

## Analyse & Debatte



Es geht auch um ihn, um seine Zukunft: Matteo Renzi, italienischer Premierminister. Foto: Carlos Barria (Reuters)

# Italiens Dilemma

Mehr Stabilität, weniger Demokratie. Beim Referendum über die neue Verfassung überwiegen die Argumente für ein Nein. Aber nur knapp. *Von Sandro Benini*

Eigentlich geht es morgen in Italien um eine Verfassungsreform, die im Wesentlichen den Senat verkleinern und der Abgeordnetenkammer mehr Macht einräumen will. Der energische, allzeit viel und schnell sprechende Premier Matteo Renzi nennt die Vorlage «Mutter aller Reformen». Für viele Stimmberechtigte geht es jedoch um Renzi selber. Laut einer Umfrage wollen 56 Prozent den Urnengang nutzen, um ein Verdikt über die Regierung und den Zustand des Landes zu sprechen. Das hat sich Renzi selber zuschreiben: Er gelobte, bei einem Sieg des Nein-Lagers zurückzutreten und seine politische Karriere zu beenden. Anders als es der selbstbewusste Politiker vom gemässigt linken Partito Democratico erwartet hatte, verlieh die Ankündigung den Reformgegnern Auftrieb, worauf er sie zurückzog.

Aber der Schaden war angerichtet: Die Diskussion über das revidierte Grundgesetz, das bei einer Annahme Italiens Demokratie für Jahrzehnte prägen wird, vermischt politischen Kleinkrieg mit konstitutionellen Betrachtungen von historischer Tragweite. Ehemalige linke Parteigrößen, die der selbst ernannte Verschrotter Renzi ausrangiert hat, agitieren in rachsüchtiger Vorfreude auf dessen Sturz und gehen dabei unheilvolle Allianzen mit EU-Gegnern, Berlusconi-Getreuen und Anti-Immigrations-Aktivistinnen ein. Viele Reformgegner werden weniger aus verfassungsrechtlichen Bedenken ein Nein einlegen als aus Verbitterung über die schlechte wirtschaftliche Lage. Letzte Umfragen gehen von einem knappen Sieg des Nein-Lagers aus.

### Eulen und Perückenträger

Erleben wir morgen in Italien also eine weitere Schlacht in der globalen Auseinandersetzung zwischen Populisten und liberalen Demokraten? Legen mediterrane Wutbürger zu einem neuen Blattschuss auf Elite und «Classe politique» an, denen in Italien besonders inbrünstige Verachtung entgegenschlägt?

Obwohl die Motive vieler Gegner fragwürdig sind, lassen sich ihre Argumente nicht auf das Schlagwort Populismus reduzieren, und wenn schon, mutet auch das Verhalten der Regierung oft populistisch an. Zahlreiche hoch angesehene Verfassungsrechtler, denen man nun wahrlich keine der Darmflora entsprossenen Ressenti-

ments gegen Premier, Parlament oder Establishment unterstellen kann, lehnen die Vorlage ab - und werden von der Regierung als «Verteidiger der alten Kaste», «Perückenträger» und «gufi» (Eulen) geschmäht. Die Eule steht in diesem Zusammenhang nicht für Weisheit, sondern für nagelkauenden Pessimismus.

Ausgearbeitet hat die Reform Maria Elena Boschi, die 35-jährige Ministerin für Verfassungsreformen. Das Kernelement ihrer Vorlage betrifft den Senat. Bisher hatten Senat und Abgeordnetenhaus identische Funktionen, was dazu führte, dass Gesetzestexte zwischen den Kammern hin- und hergeschoben wurden und es oft lange dauerte, bis sie in Kraft traten. Boschis Reform will den Senat von 350 auf 100 Sitze verkleinern. Seine Mitglieder soll nicht mehr direkt das Volk wählen; vielmehr wird die Kammer hauptsächlich aus Abgeordneten regionaler Parlamente bestehen, unter denen Korruption besonders verbreitet ist. Die Kompetenzen des Senats schränkt die neue Verfassung drastisch ein. Insbesondere soll er der Regierung nicht mehr das Vertrauen aussprechen.

Bereits vergangenes Jahr hat Renzi eine Wahlrechtsreform durchgesetzt, die der bestgewählten Partei im 630-köpfigen Abgeordnetenhaus eine absolute Mehrheit garantiert - auch wenn sie im ersten Wahlgang lediglich 20 oder 30 Prozent der Stimmen erhält. In Verbindung mit der Verfassungsreform erhofft sich die Regierung davon mehr Stabilität. Sie räumt allerdings dem Premier eine Machtfülle ein, wie er sie nie zuvor

## Es droht ein Schwund demokratischer Rechte in Italien.



**Sandro Benini**  
Co-Ressortleiter  
Ausland

in der Geschichte der italienischen Republik besessen hat. Der Einwand der Gegner, dem Land drohe im Falle eines Ja ein Schwund demokratischer Rechte, ist deshalb plausibel. Sollte in Italien jemals wieder ein Politiker an die Macht gelangen, der im Stile eines Silvio Berlusconi rechtsstaatliche Prinzipien gering schätzt und die Institutionen schwächen will, könnte sich die Kombination aus Verfassungsreform und neuem Wahlgesetz als fatal erweisen. Angesichts des Rückhalts, über den gegenwärtig die populistische Partei Movimento Cinque Stelle des Ex-Komikers Beppe Grillo verfügt, ist ein solches Szenario durchaus denkbar. Überdies gibt es keine Garantie dafür, dass eine Zentralisierung der Macht das Land aus seiner Reformmüdigkeit herausreisst. Frankreich mit seinem mächtigen Präsidenten bringt noch weniger Reformen zustande.

### Unkalkulierbare Folgen eines Nein

Die italienischen Stimmberechtigten stehen morgen gleich vor mehreren Dilemmas: Sie müssen entscheiden, ob sie ein schlankeres, stabileres parlamentarisches System wollen - aber zum Preis, ihre eigenen demokratischen Kompetenzen einzuschränken. Sie müssen wählen zwischen einem unbefriedigenden Status quo und einer Neuerung mit ungewissen und potenziell gefährlichen Konsequenzen.

Zusätzlich erschwert wird ihre Entscheidung, weil die EU und die internationalen Finanzmärkte ein Nein als Symptom für Italiens Reformunfähigkeit interpretieren würden. Die Gefahr, dass dies angesichts der enormen Staatsverschuldung und einer schwelenden Bankenkrise unkalkulierbare Folgen nach sich zieht und populistischen Kräften zusätzlich Auftrieb verleiht, ist real. Es fragt sich allerdings - und dies ist ein weiteres Dilemma -, inwiefern die Stimmberechtigten bei einem Entscheid von dieser Bedeutung konjunkturelle Faktoren überhaupt berücksichtigen sollten. Dass Italien bei einer Ablehnung der Reform politische Instabilität droht, ist jedenfalls alarmistisch. Tritt Renzi zurück, gibt es eine ganze Reihe von Kandidaten aus der Regierungspartei, welche durchaus imstande sind, die Legislatur zu Ende zu führen. Die häufig angestellten Vergleiche zwischen dem möglichen Sieg des Nein und dem Brexit sind übertrieben.

**Gastbeitrag** Deutschland hat in der OSZE wenig erreicht.

*Von Christian Nünlist*

## Grosses Land, kleine Wirkung

Seit Ausbruch der Ukraine Krise ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zurück im Geschäft. Die Geschicke der OSZE leitet jeweils eines der 57 Mitglieder für ein Jahr. 2016 übernahm Deutschland diese Aufgabe, nachdem zuvor die Schweiz und Serbien das Comeback der OSZE 2014/15 mit ihrem Tandem-Vorsitz und nützlichen Beiträgen der Organisation in der Ukraine Krise eingeleitet hatten.

Die deutsche OSZE-Präsidentschaft, die nächste Woche mit dem Ministerrat in Hamburg ihren Abschluss findet, war eine Anomalie. Bisher prägten Kleinstaaten die Geschichte der OSZE-Vorsitze. Die USA und Russland überlassen diese Aufgabe traditionell den übrigen 55 Mitgliedern. Auch Frankreich und Grossbritannien hatten sich bisher zurückgehalten. Deutschland war daher der bisher mächtigste Staat an der Spitze der OSZE.

Entsprechend hoch waren im Vorfeld die Erwartungen gewesen, dass es Deutschland als politischem Schwergewicht gelingen würde, in der OSZE etwas zu bewegen. Die deutsche Regierung warnte zwar vor zu grossen Hoffnungen. Angesichts der tiefen Spaltung zwischen Russland und dem Westen seien 2016 keine Wunder möglich. Aber letztlich traute man der deutschen Diplomatie halt doch mehr zu als kleineren Staaten.

Dass sich mit Deutschland erstmals ein ganz Grosser der OSZE-Familie zum Vorsitz bereit erklärt hatte, verdient Respekt. Viel war 2016 zwar nicht möglich, und besonders die übergeordneten strategischen Dissonanzen mit Russland konnten nicht ausgeräumt werden. Auch die politische Lösung der Ukraine Krise kam nicht voran, obwohl Deutschland als Mitglied des Normandie-Quartetts ein zentraler Akteur ist.

Ende Jahr fällt die Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes deshalb gemischt aus. Auf der einen Seite bemühte sich Aussenminister Frank-Walter Steinmeier, wo immer möglich, über die OSZE eine Rückkehr zum Dialog mit Russland zu finden. Im Februar tauschten sich hochrangige Militärs über Militärdoktrinen aus - gerade in angespannten Zeiten sind derartige Kontakte ein Beitrag zur Vertrauensbildung. Im Mai wurden an einer Wirtschaftskonferenz in Berlin technische Probleme wie Transportrouten zwischen Ost und West diskutiert. Die Schweizer Diplomatie hatte das Schlagwort der Konnektivität 2014 lanciert, die Idee wird aber durch Sanktionen nach wie vor unterlaufen.

Auf der anderen Seite zeigte sich aber auch, dass für Deutschland das OSZE-Jahr letztlich weniger wichtig war als andere Aufgaben. Der Brexit-Entscheid stürzte die EU in eine tiefe Krise, und Deutschland war diesbezüglich als EU-Führungsmacht stark gefordert. Gleichzeitig erforderte auch der Nato-Gipfel in Warschau das diplomatische Geschick Berlins, um die unterschiedlichen Interessen der östlichen und südlichen Verbündeten zu harmonisieren. Zuletzt lenkte auch die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten von der OSZE ab.

Trotz widriger Umstände gelang es dem deutschen Vorsitz aber zuletzt, die zuvor jahrelang festgefahrenen Rüstungskontrolldiskussionen neu zu lancieren. Steinmeiers entsprechende Initiative von Ende August wurde einerseits von einer informellen Gruppe gleichgesinnter 14 Staaten (darunter die Schweiz) aufgenommen; andererseits unterbreiteten die USA einen Gegenvorschlag. Den Schwung dieses spät angestossenen Rüstungskontroll-Aktivismus dürften allerdings erst die Österreicher in ihrer OSZE-Präsidentschaft 2017 so richtig nutzen, mit dem Ziel, im OSZE-Rahmen einen strukturierten Dialog über die diversen Ideen zu führen. In Wien, wo der wöchentliche Botschafterrat tagt und wo sich auch das Sekretariat der Organisation befindet, dürfte die OSZE 2017 wieder die volle Aufmerksamkeit der Diplomatie des Vorsitzstaates geniessen.



**Christian Nünlist**  
ist Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am Center for Security  
Studies (CSS) der ETH Zürich.