



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Georg Mühlbacher

**Italien zwischen institutioneller Reform
und Föderalismus**

**Occasional Papers
Nr. 15**

Georg Mühlbacher

**Italien zwischen institutioneller Reform
und Föderalismus**

Occasional Papers Nr. 15

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)

Anschrift: Nauklerstraße 37a
D-72074 Tübingen
Telefon: ++49 (0)7071 / 29-77368 & 29-77190
Fax: ++49 (0)7071 / 922 876
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Homepage: www.uni-tuebingen.de/ezff

Vorstand: Prof. Dr. Horst Förster
Prof. Christopher Harvie, Ph.D.
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Günter Püttner
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Uwe Walz
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Franz Knipping (Wuppertal)
Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Wiss. Koordination: Thomas Fischer, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, September 1999.

Erschienen im Selbstverlag.

Druck: Schwäbische Druckerei, Stuttgart.

ISBN-Nr.: 3-9805358-9-4

Schutzgebühr: DM 15,-

Inhaltsverzeichnis

1. Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus - eine Problematisierung.....	5
2. Der italienische Regionalstaat nach 1948 - Strukturen und Defizite.....	7
2.1 Staat und Regionen in der Verfassungsordnung.....	7
2.1.1 Verfassungshoheit und Organe der Regionen.....	7
2.1.2 Die Kammern des Parlaments.....	8
2.1.3 Legislative Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen.....	9
2.1.4 Kompetenzaufteilung im administrativen Bereich.....	9
2.1.5 Zentralstaatliche Eingriffsrechte.....	10
2.1.6 Die Finanzverfassung.....	12
2.2 Provinzen und Kommunen - Schnittstellen mit der regionalen und der staatlichen Ebene.....	13
2.2.1 Regionen und lokale Gebietskörperschaften.....	13
2.2.2 Finanzverfassung und lokale Gebietskörperschaften.....	15
3. Unitarismus, Regionalismus und Föderalismus in der Diskussion um die Reform des italienischen Staates.....	15
3.1 Italien zwischen Unitarismus und Föderalismus.....	15
3.2 Föderalismuskonzeptionen.....	20
4. Föderale und neoregionalistische Reformvorstellungen für Italien.....	24
4.1 Verfassungshoheit und Organisationsstruktur der Regionen.....	28
4.2 Eine Kammer der Regionen im Spiegel der Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Regionen.....	30
4.2.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen im legislativen Bereich.....	30
4.2.2 Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen im administrativen Bereich.....	39
4.3 Zentralstaatliche Eingriffsrechte im föderalen Italien.....	42
4.4 Die Finanzverfassung der Gebietskörperschaften.....	44
4.5 Provinzen und Kommunen im föderalen Italien.....	47
5. Ein föderales Italien? - Chancen und Reichweite der Staats- und Verfassungsreform unter der Regierung Prodi.....	53
5.1 Im Vorfeld der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission.....	53
5.2 Die gescheiterte Staats- und Verfassungsreform unter der Regierung Prodi - zur Zukunft des konstitutionellen Föderalismus Italiens.....	56

Verzeichnis der Tabellen

* Tabelle 1 „Phasen der Föderalismusdiskussion“ (Text).....	26
* Tabelle 2 „Einnahmen und Ausgaben der Regionen - ein Vergleich zwischen Italien und Deutschland“ (Anhang).....	92
* Tabelle 3 „Einnahmen und Ausgaben der Kommunen - ein Vergleich zwischen Italien und Deutschland“ (Anhang).....	93
* Tabelle 4 „Verteilung des Steueraufkommens nach gebietskörperschaftlicher Ebene“ (Anhang).....	94

Anhang

* Verfassungsreformkonzepte für Italien - Verzeichnis.....	61
* Tabellen 2 - 4.....	61

Bibliographie.....	92-94
--------------------	-------

Abkürzungen und Angaben zum Autor.....	95
--	----

	99
--	----

Zusammenfassung

Diese Studie beschäftigt sich mit der Frage nach den Möglichkeiten einer Föderalisierung Italiens. Dabei waren weniger historisch-theoretische Aspekte, wie sie sich in der reichhaltigen Debatte aus dem 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts (Farini, Minghetti, Cattaneo, Sturz, Spinelli) manifestieren, forschungsleitend. Vielmehr ist der Beitrag als Versuch zu verstehen, auf der Grundlage der bestehenden Verfassungslage, insbesondere der Strukturmerkmale des italienischen Regionalstaates, verschiedene Verfassungsreformkonzepte der letzten Jahre zu untersuchen. Diese Konzepte, die in Teilen explizit den Anspruch einer föderativen Verfassungsreform erheben, werden auf ihre zentralen Aussagen zu folgenden Themen untersucht:

Fragen der Verfassungshoheit und der Organisationsstruktur der Regionen, der Einrichtung einer Kammer der Regionen im Spiegel der Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Regionen, der zentralstaatlichen Eingriffsrechte, der Finanzverfassung und der verfassungsrechtlich zu verankernden Finanzausgleichsmechanismen und schließlich des Verhältnisses zwischen den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften. Vor diesem Hintergrund werden die wesentlichen Beschlüsse der jüngsten Verfassungsreformkommission und der kürzlich verabschiedeten umfassenden Verwaltungsdezentralisierung (l.n. 59/97) untersucht und die Reichweite der Reformvorschläge in Hinblick auf ihre Eignung als konstitutive Elemente eines föderalen Italiens diskutiert.

Riassunto

La ricerca tratta delle possibilità di attuare in Italia una riforma federalista. Non si riportano però gli aspetti storici e teoretici che dominarono il dibattito nel ottocento e all'inizio di questo secolo (Farini, Minghetti, Cattaneo, Sturz, Spinelli). Anzi, l'analisi è concepita come tentativo, tenendo in considerazione le basi costituzionali sviluppate nel 1947, di esplicitare gli elementi e problemi strutturali dell'vecchio regionalismo italiano e di metterli a confronto con le soluzioni offerte in materia da diversi progetti di riforma costituzionale presentati negli ultimi anni. Queste proposte di riforma costituzionale che parzialmente chiedono esplicitamente un processo di federalizzazione dello Stato Italiano, vengono esaminati, approfondendo le seguenti tematiche:

Autonomia statutaria delle Regioni, strutture organizzative delle Regioni, camera delle Regioni, ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, controlli statali nel settore regionale, costituzione finanziaria, meccanismi di perequazione finanziari, rapporti tra Regioni ed enti locali.

Tenendo conto di questo, si presentano le decisioni della Commissione Bicamerale e le principali linee della riforma Bassanini attualmente in corso (l. n. 59/97). Inoltre si valuta la idoneità delle proposte di riforma costituzionale per un federalismo italiano.

1. Italien zwischen Regionalismus und Föderalismus - eine erste Problematisierung

Im Italien der neunziger Jahre hat die Wirklichkeit bedeutende Umwälzungen in den parteipolitischen Strukturen und vor allem im gesellschaftlichen Umfeld zeitigt. Der durch die Aufdeckung politischer Korruptionsskandale ausgelöste Wechsel der politischen Führungsschicht in Rom und maßgebliche innen- wie europapolitische Problemstellungen haben darüber hinaus einer Diskussion neuen Schub verliehen, die bereits in den 70er Jahren ihren Anfang genommen hat. Gemeint sind die Bemühungen um eine Reform des italienischen Staates unter föderativen beziehungsweise neoregionalistischen Gesichtspunkten. Diesen liegt die Überzeugung zugrunde, daß die italienische Staatsordnung und insbesondere das mit ihr verbundene Regionalismusmodell den Ansprüchen an einen modernen Verfassungsstaat nicht genügen. Neben den zuvor angesprochenen Umwälzungen im parteipolitischen Apparat ist es vor allem die Unzufriedenheit in weiten Teilen der Bevölkerung gewesen, die der Reformdebatte neue Nahrung verliehen hat. Auch die Ligenbewegung um ihre Zentralfigur Umberto Bossi als Anti-Partei, die den Bürgerprotest gegen 'die in Rom' artikuliert, lebt bis heute von dieser Unzufriedenheit.¹

Die Notwendigkeit einer Reform des dezentralisierten Einheitsstaates ist zumindest von Teilen der Politik früh erkannt worden. Entsprechende Bemühungen sind jedoch bislang nicht über einen Ausbau der institutionellen Beziehungen zwischen Staat und Regionen und das verstärkte Bemühen um eine Kooperation der Regionen untereinander hinausgekommen.² Wesentliche Problemstellungen, wie sie mit dem auf der jakobinischen Tradition fußenden Zentralismus des italienischen Staatswesens zusammenhängen, müssen daher durch einen föderativen Wandlungsprozeß noch gelöst werden. Hierzu zählen etwa die umfangreichen Kontrollrechte des italienischen Zentralstaates gegenüber den Regionen, die dem Prinzip der Subsidiarität widersprechen. Auch muß die unzureichende Verwirklichung finanzieller Autonomie auf regionaler Ebene von den Reformbemühungen berücksichtigt werden. Letztlich sollte in Zukunft den Regionen, wie auch den Provinzen und Kommunen ein deutlich erweitertes Eigenorganisationsrecht zustehen. Es gilt das Bestreben des Zentralstaates, landesweit einheitliche Regelungsmuster zur Anwendung zu bringen, zu durchbrechen. In diesem Zusammenhang kann es eine Reform dabei nicht

¹ Brütting, Lega Nord, S. 205.

² Im Zentrum dieser Bemühungen stehen die für Koordination zwischen Staat und Regionen zuständige Staat-Regionenkonferenz und die für die Abstimmung des interregionalen Verhältnisses gegründete Konferenz der Regionalpräsidenten.

bewenden lassen, etwa nur das Prinzip der Kompetenzvermutung zugunsten des Zentralstaates, etwa durch einen Kompetenzkatalog nach bundesdeutschem Vorbild, umzukehren. Den Regionen oder den Staaten eines künftigen föderalen Italiens müßte darüber hinaus über eine Regionenkammer die Mitwirkung an der nationalen Gesetzgebung eingeräumt werden.

Die zuvor genannten Problemstellungen sollen im Rahmen dieser Untersuchung thematisiert werden. Es ist dabei notwendig, die Eignung der verschiedenen derzeit in der Diskussion stehenden Reformmodelle vor diesem Hintergrund zu prüfen und Chancen für eine Realisierung eines föderalen Italiens aufzuzeigen. Es werden in diesem Zusammenhang insbesondere Fragen der Systematik der Verfassungsordnung, des Aufbaus und der Funktionsweise der einzelnen Verfassungsorgane, der Beziehungen der Verfassungsorgane untereinander, des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften, wie etwa in der Zuordnung legislativer und administrativer Kompetenzen, diskutiert. Berührt werden auch Fragen der Finanzverfassung, der stärkeren Einbindung von Provinzen und Kommunen in die neue föderale Ordnung, der Beteiligung und der Perzeption des Wirkens dieser Organe durch den Bürger. Für ein Verständnis der seit Beginn der 80er Jahre diskutierten Reformmodelle, der Reformlinie durch die Vorschläge einer Verwaltungsdezentralisierung (l. n. 59/97) und der Vorschläge durch die letzte Verfassungsreformkommission vom 4. November 1997 sollen, nach einer begrifflichen Abgrenzung der italienischen Föderalismusdebatte vorab Grundzüge des italienischen Regionalstaates skizziert werden. Es gilt, spezifische Problemfelder vor allem im Verhältnis von Staat, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften aufzuzeigen.

Zur besseren Übersichtlichkeit soll sich die nachfolgende Analyse auf eine Auswahl an Reformvorschlägen beschränken. Für die Auswahl der einzelnen Konzepte ist nicht nur die Frage maßgeblich gewesen, welchen Stellenwert die einzelnen Vorschläge in der öffentlichen Diskussion eingenommen haben, sondern auch der erkennbare Gesamtanspruch des jeweiligen Reformmodells. Sektorielle Reformkonzepte sollen fallweise herangezogen werden.

Aus redaktionellen Gründen können die Ursachen für das Scheitern der unter der Regierung Prodi eingesetzten letzten Verfassungsreformkommission im Juni 1998 und die unter der Nachfolgerregierung D'Alema fortgeführten institutionellen Reformdebatte im Rahmen dieser Untersuchung nur noch in Form eines kurzen Überblicks in der abschließenden Bewertung behandelt werden. Ebenso kann auf die in der Zeit zwischen November 1997 und Juni 1998 diskutierten Änderungsanträge zum bikameralen Vorschlag vom 4. November 1997 nicht mehr eingegangen werden. Die in die Arbeit dieser Kommission eingeflossenen Problemstellungen behalten für den Fall der Wiederaufnahme des Verfassungsreformprozesses in Italien aber Gültigkeit.

2. Der italienische Regionalstaat nach 1948 - Strukturen und Defizite

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat man, trotz der Erfahrungen während der Zeit des Faschismus, die Tradition föderativer Ordnungsvorstellungen, die noch aus der nationalen Einigung vorangehenden Periode stammt, nicht wieder aufgenommen. Selbst in den Fachkommissionen der verfassungsgebenden Versammlung („Costituente“) scheinen föderative Modellvorstellungen kaum eine Rolle gespielt zu haben. Der Verfassungsgesetzgeber hat aber der Dezentralisierung zumindest insofern breiten Spielraum eingeräumt, als durch Förderung der lokalen Selbstverwaltung, durch „weitestgehende Dezentralisierung der Verwaltung“ und durch Einrichtung der Regionen als Selbstverwaltungskörperschaften (*enti autonomi*) mit eigenen Befugnissen und Aufgaben zumindest ein Gegengewicht zu den überkommenen zentralistischen Ordnungsvorstellungen geschaffen werden sollte.³ Nachfolgend sollen Grundstrukturen des dezentralisierten Einheitsstaates Italien unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Beziehungen zwischen Staat, Regionen, Provinzen und Kommunen aufgezeigt werden.

2.1 Staat und Regionen in der Verfassungsordnung

Der Verfassungsgesetzgeber hat 1948 mit dem fünften Titel der Verfassung vor allem ein Gegengewicht zur zentralistischen Periode des Faschismus schaffen wollen. Die Regionen einerseits und die Provinzen und Kommunen andererseits verfügen dabei in unterschiedlicher Form über Autonomierechte.⁴ Insbesondere diese Autonomierechte sollen jedoch im Rahmen der Bestimmungen der Verfassung oder aufgrund der durch die allgemeinen Gesetze der Republik spezifizierten Grundsätze wahrgenommen werden.

2.1.1 Verfassungshoheit und Organe der Regionen

So unterliegen beispielsweise die Statute der Regionen mit Normalstatut der Genehmigung durch den staatlichen Gesetzgeber. Die Satzungsautonomie wird weiterhin insofern beschnitten, als die Verfassung für die Regionen eine einheitliche Organisationsstruktur vorgibt (Art. 121 Cost.) und ausschließliche Legislativrechte auf regionaler Ebene lediglich den Regionen mit Spezialstatut

³ Art. 5 und Art. 115 Cost..

⁴ „Autonomia politica, statutaria e finanziaria“: Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 579 ff. oder Martines, *Diritto costituzionale*, 1994, S. 769 ff..

vorbehalten sind. Die Regionen verfügen daher nicht über eine Verfassungs- und Satzungsautonomie, wie sie etwa den deutschen Bundesländern eigen ist. Weiterhin sind die Regionen durch einseitigen Willensakt des Staates erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung entstanden. Sie erlangten ihre Handlungsfähigkeit erst durch das Inkrafttreten der Finanzierungsbestimmungen 1972⁵ und die Regelung der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen durch das Präsidentialdekret Nr. 616 im Jahre 1977.⁶ Lediglich die Entstehung der Regionen mit Spezialstatut, das Aostatal, Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Alto Adige, Sardinien und Sizilien fällt in die Frühphase des republikanischen Italiens.⁷ Mit der Genehmigung von Spezialstatuten (Art. 116 Cost.) ist von Seiten des Verfassungsgesetzgebers den besonderen geographischen, politischen und ethnischen Bedingungen⁸ in diesen Regionen Rechnung getragen worden. Insgesamt kann aber festgestellt werden, daß auch die Regionen mit Spezialstatut Teil der republikanischen Gliederung sind (Art. 114 Cost.: „Die Republik ist in Regionen, Provinzen und Kommunen gegliedert“).

2.1.2 Die Kammern des Parlaments

Der Verfassungsgeber hat nach Art. 70 Cost. die gesetzgebende Gewalt dem in zwei Kammern unterteilten Parlament übertragen. Abgeordnetenkammer und Senat sind in ihrer Gesetzgebungsfunktion grundsätzlich gleichberechtigt.⁹ Der Senat ist jedoch keinesfalls eine Kammer der Regionen, die den Regionen eine Beteiligung an der staatlichen Gesetzgebung ermöglicht, wie in föderalen Systemen üblich. Art. 121 Cost. räumt den Regionalräten lediglich die Möglichkeit ein, den Kammern Gesetzesvorschläge vorzulegen. Auch die 1988 durch das Gesetz Nr. 400 errichtete Staat-Regionenkonferenz hat an diesem Problem nur insofern etwas geändert, als sie im Verhältnis zwischen Staat und Regionen auf exekutiver Ebene Informations-, Beratungs-, Koordinations- und Funktionen zur Erzielung von Übereinkünften wahrnimmt.¹⁰

⁵ L.n. 281/72.

⁶ Auf der Grundlage der l. n. 382/75.

⁷ Die Statute der Regionen Sizilien, Sardinien und Aostatal stammen aus dem Jahre 1948 (Verfassungsgesetze Nr. 2, 3 u. 5 vom 26.02.48). Für Friaul-Julisch Venetien ist es das Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 31. Januar 1963. Im Falle Trentino Alto Adiges wurde das Spezialstatut durch das Verfassungsgesetz Nr. 4 vom 26. Februar 1948 angenommen. Durch Dekret des Staatspräsidenten vom 31. August 1972, Nr. 670 wurde ferner ein einheitlicher Text der das Sonderstatut des Trentino Alto Adiges betreffenden Verfassungsgesetze genehmigt.

⁸ Inselcharakter, starke autonomistische Traditionen und deutschsprachige Minderheit.

⁹ Engel, Regionen, 1993, S. 108.

¹⁰ Giocoli Nacci, Governo, 1995, S. 130.

2.1.3 Legislative Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen

Hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen billigt Art. 117 Cost. den Regionen mit Normalstatut über den Weg staatlicher Rahmengesetze ein sekundäres Gesetzgebungsrecht zu.¹¹ Die hierfür in Frage kommenden Materien werden in dem genannten Verfassungsartikel enumerativ aufgeführt und sind vom Staat abgeleitet.¹² Die Residualkompetenzen liegen jedoch beim Staat. Ferner hat der Verfassungsgesetzgeber den Regionen die Möglichkeit eingeräumt, aufgrund einer Ermächtigung durch staatliche Gesetze, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. In der Praxis unterliegt die regionale Legislative oftmals den engen durch die staatlichen Rahmengesetze („leggi cornice“) festgelegten Grenzen. Dabei legt der staatliche Gesetzgeber oftmals sehr detaillierte Prinzipien fest, die die regionale Gesetzgebung binden. In Ausnahmefällen können die Regionen, in Abwesenheit von staatlichen Rahmengesetzen, legislativ tätig werden.¹³ Lediglich im Fall der Regionen mit Spezialstatut kann auch von ausschließlicher Regionalgesetzgebung gesprochen werden, da nur sie über echte eigene Kompetenztitel verfügen.¹⁴

2.1.4 Kompetenzaufteilung im administrativen Bereich

Parallel zur legislativen Kompetenzverteilung obliegen den Regionen formell auch die administrativen Aufgaben entsprechend den in Art. 117 Cost. genannten Materien, wie in allen anderen Bereichen regionaler Gesetzgebung. Hierzu sind von Seiten der Regierung im Jahre 1977 durch das Dekret Nr. 616 die Übertragung der entsprechenden bis zu jenem Zeitpunkt staatlichen Verwaltungsstrukturen und Verwaltungskompetenzen auf die Regionen mit Normalstatut, Pro-

¹¹ In diesem Zusammenhang ist von „legislazione concorrenziale“ die Rede. Diese unterscheidet sich von der im Grundgesetz beschriebenen konkurrierenden Gesetzgebung erheblich. Sie weist vielmehr starke Parallelen zu der im österreichischen Verfassungsgesetz gebräuchlichen Unterscheidung zwischen der Grundsatzgesetzgebung und dem Erlass von Ausführungsgesetzen auf (D'Atena, *Federalismo e regionalismo*, 1994, S. 206/207).

¹² Aufbau der regionalen Behörden und Verwaltungskörperschaften, Gemeindegrenzen, Stadt- und Landpolizei, Messen und Märkte, Öffentliche Wohlfahrt, Gesundheitswesen, Handwerks- und Berufsausbildung, Förderung des Schulwesens, Museen und Bibliotheken lokaler Körperschaften, Städtebau, Fremdenverkehr und -häfen, Mineral- und Omnibuslinien von regionalem Interesse, Binnenschifffahrt und Hotelwesen, Straßen- und Thermalquellen, Steinbrüche und Torfmoore, Jagdwesen, Fischerei in Binnengewässern, Land- und Forstwirtschaft, Handwerk sowie weitere durch Verfassungsgesetz bezeichnete Materien.

¹³ Art. 17, l.n. 281/70 (Gizzi, *Diritto regionale* 1981, S. 304.

¹⁴ Wiedmann, *Regionen in Europa* 1996, S. 280.

vinzen und Kommunen geregelt worden.¹⁵ Danach teilen sich die in Art. 117 Cost. aufgeführten Materien regionaler Kompetenzen hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges zwischen der staatlichen, der regionalen, der Provinz- und der kommunalen Ebene auf. Der in Art. 118 angelegte Parallelismus zwischen legislativer und administrativer Kompetenz der Regionen wird also teilweise durchbrochen. Der Zentralstaat hat sich zumindest für den Fall der Regionen mit Normalstatut ein Einfallstor in die regionale Sphäre vorbehalten. Am deutlichsten wird dieser Sachverhalt, wenn man sich das durch Art. 6 des Dekretes 616/77 sanktionierte staatliche Recht vor Augen hält, im Falle fehlender oder mangelhafter Ausübung der Verwaltungsfunktionen durch die Regionen substitutiv einzugreifen.¹⁶

2.1.5 Zentralstaatliche Eingriffsrechte

Die zentralstaatlichen Eingriffsrechte erstrecken sich auch auf den institutionellen und den legislativen Bereich. Im ersten Fall besitzt der Zentralstaat ein Auflösungsrecht nach Art. 126 Cost. gegenüber einzelnen Regionalräten, wenn diese verfassungswidrige oder schwere Gesetzesverletzungen begehen oder der Aufforderung nicht nachkommen, die Regionalregierung (Regionalausschuß) bzw. den Regionalpräsidenten wegen entsprechender Handlungen abzusetzen. Eine solche Eingriffsmöglichkeit wird üblicherweise als mit föderativen Grundsätzen unvereinbar angesehen.¹⁷ Dennoch sei an dieser Stelle darauf verwiesen, daß auch in klassischen Bundesstaaten merkliche Einflußmöglichkeiten zugunsten des Bundes bestehen. So verfügt etwa Österreich insofern über ein vergleichbares Auflösungsrecht des Bundes gegenüber der Länderebene, als einzelne Landtage durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung und nach Genehmigung durch den Bundesrat aufgelöst werden können.¹⁸

¹⁵ Für die Regionen mit Spezialstatut wurden, wegen der durch die einzelnen Spezialstatute von den Regionen mit Normalstatut abweichenden Kompetenzregelungen gesonderte Präsidialdekrete erlassen, die der grundlegenden Zielsetzung des D.Pr. 616/77 aber folgen (Gizzi, *Diritto regionale*, 1991, S. 380).

¹⁶ Bartole, *Autonomie*, 1991, S. 195/196. Ähnliche Eingriffsrechte sind auch dann vorgesehen, wenn bei fehlender Aktivität der regionalen oder der Provinzverwaltung sich das europäische Gemeinschaftsrecht betreffende Pflichtverletzungen ergeben (Art. 11, I. n. 86/89).

¹⁷ Obwohl im Fall des durch Art. 126 Cost. vorgesehenen Auflösungsrechts gegenüber den italienischen Regionen eine praktische Anwendung nie erfolgte (Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 607).

¹⁸ Vgl. Art. 100 I B-VG. Dieses äußerst drastische Mittel ist zwar noch nie angewendet worden, stellt laut Hans Kelsen jedoch ein Zeichen für ein zentralistisches Föderalismuskonzept dar (Kelsen, *Österreichisches Staatsrecht*, S. 203).

In der Praxis hat sich ein weiteres staatliches Interventionsinstrument als für die regionale Autonomie wesentlich einschneidender erwiesen. So kann der Staat über die gemäß Art. 127 Cost. tätigen Regierungskommissare präventiv gegenüber der regionalen Exekutive Kontrollrechte geltend machen. Diese können regionalen Gesetzen durch Verweigerung des notwendigen Sichtvermerks die Zustimmung versagen, wenn die Zentralregierung der Meinung ist, ein Gesetz überschreite die Zuständigkeit der Region oder stehe zu den Interessen der „Nation bzw. anderer Regionen“ im Widerspruch. Präventive Kontrollen werden ebenso bezüglich der Verwaltungsakte der Regionen ausgeübt.¹⁹ Dazu leiten die jeweils für die einzelnen Regionen zuständigen Regierungskommissare Kontrollkommissionen, die berechtigt sind, regionale Verwaltungsakte aufzuheben, bevor sie wirksam werden.²⁰ Die Präsidenten der Regionen üben die den Regionen von staatlicher Seite übertragenen Verwaltungsaufgaben gemäß den Weisungen der Zentralregierung aus (Art. 121 Cost.). Von Seiten des Rechnungshofes werden darüber hinaus auch sukzessive Kontrollen ausgeübt, die der Überprüfung der Vereinbarkeit regionaler Verwaltungsakte mit den in den staatlichen Rahmengesetzen festgelegten Prinzipien dienen.²¹

Gegenüber föderal strukturierten Staaten wird in der Diskussion um ein föderales Italien wiederholt das Fehlen regionaler Kompetenzen in den Bereichen Justiz und Innere Sicherheit angeführt²², wengleich die Zuordnung dieser beiden Materien in anderen Bundesstaaten nicht einheitlich zugunsten einer bestimmten Ebene erfolgt. Tatsächlich scheinen die Justiz und die Innere Sicherheit im Rahmen der geltenden Verfassung mit der staatlichen Sphäre untrennbar verbunden. So schließt der von der Regierung Prodi im „Decreto Bassanini“ vom Juli 1996 vorgeschlagene und durch das Gesetz Nr. 59/97 umgesetzte Auftakt zu einer Dezentralisierung staatlicher Verwaltungskompetenzen die Bereiche Inneres und Justiz ausdrücklich aus.²³ Justiz und Inneres sind im wesentlichen der Regelungsbefugnis durch den staatlichen Gesetzgeber unterworfen.²⁴ Analog dazu erfolgt etwa die Bildung und Besetzung der Organe der Rechtsprechung und für die öffentliche Sicherheit auf staatlicher Ebene. Selbst die regionalen Verwaltungsgerichtshöfe („Tribunali Ammini-

¹⁹ Im Falle der Regionen mit Spezialstatut (bis auf das Aostatal) wird die Kontrolle regionalen Verwaltungshandelns durch regionale Sektionen des Rechnungshofes vollzogen.

²⁰ Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 606.

²¹ L.n. 20/94.

²² So Elio Gizzi (*Diritto regionale*, 1991, S. 789) oder für den Bereich der Rechtsprechung Roberto Bin (*Proposta federale*, 1995, S. 433).

²³ Presidenza del Consiglio, *Conferimento di funzioni*, 1996, Art. 1.

²⁴ Nach Art. 108 Cost. werden die Bestimmungen über die Gerichtsverfassung und die Zweige der Gerichtsbarkeit gesetzlich (Staat) festgelegt.

strativi Regionali“ - TAR) sind Organe der staatlichen Rechtsprechung.²⁵ Gewisse Ausnahmen sind jedoch auch in diesem Fall zu verzeichnen. So sei auf den Verwaltungsgerichtshof des Trentino-Alto Adige - speziell die Autonome Sektion des TAR im Alto Adige - hingewiesen. Die Hälfte der Mitglieder dieser Autonomen Sektion wird durch den Südtiroler Landtag bestimmt.²⁶

Im Bereich der öffentlichen Sicherheit gestehen nur die Sonderstatute Siziliens, Sardinien und des Aostatal den Regionalpräsidenten entsprechende Kompetenzen zu. Die Regionalpräsidenten greifen hierzu auf die staatliche Polizei zurück.²⁷ Bezüglich der Stadt- und Landpolizei üben die Regionen lediglich ein sekundäres Gesetzgebungsrecht (Art. 117 Cost.) aus.

2.1.6 Die Finanzverfassung

Für eine Bewertung der Realität des italienischen Regionalismus sind einige Anmerkungen bezüglich der durch die Verfassung und den Gesetzgeber getroffenen Regelungen zur Finanzausstattung der Regionen erforderlich. Tatsächlich bestimmen die entsprechenden Regelungen maßgeblich den effektiven Grad der regionalen Autonomie. Laut italienischer Verfassung (Art. 119 Cost.) verfügen die italienischen Regionen über Finanzhoheit in den durch die Gesetze der Republik bestimmten Formen und Grenzen. Durch Gesetz wird auch die Koordinierung mit dem Finanzwesen des Staates, den Provinzen und den Gemeinden geregelt. Den Regionen werden zur Deckung der für ihre normale Tätigkeit erforderlichen Ausgaben eigene Steuerumlagen und Beiträge aus den Staatseinnahmen je nach Bedürfnissen zugewiesen.

In der Praxis kann der finanzielle Spielraum der Regionen als sehr gering eingestuft werden. Dies liegt zum einen am geringen Aufkommen der durch staatliche Umlagen finanzierten regionalen Einnahmen (ca. 10 % des Aufkommens) als auch am hohen Anteil staatlicher Zuweisungen (Tabelle 2, S. 92). Im Verhältnis zur Summe aller regionalen Einnahmen verfügen die Regionen (mit Normalstatut) nur zu 13 % über Mittel, die nicht staatlicherseits einer Reglementierung, d.h. einer Zweckbindung unterliegen. Größeren Spielraum genießen in dieser Hinsicht die Regionen mit Spezialstatut. So sind die ihnen zugewiesenen Beteiligungen an bestimmten staatlichen Steuern prozentual festgeschrieben. Die auf diese Weise erzielten Einnahmen übersteigen die vergleich-

²⁵ Martines, *Diritto costituzionale*, 1994, S. 493.

²⁶ Art. 91 des Dekretes des Staatspräsidenten vom 31. August 1972, Nr. 670 „Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen“

²⁷ Gizzi, *Diritto regionale*, 1991, S. 789.

baren Einnahmen der Regionen mit Normalstatut mit 67,8 % deutlich.²⁸ Den Regionen mit Spezialstatut wird also ein deutlich höheres Maß an nicht-zweckgebundenen Transferleistungen zugewiesen.²⁹ Ein Finanzausgleich im bundesrepublikanischen Sinne - vor allem eine Form des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern - wird nicht gewährt.³⁰ Der Staat funktioniert im Sinne eines zentralen Steuereintreibers, der anschließend nach dem „Gießkannenprinzip“ für die vertikale Verteilung der Gelder sorgt. Große Teile des Steueraufkommens werden demnach durch den Zentralstaat vereinnahmt (Tabelle 4, S. 94). Das tatsächliche Maß an finanzieller Autonomie der Regionen schwindet auch angesichts der Tatsache, daß nicht unerhebliche Mengen der regionalen Einnahmen die regionalen Haushalte lediglich durchlaufen und an die Provinzen und Kommunen in Form von zweckgebundenen Transferleistungen weitergeleitet werden.

2.2 Provinzen und Kommunen - Schnittstellen mit der regionalen und der staatlichen Ebene

Nachstehende Ausführungen gelten der Frage, in welchem Verhältnis die lokalen Gebietskörperschaften in Italien - namentlich vor allem die Provinzen und Kommunen - gegenüber dem Staat und den Regionen stehen. Nach Art. 114 Cost. gliedert sich die Republik in Regionen, Provinzen und Gemeinden.

2.2.1 Regionen und lokale Gebietskörperschaften

In Verbindung mit Art. 128 Cost. wird klar, daß die Provinzen und die Kommunen gegenüber den Regionen in keinem eindeutigen Unterordnungsverhältnis stehen. Danach üben sie im Rahmen der allgemeinen Gesetze des Staates ihre Autonomierechte aus. Wesentliche Teile der die Kompetenzen betreffenden Normen werden also vom Staat bestimmt, so etwa die 1990 durch Gesetz Nr. 142 vom 8. Juni erlassene Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften („Ordinamento delle autonomie locali“).³¹ Der zentralstaatlichen Ordnungsgewalt

²⁸ Buglione, *Federalismo lezioni incompiute*; Sole, 247 (09.09.96), S. 5.

²⁹ Für die Regionen Aostatal, Sizilien, Sardinien, Friaul-Julisch Venetien und Trentino-Alto Adige aufgrund der folgenden gesetzlichen Grundlagen: l.n. 690/81, D.P.R. 1074/85, l.n. 457/84, D.P.R. 670/72.

³⁰ Für eine Vertiefung dieser Materie sei auf folgende Auswahl von Publikationen verwiesen: De Martino, *Autonomia finanziaria* 1995; Brosio, *Finanza Stato-Regioni*, 1995; Gizzi, *Diritto regionale*, 1991; Bordignon, *Ipotesi di federalismo*, 1995.

³¹ Provinzen, Kommunen, Großstädtische Räume („Aree metropolitane“), Berggemeinwesen („Comunità montane“). Die Einrichtung großstädtischer Räume wurde bislang jedoch nicht vollzogen.

unterliegen somit die Regelung von Grundsatzfragen bezüglich der Satzungs- und Regelungsbefugnisse, der Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften³², Art und Formen des Angebots von lokalen Dienstleistungen, der Kontrollbefugnisse gegenüber den lokalen Gebietskörperschaften, der Organisations- und Personalstruktur und der lokalen Finanzverfassung.³³ In Teilbereichen und stets im Rahmen der durch den staatlichen Gesetzgeber festgelegten Grundprinzipien verfügt der regionale Gesetzgeber über eine Regelungsbefugnis zu bestimmten Funktionen der Provinzen und Kommunen.³⁴ Jeder Region obliegt weiterhin die

³² Den Provinzen kommen alle Verwaltungsfunktionen zu, die für sie von Interesse sind und interkommunale Zonen betreffen (Art. 14 ff. l.n. 142/90). Im Rahmen staatlicher Gesetze erlassen die Provinzen Ausführungsbestimmungen in folgenden Bereichen: Bodenschutz; Erschließung der Umwelt und Prävention gegen Naturkatastrophen; Schutz und Erschließung der Wasser- und Energiereserven; Erschließung von Kulturgütern; Schutz von Flora und Fauna; Abfallbeseitigung auf Ebene der Provinz; Beseitigung und Kontrolle von Einleitungen in Gewässer, Luft- und Schallemissionen, Gesundheitswesen (v.a. Hygiene und öffentliche Vorsorge, soweit nicht den Regionen und dem Staat vorbehalten); Jagd und Fischereiwesen; Aufgaben im Erziehungswesen zweiten Grades, in der Berufsbildung und im Schulbauwesen; Datensammlung und technisch-administrative Unterstützung anderer lokaler Gebietskörperschaften. Darüber hinaus nehmen die Provinzen folgende Aufgaben im Rahmen von *Planungsmaßnahmen* wahr: Sammlung kommunaler Vorschläge; Beteiligung an der Ausarbeitung regionaler Entwicklungsprogramme; Ausarbeitung eigener mehrjähriger Pläne; Koordinierung kommunaler Planungsaktivitäten; Ausarbeitung und Beschluß von Raumentwicklungsplänen:

Nach dem Subsidiaritätsprinzip nehmen die Kommunen (Art. 9 ff. l.n. 142/90) alle Verwaltungsfunktionen wahr, die vorwiegend die Einwohner und das Territorium der Kommunen betreffen, soweit staatliche und regionale Gesetze nicht anderweitige Regelungen treffen. Darunter fallen die Trägerschaft sozialer Dienste, Fragen der Territorialordnung und -nutzung und Maßnahmen zur örtlichen Wirtschaftsförderung. Im Auftrage des Staates tragen die Kommunen für die Durchführung von Wahlen Sorge, führen Einwohnermeldeämter, Standesämter, örtliche Statistikämter und Wehreffassungsämter.

³³ Gemäß Art. 54, l.n. 142/90 setzen sich die Einnahmen der Provinzen und Kommunen wie folgt zusammen: eigene Steuern, Zuschläge zu staatlichen und regionalen Steuern, staatliche und regionale Transferleistungen, Einnahmen aus eigenem Vermögen, Investitionsressourcen und andere Einnahmen, Gebühren und Einnahmen für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen.

³⁴ Es sind dies die durch das D.P.R. 616/77 genannten Materien sekundärer Gesetzgebungsbefugnis der Regionen, die die Provinzen und Kommunen betreffen: Kommunalpolizei, Wohlfahrt und karitative Einrichtungen, Einrichtungen der Berufsbildung und des Schulwesens (z.B. Sanierung und Erhalt kommunaler Schulgebäude), Kulturgüter (z.B. Museen und Bibliotheken), Handel (z.B. Messen und Märkte), Tourismus (z.B. kommunale Camping-Plätze), Landwirtschaft, Urbanistik, Transportwesen (z.B. kommunale Verkehrsmittel), Wege, Wasserleitungen, öffentliche Aufträge, Umweltschutz (z.B. Umweltmessstationennetz der Provinzen).

Umgekehrt besteht für die Regionen die Möglichkeit, gemäß Art. 118 Cost. Verwaltungsaufgaben auf die Provinzen, Kommunen oder andere lokale Körperschaften zu übertragen.

Rechtsaufsicht (Art. 130 Cost.) über die Provinzen und Kommunen auf dem eigenen Territorium mittels eines Regionalorgans - dem regionalen Kontrollkomitee („Comitato regionale di controllo“). Die entsprechende Bestimmung der Verfassung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in diesem Bereich die Regionen von weitreichenden Vorgaben des Staates abhängen. So beinhalten die Art. 41 ff., l.n. 142/90 die Modalitäten bezüglich des Aufbaus, der Besetzung und der Funktionen der regionalen Kontrollkomitees. Dem regionalen Gesetzgeber bleibt also in dieser Hinsicht lediglich ein sekundäres Gesetzgebungsrecht.

2.2.2 Finanzverfassung und lokale Gebietskörperschaften

Die zentrale Stellung des Staates gegenüber den Regionen wird ferner dadurch evident, daß die grundlegenden Fragen der lokalen Finanzverfassung durch den Zentralstaat geregelt werden. Provinzen und Kommunen verfügen im Rahmen der öffentlichen (zentralstaatlichen) Finanzen über eigene Einnahmen und solche aus staatlichen bzw. regionalen Transferleistungen (Tabelle 3, S. 93).³⁵ Die den Provinzen und Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind insofern vom Staat abgeleitet, als sie von der Höhe der staatlichen Einnahmen und den entsprechenden Bestimmungen des Zentralhaushalts abhängen („Finanza derivata“).³⁶

3. Unitarismus, Regionalismus und Föderalismus in der Diskussion um die Reform des italienischen Staates

3.1. Italien zwischen Unitarismus und Föderalismus

Bis heute sind in Italien Modellvorstellungen für einen föderativen Staatsaufbau nicht umgesetzt worden, obwohl gerade im Vorfeld der nationalen Einigung im 19. Jahrhundert zahlreiche Überlegungen hierzu angestellt wurden.³⁷ Selbst angesichts der Erfahrungen im Faschismus wurde der Föderalismusgedanke als Option für den Aufbau eines republikanischen und dezentralen Italiens verwor-

³⁵ Art. 54, l.n. 142/90: eigene Steuern, Steuerumlagen (staatliche und regionale Steuern), Steuern und Gebühren auf öffentliche Dienstleistungen, staatliche und regionale Transferleistungen, Eigeneinnahmen (etwa aus Vermögen), Investitionsressourcen, andere Einnahmen.

³⁶ Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 619.

³⁷ Siehe hierzu auch: Knipping, *Federal conceptions*, 1994.

fen. Im Rahmen der verfassungsgebenden Versammlung („Costituente“) wurde er nicht einmal thematisiert.³⁸ Mit dem Stichwort „Föderalismus“ verbanden die Mitglieder der Costituente offensichtlich eine Idee, die den Idealen des „Risorgimento“ widersprach und die nationale Einheit zu gefährden schien. Der Verfassungsgesetzgeber entschied sich für das Modell des dezentralisierten Einheitsstaates. Eine föderale Tradition hat Italien nicht aufbauen können, wenn gleich der Gedanke nach einer grundlegenden Reform des italienischen Regionalismus nie völlig verstummt ist.³⁹ Die Reformbemühungen in den 80er Jahren sind jedoch nie über eine Verstärkung koordinativer bzw. kooperativer Elemente zwischen staatlicher und regionaler Ebene hinaus gelangt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die 1981 geschaffene Konferenz der Regionalpräsidenten und die 1988 durch das Gesetz Nr. 400 eingerichtete Staat-Regionenkonferenz.⁴⁰ Infolge der Aufdeckung der Korruptionsskandale seit 1992 und des Wandels im politischen System wird seither wieder verstärkt eine umfassende Reform der Verfassungsordnung angestrebt und dies vielfach unter dem Schlagwort „Föderalismus“.

Die „Föderalismus“-Debatte in Italien spielt sich dabei in drei verschiedenen Spannungsfeldern ab. Das erste Spannungsfeld ist am besten dadurch umschrieben, daß man sich folgendes vor Augen hält. So verbergen sich unter diesem Etikett die unterschiedlichsten Entwürfe: von einer einfachen Dezentralisierung der Verwaltung, über neoregionalistische Vorschläge, bis zu Projekten, die sich am deutschen Föderalismusmodell orientieren.⁴¹ „Föderalisierung“ in Italien ist in dieser Hinsicht zunächst als „rettende“ Gegenkonzeption zu allen mit dem herrschenden Prinzip des dezentralisierten Einheitsstaates verbundenen Problemstellungen zu verstehen, quasi also als „Anti-Konzept.“

Ein zweites Spannungsfeld ergibt sich aus dem Dualismus der Begriffe „Föderalismus“ und „Bundesstaat“. In diesem Sinne ist der vielfach verwendete

³⁸ Ciuffoletti, *Federalismo e Regionalismo*, 1995, S. 25.

³⁹ Siehe hierzu: Miglio, *Repubblica migliore*, 1983.

⁴⁰ Die Staat-Regionenkonferenz wurde bereits 1983 auf administrativem Wege eingerichtet. Ein dauerhafter Tagungsrhythmus ist aber erst seit 1989 zu verzeichnen. An den Tagungen der Konferenz nehmen in fester Form der Ministerpräsident, in Vertretung von diesem der Minister für Regionalfragen und die Regionalpräsidenten teil. Wahlweise können je nach Sachgebiet Experten eingeladen werden. Im Vorfeld von Sitzungen, an denen die Regionalpräsidenten und der Ministerpräsident teilnehmen, finden vorbereitende Tagungen zumeist auf Referentenebene statt. Tagungen der Staat-Regionenkonferenz werden auf Seiten der Regionen auch durch die Konferenz der Regionalpräsidenten vorbereitet. Diese dient der Abstimmung der Position der Regionen, die gegenüber der Regierung in Rom einheitlich auftreten. Dazu verfügt die Konferenz der Regionalpräsidenten über ein ständiges Sekretariat (CINSEDO).

⁴¹ Gian Enrico Rusconi, *Italienische Paradoxa – Hindernisse beim Umbau von Staat und Verfassung*, 1997, S. 13.

Föderalismusbegriff als Organisationsprinzip zu verstehen, der für diese Untersuchung maßgeblich leitend sein soll. Dahingegen zielt die Bezeichnung „Bundesstaat“ auf die staatliche Gliederung ab.⁴² Als Organisationsprinzip meint „Föderalismus“ ein gegliedertes Gemeinwesen, in dem gleichberechtigte und eigenständige Glieder zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind. Zunächst bleibt die Feststellung, daß es sich bei vielen Reformmodellen, wie sie auch im Rahmen dieser Untersuchung behandelt werden, um keine echten, am bundesstaatlichen Prinzip orientierten Vorschläge handelt, setzt man sowohl die Eigenstaatlichkeit des Bundes wie auch der Glieder als konstitutive Elemente einer Föderation voraus.⁴³ Aber es kann nicht verborgen bleiben, daß vielfach die Einführung von Systemelementen angestrebt wird, die mit dem Konzept der Bundesstaatlichkeit eng verbunden sind.⁴⁴ Dies trifft vor allem auf die Schaffung von verfassungsrechtlich gesicherten Möglichkeiten zu, sich an der Willensbildung des Zentralstaates angemessen zu beteiligen, so etwa eine Kammer der Regionen.

Ein drittes Spannungsfeld zeigt sich, wenn man sich vor Augen führt, daß Verfassungsänderungen nach Art. 138 Cost.⁴⁵ offensichtlich in dem in Art. 5 Cost. beinhalteten unitarischen Grundsatz (Einheit und Unteilbarkeit) ihre Grenzen finden.⁴⁶ Dieser Grundsatz ist dabei zum einen als Schranke für Gefährdungen

⁴² Laufer/Münch, *Das föderative System*, 1997, S. 14.

⁴³ Von den im Rahmen dieser Untersuchung behandelten Konzepten weisen bestenfalls der Entwurf der Lega Nord und das Konzept Zeller/Bruggers und der direktoriale Entwurf Miglios (Konzepte V, VI und IX) bundesstaatlichen Charakter auf.

⁴⁴ So etwa nach Laufer/Münch (*Das föderative System*, 1997, S. 15) oder Gaetano Silvestri (*Le ragioni del federalismo*, in: Calogero/Carbone, *La riforma del regionalismo*, 1997, S. 42.)

⁴⁵ Art. 138 Cost. sieht vor, daß Änderungen der geltenden Verfassung beziehungsweise Verfassungsgesetze in beiden Kammern des Parlaments mit absoluter Mehrheit genehmigt werden. Sowohl in der Abgeordnetenkammer wie auch im Senat müssen hierzu zwei Abstimmungen in einem zeitlichen Abstand von mindestens drei Monaten erfolgen. Unter bestimmten Umständen schreibt Art. 138 Cost. auch die Durchführung einer Volksabstimmung darüber vor.

Im Unterschied zu den Bestimmungen des Art. 138 Cost. sieht das entsprechende Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 24. Januar 1997 die Durchführung einer Volksabstimmung zwingend vor. Das Verfassungsgesetz definiert ferner die institutionellen und prozeduralen Strukturelemente der bikameralen Reformkommission, die für die Ausarbeitung der Reformvorschläge eingesetzt wird und diese unter Beachtung eines bestimmten Verfahrens gegenüber beiden Kammer des Parlaments vertritt.

⁴⁶ Nach Art. 139 Cost. kann die republikanische Staatsform nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein. Dies macht etwa nicht nur die Einführung eines reinen präsidentiellen Systems oder die Rückkehr zur Monarchie unmöglich, sondern ist auch mit der Unantastbarkeit bestimmter Verfassungsgrundsätze verbunden, die 1988 durch den Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 1146 als absolut gesetzt wurden. Nach Temistocle

der staatlichen Einheit zu verstehen, wie sie in den secessionistischen Bestrebungen der Lega perzipiert werden können. Zum anderen scheint das Unteilbarkeitsgebot auf den ersten Blick mit Vorstellungen, eine echte bundesstaatliche Ordnung einzuführen, zu kollidieren.⁴⁷ Doch greift eine solche Einschätzung erheblich zu kurz. So sind schon bei ungeänderter Verfassungslage erhebliche Kompetenzverlagerungen auf die regionale Ebene möglich. Die von der Regierung Prodi am 5. Juli 1996 vorgeschlagene weitestgehende Übertragung staatlicher Verwaltungskompetenzen (sogenannter „Federalismo amministrativo“) auf der Basis von Art. 118 Cost.⁴⁸ auf die Regionen, Provinzen und Kommunen fällt unter diese Kategorie. Sie wurde durch das Gesetz Nr. 59/97 vom Gesetzgeber umgesetzt. Auch ist es möglich, über den Weg der einfachen Gesetzgebung, die staatlichen Kontrollen des Verwaltungsvollzugs der Kommunen, Provinzen und Regionen zu begrenzen, wie dies der Gesetzgeber 1997 durch das Gesetz Nr. 127/97 getan hat. Hinsichtlich der Grenzen, die das Unteilbarkeitsgebot für den Fall von Verfassungsänderungen vorgibt, wurde bislang nach herrschender Meinung lediglich die Übertragung bestimmter Kompetenzbereiche auf die Regionen ausgeschlossen.⁴⁹ Dies trifft vor allem auf den Bereich der Inneren Sicherheit und auf das Justizwesen zu. Andere Kompetenzübertragungen auf die regionale Ebene sind somit vorstellbar.⁵⁰ Noch 1994 hat Antonio D'Atena daher angemerkt, daß ein in Italien zu realisierender „Föderalismus“ in dieser Hinsicht weitaus größere Ähnlichkeiten mit der bundesstaatlichen Ordnung Österreichs hätte als mit der Deutschlands oder derjenigen der Schweiz.⁵¹ Doch auch so scheint ein solcher „Föderalismus“-Vorbehalt eher politischer denn formaler Natur zu sein. So stellen Martines/Ruggeri 1997 fest, daß aus der gleichen Logik heraus, schon die durch die geltende Verfassungslage sank-

Martines und Valerio Onida zählen hierzu das Demokratieprinzip (Art. 1 Cost.), der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Person (Art. 2 Cost.), der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Cost.), das Prinzip der Einheit und Unteilbarkeit der Republik (Art. 5 Cost.), der Freiheitsgrundsatz, und der Minderheitenschutz (Martines, *Diritto costituzionale*, 1994, S. 357/358 u. Martines, *Diritto pubblico*, 1995, S. 289; Valerio Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in: Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 111/112).

⁴⁷ Als Unterscheidungskriterium zwischen unitarischem und bundesstaatlichem Staatsmodell gilt die Frage der Ausübung hoheitlicher Gewalt. Während also im unitarischen Staat die Wahrnehmung der hoheitlichen Funktionen einer Körperschaft - dem Staat - zukommt, ist in den sogenannten „Stati composti“ die Ausübung hoheitlicher Gewalt zwischen dem Staat und anderen Körperschaften geteilt. Im unitarischen Staat gehe es daher nicht an, hoheitliche Funktionen zu dezentralisieren (Martines, *Diritto costituzionale*, 1994, S. 155/156.)

⁴⁸ Presidenza del Consiglio, *Conferimento di funzioni*, 1996, S. 10.

⁴⁹ Gizzi, *Diritto regionale*, 1991, S. 771/772 oder Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 128

⁵⁰ D'Atena, *Federalismo e regionalismo*, 1994, S. 226; Martines/Ruggeri, *Lineamenti*, S. 38/39.

⁵¹ D'Atena, *Federalismo e regionalismo*, 1994, S. 226.

tionierte Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen durch die Regionen, eigentlich als mit dem unitarischen Grundsatz unvereinbar einzustufen gewesen wäre.⁵² So argumentiert, weist schon die geltende Verfassung einen Systembruch auf. In der politischen Debatte um eine Verfassungsreform werden die zuvor genannten Vorbehalte allerdings nicht thematisiert. Im Gegenteil, wiederholt werden unter dem Stichwort „Föderalismus“ firmierende Reformvorschläge als Mittel zur Wiederherstellung eines nationalen Konsenses angeführt, die dem „wahren“ Geist des unitarischen Prinzips Genüge tun.⁵³ Selbst wenn man tatsächlich Schranken für eine bundesstaatliche Verfassungsreform auf der Grundlage von Art. 138 Cost oder davon abgeleiteter Verfahren im zuvor angesprochenen Sinn anführen will, bliebe immer noch die Möglichkeit, im Bedarfsfall die Gesamtverfassung neu zu erarbeiten. Dies könnte etwa über den Weg einer verfassungsgebenden Versammlung erfolgen.⁵⁴ Allerdings scheinen derzeit für eine solche Vorgehensweise kaum Chancen auf Verwirklichung zu bestehen. Schon im Vorfeld der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission waren Vorschläge hierzu verworfen worden. Man ist auf Seiten der im Parlament vertretenen Parteien offensichtlich der Meinung gewesen, so ein gewisses Maß an politischer Kontrolle über den Reformprozeß zu bewahren.⁵⁵

Klar ist aber auch, daß die drei zuvor angesprochenen Spannungsfelder der „Föderalismus“-Diskussion in Italien nicht unabhängig voneinander zu bewerten sind. Vielfach schwingt beispielsweise sowohl bei Modellen, die maßgeblich Föderalismus als Organisationsprinzip thematisieren, als auch bei solchen, die echte Bundesstaatlichkeit anstreben, die von mir oben erläuterte „Anti-Haltung“ gegen das bestehende Regionalismusmodell mit. Sie stellt sozusagen die gemeinsame Ausgangsbasis dar. Ausschlaggebend für die Bewertung der einzelnen Reformvorschläge ist vielmehr der Grad ihrer Eignung, hinsichtlich der mit dem Modell des dezentralisierten Einheitsstaates verbundenen Problemstellungen Lösungsansätze anzubieten. Es macht daher Sinn, für die in den nachfolgenden Kapiteln analysierten Reformkonzepte ein einheitlich angelegtes Analyseraster einzusetzen, das diese zentralen Problemstellungen zur Aus-

⁵² Martines/Ruggeri, *Lineamenti*, 1997, S. 38: Es handelt sich um die legislativen und administrativen Kompetenzen der Regionen.

⁵³ Vgl. hierzu: Mariucci, Luigi: *Relazione introduttiva*, in: Bin, *Proposta federale*, 1995, S. 425; Pacini, *Scelta federale*, 1994, S. 50 oder „Proposta di riforma costituzionale in senso federalista“: *Conferenza dei presidenti*, *Proposta di riforma*, 1997, S. 15.

⁵⁴ Vgl. hierzu: Martines, *Diritto pubblico*, 1995, S. 289 oder Valerio Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in: Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 112.

⁵⁵ Vgl. hierzu: Vacca, *Costituente*; 1996; S. 73 ff / Franco Colasanti: *Ciaurro: avrei preferito l'Assemblea Costituente*; Sole; 227 (20.08.96) / G. Co.: *Il Polo salva la Bicamerale*; Sole; 276 (08.10.96) / Paolo Bagnoli: *Bicamerale senza etichette*; Sole; 279 (11.10.96) / Franco Colasanti: *Bicamerale, vertice Polo-Ulivo nel segno dello scetticismo*; Sole; 297 (29.10.96).

ganglage hat. Dieses Raster, das in Kapitel 4 erläutert wird, ist sowohl auf solche Reformmodelle, die auf eine nachhaltige Evolution des bestehenden Regionalismusmodells abzielen (Neoregionalismus), anzuwenden, als auch auf solche mit ad extremum bundesstaatlichen Anspruch. Im Einzelfall lassen sich so nicht nur Aussagen über die föderale Reichweite der einzelnen Konzepte treffen. Es ist so ebenfalls möglich festzustellen, inwieweit sich Vorschläge, die die Grenze zum bundesstaatlichen Modell nicht überschreiten, eine Annäherung an dieses Modell darstellen. Aus Gründen des anzustrebenden Umfangs beschränkt sich diese Untersuchung allein auf Aspekte der innerstaatlichen Ordnung.

Zur Verdeutlichung der Vielfalt der mit dem Begriff „Föderalismus“ verbundenen Zielvorstellungen soll nachstehend an einigen Beispielen geklärt werden, in welcher Weise dieser in der Literatur operationalisiert wird.

3.2. Föderalismuskonzeptionen

Im wesentlichen beschäftigen sich die in den letzten Jahren vorgestellten Verfassungsreformmodelle mit Fragen, die die Bestellung und die Kompetenzen der Verfassungsorgane betreffen, dem Verhältnis von Staat, Regionen, Provinzen und Kommunen und mit Problemen der Finanzverfassung. Dies geschieht jedoch mit höchst unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. So betont Mario Pacini, daß Föderalismus für Italien sich eben nicht auf die Frage der Kräfteverteilung zwischen Staat und Regionen reduzieren dürfe.⁵⁶ Er sei vielmehr ein Mittel, um die Machtausübung und das politische Leben zu organisieren und den Bürgern bzw. allen Gemeinschaften ein Maximum an Selbstverwaltung (autogoverno), Eigenverantwortung durch die generelle Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu garantieren. Aufbauend auf dieser Prämisse entwickelt Pacini Kriterien für eine optimale Größe der Regionen anhand des Grades finanzieller Eigenversorgung, der wirtschaftlichen Strukturen und der Kommunikationsstrukturen. Pacini schlägt die Reduzierung der Zahl der italienischen Regionen von 20 auf 12 vor, um, so Klaus Stemmermann, eine „gleichgewichtige“ Entwicklung der Regionen zu ermöglichen.⁵⁷

Mit dem Konzept der „Capitale reticolare“⁵⁸ (= „netzformige Hauptstadt“) zielt die Fondazione Giovanni Agnelli dagegen auf eine Verlagerung der bislang fast monopolartig in Rom konzentrierten Verwaltungsstrukturen und Sitze der Körperschaften öffentlichen Rechts aus ganz Italien. Dabei bedient sich dieses Kon-

⁵⁶ Pacini, Scelta federale, 1994, S. X.

⁵⁷ Klaus Stemmermann: Die Föderalismusdiskussion in Italien - „Ein Gespenst ging um in Italien...“ oder der Weg zu einer föderalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; in: Ammon, Föderalismus und Zentralismus, 1996, S. 93.

⁵⁸ Fondazione, Capitale reticolare, 1994.

zept sowohl des deutschen als auch des französischen Vorbildes. Auf der Basis des deutschen Vorbildes wird eine Verlagerung bestimmter Ministerien und von Verfassungsorganen gefordert.⁵⁹ Nach französischem Muster werden die Sitze staatlicher Oberbehörden dezentralisiert.⁶⁰

Andere Reformmodelle, wie die Vorstellung vom „Federalismo competitivo“ (kompetitiver Föderalismus) Franco Morganti⁶¹ oder Vincenzo Visco Comandini⁶² mahnen die Verwirklichung eines streng subsidiären Italiens an, das die kommunale Ebene als Keimzelle des föderalen Staates versteht. Dieser Vorstellung liegt zunächst ein streng horizontal-konkurrenzielles, also nicht kooperierendes Verhältnis der Kommunen zugrunde. Es lebt also vom Wettbewerb der Kommunen über die von ihnen angebotenen Dienstleistungen.⁶³ Für Vertreter dieser Reformvorstellungen gilt die 1993 eingeführte Direktwahl der Bürgermeister als Geburtsstunde eines italienischen Föderalismus.⁶⁴ Die Entstehung, die Funktionen und das Handeln der Regionen und in der Folge des Staates können in dieser Hinsicht als Ausfluß eines unter strikter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ablaufenden Prozesses betrachtet werden. Die Kommunen sind somit konstitutiver Teil eines föderalen Italiens. Nach Morganti soll so im Falle einer Föderalisierung Italiens eine Übertragung des in der geltenden Verfassung gegenüber den Regionen wirkenden staatlichen Zentralismus auf das Verhältnis der Regionen zu den Kommunen verhindert werden.

Dagegen halten Desideri/Santantonio einer solchen Vorstellung die Einschätzung entgegen, ihnen gehe es eigentlich um die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und um eine Verbesserung der kommunalen Einnahmeseite. Tatsächlich haben gerade zahlreiche durch das 1993 geänderte kommunale Wahlrecht gewählte Bürgermeister ein Netz kooperativer Beziehungen entwickelt, um auf das Parlament und die Regierung Druck auszuüben.⁶⁵ Unter dem Stichwort „Federalismo municipale oder „Federalismo delle 100 città“

⁵⁹ So wird etwa vorgeschlagen, die Banca D'Italia nach Mailand, den Staatsrat nach Genua, das Arbeits- und Sozialministerium nach Neapel, den Rechnungshof nach Cagliari, das Verfassungsgericht nach Venedig oder die Oberste Fischereibehörde nach Palermo zu verlegen (Fondazione, Capitale reticolare, 1994, S. 14).

⁶⁰ So sollen beispielsweise die oberste Börsenaufsicht (Consob) ihren Sitz in Mailand haben, das staatliche statistische Amt (Istat) in Palermo, die oberste Gesundheitsbehörde (Istituto superiore di sanità) in Neapel oder die italienische Raumfahrtagentur in Turin (Fondazione, Capitale reticolare, 1994, S. 15).

⁶¹ Morganti, Federalismo competitivo, 1995, S. 16/17.

⁶² Visco, Federalismo competitivo, 1995, S. 21-44.

⁶³ Die Bürger beurteilen ihre Kommune also nach Art und Qualität der ihnen zur Verfügung gestellten Dienstleistungen (Visco, Federalismo competitivo, 1995, S. 24/25).

⁶⁴ Für die Kommunen mit mehr als 15.000 Einwohnern durch die l.n. 81/93.

⁶⁵ Desideri/Santantonio, Third Level, 1996, S. 111/112.

werden daher folgerichtig auch Forderungen erhoben, die lokalen Gebietskörperschaften an der regionalen oder staatlichen Legislative künftig zu beteiligen.⁶⁶ Das zuvor angesprochene horizontal-konkurrentielle Verhältnis erfährt somit eine Ergänzung in Richtung einer vertikalen Kooperation.

In eine ganz andere Richtung stoßen die im Umfeld der Leghen-Bewegung formulierten Föderalismusvorstellungen Gianfranco Miglios, des ehemaligen Chef-Ideologen der Lega. Bereits zu Anfang der 80er Jahre hatte Miglio mit ausgefeilten Reformmodellen für die italienische Verfassung von sich reden gemacht. Als Antwort auf drängende Probleme im Verfassungsalltag⁶⁷ entwickelt Miglio Reformvorstellungen zu den Verfassungsorganen⁶⁸, zu maßgebenden Institutionen, die den Verfassungsalltag prägen⁶⁹ oder zu Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, daß Miglio schon zu Anfang der 80er Jahre in den italienischen Regionen die Grundlage für eine föderale Reform sieht. Er fordert die Einrichtung einer Kammer der Regionen („Camera delle Regioni“) nach bundesdeutschem Vorbild.⁷⁰ Miglios Föderalismusvorstellungen haben sich seither jedoch grundlegend gewandelt. Wie Klaus Stemmermann betont, gründet Miglio seine Vorstellungen bezüglich eines Verfassungswandels auf der Vorstel-

⁶⁶ So etwa die Reformvorstellungen des Verbandes der italienischen Kommunen (ANCI) für eine Beteiligung der Kommunen an einem föderalen Senat auf staatlicher Ebene, zwei durch die Regionen Toskana und Emilia Romagna vorgestellte Modelle für eine Kammer der lokalen Gebietskörperschaften (Sole 24 Ore, 303, 04.12.96), der durch die jüngste Verfassungsreformkommission gemachte erste Vorschlag vom 30. Juni 1997 (Konzept XII, S. 83), der die Beteiligung der Kommunen über die Entsendung kommunaler Vertreter in den „Ausschuß für die territorialen Autonomien“ zu verbessern sucht (Sole 24 Ore, 179, 01.07.97) oder der von der gleichen Kommission stammende Vorschlag vom 4. November 1997 (Konzept XIII), gewählte Vertreter der Provinzen und Kommunen in den Senat zu entsenden.

⁶⁷ Etwa die Schwäche italienischer Exekutiven, die kurzen Amtszeiten der Regierungen, die Doppelung parlamentarischer Strukturen und Prozesse durch den Bikameralismus der Abgeordnetenkammer und des Senates, der Jahrzehnte währende minimale Austausch innerhalb der politischen Klasse, das Problem des durch Transferleistungen auf sämtlichen Ebenen präsenten Zentralstaates oder die Unverständlichkeit staatlicher bürokratischer Prozesse bzw. die Unübersichtlichkeit italienischer Gesetzestexte (Miglio, *Repubblica migliore*, 1983).

⁶⁸ Rolle des Regierungschefs, des Staatspräsidenten, des Parlaments und des Verfassungsgerichtshofes.

⁶⁹ Gewerkschaftsbewegung, die lokalen Verwaltungsstrukturen (Provinzen und Kommunen), die öffentliche Verwaltung, das Parteiensystem oder die Rechtsprechung.

⁷⁰ Miglio, *Repubblica migliore*, 1983, S. 47/48.

lung vom „federalismo nuovo“ (neuer Föderalismus).⁷¹ Der „federalismo nuovo“ betont den Aspekt der „diversità“ (Unterschiedlichkeit), also der verschiedenen staatlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Traditionen, die durch Verwirklichung des Föderalismus bewahrt werden sollen. In diesem Sinne ist der von der Lega betriebene „antimeridionalismo“ (= „gegen Südtalien gerichtete Bestrebungen“) und „secessionismo“ (Sezessionismus) zu verstehen, wobei, wie noch zu zeigen sein wird, die bislang von der Lega gezeigten Bemühungen um eine Sezession „Padaniens“ durchaus auch noch unter anderen Aspekten zu beurteilen gewesen sind. Sie sind sicherlich als Zeichen eines Versuchs von Seiten der Lega zu werten, auf die „Vinnerlichung“ föderalen Gedankenguts in weiten Teilen der an der Regierungskoalition unter Romano Prodi beteiligten Parteien zu reagieren. Im wesentlichen sind die Ideen Miglios in den „decalogo federalista“ vom Dezember 1993 eingeflossen, der auch unter dem Titel „Costituzione Leghista di Assago“ bekannt geworden ist.⁷² Miglio schlägt darin vor, Italien in eine Union der Republiken Padanien (Nordrepublik), Etrurien (Zentrumsrepublik) und der Republik des Südens aufzuteilen und die bestehenden Republiken mit Sonderstatut Aostatal, Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien und Trient-Südtirol in ihren Rechten unangetastet zu lassen. In Ablehnung jeglichen Hierarchieverhältnisses, d.h. letztlich auch des Subsidiaritätsprinzips, entwirft Miglio im Dezember 1994, nach seiner Trennung von der Leghen-Bewegung ein „Modello di Costituzione Federale per l'Italia“⁷³, das wesentliche Elemente des „decalogo federalista“ aufgreift. Kernpunkt in diesem Zusammenhang sind Anleihen aus dem aus der Schweiz bekannten Modell der Direktoriumsherrschaft. Dazu werden die 15 Regionen mit Normalstatut in den zuvor erwähnten drei Kantonen Padanien, Etrurien und Meridione zusammengefaßt. Die Kantonsregierungen beziehungsweise die Bundesregierung Italiens bestehen aus den Präsidenten der einem Kanton angehörenden Regionen beziehungsweise aus den Präsidenten der drei Kantone, einem auf vier Jahre vom Volk gewählten Präsidenten und einem Präsidenten der Regionen mit Spezialstatut. Als Wahlkörperschaften verbleiben die Kommunen, die Regionen, die Kantone und der Bund. Die Provinzen bestehen fortan nur noch als Verwaltungsbezirke der Regionen.⁷⁴ Die Bürgermeister der Kommunen, die Präsidenten der Regionen, der Kantone und der Bundespräsident werden direkt

⁷¹ Stemmermann, Klaus: Die Föderalismusdiskussion in Italien - „Ein Gespenst ging um in Italien...“ oder der Weg zu einer föderalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“; in: Ammon, *Föderalismus und Zentralismus*, 1996, S. 93.

⁷² (Verfassung/Grundsätze der Lega von Assago) Guidi, *Seconda repubblica*, 1995, S. 47.

⁷³ Miglio, *Costituzione federale*, 1994.

⁷⁴ Miglio, *Costituzione federale*, 1994, S. 8: In der geltenden Rechtslage gehen die drei Hauptorgane der Provinzen, Provinzrat, Provinzregierung und Provinzpräsident aus Wahlen hervor, die sich im wesentlichen an den Wahlmodalitäten für die kommunale Ebene orientieren.

gewählt, wobei die Bundes- und die Kantonebene in einem solchen Modell der Direktoriumsherrschaft grundsätzlich als gleichrangig anzusehen sind.

Nach dem Austritt Gianfranco Miglios aus der Lega hat diese am 6. November 1994 auf ihrem Parteitag in Genua ein Modell für eine föderale Reform der italienischen Verfassung⁷⁵ vorgestellt, das eine radikale Abkehr vom „federalismo nuovo“ Miglios darstellt. Es orientiert sich trotz aller gegenteiligen verbalen Attacken Umberto Bossis dezidiert am Grundsatz der nationalen Einheit. Wesentliche Legislativbereiche werden durch den Bund betreut. Dieser nimmt auch in den gleichen Materien den Vollzug wahr (Konzept V). Italien soll fortan aus dem Bund, neun Staaten, 21 Regionen⁷⁶, den Provinzen und den Kommunen bestehen.⁷⁷ Die Gliedstaaten und die Regionen wirken lediglich in den der Zustimmungspflicht unterliegenden Materien über die „Versammlung der Gliedstaaten und der Regionen“ an der Gesetzgebung des Bundes mit. Bemerkenswert ist, daß kein Unterschied zwischen Regionen mit Normal- und mit Spezialstatut gemacht wird. Dies widerspricht klar dem von Miglio vertretenen Grundsatz der „Diversità“. Die Widersprüchlichkeiten in den Föderalismusvorstellungen der Lega werden noch deutlicher, wenn man sich die von der Lega in zyklischen Schüben immer wieder entfachte sezessionistische Kampagne vor Augen führt. Unter diesen Vorzeichen erscheint der Föderalismusgedanke eher ein konstitutives Element der konsequent betriebenen Anti-Rom-Politik der Lega zu sein.

4. Föderale und neoregionalistische Reformvorstellungen für Italien

Unter Bezugnahme auf das im zweiten Kapitel skizzierte Profil des italienischen Regionalstaates soll nachstehend eine Auswahl von Verfassungsreformkonzepten untersucht werden, die bis einschließlich des Abschlusses der Arbeiten der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission im Jahr 1997 vorgelegt wurden. Für eine zeitliche Einordnung der Reformkonzepte sei auf die nachstehende Tabelle 1 „Phasen der Föderalismusdiskussion“ verwiesen. Für die Auswahl der einzelnen Reformkonzepte war nicht nur der inhaltliche Gesamtanspruch maßgeblich, sondern vor allem die Relevanz der jeweiligen Konzepte in

⁷⁵ Proposta di riforma federalista della Costituzione della Repubblica Italiana, Genua 1994 (mimeo).

⁷⁶ Die 20 bisherigen Regionen und Rom als eigenständigem föderalen Distrikt.

⁷⁷ Lega Nord, Riforma della Costituzione, 1994, S. 3/4.

den einzelnen Hauptphasen der Föderalismusdiskussion in Italien. Im Zentrum dieser Untersuchung sollen vor allem die Phasen 2 bis 5⁷⁸ von 1993 bis 1997 (Tabelle 1) stehen, da sie durch eine besonders intensive Auseinandersetzung mit der Föderalismusthematik gekennzeichnet sind. Deshalb wurden Reformkonzepte ausgewählt, die aus diesem Zeitraum stammen.

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen die Kernfragen des durch die geltende Verfassungsordnung definierten Verhältnisses zwischen Staat und Gebietskörperschaften. Sie beruhen ferner auf der zugegebenermaßen idealisierten Annahme, daß sich das Modell des dezentralisierten Einheitsstaates von föderativen Staaten vor allem durch folgende Merkmale unterscheidet, die im Zuge der nachfolgenden Ausführungen als Analyserichtschnur gelten sollen:

- a) Die Bildung der Regionen (mit Normalstatut) ist ausschließlich Folge eines staatlichen Willensaktes.
- b) Die Statute der Regionen gehen auf die staatliche Gesetzgebung zurück, da sie ihrer Billigung unterliegen.
- c) Die Abwesenheit von Möglichkeiten der regionalen Beteiligung am staatlichen Gesetzgebungsprozeß.
- d) Die italienische Verfassung beinhaltet eine Kompetenzvermutung zugunsten des Staates.
- e) Die einseitige Annahme staatlicher Kontrollmechanismen gegenüber den Regionen.
- f) Einseitige Auflösungsrechte des Staates gegenüber den Regionalräten.
- g) Fehlende Kompetenzen der Regionen im Bereich der Rechtsprechung und der Inneren Sicherheit.⁷⁹

Vor diesem Hintergrund werden Aspekte der Verfassungshoheit und der Organisationsstruktur der Regionen (Kap. 4.1), der Einrichtung einer Kammer der Regionen im Spiegel der Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Regionen (Kap. 4.2), der zentralstaatlichen Eingriffsrechte (Kap. 4.3), der Finanzverfassung und der verfassungsrechtlich zu verankernden Finanzausgleichsmechanismen (Kap. 4.4) und schließlich des Verhältnisses zwischen den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften (Kap. 4.5) behandelt. Für Detailspekte sei auf die im Anhang enthaltene Auswertung der in dieser Untersuchung berücksichtigten Reformkonzepte verwiesen.⁸⁰

⁷⁸ Phase 3: 1993/1994 / Phase 4: 1994 (Regierungszeit Silvio Berlusconi) / Phase 5 (Regierungszeit Lamberto Dini bis Januar 1996).

⁷⁹ Gizzi, Diritto regionale 1991, S. 786 ff.

⁸⁰ Die einzelnen Reformkonzepte werden im Laufe der nachfolgenden Ausführungen nach Möglichkeit nur noch mit der ihnen im Anhang zugeordneten römischen Kennziffer zitiert. Durch Quellenangabe jeweils am Fuße der entsprechenden Tabellen im Anhang erfolgt der notwendige bibliographische Beleg.

Tabelle 1 „Phasen der Föderalismusdiskussion“

<p>Phase 1: <u>Beginn:</u> Einzug der Lega Nord in das italienische Parlament 1987 <u>Ende:</u> Anfang 1993</p>	<p>Die unter dem Begriff Föderalismus vorgetragenen Forderungen zielen auf eine Destabilisierung des bestehenden politischen Systems ab. Die Lega droht mit der Ausrufung einer Repubblica del Nord und ruft zur Steuerrevolution auf. Der Begriff „Föderalismus“ wird in dieser Phase als Synonym einer Nord-Süd Spaltung rezipiert. In diese Phase fällt die Arbeit der ersten Verfassungsreformkommission, der „Commissione Bozzi“ aus dem Jahre 1991.</p>
<p>Phase 2: <u>Beginn:</u> Anfang 1993 <u>Ende:</u> Anfang 1994</p>	<p>Intensive Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit: Das Gespenst der Spaltung verschwindet ebenso, wie die rassistischen Äußerungen bestimmter Lega-Kreise in der Diskussion. Föderalismus wird fortan als Mittel zum Ausweg aus der italienischen Krise verstanden. Der Begriff „Föderalismus“ erfährt zum ersten Mal auf breiter Basis eine Differenzierung „federalismo solidale“ (Solidarischer Föderalismus), „Identità nazionale“ (Nationale Identität), Mit dem „federalismo fiscale“ (Fiskalischer Föderalismus) finden wirtschaftliche Fragestellungen Eingang in die Diskussion.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Entwurf des Regionalrates der Lombardei zur Reform der italienischen Verfassung vom 22. November 1993 (Konzept II) * In der Übergangsphase zwischen der 3. und 4. Phase ist die Arbeit der zweiten Verfassungsreformkommission „Seconda commissione bicamerale“ (Commissione De Mita-Iotti) 1993/1994 anzusiedeln (Konzept III).
<p>Phase 3: <u>Beginn:</u> In den ersten Monaten des Jahres 1994 <u>Ende:</u> Auseinanderbrechen der Regierung Berlusconi (23.12.94)</p>	<p>Seit Anfang 1994: vollständiger Zusammenbruch des alten Parteiensystems. Konsens über die Partiegrenzen hinweg für eine föderale Reform (Umkehrung des Verhältnisses Staat-Regionen). Negative Stimmen von Seiten der extremen Rechten (Alleanza Nazionale) und der Katholischen Kirche.</p> <p>Absetzbemühungen der Lega Nord von der Regierung Berlusconi, deren Teil sie ist. Unter der Leitung des Ministers Enrico Speroni legt die Regierung Berlusconi am 23. Dezember 1994 einen Entwurf zur Verfassungsreform vor. Die Forderungen der Lega radikalieren sich in der Folge. Zentraler Streitpunkt ist die Frage nach dem Weg der angestrebten Föderalisierung, d.h. über die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung oder über das in Art. 138 Cost beschriebene Verfahren.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Vorschlag der Agnelli-Stiftung „Un federalismo unitario e solidale, November 1994 (Konzept IV) * Vorschlag der Lega Nord zur föderalen Reform der italienischen Verfassung vom 12. Dezember 1994 (Konzept V) * Vorschlag von Gianfranco Miglio für ein direktionales Verfassungsmodell vom 17. Dezember 1994 (Konzept VI) * Vorschläge der unter Leitung des Ministers für die Verfassungsreform Francesco Speroni (Regierung Berlusconi) agierenden Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsreform vom 24. Dezember 1994 (Konzept VII)

<p>Phase 4: <u>Beginn:</u> Zeit der Neubildung der italienischen Regierung unter dem Ministerpräsidenten Lamberto Dini seit dem 17. Januar 1995 <u>Ende:</u> der fünften Phase mit dem Rücktritt der Regierung Dini am 11. Januar 1996</p>	<p>Unter der Regierung des Technokraten Lamberto Dini dominieren wieder stärker ökonomische, soziale und europäische Reformaspekte. Die Regierung Dini versteht sich ausdrücklich als überparteiliche Regierung, die für eine Übergangszeit bis zur Durchführung von Neuwahlen amtieren soll.</p> <p>Die Lega Nord benennt sich in „Lega Nord – Italia Federale“ um, um ihre Ausdehnung auf ganz Italien einzuleiten. Gleichzeitig greift die Lega das Thema „Föderalismus“ wieder verstärkt auf, als der Lega-Chef Umberto Bossi angesichts einer befürchteten Wiederannäherung der Parteibündnisse „Ulivo“ und „Polo“ um den Einfluß der Lega auf der nationalen Politikbühne bangen muß. Bossi kündigt am 28. Mai 1995 die Gründung eines Parlaments des Nordens mit Sitz in Mantua an, das für die Ausarbeitung von Reformvorschlägen für die Änderung der Verfassung Sorge tragen soll. Am 23. Juli 1995 stellt Bossi die anderen Parteien vor die Wahl, entweder Italien zu föderalisieren oder mit der Sezession des Nordens „Padanien“ rechnen zu müssen.</p> <p>* Vorschläge einer aus den Professoren Roberto Bin, Marco Cammelli und Giandomenico Falcon bestehenden und bei dem Assessorat für institutionelle Angelegenheiten der Region Emilia-Romagna angesiedelten Arbeitsgruppe vom 21. März 1995 (Konzept VIII)</p>
<p>Phase 5: <u>Beginn:</u> mit dem Wahlkampf zu den Parlamentswahlen 1996. <u>Ende:</u> offen</p>	<p>Das Parteienbündnis „Ulivo“ (Olivenbaum) um den Professor der Wirtschaftswissenschaften Romano Prodi propagiert eine Verfassungsreform nach föderalistischen Prinzipien</p> <p>Die Parlamentswahlen 1996, die zur Verstärkung der Lagerbildung (Polo und Ulivo) führen, beleben die Föderalismusdebatte erneut. Maßgebliche Positionen in der Regierungskoalition von Romano Prodi sind durch ausgesprochene Befürworter der Reform des italienischen Staatswesens nach föderalem Muster besetzt (z. B. Franco Bassanini - Minister für die öffentliche Verwaltung). Im Vorfeld der Parlamentswahlen greift die Lega die Sezessionsdebatte wieder auf (Sezessionsveranstaltungen am 13. September 1996 – Unabhängigkeitserklärung Padaniens).</p> <ul style="list-style-type: none"> * Vorschlag von Karl Zeller und Siegfried Brugger „Die Bundesrepublik Italien“ 1996 (Konzept IX) * Vorschlag einer föderalen Verfassungsreform von Seiten der Konferenz der Regionalpräsidenten vom 13. Dezember 1996 (Konzept XI) * Diese Phase ist durch die Arbeit der 3. Verfassungsreformkommission („Terza commissione bicamerale“, Konzept XII) gekennzeichnet. Diese hat jeweils zum 30. Juni und zum 4. November 1997 einen Entwurf für die Reform des zweiten Teils der italienischen Verfassung vorgelegt (Konzepte XII und XIII) <p>Über die Arbeit von vier Unterkommissionen (Staatsform, Regierungsform, Bikameralismus / Rechtsquellen, System der Garantien) sollen Reformentwürfe erarbeitet werden, die anschließend beiden Kammern des Parlaments jeweils in zwei Abstimmungen mit dreimonatigem Abstand vorgelegt werden sollen. Sofern in den Abstimmungen keine Zweidrittelmehrheiten erreicht werden, sollen die Ergebnisse durch ein Referendum legitimiert werden.</p> <p>* Parallel zu diesem Prozeß hat das Parlament die l.n. 59/97 ein Gesetz zur Verwaltungsdezentralisierung sog. „federalismo esecutivo“ bzw. „amministrativo“ verabschiedet (Konzept X).</p> <p>Dieses Konzept sieht nach deutschem Vorbild eine Übertragung erheblicher Teile der staatlichen Verwaltungsfunktionen auf die Regionen bzw. auf die Provinzen und Kommunen vor. Der Regierung wird hierzu innerhalb bestimmter Fristen die Pflicht auferlegt, den entsprechenden Ministerialaufbau zu übertragen und die auf zentralstaatlicher Ebene verbliebenen Ministerialstrukturen zu reformieren.</p>

Quelle: Angaben von Stemmermann, Föderalismusdiskussion in Italien, 1996, S. 91/92; Sodini, Ipotesi, 1996, S. 86 ff. sowie eigene Ergänzungen.

4.1 Verfassungshoheit und Organisationsstruktur der Regionen

Nach Karl Zeller und Siegfried Brugger (Konzept IX) definiert sich die auf regionaler Ebene zu verankernde Verfassungsautonomie der Regionen aus folgenden Elementen. Jede Region soll sich ein Statut geben, das unter Berücksichtigung der Grundprinzipien der Bundesverfassung, des republikanischen und demokratischen Rechtsstaates, der Subsidiarität und der Achtung der Grundrechte der Staatsbürger die Grundbestimmungen des Verfassungsgefüges der Region festgelegt. Den Regionen soll die Wahl der Regierungsform freistehen. Die Statute werden mit regionalem Verfassungsgesetzen verabschiedet.⁸¹ Die Regionen sollen dabei mit originärer Gesetzgebungsgewalt ausgestattet werden. Durch diese neue verfassungsrechtliche Stellung sollen die Regionen nicht mehr nur den Status territorialer Untergliederungen haben, sondern konstitutive Teile der Republik darstellen.⁸² Zeller/Brugger sehen für die Ausgestaltung der auf Verfassungsrang festgelegten Autonomie eine weitgehende Freiheit der einzelnen Regionen hinsichtlich der Wahl der regionalen Regierungsform als auch des regionalen Wahlrechts vor.⁸³ Das bedeutet, daß bis auf die Festlegung der drei Hauptorgane einer Region, des Regionalrates, des Regionalausschusses und des Präsidenten einer Region, die einzelnen Regionen auch weitgehend über Organisationshoheit verfügen sollen. Den italienischen Regionen würde so in Zukunft ein erhebliches Maß an zusätzlicher Eigenverantwortung zukommen. In die gleiche Richtung zielt der Vorschlag von Zeller und Brugger, eine generelle Vermutung des Vollzugs von Bundesgesetzen zugunsten der Regionalverwaltungen verfassungsrechtlich zu verankern.⁸⁴ Die Regionen sollen danach, analog dem bundesrepublikanischen Vorbild, die ihnen vom Bund übertragenen administrativen Aufgaben als eigene Kompetenzbereiche wahrnehmen.

Mit ihren Vorschlägen hinsichtlich der regionalen Verfassungs- bzw. Satzungs-
hoheit greifen Zeller/Brugger eine Tendenz auf, die sich mit unterschiedlicher

⁸¹ Art. 123neu des Entwurfes für ein Verfassungsgesetz von Karl Zeller und Siegfried Brugger, in: Zeller, Bundesrepublik Italien, 1996, S. 54.

⁸² Analog hierzu wird regionalen und staatlichen Gesetzen Gleichwertigkeit zuerkannt.

⁸³ Der durch die geltende Verfassung festgelegten Pflicht (Art. 122 Cost), durch Gesetz der Republik das Wahlsystem für alle Regionen mit Normalstatut festzulegen, wurde zuletzt 1995 durch das Gesetz Nr. 54 vom 23. Februar nachgekommen.

⁸⁴ Nach Zeller/Brugger sollen dem Bund lediglich in folgenden Bereichen die Verwaltungsaufgaben zustehen: Justiz, öffentliche Sicherheit von Bundesinteresse, Verteidigung, Bundesfinanzen und -abgaben, öffentliche Dienstleistungen des Bundes.

Ausprägung in den meisten Reformvorschlägen wiederfinden läßt. So soll einerseits der staatliche Einfluß in den Regionen zurückgedrängt werden andererseits auch der Grad der Legitimation des Handelns regionaler Organe erhöht werden. Gerade die letztgenannte Zielvorstellung wird in anderen Konzepten, selbst wenn sie den Regionalstatuten keinen Verfassungsrang einräumen, zu verwirklichen versucht, in dem sie eine stärkere Beteiligung der Bürger auf regionaler Ebene an der Bildung der Statute vorsehen. So sehen die Entwürfe des lombardischen Regionalrates von 1993 (Konzept III) und von Francesco Speroni (Konzept VII) jeweils vor, daß sich jede Region mit Mehrheitsbeschluß ein Statut gibt, das anschließend durch ein regionales Referendum bestätigt werden muß. Auch in diesen Fällen weisen die Entwürfe dem regionalen Gesetzgeber die Kompetenz für regionale Wahlrechtsgesetzgebung zu und stellen auch jeder Region die Entscheidung für eine bestimmte Regierungsform frei. Ähnliche Regelungen sehen die beiden Entwürfe der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1997 (Konzepte XII und XIII) vor. Im Zuge deren Beratungen hat die Frage nach größtmöglicher Autonomie für die Regionen eine besondere Rolle gespielt. Man konnte sich aber nicht auf die Einführung des Prinzips der Verfassungshoheit auf regionaler Ebene durchringen. Von seiten des Hauptreferenten in dieser Frage, Francesco D'Onofrio, ist daher anfänglich der Vorschlag gemacht worden, die Statute aller Regionen, nach Verabschiedung durch die Regionalräte, durch Verfassungsgesetz, aufzuwerten, was bislang nur für die Regionen mit Spezialstatut der Fall gewesen ist.⁸⁵ Wie sehr man in der Kommission in diesem Punkt mit sich gerungen hat, zeigt der Umstand, daß man dieses sich am katalanischen Vorbild orientierende Modell im Entwurf vom 30. Juni 1997 zunächst zugunsten einer modifizierten Lösung aufgegeben hat. Zwar sollten die Statute der Regionen mit Normalstatut nicht mehr in den Rang von Verfassungsgesetzen erhoben werden, doch wäre ihre Genehmigung künftig von Referenden auf regionaler Ebene abhängig gewesen, die ein Zweidrittelquorum erreichen hätten müssen. Nach den Bestimmungen des Reformentwurfs vom 4. November 1997 hätten allerdings wieder alle Regionalstatute in Spezialstatute umgewandelt werden können. Den Regionen wäre es ansonsten überlassen geblieben, ihre Statute frei nach Inhalt und Form zu gestalten, also auch die regionale Regierungsform zu bestimmen.

Entscheidend für eine Bewertung der einzelnen Konzepte ist aber, daß in Abkehr von den Vorgaben der geltenden Verfassung auf die Billigung der regionalen Statute (der Regionen mit Normalstatut) durch den staatlichen Gesetzgeber verzichtet wird⁸⁶ oder ein entsprechendes staatliches Gesetz nur

⁸⁵ Commissione parlamentare, documenti esaminati, 1997, S. 4.

⁸⁶ Eine Sondervariante weist in dieser Hinsicht der 1993 von der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission gemachte Vorschlag nur auf den ersten Blick auf, wonach sich die Regionalstatute in Einklang mit der Verfassung befinden müssen. Die Überprüfung der

formaler Natur sein soll. Die Regionen sollen künftig im Rahmen der Erarbeitung ihrer Statute und der Festlegung der eigenen Organisationsstrukturen **nur** noch an die Beachtung bestimmter Grundprinzipien gebunden sein. So das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, der Subsidiarität, der staatsbürgerlichen Rechte (Zeller/Brugger), der Festlegung eines Wahlverfahrens, der Wahrung der Rechte der Mitglieder der Regionalräte (Emilia Romagna, Konzept VIII), der Ausübung plebiszitärer Willensbildung auf regionaler Ebene (Speroni, Konzept VII/ Lombardei, Konzept II) oder der demokratischen Grundsätze, der Repräsentativität und der Regierungsstabilität (Dritte bikamerale Reformkommission vom 04.11.97).

4.2 Eine Kammer der Regionen im Spiegel der Kompetenzaufteilung zwischen Staat und Regionen

In der Auseinandersetzung um ein föderales Italien hat in den letzten Jahren die Frage nach einer Kammer der Regionen eine zentrale Rolle eingenommen. Das Problem der institutionellen Beteiligung an der zentralstaatlichen Gesetzgebung knüpft dabei unmittelbar an die Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen in legislativer Hinsicht bzw. des Verwaltungsvollzuges zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen an.

4.2.1 Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen im legislativen Bereich

Die mögliche Einrichtung einer Kammer der Regionen, beziehungsweise die Umwandlung des Senates in eine solche Kammer ist nicht nur unter den Aspekten einer stärkeren Beteiligung der Regionen am staatlichen Gesetzgebungsprozeß und der damit einhergehenden Durchbrechung zentralistischer Entscheidungsverfahren zu bewerten. Die Einrichtung einer Kammer der Regionen zielt überdies auf eine deutliche Modifikation des durch die derzeitige Verfassungsordnung normierten Prinzips eines reinen Zweikammersystems („bicameralismo perfetto“) ab, wie es von den Verfassungsvätern konzipiert wurde. Dabei stand man nach dem Ende des Faschismus einerseits vor der Notwendigkeit, zukünftig ein Höchstmaß an Pluralismus zu garantieren und andererseits die staatliche Einheit zu bewahren.⁸⁷ Diesem Zwiespalt glaubte man zum einen durch die Doppelung der Parlamentsstrukturen (Abgeordnetenkommission und Senat) begegnen zu können, das heißt durch Doppelung des territoria-

Verfassungskonformität dergestalt beschlossener Regionalstatute obläge nämlich der Verfassungsgerichtsbarkeit und nicht mehr nur dem einfachen Gesetzgeber.

⁸⁷ Gefahr für die Einheit bestand in der Nachkriegszeit vor allem durch die manifesten Sezessionsbestrebungen in Sizilien und auch im Alto Adige (Süd-Tirol).

len Prinzips als Ausdruck demokratischer Pluralität.⁸⁸ Mit dieser Bewertung ging die Vorstellung einher, so einerseits zusätzliche legitimationsstiftende Effekte zu erzielen und andererseits eine technisch-prozedurale Verbesserung der Qualität parlamentarischer Entscheidungen zu bewirken. Speziell hoffte man durch die Notwendigkeit, alle Gesetze von der Zustimmung beider Kammern abhängig zu machen, ein hohes Maß an Genauigkeit und Reflexion im Gesetzgebungsprozeß zu bewirken. Die Existenz zweier gleichberechtigter Kammern sollte, so die Grundidee, es ermöglichen, in erhöhtem Maß Sachverstand zu mobilisieren.⁸⁹ In der Praxis hat das aber zu teilweise erheblichen Verzögerungen im geltenden Gesetzgebungsverfahren geführt, da ein Gesetz, das in einer Kammer verabschiedet wurde, so lange zwischen beiden Kammern wechselt, bis beide sich über einen gleichlautenden Text geeinigt haben.

Parallel zu diesen Überlegungen sollte zum anderen der angestrebte Prozeß der Dezentralisierung gewissermaßen als Gegenprinzip zum zentralistisch regierenden faschistischen Regime verstanden werden. Man übersah jedoch, daß sich nach Einführung der Regionen allmählich die Frage nach ihrer Rolle als konstitutives Element der parlamentarischen Strukturen stellen mußte.⁹⁰ Dies galt vor allem deshalb, weil den Regionen institutionell keine Teilhabe an der zentralstaatlichen Gesetzgebung beschieden war, sieht man einmal vom später sehr selten in Anspruch genommenen Recht der Regionalräte, dem Parlament Gesetzesinitiativen zu unterbreiten (Art. 121 Cost.)⁹¹, und dem sekundären Gesetzgebungsrecht der Regionen (mit Normalstatut) ab, das von der staatlichen Grundsatzgesetzgebung konditioniert wird.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb insbesondere die Vorschläge für eine Reform des italienischen Senates regelmäßig das Zusammenspiel im Gesetzgebungsprozeß mit der Abgeordnetenkommission zum Gegenstand haben. Daneben wird meist die Zusammensetzung des Senats beziehungsweise die Ernennung seiner Mitglieder thematisiert, womit gleichzeitig die Frage nach der mittel- bzw. unmittelbaren Legitimationsbasis der zweiten Kammer des Parlaments berührt ist.

Im überwiegenden Teil der Vorschläge ist darüber hinaus eine Umkehrung der Logik in der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen enthalten. Die Kompetenzvermutung geht also zugunsten der Regionen. Die legislativen und exekutiven Kompetenzen des Staates werden explizit aufgeführt. Von dieser Logik weichen die Vorstellungen der Agnelli-Stiftung von 1994 allerdings ab (Konzept IV). Sie benennt die exklusiven Gesetzgebungsbefugnisse des Staates

⁸⁸ Allegretti, Camera territoriale, 1996, S. 2.

⁸⁹ Martines, Diritto costituzionale, 1994, S. 264.

⁹⁰ Allegretti, Camera territoriale, 1996, S. 2.

⁹¹ Martines, Diritto Costituzionale, 1994, S. 332/333.

und der Regionen. Jeweils für ihren Bereich sind die Abgeordnetenkommission beziehungsweise die Regionalparlamente dafür zuständig, in den genannten Materien Gesetze zu erlassen. In allen anderen Bereichen werden sogenannte „staatliche organische Gesetze“ von der Abgeordnetenkommission und dem Senat gemeinsam verabschiedet. Diese enthalten lediglich bestimmte Grundsätze, die den regionalen Gesetzgeber anschließend in der Folgegesetzgebung binden und keine unmittelbare Wirkung auf den Bürger haben dürfen. Die Vorstellung von den organischen Gesetzen des Staates kann als Versuch der Entschärfung der bisherigen Praxis staatlicher Grundsatzgesetzgebung nach Art. 118 Cost. gewertet werden. In der Vergangenheit ist diese häufig mit umfangreichen staatlichen Detailregelungen behaftet gewesen, die den regionalen Gesetzgeber anschließend im Rahmen seines Sekundärgesetzgebungsrechts beschnitten hat. Das Rechtsinstrument der organischen Gesetze findet sich übrigens auch in den Vorschlägen der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1993/94 (Konzept III) und in einem Entwurf der Lombardei vom Vorjahr (Konzept II) wieder. Im ersten Fall hat man jedoch auf die Umwandlung des Senates in eine Kammer der Regionen verzichtet. Der bikamerale Entwurf von 1993 sieht in Fällen staatlicher organischer Gesetzgebung lediglich eine Anhörung der Regionen vor. Auffallend sind die Parallelen in dieser Sachfrage zu den Beschlüssen der letzten, der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission vom 30. Juni 1997. In Art. 97-neu in Verbindung mit Art. 113-neu des Entwurfes für den zweiten Teil der Verfassung hat man die Schaffung einer Kommission für die territorialen Autonomien („Commissione delle Autonomie territoriali“) als einer Art Beirat des Senates festgelegt. Auch in diesem Fall verzichtet man offenkundig auf die Umwandlung des Senates in eine Kammer der Regionen im Sinne einer Vertretung von Gebietskörperschaften. Die Regionen gewinnen über diesen Vorschlag dennoch erheblich an Einfluß. Gesetzesentwürfe in den Bereichen Bilanzen, Rechnungslegung, öffentliche Finanzen, Steuern, Transfers und Finanzausgleich, die dem Senat von der Abgeordnetenkommission vorgelegt werden, bedürfen der Zustimmung dieser Kommission. Betroffen hiervon sind vor allem die Passagen, die die Regionen und die übrigen Gebietskörperschaften direkt betreffen.⁹² Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß der Senat anschließend durch einen mit absoluter Mehrheit der Stimmen getroffenen Beschluß das Votum der Kommission für die territorialen Autonomien wieder abändern kann. In der Fassung vom 4. November 1997 (Konzept XIII) ist die dritte bikamerale Verfassungsreformkommission davon insofern wieder abgewichen, als der Senat in seiner „Außerordentlichen Sitzung“ (= „Sessione specializzata“) für bestimmte Materien um die von den

⁹² Gleiches gilt für Entwürfe, die die Kompetenzordnung, die Festlegung von Mindeststandards im sozialen Bereich und die Wahrnehmung herausragender nationaler Interessen auf dem Gebiet regionaler Kompetenzen betreffen.

Räten gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften erweitert wird, die dann an der ordentlichen Lesung eines Gesetzentwurfs beteiligt sind. Bis auf Fragen des Haushalts, der Finanzen, der Finanzautonomie der substaatlichen Gebietskörperschaften und der Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften (z. B. Wahlrecht) haben auch diese Beteiligungsrechte letztlich lediglich aufschiebende Wirkung, da sich die Abgeordnetenkommission abschließend über die Beschlüsse des Senats in „außerordentlicher Sitzung“ hinwegsetzen kann.

Den Weg regionaler Repräsentanz durch eine Kammer der Regionen auf nationaler Ebene beschreiten dagegen die Vorschläge der Agnelli Stiftung von 1994 (Konzept IV), Enrico Speronis von 1994 (Konzept VII), der Emilia Romagna von 1995 (Konzept VIII), Karl Zellers und Siegfried Bruggers von 1996 (Konzept IX) und schließlich der Konferenz der Regionalpräsidenten ebenfalls von 1996. In den meisten Fällen dominiert hier das deutsche Vorbild. In die Regionalkammer sollen Mitglieder der Regionalregierungen entsandt werden. Jede Region gibt nach diesem Modell die ihr zur Verfügung stehenden Stimmen einheitlich ab, die Regionen sollen nach dieser Vorstellung also nicht über Sitze verfügen. Andere Varianten, wie der sogenannte „Senato delle autonomie“, der sich nach dem Vorbild des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union oder nach dem französischen Vorbild aus Vertretern der Regionen, Provinzen und Kommunen zusammensetzen soll, werden häufig abgelehnt, da so auf Verfassungsebene eine Gleichrangigkeit dieser Gebietskörperschaftstypen angenommen werde.⁹³ Gleichwohl hat der Vorschlag der unter der Leitung des Ministers für die Verfassungsreform Francesco Speroni (Regierung Berlusconi) agierenden Verfassungsreformkommission von 1994 (Konzept, VII) die Einrichtung eines solchen „Senato delle Autonomie“ als Alternative zu einer Bundesratslösung nach deutschem Vorbild zumindest erwogen.⁹⁴ Nach dem Vorbild des österreichischen Bundesrates werden auch vereinzelt Organisationsmodelle vertreten, die zumindest teilweise eine Wahl der Mitglieder der Kammer der Regionen durch die Parlamente der Regionen, die Regionalräte, fordern.⁹⁵ So sehen Zeller/Brugger und der lombardische Entwurf von 1993 in

⁹³ Vgl. Bin, *Proposta federale*, 1995, S. 427 ff.; Allegretti, *Camera territoriale*, 1996, S. 12 oder *Conferenza dei presidenti*, Stellungnahme, 22.11.96, S. 1/2.

⁹⁴ Im Sinne einer korrekten Klassifizierung sei an dieser Stelle allerdings darauf hingewiesen, daß nach italienischem Verfassungsverständnis beide Kammern als Teile eines Parlaments einzustufen sind. Dagegen stellen nach deutschem Verfassungsverständnis Bundestag und Bundesrat zwei eigenständige Verfassungsorgane dar. Der Bundestag ist also monokameral.

⁹⁵ In den Beratungen der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1993/94 ist auch das Modell diskutiert worden, die Mitglieder des Senates jeweils zur Hälfte einerseits durch unmittelbare und allgemeine Wahlen zu bestimmen und andererseits die Regionalpräsidenten sowie einige durch die Regionalräte zu bestimmende Regionalvertreter zu entsenden (Vgl. *Commissione parlamentare, Progetto di legge costituzionale*, 1994, S. 5).

ihren Vorschlägen von 1996 zwar die Entsendung der Regionalpräsidenten in den Senat vor, ergänzen diese aber durch regionale Vertreter, die von den Regionalräten/-parlamenten bestimmt werden. Offensichtlich in der Absicht, das im österreichischen Fall durch politische und vor allem parteipolitische Erwägungen bestimmte Abstimmungsverhalten der Bundesratsmitglieder zu korrigieren⁹⁶, sollen die einer Region entstammenden Senatoren ihre Stimme einheitlich abgeben.

Unter den bislang behandelten Modellen weichen vor allem zwei Vorschläge deutlich von den anderen ab. Es handelt sich dabei um das 1994 vorgestellte Verfassungsreformmodell der Lega Nord (Konzept V) und den am direktorialen Herrschaftsprinzip orientierten Entwurf Gianfranco Miglios „Modello di Costituzione Federale per l'Italia“ (Konzept VI).

Der Lega Nord-Entwurf konzipiert die Kammer der Regionen, hier „Assemblea degli Stati e delle Regioni“, als Versammlung der Staaten und der Regionen. Der Hintergrund für diese sonderbare Konstruktion ist der Umstand, daß die Lega 1994 die Einführung einer zusätzlichen gebietskörperschaftlichen Ebene, die der Gliedstaaten, vorgeschlagen hat. Sie sollen über Verfassungshoheit und eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen. In der Versammlung der Staaten und der Regionen verfügen diese über ein unterschiedliches Stimmgewicht.⁹⁷ Jeder Gliedstaat umfaßt nach diesem Konzept mehrere Regionen. Als Kriterium für die Bildung der Gliedstaaten dient die Ausgeglichenheit der repräsentierten Bevölkerung pro Gliedstaat im Verhältnis zu den anderen Gliedstaaten.⁹⁸

Wie schon in meinen Ausführungen in Kapitel 3 ersichtlich, weicht das ebenfalls 1994 vorgestellte direktoriale Modell Gianfranco Miglios von allen anderen Vorschlägen am weitesten ab. Tatsächlich sieht es eine Kammer der Regionen im herkömmlichen Sinne nicht vor. Die Bundesversammlung ist als Versammlung von 346 Abgeordneten konzipiert, die zugleich Mitglieder der kantonalen Versammlungen sind. Damit weist die Bundesversammlung keinen dauerhaften Tagungsrhythmus auf. Als unmittelbar gewählte Territorialkammer wird ein Senat mit 200 Mitgliedern eingerichtet. Ihre legislativen Kompetenzen sind auf einige wenige Kernmaterien beschränkt.⁹⁹ Sind in anderen Modellen die Regionalpräsidenten vielfach in der zweiten Kammer des Parlaments ver-

⁹⁶ Vgl. Bin, *Proposta federale*, 1995, S. 429.

⁹⁷ Pro Staat 5 Stimmen und pro Region mindestens 2 Stimmen.

⁹⁸ Vgl. Sodini, *Ipotesi*, 1996, S. 56.

⁹⁹ Bis auf die Zentralbereiche Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Höheres Justizwesen, Münze und Kreditwesen, Wirtschafts- und Stabilisierungsmaßnahmen stehen alle anderen Materien der regionalen Legislative zu. Der Bund kann darüber hinaus lediglich Koordinierungsmaßnahmen erlassen.

treten, siedelt Miglio die Regionalpräsidenten in den Direktorien der Kantone an, also als Mitglieder der Kantonalregierungen.

Von ebensolcher Bedeutung, in Zusammenhang mit der Bildung einer Repräsentations- und Beteiligungskörperschaft der Regionen durch Abwandlung des derzeitigen Senatsmodells, ist die Frage, in welcher Weise eine als Vertretungskörperschaft von Kollektivsubjekten (Regionen) konzipierte zweite Kammer an den Funktionen der unmittelbar gewählten 1. Kammer beteiligt werden kann. Dies betrifft nicht nur Fragen der Gesetzgebung d.h. des Gesetzgebungsverfahrens, sondern etwa auch das zentrale Thema der Regierungskontrolle durch das Parlament, beziehungsweise allgemeiner formuliert, die Abhängigkeitsverhältnisse der Regierung vom Parlament. In der Literatur wird durchgehend die Meinung vertreten, daß sich im Rahmen einer Lösung, etwa nach deutschem Vorbild, die Funktionen einer zweiten Kammer von denen der Abgeordnetenkammer unterscheiden müßten. Eine solche Kammer müsse sich nur mit den Entscheidungen befassen, die sich auf das Verhältnis Staat-Regionen zurückführen lassen. Dies beträfe Fragen der Gesetzgebung, allgemeine Angelegenheiten der Verwaltung oder auch die Regelung der finanziellen Beziehungen.¹⁰⁰

In diesem Sinne bedürfen die Regierungen nach der großen Mehrheit der in dieser Untersuchung behandelten Konzepte lediglich des Vertrauens der Abgeordnetenkammer. Eine Besonderheit stellen in diesem Zusammenhang die beiden Entwürfe der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1997 dar. Gleichwohl sie die Einrichtung einer echten Staatenkammer nicht vorsehen, ist die Regierung lediglich vom Vertrauen der 1. Kammer abhängig. Als Ausgleich übt der Senat die parlamentarischen Ernennungsrechte für den Obersten Richter und das Verfassungsgericht alleine aus.

Im Gesetzgebungsverfahren wird versucht, die bislang geltende Parallelität beider Kammern zu durchbrechen. Diese wird von den im Rahmen dieser Untersuchung vorgestellten Verfassungsreformvorschlägen nur für einen Kernbereich von Materien aufrechterhalten, die von besonderer Bedeutung für das Gemeinwesen sind. Nur in diesen Bereichen müssen in Zukunft Gesetzesentwürfe von beiden Kammern verabschiedet werden. Die einzelnen Vorschläge weichen aber in der Frage erheblich voneinander ab, welche Materien weiterhin von der Zustimmung beider Kammern abhängig sein sollen. Dominant sind in den unterschiedlichen Konzeptionen im wesentlichen folgende zwei Modellvorstellungen. Es handelt sich zum einen um den an anderer Stelle bereits angesprochenen Bereich staatlicher organischer Gesetzgebung und zum anderen um

¹⁰⁰ Vgl. Bin, *Proposta federale*, 1995, S. 427/428; Allegretti, *Camera territoriale*, 1996, S. 8 ff.; Consiglio nazionale delle ricerche, *Nuovo regionalismo*, 1994, S. 32 ff.; Silani, *Quale federalismo*, S. 4 ff.

eine Unterscheidung nach zustimmungspflichtigen beziehungsweise nicht-zustimmungspflichtigen Materien, die sich am deutschen Vorbild orientieren. In beiden Fällen ist die Zustimmung der Regionalkammer zu Gesetzgebungsvorhaben des Zentralstaates erforderlich. Im ersten Fall verpflichten organische Gesetze den regionalen Gesetzgeber bei der Folgegesetzgebung zur Beachtung bestimmter allgemeiner Grundsätze. Dagegen unterliegen mit zustimmungspflichtigen Gesetzen, wie sie etwa durch den Verfassungsentwurf der Konferenz der Regionalpräsidenten (Konzept XI) thematisiert werden, ganze Gesetzgebungsbereiche der Zustimmung durch die zweite Kammer im Parlament. Die Orientierung an deutschen Föderalismusvorstellungen, wie sie in den meisten Verfassungsreformkonzepten bis zum Beginn der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission hinsichtlich dieser Frage zum Tragen kommt, tritt damit erneut zutage. Die Bereiche der Zustimmungspflichtigkeit werden sowohl im Falle der organischen Gesetzgebung als auch im Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung des Bundes bzw. des Zentralstaates spezifiziert. Vielfach sehen die nach der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1993/94 vorgestellten Reformkonzepte eine Differenzierung im Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens vor, die dieser Unterscheidung nach zustimmungs- bzw. nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen Rechnung trägt. Als Beispiel für eine Differenzierung des Gesetzgebungsverfahrens anhand zustimmungs- bzw. nicht-zustimmungspflichtiger Materien seien die Regelungen des Entwurfs der Konferenz der Regionalpräsidenten angeführt. Für den Fall, daß keine Zustimmungspflicht durch die Kammer der Regionen („Föderaler Senat“) vorliegt, werden Gesetzesentwürfe in der Abgeordnetenversammlung eingebracht und dem Senat zugeleitet. Dieser verfaßt eine Stellungnahme, die der Abgeordnetenversammlung zugeleitet wird. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen („Leggi nazionali“) besteht das Gebot, einen Entwurf zuerst dem Senat zur Verabschiedung vorzulegen und anschließend der Abgeordnetenversammlung zu übermitteln. Lediglich im Falle der Zustimmungspflichtigkeit bestimmter Materien greifen die Regionalpräsidenten mit ihren Vorstellungen also auf das bereits in der geltenden Verfassung enthaltene „Navetta“-Prinzip zurück: Ein Gesetzesentwurf muß solange zwischen beiden Kammern des Parlaments pendeln, bis ein gleichlautender Gesetzestext vorliegt.

Die Umgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen hat in allen untersuchten Reformkonzepten einen zentralen Stellenwert. Die geltende Verfassung führt die Bereiche enumerativ auf, die für die Regionen mit Normalstatut in die Zuständigkeit des regionalen Gesetzgebers fallen. Durch das Prinzip der „*legislazione concorrentiale*“, der umfangreichen staatlichen Eingriffsrechte in den Zuständigkeitsbereich des regionalen Gesetzgebers und auch der mangelnden Finanzautonomie der Regionen werden, wie in Kapitel 2 bereits erläutert wurde, die Regionen in ihren legislativen Rechten merklich

eingeschränkt. Konsequenterweise sehen alle Vorschläge eine Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten der Regionen vor. Nur die Bereiche staatlicher beziehungsweise bundesstaatlicher Gesetzgebung sollen künftig in der Verfassung aufgelistet sein. Die Regionen gewinnen so an legislativer Autonomie. Dies wird dadurch noch verstärkt, daß die Regionen in etlichen Bereichen über ihre Vertretung in einer Regionalkammer an der Gesetzgebung des Zentralstaates beziehungsweise des Bundes mitwirken sollen. Materiell ist aber festzustellen, daß der überwiegende Teil der Verfassungsreformentwürfe einen Kernbereich staatlicher Kompetenzen beibehält, die nicht auf die Regionen übertragen werden sollen. Dazu zählen in der Regel alle Fragen der Verteidigungspolitik, das Waffenrecht, das Münz- und Kreditwesen, große Teile der Steuer- und Abgabepolitik, das überregionale Transportwesen, der Schutz von Kulturgütern von nationalem Rang, überregionale Infrastrukturmaßnahmen, die Außenpolitik, Post und Telekommunikation, soziale Mindeststandards, Fragen des Außenhandels, und nahezu ausnahmslos der Schutz der inneren Sicherheit sowie die das Gerichtswesen betreffenden Fragen.¹⁰¹ Lediglich in einigen wenigen Fällen wird den Regionen in den beiden letzten Bereichen Handlungsspielraum eingeräumt. So sehen der Entwurf der Emilia Romagna und der Konferenz der Regionalpräsidenten die Schaffung regionaler Verwaltungsgerichte vor. Ebenfalls in die regionale Regelungsbefugnis fällt hier die Einrichtung von Oberverwaltungsgerichtshöfen. Der Bund soll lediglich für den Bundesverwaltungsgerichtshof zuständig sein.

In föderativen Systemen spielen darüber hinaus gerade die Verfassungsgerichte eine besondere Rolle. Ihnen kommt eine Konfliktschlichtungsfunktion zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu. Hier soll den Regionen ein verstärktes Mitwirkungsrecht eingeräumt werden. Ein Teil der Verfassungsrichter soll den einzelnen Verfassungsreformkonzepten zufolge künftig durch die Regionalkammer beziehungsweise durch die Regionen selbst ernannt werden (Konzepte III, VII, VIII, IX, XI, und XII). Dagegen sieht nur der Entwurf der Lega Nord von 1994 auch die Einrichtung von Verfassungsgerichtshöfen auf gliedstaatlicher Ebene vor.

Doch zurück zur Frage der Abgrenzung der regionalen von den staatlichen Kompetenzen im legislativen Bereich. Hier beinhalten einzig die Reformvorstellungen der Agnelli-Stiftung vom November 1994 einen dualen Kompetenzkatalog, der jeweils die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der staat-

¹⁰¹ Einen vergleichbaren Weg schlägt selbst der Entwurf der dritten bikameralen Verfassungsreform vor. Wenngleich das in der Verfassung gültige Prinzip, wonach taxativ die regionalen Gesetzgebungskompetenzen werden, umgekehrt wird, behält der Entwurf 31 Materien dem staatlichen Gesetzgeber vor {Sole 199 (22.07.97)} „Decentramento Sfida aperta sulla bilancia dei poteri“, S. 27}.

lichen und der regionalen Ebene auflistet. In allen anderen Materien geht das Agnelli-Konzept vom Grundsatz der organischen Gesetzgebung aus.¹⁰² Damit hat die Agnelli-Stiftung ein Konzept aufgegriffen, das beispielsweise bereits in den Verfassungsreformentwürfen der Lombardei und der zweiten bikameralen Kommission von 1993/1994 thematisiert wurde. Letztmalig hat 1995 die Emilia-Romagna auf den Grundsatz der organischen Gesetzgebung rekurriert. In all diesen Fällen sind organische Gesetze von der Zustimmung der zweiten Parlamentskammer abhängig, was, sofern eine solche als Regionalkammer konzipiert ist, den Regionen ein konkretes Mitgestaltungsrecht an der staatlichen Gesetzgebungstätigkeit einräumt. Jüngere Reformkonzepte thematisieren den Grundsatz organischer Gesetzgebung jedoch nicht mehr. Zur Abgrenzung der Kompetenzbereiche zwischen Staat und Regionen im legislativen Bereich wird im Kern nur noch zwischen zustimmungspflichtigen Bundesmaterien, nicht-zustimmungspflichtigen Bundesmaterien und solchen Materien unterschieden, die voll der regionalen Legislative unterliegen.¹⁰³

Tendenziell lassen sich dabei im wesentlichen zwei Grundkonzepte erkennen. So betont ein Teil der Konzepte vor allem eine verstärkte Beteiligung der Regionen/Gliedstaaten an den Aktivitäten vor allem legislativer Art des Zentralstaates/Bundes über die Kammer der Regionen. Ein anderer Teil setzt seinen Schwerpunkt auf die Stärkung der eigentlichen autonomen regionalen Kompetenzen.¹⁰⁴

¹⁰² Organische Gesetze verpflichten den regionalen Gesetzgeber bei der Folgegesetzgebung zur Beachtung bestimmter allgemeiner Grundsätze. Das Prinzip des ausschließlichen Gesetzgebungsrechtes der Regionen wird so geschwächt.

¹⁰³ Etwa in den Reformkonzepten Zeller/Bruggers bzw. der Konferenz der Regionalpräsidenten. Sie weisen mit Abstand die größte Ähnlichkeit zum deutschen Modell auf, das nach zustimmungspflichtigen bzw. nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen differenziert. Nur Zeller/Brugger führen zusätzlich die Kategorien der zustimmungspflichtigen Rahmengesetzgebung und der Gemeinschaftsaufgaben ein. In beiden Fällen fehlt aber ein Vermittlungsausschuß, wie aus dem Grundgesetz bekannt, der für das korrekte Funktionieren des dialektischen Verhältnisses zwischen den Legislativorganen in Deutschland (Bundestag und Bundesrat) notwendig ist (Palermo, Francesco: Reformvorschläge und Wesen des Senats der Regionen; in: Ortino/Perthaler, Verfassungsreform in Richtung Föderalismus, 1997, S. 196).

¹⁰⁴ So akzentuiert beispielsweise einerseits das Emilia-Romagna-Konzept von 1995 die sehr umfangreichen ausschließlichen Legislativrechte des Staates, die im Vollzug allerdings nach dem Subsidiaritätsprinzip auch an die Regionalverwaltung delegiert werden können. Gleichzeitig werden von den Verfassern des Emilia-Konzepts die zunächst der Legislative der Regionen nach dem Prinzip der Residualvermutung vorbehaltenen Materien unter den Vorbehalt staatlicher organischer Gesetze gestellt, an deren Verabschiedung die Regionen über die Kammer der Regionen verpflichtend beteiligt werden. Andererseits stellt etwa der Speroni-Vorschlag einen relativ überschaubaren Katalog von Materien ausschließlicher staatlicher Gesetzgebung auf. Zwar ist in diesen Materien die

Der Vorschlag der Lega Nord von 1994 (Konzept V) ist deshalb von Interesse, da er umfangreiche Kompetenzbestände auf Bundesebene beläßt, also keineswegs die Rechte der Regionen bzw. Gliedstaaten gegenüber dem von der Lega heftig bekämpften Zentrum mit Nachdruck stärkt.¹⁰⁵ Nur in zentralen Materien¹⁰⁶, die für den Erhalt der staatlichen Einheit, der Rechtseinheit, landesweit funktionierender Infrastrukturen, die Wahrung der Freiheitsrechte und das Funktionieren der Verfassungsorgane als notwendig erachtet werden, ist den Gliedstaaten und den Regionen der Föderation möglich, über die Zustimmungspflicht durch die „Versammlung der Gliedstaaten und der Regionen“ an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Bei Verfassungsänderungen ist die Zustimmung der territorialen Kammer im Rahmen eines besonderen Verfahrens ebenfalls notwendig.¹⁰⁷ In allen anderen Materien, die unter die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes fallen, ist nur die Zustimmung der Bundesversammlung entscheidend.

4.2.2 Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen im administrativen Bereich

Im administrativen Bereich war das Verhältnis zwischen Staat und Regionen bislang durch den Grundsatz der Parallelität zwischen Legislativ- und Vollzugskompetenz geprägt. Danach reicht die Verwaltungskompetenz des Staates einschließlich seiner dezentralisierten Verwaltungsstrukturen so weit, wie die ihm zustehende Gesetzgebungskompetenz. Wenngleich für die kommunale

Rolle des Senats konsultativ, doch ist beispielsweise für zentrale Bereiche, wie die Wahlgesetzgebung, Verfassungsänderungen, die Gesetzgebung zur Organisation und dem Funktionieren der Verfassungsorgane, die Ratifikation internationaler Verträge, der Erlass gesetzlicher Maßnahmen zur Wahrung und Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts oder die Gewährung finanzieller Sonder- und Hilfsleistungen zugunsten der Regionen, die Zustimmung des Bundessenates erforderlich. Alle anderen Materien sind der ausschließlichen Gesetzgebung der Regionen übertragen.

¹⁰⁵ Sodini, Ipotesi, S. 57.

¹⁰⁶ Äußere Angelegenheiten / Verteidigungspolitik / Öffentliche Sicherheit / Organisationsstrukturen des Bundes / Luft- und Seerecht / Post, Telefondienste, Fernmeldewesen / Strafrechtsgesetzgebung, Ordnung des höheren Justizwesens / Münze / Ordnung und Funktionieren der Verfassungsorgane / Maßnahmen zur Freiheitsbeschränkung / Schutz der Sprachminderheiten.

¹⁰⁷ Lega Nord, Riforma della Costituzione, 1994, S. 25/26: Kern des Verfahrens zur Verfassungsänderung ist die schon in der geltenden Verfassung verankerte Regelung, wonach Verfassungsänderungen von beiden Kammern in jeweils zwei Abstimmungen, zwischen denen mindestens drei Monate Zeit liegen müssen, beschlossen werden. Gesetze zur Verfassungsänderung müssen darüber hinaus, wenn von einem Fünftel der Mitglieder der Bundesversammlung, drei Regionalräten oder mindestens 500.000 Wählern verlangt, einem Referendum unterzogen werden.

Ebene durch die l.n. 142/90 schon vorgesehen, kann das Prinzip der Subsidiarität, das als Richtschnur für eine sach- und bürgernahe Problemlösung im Verwaltungsvollzug dienen könnte, so nicht zum Tragen kommen. Eine Durchbrechung erfuh der Grundsatz der Parallelität von Legislativ- und Vollzugskompetenzen allerdings schon bislang durch die Verpflichtung für die Regionen nach Art. 118, die Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben durch Übertragung auf die Provinzen, die Gemeinden oder andere lokale Körperschaften zu gewährleisten. Vom regionalen Vollzug sind solche Aufgaben ausgenommen, die ausschließlich von örtlichem Interesse sind. Hierzu können sowohl der Zentralstaat als auch der regionale Gesetzgeber den lokalen Gebietskörperschaften entsprechende Aufgaben zuweisen. Die Übertragung weiterer Verwaltungsaufgaben auf die Regionen durch den Staat ist ebenfalls zulässig.¹⁰⁸

In der Praxis bietet sich dem Beobachter also keinesfalls ein klares Bild. Reformbedarf ergibt sich aber zudem aus der Notwendigkeit, bei einer Neuregelung der Kompetenzverteilung im legislativen Bereich, auch die Vollzugsregelungen entsprechend anzupassen. Den Regionen erwächst mit Ausweitung ihrer legislativen Kompetenzen potentiell auch ein erhöhtes Gewicht im administrativen Bereich, gleichzeitig vermindert sich die staatliche Präsenz in der öffentlichen Verwaltung. Auf die Spitze getrieben, stellt sich so das Problem, ob einer Umkehrung der Kompetenzvermutung im legislativen Bereich eine vergleichbare Entwicklung im administrativen Bereich folgen soll. Außerdem ist zu klären, wie sich Kompetenzverschiebungen zwischen staatlicher und regionaler Ebene auf die Ebene der Provinzen und anderer lokaler Gebietskörperschaften auswirken. Die Gefahr der Verlagerung zentralistischer Tendenzen auf das Verhältnis zwischen den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften ist ebensowenig von der Hand zu weisen, wie die bloße Verlagerung staatlicher Zuständigkeiten auf substaatliche Gebietskörperschaften ohne tatsächliche Erhöhung ihrer Eigenständigkeit. Deshalb sind auch die Mechanismen zu untersuchen, die einer formell konzidierten Eigenständigkeit beziehungsweise Autonomie Substanz verleihen. Berührt sind davon Fragen der Finanzverfassung, das Ausmaß zentralstaatlicher Eingriffsrechte, sowie deren Begründungszusammenhang.

Zeller/Brugger (Konzept IX) formulieren bezüglich der Regelung der Kompetenzabgrenzung im administrativen Bereich die dem deutschen Modell (Art. 83 GG) am nächsten kommende Lösung. Sie sieht vor, daß auch für bundesgesetzlich geregelte Bereiche die Gesetze von den Regionen und Kommunen - die gebietskörperschaftliche Ebene der Provinzen ist in diesem Modell nicht mehr vorgesehen - als eigene Aufgaben vollzogen werden, sofern Verwaltungsaufgaben von der Verfassung nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind. Derar-

¹⁰⁸ Bartole, *Autonomie*, 1991, S. 177 ff.

tige Vorbehalte gelten für die Materien Justiz, Verteidigung, öffentliche Sicherheit im Bundesinteresse, Bundesfinanzen und -abgaben und die öffentlichen Dienstleistungen des Bundes. Kommt eine Region ihren durch die Verfassung oder durch andere Bundesgesetze auferlegten Pflichten gegenüber dem Bund nicht nach, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Senats der Regionen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um diese Region zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten (Bundeszwang). Mit dieser Bestimmung bauen Zeller/Brugger eine hohe Hürde für bundesstaatliche Eingriffe auf, zumal der Bundeszwang von der Zustimmung des Senates der Regionen abhängig ist. Hinzu kommt, daß die in den Vollzug von Bundesgesetzen einbezogenen Gemeinden dabei den Bestimmungen von Regionalgesetzen unterliegen. Die Regionen müssen sich in diesem Zusammenhang an dem Prinzip der Subsidiarität orientieren, das ebenfalls durch Regionalgesetze operationalisiert wird. In anderen Verfassungsreformkonzepten wird ebenfalls auf das Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen, doch wird dieses durch zentralstaatliche Gesetze beziehungsweise durch Bundesgesetze operationalisiert (Konzepte VII, VIII, XI), die der Zustimmung der Kammer der Regionen bedürfen. Einzelne Regionen können so überstimmt werden, was letztlich einen Eingriff in die jeweilige regionale Organisationshoheit bedeutet.

Eine interessante Parallele zu dem Konzept Zeller/Bruggers läßt sich im lombardischen Verfassungsreformkonzept von 1993 (Konzept II) finden, obwohl aus einer wesentlich früheren Phase der Föderalismusdiskussion stammend. Auch in den Materien, die ausschließlich dem staatlichen Gesetzgebungsrecht unterliegen, sind die Regionen für den Vollzug verantwortlich. Von dieser Regelung sind folgende Bereiche ausgenommen: Justiz, Verteidigung, Innere Sicherheit, Finanzen, öffentliche Dienstleistungen des Staates. Im Gegensatz zu Zeller/Brugger behält der lombardische Entwurf von 1993, der in die Beratungen der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1993/94 einfloß, jedoch die gebietskörperschaftliche Ebene der Provinzen bei.

Die Tendenz, im administrativen Bereich eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten substaatlicher gebietskörperschaftlicher Ebenen zu begründen, wird in den Vorschlägen der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission auf die Spitze getrieben. Hier hat man den seit Mitte 1996 in der Diskussion stehenden Weg der Verwaltungsdezentralisierung in ein konstitutionelles Korsett zu gießen versucht. So sieht der Reformentwurf in Art. 56 eine generelle Vollzugsvermutung zugunsten der Kommunen vor. Sollen diese Funktionen durch höhere Ebenen (Provinzen, Regionen oder Staat), etwa aus Gründen der überkommunalen Bedeutung wahrgenommen werden, muß dies durch den Gesetzgeber (Staat oder Regionen) im Gesetz so festgelegt werden. Die Vollzugsfunktionen sollen unabhängig von der legislativen Kompetenzvermutung nach den Prinzipien der Subsidiarität, unter Berücksichtigung der Grundsätze der

Homogenität und der Eignung der zur Verfügung stehenden Verwaltungsstrukturen, von der Ebene wahrgenommen werden, die dem Bürger am nächsten ist. Das gleiche Prinzip findet sich im bereits erwähnten Gesetz Nr. 59/97 in Art. 4 wieder. Das am 15. März 1997 in Kraft getretene Gesetz scheint in der Praxis sozusagen Teile der Verfassungsreform vorwegnehmen zu wollen. Danach ist die Regierung nach Inkrafttreten des Gesetzes beauftragt, gemäß Art. 1 bis zum 31. März 1998 die Funktionen zu ermitteln, die schon gemäß der Art. 5, 118, 128 der geltenden Verfassung an die Kommunen, die Provinzen und die Regionen übertragen werden sollen. Im gleichen Sinne sind die Funktionen zu bestimmen, die bei den staatlichen Ministerien oder anderen öffentlichen Körperschaften verbleiben sollen. Analog zu dieser Prozedur sind die Ministerialstrukturen und der Personalbestand festzulegen, die an die Kommunen, Provinzen und die Regionen übertragen werden. Zur gleichen Zeit soll eine Neuordnung und Straffung der staatlichen Ministerien einschließlich der Verwaltungsprozeduren eingeleitet werden. Nach dem Prinzip der Vollzugsvermutung zugunsten der Kommunen, Provinzen und Regionen, werden im Gesetz die Funktionen taxativ aufgelistet, die nicht an diese übertragen werden dürfen (Konzept X).¹⁰⁹ Tendenziell ist also in nahezu allen untersuchten Verfassungsreformkonzepten das Bestreben festzustellen, die Bereiche des staatlichen Verwaltungsvollzuges genau zu benennen. Staatlicher Verwaltungsvollzug ist damit als Ausnahme von der Regel des Vollzuges durch die anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu verstehen. Dies geschieht entweder dadurch, daß dem Bund beziehungsweise dem Zentralstaat ausschließlich der Vollzug der ihm legislativ zustehenden Kompetenzen obliegt, oder dadurch, daß in Einzelfällen die Übertragung weiterer Vollzugskompetenzen an die Regionen zulässig ist, wenn die Regionen über ihr Stimmrecht in der Regionalkammer dem zugestimmt haben (Konzept XI). Die Regionen tun dies als eigene Angelegenheit. In folgenden zustimmungspflichtigen Materien, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterstehen, ist der Vollzug durch die Regionen möglich: Außenhandel, Energieproduktion und -versorgung, Soziale Vorsorge, Rechtsordnung, Zivilrechtsgesetzgebung, Strafrechtsgesetzgebung, Zivil- und Strafprozeßordnung, technische Normen, Berufsordnung, Wissenschaftliche Forschung, Kulturgüter und Umwelt, große öffentliche Aufträge, Didaktik und Studententitel.

4.3 Zentralstaatliche Eingriffsrechte im föderalen Italien

Wie in Kapitel 2 beschrieben, verfügt der Zentralstaat bislang über sehr ausge dehnte Eingriffsrechte auf regionaler Ebene. Einen zentralen Ansatzpunkt der

¹⁰⁹ Vgl. Desideri/Meloni, *Autonomie*, 1998 oder Falcon, *Stato autonomista*, 1998.

Reformbemühungen stellen die Möglichkeiten auf staatlicher Seite dar, durch präventive Maßnahmen unmittelbar in die regionale Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit der Regionen einzugreifen. Im einzelnen thematisieren die verschiedenen Reformkonzepte zum einen die Befugnisse der Regierungskommissare, der von diesen geleiteten Kontrollkommissionen, die Möglichkeit, regionalen Rechnungshöfen die Rechtmäßigkeitskontrolle über Verwaltungsakte der Regionen zu übertragen und die bislang nach Art. 126 Cost. existierende Möglichkeit auf Seiten der Zentralregierung, unter bestimmten Voraussetzungen Regionalräte aufzulösen¹¹⁰. Es ist an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß die in den verschiedenen Reformkonzepten enthaltenen Anregungen jeweils vor dem Hintergrund der anderweitigen Änderungsvorschläge für das Verhältnis zwischen Staat, Regionen und anderen Gebietskörperschaften zu beurteilen sind.¹¹¹

Die weitestgehenden Änderungen hinsichtlich der zentralstaatlichen Eingriffsrechte ergeben sich aus den Konzepten Zeller/Bruggers, der Konferenz der Regionalpräsidenten und schließlich auch aus den aktuellen Vorschlägen der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission (Konzepte IX, XI und XII). Zeller/Brugger und der Entwurf der bikameralen Verfassungsreformkommission schlagen gar die Abschaffung der Institution der Regierungskommissare vor, wobei beiden Konzepten völlig unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Einführung föderativer Elemente zugrunde liegen. Zeller/Brugger thematisieren die Einführung eines föderativen Systems mit merklichen Anleihen aus den bundesstaatlichen Ordnungen Deutschlands und Österreichs. Dagegen zielt der Entwurf der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission auf ein Modell ab, das starke Ähnlichkeiten mit der spanischen Konzeption der Autonomen Gemeinschaften aufweist. Im Konfliktfall, wenn etwa ein Verstoß gegen Bestimmungen der Verfassung vermutet wird oder eine Seite der Auffassung ist, daß ein Gesetz (staatlich oder respektive regional) die eigenen Kompetenzen verletzt, kann der Verfassungsgerichtshof angerufen werden. Somit entfallen Präventivkontrollen von Seiten des Staates gegenüber den Regionen. Die bislang von den Regierungskommissaren geleiteten Kontrollkommissionen, die über die Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte präventiv zu entscheiden haben¹¹², verlören so ihre Existenzberechtigung. Die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte wird entweder von durch Regionalgesetz einzurichtenden Rechnungshöfen (Konzept Zeller/Brugger) oder von dezentralisierten Sektionen des staatlichen Rechnungshofes wahrgenommen (lombardi-

¹¹⁰ Von dieser Möglichkeit ist in der Verfassungspraxis bislang nicht Gebrauch gemacht worden (Amato, *Diritto pubblico*, 1994, S. 607).

¹¹¹ Kompetenzabgrenzung im legislativen und administrativen Bereich, Verfassungsstellung und -autonomie der Regionen, Organe der Regionen etc..

¹¹² Ihre rechtliche Grundlage ist das DLG n. 479/93.

sches Konzept II oder Konzept der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission, Konzept III). Andere Modelle bewahren zwar die Einrichtung der Regierungskommissare, beschränken deren Tätigkeit beispielsweise aber auf eine Kontrolle gegenüber dezentralisierten Verwaltungsstrukturen des Bundes. Das Konzept der Lega Nord von 1994 ist hierfür ein Beispiel (Konzept V). Eine andere Variante stellt der Vorschlag dar, zwar der Regierung über die Regierungskommissare die Möglichkeit zu belassen, die Rechtmäßigkeit regionaler Gesetzesentwürfe anzuzweifeln, aber eine verbindliche Entscheidung von der unmittelbaren Anrufung des Verfassungsgerichtshofes abhängig zu machen (Konzepte II, III, VII).

Darüber hinaus ist in den meisten Reformkonzepten die Tendenz zu beobachten, für das in Art. 126 festgelegte Auflösungsrecht gegenüber den Regionalräten zumindest höhere inhaltliche und verfahrensmäßige Anforderungen zu formulieren. Hierzu war bislang ein Erlaß des Staatspräsidenten notwendig, dem die Anhörung einer aus Abgeordneten und Senatoren gebildeten Kommission von Abgeordneten und Senatoren vorangehen mußte. Der lombardische Vorschlag von 1993 macht den präsidentiellen Erlaß zusätzlich von der Hörung des betroffenen regionalen Parlamentspräsidenten abhängig, der der Auflösung ausdrücklich zustimmen muß. Der Entwurf der Lega Nord von 1994 sieht für die zu hörende Parlamentskommission dagegen eine geänderte Zusammensetzung vor. Sie soll aus Abgeordneten und Mitgliedern der „Versammlung der Gliedstaaten und Regionen“ bestehen. Dies würde die Hürde für die Auflösung eines Regionalrates erheblich heraufsetzen, da die „Versammlung der Gliedstaaten“ aus Mitgliedern der gliedstaatlichen Regierungen und der Regierungen der Regionen besteht.¹¹³

4.4 Die Finanzverfassung der Gebietskörperschaften

Die Auseinandersetzung um eine sachgerechte Finanzierungsstrategie der italienischen Regionen - die Diskussion läuft mittlerweile unter dem Stichwort „federalismo fiscale“ - wird im Grunde seit ihrer Einrichtung geführt. Gerade in den letzten Jahren hat sich diese Debatte aber erheblich verschärft, zumal der „federalismo fiscale“ als Mittel eingestuft wird, einer Lösung des Problems der hohen italienischen Staatsverschuldung näher zu kommen und vor allem die staatlichen Strukturen Italiens an die veränderten Gegebenheiten in Europa anzupassen und gleichzeitig die vorhandene große Distanz zwischen Politik und

¹¹³ Ähnlich der „Speroni“-Entwurf (Konzept VII). Hier ist vorgesehen, daß das Dekret des Staatspräsidenten von der Zustimmung des Senates, nach Hörung des betroffenen Regionalpräsidenten, abhängig ist. Auch im Falle des Vorschlages der Emilia Romagna von 1995 (Konzept VIII) ist die Zustimmung der Kammer der Regionen, des Bundessenats, erforderlich.

Bürger zu verringern.¹¹⁴ Unter diesem Blickwinkel thematisieren die verschiedenen Verfassungsreformkonzepte Fragen der Finanzverfassung des Staates und der übrigen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Dabei ist aber auffällig, daß die diskutierten Lösungsansätze in ihrem Umfang in keinem Fall etwa die im X. Kapitel des deutschen Grundgesetzes enthaltenen Bestimmungen zur Finanzverfassung erreichen. Dies scheint auch von nachgeordneter Bedeutung zu sein, denn bis auf den Vorschlag der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1993/94 sollen die Regionen beziehungsweise die Gliedstaaten in allen in dieser Untersuchung besprochenen Konzepten (Konzepte III bis XII) ein Mitentscheidungsrecht in Haushalts- und Finanzfragen besitzen. Daher werden von den einzelnen Reformmodellen nur die Kernbereiche einer Finanzverfassung in den Vordergrund gestellt. Detailregelungen, beispielsweise der Steuergesetzgebung oder der Aufteilung des steuerlichen Aufkommens zwischen dem Staat, den Regionen und anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen, sollen durch den Gesetzgeber geregelt werden.¹¹⁵ Lediglich im Fall des Konzeptes von Zeller/Brugger ist die Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes für diese Materien vorgesehen (Konzept IX). Im Mittelpunkt der Aussagen zu Fragen der Finanzverfassung stehen das Steuergesetzgebungsrecht und die Gewährung staatlicher Transferleistungen. Es dominieren auch die Themen Finanzausgleich und Grundsätze der Kostentragung im Verhältnis von Staat und Regionen.¹¹⁶ Schließlich werden Ansätze zur Globalsteuerung und zur Koordinierung der Finanzen der Regionen, Provinzen und Kommunen durch den Staat („Finanza coordinata“) diskutiert. Diese lassen jedoch auch den Verdacht aufkommen, daß von staatlicher Seite gewisse Kontrollrechte gegenüber den Gebietskörperschaften aufrecht erhalten werden sollen. Deren eigenverantwortliche Haushaltsführung wäre somit nicht gewährleistet.

In Kapitel 2 war bereits auf die bis dato bestehende Abhängigkeit der Regionen von staatlichen Transferleistungen („Finanza derivata“) hingewiesen worden.

¹¹⁴ Klaus Stemmermann: Die Föderalismusdiskussion in Italien - „Ein Gespenst ging um in Italien...“ oder der Weg zu einer föderalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung; in: Ammon, Föderalismus und Zentralismus, 1996, S. 95/96. Für eine eingehende Beschäftigung mit den in den letzten Jahren vorgelegten Konzepten des „federalismo fiscale“ Siehe u. a.: Bordignon, Ipotesi di federalismo, 1995; S. 5 - 55; Brosio/Pola; Finanza Stato-Regioni 1995 in: Amministrare, 2, 1995, S. 251 - 334; Giovanni Poggeschi, L'autonomia finanziaria regionale, in: Ortino/Perthaler, Verfassungsreform in Richtung Föderalismus, 1997, S. 203 - 224.

¹¹⁵ Die Gründe hierfür sind darin zu suchen, daß in einem Bereich Flexibilität bewahrt werden soll, der zwangsläufig laufenden Entwicklungen Rechnung tragen muß, die sich im Bereich der Kompetenzabgrenzung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Einnahmesituation einstellen (Conferenza dei presidenti, Proposta di riforma, 1997, S. 15).

¹¹⁶ In den Konzepten Zeller/Bruggers (Konzept IX) und der Lega Nord (Konzept V) ist explizit der Grundsatz der getrennten Kostentragung vorgesehen.

Ein größerer Teil der an die Regionen transferierten Mittel unterliegt darüber hinaus einer Zweckbindung durch den Zentralstaat. Art. 119 Abs. 1 Cost. schreibt den Regionen weiterhin vor, ihr Finanzwesen mit dem Finanzwesen des Staates zu koordinieren.¹¹⁷ Damit ist das Finanzwesen der Regionen auch auf Verfassungsebene abgeleitet und damit nachgeordnet.¹¹⁸ Demgegenüber wird in allen im Rahmen dieser Untersuchung behandelten Konzepten der Versuch gemacht, diesen Bereich der „Finanza derivata“ deutlich zurückzuführen. So streben die Reformkonzepte einerseits an, den Bereich der staatlichen Transferleistungen an die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften zu reduzieren und andererseits den Bereich der Eigeneinnahmen der Regionen, Provinzen und Kommunen durch Festlegung eines voll ausgebauten Steuererhebungsrechts zugunsten dieser Gebietskörperschaften zu ergänzen, so etwa durch den Vorschlag der Konferenz der Regionalpräsidenten von 1996 (Konzept XI). Die Verfassung sollte sich in Zukunft darauf beschränken, durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz („Legge nazionale“) den nationalen Gesetzgeber dazu zu verpflichten, landeseinheitlich die Formen der den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebene zuordbaren Steuerarten zu regeln und den Aufbau einer eigenen regionalen Finanzverwaltung zu ermöglichen. Was die Reduzierung der staatlichen Transferleistungen anbelangt, so sollten diese etwa durch Beschränkung auf den Typus der nicht-zweckgebundenen beschränkt werden (Konzept der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission, siehe Anhang) oder zumindest nur dann gewährt werden, wenn dies beispielsweise für den Erhalt eines einheitlichen Leistungsniveaus (Konferenz der Regionalpräsidenten, Konzept XI) landesweit erforderlich ist. Dem widersprechen auch nicht die Bestimmungen des von der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission vorgelegten Konzeptes. Hier wird ähnlich den Aussagen der deutschen Finanzverfassung ein verfassungsrechtlich festgelegter Mindestanteil der substaatlichen Gebietskörperschaften von 50 % am staatlichen Steueraufkommen festgelegt. Der den Regionen, Provinzen und Kommunen zustehende Eigenanteil soll vom Zentralstaat in Form einer nicht-zweckgebundenen Transferleistung überwiesen werden (Konzept XIII). Bei näherer Betrachtung kann auch ein solcher Vorschlag jedoch nicht von Kritik frei bleiben. Vom zur Berechnung der 50 %-Quote zugrundeliegenden staatlichen Steueraufkommen hätten vorab die zu erwartenden Aufwendungen für den staatlichen Schuldendienst oder für Naturkatastrophen abgezogen werden müssen. Dies hätte den

¹¹⁷ Selbst die Regionen mit Spezialstatut unterliegen ihrerseits einer Koordinierungspflicht durch den Staat. Die einzelnen Spezialstatute enthalten entsprechende Bestimmungen: Art. 48 Statut Friaul-Julisch Venetiens, Art. 7 Spezialstatut Sardinien, Art. 73 des Statuts Trentino-Alto Adige, Art. 12 des Statuts des Aostats.

¹¹⁸ Poggeschi, Giovanni; *L'autonomia finanziaria regionale*; in: Ortino/Perthaler, *Verfassungsreform in Richtung Föderalismus*, 1997, S. 205.

Regionen erhebliche Unsicherheiten in der Finanzplanung bereitet.¹¹⁹ Das Konzept der Lega Nord (Konzept V) von 1994 stellt in diesem Zusammenhang eine gewisse Ausnahme dar. Es betont den Aspekt der finanziellen Selbstkostentragung auf Ebene der Gliedstaaten und Regionen und reduziert so den grundsätzlichen Aspekt der finanziellen Solidarität, wie er in bundesstaatlichen Systemen vielfach für das Verhältnis der Föderationsmitglieder untereinander kennzeichnend ist. Der Bund kann den Gliedstaaten und den Regionen nur dann Transferleistungen gewähren, wenn dies dem Erhalt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Sicherstellung eines Mindestniveaus öffentlicher Dienstleistungen dient. In jedem Fall soll es sich im Fall des Konzepts der Lega Nord nur um Investitionszuschüsse handeln. Damit macht die Lega in ihrem Konzept aus dem Jahre 1994 ein ordentliches Transfersystem zur Ausnahme. Feste Finanzausgleichsmechanismen entfallen ebenso.

In den meisten der behandelten Konzepte sind dagegen Finanzausgleichsmechanismen vorgesehen. Dabei handelt es sich um Formen des vertikalen Finanzausgleichs des Staates an die Regionen, des vertikalen Finanzausgleichs des Staates an die Kommunen, des horizontalen Finanzausgleichs der Regionen untereinander, des vertikalen Finanzausgleichs der Regionen an die Kommunen und schließlich gemischter Finanzausgleichsformen von Seiten des Staates und ausgleichspflichtiger Regionen an ausgleichsbedürftige Regionen, wie sie in den beiden Entwürfen der dritten Bicamerale enthalten sind. Im letzten Fall fallen demnach sowohl Formen des vertikalen als auch des horizontalen Finanzausgleichs zusammen. Der Teufel liegt jedoch, wie so oft, im Detail verborgen. So sollte sich die Gewährung von Finanzausgleichszahlungen an Regionen mit niedriger Finanzkraft, nach den Vorschlägen der dritten Bicamerale, nicht nur nach sogenannten „objektiven“ Kriterien (z.B. demographische Größe, territoriale Größe, Einwohnerzahl) richten. Zur Bestimmung der Finanzkraft ist auch vorgesehen gewesen, die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe, von Industriebetrieben, der Verschmutzungsgrad von Luft und Gewässern oder gar die Verbrechensrate heranzuziehen. Nach Buglione/Patrizii hätte die neue italienische Verfassung den Zentralstaat so breiten Spielraum für steuernde Eingriffe in die Autonomierechte eingeräumt.¹²⁰

4.5 Provinzen und Kommunen im föderalen Italien

Von besonderer Brisanz scheint im Vorfeld der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission von 1997 die Frage nach der künftigen Rolle der Provinzen und Kommunen im Rahmen eines föderativen Ordnungsmodells für Ita-

¹¹⁹ Buglione/Patrizii, *Governo e governi*, 1998, S. 148.

¹²⁰ Ebenda, S. 149.

lien gewesen zu sein. Diese wurden vor allem von folgenden zwei Befürchtungen geleitet. Zum einen war man von der Sorge erfüllt, die bislang gegenüber dem Zentralstaat privilegierte Stellung zu verlieren. Zum anderen hat man den Verdacht gehegt, im Zuge des Aufbaus einer föderativen Ordnung den bislang im Sinne der Selbstverwaltung definierten Autonomiestatus einzubüßen, also künftig einem regionalen Zentralismus ausgesetzt zu sein.¹²¹ Im Vorfeld des Beginns der Arbeiten der Verfassungsreformkommission von 1997, vor allem im Zusammenhang mit der Präsentation der Verfassungsreformvorstellungen von seiten der Konferenz der Regionalpräsidenten im November 1996, ist es zu heftigen Kontroversen zwischen kommunalen Vertretern und den Repräsentanten der Regionen gekommen. Verständlich sind diese Spannungen vor dem Hintergrund, daß zumindest in Teilen der in den letzten Jahren vorgestellten Verfassungsreformentwürfe Vorstellungen integriert wurden, die die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften weitestgehend der Regelungsbefugnis der Regionen zuweisen (Konzepte II, III, IV und IX). Als Gegenreaktion sehen die Forderungen des Bürgermeisters von Neapel Antonio Bassolino vom 6. November 1996 vor, daß die Regionen in Zukunft nur noch Aufgaben der Gesetzgebung und der Planung ausüben sollen, während der Vollzug regionaler Gesetz vorzugsweise in die Hände der Kommunen zu legen ist.¹²² Diesen Vorstellungen ist man von seiten der Regionen mit Gegenforderungen begegnet. Danach müßten die Gebietskörperschaften in einem föderalen Italien über eine ausreichende territoriale Ausdehnung und hinreichende legislative Befugnisse verfügen. Dies stelle keinen Widerspruch zur Forderung dar, so Giancarlo Mori, Vorsitzender der Konferenz der Regionalpräsidenten, den lokalen Gebietskörperschaften die volle Ausübung ihrer Funktionen zu garantieren und nur Funktionen von überkommunaler und überprovinzieller Reichweite den Regionen zu übertragen.¹²³ Diese Kontroverse zwischen den Kommunen einerseits und den Regionen andererseits ist vor allem Ausdruck einer grundsätzlichen Unsicherheit über das künftig zu entwickelnde Verhältnis beider Ebenen zueinander. Gerade die Kommunen scheinen im Vorfeld der Arbeiten der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission, wie bereits erwähnt, die Befürchtung gehegt zu haben, gegenüber den Regionen in ein hierarchisches Abhängigkeitsverhältnis zu geraten. Die Gründe für solche Ängste sind in zweierlei Aspekten zu suchen. So bildet einerseits, vor allem für die Kommunen, die historisch verankerte municipale Selbstverwaltungskultur das Rückgrat ihres Autonomieverständnisses. Dieses geht in seinen Ursprüngen noch auf das italienische Stadtstaatensystem in der Renaissance zurück und hat in der Nachkriegszeit durch ein unmittelbares Verhältnis zum Staat - etwa in der

¹²¹ Salvi, *Federalismo e autonomia minore*, 1995, S. 40.

¹²² Sole, 306 (07.11.96), „Federalismo, Regioni al contrattacco“, S. 23.

¹²³ Ebenda.

legislativen Regelung von Angelegenheiten des kommunalen Wirkungskreises und der kommunalen Finanzen durch den Staat - seinen Ausdruck gefunden. Die Bedeutung des Prinzips der lokalen Autonomie wird aber auch von den Regionen im Vorfeld einer Verfassungsreform nicht in Frage gestellt. Diese erkennen vor allem an, daß die Kommunen, aufgrund der spezifischen historischen kommunalen Tradition in Italien eine besondere Funktion der Identitätsbildung für die örtlichen Gemeinschaften wahrnehmen.¹²⁴ Andererseits ist gerade mit Blick auf die durch die meisten Verfassungsreformkonzepte thematisierte Stärkung der regionalen Ebene zu erwarten, daß den Regionen in Zukunft hinsichtlich der Ermittlung der Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften ein wesentlich stärkeres Gewicht erwachsen wird. Dies gilt insbesondere für die Frage, welche Rolle den lokalen Gebietskörperschaften im Vollzug staatlicher und regionaler Gesetze zuzugestehen ist. Als Maßstab soll, den meisten Reformvorschlägen folgend, das Subsidiaritätsprinzip dienen. Von Seiten der Kommunen wird nun befürchtet, an der Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips durch den Gesetzgeber nicht angemessen beteiligt zu werden. Dem hat man in einer Reihe von in dieser Hinsicht sehr weitreichenden Verfassungsreformentwürfen dadurch zu begegnen versucht, daß die lokalen Gebietskörperschaften institutionell an der Gesetzgebung auf regionaler Ebene, unter Umständen aber auch auf zentral- bzw. bundesstaatlicher Ebene, beteiligt werden sollen. Dies würde zugleich einer von den Regionen ebenfalls abgelehnten hierarchischen Nachrangigkeit der Kommunen entgegenwirken.¹²⁵

Hier dient die Vertretung der Kommunen Frankreichs im französischen Senat als Vorbild. Dieses Modell, das bereits 1994 während der Zeit der Regierung Berlusconi diskutiert wurde, beinhaltet die Entsendung von Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften in die zweite Kammer des Parlaments. Hier sieht der Speroni-Vorschlag aus jenem Jahr (Konzept VII), als Alternative zu einem reinen Modell der regionalen Vertretung über Repräsentanten der regionalen Regierungen (Bundesratsmodell), einen Senat vor, der sich zur Hälfte aus Vertretern der Provinzen und Kommunen zusammensetzt. Gegen die Ansiedlung lokaler Beteiligungsrechte auf Bundesebene werden aber etliche Bedenken geäußert, von denen an dieser Stelle nur eine Auswahl präsentiert werden kann.¹²⁶ So ist unklar, wer auf Bundesebene für die Bestimmung der Vertreter der lokalen Gebietskörperschaften zuständig sein soll und nach welchem Modus deren Bestimmung erfolgen soll. Zweifel an der Realisierbarkeit eines solchen Modells sind aber auch deshalb angebracht, weil nur ein Teil der lokalen Gebietskörperschaften repräsentiert sein könnte, während alle Regionen

¹²⁴ Conferenza dei presidenti, *Proposta di riforma*, 1996, S. 11.

¹²⁵ Silani, *Quale federalismo*, 1996, S. 11.

¹²⁶ Conferenza dei presidenti, *Proposta di riforma*, 1996, S. 11.

dauerhaft vertreten wären. Die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften müßten in regelmäßigen Abständen, etwa durch Rotation, ausgetauscht werden. Unklar ist auch, ob es zulässig ist, daß in einer Kammer zugleich Vertreter von Gebietskörperschaften mit legislativen Funktionen und Vertreter von Gebietskörperschaften sitzen sollen, die im eigenen Wirkungsbereich keine legislativen Funktionen wahrnehmen (Provinzen und Kommunen). Zweifel entstehen aber auch, wenn man sich der Frage der Repräsentativität lokaler Vertreter untereinander oder auch im Verhältnis zu den Regionen widmet. So bestünde beispielsweise eine erhebliche Disparität zwischen einem Vertreter der Stadt Rom mit gut drei Millionen Einwohnern zu einem Vertreter der Region Molise mit nur etwas über 300.000 Einwohnern.

Folgt man auf der anderen Seite der Position der Regionen, die die Bildung der föderalen Republik ausschließlich als konstitutiven Akt durch die Regionen und den Bund verstanden wissen wollen¹²⁷ (Konzepte VIII u. XI), liegt die Lösung des Problems der Vertretung der lokalen Gebietskörperschaften in der „Schaffung von regionalen Räten der Autonomien“ („Consigli regionali delle autonomie“). Diese sollen es den Kommunen und Provinzen ermöglichen, auf regionaler Ebene ein echtes Mitentscheidungsrecht bezüglich der Angelegenheiten des lokalen Wirkungskreises wahrzunehmen. Zu denken wäre beispielsweise, so schon der Entwurf der Emilia Romagna von 1995, an die Zustimmungspflichtigkeit regionaler Gesetzgebungsvorhaben in den Materien Haushalt, regionale Pläne und Programme und Kommunalordnung. Auf regionaler Ebene würde damit, neben den Regionalparlamenten, eine zweite Kammer geschaffen, der auf Bundesebene der als Kammer der Regionen funktionierende Senat entspräche. In dieses Modell, das dem Grundsatz der „Föderation in der Föderation“ folgt¹²⁸, können auf Verfassungsebene des Bundes weitere Sicherungsfunktionen zugunsten der lokalen Autonomierechte eingebaut werden, die als Korrektiv zu möglichen zentralistischen Ambitionen von Seiten der Regionen gegenüber den lokalen Gebietskörperschaften wirken. Laut Silani wäre in diesem Zusammenhang zu überlegen, ob etwa Fragen des kommunalen Wahlrechts oder der Steuergesetzgebung zugunsten der Provinzen und der Kommunen einheitlich auf Bundesebene über zustimmungspflichtige Gesetze geregelt werden sollen und damit dem einzelnen regionalen Gesetzgeber entzogen sind. Derartige Überlegungen können sogar soweit reichen, daß etwa bei Fragen eines durch die Regionen zu beschließenden kommunalen Finanzausgleichs Grund-

¹²⁷ Conferenza dei presidenti, Stellungnahme, 22.11.96, S. 1 und Conferenza dei presidenti, Proposta di riforma, 1996, S. 10/11.

¹²⁸ Conferenza dei presidenti, Proposta di riforma, 1996, S. 10.

sätze zu beachten wären, die auf Bundesebene durch organische Gesetze festgelegt werden müßten.¹²⁹

Die durch die italienischen Regionen vorgeschlagene Beteiligung der Kommunen und Provinzen an den ihren Wirkungskreis betreffenden regionalen Gesetzgebungsfunktionen stellt mit Sicherheit das stärkste Mittel zur Wahrung und zum Ausbau des historisch verankerten Autonomieverständnisses dar. Wenn auch in erheblich abgeschwächter Form, finden sich institutionelle Beteiligungsrechte auch in anderen Vorschlägen wieder. So sieht der von Gianfranco Miglio bereits 1994 vorgelegte Verfassungsentwurf (Konzept VI) auf Ebene der Kantone und des Bundes die Bildung von „municipalen Räten“ („Consulte municipali“) vor, die die Kantonsregierungen beziehungsweise die Bundesregierung in Angelegenheiten des Umweltschutzes, des Kommunikationswesens und der Urbanistik allerdings lediglich beraten sollen. Bei den Mitgliedern der „municipalen Räte“ würde es sich um Bürgermeister handeln, die aus der Mitte der Bürgermeister eines Kantons beziehungsweise von allen Bürgermeistern des Bundes gewählt werden. Eine besondere Variante institutionalisierter Beteiligungsrechte der lokalen Gebietskörperschaften wurde im Zuge der Beratungen der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission entworfen. Offensichtlich als Ersatzlösung für die Umwandlung des Senates in eine Kammer der Regionen sah der erste am 30. Juni 1997 vorgelegte Entwurf (Konzept XII) vor, eine beim Senat angesiedelte „Kommission für die territorialen Autonomien“ („Commissione delle autonomie territoriali“) einzurichten. Sie sollte sich jeweils zu einem Drittel aus Senatoren - entsprechend der politischen Stärkeverhältnisse im Plenum des Senates -, den Regionalpräsidenten und Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften zusammensetzen. In den von der Verfassung festgelegten Fällen hätten Gesetze der Zustimmung dieser Kommission bedurft.

Im einzelnen sehen die Bestimmungen des entsprechenden Entwurfs folgende Regelungen vor. Bei den Materien, die der Beratung durch diese Kommission unterliegen, handelt es sich um Finanz-, Steuer und Finanzausgleichsgesetze, die die Regionen betreffen. Sehen Gesetze die Übertragung von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen vor, legen sie durch die Regionen und die anderen Gebietskörperschaften zu beachtende soziale Mindeststandards fest oder betreffen sie die Wahrung unabdingbarer und herausragender nationaler Interessen, obwohl sie in den Kompetenzbereich der Regionen fallen, ist die Zustimmung der Kommission ebenfalls notwendig. Auf Verlangen von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Senates werden Gesetzentwürfe allerdings an das Plenum des Senates zurückverwiesen und können dort mit Mehrheit - auch gegen den Willen der Kommission - abgeändert werden.

¹²⁹ Silani, Quale federalismo, 1996, S. 11.

Inwieweit die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften substantiellen Einfluß auf den staatlichen Gesetzgebungsprozeß zu nehmen in der Lage gewesen wären, hätte im wesentlichen von der Fähigkeit der Regionalpräsidenten und der Vertreter der lokalen Gebietskörperschaften abgehängt, möglichst große Teile der in der Kommission vertretenen Senatoren und damit der sie vertretenden politischen Parteien vom konkreten Gesetzgebungsvorhaben zu überzeugen. Dieser Umstand hätte demnach die in der politischen Realität, vor allem im Verwaltungsvollzug, schon jetzt vorhandenen kooperativen beziehungsweise konsensualen Tendenzen zwischen der staatlichen und der regionalen Ebene begünstigt.¹³⁰

In ihrem zweiten modifizierten Entwurf ist man allerdings von der Konzeption der Einrichtung der „Kommission für die territorialen Autonomien“ abgewichen, wie in Kapitel 4.2 erläutert wurde. Nunmehr sollen die lokalen Gebietskörperschaften über die Entsendung gewählter Vertreter in den Senat am Gesetzgebungsverfahren für bestimmte Materien beteiligt werden, wenn der Senat in außerordentlicher Sitzung tagt („Sessione specializzata“).¹³¹ Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, daß es sich bei diesem Modell nicht um eine Annäherung an das deutsche Bundesratsmodell handelt. Die gewählten Vertreter der Regionen, Provinzen und Kommunen sind allesamt Mitglieder der jeweiligen „parlamentarischen Repräsentativorgane“, also regionale Parlamentarier, Mitglieder der Provinzräte und Stadträte und damit zunächst keine Exekutivvertreter. Das tatsächliche Mitwirkungsrecht von Vertretern der Provinzen und Kommunen reduziert sich, wenn man bedenkt, daß in einem Teil der Beratungsmaterien, die dem in „außerordentlicher Sitzung“ tagenden Senat

¹³⁰ So hat 1996 die italienische Regierung auf dem Verwaltungsweg die Schaffung der Staat-Kommunenkonferenz („Conferenza Stato-città ed autonomie locali“) verfügt. Durch das Verfassungsgesetz Nr. 59/97 ist die Regierung beauftragt worden, für die Neuordnung der kooperativen Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften zu sorgen. Dem hat letztere durch Verordnung vom 30. August 1997 Rechnung getragen. So tagen im Bedarfsfall die Staat-Regionenkonferenz und die Staat-Kommunenkonferenz in gemeinsamen Sitzungen und fassen auf diesem Weg Beschlüsse.

¹³¹ (a) Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane, Grundfunktionen der Kommunen und Provinzen, (b) informationelle und statistische Koordination der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltung, (c) Schutz unabdingbarer nationaler Interessen in den Gesetzgebungsmaterien, die eigentlich zum Kompetenzbestand der Regionen gehören, (d) Finanzautonomie der Regionen, Provinzen und Kommunen, Übertragung von Domänen auf die Provinzen, Regionen und den Staat, (e) Haushalt, Finanzen, Steuern, Rechnungswesen, Koordinierung der Finanzen des Staates, der Regionen, der Provinzen und der Kommunen.

zustehen, die Abgeordnetenversammlung ein abschließendes Beschlußrecht hat.¹³² Für Fragen der Verfassungsänderung sind der erweiterte Senat und damit die in ihn entsandten Vertreter der Provinzen und Kommunen ebenfalls nicht zuständig.

Es ist aber dennoch anzunehmen, daß sich bei Umsetzung der Vorschläge der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission das Element der Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften weiterhin verstärkt hätte. Dem wäre nämlich der Umstand entgegen gekommen, daß der am 4. November 1997 vorgestellte Entwurf den Regionen die Möglichkeit eingeräumt hätte, über die Bestimmungen der jeweils autonom zu beschließenden Regionalstatute die Kommunen und Provinzen an der regionalen Gesetzgebung beziehungsweise dem Vollzug regionaler Gesetze zu beteiligen. Es wäre demnach vorstellbar gewesen, die Beteiligung der Provinzen und Kommunen auf regionaler Ebene etwa über die bereits angesprochenen „Räte der Autonomien“ erfolgen zu lassen.

5. Ein föderales Italien? - Chancen und Reichweite der Staats- und Verfassungsreform unter der Regierung Prodi

5.1 Im Vorfeld der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission

Schon im Vorfeld der Parlamentswahlen 1996 hat das von Romano Prodi geführte Wahlbündnis „Olivenbaum“ („Ulivo“) den Umbau des italienischen Staates nach föderativen Prinzipien beschlossen. So sah das Wahlprogramm des Mitte-Links-Bündnisses Ulivo etwa die Einrichtung einer Kammer der Regionen, die Umkehrung der Kompetenzvermutung zugunsten der Regionen, volle finanzielle Autonomie für die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften, eine verstärkte Beteiligung der Regionen in Angelegenheiten der Europäischen Union und den Ausbau über- wie interregionaler Vertragsschlußkompetenzen der Regionen vor.¹³³ Tatsächlich sind auch ausgewiesene Befürworter föderativer Reformvorstellungen in die Regierung Prodi 1996 aufgenommen worden, so Franco Bassanini als Minister im Ressort der „Öffentlichen Angelegenheiten

¹³² (a) Informationelle und statistische Koordination der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltung, (b) Schutz unabdingbarer nationaler Interessen in den Gesetzgebungsmaterien, die eigentlich zum Kompetenzbestand der Regionen gehören,

¹³³ Vgl. *Autogoverno locale federalismo cooperativo*, in: *Tesi per la definizione della piattaforma programmatica*, cit., tesi n. 3, pp. 19 - 20, zitiert nach Sodini, *Ipotesi*, 1996, S. 139/140.

und Regionalfragen“. Bassanini ist schon für die zweite bikamerale Verfassungsreformkommission von 1993/94 als Hauptreferent für Fragen der Regierungsform tätig gewesen.¹³⁴ Die Bedeutung föderativer Prinzipien für eine tiefgreifende Verfassungsreform wurde 1996 aber auch von größeren Teilen der im Mitte-Rechtsoppositionsbündnis „Polo per la libertà“ vereinten Parteien nicht mehr bestritten. Zu sehr war nach dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems im Zuge der Aufdeckung der verschiedenen Korruptionskandale die Notwendigkeit tiefgreifender Reformen ersichtlich geworden.

Darüber hinaus verschärfte die Lega Nord unter ihrem Parteiführer Bossi seit dem Ausscheiden aus der von Silvio Berlusconi geführten Regierung ihren traditionellen politischen Anti-Rom-Kurs. Schon in ihrem föderativen Verfassungsentwurf von 1994 hatte die Lega gezielt auf jede Art von Mechanismen verzichtet, die für ein solidarisch orientiertes föderales Italien unerlässlich sind.¹³⁵ Das für föderative Systeme vielfach charakteristische Vorhandensein von Mechanismen des Finanzausgleichs zwischen der Föderation und den „Gliedstaaten“ oder Elemente des horizontalen Finanzausgleichs entfallen völlig. Solche Mechanismen werden von der Lega als Mittel zur zentralstaatlichen Einflußnahme aus dem „verhassten Rom“ verstanden. Parallel zu der inhaltlichen Annäherung anderer politischer Gruppierungen an die Idee eines föderativ geordneten Italiens schlägt die Lega schon 1995 ihren secessionistischen Kurs ein. Aufrufe an die Präfekten, den Weisungen der römischen Regierung nicht mehr zu folgen, wiederholte Forderungen nach Steuerboykott gegenüber Rom, die Forderung gegenüber Brüssel nach Anerkennung einer padanischen Währung im Rahmen des Systems der Wirtschafts- und Währungsunion, die Bildung eines padanischen Exilparlaments in Mantua und einer padanischen Schattenregierung stellen gezielt gesetzte Fanale in der anti-römischen Ausrichtung der Lega dar.¹³⁶ Einen vorläufigen Höhepunkt finden diese Aktionen am 15. September 1996 mit der feierlichen Ausrufung der Republik Padanien an den Quellen des Po. Gerade im Vorfeld der neu eingeleiteten Verfassungsreformdiskussion¹³⁷ setzt die Lega bewußt ein gegen die staatliche Einheit gerichtetes Zeichen. Obwohl mit einer nicht zu übersehenden Theatralik verbunden, verfehlten diese Aktionen auch im institutionellen Gefüge des ita-

¹³⁴ Commissione parlamentare, Progetto di legge costituzionale, 1994, S. 37 ff.

¹³⁵ Vgl. hierzu: Consiglio nazionale delle ricerche, Nuovo regionalismo, 1994 oder Calogero/Carbone, Riforma del regionalismo, 1997.

¹³⁶ Vgl. Sole 250 (12.09.96), 251 (13.09.97).

¹³⁷ Diese wird noch im Juli 1996 durch die Einführung der Staat-Kommunenkonferenz auf administrativem Weg durch Verordnung vom 2. Juli 1996 und die Vorlage zweier Gesetzesentwürfe zur Verwaltungsdezentralisierung (am 19. Juli 1996 dem Ministerrat vorgelegt und genehmigt und Gesetz seit März 1997: l.n. 59/97) und zur Verwaltungsreform (l.n. 127/97 vom 15. Mai 1997) eingeleitet.

lienischen Staates nicht ihre Wirkung. In einer an beide Kammern des italienischen Parlaments gerichteten Ansprache rief Staatspräsident Oscar Luigi Scalfaro einige Tage später, auch unter dem Druck des zum damaligen Zeitpunkt noch ungewissen Weges Italiens in die europäische Währungsunion, das Parlament auf, seit langem diskutierte tiefgreifende Reformen in Staat und Gesellschaft in die Wege zu leiten. Gerade auf die Aktionen der Lega müsse über eine Verfassungsreform eine politische Antwort gefunden werden.¹³⁸

Sicherlich noch unter dem Eindruck der „padanischen Unabhängigkeitserklärung“, sind darüber hinaus eine Reihe von Anträgen auf Einleitung von gut 30 Volksabstimmungen („Referendi abrogativi“) auf nationaler Ebene einzuordnen¹³⁹, die parallel zur Diskussion um die Einsetzung einer bikameralen Verfassungsreformkommission abgehalten wurden.¹⁴⁰ Zwölf dieser Volksabstimmungen sind auf Initiative des Präsidenten der Lombardei mit Unterstützung des Regionalrates der Toskana zurückzuführen.¹⁴¹ Die übrigen 18 wurden von der Radikalen Partei unter ihrem Generalsekretär Marco Pannella eingeleitet.¹⁴² Die

¹³⁸ „Grave ignorare la ragione del malcontento“, Text der Ansprache Scalfaros, veröffentlicht in: „L'Unità“, 233 (19.09.96), S. 5.

¹³⁹ „Referendi abrogativi“ dienen der Abschaffung beziehungsweise der Modifikation bestehender gesetzlicher Bestimmungen.

¹⁴⁰ Die bikamerale Verfassungsreformkommission wurde durch das Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 24. Januar 1997 eingesetzt.

¹⁴¹ Kontrollrechte der regionalen Kontrollkommission für die Provinzen und Kommunen; Abschaffung des Ministeriums für Landwirtschaftspolitik; Abschaffung der Kontrollrechte der Provinz- und Kommunalsekretäre gegenüber den Provinz- und Kommunalregierungen in ihrer Eigenschaft als staatliche Bedienstete; Rückführung der staatlichen Kontrollrechte gegenüber den Regionen; künftige Möglichkeit für die Kommunen, eigenständig Auswahlverfahren für kommunale Bedienstete durchzuführen; Abschaffung des Industrieministeriums; Abschaffung des Gesundheitsministeriums; Abschaffung der Generaldirektion für Tourismus und Schauspiel; Abschaffung der staatlichen Lenkungen gegenüber regionalen Verwaltungsakten; Verbesserung der Außenbeziehungen der Regionen; verbesserte Umsetzungsmöglichkeiten für die Regionen hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts; Abschaffung der staatlichen Befugnisse in den Materien, die an die Regionen übertragen wurden.

¹⁴² Abschaffung der Journalistenordnung, Abschaffung der 25%-Quote im Wahlrecht zur Deputiertenkammer und zum Senat, die nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt wird; Abschaffung der derzeit gültigen Bestimmungen zur Wahl der Mitglieder des Obersten Richterrates; Legalisierung von Cannabis-Produkten; Abschaffung der Reservatrechte des Schatzministeriums in privatisierten Betrieben; Abschaffung der Klassifizierung der Finanzpolizei als militärische Einheit; Abschaffung von Restriktionen, um zum Zivildienst zugelassen zu werden; Einschränkung des Jagdrechts; Abschaffung des aktuellen Beförderungssystems für Richter und Staatsanwälte; Einführung der Möglichkeit, gegenüber Richtern und Staatsanwälten Schadensersatzansprüche stellen zu können; Abschaffung der Möglichkeit für Richter und Staatsanwälte, Nebenbeschäftigungen anzunehmen; Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchsrechts (freier Abbruch bis einschließlich des

Brisanz dieser Volksabstimmungen lag in der thematischen Übereinstimmung der in einzelnen dieser Referenden zur Abstimmung vorgeschlagenen Forderungen zu Themen, die vielfach unmittelbar im Zuge einer Verfassungsreform zur Neuregelung anstanden. Dies betraf beispielsweise die staatlichen Kontrollrechte gegenüber den Regionen, die Abschaffung einiger Ministerien oder Fragen des Wahlrechts zu beiden Kammern des Parlaments. Am 30. Januar 1997 hat der Verfassungsgerichtshof allerdings nur elf von ihnen unter Hinweis auf die anstehende Verfassungsreform zugelassen¹⁴³, war doch erst Tage zuvor das Verfassungsgesetz zur Einsetzung der bikameralen Verfassungsreformkommission endgültig verabschiedet worden. Von diesen elf Referenden wurden am 15. Juni 1997 nur sieben durchgeführt und auch von der Bevölkerung befürwortet.¹⁴⁴ Die übrigen vier Themenbereiche kamen nicht zur Abstimmung, da sie durch das Verfassungsgesetz Nr. 59/97 bereits vor dem 15. Juni 1997 neu geregelt worden waren.

5.2 Die gescheiterte Staats- und Verfassungsreform unter der Regierung Prodi - zur Zukunft des konstitutionellen Föderalismus Italiens

Überschattet von diesen Ereignissen nahm am 11. Februar 1997 die aus 70 Mitgliedern beider Kammern bestehende dritte bikamerale Verfassungsreformkommission ihre Arbeit auf. Bereits zu Beginn der Kommissionsarbeit lagen 185 teilweise sehr detaillierte Vorschläge zu folgenden Arbeitsschwerpunkten

dritten Schwangerschaftsmonats); Rückführung der Werbezeit im staatlichen Fernsehen Rai; Abschaffung der Pflichtversicherung für den Krankheitsfall; Einführung der Ein-Lehrerklasse in den Grundschulen; Abschaffung des Autofahrerregisters beim Autofahrerclub Italiens (Aci); Abschaffung von Rückbehaltrechten auf das Einkommen von abhängig Beschäftigten und Selbständigen.

¹⁴³ Vgl. Sole 30 (31.01.97), S. 1-3: Reservatrechte des Schatzministeriums gegenüber privatisierten Betrieben; Kriegsdienstverweigerung; Jagd; Karriereordnung der Richter und Staatsanwälte; Journalistenordnung, Außergerichtliche Beschäftigung von Richtern und Staatsanwälten; Abschaffung des Ministeriums für Landwirtschaftspolitik; Abschaffung der Kontrollrechte der Provinz- und Kommunalsekretäre gegenüber den Provinz- und Kommunalregierungen in ihrer Eigenschaft als staatliche Bedienstete; Kontrollrechte der regionalen Kontrollkommission für die Provinzen und Kommunen; Rückführung der staatlichen Kontrollrechte gegenüber den Regionen; künftige Möglichkeit für die Kommunen, eigenständig Auswahlverfahren für kommunale Bedienstete durchzuführen.

¹⁴⁴ Vgl. Sole 165 (17.06.97), S. 8 „L'Italia scopre lo sciopero del voto“. Zur Abstimmung kamen die Referenden zu folgenden Themen: Reservatrechte des Schatzministeriums gegenüber privatisierten Betrieben; Kriegsdienstverweigerung; Jagd; Karriereordnung der Richter und Staatsanwälte; Journalistenordnung, Außergerichtliche Beschäftigung von Richtern und Staatsanwälten; Abschaffung des Ministeriums für Landwirtschaftspolitik.

vor.¹⁴⁵ In vier Unterausschüssen zu den Teilbereichen Staatsform, Regierungsform, Parlament und System der Garantien arbeitend, hat die Kommission zum 1. Juli 1997 einen Verfassungsreformentwurf verabschiedet (Konzept XII), der am 4. November 1997 in überarbeiteter Form dem Parlament zur Beratung vorgelegt wurden (Konzept XIII).

Die Ergebnisse offenbaren schon auf den ersten Blick ein Abweichen von vielen Reformvorschlägen, die in den letzten Jahren diskutiert wurden (Kap. 3 und 4). Hatten noch im unmittelbaren Vorfeld der Verfassungsreformdiskussion Modellvorstellungen dominiert, die sich am deutschen oder zumindest am österreichischen Verfassungsmodell orientieren, wie die Vorschläge der Konferenz der Regionalpräsidenten oder der Vorschlag Zeller/Bruggers, ist der dritte bikamerale Vorschlag von anderen Verfassungskonzeptionen geprägt. Er stellt eine Kombination von Elementen dar, die dem präsidentiellen System Frankreichs, dem spanischen Modell der Autonomen Gemeinschaften und dem deutschen Vollzugsföderalismus entliehen sind und der spezifischen Autonomietradition der lokalen Gebietskörperschaften Rechnung tragen (Kap. 4.5). Dem französischen Modell hat man Ansätze der Stellung des Präsidenten und des Regierungschefs entliehen. Der direkt durch das Volk auf sechs Jahre zu wählende Präsident hätte nicht nur dem Obersten Richterrat vorsitzen, sondern eine entsprechende Funktion auch in einem zu schaffenden „Rat für Verteidigung und Außenpolitik“ wahrnehmen sollen. Damit wäre ihm eine bestimmende Rolle in diesen Bereichen zugekommen, zumal ihm die Ernennung des Ministerpräsidenten zugestanden hätte. Interessant ist dabei folgender Umstand: Das als Alternative zum Semipräsidentalismus diskutierte Direktwahlmodell für das Amt des Ministerpräsidenten und einer mit ihm über eine Liste verbundenen Mehrheit „Governo del premier“¹⁴⁶ kam nur aus Abstimmungsgründen nicht zum Tragen. Die bis zur Abstimmung in diesem Punkt in der Verfassungsreformkommission nicht erschienenen Abgeordneten der Lega Nord haben mit ihren Stimmen den Ausschlag zugunsten des Semipräsidentalismus gegeben.¹⁴⁷ Dieses Stimmverhalten für ein Modell, das in der Vergangenheit von der Lega stets bekämpft wurde, ist nur in Zusammenhang mit der Absicht Umberto Bossis zu verstehen, das Regierungslager und mit ihm die gesamte Arbeit der Verfassungsreformkommission zu diskreditieren. In der ursprünglich für 1998 vorgesehenen Abstimmung im Plenum des Parlaments behielt sich Bossi allerdings, mit dem Hinweis, in Wirklichkeit kein Anhänger semipräsidentieller Systemvorstellungen zu sein („la Lega non è semipresidenzialista“) zumindest

¹⁴⁵ Vgl. Sole 42 (12.02.97) „D'Alema inaugura la Bicamerale «Sarò il garante sulla giustizia»“, S. 2.

¹⁴⁶ Commissione parlamentare, Documenti esaminati, 1997, S. 42 ff.

¹⁴⁷ Vgl. Sole 153 (05.06.97) „Svolto semipresidenziale con il voto della Lega“, S. 1 u. 3.

ein flexibles Vorgehen vor („Im Plenum wird man sehen“: „In aula si vedrà“).¹⁴⁸ Tatsächlich scheint diese Taktik, wenn auch auf eine recht eigentümliche Art und Weise, von Erfolg gekrönt worden zu sein. In der im Januar 1998¹⁴⁹ einsetzenden Beratungsphase in der Abgeordnetenkammer über die vorgelegten Verfassungsreformvorschläge haben letztlich der erneut aufbrechende Gegensatz zwischen dem Präsidenten der bikameralen Verfassungsreformkommission, Massimo D'Alema, und Silvio Berlusconi, dem Präsidenten von Forza Italia, zum Scheitern des bikameralen Reformprozesses geführt. Die weitere Beratung des bikameralen Entwurfes wurde am 10. Juni 1998 von der parlamentarischen Tagesordnung genommen. Vor allem in folgenden Bereichen wurden die Beschlüsse der bikameralen Reformkommission während der parlamentarischen Beratungen kritisiert: die Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips¹⁵⁰ - insbesondere das Verhältnis zwischen privater und öffentlicher Hand -, die Regelungen zur Finanzverfassung, die Ausgestaltung der Rechte des Staatspräsidenten (Semipräsidentialismus)¹⁵¹, die Rolle und die Zusammensetzung der zweiten Parlamentskammer¹⁵², die Frage der Gewährung spezieller Autonomierechte auch an die Regionen mit Normalstatut¹⁵³ und die Justizreform¹⁵⁴. Ausschlaggebend für den Ausstieg der Forza Italia dürften aber nicht nur Fragen gewesen sein, die unmittelbar die Arbeiten der Reformkommission betreffen haben. So ist bis heute die Reform des Wahlrechts zum Parlament umstritten geblieben. Sie steht allerdings auch nach dem Scheitern des Reformprozesses in der Diskussion. Dies deutet darauf hin, daß zumindest einige wenige Teile der in den letzten Jahren diskutierten Reformanliegen einfachgesetzlich oder über den Weg einfacher Verfassungsänderungen nach Art. 138 Cost. verwirklicht werden könnten. Der grundsätzliche Bedarf nach einer vollständig überarbeiteten Verfassung bleibt aber bestehen. Fraglich ist allerdings, ob in absehbarer

¹⁴⁸ Vgl. Sole 153 (05.06.97) „Svolto semipresidiale con il voto della Lega“, S. 1.

¹⁴⁹ Der Beginn der Beratungen in der Abgeordnetenkammer war auf den 26. Januar festgelegt worden.

¹⁵⁰ Forza Italia hat hier im wesentlichen gefordert, die ursprüngliche Formulierung der Subsidiaritätsklausel um die Nennung von Privatpersonen zu erweitern.

¹⁵¹ Forza Italia wollte in diesem Punkt dem Staatspräsidenten noch weitergehende Rechte einräumen, insbesondere bei der Parlamentsauflösung.

¹⁵² Hier stieß besonders die geplante gemischte Zusammensetzung des Senates aus 200 direkt gewählten Senatoren und in den Fällen „außerordentlicher Sitzungen“ die Erweiterung des Senates um Vertreter aus den Regionalräten, den Provinzen und den Kommunalräten auf Widerstand.

¹⁵³ Umstritten war vor allem das Verfahren hierzu. Sollten die Regionen über mit Verfassungsgesetz beschlossenen Spezialstatuten erweiterte Autonomierechte erhalten oder auf andere Weise.

¹⁵⁴ In diesem Punkt war die durch die Bicamerale vorgeschlagene Aufteilung des Obersten Richterrates in eine Sektion für Richter und eine Sektion für Staatsanwälte vor allem unter den Sozialdemokraten und den Kommunisten umstritten.

Zeit ein erneuter Versuch einer vollständigen Überarbeitung der italienischen Verfassung zu erwarten ist. Die im Juni 1998 gescheiterte bikamerale Reformvorschlag stellt nämlich bereits den dritten Versuch dar, über eine aus Parlamentariern beider Kammern des italienischen Parlaments zusammengesetzte Kommission Vorschläge für eine Totalrevision der Verfassung zu erarbeiten. Auch eine verfassungsgebende Versammlung dürfte in der derzeitigen Parteienkonstellation kaum mit größerem Erfolg beschieden sein. So müßte einmal die Einberufung einer solchen Versammlung vom derzeitigen Parlament beschlossen werden. Die Parteien wären mit großer Wahrscheinlichkeit versucht, ihre Vertreter in eine solche Versammlung zu entsenden, die rein nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts zu wählen wäre. Es ist zu vermuten, daß eine verfassungsgebende Versammlung unter diesen Umständen von ähnlichen, parteipolitisch geprägten Divergenzen mittelbar betroffen wäre, die schon die im Juni 1998 gescheiterte dritte bikamerale Verfassungsreformkommission gekennzeichnet haben.

In Teilbereichen wäre es dennoch vorstellbar, wie zuvor schon angedeutet wurde, Änderungen an der Verfassung zu beschließen und sich dabei an den Ergebnissen der Bicamerale zu orientieren. Dies könnte zumindest auf die Teile der Verfassung zutreffen, die die Regelung des Verwaltungsvollzuges zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen regeln. In diesem Bereich hat die Bicamerale lediglich den durch die einfachgesetzlich verabschiedete l. n. 59/97 eingeleiteten Dezentralisierungsprozeß nachvollzogen. Die von allen Parteien befürwortete Direktwahl des Staatspräsidenten könnte ebenso über eine Teiländerung der Verfassung durchgesetzt werden.

Ob allerdings auch andere Teile des bikameralen Entwurfes so in Verfassungsform gegossen werden können, ist eher fraglich. Selbst wenn man solche Bestimmungen wieder aufgreifen würde, die im Zuge der bikameralen Beratungen und der sich anschließenden parlamentarischen Lesungsphase große Zustimmung gefunden haben, würde dies doch bedeuten, Einzelbestimmungen aus ihrem logischem Begründungszusammenhang zu reißen. Gerade im Bereich der institutionellen Beziehungen in einer Verfassungsordnung bedarf es aber eines hohen Maßes an Ausgewogenheit. Teiländerungen in diesem Sektor bleiben in den seltensten Fällen ohne Auswirkungen auf andere Teile des institutionellen Systems.

Für den künftigen Fortgang der institutionellen Reformdebatte dürfte darüber hinaus von Bedeutung sein, wie sich der weitere Verlauf der gegen Sivio Berlusconi anhängigen Ermittlungsverfahren der Justiz gestalten wird. Der zum Zeitpunkt des Scheiterns der Bicamerale bereits zweimal rechtskräftig verurteilte Führer der Forza Italia, gegen den fünf weitere Ermittlungsverfahren anhängig sind, instrumentalisiert die Debatte um die Justizreform, die natürlich

in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen der Bicamerale zum künftigen Aufbau des Justizwesens steht, um von der eigenen Situation abzulenken. Die Ermittlungen der verschiedenen Staatsanwaltschaften gegen Berlusconi werden als Teil einer Kampagne einer parteiischen Justiz verstanden, die sich mit dem politischen Gegner der Forza Italia, den Regierungsparteien, verbündet hat. Dies stellt für eine breitangelegte institutionelle Reformdebatte ein schwerwiegendes politisches Hindernis dar.

Dagegen bleibt abzuwarten, ob die Lega Nord mit ihrer in zyklischen Abständen immer wieder aufgegriffenen Sezessionsdebatte noch einmal ein maßgeblicher Auslöser für eine umfassenden Schub in der Verfassungsreformdebatte werden kann. Noch 1996 hatte die Lega mit ihrer in theatralischer Manier vollzogenen Ausrufung der Republik Padanien im Norditalien das herrschende Parteiengefüge nachdrücklich verunsichert. Auf absehbare Zeit dürfte diese politische Waffe aber ihre Durchschlagskraft verloren haben. Vielmehr dürfte für den weiteren Gang der institutionellen Reformdebatte die Auseinandersetzung zwischen „Polo“ und „Ulivo“ von prägender Bedeutung sein, also die Auseinandersetzung auf nationaler Ebene zwischen den politischen Blöcken um die Regierungsmacht in Rom. Schon im Zuge der von den Neokommunisten (Rifondazione Comunista) ausgelösten Krise und dem Fall der Regierung Prodi¹⁵⁵ schienen weitere Zweifel an der Reformierbarkeit des institutionellen Systems zu entstehen. Im Extremfall könnten einerseits vorgezogene Neuwahlen in diesem Jahr den Reformprozeß sogar auf nicht absehbare Zeit verzögern, zumal in einem solchen Szenario mit großer Wahrscheinlichkeit eher mit einem Sieg des bürgerlich-konservativ orientierten „Polo“ zu rechnen wäre. Hinzu kommt, daß sich mit der mittlerweile sichergestellten Teilnahme Italiens an der gemeinsamen europäischen Währung, dem Euro, für Teile der italienischen Parteienlandschaft zumindest teilweise der Anreiz an einem grundlegenden Verfassungswandel abschwächen könnte. Andererseits hat die Regierung D'Alema mit der Einrichtung eines Ministeriums für institutionelle Reformen ("Ministero per le riforme istituzionali"), das unter der Leitung des ehemaligen Ministerpräsidenten Giuliano Amato steht, die Grundlagen für den weiteren Reformprozeß zumindest bewahrt. Unter der Federführung des Ministeriums werden die Arbeiten an der Verwaltungsdezentralisierung (l. n.59/97) vorangetrieben, die Bemühungen um die Reform der öffentlichen Verwaltung fortgeführt und vor allem die Ansätze zur Wahlrechtsreform konkretisiert.¹⁵⁶ Dies bestätigt die

¹⁵⁵ Mit nur einer Stimme entzog die Abgeordnetenkammer am 9. Oktober 1998 der Regierung Prodi das Vertrauen. Am 21. Oktober wurde Massimo D'Alema als Ministerpräsident einer neuen Koalition aus zehn Parteien vereidigt.

¹⁵⁶ Hierzu hat die Regierung am 12. Februar 1999 zwei Entwürfe zur Wahlrechtsreform verabschiedet (<http://www.palazzochigi.it/libretto/dalema4mesi/pag44.htm>). Im April 1999 soll darüber hinaus ein Referendum stattfinden, das über die Abschaffung der 25 % -Quote im

zuvor geäußerte Vermutung, daß der weitere Gang der Verfassungsreform für die nächste Zukunft eher von der Teilmodifikation von Verfassungsbestimmungen nach Art. 138 Cost. geprägt sein wird, wenngleich die Regierung D'Alema noch am 09.03.1999 eine modifizierte Fassung des letzten bikameralen Verfassungsentwurfes verabschiedet hat.¹⁵⁷ Dieser Prozeß wird, gemünzt auf den Aspekt einer "Föderalisierung" Italiens, nicht zuletzt auch von der 1997 durch den einfachen Gesetzgeber beschlossenen Verwaltungsdezentralisierung beeinflusst werden. Er wird das Verhältnis des Staates zu den übrigen Gebietskörperschaften nachhaltig beeinflussen. Durch die Übertragung von Kompetenzen, Verwaltungsstrukturen und von erfahrenem Verwaltungspersonal in absehbarer Zeit wird sich der politische Schwerpunkt merklich in Richtung der regionalen und örtlichen Gemeinschaften verschieben. Dies wird ihr legitimationsstiftendes Potential merklich steigern, zumal auf nationaler Ebene die Politik weiterhin einer starken Konditionierung durch die bestehenden Verfassungsstrukturen unterworfen sein wird. Die in Rom dominierenden Parteien werden sich diesem Trend nicht widersetzen können. Mittelbar kann dies sehr wohl wieder zu einem erneuten Aufleben der Föderalisierungsdebatte, im Sinne von Föderalismus als Organisationsprinzip, führen. Die so gestärkte regionale Ebene wird in dieser Situation ihre alte Forderung nach einer unmittelbaren Beteiligung an der nationalen Gesetzgebung mit umso größerem Nachdruck zu vertreten wissen. Die Diskussion um eine analoge Beteiligung der Kommunen und unter Umständen auch der Provinzen dürfte so ebenfalls wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden. Möglicherweise wird so die Umwandlung des Senats in eine Kammer der Regionen konsensfähig werden können. Klar ist aber auch, daß so alle Reformoptionen auf ein föderal orientiertes Italien entfallen, die wesentlich von der bislang auf den Kommunen, den Provinzen und den Regionen beruhenden gebietskörperschaftlichen Strukturen abweichen. Die Einführung von Kantonen, etwa nach dem Vorbild der Modellvorstellungen Miglios, die zusätzliche Einrichtung der Ebene der Gliedstaaten (Modell der Lega von 1994) oder im Umkehrschluß, die Abschaffung der Provinzen (Modell von Zeller/Brugger) dürften so nicht zu realisieren sein.

Wahlrecht befinden soll. Gemäß dieser Quote werden derzeit 25 % der Abgeordneten nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt, während die verbleibenden 75 % nach dem Mehrheitswahlrecht ermittelt werden.

¹⁵⁷ Im Senat werden derzeit Änderungen an den Grundsätzen der Rechtsprechung diskutiert. In der Abgeordnetenkammer stehen bereits sehr konkretisierte Pläne zur Direktwahl der Regionalpräsidenten zur Debatte.

Anhang

Verfassungsreformkonzepte für Italien - Verzeichnis

- I. Costituzione della Repubblica Italiana, 27.12.47**
Geltende Verfassung vom 27. Dezember 1947.....64
- II. Consiglio regionale della Lombardia „Disegno di legge costituzionale - modifica delle norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica“:**
Entwurf des Regionalrates der Lombardei zur Reform der italienischen Verfassung vom 22. November 199366
- III. „Commissione Bicamerale“ - Progetto di legge costituzionale - Revisione della parte seconda della Costituzione:**
Vorschläge der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission vom 11. Januar 1994.....68
- IV. Agnelli-Stiftung „Un federalismo unitario e solidale“:**
Föderale Reformvorschläge der Agnelli-Stiftung, November 1994.....69
- V. Lega Nord „Proposta di Riforma Federalista della Costituzione della Repubblica Italiana“:**
Vorschlag der Lega Nord zur föderalen Reform der italienischen Verfassung vom 12. Dezember 199471
- VI. Gianfranco Miglio „Modello di Costituzione Federale per l'Italia“:**
Vorschlag eines direktorialen Verfassungsmodells vom 17. Dezember 199473
- VII. Francesco Enrico Speroni „Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali proposta di revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo“:**
Vorschläge des unter der Leitung des Ministers für die Verfassungsreform Francesco Speroni (Regierung Berlusconi) agierenden Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsreform vom 24. Dezember 1994.....74
- VIII. Emilia-Romagna „Una proposta federalista per l'Italia“:**
Vorschläge einer aus den Professoren Roberto Bin, Marco Cammelli und Giandomenico Falcon bestehenden und bei dem Assessoramt für institutionelle Angelegenheiten der Region Emilia-Romagna angesiedelten Arbeitsgruppe vom 21. März 199576

- IX. Karl Zeller und Siegfried Brugger „Die Bundesrepublik Italien“, 199678**
- X. Franco Bassanini „Federalismo amministrativo“:**
Vorschlag zur Dezentralisierung staatlicher Verwaltungskompetenzen aufgrund von Art. 118 der Verfassung, d. h. bei ungeänderter Verfassung) vom 5. Juli 1996 (umgesetzt durch Gesetz Nr. 59 vom 12. März 1997).....81
- XI. Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome „Proposta di riforma costituzionale in senso federalista“:**
Vorschlag einer föderalen Verfassungsreform von Seiten der Konferenz der Regionalpräsidenten vom 13. Dezember 199682
- XII. „Commissione bicamerale“ - Testo delle modifiche alla Costituzione presentate il 30.06.97:**
Vorschläge der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission vom 30. Juli 199785
- XIII. „Commissione bicamerale“ - Testo delle modifiche della Costituzione trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997: „Ordinamento Federale della Repubblica“:**
Vorschläge der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission in der Fassung vom 4. November 1997: „Föderale Ordnung der Republik“88

Nachfolgend werden die wesentlichen Reformmodelle zur italienischen Verfassung überwiegend nach den bereits in Kapitel 3 dieser Untersuchung eingeflossenen Untersuchungsparametern in tabellarischer Form aufbereitet. Wegen ihres aktuellen Bezuges beinhaltet die nachfolgende Auswertung auch den kürzlich durch das Parlament verabschiedeten Entwurf für eine weitgehende Dezentralisierung staatlicher Verwaltungsfunktionen auf der Basis von Art. 118 der geltenden Verfassung (l.n. 59/97), der demnach formell keinen Versuch der Verfassungsreform darstellt, aber in unmittelbarem Zusammenhang mit der Arbeit der jetzigen Verfassungsreformkommission steht. Die Vorstellung der einzelnen Reformmodelle ist also nur insofern vollständig als dies im Sinne der oben erwähnten Untersuchungsparameter von Nutzen zu sein schien. Für die Auswahl eines nachstehend präsentierten Modells waren zum einen der erkennbare inhaltliche Gesamtanspruch als auch der sich an der geltenden Verfassung orientierende Aufbau maßgeblich. In Einzelfällen wurde darauf verzichtet, zu jedem untersuchten Reformmodell alle hinsichtlich eines Untersu-

chungsparameters zu ermittelnden Reforminhalte anzugeben. In solchen Fällen genügte die Angabe der von der geltenden Verfassungslage abweichenden wesentlichen Inhalte. Für die aktuelle Verfassungslage wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit teilweise auf die Erfahrungen aus der politischen Praxis zurückgegriffen, auch wenn explizit in Einzelfällen keine Bestimmungen in der Verfassung enthalten sind.

Als Konzepte Nr. XII und XIII werden nachstehend die Ergebnisse der 3. bikameralen Verfassungsreformkommission aufgeführt. Dabei handelt es sich im Falle des Konzepts Nr. XIII um die um zahlreiche Änderungsanträge modifizierte endgültige Fassung der Arbeitsergebnisse dieser Kommission vom 4. November 1997. Diese sollte Anfang 1998 dem Parlament zur ersten Lesung im Rahmen des Verfassungsänderungsverfahrens vorgelegt werden. Die Aufnahme dieser Version in das Verzeichnis der Reformkonzepte schien notwendig zu sein, da diese in entscheidenden Punkten von der Anfang Juli 1997 vorgelegten Fassung abweicht. Die wichtigsten Änderungen der November-Fassung gegenüber der Juli-Fassung und umgekehrt (Konzept XII) wurden durch gefettete Kursivschrift kenntlich gemacht.

<p>I. Costituzione della Repubblica Italiana: Geltende Verfassung vom 27.12.47</p>
<p>Staatspräsident: Art. 83 Cost. ff.: (a) vom Parlament in gemeinsamer Sitzung beider Kammern gewählt / (b) siebenjährige Amtszeit / (c) richtet Botschaften an die Kammern / beraumt Neuwahlen an und bestimmt den Zeitpunkt der ersten Sitzung / (d) ermächtigt die Regierung zur Vorlage von ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen an die Kammern / (e) Verkündung der Gesetze, Erlaß von Verordnungen mit Gesetzeskraft und Durchführungsbestimmungen / (f) Ernennung von Staatsbeamten in den gesetzlich vorgesehenen Fällen / (g) Beglaubigung und Empfang diplomatischer Vertreter / (h) Aufruf zum Referendum (in den gesetzlich vorgesehenen Fällen) / (i) Vorsitz im Obersten Verteidigungsrat (Oberbefehl über die Streitkräfte) und im Obersten Richterrat / (j) Ratifikation internationaler Verträge nach Ermächtigung durch die Kammern, sofern diese erforderlich ist / (k) Begnadigungsrecht und Recht, Strafen umzuwandeln.</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: Vom Staatspräsidenten bestellt (dieser beauftragt eine geeignete Persönlichkeit mit der Regierungsbildung). Die Regierung bedarf des Vertrauens durch beide Kammern des Parlaments.</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: reiner Bikameralismus: bestehend aus der Deputiertenkammer und dem Senat: beide Kammern werden auf fünf Jahre nach allgemeinen und freien Wahlen gewählt und sind im Gesetzgebungsprozeß gleichberechtigt. Die Gesetzesentwürfe pendeln in der Praxis solange zwischen beiden Kammern, bis über einen identischen Text Einigung erzielt wird (sog. „navetta“: Fähre). Der Senat ist keine Kammer der Regionen. Die Regionen (Regionalräte) können aber nach Art. 121 Cost. beim Parlament Gesetzesinitiativen einreichen.</p>
<p>Gebietskörperschaftliche Ebenen: Die Republik ist in Regionen, Provinzen und Kommunen gegliedert (Art. 114. Cost.). Die Regionen sind als konstitutive Elemente des Staates zu verstehen.</p>

<p>Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Kompetenz-Kompetenz: Regionen besitzen keine Verfassungs- bzw. Satzungshoheit. Die Regionalsatzungen (Statute) bedürfen der Genehmigung durch ein staatliches Gesetz.</p>
<p>Kompetenzkatalog: Art. 117 Kompetenzkatalog zugunsten der Regionen: Aufbau der regionalen Behörden und Verwaltungskörperschaften / Gemeindegrenzen / Stadt- und Landpolizei / Messen und Märkte / Öffentliche Wohlfahrt und Gesundheitswesen / Handwerks- und Berufsausbildung / Förderung des Schulwesens / Museen und Bibliotheken lokaler Körperschaften / Städtebau / Fremdenverkehr und Hotelwesen / Straßenbahnen und Omnibuslinien von regionalem Interesse / Straßenbau / Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionalem Interesse / Binnenschifffahrt und -häfen / Mineral- und Thermalquellen / Steinbrüche und Torfmoore / Jagdwesen / Fischerei in Binnengewässern / Land- und Forstwirtschaft / Handwerk. Die Regionen besitzen in den obigen Materien aber lediglich ein sogenanntes „sekundäres Legislativrecht“ in den Grenzen staatlicher Rahmengesetze. Die Kompetenzvermutung geht also zunächst immer zugunsten des Staates aus. Regionale Kompetenzen (Legislative und Vollzug) bestehen in den von der Verfassung bestimmten Bereichen (Art. 117), wenn Gesetze der Republik die Regionen zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen ermächtigen oder wenn im Gesetzesvollzug der Staat den Regionen weitere Kompetenzen überträgt (Art. 118 Cost.).</p>
<p>Verwaltungskompetenzen: - nach dem Prinzip der Parallelität von Gesetzgebung und Vollzug: in den durch Art. 117 genannten Materien. - und in den nach Art. 121 vom Staat dezentralisierten Bereichen.</p>
<p>Innere Sicherheit- und Justiz: beim Staat liegend</p>
<p>Verfassungsgerichtsbarkeit: - beim Staat liegend: - ein staatlicher Verfassungsgerichtshof (Corte Costituzionale): entscheidet u.a. über Konflikte zwischen Staat und Regionen und zwischen den Regionen untereinander. Die Regionen wirken an der Ernennung der Verfassungsrichter nicht mit. - 15 Mitglieder: jeweils zu einem Drittel durch den Staatspräsidenten, das Parlament und den Obersten Richterrat ernannt.</p>
<p>- Subsidiarität Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung nicht durchgesetzt: Das Subsidiaritätsprinzip wird aber erstmals für den Bereich der Kommunal- und Provinzordnung thematisiert (L.n. 142/90).</p>
<p>2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen —</p>
<p>3. Eingriffsrechte des Zentralstaates: Weitgehende Eingriffsrechte in die regionale Gesetzgebung und den regionalen Vollzug (staatliche Präventivkontrolle) über die Tätigkeit der Regierungskommissare und ausgedehnte staatliche Auflösungsrechte gegenüber den Regionalräten.</p>
<p>Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften: dem Staat zugeordnet: So wird die Kommunal- und Provinzordnung durch staatliche Gesetze geregelt. In ihren Finanzierungsquellen sind die Kommunen und vor allem die Provinzen von staatlichen Zuweisungen abhängig.</p>
<p>Finanzverfassung / Finanzausgleich: Art. 119 Cost.: Die Regionen besitzen die Finanzhoheit in den durch die Gesetze der Republik bestimmten Formen und Grenzen, durch Gesetz wird auch die Koordinierung mit dem Finanzwesen des Staates, den Provinzen und den Gemeinden geregelt. Den Regionen werden zur Deckung der für ihre normale Tätigkeit erforderlichen Ausgaben eigenen Steuerumlagen und Beiträge aus den Staatseinnahmen je nach ihren Bedürfnissen zugewiesen. Für besondere Zwecke, insbesondere zur wirtschaftlichen Entwicklung Südtaliens und der Inseln, gewährt der Staat durch Gesetz einzelnen Regionen besondere Zuwendungen. Die Region besitzt gemäß den vom Gesetz der Republik erlassenen Bestimmungen eigene Domänen und eigenes Vermögen.</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach der geltenden italienischen Verfassung (abgedruckt in: Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, München, Beck Verlag, 4. Auflage 1996).

<p>II. Consiglio regionale della Lombardia „Disegno di legge costituzionale - modifica delle norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica Entwurf des Regionalrates der Lombardei zur Reform der italienischen Verfassung vom 22. November 1993</p>
<p>Staatspräsident: Gegenüber der geltenden Verfassung im wesentlichen unveränderte Rechte und Pflichten des Staatspräsidenten.</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: Die Regierung bedarf des Vertrauens durch die Abgeordnetenversammlung. Die Regierungsform und die Rechte der Regierung werden somit nicht angetastet.</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: Deputiertenkammer und Senat. Senat als Kammer der Regionen. Der Senat besteht einerseits aus den jeweiligen Regionalpräsidenten (1), weiterhin aus durch die jeweiligen Regionalparlamente gewählten Senatoren (2) („österreichische Lösung“) und schließlich Senatoren, die durch allgemeine und freie Wahlen auf regionaler Basis bestimmt wurden (3: in gleicher Höhe wie 1 +2). Pro 1 Million Einwohner entsendet jede Region einen Senator. Bei Bevölkerungsüberhängen von mindestens 500.000 Einwohnern wird der entsprechenden Region ein weiterer Senator zugebilligt. Außer in den Abstimmungen über Personen bringt jede Regionalvertretung Position und Stimme der jeweiligen Region geschlossen zum Ausdruck. Die Exekutivvertreter einer Region im Senat geben ihre Stimme einheitlich ab. (4) Es werden weiterhin Senatoren, deren Amtszeit durch Wahl- und Legislaturperioden nicht begrenzt ist („Senatoren auf Lebenszeit“), ernannt. Gesetzesvorlagen in exklusiven staatlichen Materien werden von der Deputiertenkammer beraten und beschlossen und anschließend an den Senat übermittelt. Der Senat kann innerhalb von 30 Tagen nach Übermittlung die erneute verpflichtende Beratung eines Gesetzes von der Deputiertenkammer verlangen. Haushaltsgesetze und Gesetze zur Ratifizierung internationaler Verträge bedürfen der Zustimmung des Senates. Gleiches gilt für Gesetze, die Prinzipien für den regionalen Gesetzgeber festlegen, in regionale Kompetenzbestände eingreifen oder der Koordinierung der öffentlichen Finanzen dienen.</p>
<p>Gebietskörperschaftliche Ebenen: Die Republik wird durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat konstituiert.</p>
<p>Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Organe der Regionen - Jede Region gibt sich mit Mehrheit ein Regionalstatut, das anschließend durch ein regionales Referendum bestätigt werden muß. Die Statute behandeln Fragen der regionalen Regierungsform, institutionelle Aspekte und die Ausübung des Referendenwesens auf regionaler Ebene. - Die Regionen können gemeinsame Organe/Einrichtungen errichten. - Regionalorgane: Regionalparlament, Regionalregierung und Präsident der Region. - Wahlrecht: Durch den Regionalgesetzgeber geregelt. Die Wahlen müssen allgemein, frei und direkt sein.</p>
<p>Kompetenzkatalog: Die Regionen üben das Gesetzgebungsrecht in den Bereichen aus, die von der Verfassung nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind. Der Staat ist für folgende Materien zuständig: Außenpolitik / Verteidigungspolitik / Öffentliche Sicherheit / Münze, Kreditwesen (außerdem lokales Kreditwesen) / Justizverwaltung / Angelegenheiten des Zivilrechts, des Strafrechts und Strafprozeßordnung / Staatsangehörigkeitsrecht, Meldewesen, Ausländerrecht / Grundsatzgesetzgebung bezüglich der Standards im öffentlichen Gesundheitswesen, des Schulwesens, des Umweltschutzes, des Schutzes öffentlicher Kulturgüter und der Kunstschatze / Forschung von nationaler Bedeutung / Fernmeldewesen von überregionaler Bedeutung / Arbeitsschutz und Vorsorgeleistungen / Wettbewerbsrecht / Steuergesetzgebung / Nationales Statistikwesen.</p>

<p>Verwaltungskompetenzen: - Außer in den Materien, die der staatlichen Gesetzgebung unterliegen, werden die Verwaltungsfunktionen von den Kommunen, den Provinzen und den Regionen wahrgenommen. - In den Materien, die der Regelung durch den staatlichen Gesetzgeber unterstehen, obliegt den Regionen, den Provinzen und den Kommunen ebenfalls der Vollzug, mit Ausnahme folgender Bereiche: Justiz, innere Sicherheit, Verteidigung, öffentliche Sicherheit, Finanzen, Dienstleistungen des Staates. - Die Festlegung der Verwaltungsfunktionen der Kommunen, der Provinzen und der Regionen erfolgt durch Regionalgesetz auf der Grundlage der durch allgemeine staatliche Gesetze festgelegten Prinzipien. - Die Regionen behalten sich in dieser Hinsicht nur die Verwaltungsfunktionen vor, die der Wahrung der Einheitlichkeit des regionalen Territoriums dienen.</p>
<p>Innere Sicherheit beim Staat liegend. Justiz: beim Staat liegend.</p>
<p>Verfassungsgerichtsbarkeit: Beteiligung der Regionen über den Senat an der Wahl von einem Drittel der Richter des Verfassungsgerichtshofes in gemeinsamer Sitzung mit der Deputiertenkammer. Die Regionalpräsidenten machen hierzu Vorschläge für die Wahl von drei Verfassungsrichtern.</p>
<p>1. Subsidiarität: - Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hinsichtlich der Regelung der Verwaltungsfunktionen der Kommunen, der Provinzen und der Regionen.</p>
<p>2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen: ---</p>
<p>3. Eingriffsrechte des Zentralstaates: - Der Ministerpräsident ernennt für jede Region einen Regierungskommissar. Der Regierungskommissar überwacht die peripheren Behörden des Staates und bringt sie mit den Verwaltungen der Regionen, der Provinzen und der Kommunen in Einklang. - Die Regierung kann, wenn sie der Auffassung ist, daß ein regionales Gesetz die Kompetenzen der Region überschreitet, nationalen oder anderen regionalen Interessen widerspricht, innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung den Verfassungsgerichtshof anrufen. Dieser entscheidet über die Zuständigkeit. - Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte wird durch eine dezentralisierte Sektion des Rechnungshofes ausgeübt. - Eine Auflösung des regionalen Parlaments erfolgt, außer in den durch das Regionalstatut vorgesehenen Fällen, wenn dieses nicht mehr funktionsfähig ist (durch Dekret des Staatspräsidenten, auf Antrag des Regionalpräsidenten und nach Hörung des Präsidenten des regionalen Parlaments).</p>
<p>Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften: den Regionen zugeordnet.</p>
<p>Finanzverfassung / Finanzausgleich: - Die Regionen, die Provinzen und die Kommunen verfügen über Finanzautonomie in den Grenzen und Formen, die von den allgemeinen Gesetzen über die öffentlichen Finanzen festgelegt werden. - Die Regionen können eigene Steuern erheben, die sich in Harmonie mit den nationalen Steuern befinden müssen. - Der Staat kann benachteiligten Regionen Transferleistungen gewähren. - Den Provinzen und Kommunen werden eigene Steuern, sowie Quoten am staatlichen Steueraufkommen maximal in Höhe des örtlichen Steueraufkommens zugewiesen.</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Senato della Repubblica, Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia, comunicato alla Presidenza il 22 Novembre, Roma 1993 (atti del Senato n. 1665).

<p>III. „Commissione Bicamerale“ - Progetto di legge costituzionale - Revisione della parte seconda della Costituzione Vorschläge der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission vom 11. Januar 1994</p>
<p>Staatspräsident: im wesentlichen unveränderte Rechte des Staatspräsidenten.</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: Die Regierung besteht aus dem Premier, den Ministern und den stellvertretenden Ministern. Der Premierminister wird vom Parlament gewählt und vom Staatspräsidenten bestellt. Der Premierminister ernannt und entläßt die Mitglieder der Regierung. Der Premierminister bedarf der Vertrauensabstimmung durch das Parlament. Einführung eines konstruktiven Mißtrauensvotums. Es können Ministerien nur für die Materien gebildet werden, die in die exklusive Zuständigkeit des Staates fallen.</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: Deputiertenkammer und Senat: Auf vier Jahre gewählt. Beibehaltung der Aufgabenverteilung zwischen beiden Kammern des Parlaments mit der Ausnahme, daß für den Bereich der staatlichen organischen Gesetze, die der regionalen Legislative die Beachtung bestimmter allgemeiner Grundsätze auferlegen, entsprechende Gesetzentwürfe für die erste Lesung zuerst in den Senat eingebracht werden müssen. Die Regionen müssen in Fällen staatlicher organischer Gesetzgebung gehört werden. Der Entwurf der zweiten bikameralen Verfassungsreformkommission sieht die Einrichtung einer Kammer der Regionen bzw. die Umwandlung des Senats in eine solche Kammer nicht vor.</p>
<p>Gebietskörperschaftliche Ebenen: Die Republik gliedert sich in Regionen, Provinzen und Kommunen.</p>
<p>Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Organe der Regionen: Die Regionen geben sich Statute, welche sich in Einklang mit der Verfassung befinden müssen. Die einzelnen Statute bedürfen nicht mehr der Genehmigung durch ein staatliches Gesetz. Die Regionen können in der Wahl der regionalen Regierungsform und der Wahl des Regionalrates von den Bestimmungen der staatlichen Gesetze abweichen. Die Organe der Regionen sind: der Regionalpräsident, der Regionalrat und der Regionalausschuß.</p>
<p>Kompetenzkatalog: Zuständigkeiten des Staates: Außenpolitik / Konfessionspolitik / Außen- und Sicherheitspolitik / Justiz / Münze und Kreditwesen / Staatliche Abgaben / Wirtschaftsplanung und Industriepolitik / Transportwesen, Kommunikation, Katastrophenschutz / Kulturgüter / Forschung / Soziale Vorsorge und Arbeit / nationale Statistik / Post und Telekommunikation / Nationale Sportpolitik.</p>
<p>Kompetenzen der Regionen im Rahmen staatlicher organischer Gesetze: Die Regionen sind für die Bereiche der Legislative zuständig, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind. Die Regionen haben dabei die allgemeinen Grundsätze zu beachten, die von den „Organgesetzen des Staates“ festgelegt werden.</p>
<p>In folgenden Bereichen können die Regionen in exklusiver Weise legislativ tätig werden: Landwirtschaft und Forsten / Handel / Industriepolitik / Handwerk / Urbanistik / Tourismus / Berufsbildung / Kommunalpolizei / Museen, Bibliotheken lokaler Gebietskörperschaften / lokales und regionales Transportwesen / Schifffahrt und Binnenhäfen / Höhlen und Kiesgruben / Binnenfischerei.</p>
<p>Verwaltungskompetenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Verwaltungsfunktionen in den Materien, die nicht dem Staat vorbehalten sind, stehen den Regionen, den Provinzen oder den Kommunen zu. - Auf dem Territorium der einzelnen Regionen steht diesen eine Lenkungs- und Koordinierungsfunktion gegenüber der Verwaltung zu, um die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen. Alle anderen Verwaltungsfunktionen werden von den Regionen auf die Provinzen und Kommunen übertragen. - Der Staat kann durch Gesetz den Regionen die Ausübung weiterer Verwaltungsaufgaben übertragen.

<p>Innere Sicherheit: beim Staat liegend.</p>
<p>Justiz: beim Staat liegend.</p>
<p>Verfassungsgerichtsbarkeit: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>1. Subsidiarität: im Entwurf zur Verfassungsänderung nicht erwähnt.</p>
<p>2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen: —</p>
<p>3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:</p> <ul style="list-style-type: none"> - unveränderte Rolle der Regierungskommissare. - Nach Bekanntgabe eines regionalen Gesetzes: Ausweitung der 30-Tagefrist auf 40 Tage - Bei vermeintlichen Verstößen gegen die Verfassung kann die Regierung den Verfassungsgerichtshof anrufen. - Kontrolle über die Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte durch eine dezentralisierte Sektion des Rechnungshofes. - Auflösungsrechte gegenüber den Regionalräten im Falle von Verstößen gegen die Verfassung, fortgesetzten Gesetzesverstößen oder bei Unmöglichkeit eine Mehrheit zu bilden (durch Dekret des Staatspräsidenten nach Hörung einer paritätisch mit Senatoren und Deputierten besetzten Kommission für Regionalfragen).
<p>Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften: Die Ordnung und die Aufgaben der lokalen Gebietskörperschaften werden durch die Regionen unter Beachtung der durch staatliche organische Gesetze festgelegten allgemeinen Grundsätze vorgenommen.</p>
<p>Finanzverfassung / Finanzausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Regionen, die Provinzen und die Kommunen verfügen über Finanzautonomie und besitzen das Recht zur Steuererhebung. - Organische Gesetze des Staates sorgen für eine Koordinierung der Finanzen des Staates, der Regionen, der Provinzen und der Kommunen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Progetto di legge costituzionale - Revisione della parte seconda della Costituzione, (art. 1 della legge costituzionale 6. agosto 1993, n. 1) comunicato alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica l'11 gennaio, Roma 1994 (atti della Camera n. 3597 e atti del Senato 1789).

<p>IV. Agnelli-Stiftung „Un federalismo unitario e solidale“ Föderale Reformvorschläge der Agnelli-Stiftung, November 1994</p>
<p>Staatspräsident: keine Angaben</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: keine Angaben</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: Deputiertenkammer und Kammer der Regionen (nach deutschem Vorbild). Die bislang einfachgesetzlich geregelte Staat-Regionenkonferenz soll in die Verfassung aufgenommen werden, d.h. deren Stellung aufgewertet werden. Die Regionen sollen den Kommunen in speziellen Beiräten nach dem Vorbild der Staat-Regionenkonferenz Koordinierungs- und Beteiligungsformen einräumen. Bei Streitigkeiten im Bereich der Verabschiedung von staatlichen organischen Gesetzen, die der Zustimmung der Kammer der Regionen bedürfen, sollen auf Verfassungsebene Konfliktlichtungsmechanismen eingerichtet werden (z.B. ein Vermittlungsausschuß). Die Kammer der Regionen (Senat der Regionen) ist in den Bereichen staatlicher Gesetzgebung zustimmungspflichtig, die unmittelbar Auswirkung auf die regionale Autonomie haben: Organische Gesetzgebung des Staates, d.h. Gesetze die den regionalen Gesetzgeber an bestimmte allgemeine Grundsätze binden, Finanzgesetze, Verfassungsgesetze und Gesetze mit Bezug auf den Bereich der Europäischen Union (z.B. Gesetze zur Umsetzung von Richtlinien der Union).</p>

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Staat, Regionen, Provinzen, Kommunen als konstitutive Elemente der Republik: Die Agnelli-Stiftung regt aber eine Neudefinition der Provinzebene, unter Umständen sogar ihre Abschaffung an. Gleichzeitig strebt die Agnelli-Stiftung eine Reduktion der Zahl der Regionen, d. h. eine Vergrößerung ihres Territoriums an.

Verfassungs-/Satzungshoheit der Regionen/Kompetenz-Kompetenz:

keine Angaben

Kompetenzkatalog:

Exklusive Gesetzgebungskompetenzen des Staates, die nur der Zustimmung der Deputiertenkammer bedürfen:

Außenpolitik / Außenhandel / Verhältnis Staat-Kirche / Stellung religiöser Bekenntnisse vor dem Gesetz / Nationale Verteidigung / subjektive Rechte (z. B. persönliche Freiheitsrechte, Schutz von Ehe und Familie, Staatsangehörigkeit, elterliche Fürsorgepflicht gegenüber Kindern, Koalitionsfreiheit, Parteienrecht, Zulassung zu öffentlichen Ämtern und Wahlämtern) / Rechtsordnung / Zivilrecht / Strafrecht / Prozeßrecht / Haushaltsrecht des Staates / Münze / Finanzdienstleistungen (überregional) / Kreditgewerbe (überregional) / Staatliche Steuern / allgemeine Wirtschaftsprogramme / wirtschaftliche Ausgleichsmaßnahmen / Staatsbeteiligungen / Wettbewerbsrecht / Industriepolitik (überregional) / nationales Energiewesen / nationales Transport und Kommunikationswesen / Naturkatastrophen / Hygienewesen / Pharmazeutik / Festlegung von Mindeststandards in den Bereichen Umweltschutz, Kulturgüter, Naturgüter / Schutz überregionaler Naturphänomene (Nationalparks) / Wissenschaftliche Forschung von nationalem Interesse / Schutz geistigen Eigentums / soziale Vorsorgeeinrichtungen / Versicherungswesen / allgemeine Bestimmungen im Arbeitsrecht und Arbeitsschutz / allgemeine Bestimmungen im Schul- und Hochschulbereich / Wahlrecht (außer regionales Wahlrecht) / öffentliche Auftragsvergabe (Staat) / Berufsordnung / nationales Statistikwesen / Gewichte und Maße / Zeit / Post- und Fernmeldewesen / überregionales Fernsehen.

Organische Gesetze des Staates, die von der Deputiertenkammer nur mit Zustimmung der Kammer der Regionen verabschiedet werden können, in allen Bereichen, die nicht dem Staat oder den Regionen zugewiesen sind. Die organischen Gesetze binden die Regionen und nicht unmittelbar den Bürger.

Exklusive Kompetenzen zugunsten der Regionen in folgenden Bereichen:

Förderung und Entwicklung der regionalen Wirtschaft unter Berücksichtigung nationaler Wirtschaftsziele / Städtewesen und Raumordnungspolitik / Tourismus / Berufsbildung / kommunale und regionale Polizei / Museen und Bibliotheken / lokales Transportwesen / Kiesgruben / Schifffahrt, Binnenfischereiwesen, Gewässer, Thermalbäder

Verwaltungskompetenzen:

In den Bereichen exklusiver Gesetzgebungskompetenz obliegt dem Staat auch der Vollzug. Die Regionen teilen sich für ihren Bereich den Vollzug mit den lokalen Gebietskörperschaften (nach dem Subsidiaritätsprinzip). Der Vollzug organischer staatlicher Gesetze geht in der Regel zu Lasten der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften.

Innere Sicherheit und Justiz:

beim Staat liegend (außer den Bestimmungen zur kommunalen und regionalen Polizei).

Verfassungsgerichtsbarkeit:

keine Angaben.

1. Subsidiarität:

Einführung des Subsidiaritätsprinzips als Verfassungsregel, das die Zuständigkeit einer gebietskörperschaftlichen Ebene (Staat, Regionen, Provinzen oder Kommunen) für einen bestimmten Bereich nach dem Kriterium der größtmöglichen Problemlösungsnähe bemißt. Das Subsidiaritätsprinzip soll den Regionen, Provinzen und Kommunen ein Höchstmaß an Autonomie und Ressourcenhoheit garantieren.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

Kooperation nach dem Prinzip der loyalen Kooperation / Aufwertung der Staat-Regionenkonferenz.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

keine Angaben.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Kommunalrecht soll in Zukunft weitestgehend der Regelungshoheit der Regionen unterliegen (Parallele zum deutschen Modell). Dies soll für das Gesetzgebungsrecht zu kommunalen Steuern nur insofern gelten, als das bereits heute den Kommunen zustehende Aufkommen aus Kommunalsteuern ihnen erhalten bleiben soll. Der Staat richtet also einen staatlichen Garantiefonds zugunsten der Kommunen ein, der frei von regionaler Kontrolle ist.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Einführung neuer regionaler Steuern als Ersatz für staatliche Steuern.
- Umstellung des vertikalen Finanzausgleichs auf ein System, das die Höhe der Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der Differenz zwischen tatsächlicher und potentieller Finanzkraft errechnet (Summe aller regionalen oder in einer Region anfallenden Steuererträge der Provinzen und Kommunen). Zusätzlich etablieren die Regionen untereinander eine Form des horizontalen Finanzausgleichs.
- Die Regionen gewähren den Kommunen einen kommunalen Finanzausgleich.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Fondazione Giovanni Agnelli, *Federalismo unitario solidale*, 1994.

V. Lega Nord „Proposta die Riforma Federalista della Costituzione della Repubblica Italiana“

Vorschlag der Lega Nord zur föderalen Reform der italienischen Verfassung vom 12. Dezember 1994

Staatspräsident:

Wahl durch beide Kammern des Parlaments und der Delegierten der Regionen (pro Region zehn Delegierte, die unter Personen ausgelost werden, die in den Wahlverzeichnissen aufgeführt sind).

Begrenzung der Amtszeit des Staatspräsidenten auf sechs Jahre.

Regierung / Ministerpräsident:

Ministerpräsident und Minister.

Die Regierung bedarf des Vertrauens der Bundesversammlung. Die Regierung kann zu bestimmten Gesetzesvorlagen nicht die Vertrauensfrage stellen.

Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen:

Bundesversammlung („Assemblea federale“) und Versammlung der Gliedstaaten und der Regionen (auf vier Jahre gewählt).

Wahl der Mitglieder der Bundesversammlung nach allgemeinen und direkten Wahlen (400 Abgeordnete).

Die Versammlung der Gliedstaaten und Regionen besteht aus den Mitgliedern der gliedstaatlichen Regierungen und der Regierungen der Regionen.

Jeder Gliedstaat verfügt über fünf und jede Region mindestens über zwei Stimmen (über zwei Mio. Einwohner vier Stimmen, über fünf Mio. Einwohner sechs Stimmen). In der Höhe der Stimmenzahl werden pro Staat und Region Vertreter in die Versammlung entsandt. Die Stimmen können von Seiten der Gliedstaaten und den Regionen nur einheitlich abgegeben werden.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Die Bundesrepublik Italien wird durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen (21), die Gliedstaaten (9) und den Bund konstituiert. Es handelt sich um Gliedstaaten, die aus folgenden Regionen bestehen: (1) Piemont-Aostatal-Ligurien / (2) Lombardei / (3) Trentino Alto Adige-Venetien-Friaul Julisch Venetien / (4) Emilia-Toskana / (5) Romagna-Umbrien-Marken-Latium / (6) Abruzzen-Molise-Lucania-Apulien / (7) Kampanien-Kalabrien / (8) Sizilien / (9) Sardinien.

Verfassungs-/Satzungshoheit der Regionen / Kompetenz-Kompetenz / Organe der Regionen:

- Die Gliedstaaten geben sich eigene Verfassungen. Die Regionalstatute müssen sich in Einklang mit der Verfassung und den Gesetzen ihres Gliedstaates befinden.
- Organe der Gliedstaaten: Parlament (Zusammensetzung durch die gliedstaatliche Verfassung geregelt), Präsident (Exekutive), Verfassungsgericht.
- Jede Region bestimmt mittels eines eigenen Statuts die Formen der eigenen Organe. Es ist lediglich eine monokamerale Versammlung vorgegeben, deren Mitglieder durch direkte Wahlen bestimmt werden.

Kompetenzkatalog:

Exklusive Legislativkompetenzen des Bundes („Federazione“) durch beide Kammern des Bundesparlaments (Bundesversammlung und Versammlung der Staaten und Regionen):

Äußere Angelegenheiten (die Regionen können aber Staatsverträge in den Bereichen abschließen, die nicht dem Bund zustehen) / Verteidigungspolitik / Öffentliche Sicherheit / Organisationsstrukturen des Bundes / Luft- und Seerecht / Post, Telefondienste, Fernmeldewesen / Strafrechtsgesetzgebung, Ordnung des höheren Justizwesens / Münze / Ordnung und Funktionieren der Verfassungsorgane / Maßnahmen zur Freiheitsbeschränkung / Schutz der Sprachminderheiten

Exklusive Legislativkompetenzen des Bundes durch Entscheidung der Bundesversammlung:

Bundeshaushalt / Naturkatastrophen / Energiepolitik des Bundes / Kulturgüter auf föderaler Ebene, Bundesforste, Umweltschutz auf Bundesebene / Bundesfinanzen und Bundessteuern / Forschung, Raumfahrt / Maße und Zeit / Statistisches Wesen des Bundes / Paßwesen, Ein- und Auswanderungspolitik / Politische Rechte, Wählerrechte, Aufenthaltsrecht / Wahlrecht für das Europäische Parlament, Fragen der Inkompatibilität bezüglich der Bundeskammer / Staatsbürgerschaft / Grenzfragen / Fragen des Zivilstands / Waffenrecht (nicht individuell) / Nuklearenergie / Arbeitsrecht / Vorsorgeeinrichtungen / Berufsausübung.

Die Regionen üben die legislativen Rechte aus, die durch die gliedstaatlichen Verfassungen und die gliedstaatlichen Gesetze vorgegeben werden.

Verwaltungskompetenzen:

- In den beiden bzw. einer Kammer des Parlaments zugewiesenen Legislativmaterien übt der Bund auch die Verwaltungskompetenzen aus.
- In den Bereichen der Gesetzgebungskompetenz der Gliedstaaten üben die Regionen die entsprechenden Verwaltungskompetenzen aus, soweit es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die von Seiten des bundesstaatlichen Gesetzgebers den Provinzen und den Kommunen übertragen werden.

Innere Sicherheit:

Zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt.

und Justiz:

Zwischen dem Bund und den Gliedstaaten aufgeteilt.

Verfassungsgerichtsbarkeit:

Verfassungsgericht des Bundes / Verfassungsgerichte der Gliedstaaten.

1. Subsidiarität:

Im Verfassungsentwurf nicht erwähnt.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

- Die Regierungskommissare üben ihre Kontrollrechte nur gegenüber den Einrichtungen der Bundesverwaltung aus.
- Auflösungsrechte des Bundes gegenüber den Regionen in Fällen von Verfassungsverstößen, schweren Gesetzesverstößen oder, wenn nach Aufforderung durch die Bundesregierung der Regionalrat den Regionalausschuß bzw. den Regionalpräsidenten nicht ablöst, sofern dieser ähnliche Verstöße begangen hat. Die Auflösung erfolgt durch Dekret des Bundespräsidenten nach Anhörung einer aus Deputierten und Senatoren zusammengesetzten Kommission.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Den Gliedstaaten zugeordnet.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Jede Gebietskörperschaft trägt die mit den eigenen Kompetenzen verbundenen finanziellen Lasten selbst.
- Der Bund kann den Staaten oder den Regionen Investitionszuschüsse gewähren, die der Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Sicherstellung eines Mindestniveaus öffentlicher Dienstleistungen dienen. Diese Zuschüsse setzen sich einerseits aus Mitteln des Bundes und andererseits aus Mitteln der Staaten und der Regionen zusammen.
- Bund, Staaten und Regionen verfügen über eigene steuerliche Einnahmen.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Lega Nord, Proposta di riforma della Costituzione della Repubblica Italiana, presentato all'assemblea federale, Genua 1994 (mimeo).

VI. Gianfranco Miglio „Modello di Costituzione Federale per l'Italia“:

Vorschlag eines direktorialen Verfassungsmodells vom 17. Dezember 1994

Staatspräsident:

(a) auf vier Jahre gewählt in allgemeinen und freien Wahlen / (b) hat exekutive Vollmachten (ähnlich dem US-Präsidenten) / (c) leitet das Bundesdirektorium / (d) ernennt und entläßt die Staatssekretäre / (e) kann durch eine Zweidrittelmehrheit der Bundesversammlung seines Amtes enthoben werden.

Regierung / Ministerpräsident:

- Bundesdirektorium: durch den direkt gewählten Präsidenten geleitet
- Mitglieder des Bundesdirektoriums: Gouverneure der Kantone, ein Präsident der Regionen mit Spezialstatut (rotierend)

Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen:

- Bundesversammlung (kein dauernder Tagungsrhythmus): 346 Deputierte (davon 300 kantonale Deputierte und 46 durch die Regionen mit Spezialstatut gewählte Deputierte). Die kantonalen Deputierten sind zugleich Mitglieder der kantonalen Versammlungen.
- Legislativer Senat: 200 Senatoren, die direkt durch das Volk nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden.
- Gesetzesentwürfe des Senates bedürfen der Zustimmung durch die Bundesversammlung. Diese kann Änderungsanträge stellen. Ein Gesetz des Senats, das mit Zweidrittelmehrheit beschlossen wird, bedarf nicht der Zustimmung der Bundesversammlung

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Bund, Kantone, Regionen, Kommunen (Provinzen lediglich als Form der regionalen Verwaltungsdezentration)

Verfassungs-/ Satzungshoheit der Regionen / Kompetenz-Kompetenz / Organe der Kantone und der Regionen:

- Organe der Kantone: Gouverneur des Kantons (direkt gewählt / leitet das kantonale Direktorium); kantonales Direktorium (Präsidenten der Regionen eines Kantons und kantonaler Gouverneur) Kantonale Versammlung (100 direkt gewählte Deputierte)
- Organe der Regionen: Regionalpräsident (direkt gewählt: leitet den Regionalausschuß), Regionalausschuß, Regionalrat

Kompetenzkatalog:

- Die Bundesversammlung erläßt in Zusammenspiel mit dem Bundesdirektorium und den kantonalen Direktorien Koordinierungsnormen in den Materien, die in den Kompetenzbereich der Kantone fallen, und in allen Materien, die von der Bundesverfassung dem Bund zugesprochen werden.
- Der Legislative Senat ist für alle Materien zuständig, die in die Bereiche „Grundprinzipien“ und „Rechte und Pflichten der Bürger fallen“ (Teil 1 der Verfassung) fallen.
- Die Gliedstaaten / Kantone „Repubbliche federali“ sind für alle Bereiche zuständig außer: Außenpolitik / Verteidigungspolitik / Höheres Justizwesen / Münze und Kreditwesen / Wirtschaftsplanung und Stabilisierungsmaßnahmen.

Verwaltungskompetenzen:

- keine Angaben.

Innere Sicherheit

- den Kantonen zugeordnet.

und Justiz:

- dem Bund zugeordnet.

Verfassungsgerichtsbarkeit:

- Ausübung der Garantiefunktionen für die Verfassung, die bislang dem Staatspräsidenten vorbehalten sind. Insbesondere ist an dieser Stelle das Auflösungsrecht gegenüber der Bundesversammlung zu nennen.

1. Subsidiarität:

- Ablehnung des Prinzips, da Ausdruck eines spezifischen Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Regionen.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

- keine Angaben.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

- keine Angaben.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

- den Kantonen zugeordnet.
- Organe der Kommunen: Bürgermeister (direkt gewählt:ernennt und entläßt die Mitglieder des Kommunal-ausschusses), Kommunalausschuß („Giunta“), Kommunalrat
- Auf kantonaler Ebene werden „Munizipale Räte“ (Consulte Municipali Cantionali) eingerichtet, die die Kantonsregierungen in Angelegenheiten des Umweltschutzes, der Kommunikation und der Urbanistik beraten, Stellungnahmen erarbeiten und Gesetzesinitiativen einreichen können. Die „Munizipalen Räte“ bestehen jeweils aus 30 Repräsentanten (Bürgermeister), die durch alle Bürgermeister der Kommunen eines Kantons gewählt werden.
- Auf Bundesebene wird ein aus 30 Bürgermeistern bestehender „Munizipaler Rat“ errichtet. An der Wahl des föderalen Munizipalrates beteiligen sich alle Bürgermeister Italiens.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Kommunalausgaben müssen durch Kommunalsteuern finanziert werden.
- Unter der Aufsicht des Bundesdirektoriums erheben die Kantone und die Regionen mit Spezialstatut die übrigen Steuern und behalten unter Berücksichtigung des Bundesanteils die Erträge ein. Die Kantone führen einen horizontalen Finanzausgleich durch.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Gianfranco Miglio, Modello di Costituzione federale per l'Italia, presentato a Milano il 17 dicembre 1994 e fatto proprio dall'Unione Federalista (mimeo).

VII. Francesco Enrico Speroni „Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali proposta di revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo“

Vorschläge des unter der Leitung des Ministers für die Verfassungsreform Francesco Speroni (Regierung Berlusconi) agierenden Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verfassungsreform vom 24. Dezember 1994

Staatspräsident:**Semipräsidentielles Modell:**

Wahl des Präsidenten nach allgemeinen und direkten Wahlen. Für die Wahl des Präsidenten ist eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Amtszeit: fünf Jahre.

Rechte des Präsidenten:

(a) Auflösung der Abgeordnetenversammlung nach Hörung von deren Präsidenten, nach Entzug des parlamentarischen Vertrauens oder wenn dies zwei Drittel der Kammer verlangen / (b) Der Präsident ernennt und entläßt den Premierminister und auf dessen Vorschlag die Mitglieder der Regierung. Er hat im Ministerrat den Vorsitz.

Modell, das auf der Direktwahl des Premierministers beruht:

Wahl des Staatspräsidenten durch die „Assemblea generale della Repubblica“ (Mitglieder der Deputiertenkammer + 1/4 durch die Regionalparlamente gewählte Personen + 1/4 durch Delegierte der Provinzen und Kommunen / Amtszeit: sieben Jahre.

Der Premierminister wird in allgemeinen und freien Wahlen direkt bestimmt.

Regierung / Ministerpräsident:**Semipräsidentielles System:**

Premierminister, Minister und stellvertretende Minister.

- Der Premierminister wird vom Präsidenten ernannt.

- Die Regierung bedarf des Vertrauens durch die Deputiertenkammer.

Modell, das auf der Direktwahl des Premierministers beruht:

- Die Regierung besteht aus dem Premier, Vize-Premier und den Ministern.

- Direktwahl des Vizepremiers in allgemeinen und direkten Wahlen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Wahl erfolgt parallel zur Wahl zur Kammer der Deputierten.

- Der Premier ernennt und entläßt die Mitglieder der Regierung.

- Die Deputiertenkammer kann der Regierung auf Antrag eines Viertels ihrer Mitglieder mit Mehrheit das Mißtrauen aussprechen. Der Staatspräsident löst in einem solchen Fall die Kammer auf und setzt Neuwahlen zur Kammer und für den Premier an.

Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen:

Deputiertenkammer und Senat.

Der Senat besteht entweder zur Hälfte aus gewählten Vertretern der Regionen und zur anderen Hälfte aus gewählten Vertretern der Provinzen und Kommunen. Alternativ sieht der Speroni-Vorschlag eine Kammer der Regionen vor, die nach deutschem Vorbild durch Mitglieder der Regionalregierungen besetzt wird.

Im staatlichen Gesetzgebungsverfahren besteht eine Zuständigkeitsverteilung zugunsten der Deputiertenkammer. Staatliche Gesetze werden demnach nur in der Deputiertenkammer verabschiedet. Der Senat kann aber, nach Verabschiedung durch die Deputiertenkammer, auf Antrag eines Fünftels seiner Mitglieder oder der Regierung, das entsprechende Gesetz beraten und mit Änderungen an die Deputiertenkammer zurückverweisen, die endgültig darüber befindet. Nur in den Fällen der Zustimmungspflichtigkeit beider Kammern muß ein identischer Text verabschiedet werden, wird also das bisherige Gesetzgebungsverfahren beibehalten.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Die Republik wird durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat konstituiert.

Verfassungs- / Satzungsautonomie der Regionen / Kompetenz-Kompetenz / Organe der Regionen:

- Jede Region gibt sich ein Statut, das die Regierungsform, die Organisation der Regionalorgane und die Formen der Ausübung regionaler Referenden regelt.

- Das Statut wird durch Mehrheitsbeschluß des Regionalparlaments beschlossen und einem regionalen Referendum unterzogen.

Kompetenzkatalog:

Materien staatlicher Gesetzgebung, die durch die Deputiertenkammer wahrgenommen werden:

Außenpolitik, / Verteidigungspolitik / Innere Sicherheit / Münzwesen / Währung, / Banken- und Kreditgewerbe / Finanzpolitik / Staatliches Rechnungswesen / Rechtsprechung / Fragen der Staatsangehörigkeit / Grundschulwesen / Maße und Zeit / Überregionales Transport- und Kommunikationswesen / Staatsbürgerschaftsrecht / Zivilstand / Ausländerrecht / Berufsordnung / Waffen, Explosiva und strategische Materialien / Mindeststandards im Gesundheitswesen / Schutz von Kulturgütern historischer und künstlerischer Art / Mindeststandards im Schulwesen / Post, Telekommunikation, Fernsehen / Arbeitsschutz / verpflichtende Vorsorgeeinrichtungen (z. B. Renten- und Krankenkasse) / öffentliche Auftragsvergabe im staatlichen Bereich / staatliche Steuern / nationale Statistik / Wettbewerbsrecht / Zivil-, Strafrechts- und Strafprozeßordnung / Fragen der verschiedenen Rechtsprechungen / Nationalparks (seit dem 1. Januar 1995 eingerichtet).

Materien staatlicher Gesetzgebung, die von beiden Kammern wahrgenommen werden:

Wahlgesetzgebung / Verfassungsänderungen / Organisation und Funktionieren der Verfassungsorgane / Freiheitsrechte / Sprachminderheiten / Ratifikation internationaler Verträge / Beziehungen mit der Katholischen Kirche und anderen religiösen Bekenntnissen / Maßnahmen zur Wahrung und Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts / Finanzielle Sonder- und Hilfsleistungen zugunsten der Regionen.

Materien regionaler Gesetzgebung:

Alle Materien, die von der Verfassung nicht der staatlichen Legislative übertragen werden.

Verwaltungskompetenzen:

- Durch staatliches Gesetz werden die Verwaltungsfunktionen zwischen Staat, Regionen, Provinzen und Kommunen nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgeteilt.

- Der Staat kann den Regionen, den Provinzen, den Kommunen und anderen lokalen Gebietskörperschaften weitere Verwaltungsfunktionen übertragen.

Innere Sicherheit:

dem Staat zugeordnet.

Justiz:

dem Staat zugeordnet.

Verfassungsgerichtsbarkeit:

- Ausübung durch die Corte Costituzionale

- Zusammensetzung: 21 Richter von denen sechs durch den Staatspräsidenten, fünf durch die Deputiertenkammer, fünf durch den Senat und fünf durch die obersten ordentlichen und Verwaltungsgerichte bestellt werden.

- Zusätzlich zu den bereits in der geltenden Verfassung enthaltenen Klagebefugnissen, sollen sich in Zukunft auch die Kommunen und die Provinzen, wenn sie sich in ihren Selbstverwaltungsrechten verletzt sehen, an den Verfassungsgerichtshof wenden können. Verfassungsbeschwerden einzelner Personen sollen in Zukunft zulässig sein.

1. Subsidiarität:

Die Kompetenzen und Funktionen der Regionen, Provinzen und Kommunen richten sich nach dem Subsidiaritätsprinzip (neuer Art. 115 Cost.).

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

- Aufsicht des durch den Premierminister ernannten Regierungskommissars über die Verwaltungstätigkeit der peripheren Verwaltungen des Staates und Koordinierung mit den Regionen, den Provinzen und den Kommunen.
- Vom Regionalrat verabschiedete Gesetze müssen dem Regierungskommissar übermittelt werden. Ist die Regierung der Meinung, daß ein solches Gesetz die Kompetenzen der Region überschreitet, kann sie den Verfassungsgerichtshof anrufen.
- Keine staatliche Kontrolle über die Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte.
- Auflösungsrechte des Zentralstaates gegenüber einzelnen Regionalräten bei Verstößen gegen die Verfassung, aus Gründen nationaler Sicherheit, bei Fehlen einer regionalen Regierungsmehrheit oder offenkundiger Handlungsunfähigkeit (durch Dekret des Staatspräsidenten, wenn dies der Senat der Republik befürwortet und der betroffene Regionalpräsidenten gehört wurde).

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Den Regionen zugeordnet: Das Regionalstatut regelt die Rechtsetzungsbefugnisse der Provinzen und der Kommunen.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Die Regionen haben Finanzautonomie im Rahmen staatlicher Koordinierungsgesetze.
- Die Regionen erheben eigene Steuern und verfügen über ein Anrecht auf Quoten am staatlichen Steueraufkommen.
- Der Staat darf nur dann Fondsmittel an die Regionen transferieren, wenn dies die begrenzte Steuerkraft einzelner Regionen erforderlich macht und dies der Wiederherstellung des wirtschaftlichen Gleichgewichts dient.
- Den Provinzen und Kommunen werden eigene Steuern und Quoten am staatlichen Steueraufkommen zuerkannt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, Proposta di revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo, Rom 1994 (mimeo).

VIII. Emilia-Romagna „Una proposta federalista per l'Italia“

Vorschläge einer aus den Professoren Roberto Bin, Marco Cammelli und Giandomenico Falcon bestehenden und bei dem Assessoramt für institutionelle Angelegenheiten der Region Emilia-Romagna angesiedelten Arbeitsgruppe vom 21. März 1995

Staatspräsident:

Wahl des Staatspräsidenten durch eine Wahlversammlung, die zu gleichen Teilen aus Deputierten und Regionalvertretern besetzt wird. Die Regionalvertreter werden durch die Regionalräte im Verhältnis zur Zahl der im Regionalrat vertretenen regionalen Abgeordneten gewählt.

Regierung / Ministerpräsident:

Die Regierung bedarf nur noch des Vertrauens durch die Deputiertenkammer. Der Bundessenat kann jedoch die Abberufung von Bundesministern verlangen.

Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen:

Deputiertenkammer und Bundessenat

Der Bundessenat wird als Kammer der Regionen konstituiert. Die Senatoren sind Exekutivvertreter. Jede Region hat pro eine Million Einwohner zwei Stimmen, mindestens jedoch zwei Stimmen. Die Zahl der Senatoren pro Region entspricht der Zahl der Stimmen. Die Entscheidungen des Bundessenates werden mit Mehrheit getroffen. Die Stimmen einer Region werden einheitlich abgegeben.

Im Gesetzgebungsverfahren bedürfen Gesetzesentwürfe in folgenden Materien auch der Zustimmung des Bundessenates:

Verfassungsreformgesetze / Gesetze zur Einrichtung von Ministerien, Körperschaften und staatlichen Verwaltungsstrukturen / allgemeine Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens oder der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung / Gesetze zur Ratifikation internationaler Verträge, wenn sie Auswirkungen auf die Funktionen der Regionen haben / staatliche organische Gesetze für die die Zustimmung des Bundessenates durch die Verfassung ausdrücklich vorgesehen ist / Finanzgesetze, die neue Steuern oder Eingriffe in den regionalen Kompetenzbestand vorsehen.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Staat und Regionen als konstituierende Elemente einer unteilbaren Bundesrepublik.

Verfassungs- / Satzungsheiter der Regionen/ Kompetenz-Kompetenz / Organe der Regionen:

- Die Regionen geben sich Statute. Diese bedürfen in den Regionalräten jeweils einer Zweidrittelmehrheit. Die Statute müssen durch Bundesgesetz bestätigt werden und können im Sinne der Organisationshoheit der Regionen voneinander abweichen. Die Statute müssen lediglich ein Wahlverfahren nach allgemeinen und freien Wahlen vorsehen. Die Regionen sind bezüglich des Wahlverfahrens frei in ihrer Entscheidung. Ein Bundesgesetz beinhaltet lediglich die Grundsätze der Unwählbarkeit, der Inkompatibilität und die Prärogativen der Mitglieder der Regionalräte.
- Die Regionen sind in der Wahl der Regionalorgane und deren Funktionen frei.
- Das Statut der Region regelt die Modalitäten, nach denen der Rat der lokalen Gebietskörperschaften an der regionalen Gesetzgebung und den allgemeinen Verwaltungsakten der Region beteiligt wird.

Kompetenzkatalog:**Exklusive Kompetenzen des Staates (legislativ und administrativ):**

Äußere Angelegenheiten / Verteidigung / Fragen der Staatsbürgerschaft, der Einwanderung und der Ausweisung / Münze und Währungssystem / Grenzen und Grenzschutz / Öffentliche Sicherheit / Rechtsordnung / Justizpolizei / Außenhandel / Waffen, Explosiva, strategische Materialien / Post und Telekommunikation / Wettbewerbsrecht / Energiepolitik / Soziale Fürsorge / Arbeitsrecht / Hochschulbildung.

Exklusive legislative Kompetenzen des Staates (Verwaltungsvollzug entweder beim Bund oder den Regionen):

Politische Rechte / Freiheitsrechte / Zivilgesetzgebung / Strafgesetzgebung / Zivil- und Strafprozesse / Technische Normen / Maße und Zeit / Berufsrecht / Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht / Wissenschaftliche Forschung / Schutz von Kulturgütern, Naturschutz (rechtliche Grundlagen) / Öffentliche Aufträge größeren Umfangs / Studienordnungen, akademische Grade.

In allen exklusiven Bundesangelegenheiten können Bundesgesetze den Regionen die Sekundärgesetzgebung zuweisen.

Residualkompetenzen: bei den Regionen liegend. Der Staat kann in diesen Bereichen lediglich staatliche organische Gesetze erlassen, die grundsätzliche Regelungen, Koordinierungsregelungen, soziale Mindeststandards und Mindeststandards im Bereich des Umweltschutzes festlegen. Jedoch können diese organischen Gesetze auch Detailvorschriften enthalten, die ihrer Umsetzung dienen.

Verwaltungskompetenzen:

- Durch staatliches Gesetz werden die Verwaltungsfunktionen zwischen Staat, Regionen, Provinzen und Kommunen nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgeteilt.
- Der Staat kann den Regionen, den Provinzen, den Kommunen und anderen lokalen Gebietskörperschaften weitere Verwaltungsfunktionen übertragen.
- Die Regionen können den Provinzen, den Kommunen und anderen lokalen Gebietskörperschaften weitere Verwaltungsfunktionen übertragen.

Innere Sicherheit:

Grundsätzlich beim Staat liegend. Im Bereich des Vollzuges sind die Regionen jedoch mittels eigener Organe für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit zuständig.

Justiz:

beim Staat liegend, außer: Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch den Bundesverwaltungsgerichtshof und die Verwaltungsgerichtshöfe der Regionen (Die Regionen richten dazu einen oder mehrere Verwaltungsgerichte und einen Obergerichtshof ein.)

Verfassungsgerichtsbarkeit:

Verfassungsgerichtsbarkeit: 17 Verfassungsrichter im Verfassungsgericht; davon werden vier durch den Bundessenat und weitere zwei durch die Organe der regionalen Verwaltungsgerichtsbarkeit bestimmt.

1. Subsidiarität:

Ausübung der Verwaltungsfunktionen nach dem Subsidiaritätsprinzip.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

Die Beziehungen zwischen Bund, Regionen und lokalen Körperschaften werden durch das Prinzip der loyalen Kooperation bestimmt.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

- Ein durch den Ministerpräsidenten ernannter Regierungskommissar vertritt den Bund auf regionaler Ebene.
- Die Bundesregierung kann beim zuständigen Gericht Verwaltungsakte der Regionen anfechten.
- Im Falle der Untätigkeit oder fehlerhaften Handelns kann der Bund an die Stelle der Region treten, wenn diese zuvor abgemahnt wurde und der Aufforderung von Seiten des Bundes nicht nachgekommen ist. Ein substitutives Handeln von Seiten des Bundes ist ebenso zulässig, wenn Naturkatastrophen oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit dies erforderlich machen und absehbar ist, daß die regionalen Strukturen für die Problemlösung ungenügend sind.
- Ein Auflösungsrecht gegenüber der Regionalversammlung (Regionalaussschuß) ist, außer in durch das jeweilige Regionalstatut vorgesehenen Fällen, zulässig, wenn sich Regionalorgane schwerer Verstöße gegen die Verfassung schuldig gemacht haben, aus Gründen der nationalen Sicherheit ein Eingreifen notwendig ist und die Funktionsfähigkeit der regionalen Organe gewährleistet werden soll. Die Auflösung der Regionalversammlung wird durch Dekret des Staatspräsidenten nach Zustimmung des Bundessenates ausgesprochen.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Die Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften (Kommunen und Provinzen, falls eingerichtet) wird den Regionen zugeordnet. Kommunalrecht ist damit „Regionalsache“.

In jeder Region wird ein Rat der lokalen Gebietskörperschaften eingerichtet. Regionale Gesetze bedürfen in folgenden Fällen der Zustimmung durch den Rat der lokalen Gebietskörperschaften:

Haushalt / Pläne und Programme / Gesetze, die Bestimmungen zur Kommunalordnung enthalten.

In allen anderen Fällen kann der Rat der lokalen Gebietskörperschaften, mittels eines Mehrheitsbeschlusses die Überprüfung des Regionalgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof verlangen, wenn er den Grundsatz der Subsidiarität verletzt sieht.

Der Rat der lokalen Gebietskörperschaften kann, wenn er sich gegen ein Regionalgesetz ausspricht, ein Referendum auf regionaler Ebene beantragen.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Verfassungsmäßige Verankerung des Steuererhebungsrechts der Regionen und des Staates, bei gleichzeitiger Beibehaltung bzw. Senkung des landesweiten Steuerdrucks.
- Abkehr vom System regionaler Zuschläge auf nationale Steuern.
- Abkehr vom System der vorwiegend durch zentralstaatliche Transferleistungen bestimmten regionalen Einnahmen.
- Einführung eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Regionen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Roberto Bin / Marcello Cammelli / Adriano Di Pietro / Giandomenico Falcon, Una proposta federalista per l'Italia, Regione e Governo Locale, 4, 1995, S. 425-500.

IX. Karl Zeller und Siegfried Brugger „Die Bundesrepublik Italien“, 1996**Staatspräsident:**

(a) Mindestwahlalter: 50 / (b) Amtszeit: fünf Jahre / (c) Wahl durch das Bundesparlament und durch Sonderdelegierte der Regionen / Stellvertreter: Präsident der Abgeordnetenversammlung / (d) Vertretung der Bundesrepublik Italien / (e) Auflösungsrecht nur noch gegenüber der Abgeordnetenversammlung / (f) Übrige Kompetenzen gegenüber der geltenden Verfassung unverändert, außer: Staatspräsident ist nicht mehr Vorsitzender des Obersten Richterrates

Regierung / Ministerpräsident:

Bundesregierung: bestehend aus dem Premierminister und den Bundesministern:

- Unvereinbarkeit von Ministeramt und Zugehörigkeit zum Parlament.

- Premierminister vom Bundespräsidenten bestellt und von der Mehrheit der Abgeordnetenversammlung gewählt.
- Premierminister bedarf des Vertrauens durch die Mehrheit der Abgeordnetenversammlung.
- Konstruktives Mißtrauensvotum.
- Der Premierminister kann von der Abgeordnetenversammlung eine Vertrauensabstimmung verlangen, auch in Zusammenhang mit einer konkreten Gesetzesvorlage. Bei negativem Ausgang kann der Premierminister die Auflösung der Abgeordnetenversammlung und die Ausschreibung von Neuwahlen verlangen.
- Der Premierminister bestimmt die Leitlinien der Politik der Bundesregierung und ist dafür verantwortlich.

Parlament / Deputiertenversammlung und Kammer der Regionen:

Senat der Regionen als zweite Kammer des Bundesparlaments, Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung in Rahmen eines differenzierten Gesetzgebungsverfahrens:

Verabschiedung des Gesetzesentwurfes in der Deputiertenversammlung ==> Weiterleitung an den Senat, mgl. Überprüfung und Änderung ==> erneute Abstimmung in der Deputiertenversammlung; Suspensives Veto des Senates, wenn mindestens ein Drittel der Senatoren eine Überprüfung verlangt. Ablehnende Vetos bedürfen einer Zweidrittelmehrheit im Senat.

Dem Senat gehören zum einen die Regionalpräsidenten an. Die übrigen Senatoren werden nach österreichischem Vorbild durch die Regionalräte gewählt, geben aber nach deutschem Vorbild pro Region ihre Stimmen einheitlich ab.

Wahlgesetze, Rahmengesetze, Haushaltsgesetze, Gesetze, die die Beziehungen zwischen Bund und Regionen regeln, und Ratifikationsgesetze internationaler Verträge bedürfen der Zustimmung durch beide Kammern des Bundesparlaments.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Bund, Regionen, Gemeinden: Die Bundesrepublik Italien wird durch den Bund und die Regionen konstituiert.

Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Kompetenz-Kompetenz / Organe der Regionen:

- Die Regionen geben sich mit regionalem Verfassungsgesetz Statute. Die einzelnen Regionalstatute legen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Bundesverfassung, des republikanischen und demokratischen Rechtsstaates, der Subsidiarität und der Achtung der Grundrechte der Staatsbürger die Grundbestimmungen des Verfassungsgefüges der Regionen fest. Den Regionen steht die Wahl der Regierungsform frei.
- Organe der Regionen: Regionalrat, Regionalaussschuß und Regionalpräsident

Kompetenzkatalog:

Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundesparlaments (Zustimmung beider Kammern notwendig, nach einem differenzierten Gesetzgebungsverfahren):

Bundesverfassungsgesetze und Änderungsgesetze zur Bundesverfassung / Grundfreiheiten und Grundrechte / Beziehungen mit der Katholischen Kirche und den übrigen Religionsgemeinschaften / Wahl der Abgeordnetenversammlung und zum Europäischen Parlament / Ordnung der Bundesorgane und Bundesämter und des zugehörigen Personals / Internationale Beziehungen; Abschluß von Verträgen und von Bündnissen im Bereich der Bundeszuständigkeiten / Verteidigung / Ordnung des Gerichtswesens und von dessen Hilfsorganen / Zivil- und Strafrecht / Ordnung des Verwaltungs-, Steuer- und Rechnungswesens des Bundes / Paßwesen und Auslieferung / Rechnungswesen, Haushalt und Jahresrechnunglegung des Bundes / Münze, Maße und Gewichte / Finanz- und Kreditwesen im Bundesbereich / Bundesabgaben / Zölle, Grenzabgaben und Fiskalmonopole / Bundesstatistik / Transport- und Verkehrswesen im Bundesinteresse / Post- und Fernmeldewesen im Interesse des Bundes / Wissenschaftliche Forschung und Technologie von Bundesinteresse / Schutz des literarischen, künstlerischen und geistigen Eigentums / Marken- und Patentrecht / Öffentliche Arbeiten von Bundesinteresse / Enteignungen im Bereich der Bundeszuständigkeit

Rahmengesetzgebung des Bundesparlaments in folgenden Bereichen (Zustimmung beider Kammern notwendig - Verabschiedung durch beide Kammern):

Zivilstand, Meldewesen und Identitätsbescheinigungen / Flüchtlinge, Staatenlose / Atomenergie / Verhinderung des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellungen

Ausschließliches Gesetzgebungsrecht des Bundes (Verabschiedung durch beide Kammern):

Gesetze, die regionale Interessen berühren, wie bspw. Bundesverfassungsgesetze, Wahlgesetze, Rahmengesetze, Haushaltsgesetze, Ermächtigungen zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge, Gesetze zur Veränderung des Verhältnisses von Bund und Regionen, Koordinierungsgesetze zu den öffentlichen Finanzen

Bereich der Zusammenarbeit von Bund und Regionen (Gemeinschaftsaufgaben): Bund legt mit Gesetz und unter Zustimmung des Senats Grundprinzipien fest, die von den Regionen in der Umsetzung zu beachten sind:

<p>Universitäre Ausbildung / Berufsordnungen / Wirtschaftsprogrammierung / Innere und äußere Sicherheit.</p> <p>Legislativkompetenzen der Regionen: Residualkompetenzen (Gleichberechtigung der staatlichen und regionalen Gesetze).</p> <p>Verwaltungskompetenzen: Verwaltungsaufgaben, die nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind, stehen den Regionen und den Gemeinden zu. Dem Bund stehen die Verwaltungsaufgaben in den Bereichen Justiz, öffentliche Sicherheit im Bundesinteresse, Verteidigung, Bundesfinanzen und -abgaben und öffentliche Dienstleistungen des Bundes zu. Regionen und Gemeinden nehmen auch Verwaltungsaufgaben des Bundes als eigener Kompetenzbereich wahr. Verwaltungsakte der Regionen unterliegen allein der Rechtmäßigkeitskontrolle durch die regionalen Rechnungshöfe.</p> <p>Innere Sicherheit: Legislativ und administrativ zwischen Bund und Regionen aufgeteilt</p> <p>Justiz: Verwaltungsgerichtsbarkeit der ersten Instanz bei den Regionen liegend.</p> <p>Verfassungsgerichtsbarkeit Ausübung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch den Bundesverfassungsgerichtshof - Zehn Verfassungsrichter: je zur Hälfte von beiden Kammern des Parlaments gewählt. - Verfassungsgericht entscheidet über die Auslegung der Verfassung (a); im Konfliktfall über die Gesetzesbefugnisse des Bundes und einzelner Regionen (b); über Zuständigkeitskonflikte der Bundesorgane bzw. der Regionen (c), über Anklagen gegen den Bundespräsidenten (d)</p> <p>1. Subsidiarität: Hinsichtlich der Verwaltungsbefugnisse der Gemeinden durch Regionalgesetz geregelt.</p> <p>2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen: - Prinzip des kooperativen Föderalismus / Wahrnehmung von Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Regionen.</p> <p>3. Eingriffsrechte des Zentralstaates: - Abschaffung der Regierungskommissare: Fortan sollen die Präsidenten der Regionalaussschüsse diese Funktion wahrnehmen. Sie nehmen an den Sitzungen des Ministerrates teil, wenn Fragen behandelt werden, die die Regionen im besonderen betreffen. - Bei vermeintlichen Verfassungsverstößen regionaler Gesetze kann die Regierung den Verfassungsgerichtshof anrufen. Im Falle eines Abweichens regionaler Gesetze von den durch die nationalen Gesetze (zustimmungspflichtige Gesetze) festgelegten Grundprinzipien kann die Regierung einen paritätisch besetzten (jeweils 15 Mitglieder) Ausschuß der Deputiertenkammer und des Föderalen Senats anrufen, der über die Rechtmäßigkeit des regionalen Gesetzes befindet (Vermittlungsausschuß). - Ausübung der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit regionaler Verwaltungsakte durch den mittels Regionalgesetz begründeten regionalen Rechnungshof. - Kommt eine Region ihren durch die Verfassung oder durch andere Bundesgesetz auferlegten Pflichten gegenüber dem Bund nicht nach, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Senates die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Region zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten (Bundeszwang). - Lösungsrechte des Zentralstaates gegenüber einzelnen Regionalräten in Fällen der Handlungsunfähigkeit, von Verletzungen der Bundesverfassung oder anderen schweren Gesetzesverstößen (durch Dekret des Bundespräsidenten, auf Antrag des Regionalpräsidenten und nach Anhörung des Präsidenten des jeweiligen Regionalrates).</p> <p>Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften: - Den Regionen zugeordnet. - Gemeinden werden nicht mehr nur als Gebiete staatlicher Dezentralisierung verstanden, sondern als autonome Körperschaften, die die lokalen Gemeinschaften vertreten und Satzungshoheit besitzen. Den Gemeinden werden mit Regionalgesetz (in Einklang mit der l.n. 142/90) Aufgaben zugewiesen. Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte der Gemeinden wird durch ein Regionalorgan auf der Grundlage eines Regionalgesetzes vollzogen.</p>

<p>Finanzverfassung / Finanzausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Getrennte Finanzierung der Aufgaben von Bund und Regionen durch den Bund und die Regionen. - Im Falle der Bundesauftragsverwaltung durch die Regionen: Finanzierung durch den Bund - Aufteilung des Steueraufkommens über ein Bundesverfassungsgesetz - Getrennte Steuererhebung durch Bund und Regionen für die ihnen zustehenden Aufgaben - Einrichtung zweier Fonds zur Gewährung eines bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Ausgleichskriterien: Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl der einzelnen Regionen). Diese Fonds werden sowohl aus Mitteln des Bundes (vertikaler Finanzausgleich) als auch aus Mitteln der Regionen gespeist (horizontaler Finanzausgleich).

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Karl Zeller, Karl u. Siegfried Brugger, Die Bundesrepublik Italien - Entwurf für ein Verfassungsgesetz, Lana, Tappeiner, 1996.

<p>X. Franco Bassanini - "Federalismo amministrativo" (Vorschlag zur Dezentralisierung staatlicher Verwaltungskompetenzen aufgrund von Art. 118 der Verfassung, d. h. bei ungeänderter Verfassung) vom 5. Juli 1996 in der Form, wie sie am 15. März 1997 durch das Gesetz Nr. 59 durch das Parlament verabschiedet wurde.)</p>
<p>Staatspräsident: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Gebietskörperschaftliche Ebenen: Staat, Regionen, Provinzen, Kommunen</p>
<p>Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Kompetenz-Kompetenz: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Kompetenzkatalog: Die Bestimmungen der geltenden Verfassung bleiben unverändert, jedoch wird den Regionen in den Bereichen der ihnen neu übertragenen Verwaltungskompetenzen und im Sinne der Bestimmung von Art. 117 Abs. 2 Cost. die Möglichkeit eingeräumt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, wenn staatliche Gesetze sie dazu ermächtigen.</p>
<p>Verwaltungskompetenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Im Sinne der Art. 5, 118 und 128 Cost. und Art. 3 l.n. 142/90 werden den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften alle Funktionen und Aufgaben zugewiesen, die zur Pflege der eigenen Interessen und zur Förderung der Entwicklung der örtlichen Gemeinschaften notwendig sind. Es werden alle Verwaltungsfunktionen und Verwaltungsstrukturen (Personal und Behördeneinheiten) übertragen, die dem jeweiligen regionalen Territorium zuzuordnen sind. Die Regierung wird unter parlamentarischer Aufsicht und innerhalb bestimmter Fristen mit der Durchführung der Übertragung beauftragt (neun Monate für den Erlaß der entsprechenden Verordnungen und maximal drei Jahre nach Erlaß der Verordnungen für die Umsetzung). Innerhalb von sechs Monaten nach Erlaß der Verordnungen durch die Regierung müssen auch die Regionalgesetzgeber für die Übertragung entsprechender Kompetenzen an die lokalen Gebietskörperschaften sorgen. Parallel dazu hat die Regierung für eine Neuordnung der ministeriellen Strukturen zu sorgen. - Vom Verwaltungsvollzug durch die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften in den Bereichen staatlicher Gesetzgebungskompetenz sind folgende Materien ausgenommen: Äußere Angelegenheiten, Außenhandel, internationale Kooperation, Maßnahmen der internat. Außendarstellung von nationalem Interesse, Verteidigung, Streitkräfte, Waffen, Explosiva und strategische Materialien, Beziehungen zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften, Schutz von Kunst- und Kulturschätzen, Angelegenheiten des Zivilstandes und der Einwohnermeldeämter, Staatsbürgerschaft, Einwanderung, politisches Asyl, Ausweisungen, Münze und Währungssystem, Finanzausgleich, Zoll, öffentliche Sicherheit, Justizverwaltung, Post und Telekommunikation, wissenschaftliche Forschung, Hochschulwesen, soziale Vorsorge, Schulwesen, Arbeitsschutz, nationale Statistik <p>Vom Verwaltungsvollzug durch die Regionen sind solche Aufgaben ausgenommen, die durch staatliches Ge-</p>

<p>setz unabhängigen Behörden zugewiesen werden (authorities). Dies gilt gleichfalls für Planungsaufgaben im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen, denen vom Gesetzgeber eine nationale Priorität eingeräumt wird, örtliche Funktionen der Handels-, Handwerks-, Landwirtschafts- und Industriekammern, sowie der Universitäten. Wenn es sich um Aufgaben handelt, die von nationalem Interesse sind, stehen den Regionen auch weiterhin keine Vollzugskompetenzen in folgenden Bereichen zu: Zivilschutz, Bodenschutz, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Funktionen und Programme im Bereich des Schauspielwesens, Energiewirtschaft. Zur Ermittlung der „Aufgaben von nationalem Interesse“ wird die Staat-Regionenkonferenz gehört.</p>
<p>Innere Sicherheit und Justiz: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Verfassungsgerichtsbarkeit: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>1. Subsidiarität: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Eingriffsrechte des Zentralstaates: Die Dezentralisierung der staatlichen Verwaltungskompetenzen soll nach folgenden Prinzipien erfolgen: - Subsidiarität - Eigenverantwortlichkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung - Homogenitätsgrundsatz - Angemessenheit der Übertragung</p>
<p>Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>
<p>Finanzverfassung / Finanzausgleich: Bestimmungen der geltenden Verfassung.</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, Schema di disegno di legge delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma delle pubbliche amministrazioni e per la semplificazione amministrativa (Presidenza), N. DAGL1/040395/10.3.1, Rom 1996. + Sole, 199, (22.07.96) + Sole, 8 (09.01.97) + l.n. 59/97.

<p>XI. Konferenz der Regionalpräsidenten „Proposta di riforma costituzionale in senso federalista“ (Vorschlag einer föderalen Verfassungsreform von Seiten der Konferenz der Regionalpräsidenten vom 13. Dezember 1996)</p>
<p>Staatspräsident Wahl durch eine Wahlversammlung. Diese besteht aus den Abgeordneten der Deputiertenkammer und einer entsprechenden Anzahl von durch die Regionalräte gewählten Vertretern. Der Präsident der Deputiertenkammer ist zugleich Präsident der Wahlversammlung.</p>
<p>Regierung / Ministerpräsident: Die Regierung bedarf nur des Vertrauens durch die Deputiertenkammer. Der Senat kann jedoch mit absoluter Mehrheit das Verhalten von Mitgliedern der Exekutive rügen, die sich nicht an das Prinzip der loyalen und gleichberechtigten Zusammenarbeit in Angelegenheiten halten, die nicht ausschließlich dem Bund zustehen.</p>
<p>Parlament / Deputiertenkammer und Kammer der Regionen: - Das Parlament setzt sich aus der Deputiertenkammer und dem Föderalen Senat zusammen. - Wahl der Deputiertenkammer auf fünf Jahre (gegenüber den Bestimmungen der geltenden Verfassung unverändert). - Der Föderale Senat wird durch Mitglieder der regionalen Exekutiven besetzt. Die Senatoren einer Region geben ihre Stimme einheitlich ab. Die Regionen legen jeweils die Zahl ihrer Vertreter beim Senat fest. - Die Zahl der Senatoren pro Region darf die Zahl der einheitlich abzugebenden Stimmen nicht überschreiten: bis zu 200.000 Einwohner - eine Stimme / bis zu 500.000 Einwohner - zwei Stimmen / bis zu 1 Mio. Einwohner - drei Stimmen / bis zu 2 Mio. Einwohner - vier Stimmen / bis zu 4 Mio. Einwohner - fünf Stimmen / bis zu 5 Mio. Einwohner - sechs Stimmen / bis zu 6 Mio. Einwohner - sieben Stimmen / > 8 Stimmen und mehr</p>

<p>Es wird zwischen Bundesgesetzen („Leggi federali“: diese bedürfen nur der Zustimmung durch die Deputiertenkammer) und Zustimmungsgesetzen („Leggi nazionali“: diese bedürfen sowohl der Zustimmung durch die Deputiertenkammer als auch des Föderalen Senats) unterschieden. Folgende Materien unterliegen der Zustimmungspflichtigkeit: Haushaltsgesetze, Jahressteuergesetz des Bundes und alle damit zusammenhängenden Gesetze / Einrichtung von Ministerien, Körperschaften oder anderen Verwaltungseinrichtungen des Bundes / Internationale Verträge, die in den Kompetenzbereich der Regionen eingreifen / Erlaß allgemeiner Prinzipien für das Verwaltungshandeln und die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern / Allgemeine Ordnung des Steuersystems im Rahmen des neuen Art. 133 Cost. (neu) / Prozeß- und Verwaltungsordnung / allgemeine Prinzipien der Verwaltungsorganisation, Allgemeine Ordnung des Öffentlichen Dienstes, der Rechtsprechung und der Verantwortlichkeiten öffentlich Bediensteter / Kommunales Wahlrecht und Grundelemente kommunaler Steuern / Alle Materien hinsichtlich von Planungs- und Koordinierungsaufgaben, die nicht ausschließlich dem Bund zustehen („Leggi federali“) / Definition sozialer Mindeststandards / Grenzen für die Ausbeutung der natürlicher Ressourcen und der Umwelt / Alle Materien, für die die Verfassung ausdrücklich die Zustimmung des Bundessenates vorsieht Bundesgesetze werden im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens in die Deputiertenkammer eingebracht und gleichzeitig dem Bundessenat übermittelt, der der Deputiertenkammer seine Meinung darüber zukommen läßt. Zustimmungsgesetze werden zuerst in den Senat eingebracht. Nach Verabschiedung durch den Senat wird die Vorlage zur Verabschiedung an die Deputiertenkammer weitergeleitet. („Navetta-Verfahren“) Im Streitfall, ob es sich um eines von der Deputiertenkammer als Bundesgesetz zu verabschiedendes Gesetz handelt, kann der Senat über den Staatspräsidenten das Gesetz an die Deputiertenkammer zurückverweisen. Besteht diese auf den Status als Bundesgesetz, kann der Senat den Verfassungsgerichtshof anrufen. Im Falle von nicht-zustimmungspflichtigen Gesetzen, die unmittelbar Auswirkung auf den Kompetenzbestand der Regionen haben oder einzelne Regionen gegenüber anderen Regionen finanziell benachteiligen, kann der Senat mit Zweidrittelmehrheit dagegen Einspruch einlegen, der von der Deputiertenkammer mit Mehrheit abgewiesen werden kann.</p>
<p>Gebietskörperschaftliche Ebenen: Die Republik wird durch den Bund („Federazione“) und die Regionen konstituiert. Jede Region gliedert sich in Provinzen und Kommunen. Es können von Seiten der Regionen Berggemeinwesen und großstädtische Räume („Aree metropolitane“) gebildet werden.</p>
<p>Verfassungs-, Satzungs- und Kompetenz-Kompetenz: - Die Regionen geben sich mit absoluter Stimmenmehrheit eigene Statute, die der Genehmigung durch ein Referendum auf regionaler Basis bedürfen, wenn dies mindestens zwei Fünftel der Mitglieder des Regionalrates verlangen. - Die Organe und die Funktionen der Regionalorgane werden durch das Regionalstatut festgelegt.</p>
<p>Kompetenzkatalog: Exklusives Gesetzgebungs- (durch die Deputiertenkammer) und Exekutivrecht zugunsten des Bundes in folgenden Materien: Politische Grundrechte / Regelungsbefugnis bezüglich der Ausübung der bürgerlichen Freiheiten / Äußeres (außer bei die Regionen betreffenden internationalen Verträgen, hinsichtlich derer auch eine Zustimmung des Senates notwendig ist) / Verteidigung und Streitkräfte / Fragen der Staatsangehörigkeit, der Einwanderung und der Abschiebung / Zoll und Außengrenzen / Innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung / Rechtlicher und ökonomischer Status von Richtern und Staatsanwälten (einschließlich der Garantien und Selbstverwaltungsrechte der Magistratur) / Gerichtspolizei / Waffen, Sprengstoffe und strategische Materialien / Post, Telekommunikation und Informationsnetze / Wettbewerbsschutz / Arbeitsrecht / Ordnung der Bundesbehörden und Beamtenrecht des Bundes / Wahlrecht (Deputiertenkammer) / Münze, Währungssystem</p>
<p>Gesetzgebungs- (durch die Deputiertenkammer) und Exekutivrecht des Bundes: In diesen Materien haben die Regionen Verwaltungskompetenzen, die durch „Nationale Gesetze“ (zustimmungspflichtige Gesetze) festgelegt werden: Außenhandel / Energieproduktion und -versorgung / Soziale Vorsorge / Rechtsordnung.</p>
<p>Exklusives Gesetzgebungsrecht des Bundes: Die Verwaltungsfunktionen werden in den folgenden Materien entweder durch Bundesbehörden oder durch Regionalbehörden, nach Maßgabe „Nationaler Gesetze“ wahrgenommen. Den Regionen steht in diesen Bereich ein Gesetzgebungsrecht nur insoweit zu, als dies durch ein Bundesgesetz bestimmt wird:</p>

Zivilrechtsgesetzgebung / Strafrechtsgesetzgebung / Zivil- und Strafprozeßordnung / Technische Normen / Berufsordnung / Wissenschaftliche Forschung / Kulturgüter und Umwelt / Große öffentliche Aufträge / Didaktik und Studientitel

In allen anderen Materien ist hinsichtlich der Gesetzgebung und der entsprechenden Verwaltungsfunktionen eine Vermutung zugunsten der Regionen gegeben.

Verwaltungskompetenzen:

- Der Bund kann außer in den Bereichen, die ihm in exklusiver Weise übertragen wurden und für die Bundessteuern, nur insofern Ministerialstrukturen aufbauen, als dies der Verwaltungs koordinierung oder der Verfolgung nationaler Interessen dient.
- Verwaltungskompetenzen Regionen:
Die Verwaltung ist Sache der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften (Provinzen und Kommunen). Nur in den von der Verfassung oder von nationalen (zustimmungspflichtigen) Gesetzen bestimmten Fällen stehen dem Bund Verwaltungsfunktionen zu.

Innere Sicherheit- und Justiz:

1. Wahrung der inneren Sicherheit: beim Staat liegend.

2. Justiz:

- Bis auf den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit fällt die Rechtsprechung in die Zuständigkeit des Staates.
- Im Falle der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist den Regionen die Einrichtung regionaler Verwaltungsgerichte und jeweils eines obersten regionalen Verwaltungsgerichtshofes gestattet. Der Bund verfügt über einen eigenen Verwaltungsgerichtshof („Tribunale amministrativo federale“).

Verfassungsgerichtsbarkeit:

- beim Staat liegend.
- Ein staatlicher Verfassungsgerichtshof (Corte Costituzionale): Entscheidet u.a. über Konflikte zwischen Staat und Regionen und zwischen den Regionen untereinander.
- 18 Mitglieder, von denen vier durch den Staatspräsidenten, 4 durch die Deputiertenkammer (mit Zwei-Drittel-Mehrheit), vier durch den Bundessenat (mit Zwei-Drittel-Mehrheit), zwei durch den Kassationshof und 2 durch den Bundesverwaltungsgerichtshof ernannt werden.

1. Subsidiarität:

Ausübung der Verwaltungsaufgaben nach dem Prinzip der Subsidiarität.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

Kooperation nach dem Prinzip der loyalen Kooperation.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

- Ein vom Ministerpräsidenten ernannter Bundeskommissar (Materie durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz geregelt) koordiniert periphere Verwaltungsaktivitäten des Bundes und der Regionen.
- Wenn ein regionales Gesetz die Bundeskompetenzen zu verletzen scheint, kann der Bund den Verfassungsgerichtshof anrufen.
- Die Regierung kann, wenn veröffentlichte, aber noch nicht verkündete regionale Gesetze von den in zustimmungspflichtigen Gesetzen festgelegten Prinzipien abweichen, eine paritätisch mit Mitgliedern der Deputiertenkammer und des Föderalen Senates besetzte Kommission anrufen (Vorsitz: Präsident der Deputiertenkammer, dessen Stimme bei Stimmengleichheit entscheidet). Sie entscheidet über den weiteren Gang des regionalen Gesetzgebungsprozesses.
- Die Regierung kann an die Stelle der regionalen Organe treten, wenn eine mangelnde oder fehlende Verwaltungstätigkeit der Regionen vorliegt (durch ein zustimmungspflichtiges Gesetz geregelt), im Falle schwerwiegender Naturkatastrophen oder auf Bitte der Regionalorgane.
- Die Regionalversammlung kann aufgelöst werden, wenn Regionalorgane schwere Verstöße gegen die Verfassung begangen haben, Gründe des Schutzes der nationalen Interessen vorliegen oder die ordentliche Funktionsfähigkeit wiederhergestellt werden soll.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

- den Regionen zugeordnet: Regelung durch den regionalen Gesetzgeber
- In jeder Region wird ein nach den Bestimmungen des regionalen Status durch ein regionales Gesetz definierter „Rat der lokalen Autonomien“ („Consiglio delle autonomie“) eingerichtet. Er setzt sich aus Vertretern der kommunalen Exekutiven zusammen und wirkt im Zuge des regionalen Gesetzgebungsprozesses beratend mit. In folgenden Fällen bedürfen regionale Gesetze der Zustimmung des „Rates der lokalen Autonomie“:
(a) Gemeindeordnung und Funktionen der lokalen Gebietskörperschaften (ordentliche und außerordentliche

Funktionen)

(b) Gesetze hinsichtlich der Kriterien zur Verteilung regionaler Transferleistungen und der Regelung des lokalen Finanzausgleichs.

Findet ein regionales Gesetz in den oben genannten Materien nicht die Zustimmung des „Rates der lokalen Autonomien“, kann der Regionalrat den Einspruch mit der Mehrheit seiner Stimmen zurückweisen. In einem solchen Fall kann der „Rat der lokalen Autonomien“ anschließend den Verfassungsgerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, daß das Gesetz gegen das Prinzip der Subsidiarität verstößt.

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Keine Aufnahme fester Finanzverfassungsbestimmungen in die neue Verfassung
- Ein zustimmungspflichtiges Gesetz („Legge nazionale“) regelt in unitarischer Weise die Art der steuerlichen Einnahmen auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene. Den Regionen steht Steuerautonomie zu.
- Es wird ein Finanzausgleich auf horizontaler Ebene eingeführt.
- Rückführung des auf massiven staatlichen Transferleistungen beruhenden Einnahmesystems der Regionen.
- Die Regionen beteiligen sich an der Finanzierung der lokalen Gebietskörperschaften durch eigene Transferleistungen. Es wird durch Regionalgesetz ein lokaler Finanzausgleich eingeführt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (Hrsg.): Proposta di riforma costituzionale in senso federalista, Mailand, Franco Angeli Editore, 1997.

XII. „Commissione bicamerale“ - Testo delle modifiche della Costituzione presentate il 30.06.97 (Vorschläge der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission vom 30. Juni 1997)

Präsident der Republik:

Wahl des Präsidenten der Republik auf sechs Jahre.

Direktwahl des Präsidenten in bis zu zwei Wahlgängen in allgemeinen und freien Wahlen (Zweiter Wahlgang innerhalb von 14 Tagen, wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erhalten hat. Im zweiten Wahlgang stellen sich die beiden Kandidaten zur Wahl, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben.)

Der Präsident der Republik übt die Funktionen eines Staatspräsidenten aus.

Funktionen des Präsidenten der Republik:

(a) Vorsitz im Obersten Rat für die Verteidigung und die Außenpolitik (Semipräsidentialismus) und im Obersten Richterrat / (b) Oberbefehl über die Streitkräfte / (c) Ernennung des Ministerpräsidenten unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zur Deputiertenkammer / (d) Autorisiert die Vorlage von Gesetzentwürfen gegenüber den Kammern des Parlaments und erläßt Verordnungen mit Gesetzeskraft / (e) Verkündung der Gesetze / (f) Erlaß von Verordnungen / (g) Anberaumen der Wahlen zu den Kammern des Parlaments (reguläre Wahltermine) und Anberaumen der jeweils ersten Sitzung der Kammern / (h) Anberaumen von Referenden in den durch die Verfassung vorgesehenen Fällen / (i) Verkündung des Kriegszustandes (nach Sitzung des Parlaments in gemeinsamer Sitzung der Kammern) / (j) Ausübung von Ernennungsrechten (auf Vorschlag der Regierung, nach Hördung des Senates) / (k) Akkreditierung und Empfang der diplomatischen Vertreter; Ratifikation internationaler Verträge, nach vorheriger Zustimmung durch die Kammern / (l) Ausübung des Begnadigungsrechtes und Umwandlung von Strafen / (m) Der Präsident kann Wahlen zur Deputiertenkammer (nach Anhörung der Präsidenten des Senates und der Deputiertenkammer) für den Fall anberaumen, daß die Deputiertenkammer dem Premier das Mißtrauen ausspricht (nicht-regulärer Wahltermin; jedoch nicht innerhalb der nächsten 6 Monate nach den letzten Wahlen).

Regierung / Ministerpräsident / Premier:

- Premier, vom Präsidenten der Republik unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in der Deputiertenkammer ernannt
- Die Regierung bedarf des Vertrauens durch die Deputiertenkammer. Im Falle von Mißtrauensvoten müssen diese begründet sein und bedürfen der Stimmen von mindestens ein Fünftel der Deputierten. Bei Verlust des Vertrauens reicht die Regierung ihren Rücktritt ein.

Parlament / Deputiertenkammer / Kammer der Regionen:

- Das Parlament besteht aus zwei Kammern mit einer Legislaturperiode von fünf Jahren: Deputiertenkammer (400 Abgeordnete) und dem Senat (200 Senatoren) und der Kommission für die territorialen Autonomien (beim Senat angesiedelt)
Beide Kammern werden durch allgemeine und direkte Wahlen gewählt
- Die Senatoren werden auf regionaler Basis gewählt. Jede Region darf fünf Senatoren stellen (Molise: zwei und Aostatal: einer). Die restlichen Senatoren pro Region werden im Verhältnis zur jeweiligen regionalen Bevölkerungszahl bestimmt.
- Dem Senat stehen ferner folgende Rechte zu:
(a) Wahl von drei Richtern des Verfassungsgerichtshofes / (b) Wahl derjenigen Mitglieder der Obersten Richterräte, deren Wahl dem Parlament zusteht / (c) Wahrnehmung aller Wahl- und Ernennungsakte, die dem Parlament zustehen / (d) Der Senat äußert seine Meinung zu allen Ernennungsakten, die der Regierung zustehen.
- Die Kommission für die territorialen Autonomien besteht jeweils zu einem Drittel aus den Präsidenten der Regionen, Vertretern der Kommunen bzw. der Provinzen und zu einem Drittel aus Senatoren: Die Kommission untersucht Gesetzesentwürfe in den Fällen und in der Form, wie sie von der Verfassung festgelegt werden. Die Kommission äußert ihre Meinung in allen Fällen, die für die Kommunen, die Provinzen und die Regionen von Bedeutung sind

Bereiche, in denen beide Kammern des Parlaments legislativ tätig sind, also Gesetze von beiden Kammern des Parlaments verabschiedet werden müssen:

Verfassungsorgane / Einrichtung und Ordnung der Garantie- und Kontrollorgane / Wahlrecht (national, europäisch, lokal) / Grundrechte / Zivilrechte / Politische Rechte / Informationswesen, Fernsehen und Rundfunk / Strafrecht / Prozeßordnung / Rechtsordnung / Amnestie und Gnadenerlasse / Kommunalordnung / Gesetze, die die Ratifikation internationaler Verträge betreffen

Der Verabschiedungspflicht durch beide Kammern unterliegen auch Haushaltsgesetze, Finanz- und Steuergesetze nach Lesung durch die Kommission der territorialen Autonomien. Finanz- und Steuergesetze und Finanzausgleichsgesetze, die die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften betreffen, bedürfen darüber hinaus auch der Zustimmung der Kommission für die territorialen Autonomien. Gleiches gilt für Gesetze, die die Übertragung von Kompetenzen und finanziellen Ressourcen auf die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften, die Festlegung von sozialen Mindeststandards oder die Wahrung unabdingbarer und herausragender nationaler Interessen betreffen, aber eigentlich in den Kompetenzbereich der Regionen fallen.

Recht zur Gesetzesinitiative:

Staatsregierung, jedes Kammermitglied, jeder Regionalrat und alle Organe, die durch Verfassungsgesetz dazu ermächtigt werden, Volksbegehren

Verfahren der Gesetzgebung:

Entwurf ==> Deputiertenkammer ==> Senat (innerhalb von zehn Tagen kann ein Fünftel der Senatoren eine neue Lesung durch die Deputiertenkammer verlangen). Der Senat kann Änderungen an Gesetzesentwürfen vorschlagen, beziehungsweise diese zur Neuberatung an die Deputiertenkammer mit einem Drittel der Stimmen seiner Mitglieder zurückverweisen. Die definitive Verabschiedung kann der Senat nur mit einer Zweidrittelstimmenvorherrheit verhindern.

Erreichen beide Kammern, in den Bereichen, in denen sie gleichberechtigt die Legislative wahrnehmen keine Einigung, wird der entsprechende Entwurf einem paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß vorgelegt.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Die Republik wird im Rahmen der staatlichen Einheit durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat konstituiert. Die Kommunen, die Provinzen und die Regionen sind autonome Körperschaften mit eigenen Kompetenzen und Funktionen, die sich nach den in der Verfassung beinhalteteten Prinzipien richten. Friaulisch Venetien, Sizilien, Sardinien, Trentino Alto Adige und das Aostatal genieße besondere Formen der Autonomie.

Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Organe der Regionen:

- Jede Region hat ein Statut.
- Die Statute werden mit Mehrheit durch die Regionalräte beschlossen bzw. modifiziert (zwei Abstimmungen in Abstand von mindestens zwei Monaten über zwei gleichlautende Texte).
- Die Statute werden regionalen Referenden unterworfen, wenn dies innerhalb von drei Monaten mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten verlangt (Antrag auf Volksbegehren).
- Die Statute regeln jeweils die regionale Regierungsform (Regionalpräsident / Regionalregierung / Regionalrat), Fragen der Auflösung des Regionalrates, Angelegenheiten regionaler Referenden, Fragen der regionalen Gesetzgebung, Fragen der regionalen Finanzautonomie, das regionale Wahlrecht.

Kompetenzkatalog:

Kompetenzvermutung zugunsten der Regionen in allen Bereichen, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind.

Der Staat kann an die Regionen Rechtsetzungsfunktionen übertragen.

Der Staat übt in folgenden Bereichen das Gesetzgebungsrecht aus:

Außenpolitik / Internationale Beziehungen / Staatsbürgerschaftsrecht / Einwanderung / Ausländerrecht / Wahlrecht zum Europäischen Parlament / Verteidigung / Währung / Verbraucherschutz (Sparer) / Finanzmärkte / Verfassungsorgane / Staatliche Institutionen / staatliche Referenden / Haushalt / Staatliche Steuern / Öffentliche Sicherheit und Ordnung / Prinzipien der staatlichen Verwaltungsorganisation / Informationskontrolle / staatliche Statistik / Zivil- und Strafrechtsordnung / allgemeine Ordnung im Produktionsbereich, dem Warenaustausch und Dienstleistungen / Allgemeine Bestimmungen für den Hochschulbereich / Allgemeine Bestimmungen in Wissenschaft und Forschung / Festlegung von Mindeststandards im Sozial- und Gesundheitsbereich / Allgemeine Ordnung der Bestimmungen im Bereich der Sicherheit am Arbeitsplatz und des Arbeitsrechts / Umweltschutz / Schutz von Kulturgütern / Transportnetze / Post / Energiewesen / Kommunikationsnetze / Nationale Sportförderung / Technische Standards / Produktion und Vermarktung von Pharmazeutika / Narkotika / Giftstoffe / Lebensmittelrecht und Kontrolle im Bereich von Lebensmitteln.

Verwaltungskompetenzen:

Es wird zugunsten der Kommunen eine Regelungs- und Vollzugskompetenz formuliert, die auch für jene Bereiche Geltung hat, in denen der Staat und die Regionen die Gesetzgebung ausüben, sofern die Verfassung oder andere Gesetze dies nicht ausdrücklich den Provinzen, den Regionen oder dem Staat übertragen. Eine Doppelung der Funktionen wird vermieden.

Innere Sicherheit- und Justiz:

Dem Staat zugeordnet.

Verfassungsgerichtsbarkeit:

- Die Regionen ernennen drei von 15 Richtern des Verfassungsgerichtshofes. Die übrigen Richter werden nach folgendem Schlüssel ernannt: fünf Richter durch den Staatspräsidenten, vier Richter durch die beiden Obersten Richterräte und drei Richter durch den Senat.
- Es wird die Möglichkeit zu direkten Verfassungsbeschwerden eingeführt, wenn sich Bürger durch die Staatsmacht in ihren Grundrechten verletzt sehen.

1. Subsidiarität:

Alle Funktionen, die nicht von privater Seite ausgeübt werden können, werden nach dem Prinzip Subsidiarität durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat ausgeübt. Die Trägerschaft dieser Funktionen steht jener gebietskörperschaftlichen Ebene zu, die dem Bürger am nächsten ist, sofern eine homogene Ausübung gewährleistet ist und die institutionellen Strukturen für die Ausübung der Funktionen geeignet sind.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen:

Kooperation nach dem Prinzip der loyalen Kooperation.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

Die Regierung kann, wenn sie der Meinung ist, daß ein Regionalgesetz die regionalen Kompetenzen überschreitet, den Verfassungsgerichtshof innerhalb von 60 Tagen nach Veröffentlichung anrufen. Wiederum können Kommunen, Provinzen und Regionen, wenn sie der Auffassung sind, daß ein staatliches Gesetz den eigenen Kompetenzbereich beschneidet, den Verfassungsgerichtshof anrufen.

Kommunen, Provinzen und Regionen unterliegen keinen Präventivkontrollen von Seiten des Staates.

In Fällen von Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Lebensgefährdung kann die Staatsregierung an die Stelle von Organen der Kommunen, Provinzen und Kommunen treten.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Dem Staat zugeordnet (hinsichtlich der Wahlrechtsgesetzgebung und der Gesetzgebung zu den Organen der Provinzen und Kommunen).

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Die Regionen verfügen über Finanzautonomie.
- Die Regionen verfügen über eigene Steuern, *die mit regionalen Gesetzen beschlossen werden*, Zusatzquoten an staatlichen Steuern auf der Grundlage von Prinzipien, die durch den Staat festgelegt werden, Erträge aus dem Verkauf von eigenen Gütern und Dienstleistungen, Abgaben und Gebühren.
- Die Provinzen und Kommunen verfügen über finanzielle Autonomie: eigene Steuern, Zusatzquoten am staatlichen Steueraufkommen (durch staatliche Gesetze geregelt, die der Zustimmung beider Kammern des Parlaments bedürfen). Der Staat *unterstützt* die Provinzen und Kommunen, *soweit notwendig*, durch nicht-zweckgebundene Transferleistungen, deren Höhe sich nach allgemeinen Kriterien richtet (vertikaler staatlicher Finanzausgleich an die Kommunen).
- Die Kommunen, Provinzen und Regionen können sich des Instruments der Verschuldung nur insofern bedienen, als es der Deckung von Ausgaben im Bereich der Investitionen dient.
- Den Regionen wird ein vertikaler Finanzausgleich gewährt, die pro Kopf über eine geringere Finanzkraft als der Durchschnitt verfügen. Der Fonds ergänzt die eigenen Ressourcen der Regionen. Die Höhe und der Verteilungsschlüssel für den Finanzausgleichsfonds werden für einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt.
- *Zweckgebundene Transferleistungen sind nur zulässig, insofern ein einheitliches Leistungsniveau erzielt werden soll und dies der Wahrung von Rechten gilt, die vom ersten Teil der Verfassung genannt werden.*
- Durch staatliche Gesetze, die der Zustimmung beider Kammern bedürfen, werden die finanziellen und steuerlichen Aktivitäten des Staates mit denen der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften koordiniert.

Quelle: Sole 24 Ore, Nr. 179 (01.07.97), S. 21/22.

XIII. „Commissione bicamerale“ - Testo delle modifiche della Costituzione trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997: „Ordinamento Federale della Repubblica“
Vorschläge der dritten bikameralen Verfassungsreformkommission in der Fassung vom 4. November 1997: „Föderale Ordnung der Republik“

Präsident der Föderalen Republik:

- Wahl des Präsidenten der Republik auf sechs Jahre
- Direktwahl des Präsidenten in bis zu zwei Wahlgängen in allgemeinen und freien Wahlen (Zweiter Wahlgang innerhalb von 14 Tagen, wenn im ersten Wahlgang kein Kandidat die absolute Mehrheit erhalten hat. Im zweiten Wahlgang stellen sich die beiden Kandidaten zur Wahl, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben.)
- Der Präsident der Republik übt die Funktionen eines Staatspräsidenten aus.
- Funktionen des Präsidenten der Republik:
 - (a) Vorsitz im Obersten Rat für die Verteidigung und die Außenpolitik (Semipräsidentialismus) und im Obersten Richterrat / (b) Oberbefehl über die Streitkräfte / (c) Ernennung des Ministerpräsidenten unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zur Deputiertenkammer / (d) Kann den Premier auffordern, sich in der Deputiertenkammer einer Vertrauensabstimmung zu stellen / (e) Autorisiert die Vorlage von Gesetzentwürfen gegenüber den Kammern des Parlaments und erläßt Verordnungen mit Gesetzeskraft / (f) Verkündung der Gesetze / (g) Erlaß von Verordnungen / (h) Anberaumen der Wahlen zu den Kammern des Parlaments (reguläre Wahltermine) und Anberaumen der jeweils ersten Sitzung der Kammern / (i) Anberaumen von Referenden in den durch die Verfassung vorgesehenen Fällen / (j) Kann an die Kammern Botschaften richten / (k) Verkündung des Kriegszustandes (nach Sitzung des Parlaments in gemeinsamer Sitzung der Kammern) / (l) Ausübung von Ernennungsrechten / (m) Akkreditierung und Empfang der diplomatischen Vertreter; Ratifikation internationaler Verträge, nach vorheriger Zustimmung durch die Kammern / (n) Ausübung des Begnadigungsrechtes und Umwandlung von Strafen / (o) Der Präsident kann Wahlen zur Deputiertenkammer (nach Anhörung der Präsidenten des Senates und der Deputiertenkammer) für den Fall anberaumen, daß die Deputiertenkammer dem Premier das Mißtrauen ausspricht (nicht-regulärer Wahltermin; jedoch nicht innerhalb der nächsten sechs Monate nach den letzten Wahlen).

Regierung / Ministerpräsident / Premier:

- Premier, vom Präsidenten der Republik unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse in der Deputiertenkammer ernannt: Leitung und Koordinierung der Aktivitäten der Regierung, *der Premier ist für das Handeln der Regierung verantwortlich.*
- Die Regierung bedarf des Vertrauens durch die Deputiertenkammer. Im Falle von Mißtrauensvoten müssen diese begründet sein und bedürfen der Stimmen von mindestens ein Fünftel der Deputierten. Bei Verlust des Vertrauens reicht die Regierung ihren Rücktritt ein.

Parlament / Deputiertenkammer / Kammer der Regionen:

- Das Parlament besteht aus zwei Kammern mit einer Legislaturperiode von fünf Jahren: Deputiertenkammer (zwischen 400 und 500 Abgeordneten) und dem Senat (200 Senatoren) und der Kommission für die territorialen Autonomien (beim Senat angesiedelt). Beide Kammern werden durch allgemeine und direkte Wahlen gewählt (auf fünf Jahre)
- Die Senatoren werden auf regionaler Basis gewählt. Jede Region darf *mindestens vier Senatoren* stellen (Molise: zwei und Aostatal: einer). Die restlichen Senatoren pro Region werden im Verhältnis zur jeweiligen regionalen Bevölkerungszahl bestimmt.
- Dem Senat stehen ferner folgende Rechte zu:
 - (a) Wahl von *fünf Richtern des Verfassungsgerichtshofes* / (b) Wahl derjenigen Mitglieder der Obersten Richterräte, deren Wahl dem Parlament zusteht / (c) Wahrnehmung aller Wahl- und Ernennungsakte, die dem Parlament zustehen / (d) Der Senat äußert seine Meinung zu allen Ernennungsakten, die der Regierung zustehen.
- *Der Senat wird in „außerordentlicher Sitzung“ („Sessione speciale“) um eine gleiche Zahl von auf Ebene der Kommunen, der Provinzen und der Regionen gewählten Vertretern erweitert. Die Wahlmodalitäten hierzu werden durch ein staatliches Gesetz geregelt. Die für die Wahl dieser Vertreter zuständigen Wahlkollegien setzen sich aus Mitgliedern der Kommunal-, Provinz- und Regionalräte zusammen, die im Verhältnis zu den Wahlergebnissen bestimmt werden.*
- In „außerordentlicher Sitzung“ wirkt der Senat an der Gesetzgebung in folgenden Bereichen mit:
 - (a) Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane, Grundfunktionen der Kommunen und Provinzen
 - (b) Informationelle und statistische Koordination der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltung
 - (c) Schutz unabdingbarer nationaler Interessen in den Gesetzgebungsmaterien, die eigentlich zum Kompetenzbestand der Regionen gehören.
 - (d) Finanzautonomie der Regionen, Provinzen und Kommunen, Übertragung von Domänen auf die Provinzen, Regionen und den Staat
 - (e) Haushalt, Finanzen, Steuern, Rechnungswesen, Koordinierung der Finanzen des Staates, der Regionen, der Provinzen und der Kommunen

In den Materien unter (b) und (c), die von beiden Kammern beraten werden, steht der Deputiertenkammer das abschließende Beschlußrecht zu.

Bereiche in denen beide Kammern des Parlaments legislativ tätig sind, also Gesetze von beiden Kammern des Parlaments verabschiedet werden müssen:

Verfassungsorgane / Einrichtung und Ordnung der Garantie- und Kontrollorgane / Wahlrecht (national, europäisch, lokal) / Grundrechte / Zivilrechte / Politische Rechte / Informationswesen, Fernsehen und Rundfunk / Strafrecht / Prozeßordnung / Rechtsordnung / Amnestie und Gnadenerlasse / Wahlgesetzgebung, Organe und Funktionen der Kommunen und Provinzen / Gesetze, die die Ratifikation internationaler Verträge betreffen.

Recht zur Gesetzesinitiative:

Staatsregierung, jedes Kammermitglied, jeder Regionalrat und Volksbegehren

Ordentliches Verfahren der Gesetzgebung:

Entwurf ==> Deputiertenkammer ==> Senat, *wenn von der Deputiertenkammer verabschiedet. Innerhalb von zehn Tagen nach Übermittlung durch die Deputiertenkammer kann ein Drittel der Senatoren eine Lesung im Senat verlangen durch die Deputiertenkammer verlangen. Innerhalb der folgenden 30 Tage entscheidet der Senat über den Entwurf. Der Senat kann Änderungen an Gesetzentwürfen vorschlagen. Die Deputiertenkammer entscheidet abschließend über diese Änderungen.*

Erreichen beide Kammern, in den Bereichen, in denen sie gleichberechtigt die Legislative wahrnehmen, keine Einigung, wird der entsprechende Entwurf einem paritätisch besetzten Vermittlungsausschuß vorgelegt. Dieser erarbeitet einen Vermittlungsvorschlag. Anschließend beschließen beide Kammern jeweils abschließend über den Vermittlungsvorschlag.

Gebietskörperschaftliche Ebenen:

Die „föderale“ Republik wird durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat konstituiert. Die Kommunen, die Provinzen und die Regionen sind autonome Körperschaften mit eigenen Kompetenzen und Funktionen, die sich nach den in der Verfassung beinhalteten Prinzipien richten. Friaul-Julisch Venetien, Sizilien, Sardinien, Trentino Alto Adige und das Aostatal genieße besondere Formen der Autonomie. *Mit Verfassungsgesetzen können Formen und besondere Bedingungen der Autonomie auch für andere Regionen geschaffen werden*

Verfassungs- / Satzungshoheit der Regionen / Organe der Regionen:

- Jede Region hat ein Statut.
- Durch Verfassungsgesetze können auch für die bisherigen Regionen mit Spezialstatut, spezielle Formen der Autonomie eingeführt werden.
- Die Statute werden mit Mehrheit durch die Regionalräte beschlossen bzw. modifiziert (zwei Abstimmungen im Abstand von mindestens zwei Monaten).
- Die Statute werden regionalen Referenden unterworfen, wenn dies innerhalb von drei Monaten *mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten oder ein Fünftel der Mitglieder des Regionalrates verlangen* (Antrag auf Volksbegehren).
- Die Statute regeln jeweils die regionale Regierungsform (Regionalpräsident / Regionalregierung / Regionalrat), Fragen der Auflösung des Regionalrates, Angelegenheiten regionaler Referenden, Fragen der regionalen Gesetzgebung, Fragen der regionalen Finanzautonomie, das regionale Wahlrecht. *Das regionale Wahlrecht wird unter der Beachtung demokratischer Grundsätze, der Prinzipien der Repräsentativität, und der Regierungsstabilität vom Regionalrat mit absoluter Mehrheit beschlossen. Regionale Wahlgesetze können Referenden auf regionaler Ebene unterworfen werden. Die Legislaturperiode in den Regionen beträgt fünf Jahre.*

Kompetenzkatalog:

- Kompetenzvermutung zugunsten der Regionen in allen Bereichen, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind.
- Der Staat übt in folgenden Bereichen das Gesetzgebungsrecht aus:
Außenpolitik und internationale Beziehungen / Staatsbürgerschaftsrecht / Einwanderung / Ausländerrecht / Wahlen zum Europäischen Parlament / Verteidigung und Streitkräfte / *Wettbewerbsrecht* / Währung / Verbraucherschutz (Sparer) / Finanzmärkte / Verfassungsorgane / Staatliche Institutionen / Zentralstaatliches Wahlrecht / Staatliches Referendum / Haushalt / Steuerordnung / Prinzipien staatlicher Verwaltungstätigkeit / *Gewichte, Maße und Zeit* / Öffentliche Ordnung und Sicherheit / Informationelle und statistische Koordination der Daten der staatlichen, regionalen und lokalen Verwaltung / Öffentliche Ordnung und Sicherheit / Zivil- und Strafrechtsordnung / Rechtsordnung und entsprechende Gerichtsbarkeiten / Lokale Wahlgesetzgebung (Provinzen und Kommunen) / Organe und *grundlegende Funktionen der Provinzen und Kommunen* / Festlegung sozialer Mindeststandards / Große Transportnetze / Post und Telekommunikation / Produktion, Transport von Energie auf *nationaler Ebene* / Schutz von Kultur- und Umweltgütern / Erschließung von Kultur- und Umweltgütern / Regelung der allgemeinen Ordnung in den Bereichen Schulwesen, Hochschulwesen, Berufsbildung, wissenschaftliche und technologische Forschung, Gesundheitswesen, Lebensmittelkontrollen, Arbeitsschutz, Umweltschutz, Ökosysteme, Zivilschutz, Sportförderung / Schutz unabdingbarer nationaler Interessen und anderer Bestimmungen der Verfassung

Verwaltungskompetenzen:

Es wird zugunsten der Kommunen eine Regelungs- und Vollzugskompetenz formuliert, die auch für jene Bereiche Geltung hat, in denen der Staat und die Regionen die Gesetzgebung ausüben, sofern die Verfassung oder andere Gesetze dies nicht ausdrücklich den Provinzen, den Regionen oder dem Staat übertragen. Eine Doppelung der Funktionen wird vermieden.

Innere Sicherheit- und Justiz:

Dem Staat zugeordnet.

Verfassungsgerichtsbarkeit:

- Der Verfassungsgerichtshof setzt sich aus 20 Richtern zusammen. Die Ernennung der Richter erfolgt nach folgendem Schlüssel: fünf Richter durch den Staatspräsidenten, fünf Richter durch die beiden Obersten Richter, fünf Richter durch den Senat und fünf Richter durch ein Wahlgremium, das aus Vertretern der Regionen, Provinzen und Kommunen gebildet wird, die den Senat in seiner „außerordentlichen Sitzung“ ergänzen. Die Regionen ernennen *fünf* von 20 Richtern des Verfassungsgerichtshofes.
- Es wird die Möglichkeit zu direkten Verfassungsbeschwerden eingeführt, wenn sich Bürger durch die Staatsmacht in ihren Grundrechten verletzt sehen.
- Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen und auch im Verhältnis zwischen dem Staat, den Regionen, den Provinzen und den Kommunen.

1. Subsidiarität

Unter Achtung der Aktivitäten, die durch die autonome Initiative der Bürger wahrgenommen werden können, werden nach den Kriterien der *Subsidiarität*, der *Differenzierung*, der *Homogenität* der Funktion und der *Angemessenheit* die *öffentlichen Funktionen* durch die Kommunen, die Provinzen, die Regionen und den Staat ausgeübt.

2. Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen

Für die Koordinierung der Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen, den Provinzen und den Kommunen ist die Staat-Regionenkonferenz zuständig, deren Grundlagen bislang einfachgesetzlich geregelt sind.

3. Eingriffsrechte des Zentralstaates:

Die Regierung kann, wenn sie der Meinung ist, daß ein Regionalgesetz die regionalen Kompetenzen überschreitet, den Verfassungsgerichtshof innerhalb von 60 Tagen nach Veröffentlichung anrufen. Umgekehrt können Kommunen, Provinzen und Regionen, wenn sie der Auffassung sind, daß ein staatliches Gesetz den eigenen Kompetenzbereich besneidet, den Verfassungsgerichtshof anrufen (*In der Juli-Fassung des Verfassungsreformentwurfes war für die regionalen Exekutiven dazu noch das Einverständnis des Regionalrates notwendig*).

Kommunen, Provinzen und Regionen unterliegen keinen Präventivkontrollen von Seiten des Staates.

In Fällen von Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Lebensgefährdung kann die Staatsregierung an die Stelle von Organen der Kommunen, Provinzen und Kommunen treten.

Zuordnung der lokalen Gebietskörperschaften:

Dem Staat zugeordnet (hinsichtlich der Wahlrechtsgesetzgebung und der Gesetzgebung zu den Organen der Provinzen und Kommunen).

Finanzverfassung / Finanzausgleich:

- Die Steuergesetzgebung liegt beim Staat (aber unter Beteiligung der Gebietskörperschaften über den Senat in „außerordentlicher Sitzung“ („Sessione speciale“)).
- Die Regionen verfügen über Finanzautonomie (*Einnahme- und Ausgabenautonomie*) *in den Grenzen, die durch die Verfassung und staatliche Gesetze festgelegt werden. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung durch beide Kammern des Parlaments*
- Die Regionen, die Provinzen und die Kommunen setzen eigene Steuern fest und erheben sie.
- *Die Regionen, die Provinzen und die Kommunen werden zu mindestens 50 % am staatlichen Steueraufkommen beteiligt.* Von dieser Berechnung sind die folgenden finanziellen Ressourcen auszunehmen: Ressourcen zur Deckung der öffentlichen Verschuldung / zur Begleichung von Maßnahmen gegen Naturkatastrophen und zugunsten der Sicherheit des Landes / zur Finanzierung von Maßnahmen, die der Entwicklung eines wirtschaftlich und sozial ausgeglichenen Wachstums dienen / Ressourcen zur Finanzierung eines staatlichen Finanzausgleichs
- Den Regionen, die pro Kopf über eine geringere Finanzkraft verfügen als der Durchschnitt der anderen Regionen, wird ein vertikaler Finanzausgleich gewährt. Die Provinzen und die Kommunen beziehen ebenfalls aus diesem Fonds Transferleistungen, wenn die für die Erfüllung der ordentlichen Funktionen anfallenden Kosten die Eigenmittel übersteigen. *Die Höhe und der Verteilungsschlüssel für den Finanzausgleichsfonds werden für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt.*
- Die Kommunen, Provinzen und Regionen können sich des Instruments der Verschuldung nur insofern bedienen, als es der Deckung von Ausgaben im Bereich der Investitionen dient.

Tabelle 2:

Einnahmen und Ausgaben der Regionen - ein Vergleich zwischen Italien und Deutschland

	ITALIEN (Milliarden Lire)		ITALIEN (Millionen DM)		DEUTSCHLAND (Millionen DM)	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995
	Steuereinnahmen	7.900	8.000	8.315,5	7.051,2	264.857
Steuerähnliche Einnahmen	8.500	8.500	8.947,1	7.491,9	2.428	2.759
Lfd. Zuweisungen v. öffentlichen Bereich*	99.715	108.000	104.960,0	95.191,2	77.525	54.661
Zuweisung für Investitionen v. öffentlichen Bereich*	8.982	7.8000	9.454,5	6.874,9	23.122	22.592
Sonstige lfd. Einnahmen*	1.765	1.470	1.857,8	1.295,7	47.052	30.012
Sonstige Einnahmen des Vermögenshaushaltes*	308	440	324,2	387,8	4.038	8.960
SUMME EINNÄHMEN	127.170	134.210	133.859,1	118.292,7	419.022	417.131
Personalausgaben	6.150	6.070	6.473,5	5.350,1	177.282	172.740
Lfd. Zuweisungen an den öffentlichen Bereich*	106.215	98.470	111.801,9	86.791,5	77.038	89.314
Sonstige lfd. Ausgaben und Zinsen*	12.085	12.720	12.720,7	11.211,4	125.742	125.323
Investitionsausgaben*	4.620	3.900	4.863,0	3.437,5	18.304	15.648
Sonstige Ausgaben des Vermögenshaushaltes*	15.110	15.440	15.904,8	13.608,8	62.409	60.859
SUMME AUSGABEN	144.180	136.600	151.763,9	13.608,8	460.775	463.884

Anmerkungen: Für Deutschland Teilschätzung wegen Abzug des Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene

Quelle: Zusammenstellung nach dem Tagungsbeitrag von Prof. Giancarlo Pola (Università Cattolica di Milano) „I sistemi finanziari comparati di Italia e Germania - Attualità e prospettive“ zur Tagung „Quale federalismo“, San Casciano dei Bagni, 22 - 23. November 1996, veranstaltet durch die Konrad-Adenauer-Stiftung Rom und das Istituto Internazionale Jacques Maritain und nach Ergänzungen durch Dott. Walter Tamarindo (Università Genua / Imperia) für das Jahr 1995. Der Erstellung der Tabelle lagen im wesentlichen Daten zugrunde, die für die jeweiligen Jahre der Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (Hrsg.: Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e Ministero del Tesoro) und den durch das Statistische Bundesamt veröffentlichten Kassenergebnissen von Bund, Ländern und Gemeinden (Fachserie 14) entstammen.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Kommunen - ein Vergleich zwischen Italien und Deutschland

	ITALIEN (Milliarden Lire)		ITALIEN (Millionen DM)		DEUTSCHLAND (Millionen DM)	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995
	Steuereinnahmen	21.400	23.000	22.525,6	20.272,2	87.200
Steuerähnliche Einnahmen (Z.B. Müllabführgebühren)*	6.225	7.000	6.552,4	6.169,8	7.900	7.900
Lfd. Zuweisungen v. öffentlichen Bereich*	26.300	27.000	27.683,4	24.238,5	92.259	105.337
Zuweisungen für Investitionen v. öffentlichen Bereich*	8.800	7.800	9.262,9	6.874,9	26.118	15.776
Sonstige lfd. Einnahmen*	11.300	15.100	11.894,4	13.309,1	81.019	50.354
Sonstige Einnahmen des Vermögenshaushaltes*	5.300	3.200	5.578,8	2.820,5	19.695	16.690
SUMME EINNÄHMEN	79.325	83.600	83.497,5	73.685,0	314.191	281.772
Personalausgaben	22.000	22.500	23.157,2	19.831,5	102.237	78.882
Lfd. Zuweisungen an den öffentlichen Bereich*	4.500	4.500	4.736,7	3.966,3	23.365	50.442
Sonst. lfd. Ausgaben und Zinsen*	36.500	35.000	38.419,5	30.849,0	125.464	100.397
Investitionsausgaben*	14.500	14.700	15.262,7	12.956,6	65.206	54.314
Sonst. Ausgaben des Vermögenshaushaltes*	4.800	800	5.052,5	705,1	12.248	11.703
SUMME AUSGABEN	82.300	77.500	86.629,0	68.308,5	328.520	295.738

Anmerkungen: ° Für Deutschland Schätzung

* Für Deutschland Teilschätzung wegen Abzug des Zahlungsverkehrs zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene

Quelle: Zusammenstellung nach dem Tagungsbeitrag von Prof. Giancarlo Pola (Università Cattolica di Milano) „I sistemi finanziari comparati di Italia e Germania - Attualità e prospettive“ zur Tagung „Quale federalismo“, San Casciano dei Bagni, 22 - 23. November 1996, veranstaltet durch die Konrad-Adenauer-Stiftung Rom und das Istituto Internazionale Jacques Maritain und nach Ergänzungen durch Dott. Walter Tamarindo (Università Genua / Imperia) für das Jahr 1995. Der Erstellung der Tabelle lagen im wesentlichen Daten zugrunde, die für die jeweiligen Jahre der Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (Hrsg.: Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e Ministero del Tesoro) und den durch das Statistische Bundesamt veröffentlichten Kassenergebnissen von Bund, Ländern und Gemeinden (Fachserie 14) entstammen.

Tabelle 4

Verteilung des Steueraufkommens nach gebietskörperschaftlicher Ebene

	ITALIEN		ITALIEN		DEUTSCHLAND	
	(Milliarden Lire)		(Millionen DM)		(Millionen DM)	
	1993	1995	1993	1995	1993	1995
STAAT - BUND						
St aus Einkommen	249.075	257.902	262.176,3	227.314,8	148.540,6	149.258,0
St aus Vermögen						
St aus Gewerbebesteuerung	8.268	8.762	8.702,9	7.722,8	1.498,7	2.134,0
St aus Verm.-Verk.	9.565	10.612	10.068	9.353,4	79,4	53,0
St aus Umsatz	87.747	109.148	92.362,5	96.203,0	125.517,4	113.499,0
St aus Verbrauch / Aufwand	32.370	30.278	34.072,7	26.687,0	9.290,3	14.104,0
St aus Herstellung u. Montage	52.417	53.853	55.174,1	56.280,0	84.253,2	119.361,0
BSP-Eigenmittel EU	-5.064	5.000	-5.330,4	-4.407,0	-8.930,0	-8.113,0
SUMME	434.378	475.555	457.226,3	419.154,2	360.249,6	390.296,0
REGIONEN - LÄNDER						
St aus Einkommen					148.405,9	149.289,0
St aus Vermögen					7.348,6	7.851,0
St aus Gewerbebesteuerung					2.682,5	6.276,0
St aus Verm.-Verk.					8.944,7	9.604,0
St aus Umsatz					70.323,0	97.334,0
St aus Verbrauch / Aufwand	7.900	5.850	8.315,5	5.156,2	16.657,5	17.636,0
St aus Herstellung u. Montage					1.768,7	1.778,0
SUMME	7.900	5.850	8.315,5	5.156,2	256.130,9	289.768,0
KOMMUNEN						
St aus Einkommen					44.973,0	45.511,0
St aus Vermögen	14.097	14.000	14.838,5	12.339,6	11.663,1	13.711,0
St aus Gewerbebesteuerung	2.700	2.750	2.842,0	2.423,8	38.085,2	34.486,0
St aus Verm.-Verk.	1.100	650	1.157,9	572,9	326,4	296,0
St aus Umsatz						
St aus Verbrauch / Aufwand	4.000	6.300	4.210,4	5.552,8	1.056,2	971,0
St aus Herstellung u. Montage	600	700	631,6	617,0		
SUMME	22.497	24.400	23.680,3	24.536,3	96.103,9	94.975,0
EU						
Zölle	2.088	373	2.197,8	328,8	7.239,6	6.354,0
USt-Eigenmittel	11.485	8.864	12.089,1	7.812,7	20.464,9	24.774,0
BSP-Eigenmittel	5.064	5.000	5.330,4	4.407,0	8.930,0	8.113,0
SUMME	18.637	14.237	19.617,3	12.548,5	36.634,5	39.241,0
STEUERAUFKOMMEN	483.412	520.042	508.839,5	458.365,0	749.118,7	814.280,0

Quelle: siehe Anmerkungen zu Tabelle 2 und 3.

Bibliographie

Monographien, Periodika, Stellungnahmen

- **Allegretti**, Umberto [Camera territoriale, 1996]: Per una camera „territoriale“ - problemi e scelte; in: „Le Regioni“, 2/3, 1996, S. 1 - 24.
- **Amato**, Giuliano u. Barbera, Augusto [Diritto pubblico, 1994]: Manuale di diritto pubblico, Bologna, Il Mulino, 4. Auflage 1994.
- **Ammon**, Günter / Fischer, Matthias / Hickmann, Thorsten / Stemmermann, Klaus (Hrsg.) [Föderalismus und Zentralismus - Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, Baden-Baden 1996.
- **Bartole**, Sergio / Mastrogostino, Franco / Vandelli, Luciano [Autonomie, 1991]: Le autonomie territoriali, Bologna, Il Mulino, 3. Auflage 1994.
- **Bin**, Roberto / Cammelli, Marcello / Di Pietro, Adriano / Falcon, Giandomenico [Proposta federale, 1995]: Una proposta federalista per l'Italia; Regione e Governo Locale, 4, 1995, S. 425 - 500.
- **Bordignon**, Massimo u. Volpi, Gabriella [Ipotesi di federalismo, 1995]: Le ipotesi di federalismo per l'Italia - una rassegna critica, 1995, S. 5 - 55.
- **Brosio**, Giorgio u. Pola, Giancarlo [Finanza Stato-Regioni, 1995]: Finanza Stato-Regioni - le soluzioni possibili; in: Amministrare, 2, 1995, S. 251 - 334.
- **Brütting**, Richard [Lega Nord, 1995]: Die Lega Nord; in: Luigi Vittorio Graf Ferraris / Günter Trautmann / Hartmut Ullrich (Hrsg.), Italien auf dem Weg zur „zweiten Republik“? Die politische Entwicklung Italiens seit 1992, Frankfurt am Main, Verlag Heinrich Lang, 1995.
- **Buglione**, Enrico [Federalismo lezioni incompiute, 1996]: Sul federalismo lezioni incompiute; in: Sole-24 Ore, 247, 09.09.97, S. 5.
- **Buglione**, Enrico [Riforma del regionalismo, 1995]: Aspetti finanziari della riforma del regionalismo - il caso dei servizi sociali; in: Le Regioni, 4, 1995, S. 689 - 709.
- **Buglione**, Enrico u. **Patrizii**, Vincenzo - Istituto di Studi sulle Regioni - Consiglio Nazionale delle Ricerche [Governo e governi, 1998]: Governo e governi - Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli, Rom 1998 (mimeo).
- **Calogero**, Alberto u. **Carbone**, Claudio (Hrsg.) [Riforma del regionalismo, 1997]: La riforma del regionalismo italiano nella prospettiva del federalismo solidali e cooperativo, Reggio Calabria, Laruffa Editore, 1997.
- **Cassese**, Sabino [Federalismo, 1995]: Poteri locali, Regioni, federalismo - il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia; in: Foro amministrativo, 1, 1995, S. 221 - 225.
- **Ciuffoletti**, Zeffiro [Federalismo e Regionalismo, 1995]: Federalismo, Regionalismo e centralismo nella storia politica e nelle istituzioni della Repubblica Italiana; in: Confronti 1995, S. 21 - 47.
- **Commissione parlamentare** per le riforme costituzionali [Documenti esaminati, 1997]: Documenti esaminati nel corso della seduta n. 32 di martedì 3 Giugno 1997; Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, XIII Legislatura, Roma 1997 (mimeo).
- **Commissione parlamentare** per le riforme istituzionali [Progetto di legge costituzionale, 1994]: Progetto die legge costituzionale - Revisione della parte soconda della Costituzione, (art. 1 della legge costituzionale 6. agosto 1993, n. 1) comunicato alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica l'11 gennaio, Roma 1994 (atti della Camera n. 3597 e atti del Senato 1789).

- Commissione per le autonomie locali - sottocommissione ordinamento e personale [Commissione Maroni, 1994]: Relazione conclusiva, Roma 1994 (= Anci Lombardia - Documentazione lavori commissione „Maroni“).
- Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (Hrsg.) [Proposta di riforma, 1997]: Proposta di riforma costituzionale in senso federalista, Mailand, Franco Angeli Editore, 1997.
- Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome [Stellungnahme 22.11.96]: Stellungnahme anlässlich der Tagung „Quale federalismo“ (22 - 23. November 1996) in San Casciano dei Bagni (Siena) vom 22.11.96, veranstaltet durch das Istituto Internazionale Jacques Maritain Rom und die Konrad-Adenauer-Stiftung Rom, Rom 1996 (mimeo).
- Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome [Parere sui disegni, 1996]: Parere sui disegni di legge di iniziativa governativa recanti „Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo“ e „Legge di delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni a agli enti locali, per la riforma delle amministrazioni pubbliche e per la semplificazione amministrativa, Rom 1996 (mimeo).
- Confindustria / Dott. Guidalberto Guidi [Stellungnahme 21.11.96]: Stellungnahme anlässlich der Tagung „Quale federalismo“ (22 - 23. November 1996) in San Casciano dei Bagni (Siena) vom 21.11.96, veranstaltet durch das Istituto Internazionale Jacques Maritain Rom und der Konrad-Adenauer-Stiftung Rom, Rom 1996 (mimeo).
- Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di studi sulle Regioni [Nuovo regionalismo, 1994]: Per un nuovo regionalismo, Rom 1994 (mimeo).
- D'Atena, Antonio [Federalismo e regionalismo, 1994]: Federalismo e regionalismo in Europa, Mailand, Giuffrè Editore, 1994.
- D'Onofrio, Francesco [Relazione, 1997]: Relazione, 21.05.97, Senato della Repubblica - Gruppo Federazione Cristiano Democratica, Rom 1997 (mimeo).
- Danese, Attilio [Federalismo, 1995]: Il federalismo - cenni storici e implicazioni politiche, Rom, Città Nuova Editrice, 1995.
- De Martino, Andrea u. Montefusco, Francesco [Autonomia finanziaria, 1995]: L'autonomia finanziaria delle regioni e la questione istituzionale della riforma dello Stato, Confronti, 1995, S. 54 - 70.
- Desideri, Carlo u. Meloni, Guido (Hrsg.) [Autonomie, 1998]: Le autonomie regionale e locali alla prova delle riforme - interpretazione e attuazione della legge n. 59/97, Milano, Giuffrè Editore, 1998.
- Desideri, Carlo u. Santantonio, Vincenzo [Third Level, 1996]: Building a Third Level in Europe - Prospects and Difficulties in Italy; in: Charlie Jeffery (Hrsg.), The Regional Dimension of the European Union - Towards a Third Level in Europe (Special Issue), Regional & Federal Studies, Vol. 6, No. 2, 1996, S. 96 - 116.
- Engel, Christian [Regionen, 1993]: Regionen in der EG, Bonn, Europa Union Verlag, 1993.
- Falcon, Giandomenico (Hrsg.) [Stato autonomista, 1998]: Lo Stato autonomista - Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Fondazione Giovanni Agnelli (Hrsg.) [Capitale reticolare, 1994]: Capitale reticolare e riforma dello Stato; in: XXI Secolo, 1, 1994.
- Fondazione Giovanni Agnelli (Hrsg.) [Federalismo unitario solidale, 1994]: Un federalismo unitario e solidale; in: XXI Secolo, 3, 1994.

- Giocoli Nacci, Paolo [Governo, 1995]: Articolazioni interne di governo - gli organi non necessari, Turin, G. Giappichelli Editore, 1995.
- Gizzi, Elio [Diritto regionale, 1991]: Manuale di diritto regionale, Mailand, Giuffrè Editore, 6. Auflage 1991.
- Guidi, Guido [Seconda repubblica, 1995]: La seconda repubblica tra Stato regionale e Stato federale; in: Studi parlamentari e di politica costituzionale, 107, 1995, S. 39 - 51.
- Kelsen, Hans [Österreichisches Staatsrecht, 1923]: Österreichisches Staatsrecht, Tübingen 1923.
- Knipping, Franz (Hrsg.) [Federal conceptions, 1994]: Federal conceptions in EU member states - traditions and perspectives, Baden-Baden, Nomos, 1994.
- Laufer, Heinz u. Münch, Ursula [Das föderative System, 1997]: Das föderatives System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1997.
- Legu Nord [Riforma della Costituzione, 1994]: Proposta di riforma della Costituzione della Repubblica Italiana, presentato all'assemblea federale, Genua, 1994 (mimeo).
- Martines, T. u. Ruggeri, A. [Lineamenti, 1997]: Lineamenti di diritto regionale, Mailand, A. Giuffrè Editore, 4. Auflage 1997.
- Martines, Temistocle [Diritto costituzionale, 1994]: Diritto costituzionale, Mailand, Giuffrè Editore, 8. Auflage 1994.
- Martines, Temistocle [Diritto pubblico, 1995]: Diritto pubblico, Giuffrè Editore, Mailand, 3. Auflage 1995.
- Miglio, Gianfranco (Hrsg.) [Federalismi, 1997]: Federalismi falsi e degenerati, Mailand, Sperling & Kupfer, 1997.
- Miglio, Gianfranco [Costituzione federale, 1994]: Modello di Costituzione federale per l'Italia, presentato a Milano il 17 dicembre 1994 e fatto proprio dall'Unione Federalista (mimeo).
- Miglio, Gianfranco [Repubblica migliore, 1983]: Una repubblica migliore per gli italiani, Mailand, Giuffrè Editore, 1983.
- Morganti, Franco [Federalismo competitivo, 1995]: Federalismo competitivo; in: Federalismo e società, 2-3, 1995, S. 15 - 19.
- Morra, Gianfranco [Federalismo che vogliamo, 1995]: Il federalismo che vogliamo; in: Federalismo e società, 2/3, 1995, S. 11 - 14.
- Ortino, Sergio u. Pernthaler, Peter (Hrsg.) [Verfassungsreform in Richtung Föderalismus, 1997]: Verfassungsreform in Richtung Föderalismus - Der Standpunkt der autonomen Regionen und Provinzen, Bozen 1997.
- Pacini, Marcello [Scelta federale, 1994]: Scelta federale e unità nazionale, Turin, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1994.
- Pernthaler, Peter [Föderative Perspektiven, 1994]: Föderative Perspektiven als Begrenzung des Eurozentrismus; Mitteilungen des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung, 4, 1994, S. 8.
- Presidente del Consiglio dei Ministri [Conferenza Stato-Città, 1996]: Verordnung des Ministerpräsidenten zur Einrichtung der Staat-Kommunenkonferenz („Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali“) vom 2. Juli 1996, Rom 1996
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi [Conferimento di funzioni, 1996]: Schema di disegno di legge delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma delle pubbliche amministrazioni e per la semplificazione amministrativa (Presidenza), N. DAGL1/040395/10.3.1, Rom 1996.

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali [Revisione della Costituzione, 1994]: Proposta di revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo, Rom 1994 (mimeo).
- Rinella, Angelo [Implicazioni del federalismo, 1995]: Le implicazioni del federalismo sulla costituzione economica con particolare riguardo all'art. 45 primo comma cost.; in: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1, 1995, S. 3 - 28.
- Salvi, Paolo [Federalismo e autonomia minore, 1995]: Federalismo e autonomia minore; in: ANCI rivista, 10, 1995, S. 39 - 41.
- Sandulli, Aldo [Stato-Regioni, 1995]: La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive; in: Le Regioni, 5, 1995, S. 837 - 861.
- Senato della Repubblica [Legge costituzionale della Lombardia, 1993]: Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia, comunicato alla Presidenza il 22 Novembre, Roma 1993 (atti del Senato n. 1665).
- Silani, Simone [Quale federalismo, 1996]: „Quale federalismo?“ Una proposta della Regione Toscana; Beitrag zur Tagung „Quale federalismo“ (22 - 23. November 1996) in San Casciano dei Bagni (Siena) vom 22.11.96, veranstaltet durch das Istituto Internazionale Jacques Maritain Rom und die Konrad-Adenauer-Stiftung Rom, Rom 1996 (mimeo).
- Sodini, Carla (Hrsg.) [Ipotesi, 1996]: Ipotesi sul federalismo in Italia, Florenz, Edizioni Regione Toscana, 1996.
- Tremonti, Giulio [La riforma fiscale, 1994]: Il libro bianco del nuovo fisco - Come passare dal vecchio al nuovo attraverso federalismo, tassazione, ambiente e semplificazione - La riforma fiscale, Mailand 1994 (Beilage zur Zeitschrift „Il Sole-24 ore“ vom 19. Dezember 1994).
- Vacca, Giuseppe [Costituente, 1996]: Per una nuova costituente, Mailand, Edizioni Bompiani, 1996.
- Verschiedene Autoren [Regionalismo italiano, 1995]: Il regionalismo italiano in cammino - verso quale modello?; Confronti, 1, 1995, S. 13 - 104.
- Visco Comandini, Vincenzo [Federalismo competitivo, 1995]: Federalismo competitivo e sistema dei rapporti tra livelli di governo; in: Federalismo e società, 2/3, 1995, S. 21 - 44.
- Wiedmann, Thomas [Regionen in Europa, 1996]: Idee und Gestalt der Region in Europa, Baden-Baden, Nomos, 1996.
- Zeller, Karl u. Brugger, Siegfried [Bundesrepublik Italien, 1996]: Die Bundesrepublik Italien - Entwurf für ein Verfassungsgesetz, Lana, Tappeiner, 1996.

Zeitschriften / Zeitungen:

- Il Sole 24 Ore: 199 (22.07.97), 247 (09.09.96), Sole (12.09.96), 251 (13.09.97), 303 (04.11.96), 333 (04.12.96); 336 (09.12.96), 340 (13.12.96), 227 (20.08.96), 276 (08.10.96), 279 (11.10.96), 297 (29.10.96), 306 (07.11.96), 8 (09.01.97), 30 (31.01.97), 42 (12.02.97), 165 (17.06.97), 179 (01.07.97), 67 (10.03.99).
- L'Unità: 233 (19.09.96, S. 5.).
- Süddeutsche Zeitung: 52 (04.03.97).

Internetadressen:

- www.parlamento.it
- www.governo.it
- www.palazzochigi.it

Abkürzungen und Eigennamen:

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani = Verband der italienischen Kommunen
Cost.	Costituzione Italiana = Italienische Verfassung
Costituente	Verfassungsgebende Versammlung
l.n.	legge numero = Gesetz Nr.
d.lg.	Decreto legge = Verordnung mit Gesetzeskraft
d.lgs.	Decreto legislativo Ausführende Verordnung
D.P.R.	Decreto Presidente della Repubblica = Verordnung des Staatspräsidenten
St	Steuern
Ust	Umsatzsteuer
BSP	Bruttosozialprodukt
B-VG	Bundesverfassungsgesetz

Angaben zum Autor:

Georg Werner Mühlbacher (*1965). Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren und Neuesten Geschichte und Völkerrecht in München, Gastsudienaufenthalt in Rom, Hochschulabschluß 1992. Stipendium der italienischen Stiftung FORMEZ (Centro Formazione e Educazione) 1993/1994. Von Oktober 1994 bis Oktober 1997 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München im Rahmen des Forschungsprojekts „Europa föderal organisieren“ unter Leitung von Prof. Heinz Laufer (†) und Prof. Werner Weidenfeld.

OCCASIONAL PAPERS

Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF), Tübingen:

- Nr. 1: **STURM, Roland**, Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market, 1994, ISBN 3-980 3672-0-7, DM 5,-
- Nr. 2: **HAVERLAND, Markus**, Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung, 1995, ISBN 3-980 3672-1-5, DM 6,-
- Nr. 3: **FECHTNER, Detlef**, Abschied vom kompensatorischen Föderalismus, 1995, ISBN 3-980 3672-2-3, DM 8,-
- Nr. 4: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1995 (vergriffen; siehe Nr. 17)
- Nr. 5: **GROSSE HÜTTMANN, Martin**, Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - eine Dokumentation, 1996, ISBN 3-980 3672-5-8, DM 14,-
- Nr. 6: **ILLÉS, Iván**, Carpathian (Euro)Region, 1996, ISBN 3-9803672-6-6, DM 10,-
- Nr. 7: **HORVÁTH, Gyula**, Transition and Regionalism in East-Central Europe, 1996, ISBN 3-9803672-7-4, DM 10,-
- Nr. 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Erfahrungen, Probleme und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation (in Vorbereitung)
- Nr. 9: **HANNOVSKY, Dirk/RENNER, Andreas**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, 1996, ISBN 3-9803672-4-X, DM 10,-
- Nr. 10: **KROPP, Sabine**, Dezentralisierung und Transformation in Rußland, 1996, ISBN 3-9803672-8-2, DM 10,-
- Nr. 11: **STURM, Roland**, Strategien intergouvernementalen Handelns. Zu neueren Tendenzen des Föderalismus in Deutschland und den USA, 1996, ISBN 3-9803672-9-0, DM 8,-
- Nr. 12: **LÜTZEL, Christof**, Frankreich auf dem Weg zum Föderalismus? Regionalisierung, Dezentralisierung, Subsidiarität und die künftige Struktur der Europäischen Union aus französischer Sicht (in Vorbereitung)
- Nr. 13: **HRBĚK, Rudolf** (Hrsg.), Regionen und Kommunen in der EU und die Regierungskonferenz 1996, 1996, ISBN 3-9805358-0-0, DM 10,-
- Nr. 14/1: **LOB, Harald/ OEL, Matthias**, Informationsgesellschaft und Regionen in Europa. Wirtschafts- und regionalpolitische Aspekte der Europäischen Informationsgesellschaft, 1997, ISBN 3-9805358-1-9, DM 8,-
- Nr. 14/2: **STURM, Roland/ WEINMANN, Georg**, Challenges of the Information Society to the Regions in Europe. A Research Agenda, 1997, ISBN 3-9805358-5-1, DM 10,-
- Nr. 15: **MÜHLBACHER, Georg**, Italien zwischen institutioneller Reform und Föderalismus, 1999, ISBN 3-9805358-9-4, DM 15,-
- Nr. 16: **Kommission Gerechtigkeit und Frieden der Diözese Mailand**, Regionale Autonomie und solidarischer Föderalismus. Übersetzt von Thomas Häringer und Ulrich Rösslein (in Vorbereitung)
- Nr. 17: **SCHÖBEL, Norbert**, Der Ausschuß der Regionen, 1997, ISBN 3-9805358-2-7;
SCHÖBEL, Norbert, The Committee of the Regions, 1997, ISBN 3-9805358-3-5;
SCHÖBEL, Norbert, Le Comité des Régions, 1997, ISBN 3-9805358-4-3, DM 12,-
- Nr. 18: **BLANCKE, Susanne/SCHMID, Josef**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich - Programme, Konzepte, Strategien, 1998, ISBN 3-9805358-6-X, DM 10,-
- Nr. 19: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Grenzübergreifende Kooperation im östlichen Mitteleuropa. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz (ISBN 3-9805358-7-8), DM 15,-
- Nr. 20: **NEUSS, Beate/JURCZEK, Peter/HILZ, Wolfram (Hrsg.)**, Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz (im Erscheinen)
- Nr. 21: **HACKEL, Volker/HERTEL, Wolfram**, Supranationalität und Föderalismus in der Europäischen Union - Beiträge aus rechtstheoretischer und rechtsvergleichender Sicht (im Erscheinen)

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden:

- Band 1: **KNIPPING, Franz** (Ed.), Federal Conceptions in EU-Member States. Traditions and Perspectives, 1994, ISBN 3-7890-3663-3, DM 78,-
- Band 2: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1994, ISBN 3-7890-3656-0, DM 48,-
- Band 3: **RAICH, Silvia**, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem "Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, 1995, ISBN 3-7890-3657-9, DM 58,-
- Band 4: **ALEN, André**, Der Föderalstaat Belgien, Nationalismus - Föderalismus - Demokratie. Mit dem Text der neuen Belgischen Verfassung, 1995, ISBN 3-7890-3791-5, DM 36,-
- Band 5: **STURM, Roland** (Hrsg.), Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, 1996, ISBN 3-7890-4149-1, DM 48,-
- Band 6: **WEBER-PANARIELLO, Philippe A.**, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1995, ISBN 3-7890-4120-3, DM 79,-.
Dieser Band wurde 1996 mit dem Wissenschaftspreis des Deutschen Bundestages für Arbeiten zum Parlamentarismus ausgezeichnet.
- Band 7: **KINSKY, Ferdinand/KNIPPING, Franz** (Eds.), Le "fédéralisme personnaliste" aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas, Hommage à Alexandre Marc, 1996, ISBN 3-7890-4190-4, DM 79,-
- Band 8: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union - Erfahrungen und Perspektiven, 1995, ISBN 3-7890-4142-4, DM 49,-
- Band 9: **COLLIER, Ute / GOLUB, Jonathan / KREHER, Alexander** (eds.), Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy, 1997, ISBN 3-7890-4647-7, DM 60,-
- Band 10: **AGRANOFF, Robert** (Ed.), Asymmetrical Federalism (in Vorbereitung)
- Band 11: **AMMON, Günter** et al. (Ed.), Föderalismus oder Zentralismus? Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell, 1996, ISBN 3-7890-4446-6, DM 58,-
- Band 12: **SCHULTZE, Claus J.**, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union - Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, 1997, ISBN 3-7890-4830-5, DM 60,-
- Band 13: **STRAUB, Peter / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der Europäischen Union, 1998, ISBN 3-7890-5219-1, DM 68,-
- Band 14: **STURM, Roland / WEINMANN, Georg** (Hrsg.), The Information Society and the Regions in Europe (im Erscheinen)
- Band 15: **MÄNNLE, Ursula** (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Kooperation. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, 1998, ISBN 3-7890-5490-9, DM 78,-
- Band 16: **KRETSCHMER, Otto / HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Standortpolitik und Regionalisierung in Europa. Probleme - Kompetenzen - Lösungen, 1999, ISBN 3-7890-6083-6, DM 64,-
- Band 17: **HRBEK, Rudolf** (Hrsg.), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die "Europafähigkeit" Deutschlands und seiner Länder im internationalen Vergleich (im Erscheinen)
- Band 18: **STUDENT, Thomas**, Die europäische Herausforderung - Grenzüberschreitende Kooperation im Wettbewerb der Regionen. Zusammenarbeit an der deutsch-niederländischen Grenze im Rahmen der Ems Dollart Region und der Neuen Hanse Interregio (in Vorbereitung)
- Band 19: **STURM, Roland / KROPP, Sabine** (Hrsg.), Koalitionsregierungen in der Bundesrepublik Deutschland - Empirische Befunde und Theorieentwicklung (im Erscheinen)

Die Bände der Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF) sind über den Buchhandel oder direkt bei der NOMOS Verlagsgesellschaft, Vertrieb, D-76520 Baden-Baden zu beziehen (E-mail: NOMOS@nomos.de oder Fax: ++49 (0)7221/ 21 04-27).

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas bzw. einer europäischen „Verfassung“ eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Maastricht, Amsterdam und die Agenda 2000 haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure an Brisanz, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine interdisziplinäre Einrichtung, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, des Regionalismus und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Die einzelnen Arbeitsschwerpunkte des EZFF lassen sich in einem dreisäuligen Modell darstellen:

1. *Regionen, Regionalismus und Regionalpolitik* (derzeit u.a. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb und an den Außengrenzen der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik in einer erweiterten Union, Regionen im Europa 2000, Regionen und europäische Informationsgesellschaft);
2. *Föderalismus als Organisationsprinzip für Institutionen, Entscheidungsstrukturen und für einzelne Politikfelder in den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Mehrebenensystem* (derzeit u.a. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union, die Zukunft der europäischen Finanzverfassung, Sozial- und Beschäftigungspolitik in der EU, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen in einer erweiterten EU);
3. *Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in Mittel- und Osteuropa.*

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung führt transnationale Forschungsprojekte durch, veranstaltet regelmäßig internationale Konferenzen in ganz Europa (z. B. Belgien, Italien, Ungarn, Schweden) und nimmt Aufträge für

Einzelgutachten entgegen. Die Forschungs- und Konferenzergebnisse werden in der Schriftenreihe des Zentrums bei der NOMOS-Verlagsgesellschaft und in der Serie „Occasional Papers“ publiziert. Gleichberechtigt neben der wissenschaftlichen Arbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Besonderen Wert legt das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung in seiner Arbeit auf die Verbindung von Theorie und Praxis, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Forschungsaktivitäten. Zur Tätigkeit des EZFF gehört deshalb auch der Aufbau von Netzwerken. So hat das Zentrum die **European Association of Researchers on Federalism (EARF)** gegründet, der etwa 70 Wissenschaftler aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas angehören. Das EZFF betreut dieses Netzwerk und dient als Geschäftsstelle.

Das EZFF wird von einem interdisziplinär zusammengesetzten Vorstand aus Geographen, Historikern, Juristen, Ökonomen und Politikwissenschaftlern geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator und die Mitarbeiter des Zentrums betreut.

Nähere Auskünfte bei:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF)
Thomas Fischer, M.A. (Wissenschaftlicher Koordinator)
Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen

Tel.: +49(0)7071-29 77 368
Fax: +49(0)7071-92 28 76
E-Mail: fischer.ezff@uni-tuebingen.de
Website: www.uni-tuebingen.de/ezff

ISBN 3-9805358-9-4