Creamery Milk Suppliers' Association |
| **ICTU** | Irish Congress of Trade Unions |
| **IDA** | Industrial Development Agency |
| **IDV** | Italia dei valori |
| **IFA** | lrish Fanners' Association |
| **IFUT** | lrish Federation of University Teachers |
| **I.L.R.M.** | Irish Law Reports Monthly |
| **IMPACT** | Irish Municipal, Public, and Civil Trade Union |
| **INOU** | Irish National Organisation of the Unemployed |
| **INTO** | Irish National Teacher's Organisation |
| **ir. Freistaatenverf.** | Verfasung des Irischen Freistaates (1922) |
| **ir. Verf.** | Verfassung von Irland (1937) |
| **ITGWU** | Irish Transport and General Worker's Union |
| **ITUC** | Irish Trades Unions Congress |
| **IusE** | Ius Ecclesiasticum, Rom 1989 ff. |
| **IVA** | Imposta sul Valore Aggiunto (≅ Mehrwertsteuer) |
| **J.O.C.** | *Joint Oireachtas Committee on Marital Breakdown* |
| **Kap.** | Kapitel |
| **L.** | Legge (≅ Gesetz) |
| **L. cost.** | Legge costituzionale (≅ Verfassungsgesetz) |
| **LN** | Lega Nord |
| **LP** | Labour Party |
| **Mar** | La Margherita |
| **Mio.** | Millionen |
| **Mrd.** | Milliarden |
| **MPA** | Movimento per le Autonomie |
| **MSFT** | Movimento Sociale Fiamma Tricolore |
| **MSI** | Movimento Sociale Italiano (≅ Soziale Bewegung Italiens) |

| | |
|---|---|
| **MSI-DN** | Movimento Sociale Italiano - Destra Nazionale (≅ MSI-Nationale Rechte) |
| **NATFHE** | National Assodation of Teachers of Further and Higher Education |
| **NFA** | National Farmers' Association |
| **NPSI** | Nuovo PSI |
| **NWA** | National Wage Agreement |
| **NWO** | National Women' s Council of Ireland |
| **NZZ** | Neue Zürcher Zeitung |
| **ONLUS** | Organizzazioni non lucrative di utilita sociale (≅ Nicht-gewinnbringende gemeinnützige Organisationen) |
| **PACS** | Parte civil de solidarité (≅ eingetragene Lebenspartnerschaft) |
| **PCI** | Partito Comunista Italiano (≅ Kommunistische Partei Italiens) |
| **PD** | Partito Democratico |
| **PD** | Progressive Democrats |
| **PDCI** | Partito dei Comunisti Italiani |
| **PDL** | Popolo della Libertá |
| **PDS** | Partito Democratico della Sinistra (≅ Demokratische Partei der Linken) |
| **P2** | Propaganda 2 (als Freimaurerloge getarnte Geheimorganisation) |
| **PLAC** | Pro-life Amendment Campaign |
| **PLI** | Partito Liberale Italiano (≅ Liberale Partei Italiens) |
| **PNF** | Partito Nazionale Fascista (≅ Nationalfaschistische Partei) |
| **PPI** | Partito Popolare Italiano (≅ Volkspartei Italiens) |
| **PpR** | Popolari per la Riforma (Segni) |
| **PR** | Partito Radicale (≅ Radikale Partei) |
| **PRC** | (Partito) Rifondazione Comunista (≅ [Partei der] kommunistischen Wiederbegründung) |
| **PRI** | Partito Repubblicano Italiano (≅ Republikanische Partei Italiens) |
| **PSDI** | Partito Socialista Democratico Italiano (≅ Sozialdemokratische ParteiItaliens) |
| **PSEU** | Public Service Executive Union |
| **PSI** | Partito Socialista Italiano (≅ Sozialistische Partei Italiens) |
| **PSIUP** | Partito Socialista Italiano di Unitá Proletaria (≅ Sozialistische Partei Italiens der Proletarischen Einheit) |
| **PSLI** | Partito Socialista dei Lavoratori Italiani (≅ Sozialistische Arbeiterpartei) |
| **PSOE** | Partito Socialista Obrero Español (≅ spanische sozialistische Arbeiterpartei) |
| **PVS** | Politische Vierteljahresschrift |
| **RAI** | Radio-Televisione-Italiana (italienische öffentlich-rechtliche Hörfunkanstalt) |
| **R.C.** | Regolamento della Camera dei Deputati |
| **R.D.** | Regio decreto (≅ Königliches Dekret) |
| **R.D.L.** | Regio decreto-legge (≅ Königliches Gesetzesdekret) |
| **Rel.** | Relatore |
| **RI** | Rinnovamento Italiano (≅ Erneuerung Italiens) |
| **RNP** | Rosa nel Pugno |
| **R.S.** | Regolamento del Senato |
| **RSA** | Rappresentanze sindacali aziendali (≅ Gewerkschaftliche Betriebs-vertretungen) |
| **RSU** | Rappresentanze sindacali unitarie (≅ Einheitliche gewerkschaftliche Vertretungen) |
| **S.C.** | Supreme Court |
| **SDI** | Socialisti Democratici Italiani |
| **Sent. n.** | Sentenza numero (≅ Urteil Nr.) |
| **SI** | Sinistra Indipendente |
| **SF** | Sinn Féin |
| **SFI** | Science Foundation Ireland |
| **SIPTIJ** | Services, Industry, Professional, TechnicaI Union |
| **s.o.** | siehe oben |
| **S.p.A.** | Societá per Azioni (≅ Aktiengesellschaft) |
| **STANDA** | Societá Tutti Articoli Necessari dell´Abbiglimento e Arredo (≅ Gesellschaft für Bekleidung und Einrichtung) |
| **SZ** | Süddeutsche Zeitung |
| **taz** | Die Tageszeitung |
| **T&G** | Amalgamated Transport and General Workers' Union |
| **TEEU** | Technical Engineering and ElectricaI Union |

| | |
|---|---|
| **T.U.** | Testo Unico |
| **TUC** | Trades Unions Congress |
| **TUI** | Teachers' Union of Ireland |
| **UCATT** | Union of Construction, Allied Trades and Technicians |
| **UD** | Unione Democratica (≅ Demokratische Union) |
| **UDC** | Unione di Centro (≅ Union des Zentrums) |
| **UDEUR** | Unione Democratici per l´Europa (Mastella) |
| **UDR** | Unione Democratica per la Repubblica (Cossiga) |
| **UIL** | Unione Italiana del Lavoro (≅ Italienischer Gewerkschaftsbund) |
| **VatII LG** | Vaticanum II, Dekret *„Lumen gentium“* |
| **VatII PO** | Vaticanum II, Dekret *„Presbyterorum ordinis“* |
| **WP** | Workers' Party |
| **zit. (n.)** | zitiert (nach) |
| **ZParl** | Zeitschrift für Parlamentsfragen |