Giorgia Melonis autokratische Reformen

In Ungarn wird der Erfinder der „illiberalen Demokratie“ abgewählt, in Italien kommt eine Postfaschistin beim Umbau ihres Landes in Richtung Autokratie nicht so recht voran: Europas Rechtspopulisten haben schon bessere Zeiten erlebt. Wie geht es für die italienische Premierministerin weiter? War die gescheiterte Volksbefragung schon ein entscheidender Rückschlag? Vier Thesen auf dem Prüfstand.

Von Michael Braun

„Mit dem verlorenen Referendum über die Justizreform ist die Regierung Meloni gescheitert“

Nicht so schnell. Natürlich, es war eine krachende Niederlage, die Italiens Ministerpräsidentin Giorgia Meloni bei der Abstimmung über die verfassungsändernde Justizreform hinnehmen musste. Sie und ihre Rechtskoalition waren von einem sicheren Sieg bei dem am 22. und 23. März abgehaltenen Referendum ausgegangen, doch die Bürger erteilten der Regierung eine eindeutige Abfuhr.

Mehr als 53 Prozent stimmten gegen die Reform, und die mit 59 Prozent für ein Referendum hohe Beteiligung verlieh dem Votum zusätzliches Gewicht. Nur in drei der 20 Regionen – in der Lombardei, dem Veneto und in Friaul-Julisch Venetien – lag das Ja vorn, ansonsten triumphierte überall das Nein, ebenso in den Großstädten. Der komplette Süden Italiens stellte sich gegen Meloni, auch jene Regionen, die wie Kalabrien oder Sizilien von der Rechten regiert werden. In Palermo stimmten knapp 70 Prozent mit Nein, in Neapel 75 Prozent, in Bari 63.

Ein wahres Debakel erlebte die Meloni-Rechte bei den Jungwählern. Entgegen allen Erwartungen beteiligten sich die 18- bis 34-Jährigen überdurchschnittlich stark; 67 Prozent von ihnen fanden den Weg an die Urne und stimmten dann zu 61 Prozent mit „No“.

Gleich doppelt nahm damit der bisher von Giorgia Meloni gepflegte Nimbus Schaden. Stets hatte sie sich als „figlia del popolo“, als Tochter des Volkes, inszeniert, als „Underdog“ (so in ihrer Antrittsrede als Ministerpräsidentin im Oktober 2022), als Stimme der einfachen Leute gegen die Eliten. Zudem hatte man den Eindruck, als sitze Meloni ausgesprochen stabil im Sattel, ja, als gelinge ihr einfach alles. Bei den landesweiten Wahlen im Jahre 2022 hatten ihre postfaschistischen Fratelli d’Italia (FdI) 26 Prozent erzielt, bei den Europawahlen von 2024 stiegen sie auf 29 Prozent – ein Wert, den die Partei seither in allen Umfragen gehalten hat.

Melonis Koalitionspartner, die fremdenfeindliche Lega unter Matteo Salvini sowie das Berlusconi-Geschöpf Forza Italia (FI), verharrten ihrerseits seit 2022 stabil bei je 8 bis 9 Prozent. Dies verlieh der Regierung eine heute in Europa zur Ausnahme gewordene Stabilität – eine Stabilität, die ihr die Tür zu ehrgeizigen Projekten des Staatsumbaus zu öffnen schien: von der Justizreform zur Einführung der Direktwahl der Ministerpräsidentin.

Ist es damit jetzt vorbei? Ist Meloni schon gescheitert? Viele italienische Kommentatoren sehen das so. So betrachtet die Tageszeitung *La Gazzetta del Mezzogiorno* Melonis Abstimmungsniederlage als „politische Wendemarke". Zustande gekommen sei sie, weil „die Tochter des Volkes das Volk nicht verstanden hat". Jetzt müsse die Ministerpräsidentin „die Existenz einer mehrheitlich kritischen Einstellung gegenüber der Regierung" zur Kenntnis nehmen und ihre weiteren Reformprojekte stoppen.

Giuseppe Conte, Chef der oppositionellen Fünf-Sterne-Bewegung, wollte im Resultat des Referendums gar einen von den Bürgern an die Regierung adressierten „Räumungsbescheid" erkennen.

Unstrittig ist allerdings nur, dass die Pläne der italienischen Rechten für einen Umbau des Staates – Kritiker sagen: für einen autoritären Umbau – einen Rückschlag erlitten haben. In ihrem Wahlprogramm von 2022 hatte die Rechtsallianz aus Fratelli, Lega und Forza Italia drei zentrale Vorhaben genannt.

Zunächst einmal ging es um eine Justizreform. Die Laufbahnen von Richtern und Staatsanwälten sollten getrennt und das Selbstverwaltungsorgan der Richter und Staatsanwälte, der Höchste Rat der Magistratur („Consiglio Superiore della Magistratura", CSM), grundlegend umgestaltet werden.

Daneben wollte man eine Direktwahl des Regierungschefs durch das Volk einführen, um so die Stellung der Exekutive gegenüber dem Parlament zu stärken. Und schließlich lautete das Ziel, eine „differenzierte Autonomie" für die Regionen zu schaffen. Auf Wunsch sollten die Regionen nicht nur neue Kompetenzen erhalten, die bislang dem Zentralstaat zugestanden hatten. Ihnen sollten auch die zu ihrer Realisierung nötigen Steuereinnahmen überantwortet werden, ein vor allem von der Lega und einigen reichen Regionen des Nordens unterstütztes Projekt.

Zwei dieser drei Projekte – die Justizreform sowie die Direktwahl des Regierungschefs – erfordern Verfassungsänderungen, während für die Schaffung der „differenzierten Autonomie" einfache Durchführungsgesetze reichen. Doch anders als in Deutschland bedarf es in Italien für Verfassungsänderungen keiner Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, sondern nur einer absoluten Mehrheit der Mitglieder des Senats und des Abgeordnetenhauses. Bei Nichterreichen einer Zwei-Drittel-Mehrheit können allerdings 20 Prozent der Parlamentarier, fünf Regionen oder auch 500 000 Bürger ein Referendum verlangen – wie bei der Justizreform geschehen.

„Melonis Reform zielte lediglich darauf ab, die Effizienz der Justiz zu steigern"

Von wegen. Immer wieder hieß es in der frühen Phase der Referendumskampagne, die von der Rechtskoalition vorangetriebene Justizreform sei eher „technisch" als „politisch". Keineswegs gehe es darum, die Unabhängigkeit der Justiz zu beschneiden. Vielmehr sei das Ziel deren Stärkung, ja, die Reform sei – so Meloni – „eine historische Gelegenheit, eine effizientere Justiz zu erhalten".

Gleich sieben Verfassungsartikel hatte die Regierungskoalition geändert, um der „Magistratur" – so der italienische Sammelbegriff für Richterinnen und Staatsanwälte – ihre „Autorität und Prestige" zurückzugeben, wie sie unermüdlich betonte.

Von einer grundsätzlichen Neuordnung des Verhältnisses zwischen Politik und Justiz war die Rede. Im Kern stand die Beseitigung einer italienischen Besonderheit: Richter und Staatsanwälte gehören hier traditionell einem Berufsstand an. Das hat zur Folge, dass sie sich – völlig autonom – über den Höchsten Rat der Magistratur selbst verwalten. Dieser entscheidet über Einstellungen, Beförderungen, Versetzungen oder Disziplinarmaßnahmen, ohne dass das Justizministerium hineinreden könnte.

Nach dem Willen der Meloni-Rechten sollte nun mit dem gemeinsamen Berufsstand Schluss sein. Die Reform sah vor, dass die Magistrate sofort entscheiden mussten, was sie werden wollen, Richter oder Staatsanwalt. Ein bisher möglicher Wechsel von der einen in die andere Laufbahn wäre damit kategorisch ausgeschlossen.

Die logische Folge: Auch das Selbstverwaltungsorgan, der CSM, sollte in zwei Räte aufgespalten

werden. Deren Legitimität wollte man zusätzlich dadurch schwächen, dass ihre Mitglieder nicht mehr wie bisher von den Magistraten gewählt, sondern per Los bestimmt würden.

Wie bisher sollte auch künftig gelten: 20 Mitglieder des CSM kommen aus der Justiz und zehn werden vom Parlament entsandt, das bisher den Kandidaturen der Rechtsanwälte und Juraprofessoren mit 60 Prozent zustimmen musste.

Aufgrund des neuen Losverfahrens würden die aus der Justiz entsandten Vertreter zu einer völlig zufällig zusammengewürfelten Mannschaft. Die Reformbefürworter aus dem Meloni-Lager hielten dagegen, dass ja auch die zehn vom Parlament Entsandten ausgelost werden sollten.

Doch sie bedienten sich eines Taschenspielertricks. Denn in einem ersten Schritt hätte das Parlament eine Vorauswahl treffen und eine Liste der genehmen Kandidaten aufsetzen sollen. Dabei sollte auch die Hürde der notwendigen Mehrheit von 60 Prozent wegfallen. Mit anderen Worten: Die Regierungsmehrheit hätte allein ihre Auswahl getroffen – und wenn sie wollte, hätte sie auch bloß zehn oder 20 Namen auf die Liste setzen können, aus der dann „gelost" würde.

Kritiker beklagten, dass Melonis Regierungsmehrheit auf dieser Liste ausschließlich ihr genehme Kandidaten hätte platzieren können. Sie fürchteten dadurch einen steigenden Einfluss der Politik auf die Justiz. Denn die Regierung hätte sich einen kompakten, geschlossen marschierenden Block in den beiden Räten sichern können, denen jeweils ein Zufallstrupp von Richtern und Staatsanwälten gegenübergestanden hätte.

Hinzu kam: Die Disziplinargewalt sollte in Zukunft ein neugeschaffener „Alta Corte Disciplinare" ausüben, der Richter und Staatsanwälte sanktionieren kann. In diesem Disziplinarhof sollten die von der Politik Entsandten sechs der 15 Sitze erhalten (und damit 40 Prozent statt der bisherigen 33 Prozent im CSM). Die Richter und Staatsanwälte sollen wieder ausgelost werden, während für die vom Parlament Bestimmten erneut eine Vorauswahl per Liste für die Auslosung greifen sollte.

Die Notwendigkeit für eine Trennung der Laufbahnen liege auf der Hand, behauptete Giorgia Melonis Koalition. Bisher sei der Strafprozess eine ungleiche Partie: Auf der einen Seite die Verteidigung, auf der anderen die Anklage – und in der Mitte die Richter, die jedoch aus der gleichen Mannschaft wie die Staatsanwälte kämen, also nicht wirklich unparteiisch sein könnten.

Italiens Rechte fordert eine Trennung der Berufsstände seit mehr als 30 Jahren – um genau zu sein seit dem Tag, als Silvio Berlusconi im Jahr 1994 in die Politik einstieg. Der Medientycoon hatte über

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Niederlage, Klatsche, Schlappe, Debakel: Wie immer man es nennt, ein herber Rückschlag für Giorgia Melonis autokratischen Umbau Italiens war das Referendum zur Justizreform in jedem Fall. Demonstrantinnen in Rom, Mitte März 2026.

die Jahre mit unzähligen Prozessen zu kämpfen – wegen Korruption, Bilanzfälschung, Steuerbetrug, illegaler Parteienfinanzierung, zuletzt auch wegen der Förderung der Prostitution von Minderjährigen.

Seine Reaktion war eine Daueroffensive gegen die Justiz: Er änderte Gesetze und schaffte beispielsweise den Straftatbestand der Bilanzfälschung ab. Er schimpfte auf das „Krebsgeschwür Justiz“, auf die „mental gestörten Richter“, die „roten Roben“ – die angeblich von Kommunisten dominierte Magistratur. Und er forderte die Trennung der Laufbahnen von Richtern und Staatsanwältinnen.

In Wirklichkeit gehe es der Rechten um eine Reform im Gedenken an Berlusconi, kritisieren deshalb die Gegner. Darum, die Justiz gegenüber der Politik zu schwächen und ihre unbequeme Unabhängigkeit einzuschränken.

Das Vorgehen der Rechten hat dieses Argument in den zurückliegenden Wochen unfreiwillig gestärkt. Denn sie teilt regelmäßig gegen die Dritte Gewalt aus. Gleich mehrere richterliche Entscheidungen gerieten so ins Fadenkreuz.

Zum Beispiel in Turin. Dort hatten Ende Januar einige Tausend Menschen gegen die Räumung eines autonomen Zentrums protestiert. Am Rande der Demonstration hatten vermummte Demonstranten einen Polizisten verprügelt. Als sich eine Haftrichterin weigerte, drei Festgenommene, die an dem Überfall gar nicht beteiligt waren, in Haft zu nehmen, protestierte die Rechte lautstark – und erklärte, genau wegen solcher Entscheidung sei ein Ja beim Referendum fällig.

Ebenso protestierte die Rechte, als ein Richter einem Mann aus Algerien kürzlich eine Entschädigung von 700 Euro zusprach. Der Mann war in eines der umstrittenen italienischen Abschiebelager auf albanischem Boden gebracht worden; das Gericht erklärte die Verbringung für rechtswidrig.

Giorgia Meloni selbst warf sich in die Bresche, als ein Gericht der Nichtregierungsorganisation Sea Watch eine Entschädigungszahlung von 76 000 Euro zuerkannt hatte. Das Schiff der NGO war monatelang ohne Rechtsgrundlage beschlagnahmt worden. Die Regierungschefin sprach von einer „absurden“ Entscheidung, die die Regierung daran hindere, „die illegale Masseneinwanderung zu bekämpfen“. Vizeministerpräsident Matteo Salvini von der Lega legte nach: Wer beim Referendum nicht mit Ja stimme, werde zum Komplizen von Sea Watch, schäumte er.

In ihrem ganz eigenen Verständnis des Konzepts der Gewaltenteilung hatte Meloni schon vor Monaten erklärt, die Justiz habe die Aufgabe, mit der Regierung „an einem Strang zu ziehen“, und behauptet: „Die Linke hat die Justiz immer genutzt, wenn es ihr nicht gelang, die Wahlen zu gewinnen.“ Auf einer Kundgebung forderte sie ein Ja beim Referendum, um „surrealen Entscheidungen der Gerichte“ Einhalt zu gebieten, die regelmäßig „illegale Immigranten, Vergewaltiger, Pädophile und Dealer auf freien Fuß setzen“.

Am deutlichsten aber wurde Giusi Bartolozzi, die Kabinettschefin des Justizministers. Beim Referendum gehe es darum, „die Magistratur aus dem Weg zu räumen“, gab sie unverblümt zu. Der Ausgang des Referendums vereitelte diesen Versuch, die Justiz als mögliches Gegengewicht zur Exekutive zu schwächen.

„Auch Melonis zentrales Reformprojekt zur Stärkung der Exekutive ist damit erledigt“

Ja, zumindest vorerst. Vor dem Referendum hatte Giorgia Meloni angekündigt, sie werde sich gleich nach dem erwarteten Ja der Wähler einem noch wichtigeren Vorhaben widmen, das sie selbst als „Mutter aller Reformen“ bezeichnete: der ebenfalls per Verfassungsänderung durchzusetzenden Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten.

Bisher ist Italien ein rein parlamentarisches System. In den beiden Kammern des Parlaments müssen in Koalitionsverhandlungen die Mehrheiten gebildet werden, auf deren Grundlage der Staatspräsident dann einen Politiker zum Ministerpräsidenten ernennt, der wiederum das Vertrauen von Senat und Abgeordnetenhaus erhalten muss.

Dieses Prozedere will Meloni grundlegend verändern. In Zukunft sollen die Wähler neben ihren Parlamentariern auch direkt den Ministerpräsi-

denten wählen, den die jeweiligen Parteienallianzen als ihren Kandidaten auf den Wahlzetteln nennen. Damit entfallen Verhandlungen zwischen den Parteien; damit wird auch die Rolle des Staatspräsidenten darauf reduziert, automatisch den Wahlsieger mit der Regierungsbildung zu betrauen.

Radikal würde sich vor allem das Verhältnis des Regierungschefs zur der ihn tragenden Koalition ändern. Bisher können deren Parlamentarier ihm jederzeit das Misstrauen aussprechen und ihn durch einen anderen Politiker ersetzen. In Zukunft jedoch wäre es der Ministerpräsident, der dem Parlament das Misstrauen aussprechen könnte: Wenn er zurücktritt, kann er bindend die sofortige Auflösung des Parlaments und die Ansetzung von Neuwahlen fordern. Auch hier bliebe dem Staatspräsidenten, anders als bisher, keinerlei Möglichkeit, alternative Lösungen im Parlament auszuloten.

Schon in ihrer Antrittsrede als Ministerpräsidentin im Oktober 2022 hatte Meloni angekündigt, sie wolle „eine diskutierende Demokratie“ ersetzen durch „eine Demokratie, die entscheidet“. Sie würde so einen alten Traum der italienischen radikalen Rechten wahrmachen: die Installierung eines starken Mannes (oder einer starken Frau) an der Spitze der Exekutive, der dank seiner direkten, plebiszitären Ermächtigung durch das Volk endlich „durchregieren“ kann.

Melonis postfaschistische Partei Fratelli d’Italia hat ihre Wurzeln in der 1946, unmittelbar nach dem Ende des Mussolini-Regimes, gegründeten neofaschistischen Partei Movimento Sociale Italiano (MSI – Italienische Sozialbewegung); nicht umsonst tragen die Fratelli noch immer die Flamme in den Farben der italienischen Trikolore in ihrem Parteisymbol, ganz so wie früher der MSI. Jener MSI propagierte über viele Jahre hinweg die Umwandlung Italiens in ein Präsidialregime. An jene Tradition knüpft Meloni heute an.

Nur aus pragmatischen Gründen optierte sie jetzt – anders als noch 2022 bei ihrem Amtsantritt als Regierungschefin – für die Einführung des „Premierats“: der Direktwahl nicht des Staats-, sondern des Ministerpräsidenten, des „Premiers“, durch das Volk. In der Substanz jedoch bleibt das Vorhaben gleich. Wie bei der Justizreform geht es um die Stärkung der Exekutive, diesmal auf Kosten der Legislative.

„Eine Karte hat Meloni noch: die Wahlrechtsreform“

Ja, die hat sie – aber es ist ihre letzte Karte, und der Schuss könnte ebenso gut nach hinten losgehen. Nur einen Tag nach der Referendumsniederlage brachte die Rechtskoalition im Parlament ihren Vorschlag für eine Wahlrechtsreform ein, und das mit der Ansage, diese solle binnen weniger Monate verabschiedet werden. Der Vorschlag wurde „Stabilicum“ getauft, da er – so seine Verfechter – auch für kommende Parlamente stabile Mehrheiten garantieren soll.

Derzeit halten die Rechtsparteien sowohl im Abgeordnetenhaus als auch im Senat knapp 60 Prozent der Sitze, obwohl sie bei den Wahlen im Jahr 2022 nicht mehr als rund 45 Prozent der Stimmen für sich verbuchen konnten. Und auch das hatte die Rechte nur geschafft, weil sie im ganzen Land geeint angetreten war, während die Mitte-links-Parteien sich gespalten präsentiert hatten. Nach dem geltenden Wahlgesetz nämlich werden 37 Prozent der Sitze im Parlament in Personenwahlkreisen vergeben, die übrigen 63 Prozent über Listen nach Proporzverfahren.

Und während in allen Wahlkreisen Italiens nur je ein Rechtskandidat antrat, standen ihm überall drei Kandidaten der Mitte-links-Parteien gegenüber: ein Kandidat des Partito Democratico (PD), der mit einigen kleinen Parteien zusammengegangen war, ein Vertreter der Fünf Sterne sowie ein Kandidat einer Mitte-Liste. Die unvermeidliche Folge: Rund 90 Prozent der Personenwahlkreise fielen an die Rechte und verschafften ihr eine klare Mehrheit der Sitze, obwohl die heutigen Oppositionsparteien zusammen rund 48 Prozent holten.

Auf die Wiederholung dieses Resultats kann die Rechte bei den nächsten Wahlen nicht hoffen, obwohl sie seit 2022 leicht erstarkt ist und in allen Meinungsumfragen einen wenn auch knappen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Erklärungsbedarf: Nach ihrer gescheiterten Volksabstimmung will es Giorgia Meloni (hier bei einer Veranstaltung Mitte März in Mailand) jetzt mit dem Umweg über eine Wahlrechtsreform versuchen.

Vorsprung vor den Mitte-links-Kräften hat. Doch das Oppositionslager ist heute nicht mehr so tief gespalten wie 2022; es wird die Fehler von damals kaum wiederholen.

Daher wollen sich die Parteien des Rechtsblocks auch in der kommenden Legislaturperiode wieder eine stabile Mehrheit sichern. Ihr Vorschlag sieht vor, dass die Wahlkreise abgeschafft werden und nur noch über Proporzlisten gewählt wird. Dabei handelt es sich jedoch um einen vergifteten Proporz: Die Partei oder Parteienallianz, die in den Wahlen vorne liegt und zugleich die 40-Prozent-Marke überschreitet, soll einen satten Mehrheitsbonus von 70 der 400 Sitze im Abgeordnetenhaus und 35 der 200 Sitze im Senat erhalten, während die restlichen Sitze dann nach Proporz verteilt werden.

Unter dem Strich hieße das, dass die Rechte bei den Wahlen von 2027 mit nur gut 40 Prozent der Stimmen rund 57 Prozent der Sitze erobern könnte. Doch Meloni hat mehr vor. Sie will zugleich die Parteienallianzen per Wahlgesetz verpflichten, in ihrem Wahlprogramm ihren Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten verbindlich zu benennen.

Damit wären das „Premierat“ – die Direktwahl des Regierungschefs – durch die Hintertür faktisch eingeführt und so auch die Voraussetzung geschaffen, um in der nächsten Legislaturperiode das Projekt des Staatsumbaus mit neuer Kraft weiterzuverfolgen. Mit der Wahlrechtsreform zieht Meloni so ihre letzte Karte.

Im kommenden Wahlkampf allerdings wird sich mit dieser Karte kaum ein Stich machen lassen. Hätte die Regierung Meloni die von ihr angestrebten Verfassungsreformen tatsächlich durchgesetzt, so hätte sie das starke Argument auf ihrer Seite gehabt, sie habe ihre zentralen Versprechen von 2022 realisiert, sie habe so den Staat gestärkt. Hierfür wäre es ein nur dürftiger – und propagandistisch schwer zu verkaufender – Ersatz, nun an ein paar Stellschrauben des Wahlrechts zu drehen.

Zudem ist die Wahlrechtsreform die Karte in einem Glücksspiel. Sollte nämlich am Ende die Mitte-links-Allianz bei den Wahlen auch nur leicht vorne liegen, könnte sie sich darüber freuen, dass die Rechte ihr mit dem neuen Wahlgesetz eine satte Mehrheit verschafft hätte.



Dr. Michael Braun
ist Korrespondent der *taz* und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Rom.