

Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien

**Ein Streifzug von den gescheiterten
Föderalismusdiskussionen in den
90er Jahren über die neue Verfassung
von 2001, den Weg zu einem neuen
Wahlgesetz und zum Steuerföderalismus**



Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien

**Ein Streifzug von den gescheiterten
Föderalismusdiskussionen in den
90er Jahren über die neue Verfassung
von 2001, den Weg zu einem neuen
Wahlgesetz und zum Steuerföderalismus**

Föderalismusdokumente
Band 25



Institut für Föderalismus

© Herausgeber und Verleger:
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94 FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Doiz. Dr. Péter Bußjäger

Innsbruck 2007

ISBN-Nr 978-3-90165-24-1

Vorwort

Die Reihe „Föderalismusdokumente“ (FÖDOK) des Instituts für Föderalismus verfolgt den Zweck, Schriften und Dokumente zu verschiedenen Themen des Föderalismus der Öffentlichkeit vorzustellen, ohne dabei in ein allzu enges Korsett, was Gestaltung und Inhalt betrifft, gezwängt zu werden. Solche im wissenschaftlichen Sprachgebrauch auch als „working papers“ bezeichneten Unterlagen sind besonders auf Aktualität ausgerichtet. In den seit Begründung der FÖDOK-Reihe im Jahre 1998 erschienenen 24 Bänden hat das Föderalismusinstitut dem vergleichenden Blick auf die Verfassungs- und politische Entwicklung in anderen Staaten besonderes Augenmerk geschenkt.

Die in den letzten Jahren in Italien stattgefundene Entwicklung in Richtung einer „Regionalisierung“, wenn man das Wort „Föderalisierung“ schon nicht verwenden will, zählt dabei zu den interessantesten Phänomenen von Dezentralisierung in Europa.

Senator Dr. Oskar Peterlini, Südtiroler Parlamentarier in Rom, beschreibt aus der Sicht des politischen Praktikers in einer sehr anschaulichen Weise die aktuelle und wohl noch keineswegs abgeschlossene Entwicklung. Besondere Beachtung schenkt er dem neuen Steuerföderalismus, der auch in Österreich in den letzten Jahren zu einem immer wieder verwendeten Stichwort geworden ist.

Das Werk stellt unter Beweis, dass es mittlerweile in Europa sehr vielfältige Formen der Dezentralisierung legislativer Gewalt auf verschiedene Ebenen des Staates gibt, auch wenn sie formal nicht als föderale Organisation bezeichnet werden. Auch unter diesem Aspekt ist das Thema von beachtlicher Aktualität.

Peter Bußjäger

Innsbruck, im Juli 2007

leer

A – Italien zwischen Zentralstaat und Regionalismus

A.I. Die aktuelle Ausgangslage

1.1. Der Druck für ein neues Wahlrecht

Die Regierung und das Parlament in Rom stehen unter Druck. Die Dringlichkeit, Reformen verfassungsrechtlicher Art in Angriff zu nehmen, kommt allerdings nicht direkt aus der Verfassung selbst. Nach vielen gescheiterten Anläufen in den 90er Jahren wurde die italienische Verfassung tatsächlich im Jahre 2001 geändert. Italien wurde dabei bei weitem kein Bundesstaat nach modernen föderalistischen Prinzipien, aber einige Ansätze in diese Richtung und vor allem größere Zuständigkeiten für die Regionen sind seitdem vorgesehen. Eine weitere Reform, die vom Parlament unter der Regie von Silvio Berlusconi genehmigt wurde, scheiterte allerdings bei einer Volksbefragung im Juni 2006.

Woher kommt also der Druck, eine Verfassungsreform in Angriff nehmen zu müssen? Der Druck kommt aus der Notwendigkeit, dringend das bestehende Wahlgesetz zu ändern. Die Mitte-Rechts-Mehrheit hatte nämlich kurz vor den Parlamentswahlen, die im April 2006 stattfanden, ein neues Wahlgesetz durchgesetzt, von dem sich Berlusconi beim sich abzeichnenden Wahlverlust noch eine Rettung erwartete. Dieses Wahlgesetz führte zur absurden Situation, dass Italien fast unregierbar geworden ist. Der Vater dieses Gesetzentwurfes, der damalige Regionen- und Reformenminister Roberto Calderoli von der Lega Nord, bezeichnete sein eigenes Werk in aller Öffentlichkeit als „porcata“, zu deutsch als „Schweinerei“. Die Absicht war allzu deutlich: Entweder noch knapp die Wahlen zu gewinnen oder eine Situation der Unregierbarkeit für den Nachfolger zu hinterlassen, frei nach dem Motto „nach mir die Sintflut“.

Und genau das ist eingetreten: Romano Prodi gewann im April 2006, wenn auch knapp, die Parlamentswahlen und wurde Ministerpräsident. Tatsächlich kann er in der Abgeordnetenversammlung auf eine satte Mehrheit von 340 von 630 Abgeordneten zählen. Dazu kommen noch die meisten (acht) der zwölf Abgeordneten der Auslandswahlkreise und ein Abgeordneter aus dem Aostatal, während der Opposition per Gesetz 277 Sitze zugeteilt wurden. Das derzeitige

Wahlsystem sieht nämlich vor, dass der gewinnenden Koalition, auch wenn sie weniger Sitze erreichen würde, auf jeden Fall 55%, also 340 Sitze vorbehalten werden müssen. Anders ist es im Senat.

1.2. Das perfekte Zweikammersystem

Zum Unterschied von Österreich und Deutschland und den nach bundesstaatlichen Prinzipien aufgebauten Bundesstaaten, ist der Senat in Italien keine Bundeskammer, sondern eine zweite, gleichberechtigte Kammer des italienischen Parlamentes. Der Senat ist zwar anders aufgebaut, er zählt die Hälfte an Mitgliedern (315 Senatoren und derzeit sieben Senatoren auf Lebenszeit), woraus sich ergibt, dass jeder Senator doppelt so viele Wähler vertritt wie ein Abgeordneter der Kammer. Die Verfassung sieht auch Unterschiede im Wahlrecht vor. Während man für die Kammer bereits mit 18 Jahren das aktive Wahlrecht erhält, kann man den Senat erst ab 25 Jahren wählen. Auch das passive Wahlrecht ist sehr unterschiedlich: Während man mit 25 Jahren zum Abgeordneten gewählt werden kann, muss man mindestens 40 Jahre alt sein, um für den Senat der Republik gewählt zu werden. Der Senat hat auch ein besonderes Gewicht in der Hierarchie des Staatsaufbaus. Der Präsident des Senates ist von Amts wegen der Stellvertreter des Staatspräsidenten. Der Präsident der Abgeordnetenversammlung folgt vor dem Ministerpräsidenten auf Rang drei in der Hierarchie.

Aber trotz dieser Unterschiede im Wahlrecht, in der Staatsordnung und im Protokoll, sind Abgeordnetenversammlung und Senat vollkommen gleichgestellt in ihren Aufgaben, sei es in der Gesetzgebung, als auch in ihrer politischen Funktion. Alle Gesetze müssen in gleicher Fassung von Abgeordnetenversammlung und Senat genehmigt werden. Es gibt also nicht das Vetorecht einer Kammer, sondern die gleichberechtigte Gesetzgebungskompetenz. Auch in ihrer politischen Funktion gibt es keine Unterschiede: die Regierung muss das Vertrauen von beiden Kammern erhalten, um rechtskräftig im Amt zu sein.

1.3. Der Mehrheits-Bonus nach unterschiedlichen Kriterien

Eine weitere Besonderheit des Senates betrifft das Wahlrecht. Die Verfassung sieht nämlich (im Art 57) vor, dass der Senat, vorbehaltlich der Vertreter der Auslandsitaliener, auf regionaler Ebene gewählt werden muss. Das war von Anfang an in der italienischen Verfassung verankert und stellte bisher kein Problem dar. Das neue Wahlgesetz allerdings, das kurz vor den Parlamentswahlen erlassen wurde, fügte dem aber eine Besonderheit hinzu: der Mehrheitsbonus, der in der Abgeordnetenversammlung auf gesamtstaatlicher Ebene vergeben wird, um die Stabilität der Abgeordnetenversammlung und die Regierungsfähigkeit zu gewährleisten, wurde für den Senat auf regionaler Ebene verteilt. Abgesehen von den autonomen Regionen Trentino-Südtirol und Aosta, in denen – aufgrund der Autonomie – das vorherige Mehrheitswahlrecht mit Wahlkreisen erhalten werden konnte, wurde der Senat neuerdings in Italien nach dem Proporzsystem gewählt. In jeder Region wurde der jeweils dort gewinnenden Mehrheit (und nicht jener, die auf staatlicher Ebene gewonnen hat) der Mehrheitsbonus zugeteilt, nämlich jeweils 55% der der Region zugeteilten Sitze.

Somit ist das eingetreten, was vor den Wahlen beabsichtigt bzw befürchtet worden war: Die Regierung Prodi verfügt über eine Mehrheit von zwei gewählten Senatoren, von denen einer schon am Anfang abgesprungen ist (De Gregorio) und erst kürzlich mit einem Neuzugang (Ex-Sekretär der Christ-Demokratischen UDC Follini) wettgemacht werden konnte. Dazu kommen – mit entsprechender Kritik seitens der Opposition – vier von den derzeit sieben Senatoren auf Lebenszeit, die allerdings aufgrund des hohen Alters nur zu den wichtigsten Abstimmungen kommen können.

Diese Senatoren auf Lebenszeit sind ebenfalls eine Besonderheit der italienischen Verfassung. Senator auf Lebenszeit wird (vorbehaltlich Verzicht) jeder ehemalige Präsident der Republik. Weiters kann der Präsident der Republik fünf Staatsbürger, die sich besonders verdient gemacht haben, zu Senatoren auf Lebenszeit ernennen.

Das Alter der Senatoren auf Lebenszeit macht die Schwierigkeit besonders deutlich: der Jüngste der ehemaligen Staatspräsidenten, Francesco Cossiga, ist

78, die Nobelpreisträgerin Rita Levi Montalcini, die Älteste, ist 98. Das Durchschnittsalter liegt bei 87 Jahren.

1.4. Die Stolpersteine im Senat

Was die knappe Mehrheit im Senat bedeutet, kann man sich kaum vorstellen. Sie bedeutet in erster Linie eine absolute Anwesenheitspflicht während der Sitzungen. Um die Beschlussfähigkeit in Frage zu stellen, genügen zwölf Senatoren bzw 15 Senatoren, um eine namentliche Abstimmung auf elektronischem Wege zu verlangen. Die Anwesenheit zu gewährleisten klingt zwar selbstverständlich, ist aber nicht so einfach. Bei über 300 Personen können natürlicherweise manche krank sein. Außerdem nimmt Italien mit eigenen Parlamentarier-Delegationen am Europarat, an der NATO, an der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und anderen internationalen Gremien teil. Diese Abwesenheiten sind zwar entschuldigt, stellen aber jedes Mal die Mehrheit in Frage, wenn sie nicht durch entsprechende Abwesenheiten der Opposition ausgeglichen werden. Die knappe Mehrheit bedeutet, dass man auch nicht kurzweilig wegen physischer Bedürfnisse austreten darf, ohne dass man riskiert, die Regierung zu stürzen. Aus dieser Sicht ist es einem Wunder und einer stählernen Disziplin der Mitte-Links-Mehrheit von Prodi zuzuschreiben, dass die Regierung trotz täglicher Stolpersteine neun Monate durchstehen konnte. Erst nach neun Monaten brach die erste Regierungskrise aus, als zwei Senatoren der Mehrheit den Afghanistaneinsatz der italienischen Friedenstruppen nicht mittrugen.

Aus dieser dramatischen Situation ergeben sich der Vorteil und der Nachteil, dass jeder Senator ein entsprechend großes Gewicht hat und dass – gestatten Sie mir diese Klammer – auch wir drei Senatoren aus Südtirol eine Vorzugsposition einnehmen, wie vorher niemals in der Geschichte. Tatsächlich konnten wir von der Regierung Prodi, die uns schon vor den Wahlen positiv gesinnt war, wichtige Zuständigkeiten für unser Land erzielen. Allerdings bedeutet diese Position auch, dass man oft Gefangener der knappen Mehrheit ist, weil man ja nicht bei jeder Differenz die Regierung in Frage stellen kann. Umgekehrt führt die knappe Situation auch dazu, dass kleine Gruppen innerhalb der Mehrheit ihre Position ausnützen und die Regierung unter Druck setzen.

Die Regierung stürzte im Senat (am Aschermittwoch, 21.2.2007) über ihre Resolution zur Außenpolitik mit folgendem Stimmenergebnis: 158 Ja (also für die Resolution der Regierung), 136 Nein und 24 Enthaltungen. In jedem anderen demokratischen System wäre das eine klare Unterstützung für die Regierung gewesen, nicht so im italienischen Senat. Dort zählen de facto die Enthaltungen zu den Nein-Stimmen, weil jeweils die absolute Mehrheit (also in diesem Falle 160 Ja-Stimmen) notwendig ist.

Die Regierung rettete sich dann bei der darauf folgenden Vertrauensabstimmung am 28. Februar 2007, bei der sie 162 Ja-Stimmen gegen 157 Nein-Stimmen erhielt. Die Lehre aus dieser Situation zog schließlich der Präsident der Republik, Giorgio Napolitano, der bei den Verhandlungen für die Lösung der Regierungskrise das Parlament aufforderte, dringend das Wahlgesetz zu ändern, um Italien die notwendige politische Stabilität zu gewährleisten. Und damit sind wir beim Kern der Herausforderung angelangt. Eine leichte Abänderung des Wahlrechtes kann zwar mit einfachen Gesetzen vorgenommen werden, eine seriöse Reform beinhaltet allerdings auch Änderungen der Verfassung.

Aus diesem Grund hat die Regierung Prodi Verhandlungen mit allen Parteien aufgenommen, um einen Konsens für ein mögliches neues Wahlgesetz und eine Reform der Verfassung zu erzielen. Tatsächlich hat der Ministerpräsident auch Verfassungsänderungen in die Diskussion miteingebunden.

1.5. Das Damokles-Schwert Referendum

Ein zweites anstehendes Problem setzt vor allem die kleinen Parteien von Mehrheit und Opposition stark unter Druck, eine Wahlreform anzustreben. Am 24. April 2007 hat nämlich die Unterschriftensammlung für ein Referendum begonnen, mit dem einige zentrale Sätze aus dem bestehenden Wahlgesetz gestrichen werden sollen. Sollte das Referendum zum Erfolg führen, würde in Zukunft der Mehrheitsbonus in Kammer und Senat nicht mehr der gewinnenden **Koalition**, sondern der gewinnenden **Liste** zugesprochen. Das würde eine Stärkung der Großparteien, Alleanza Nazionale und Forza Italia auf der einen Seite und Ulivo (im zu gründenden Partito Democratico vereinigte Margherita

und Links-Demokraten) auf der anderen Seite bedeuten, gleichzeitig aber eine Schwächung der kleinen Parteien.

Inwieweit die Bemühungen für ein neues Wahlrecht und die Diskussion über Verfassungsänderungen tatsächlich zu weiteren Schritten in Richtung Föderalismus führen, kann noch nicht abgesehen werden. Jedenfalls ist die Diskussion in Gange. Zum Schluss wollen wir einen Ausblick in diese Richtung wagen.

Um die Entwicklung zu verstehen, blicken wir zunächst zurück auf den Weg, den Italien bisher zurückgelegt hat: von einem Zentralstaat, einem zaghaften Regionalismus, über föderalistische Reformversuche zur Verfassungsreform von 2001, dem widersprüchlichen Reformprojekt von 2006 bis zum Referendum, das dieses zu Fall brachte.

A.II. Einheitsstaat gegen Föderalismus

II.1. Die italienische Verfassung

Die italienische Verfassung ist in ihren Grundsätzen, in ihren Garantien, in den bürgerlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rechten von einem großen demokratischen, freiheitlichen und sozialen Auftrag beseelt, der sie zweifelsohne unter die modernen demokratischen Verfassungen einreicht. Der organisatorische Aufbau und die Machtverteilung bewegen sich hingegen zwischen Zentralstaat und zaghaftem Regionalismus:

Der alte Artikel 114 der Verfassung lautete bis zum Jahre 2001 folgendermaßen:

„Die Republik gliedert sich in Regionen, Provinzen und Gemeinden.“
--

Die Regionen sind also genauso wie Provinzen und Gemeinden eine reine Gliederung des Staates. Der Artikel 115 der Verfassung bestimmte zwar dass die Regionen „autonome Körperschaften mit eigenen Machtbefugnissen und Aufgaben“ seien. Diese Befugnisse waren aber – von den Regionen mit Sonderstatut einmal abgesehen – sehr bescheiden. Sie waren im Art 117 der Verfassung mit ganzen 18 Sachbereichen taxativ aufgelistet.

Dazu kommt, dass auch diese schwachen Zugeständnisse an einen Regionalismus lange Zeit nicht umgesetzt wurden. Der Zentralismus überwiegt eindeutig. Die verfassungsgebende Versammlung (1946 – 1947) legte die Grundpfeiler für einen modernen Staat und schüttelte den Faschismus ab: Sie schuf zwar 20 Regionen, davon vier mit Sonderstatut (Friaul-Julisch Venetien kam als fünfte erst später dazu). Die 15 Regionen mit Normalstatut wurden aber erst gegen Ende der 70er Jahre gegründet.¹

Eine verfassungsrechtliche Sonderposition nehmen deshalb die Regionen mit Sonderstatut ein, weil sie sich im Widerspruch zum restlichen Aufbau des Staates befinden und ihre Autonomie gegen diesen Zentralgedanken vertreten. Tatsächlich zeigt der lange Weg der Durchführung und Umsetzung der Autonomie in diesen Regionen, wie diese sich gegen ein anders ausgerichtetes System durchsetzen mussten. Am erfolgreichsten, wenn auch am längsten, dauerte dieser Prozess in der Region Trentino-Südtirol, wo durch die Stütze Österreichs und die internationale Verankerung der Autonomie, Schritt für Schritt der Rahmen ausgebaut werden konnte. Aber immerhin reicht das erste Autonomiestatut auf 1948 zurück, die Abschlusserklärung des Streites vor der UNO erfolgte 1992. Die Umsetzung der Autonomie dauerte also über 40 Jahre. In Rom versucht Südtirol seinen autonomen Gestaltungsrahmen Schritt für Schritt weiter auszubauen.

Anders ging es hingegen beispielsweise mit der Region Sizilien, die rein verfassungsrechtlich auf dem Papier über weit größere Zuständigkeiten verfügt (weil das Statut von der italienischen Verfassung erlassen wurde), de facto aber, sei es operativ als auch finanziell, wenig Gestaltungsrahmen genießt.

II.2. Die Regionen mit Sonderstatut

Italien gliedert sich demnach in 15 Regionen mit ordentlichem Statut und fünf Regionen mit einem Sonderstatut. Der Art 116 der Verfassung nennt diese fünf Regionen, deren Namen mit der Verfassungsreform von 2001 für Südtirol und Aosta auch in der Minderheitensprache ergänzt wurden:

1 Vergleiche „Italiens Spielart des Föderalismus“, in ACADEMIA, Europäische Akademie Bozen (EURAC), März 2007.

Art 116: „Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien, Trentino–Alto Adige/Südtirol und Aostatal/Vallée d’Aoste verfügen über besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten, die mit Verfassungsgesetz genehmigt werden.“

Die fünf Sonderstatute beruhen auf folgenden Grundlagen:

1. Sizilien: aufgrund der separatistischen Bewegungen wurde dieses Statut bereits mit königlichem Legislativdekret Nr 455 von 1946 erlassen und wurde von der verfassungsgebenden Versammlung in das Verfassungsgesetz Nr 2 von 1948 umgewandelt. Das Statut von Sizilien sieht demnach eine eigene parlamentarische „Versammlung“ und besondere Rechte vor, zum Unterschied von den anderen, die nur so genannte Regionalräte haben.
2. Trentino-Südtirol und die autonomen Provinzen Trient und Bozen:
 - das Gruber-Degasperi-Abkommen vom 05.09.1946;
 - das Verfassungsgesetz Nr 5 vom 26.02.1948;
 - das so genannte Südtirol-Paket, genehmigt am 04.12.1969 von der italienischen Abgeordnetenversammlung, am 05.12.1969 vom italienischen Senat und am 16.12.1969 vom österreichischen Nationalrat;
 - das Verfassungsgesetz vom 10.11.1971, Nr 1. Der Einheitstext wurde mit dem Dekret des Präsidenten der Republik 670/1972 erlassen;
3. Sardinien: Verfassungsgesetz vom 26.02.1948, Nr 3.
4. Aostatal: Verfassungsgesetz vom 26.02.1948, Nr 4.
5. Friaul-Julisch Venetien: Verfassungsgesetz vom 31.01.1963, Nr 1, sowie die Staatsgesetze 482/1999 und 38/2001 zum Schutz der slowenischen Minderheiten. Das Statut von Friaul-Julisch Venetien wurde, wegen der Verzögerung bei der Grenzziehung im Osten Italiens, später erlassen.

Für alle fünf gelten die Erweiterungen, die sich aus der Verfassungsreform des Verfassungsgesetzes Nr 2 von 2001 ergeben.

II.3. Was bedeutet eigentlich Autonomie?

Je nach seiner Verwendung nimmt der Begriff Autonomie unterschiedliche Bedeutungen an.² Aus den griechischen Begriffen „autos“ (selbst) und „nomos“ (Gesetz) abgeleitet, meint man zunächst „Selbstgesetzgebung“ oder „Selbstgesetzlichkeit“. Autonomie ist somit das Recht eines Gemeinwesens, seine Rechtsverhältnisse mit eigenen Bestimmungen selbst zu regeln. Im griechischen Denken bezeichnete Autonomie das Ziel der Stadtstaaten, ihre Selbstständigkeit und insbesondere das Recht zu wahren, ihre inneren Angelegenheiten unabhängig bestimmen zu können. Im öffentlich-rechtlichen Sinne ist Autonomie „die Fähigkeit eines dem Staat eingegliederten, von ihm aber organisatorisch abgehobenen, Verbandes, zur Regelung seiner Angelegenheiten Sätze objektiven Rechtes zu schaffen“ (W. Schick).³

In der italienischen positiven Rechtsordnung kann man folgende autonome Körperschaften unterscheiden:

- a) Körperschaften, deren Autonomie man als verfassungsrechtlich bezeichnen kann, weil sie sich direkt von der Verfassung oder von Verfassungsgesetzen ableitet. Diese Autonomie beinhaltet auch das Recht, innerhalb gewisser Grenzen Gesetzesmaßnahmen zu erlassen: solche Körperschaften sind die Regionen mit ordentlichem Statut, deren Autonomie einheitlich und beschränkter geregelt ist, sowie die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Bozen und Trient, deren Autonomie unterschiedlich und weiter gefasst ist (Art 114-117 und 131 der Verfassung);
- b) Körperschaften, deren Autonomie nur Verwaltungscharakter hat, und zwar in erster Linie die Gemeinden und in subsidiärer Form Provinzen und metropole Großstädte (Art 118 der Verfassung).⁴

2 Dieses Kapitel beruht auf: Peterlini, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Region Trentino-Südtirol, Trient 1996, 1.Auflage.

3 STAATSLEXIKON: Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, in fünf Bänden, 7. Auflage, Verlag Herder, Freiburg 1985-1993, Band 1, 490-491, sowie DER GROSSE BROCKHAUS: Kompaktausgabe in 26 Bänden, 18. Auflage, F.A. Brockhaus, Wiesbaden 1983, Band 2, 194.

4 MORONE, Ettore in: GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO UTET, Unione tipografica editrice torinese, Torino 1984, Band 2, 622, aktualisiert aufgrund der neuen Verfassung, gemäß Verfassungsgesetz vom 18.Oktober 2001, Nr 3.

Diese grundsätzliche Definition der Autonomie, wie sie in den zitierten Lexika (in Herders Staatslexikon, im Großen Brockhaus und im Grande Dizionario Enciclopedico UTET) umrissen wird, findet ihre praktische Ausgestaltung in der Organisation des Staates. Je zentralistischer ein Staat aufgebaut ist, desto weniger Autonomie genießen die Körperschaften auf lokaler Ebene, je föderaler sich ein Gemeinwesen organisiert, desto autonomer sind auch die Mitgliedstaaten, Bundesländer, Regionen oder Kantone, die es bilden.

In Italien wurden die Befugnisse der Regionen, auch jener mit Sonderstatut, und der autonomen Provinzen taxativ aufgezählt. Die Region ist befugt, Gesetzesbestimmungen in den entsprechenden Sachgebieten zu erlassen. Den Befugnissen über die Gesetzgebung entspricht in der Regel auch die entsprechende Zuständigkeit in der Ausführung der Gesetze.

Die Grenzen dieser Gesetzgebung sind qualitativ gestaffelt⁵:

a) Ausschließliche Zuständigkeit:

- „In Übereinstimmung mit der Verfassung und“
- „den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik“
- „unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und“
- „der nationalen Interessen“
- „sowie der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik“.

Die Grenze der „nationalen Interessen“ (in welchem für Südtirol übrigens der Schutz der sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist) wurde durch die Reform von 2001 formal aus der Verfassung (und damit indirekt auch aus den Statuten) gestrichen.

b) Konkurrierende Zuständigkeiten: Dafür sind die Grenzen enger gesetzt. Zusätzlich zu den Grenzen der ausschließlichen Zuständigkeit müssen sich die Regionen, bzw die Provinzen Bozen und Trient auch an folgendes halten:

5 So beispielsweise Artikel 4 des Autonomiestatutes der Region Trentino-Südtirol, DPR vom 21.08.1972, Nr 670 und analog dazu die anderen Sonderstatute, sowie der alte Art 117 der italienischen Verfassung vor 2001, Verfassungsgesetz vom 27. Dezember 1947, Nr 298.

- an den „Rahmen der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze“⁶.

c) Vereinzelt gibt es auch noch sog „ergänzende Zuständigkeiten“:

In diesen Sachbereichen gelten die Staatsgesetze. Die Regionen und Provinzen können allerdings ergänzende Bestimmungen erlassen, so zum Beispiel die Region Trentino-Südtirol im Vorsorgebereich und die autonomen Provinzen Trient und Bozen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und -zuweisung⁷.

11.4. Was bedeutet Föderalismus?

Föderalismus leitet sich vom lateinischen Wort „foedus“ (Bündnis) ab und bedeutet „eine Gestaltung des Gesellschafts- oder Staatskörpers, die in der Einheit des Ganzen eine Vielheit selbständiger, gliedhafter Einzelverbände oder Einzelstaaten bestehen lässt“ (Der Große Brockhaus).⁸ Der Begriff kann in dreifacher Hinsicht verwendet werden⁹:

1. Im allgemeinen Sinne bezeichnet er das politische Bündnis zwischen einer Vielfalt von Gebietskörperschaften;
2. im engeren und technischen Sinne bezeichnet er das Prinzip, das die Grundlage für die modernen Bundesstaaten bildet;
3. bezeichnet er die politischen Lehren und Bewegungen, die sich am Föderalismus (...) inspirieren (Grande Dizionario Enciclopedico UTET).¹⁰

Föderalismus als gesellschaftliches Gestaltungsprinzip im allgemeinen Sinne bedeutet: Dem Staat stehen nur subsidiäre Regelungszuständigkeiten und Ordnungsmacht zu. „Es gilt also ein Regelungsvorbehalt zugunsten der ihm eingegliederten gesellschaftlichen Teilgebilde und kleineren Einheiten (...)“. Es wird „Verteilung der Macht und ein Staatsaufbau von den kleineren Lebens-

⁶ Art 8 des Autonomiestatutes für Trentino-Südtirol.

⁷ Art 6 und 10 des Autonomiestatutes für Trentino-Südtirol.

⁸ DER GROSSE BROCKHAUS, ebenda, Band 7, 151-152.

⁹ Dieses Kapitel beruht auf: Peterlini, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Region Trentino-Südtirol, Trient 1996, 1.Auflage.

¹⁰ GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO UTET, ebenda, Band 2, 622.

kreisen aufsteigend zum Gesamtstaat und über diesen hinaus zu suprastaatlichen Kooperationsformen erstrebt“ (Herders Staatslexikon).¹¹

Föderalismus als politisches Organisationsprinzip bedeutet, dass sich „mehr oder weniger selbstständige Glieder zu einem übergeordneten Ganzen zusammenschließen“ (Herder):

- a) Im Staatenbund (Staatenverbindungen) behalten die Gliedstaaten ihre Souveränität und erledigen gemeinsame Aufgaben mit gemeinsamen Organen;
- b) Im Bundesstaat behalten die Glieder (Länder, Staaten, Kantone) nur partielle Selbstständigkeit. Die Aufgaben sind zwischen Bund und Gliedern aufgeteilt. Beide müssen zu ihrer Erledigung zusammenwirken.

Der Gegenbegriff zum Föderalismus ist der Unitarismus, in welchem „staatliche Gewalt einheitlich, vertikal nicht aufgeteilt und zentral organisiert ist“ (Herder).

II.5. Pro und Kontra Föderalismus

Für den Föderalismus sprechen folgende Vorteile¹²:

- Unterschiedliche Gruppierungen ethnisch-kultureller, sprachlicher und konfessioneller Art, seien zur staatlichen Gemeinsamkeit eher bereit, wenn ihren Differenzierungen durch einen föderalistischen Staatsaufbau entsprochen wird. Damit könne sich ihre potentielle Sprengkraft vermindern. Auf Minoritäten werde sogar „unitarisierender Druck“ ausgeübt.
- Föderalismus verbessert die Möglichkeiten demokratischer Partizipation, da überschaubarere Lebens- und Funktionsbereiche geschaffen werden. „Politik wird bürgernäher, transparenter, besser kontrollier- und mitvollziehbar.“
- Föderalismus kann ein verstärkendes Element der Gewaltenbalancierung und Machthemmung darstellen: vertikal durch die Existenz unterschiedlicher Entscheidungszentren in Bund und Ländern, horizontal durch die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Gesamtstaates.

11 STAATSLEXIKON, ebenda, Band 2, 631-638.

12 STAATSLEXIKON, ebenda, Band 2, 631-638.

- Die vielfältigen und unterschiedlichen Gestaltungsräume schaffen „konkurrierende politische, ökonomische und kulturelle Zentren und fördern den Wettbewerb“. Die Kapazität des Gesamtsystems zur Verarbeitung von Konflikten steigt durch den spezifischen Zuschnitt föderativer Politik.

Gegen den Föderalismus sprechen – laut Herders Staatslexikon – folgende Gründe, die auch als „Preis“ für die komplizierte föderalistische Struktur zu entrichten sind:

- Gefahren für die Handlungsfähigkeit des Staates,
- Begünstigung zentrifugaler Kräfte,
- Schwerfälligkeit und Reibungsverluste politischer Willensbildung und schließlich
- die Kosten dieser Staatsorganisation.

Ähnliche Kritik trifft aber auch die pluralistisch-parlamentarische Demokratie, die selbst keine einfache Staatsform ist. Ihre Wirkweise setzt Komplexität voraus. „Antiföderalistische Einwände sind daher oft mit Argumenten gegen die parlamentarische Demokratie selbst verwandt“¹³.

II.6. Wie föderal sind Bundesstaaten?

Viele Staaten auf der Welt bezeichnen sich selbst als Bundesstaaten. Giuliano Martignetti führt im Grande Dizionario Enciclopedico UTET eine ganze Reihe solcher Staaten an, fügt aber dann hinzu: „Man muss sagen, dass die Mehrheit der oben angeführten Föderationen sich nur im juristisch formalen Sinne als solche bezeichnen können, da sie in Wirklichkeit mehr dem Typ des Einheitsstaates ähneln.“ Und selbst in Deutschland wird nicht nur von Roland Baader (in seinem Buch „Die Eurokatastrophe“)¹⁴, sondern zunehmend von Vertretern der Länder, ein Schwinden der Zuständigkeiten der Länder zugunsten des Bundes beklagt. „Grundsätzlich gilt zwar prinzipielle Allzuständigkeit der Länder“, schreibt Gerhard Habermann (schon 1992), „tatsächlich hat jedoch in den letzten Jahrzehnten – speziell über konkurrierende Gesetzgebung – eine umfassende politische Enteignung der Landeskompetenz stattgefunden ...“.

¹³ Heinrich Oberreuther in Herders Staatslexikon, ebenda.

¹⁴ BAADER, Roland: Die Euro-Katastrophe, Anita-Tykve-Verlag, Böblingen 1993, 126-128.

Das angeblich aus dem Gleichheitsgrundsatz resultierende Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, habe zu einer wahren „Orgie der politischen Entrechtung der Bundesländer geführt“.¹⁵ „Trotz allem ist Deutschland noch immer wesentlich föderaler gegliedert als die meisten seiner EG-Partner“, wenngleich – so beklagt Baader – sich eine permanente Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG durch einfaches Bundesgesetz ohne Zustimmung der Ländervertretung vollzieht.

Andererseits leidet die europäische Einigung selbst unter mangelndem Föderalismus. Nicht umsonst hätten die Föderalisten unmittelbar nach dem Weltkrieg Eile empfohlen, erinnert Ludovico Gatto in seinem Buch „Il federalismo“¹⁶: „Sie rechtfertigten ihre Eile damit, dass es notwendig sei, die Föderation zu vollenden und die alten nationalen Egoismen zu zerstören, bevor die Staaten ihre alte Rolle wieder aufgenommen haben, die die Überwindung der nationalen Souveränitäten sicherlich schwieriger gestalten würde.“ Zu Recht zitieren Arnaldo Vicentini und Giorgio Anselmi (im Buch „Federalismo ed Unione Europa“)¹⁷ den großen Europäer Altiero Spinelli (1907 – 1986), der 1985 meinte „der Föderalismus hat in Italien gesiegt“. Aber leider hätte sich dieser Sieg darauf beschränkt, dass alle Parteien sich das Thema der europäischen Integration zu eigen machten: „Das bedeutet allerdings nicht, dass sich im Grunde ihrer Seele auch nur ein Minimum an föderalistischem Gewissen breitgemacht hätte“ (Vicentini). Vielmehr habe sich die gesamte Diskussion in Italien allein auf die Ideologien der verschiedenen Parteien konzentriert. Der Mann auf der Straße sei über den Föderalismus überhaupt nicht informiert.¹⁸

II.7. In Italien überwiegt der zentralistische Gedanke

Abgesehen von den Regionen mit Sonderstatut, wurden die restlichen 15 Regionen in Italien erst in den Jahren 1970 – 1977 errichtet. Erstmals werden in

15 Zitiert nach BAADER, ebenda, 126-127.

16 GATTO, Ludovico: Il federalismo, Tascabili Economici Newton, Newton editori, Roma 1995, 93-95.

17 VICENTINI, Arnaldo/ANSELMi, Giorgio: Federalismo ed Unione Europa, casa editrice PRAXIS 3, Bolzano 1994.

18 VICENTINI/ANSELMi, ebenda, 91-92 und 116.

diesen Jahren die Regionalräte als gesetzgebende Körperschaften gewählt. Aber es fehlt jedwede politische Kultur im Bereich des Föderalismus. Statt die Regionalautonomien auszubauen, entzieht die Regierung denselben Zuständigkeiten auf der Grundlage des sog „nationalen Interesses“. Mit dieser Begründung holt der Staat Zuständigkeiten, die laut Verfassung den Regionen zustanden, in seinen Zuständigkeitsbereich zurück (DPR 616/1977). In die gleiche zentralistische Richtung weist das Staatsgesetz zur Neuordnung der Regierungstätigkeit aus dem Jahr 1988 (Gesetz vom 23. August 1988, Nr 400). Mit dem Gesetz wurde eine generelle Befugnis zur „Ausrichtung und Koordinierung“ der Verwaltungstätigkeit der Regionen, auch der autonomen, erlassen.

B – Die Reformversuche in den 90er Jahren

B.I. Der erste Anlauf 1992 – 1994

I.1. Die Pläne vom Regionalismus zum Föderalismus

Zu Beginn der 90er Jahre gab es einen ersten Anlauf der Diskussion, die vom zaghaften Regionalismus zum Föderalismus führen wollte. Das Ziel war ein Neuaufbau des Staates und eine Neuaufwertung der Regionen. Die Regionen Italiens begannen ihre Forderungen nach einer neuen Rolle zu stellen. Eine gewaltige Schubkraft zum Regionalismus kam zu Beginn der 90er Jahre von einer damals neuen politischen Kraft, der „Lega Nord“. Sie wurde 1991 von Umberto Bossi gegründet und erhielt bereits bei den Parlamentswahlen 1992 auf Anhieb 8,7% der Stimmen italienweit, was ein gewaltiger Erfolg war, zumal sich die „Lega Nord“ darauf beschränkte, im Norden Italiens Stimmen zu sammeln. Das erklärte Ziel der Lega Nord war und ist auch heute noch, den Staat nach föderalistischen Prinzipien umzugestalten. In der Öffentlichkeit wurde eine Reihe von Modellen präsentiert, die vom dezentralisierten Staat bis zum Bundesstaat reichen.¹⁹

Vielfach herrscht die Auffassung vor, der Übergang zwischen Regionalismus und Föderalismus wäre fließend und nicht qualitativer, sondern nur quantitativer Natur.

Die wohl schärfste Kritik gegen diese Auffassung und gegen den Regionalstaat formulierte Gianfranco Miglio, der geistige Gründervater der „Lega Nord“ und Kämpfer für eine radikale Aufgliederung Italiens. In seinem „Modell einer Bundesverfassung Italiens“²⁰ sah er drei Kantone vor, die Poebene, Mittelitalien und Süditalien, unter Beibehaltung der fünf Regionen mit Sonderstatut.

Kritiker warfen ihm vor, dass er weit über eine Neuordnung des Staates hinausgehe und die Grundlagen der Verfassung von 1948 in Frage stelle, die die

19 Vgl dazu ZELLER, Karl: Vom dezentralisierten Einheitsstaat zum föderativen Bundesstaat, in: Das Fenster, Tiroler Kulturzeitschrift, 28. Jg., Heft 57, Innsbruck 1994.

20 MIGLIO, Gianfranco: Modello di Costituzione Federale per l'Italia presentato a Milano il 17 dicembre 1994 e fatto proprio dall'Unione Federalista. Broschüre mit 12 Seiten, ohne weitere Angaben. Ins Deutsche übersetzt von Alfons Benedikter, Unione Federalista, Milano 1994, 4 und 5.

demokratisch-freiheitliche Demokratie in Italien begründete und aus dem Kampf gegen den Nazifaschismus hervorging.²¹ Miglio stellte sicher die extremste Position in der Föderalismusdiskussion in Italien dar. Er richtete sich gegen den Regionalismus: „Nun stellt aber der ‚Regionalstaat‘, wie er von den italienischen Verfassungsgebern der Jahre 1946 und 1947 erfunden und im Titel V der Verfassung abgesegnet worden ist, die negativste Erfahrung dar, die man mit dieser Art von Verfassungsordnung gemacht hat; immer wenn es heißt, dass der ‚Regionalstaat‘ das Gegenteil eines bundesstaatlichen Systems sei, wird das Beispiel Italien erwähnt. Es ist nicht nötig, die Ursachen dieses Bankrotts in Erinnerung zu rufen; es genügt festzustellen, dass der ‚Regionalist‘ in seinem Innersten keines der Prinzipien (Erfordernisse) einer bundesstaatlichen Verfassung, wie sie aufgezeigt wurden, teilt“. „In einer bundesstaatlichen Verfassung hat auch das ‚hierarchische‘ Prinzip keinen Platz: die Kantonsbehörden (und das Gemeindevorrecht) einerseits und die Bundesbehörden andererseits bilden keine ‚Hierarchie‘, sondern sind ‚gleichgeordnet‘“ (Miglio 1994).²²

1.2. Die „Bicamerale“-Kommission De Mita - Jotti

Nach den Parlamentswahlen im April 1992 unternahmen die Kammern einen ernsthaften Versuch, die Verfassung zu modernisieren und das Verhältnis Staat – Regionen neu zu ordnen, um letzteren größere Zuständigkeiten zu übertragen. Die Lega Nord hatte sich den Föderalismus auf die Fahne geschrieben. Trotz des großen Wahlerfolges herrschten aber noch die großen traditionellen Parteien vor. Deren Ziel war weniger ein Föderalismus, sondern ein neuer Regionalismus.

Am 23. Juli 1992 genehmigten die Abgeordnetenkammer und der Senat zwei Resolutionen (Bianco und andere in der Kammer, Gava und andere im Senat), mit der die Einsetzung einer Kommission beschlossen wurde, die den zweiten Teil der italienischen Verfassung, den Aufbau der Republik, überarbeiten und entsprechende vorliegende Entwürfe prüfen sollte. Der Auftrag beschränkte

21 PASSERINI, Vincenzo: Bemerkungen zur Rohfassung für das Buch Oskar Peterlini: Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Präsidium des Regionalrates, Trient 1996; drei Schreibmaschinenseiten, 1.

22 MIGLIO, ebenda, 4 und 5.

sich auf die Titel I bis V des II. Teiles der Verfassung, dh I) das Parlament, II) den Präsidenten der Republik, III) die Regierung, IV) das Gerichtswesen, sowie V) die Regionen, Provinzen und Gemeinden.²³

Aufgrund der genannten Beschlüsse wurde die sog „Bicamerale“, die „Parlamentarische Kommission für institutionelle Reformen“, eingesetzt. Sie bestand aus 30 Kammerabgeordneten und 30 Senatoren, die im August 1992 auf Vorschlag der parlamentarischen Gruppen von den Präsidenten von Kammer und Senat nominiert wurden.

Die Kommission nahm am 9. September 1992 ihre Tätigkeit auf. Vorsitzender wurde zuerst Ciriaco De Mita und später Ilde Jotti, deshalb auch De Mita-Jotti-Kommission genannt.

Das Verfassungsgesetz Nr 1 vom 6. August 1993 hob diese Kommission auf einen verfassungsrechtlichen Rang und übertrug ihr die Aufgabe, ein organisches Projekt auszuarbeiten, um den II. Teil der italienischen Verfassung (den Aufbau der Republik) zu reformieren. Auf dieser Grundlage nahm die Kommission ihre Arbeit auf und legte bereits ein knappes halbes Jahr nachher, am 11. Jänner 1994, ein organisches Projekt zur Überarbeitung der Verfassung vor.

1.3. Die wesentlichen Inhalte des Entwurfes von 1994

Der wesentliche Punkt in Richtung Föderalismus, der aus dem Entwurf des Verfassungsgesetzes (A.C. 3597 - A.S. 1789) hervorging, war ein neues Verhältnis in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen. Während die italienische Verfassung ganze 18 Kompetenzen für die Regionen vorgesehen und alles andere in Form einer Generalklausel dem Staat reserviert hatte, sollte dieses System auf den Kopf gestellt werden: taxative Aufzählung der Kompetenzen des Staates und eine Generalklausel zugunsten der Regionen. Auch sollten eigene Rechtsinstitute die regionale Autonomie schützen. Darüber hinaus war die direkte Beauftragung eines Premierministers durch das Parlament vorgesehen, seine Verantwortung für die Nominierung und den Widerruf von Ministern, sowie die Einführung des sog konstruktiven Misstrauensvotums.

23 Le riforme costituzionali, schede di sintesi, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier.

Auch sah der Entwurf eine Reform der Haushaltsgesetzgebung und der Dringlichkeitsgesetze vor, sowie eine Vereinfachung der Gesetzgebung und eine neue Organisation der öffentlichen Verwaltung.

1.4. Die vorgeschlagene Staatsform

Unter Betonung der Einheitlichkeit der Republik wurde ein neues Modell für einen sog „Stato regionale“, also einen Regionalstaat vorgeschlagen. Bewusst grenzte man sich damit vom Begriff „federale“ ab.

Die dem Staat vorbehaltenen Kompetenzen wurden aufgezählt und sollten sich im Wesentlichen auf die vier klassischen Bereiche konzentrieren: die Fahne (Außenpolitik), das Schwert (Verteidigung), die Waage (Justiz) und die Münze (Haushalts -und Finanzpolitik). Darüber hinaus sollten dem Staat die Bestimmungen der grundsätzlichen freiheitlichen und bürgerlichen Rechte, die ethischen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Grundrechte obliegen. Die Generalklausel wurde erstmals zugunsten der Regionen definiert: Alle nicht dem Staat vorbehaltenen Sachbereiche würden von diesen geregelt.

Über die genannten, ursprünglichen Bereiche hinaus wurden schließlich die Zuständigkeiten des Staates ausgeweitet, so auf die Industrie- und Energiepolitik, auf die Transporte und die großen Kommunikationsmittel, auf den Umweltschutz und die öffentliche Hygiene, auf die wissenschaftliche Forschung und Technologie, sowie auf den Schutz der Autorenrechte künstlerischer, literarischer und intellektueller Art, auf die Vorsorge, die allgemeinen Regeln für den Arbeitsschutz, die Ordnung und Programmierung des Unterrichtes und der Universitäten, die Organisation der Verwaltung, das Wahlrecht, die Ordnung der Berufe, die Statistik, die Gewichte und Maße, die Waffen, das Post- und Telekommunikationswesen und die Sportordnung, soweit sie von staatlichem Interesse ist.

1.5. Die Zuständigkeiten der Regionen mit Sonderstatut

Auch für die Regionen mit Sonderstatut hätte die Generalklausel zugunsten derselben ausgeweitet werden sollen, wobei alle Zuständigkeiten in den ausschließlichen Bereich der autonomen Regionen fallen sollten, die nicht aus-

drücklich dem Staat vorbehalten werden. Zusätzlich könnten die autonomen Regionen auch weitere Zuständigkeiten in konkurrierender Form vom Staat erhalten, die in den Verfassungsgesetzen festzulegen sind, welche im Einvernehmen zwischen der Region und dem Staat zu definieren sind.

1.6. Die Gesetzgebungsgewalt der Regionen mit ordentlichem Statut

Während bis dahin in Italien nur für die Regionen mit Sonderstatut ausschließliche Zuständigkeiten vorgesehen waren, sollte dieses Recht auch auf die Regionen mit ordentlichem Statut ausgeweitet werden. Unter den ausschließlichen Zuständigkeiten vorgesehen waren erhebliche Bereiche, wie die Landwirtschaft, der Handel, das Handwerk, der Tourismus, die Berufsausbildung, die Raumordnung und anderes mehr. Als Grenzen für diese Gesetzgebung galten die Verfassung und die allgemeinen Grundsätze wirtschaftlich-sozialer Reformen des Staates.

In allen anderen Bereichen wurde den Regionen mit ordentlichem Statut konkurrierende Gesetzgebung eingeräumt, im Rahmen von Prinzipien, die mit organischen Staatsgesetzen festzulegen waren. Damit der Staat seine Rahmengesetze aber nicht zu einengend fasst, hatte der Verfassungsgesetzesentwurf klare Garantien vorgesehen und ein hohes Quorum (absolute Mehrheit) der Mitglieder im Senat.

Zugunsten der Regionen wurde die Kontrolle des Staates über deren Gesetzgebung abgeschwächt. Die Möglichkeit der Rückverweisung von Regionalgesetzen durch die Regierung wurde abgeschafft. Dieser sollte nur mehr die Möglichkeit vorbehalten werden, die regionalen Gesetze vor dem Verfassungsgericht wegen Verfassungswidrigkeit oder vor dem Parlament wegen Interessenkonflikten anzufechten.

1.7. Verwaltungszuständigkeiten der Regionen

Analog zu den Gesetzgebungsbefugnissen sollten dem Staat auch auf Verwaltungsebene nur mehr jene Zuständigkeiten vorbehalten werden, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Staates fallen. Alle anderen Ver-

waltungsbefugnisse sollten den „Regionen, Provinzen und Gemeinden“ zustehen.

1.8. Keine Änderungen fürs Parlament

Die Kommission war nicht in der Lage, eine Revision jener Verfassungsartikel vorzunehmen, die die Struktur des Parlamentes und im Besonderen das Zweikammersystem betrafen. Damit war auch keine Mitsprache auf parlamentarischer Ebene durch die Regionen, durch eine Regionenkammer oder einen Bundesrat ermöglicht.

1.9. Die Korruptionsskandale versenken die Reform.

Der Reformplan der Zweikammernkommission konnte die tiefgreifende politische Krise in Italien nicht mehr aufhalten. Aufgrund der Korruptionsskandale (sog „Tangentopoli“) gerieten die traditionellen Parteien, vor allem aber die führende Democrazia Cristiana, ins Schwanken. Viele Spitzenpolitiker konnten sich nur zeitweise durch die parlamentarische Immunität vor der Verhaftung schützen. Während es dem Parlament noch gelang, die von der Zweikammernkommission verabschiedete, parallel laufende Reform des Wahlsystems zu verabschieden, konnten die beiden Kammern nicht mehr die Behandlung des Verfassungsgesetzesentwurfes über die Reform des Staates in Angriff nehmen. Das Parlament musste nämlich knapp zwei Jahre nach seiner Einsetzung aufgelöst werden. Das Projekt fiel den Neuwahlen zum Opfer, die am 27. März 1994 stattfanden.²⁴

B.II. Die Schubkraft der Regionen

II.1. Die Regionen fordern neue Rolle

Schon bevor das Parlament im Jahre 1992 aktiv wurde, hatte die Diskussion um einen regionalistischen oder föderativen Aufbau des Staates auch die

²⁴ Siehe Parlamentsakten unter der Homepage der Abgeordnetenkammer: www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/.

Regionen Italiens erfasst. Es gab regelmäßig Treffen zwischen den Präsidenten der Regionalräte, die auch in größere Tagungen mündeten, zu denen die Abgeordneten der Regionalräte eingeladen waren. Die Regionalräte forderten immer deutlicher einen Regionalismus und stärkere Zuständigkeiten für die Regionen. Eine besondere Schubkraft leisteten dabei die Regionen mit Sonderstatut. Sie konnten bereits konkrete Erfahrungen und Erfolge mit den Autonomiemodellen vorweisen und wollten auf jeden Fall einer Entwicklung vorbeugen, die möglicherweise – zu ihren Lasten – alle Regionen gleichschalten könnte. Sie wirkten nicht nur im Rahmen der Treffen der Präsidenten aller Regionen mit, sondern trafen sich auch regelmäßig – bereits zu Beginn der 90er Jahre – als Regionen mit Sonderstatut, um ihre Forderungen aufzustellen.²⁵

II.2. Trentino-Südtirol fordert Bundesstaat

Am 19. Februar 1991 verabschiedete der Regionalrat von Trentino-Südtirol als einer der ersten mit breiter Mehrheit den umfangreichen Begehrensantrag Nr 30 und 31 (in zusammengelegter Fassung).²⁶ Dieser wurde im Sinne des Art 35 des Autonomiestatutes der Regierung zur Vorlage an die Kammern des Parlamentes übermittelt. Der Regionalrat fordert darin das Parlament auf, Italien in einen modernen, europäischen Bundesstaat umzugestalten. In den Prämissen wird darauf verwiesen, wie sich in Europa föderalistische Prinzipien wachsender Aufmerksamkeit erfreuen. „Die Integration Europas bedarf der umfassenden Einbeziehung aller Länder (...). Eine radikale regionalistische Reform des Staates wird nun als optimales Mittel betrachtet, um eine dreifache Krise zu überwinden: die Krise der Politik, der Steuergesetzgebung und des Nationalstaates. (...) Die Reform muss folgende Ziele verfolgen:

- günstige Bedingungen für das Europa der Regionen schaffen;
- die Krise des zentralistischen Staatsmodells überwinden;

²⁵ Der Verfasser dieses Beitrages konnte persönlich diese Entwicklung direkt mitverfolgen und mitgestalten, da er von 1988-1998 abwechselnd Vizepräsident und Präsident des Regionalrates der Autonomen Region Trentino-Südtirol war.

²⁶ Peterlini, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Region Trentino-Südtirol, Trient 1996, 1. Auflage.

- den Art 117 der Verfassung umkehren und nur die Aufgaben des Staates definieren, alle anderen Zuständigkeiten aber den Regionen vorbehalten;
- den Regionen Steuerhoheit zuerkennen, welche ihrerseits einen Anteil dem Staat für seine Aufgaben und für den Steuerausgleich abtreten;
- die staatlichen Körperschaften dezentralisieren;
- einen Senat der Regionen errichten;
- die Kontrolle der Regierung über die Akte der Regionen überwinden“.

Die Sonderautonomie Südtirols und des Trentino soll „auf jeden Fall geschützt und weiterhin dynamisch ausgebaut werden“ und „als Vorreiter und Antriebskraft in Italien wirken“.

„All dies vorausgeschickt, stellt der Regionalrat von Trentino-Südtirol in der Sitzung vom 19. Februar 1991 mehrheitlich mit rechtsgültig abgegebenen Stimmen das Begehren, auf dass sich das Parlament unverzüglich mit der Reform des Staates befasst, mit dem Ziel der Schaffung eines Bundesstaates und dies nach den neuesten europäischen Erfahrungen im Föderalismus und im Hinblick auf ein Europa der Regionen.

Diese Reform hat die besonderen Bedürfnisse der Regionen mit Sonderstatut und im Besonderen der Region Trentino-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und der Autonomen Provinz Bozen gemäß dem internationalen Pariser Abkommen zu berücksichtigen.“²⁷

II.3. Die Normalregionen beschränken sich auf Regionalismus

Die Regionen mit Normalstatut konnten und wollten mit den Forderungen Trentino-Südtirols und der Regionen mit Sonderstatut natürlicherweise nicht Schritt halten und beschränkten sich im Wesentlichen auf die Forderung nach Regionalismus. Aber immerhin kam es zu einem Verfassungsentwurf aller Regionen Italiens vom 8. Mai 1992. Dieser berücksichtigt zwar eine Reihe von Vorschlägen auch der autonomen Regionen, sieht ebenfalls die Umkehrung des Verfassungsprinzips und die Beschränkung der Zuständigkeiten des Staates vor, ist aber sonst zurückhaltender. Die Sonderrolle der autonomen

²⁷ REGIONALRAT, Begehrensantrag Nr 30 und 31, am 19. Februar 1991 vom Regionalrat genehmigt.

Regionen wird darin allerdings ausdrücklich bestätigt, wobei deren italienische Namen Trentino-Alto Adige und Valle d'Aosta ausdrücklich auch auf deutsch (Trentino-Südtirol) und auf französisch (Vallée d'Aoste) angeführt werden.²⁸

II.4. Die Regionen mit Sonderstatut gehen weiter

Die Regionen mit Sonderstatut sprachen sich wie Trentino-Südtirol mit eigenen Beschlüssen und Begehrensanträgen für eine bundesstaatliche Reform aus.²⁹ Auf ein gemeinsames Dokument einigten sich die Präsidenten und Vertreter der fünf autonomen Regionalräte bzw der „Sizilianischen Versammlung“ am 10. Februar 1993 in San Martino di Castrozza (Provinz Trient), auf Einladung des Regionalrates von Trentino-Südtirol. Die Spezialregionen verlangten darin eine „umfassende Neuordnung der Staatsform gemäß den Grundsätzen eines fortschrittlichen Neuregionalismus, der sich auch an den Kriterien der Bundesstaaten inspiriert“. Diese vorsichtige Formulierung geht darauf zurück, dass Friaul-Julisch Venetien erst nachträglich den Beschluss in Richtung Bundesstaat im Regionalrat fassen konnte. Die Forderungen aber waren sehr deutlich³⁰:

1. Dem Staat sollen nur die klassischen Zuständigkeiten von Gesamtinteresse vorbehalten bleiben, die sich in den Symbolen der Fahne (Außenpolitik), des Schwertes (Verteidigung), der Münze (Geldpolitik) und der Toga (Justiz) ausdrücken. Das Verfassungsprinzip ist entsprechend zugunsten der Länder umzukehren.

28 CONFERENZA DEI PRESIDENTI dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome: L'autonomia delle Regioni nell'unità della Nazione, 1 Conferenza dei Consiglieri delle Regioni italiane (5 e 6 febbraio 1993 a Roma), Consiglio Regionale della Calabria, Reggio Calabria 1993, 199 ff.

Das Dokument NEUE MITTE: Südtirol 2000, Modell für eine Vollautonomie, Hg: Umwelt-, Kultur und Sozialverein, Bozen 1991, wo die ersten Beschlüsse und Standpunkte der Regionen abgedruckt wurden.

29 Dieses Kapitel beruht auf: Peterlini, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Region Trentino-Südtirol, Trient 1996, 1. Auflage.

30 REGIONALRAT: Dokument „Verso un moderno e più avanzato Stato Regionale“ am 10. Februar 1993 in San Martino di Castrozza von den Vertretern der autonomen Regionen und Provinzen genehmigt; mit Brief des Präsidenten des Regionalrates Oskar Peterlini am 17.02.1993 den Präsidenten der autonomen Regionen und Provinzen zugestellt.

2. Die regionalen und autonomen Landesgesetze dürfen keiner Kontrolle und keinem Sichtvermerk unterliegen. Die Regierung kann sie nur wegen Verfassungswidrigkeit vor dem Verfassungsgericht anfechten.
3. Der Verfassungsentwurf der Regionalräte Italiens wird unterstützt. Es müssten aber zusätzliche Vertretungsrechte in den staatlichen Zentralorganen und eine Mitbestimmung auf EU-Ebene gewährleistet werden.
4. Allen Regionen muss die organisatorische Befugnis zuerkannt werden, auch die eigene Regierungsform auszuwählen.
5. Die Regionen und autonomen Länder müssen am Komitee der Regionen Europas und an den anderen EU-Organen mit regionaler Zuständigkeit beteiligt werden.
6. Das ausschließliche Initiativrecht zur Neufassung der Sonderstatute muss den autonomen Regionen selbst vorbehalten werden. Die entsprechenden Verfassungsgesetze müssen in der Fassung, wie sie die Regionen vorgeschlagen haben, erlassen werden.
7. Die Finanzautonomie der Regionen und autonomen Provinzen muss neu gefasst werden, auch unter Beachtung des Solidaritätsprinzips unter den Regionen.

II.5. Die Anhörung der Regionen bei der „Bicamerale“

Am 24. Februar 1993 erreichten die Bemühungen der Regionalräte ihren Höhepunkt mit der offiziellen Anhörung und Übergabe im Parlament. Die Präsidenten waren im Zweikammernausschuss eingeladen.

Bei der Anhörung, die in der „Sala della Lupa“ im Abgeordnetenhaus in Rom stattfand, trug der Vorsitzende der Präsidenten der Regionalräte Italiens, Antonio Galati, den Verfassungsentwurf der Präsidentenkonferenz aller Regionalräte vor. Der Präsident des Regionalrates Trentino-Südtirol (der Verfasser dieser vorliegenden Studie) trug im Namen der autonomen Regionen das Dokument der autonomen Regionen und Provinzen vor, das in San Martino di Castrozza ausgearbeitet worden war.

Das Scheitern der Verfassungsreform auf Parlamentsebene brachte aber die Regionen nicht zur Ruhe. Sie setzten ihre Bemühungen fort und einigten sich auf gemeinsame Prinzipien. Am 11. Oktober 1995 unternahmen die Präsidenten der Regionen und der Regionalräte Italiens in einem Treffen mit dem Staatspräsidenten in Caprarola bei Viterbo einen neuerlichen Vorstoß für eine Reform des Staates nach föderalistischen Grundsätzen.³¹

B.III. Der zweite Anlauf 1996-1998

III.1. Die Einsetzung einer neuen „Bicamerale“

Von 1994 bis 1996, der zweiten Kurzperiode des Parlamentes, in der sich Italien von der „alten Republik“ verabschiedete und das gesamte politische Parteiensystem in eine Krise geriet, geschieht auf der Verfassungsebene gar nichts. Erst nach den Neuwahlen des Parlamentes am 21. April 1996 kommt die Diskussion wiederum in Schwung. Der Verfassungsausschuss nimmt am 25. Juli 1996 einen Verfassungsgesetz-Entwurf in Angriff (S. 1076 des Senators Villone und anderer), der von Mitte-Rechts und Mitte-Links unterschrieben war und der die Einsetzung einer neuen Zweikammernkommission vorsah. Der Gesetzentwurf beruhte auf zwei gleichlautenden Beschlüssen der beiden Kammern vom 18. Juli 1996. Der Gesetzentwurf wurde in seiner endgültigen Fassung und in zweiter Lesung am 16. Jänner 1997 im Senat und am 22. Jänner in der Abgeordnetenkammer mit Zweidrittelmehrheit genehmigt.

Das neue Verfassungsgesetz (vom 24. Jänner 1997, Nr. 1) ermöglichte die Einsetzung einer neuen parlamentarischen Kommission für Verfassungsreformen, die aus 35 Abgeordneten und 35 Senatoren zusammengesetzt war.³²

31 Il sole24ore 12.10.1995, il gazzettino 11./12.10.1995, il piccolo 04.10.1995, l'arena 12.10.1995, l'indipendente 24.04., 11.10/12.10.1995.

32 Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Servizio Studi della Camera dei Deputati, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/legist.

III.2. Die „Bicamerale“-Kommission D'Alema

Auf ihrer ersten Sitzung am 5. Februar 1997 wählte die Zweikammernkommission den Abgeordneten Massimo D'Alema zu ihrem Präsidenten. Die Kommission wickelte vom Februar 1997 bis zum November 1997 eine sehr intensive Tätigkeit ab. Sie bildete vier Unterausschüsse zu den Themenbereichen Staatsform, Regierungsform, Parlament und Gesetzgebung, System der Garantien.

Am 4. März 1997 lädt die Kommission in ihrer Vollversammlung die Konferenz der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen sowie die Konferenz der Präsidenten der Regionalräte der „Sizilianischen Versammlung“ und der Landtage der autonomen Provinzen zu einer Anhörung ein. Diese tragen ihre Forderungen vor, wie sie bereits in den Vorjahren erarbeitet worden waren.

Im Rahmen ihrer Arbeiten veranstaltete die Kommission eine Reihe weiterer Anhörungen, sei es seitens der Vereinigung der Gemeinden Italiens, der Union der Provinzen, der Gewerkschaften, als auch der Unternehmerverbände.

Die Unterausschüsse befassten sich mit den jeweiligen Themenbereichen, die Zweikammernkommission verabschiedete auch eine ganze Reihe von neuen Bestimmungen.

III.3. Der Verfassungsentwurf der 2. „Bicamerale“

Die Zweikammernkommission des Parlamentes schließt am 30. Juni 1997 termingerecht (wie vom Verfassungsgesetz vorgesehen) die Redaktion des Verfassungsgesetz-Entwurfes und leitet den Entwurf zur Reform des II. Teiles der Verfassung an die Kammern weiter. Ab 16. September 1997 befasst sich dann die Zweikammernkommission mit den Abänderungsanträgen, die von Mitgliedern der Kammer und des Senates vorgelegt worden waren.

Am 4. November 1997 schließt die „Bicamerale“ unter dem Vorsitz von D'Alema die Arbeiten der Kommission ab und leitet den Entwurf an die Kammern des Parlamentes weiter, der im Wesentlichen die Grundlage für die spätere Reform bildete.

In der Abgeordnetenversammlung beginnt die Debatte am 26. Jänner 1998. Die Arbeiten werden aber nach knapp sechs Monaten, am 2. Juni 1998 auf Vorschlag des Vorsitzenden der „Bicamerale“ D'Alema endgültig abgebrochen, da kein Einvernehmen über den Fortgang der Arbeiten erzielt werden konnte. Der Punkt wird von der Tagesordnung abgesetzt.³³

III.4. Die Regierungskrisen

Die instabile politische Lage brachte die Reformbemühungen zum Stillstand. Nachdem Prodi eine erste Krise im Oktober 1997 (nach Entzug des Vertrauens von Rifondazione Comunista) überwunden hatte, fällt die Regierung Prodi endgültig im Oktober 1998. Massimo D'Alema, der ehemalige Präsident der Zweikammernkommission, wird im Oktober 1998 neuer Ministerpräsident Italiens, zunächst bis zum Dezember 1999 und dann mit einer neuen Regierung bis zum April 2000.³⁴ Die Arbeiten der Kommission wurden zwar mit dem Fall der Regierung Prodi im Oktober 1998 eingestellt, doch waren die Grundlagen für eine Neuordnung des Staates vorbereitet.

33 Senato della Repubblica, Servizio Studi, La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, schede di lettura, n. 70.

34 www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/.

C – Die neue italienische Verfassung von 2001

C.I. Der Weg zur Verfassung

I.1. Das Parlament erzielt den Durchbruch

Als Ministerpräsident legte Massimo D'Alema, der vormalige Präsident der „bicameralen“ Kommission, am 18. März 1999 dem Parlament einen neuen Verfassungsgesetz-Entwurf vor (A.C. 5830). Der Entwurf trug den Titel „Föderale Ordnung der Republik“. Wie es im Begleitbericht hieß, trug der Entwurf der Arbeiten der Zweikammernkommission und der daraus entstandenen politischen Debatte Rechnung. Die Abgeordnetenkammer behandelte mit diesem Gesetzentwurf auch 19 andere Entwürfe aus parlamentarischer Initiative.

Diesmal ging der Entwurf den ordentlichen Weg der Gesetzgebung: Der Verfassungsausschuss der Abgeordnetenkammer begann mit den Arbeiten am 14. April 1999. Die Abgeordnetenkammer genehmigte den Gesetzentwurf in erster Lesung im September 2000 und der Senat im November desselben Jahres, bis er dann endgültig, in zweiter Lesung, am 28. Februar 2001 von der Abgeordnetenkammer und am 8. März 2001 vom Senat der Republik genehmigt wurde.³⁵ In dieser zweiten Lesung war für die Genehmigung die absolute Mehrheit der Mitglieder der jeweiligen Kammer erforderlich, die knapp von der damaligen Mitte-Links-Mehrheit erzielt wurde. Die Opposition stimmte dagegen.

Obwohl der Text damit nur von der Mitte-Links-Mehrheit genehmigt worden war, entspricht er inhaltlich dem, was in der 2. „Bicamerale“ unter D'Alema im Einvernehmen zwischen den größten Teil der Opposition und der Mehrheit vereinbart und genehmigt worden war. Außer der „Lega“ und „Rifondazione Comunista“ hatten damals alle für diesen Text gestimmt. Es waren die Konferenz der Regionen und der autonomen Provinzen Italiens und die Vereinigungen der Gemeinden und Provinzen „ANCI“ und „UPI“, die darauf gedrängt hatten, den Text der „Bicamerale“ genauso vorzulegen, wie er damals verabschiedet worden war.

³⁵ Senato della Repubblica, Servizio Studi, La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n 3, schede di lettura, n 70.

1.2. Das Referendum bestätigt die Reform

Am 7. Oktober 2001 stimmte Italien das erste Mal in seiner Geschichte mit einem sog „zustimmenden Referendum“ ab. Die italienischen Bürger waren aufgerufen, darüber zu entscheiden, ob sie die Reform des Titel V der Verfassung bestätigen oder ablehnen. Für die Gültigkeit der Wahl war kein Quorum vorgesehen. Insgesamt haben sich rund 34%, knapp 17 Mio Wähler, am Referendum beteiligt. Das Referendum wurde mit breiter Mehrheit bestätigt:

64,20% haben mit Ja gestimmt,

35,80% (also fast die Hälfte der Befürworter) mit Nein.³⁶

Damit konnte das Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr 3 endgültig in Kraft treten.

Italien wird zwar kein Bundesstaat, aber immerhin werden die Regionen gestärkt und der Aufbau des Staates modernisiert.

1.3. Beschränkung auf den Titel V der Verfassung

Die italienische Verfassung legt in den Art 1 bis 12 die grundlegenden Rechtssätze dar und gliedert sich dann in zwei Teile. Der I. Teil betrifft Rechte und Pflichten der Staatsbürger und der II. Teil den Aufbau der Republik.³⁷

Die vom Parlament genehmigte und 2001 in Kraft getretene Reform der Verfassung beschränkt sich auf den II. Teil derselben, also auf den Aufbau der Republik, und reformiert nur den Titel V des II. Teiles, nämlich die Regionen, die Provinzen und die Gemeinden.

Nicht berührt werden die grundlegenden Rechtssätze und der gesamte I. Teil, der die Rechte und Pflichten der Staatsbürger enthält. Damit bleiben die bürgerlichen Beziehungen (Titel I), die gesellschaftlichen Beziehungen (Titel II), die wirtschaftlichen Beziehungen (Titel III), die politischen Beziehungen (Titel IV) unberührt.

36 Referendum costituzionale 2001 - Wikipedia, http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_costituzionale_del_2001.

37 Die deutsche Übersetzung der ital Verfassung unter § 2, Verfassungsrechtliche Bestimmungen: www.provinz.bz.it/ressorts/genrealdirektion/lexbrowser_d.asp.

Aber auch der II. Teil der Verfassung, der den Aufbau der Republik betrifft, wird nur im V. Titel reformiert. Von den sechs Titeln bleiben unberührt: das Parlament (I. Titel), der Präsident der Republik (II. Titel), die Regierung (III. Titel), das Gerichtswesen (IV. Titel) und die Verfassungsgarantien (VI. Titel).

Die Reform betrifft zwar den Kern des Staatsaufbaues und die Körperschaften, die die Republik bilden, klammert aber wesentliche Bereiche aus, die zu einer echten Föderalisierung gehören.

Damit bleiben die Kammern gleich wie vorher, Senat und Abgeordnetenkammer mit den gleichen Aufgaben. Regionenkammer wurde also keine vorgesehen. Damit entzieht sich die Reform von 2001 einer Mitsprache und Mitbestimmung der Regionen bei der Gesetzgebung des Staates. Weniger bedeutungsvoll aus dieser Sicht ist, dass die Bestimmungen für den Präsidenten der Republik, für die Regierung und das Gerichtswesen gleich blieben. Ebenso gleich blieben unter dem Titel VI „Verfassungsgarantien“ der Verfassungsgerichtshof und die Verfassungsrevision.

C.II. Die wesentlichen Neuerungen

II.1. Gleichberechtigte Partner

Die alte Verfassung besagte im Art 114, dass sich die Republik in Regionen, Provinzen und Gemeinden aufgliedert. Dieser Grundsatz wurde auf den Kopf gestellt. -

Art 114 Verf: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und Staat bilden die Republik.“

Während vorher Regionen, Provinzen und Gemeinden eine reine Einteilung der Republik darstellten, sind sie gemäß neuer Verfassung gleichberechtigte Partner. Bedeutungsvoll ist auch die Reihenfolge, in der sie aufgezählt werden, nämlich zu Beginn die kleinste Einheit, die dem Bürger am nächsten ist, über die Provinzen, die Großstädte und die Regionen bis zum Staat. Neu in der Verfassung sind die sog „Metropolen-Städte“, die bisher nur mit Staatsgesetz geregelt waren.

Gemeinden, Provinzen, Metropolen und Regionen werden zu „autonomen Körperschaften“ erhoben, mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben.

II.2. Die Sonderautonomien

Art 116 Verf: „Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien, Trentino-Alto Adige/Südtirol und Aostatal/Vallée d'Aoste verfügen über besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten, die mit Verfassungsgesetz genehmigt werden.

Die autonomen Provinzen Trient und Bozen bilden die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol.“

Neu sind die zweisprachigen Namen für Südtirol und das Aostatal sowie der Aufbau der Region Trentino-Südtirol. Laut Autonomiestatut gliedert sich die Region in die Provinzen Trient und Bozen. Die neue Verfassung stellt auch dieses Prinzip auf den Kopf: Die autonomen Provinzen Trient und Bozen bilden die Region.

Für die Spezialregionen wird eine Besserstellungsklausel eingeführt. Ihre Zuständigkeiten werden um die neuen Bereiche erweitert wie sie den ordentlichen Regionen zugestanden wurden.

Art 10: Bis zur Anpassung der jeweiligen Statute, wird dieses Verfassungsgesetz auch auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen Bozen und Trient für jene Teile angewandt, welche weitergehende Formen der Autonomie als jene bereits zugeteilte vorsehen.
(Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18. Oktober 2001)

II.3. Dynamische Autonomie für Normal-Regionen

Auf Initiative einer interessierten Region können auch den anderen Regionen, jenen mit ordentlichem Statut, „weitere Formen und besondere Arten der Autonomie zuerkannt werden“³⁸. Dazu braucht es in Zukunft kein Verfassungsgesetz mehr, sondern es genügt ein mit absoluter Mehrheit der Mitglieder von den beiden Kammern verabschiedetes Staatsgesetz. Als mögliche Ausweitung der Autonomie der Normalregionen sind alle Bereiche der konkurrierenden

³⁸ Art 116 des Einheitstextes der neuen Verfassung, in der durch Verfassungsgesetz NR 3 vom 18.10.2001 geänderten Fassung.

Gesetzgebung vorgesehen sowie – aus den staatlichen Zuständigkeiten – die Organisation der Friedensgerichte, der Unterricht, der Schutz der Umwelt, des Ökosystems und der Kulturgüter. Mit dieser Bestimmung hat man eine Tür zur dynamischen Entwicklung der Regionen mit ordentlichem Statut in Richtung jener mit Sonderstatut aufgemacht.

II.4. Generalklausel zugunsten der Regionen

Die wesentliche Neuerung ergibt sich allerdings bei den Zuständigkeiten. Der alte Art 117 der Verfassung hat insgesamt 18 Zuständigkeiten der Gesetzgebung der Regionen vorbehalten. Diese waren taxativ aufgezählt und umfassten Zuständigkeiten von rein örtlichem Charakter, so beispielsweise: die Ordnung der eigenen Ämter, lokale Stadt- und Landpolizei, Messen und Märkte, die öffentliche Wohlfahrt und Gesundheits- und Krankenhausfürsorge, die Berufsausbildung, die Museen, die Bibliotheken, die Raumordnung, den Tourismus, örtliche Verkehrsmittel, örtliche Bauarbeiten, Binnenschifffahrt und Häfen, Mineral- und Thermalwässer, Bergbau, Jagd, Fischerei, Land- und Forstwirtschaft und das Handwerk.

Alle nicht ausdrücklich der Region vorbehaltenen Zuständigkeiten fielen automatisch in die Zuständigkeit des Staates. Der neue Art 117 hat dieses Prinzip zugunsten der Regionen auf den Kopf gestellt. Taxativ aufgezählt werden im Art 117 nunmehr die Zuständigkeiten des Staates (im Abs 2) und die konkurrierenden Zuständigkeiten der Regionen (Abs 3). Abschließend heißt es dazu im Absatz 4:

Art 117/4 Verf: „Für alle Sachbereiche, die nicht ausschließlich der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu.“

Das ist ein Kernpunkt im bundesstaatlichen Sinne, der tatsächlich einen wesentlichen Schritt in diese Richtung darstellt und ein Merkmal des Föderalismus umsetzt.

II.5. Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates

Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates werden im Art 117 Abs 2 taxativ aufgezählt und umfassen im Wesentlichen folgende 17 Bereiche (in gekürzter Fassung)³⁹:

- a) Außenpolitik und internationale Beziehungen,
- b) Einwanderung,
- c) Beziehungen zu den Religionen,
- d) Verteidigung und Sicherheit,
- e) Geldwesen, Schutz des Sparens und der Finanzmärkte, Wettbewerb und Steuereinhebung,
- f) Organe des Staates, Wahlgesetze und Referenden einschließlich der Europawahlen,
- g) Verwaltung des Staates und der staatlichen öffentlichen Körperschaften,
- h) öffentliche Ordnung und Sicherheit mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei,
- i) Staatsbürgerschaft,
- l) Gerichtsbarkeit,
- m) bürgerliche und soziale Mindest-Grundrechte,
- n) allgemeine Bestimmungen für den Unterricht,
- o) Sozialvorsorge,
- p) Wahlgesetze und grundlegende Aufgaben der Gemeinden, Provinzen und Großstädte,
- q) Zölle und Schutz der Staatsgrenzen,
- r) Gewichte, Maße, Zeiteinheit und statistische Daten, Geisteswerke,
- s) Umwelt-, Öko- und Kulturgüterschutz.

II.6. Die konkurrierende Gesetzgebung

In den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung steht den Regionen die Gesetzgebungsgewalt zu, während der Staat die grundsätzlichen Prinzipien festlegt. Diese Bereiche sind im Abs 3 des Art 117 der italienischen Verfassung aufgezählt und eröffnen den Regionen neue Bereiche: so beispielsweise internationale Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union, Außenhandel, Arbeitsschutz und -sicherheit, Unterricht, Berufe, wissenschaftliche und technische Forschung, Gesundheitsschutz, Ernährung, Sport, Zivilschutz, Raumordnung, Häfen und Zivilflughäfen, große Verkehrs- und Schifffahrtsnetze, Regelung der Kommunikation, Produktion, Transport und

³⁹ Die Punkte wurden hier zusammengefasst, in ihrem Wortlaut findet man sie im Art 117 Abs 2 der italienischen Verfassung.

gesamtstaatliche Verteilung von Energie, Ergänzungs- und Zusatzvorsorge, Harmonisierung der öffentlichen Haushalte, Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter, Sparkassen, Landwirtschaftsbanken und Kreditinstitute regionalen Charakters (zusammengefasst).

II.7. Die Beteiligung der Regionen an der Europäischen Union

Die Regionen und die autonomen Provinzen Trient und Bozen nehmen für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete an den Entscheidungen im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses der Europäischen Union teil. Sie sorgen für Anwendung und Durchführung von völkerrechtlichen Abkommen und Rechtsakten der Europäischen Union. Dabei müssen sie die Verfahrensbestimmungen beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden (Art 117 Abs 5 Verf).

Die Region kann für Sachbereiche in ihrem Zuständigkeitsbereich auch Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates abschließen.

II.8. Die Zuständigkeit über die Verordnungsgewalt

In den Bereichen, in denen der Staat die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit hat, steht ihm auch die Verordnungsgewalt zu. Auch hier gilt die Generalklausel zugunsten der Regionen: „Für alle weiteren Sachgebiete steht die Verordnungsgewalt den Regionen zu.“ (Art 117/6 Verf)

II.9. Die Verwaltungsbefugnisse

Die Verwaltungsbefugnisse sind den Gemeinden zuerkannt. Ausgenommen davon sind die Zuständigkeiten, die aus Gründen der einheitlichen Ausübung den Provinzen, Metropolen, Regionen und dem Staat zugewiesen werden (Art 118 Verf).

II.10. Finanzautonomie

Eine besondere Neuigkeit stellt der Art 119 dar, der den Gemeinden, Provinzen, Großstädten und Regionen eine Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben zusichert:

Art 119 Verf: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen haben Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben.“

Diese Körperschaften besitzen eigene Einnahmequellen. Sie können eigene Steuern und Einnahmen einheben. Sie müssen sich dabei allerdings an die Verfassung und die Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems halten. Sie sind an den Einnahmen aus den Staatssteuern beteiligt, die sich auf ihr Gebiet beziehen.

Das Staatsgesetz führt für Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner einen Ausgleichsfonds ohne Zweckbindung ein.

Der Staat bestimmt zusätzliche Mittel und Spezialmaßnahmen für bestimmte Territorialkörperschaften (Gemeinden, Provinzen, usw) um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und den Ausgleich zu fördern.

Die genannten Körperschaften können auch ein eigenes Vermögen halten, das ihnen gemäß den allgemeinen mit Staatsgesetz festgelegten Prinzipien zuerkannt wird.

Auf die Umsetzung der Finanzautonomie kommen wir im Rahmen des Kapitels E zum Steuerföderalismus genauer zurück.

II.11. Die Organe der Region

Die Organe der Region sind der Regionalrat, der Regionalausschuss und sein Präsident.

Der Regionalrat übt die Gesetzgebungsgewalt aus und kann auch bei den Kammern auf Staatsebene Gesetzesvorlagen einbringen.

Der Regionalausschuss ist das Vollzugsorgan der Region.

Der Präsident des Regionalausschusses vertritt die Region nach außen und leitet die Politik des Ausschusses (Art 121 Verf).

II.12. Das Statut der Region

Jede Region hat ein Statut, das in Übereinstimmung mit der Verfassung die Form der Regierung und die wesentlichen Grundsätze ihres Aufbaus und ihrer Arbeitsweise festlegt. Das Statut regelt die Ausübung des Rechts auf die Volksinitiative und die Volksbefragung auf regionaler Ebene.

Das Statut wird vom Regionalrat mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder per Gesetz beschlossen und geändert (Art 123 Verf).

Diese Bestimmung gilt für die Regionen mit ordentlichem Statut. Für die Regionen mit Sonderstatut gelten die Verfassungsgesetze, die sie errichtet haben.

C.III. Einige wesentliche Merkmale des Bundesstaates

Die Reform der Verfassung aus dem Jahre 2001 beschränkt sich auf die Regionen, Provinzen, Hauptstädte und Gemeinden. Dadurch fehlen einige wesentliche Merkmale des Bundesstaates. Gegeben sind hingegen folgende Merkmale:

- a) Die Regionen können sich eigene Statuten geben (von den autonomen Regionen abgesehen, die aber dafür verfassungsrechtlich geschützt sind);
- b) Es gilt die Generalklausel der Zuständigkeit zugunsten der Länder;
- c) Die Gesetzgebung der Regionen unterliegt nicht mehr der Kontrolle der Regierung, sondern nur mehr des Verfassungsgerichtes;
- d) Die Regionen haben zwar auch Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Sicherheit, allerdings beschränkt auf die „lokale Verwaltungspolizei“⁴⁰;
- e) Die Stellung der Gliedstaaten wurde gegenüber den Zentralorganen gestärkt;
- f) Es wird ein Steuerföderalismus eingeführt, begrenzt durch eine Grundsatz- und Koordinierungszuständigkeit des Staates.

40 Art 117 Abs 2 Verfassung definiert als ausschließliche Zuständigkeit des Staates die öffentliche Sicherheit, „ausgenommen die lokale Verwaltungspolizei“.

Nicht gegeben sind folgende wichtige Merkmale eines Bundesstaates:

- a) Die Republik ist nicht durch den Zusammenschluss der Regionen entstanden;
- b) Die Regionen können an der Gesetzgebung der Zentralorgane nur durch die Einbringung von Gesetzentwürfen teilnehmen, aber nicht durch Mitwirkung in einer Länder- oder Regionenkammer.

D – Weitere Pläne in Richtung Föderalismus

D.1. Die gescheiterte Verfassungsreform von Mitte-Rechts

1.1. Der Reformversuch der Lega mit Mitte-Rechts

Nach den Parlamentswahlen von 2001, die Berlusconi mit seiner Koalition gewinnt, wird ein neuer Anlauf für eine Verfassungsreform genommen. Die Bemühungen stehen im Spannungsfeld zwischen den verschiedenen Regierungskräften:

- auf der einen Seite die „Lega Nord-Padania“, die für einen föderalen Staat eintritt;
- auf der anderen Seite die zentralistischen Kräfte Alleanza Nazionale und Forza Italia, die den Zentralstaat stärken wollen.

Das Ergebnis ist ein Verfassungsgesetz,⁴¹ das auf der einen Seite einen zaghaften Föderalismus einführt, einige neue Zuständigkeiten den Regionen überträgt, gleichzeitig aber auch das „nationale Interesse“ als Prinzip wieder einführt und eine Reihe von Zuständigkeiten der Regionen in den Staatsbereich zurückführt. Außerdem sah der Gesetzentwurf eine Stärkung der Position des Ministerpräsidenten und eine Schwächung des Parlamentes vor.

Der föderale Senat wird zwar so genannt, wird aber de facto nach dem gleichen Wahlsystem gewählt wie bisher, dazu kommen allerdings Delegierte von den Regionen ohne Stimmrecht.

Der Iter beginnt im Oktober 2003 im Senat mit einem Gesetzentwurf der Regierung (A.S. 2544, Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione). Nach der vorgesehenen zweimaligen Lesung in gleicher Fassung in beiden Kammern genehmigt die Abgeordnetenkommission den Entwurf mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder in der Sitzung vom 20. Oktober 2005 und so auch der Senat der Republik, ebenfalls in zweiter Lesung und ebenfalls mit der vorgeschriebenen absoluten Mehr-

41 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 18.11.2005, serie generale 269, Atti degli organi costituzionali, Senato della repubblica: Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi di membri di ciascuna Camera recante: „Modifiche alla Parte II della Costituzione“.

heit in der Sitzung vom 16. November 2005 (mit den ausschließlichen Stimmen von Mitte-Rechts).⁴²

Der Verfassungsgesetz-Entwurf wurde allerdings bei einem Referendum am 25. und 26. Juni 2006 mehrheitlich abgelehnt. Die Wahlbeteiligung betrug 52,30%. Von den rund 26 Mio gültigen Stimmen waren 38,68% positiv, während 61,32% negativ waren.⁴³

1.2. Der Übergang zu unterschiedlichen Kammern

Die Abgeordnetenkammer und der Senat der Republik sind derzeit in ihren Befugnissen gänzlich gleichgestellt. Die Verfassungsreform sah dazu hingegen eine Abweichung von diesem „perfekten Bicameralismus“ vor:

- a) Die Abgeordnetenkammer sollte von 630 auf 500 Mitglieder reduziert werden, zuzüglich 18 im Ausland gewählte Abgeordneter und maximal drei Abgeordneter auf Lebenszeit (bisher Senatoren).
- b) Der Senat der Republik sollte in einen „Föderalen Senat der Republik“ umgewandelt werden. Statt wie derzeit 315 Senatoren sollten es 252 werden, zusätzlich sechs gewählter Senatoren im Wahlkreis Ausland. Allerdings sollte der Senat nicht von den Regionen und Ländern beschickt werden, wie es normalerweise bei einer Länderkammer eines Bundesstaates der Fall ist, sondern nach dem geltenden Recht, ebenso wie die Abgeordnetenkammer direkt gewählt werden. Das einzige verbindende Element war die Vorschrift, dass die Wahlen gleichzeitig mit den Regionalwahlen in ganz Italien zusammenfallen müssen. Das sollte den regionalen Charakter des Senates unterstreichen. Dazu waren noch direkte Vertreter der Regionen und autonomen Länder vorgesehen, denen man allerdings kein Stimmrecht im Senat einräumen wollte.⁴⁴

42 Gazzetta Ufficiale, ebenda.

43 Siehe: www.referendum2006.interno.it.

44 Die Art 1 bis 17 des Gesetz-Entwurfs sollten die Art 55 bis 61 der Verfassung ändern, welche Kammer und Senat betreffen.

- c) Die Zuständigkeiten zwischen Kammer und Senat wurden aufgeteilt⁴⁵:

Die Abgeordnetenversammlung wäre für alle Bereiche zuständig, die in die ausschließliche Befugnis des Staates fallen. Sie wäre das politische Organ, das der Regierung das Vertrauen ausdrückt. Der föderale Senat wäre für die konkurrierenden Gesetzgebungsbereiche der Regionen zuständig. Das bedeutet, dass die Regionen in diesen Bereichen Gesetze erlassen können, allerdings innerhalb von Rahmenbestimmungen des Staates, die eben der föderale Senat festzulegen hätte. Damit hätte praktisch der föderale Senat die Aufgabe, die regionalen Kompetenzen einzugrenzen, statt ein direktes Vertretungsorgan der Interessen der Regionen zu sein.

Dazu gab es noch besonders wichtige Bereiche, die von beiden Kammern weiterhin genehmigt werden müssten, so die Richtlinien für die Haushalts- und Finanzgebarung, die Aufgaben der Lokalbehörden und andere wichtige Gesetze.

1.3. Die Rolle des Ministerpräsidenten erheblich aufgewertet

Die neue Formulierung des Art 95 der Verfassung sah vor, dass der Premier die allgemeine „Politik der Regierung“ bestimmt (vorher galt „leitet“), die Einheit der Regierungslinie garantiert (statt „einhält“) und die Tätigkeit der Minister leitet (vorher „koordiniert und fördert“). Der Ministerpräsident sollte zum Premier umgetauft werden. Seine Nominierung geht direkt aus dem Ergebnis der Wahl der Abgeordnetenversammlung hervor.⁴⁶ Er hat allein die Befugnis zur Regierungsbildung. Wenn die Abgeordnetenversammlung dem Premier ihr Misstrauen ausdrückt oder bei einem mit der Vertrauensfrage verbundenen Gesetz dagegen stimmt, wird die Abgeordnetenversammlung aufgelöst. Nur die Parlamentsmehrheit kann mit einem konstruktiven Misstrauen mit einem neuen Premier die Auflösung verhindern, aber ohne entscheidende Stimmen der Opposition.⁴⁷ Damit hätte sich eine eindeutige Abwertung des Parlamentes gegenüber dem Premier ergeben.

45 Der Art 14 formulierte den Art 70 der Verfassung neu und reformierte die Gesetzgebung.

46 Der Art 30 sollte entsprechend den Art 92 der Verfassung ändern.

47 Der Art 32 sollte entsprechend den Art 94 der Verfassung ändern.

1.4. Die Rolle des Staatspräsidenten

Der Staatspräsident würde (ähnlich wie bisher) von der „Assemblea della Repubblica“ gewählt, vertritt die föderale Einheit des Staates und ist Garant der Verfassung. Seine Zuständigkeiten sollten zugunsten des Premiers eingeschränkt werden. So würde die Ermächtigung zur Vorlage von Gesetzentwürfen der Regierung wegfallen, ebenso sein Recht zur Nominierung des Ministerpräsidenten, die Gegenzeichnung bei einigen Präsidialdekreten und die Gewährung der Amnestie.⁴⁸

1.5. Das Verfassungsgericht und der Oberste Richterrat

Auch der Verfassungsgerichtshof und der Oberste Richterrat sollten Änderungen in ihrer Zusammensetzung und Wahl erfahren. Besonders zu erwähnen ist die Einbeziehung der regionalen Vertreter bzw der Vertreter der autonomen Provinzen Bozen und Trient bei der Wahl jener Mitglieder, die vom föderalen Senat bestimmt werden.⁴⁹

1.6. Die so genannte „Devolution“

Mit Änderungen am Titel V der Verfassung „Gemeinden, Provinzen, Metropolen, Regionen und Staat“⁵⁰ sollten – auf Betreiben der Lega – einige neue Zuständigkeiten in den ausschließlichen Bereich der Regionen übertragen werden, und zwar:

- a) Fürsorge und Organisation des Gesundheitswesens;
- b) Schulorganisation, Führung der Schul- und Bildungsinstitute, vorbehaltlich der Autonomie der Schulinstitute;
- c) Definierung jener Teile der Schul- und Bildungsprogramme, die im spezifischen Interesse der Region liegen;
- d) Regionale und lokale Verwaltungspolizei.

48 Der Art 22 sollte den Art 83 der Verfassung ändern.

49 Der Art 51 sollte den Art 135 der Verfassung ändern.

50 Der Art 39 sollte den Art 117 der Verfassung ändern.

Außerdem sollte die Generalklausel zugunsten der Regionen bleiben (alle anderen Materien, die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten sind). Allerdings sollten im Umkehrweg eine Reihe von Gesetzgebungskompetenzen an den Staat zurückgeführt werden, die in Folge der Verfassungsreform von 2001 als konkurrierende Zuständigkeiten den Regionen eingeräumt wurden, so beispielsweise:

- a) internationale Förderung des nationalen Wirtschafts- und Produktionssystems;
- b) Schutz der Konkurrenz und gemeinsame Marktorganisation;
- c) allgemeine Normen zum Schutz der Gesundheit;
- d) Sicherheit und Qualität der Lebensmittel;
- e) Arbeitssicherheit;
- f) große strategische Transportnetze und die Schifffahrt von nationalem Interesse;
- g) Regelung der Kommunikation;
- h) Regelung der intellektuellen Berufe, nationale Sportordnung;
- i) strategische Produktion, Transport und nationale Verteilung der Energie.

Auffallend ist, wie gerade in den Bereichen, die durch die „Devolution“ den Regionen übertragen werden sollen, diese Eingrenzung erfolgt. So wird bspw. die Fürsorge und Organisation im Gesundheitsbereich den Regionen, in deren ausschließliche Befugnis übertragen, gleichzeitig aber der Schutz der Gesundheit in den ausschließlichen Bereich des Staates.

1.7. Die Ersatzvornahme

Die Änderung des Art 120 der Verfassung verschärfte die Ersatzvornahme, die den Staat ermächtigt, die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Gebietskörperschaften auszuüben, wenn diese gewisse Prinzipien nicht einhalten. Unter diese Prinzipien fallen die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, die Gewährleistung von Dienstleistungen für zivile und soziale Rechte, Prinzipien, die sehr flexibel ausgelegt werden können.⁵¹

⁵¹ Der Art 41 sollte den Art 120 der Verfassung ändern.

1.8. Das nationale Interesse

Der Art 127 hätte das sog „nationale Interesse“ als eine meritorische Grenze der Gesetzgebung der Regionen wieder einführen sollen. Die Regierung hätte eine Region auffordern können, ein Gesetz zurück zu nehmen, wenn es ihrer Meinung nach das nationale Interesse der Republik gefährdet. Wenn der Regionalrat nicht innerhalb von 15 Tagen die Gründe der Vorbehalte eliminiert, hätte die Regierung das Regionalgesetz vor vereinigttem Parlament anfechten können, das mit absoluter Mehrheit innerhalb von 15 Tagen das Gesetz der Region annullieren hätte können.⁵²

Dabei ist zu bemerken, dass das nationale Interesse im Rahmen der Verfassungsreform von 2001 gestrichen worden war. Die Wiedereinführung hätte zu einer wesentlichen Eingrenzung der Zuständigkeiten der Regionen geführt und kann als ein Zentralisierungsinstrument bewertet werden.

1.9. Die Abänderungen der Sonderstatute

Die Statute der Regionen und Provinzen mit Sonderstatuten hätten der Reform entsprechend nur durch ein Verfassungsgesetz im Einvernehmen mit der betroffenen Gebietskörperschaft geändert werden können (Art 116 der Verfassungsvorlage)⁵³. Das ist ein eindeutiger Fortschritt, den die Sonderregionen erzielen konnten, der durch das Referendum und durch den Fall der Verfassungsreform ebenfalls weggefallen ist. Dieses Einvernehmen für die Änderung der Autonomiestatute soll allerdings durch ein neues in der Kammer und im Senat vorgelegtes Verfassungsgesetz wiedereingeführt werden, das von allen Gruppensprechern der Mehrheit unterschrieben wurde.

1.10. Abschließende Bewertung

Die Reform der Mitte-Rechts-Mehrheit, unter der Führung des damaligen Reform-Ministers Roberto Calderoli führt nicht zu einem modernen föderalen

52 Der Art sollte den Art 127 der Verfassung.

53 Der Art 38 sollte den Art 116 der Verfassung ändern.

System, sondern ist – entsprechend den Spannungen der Regierung – widersprüchlich: Einerseits bekennt sie sich zum Föderalismus und überträgt Kompetenzen den Regionen („Devolution“), andererseits zentralisiert sie aber sehr stark. Die Aufteilung der Sachbereiche zwischen Kammer und Senat ist ebenfalls nicht sehr klar. Das hätte möglicherweise nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu einer Verlangsamung oder gar Blockierung der Gesetzgebung führen können. Es wurde zwar ein föderaler Senat vorgesehen, das Mitspracherecht der Regionen wurde allerdings auf Mitglieder ohne Stimmrecht eingeschränkt. Das nationale Interesse, die Stärkung des Ministerpräsidenten und eine Reihe neuer Staatszuständigkeiten gingen mehr in Richtung Zentralismus als Föderalismus.

D.II. Das neue Wahlgesetz und mögliche Verfassungsreformen

Wie das neue Wahlgesetz in Italien wirklich ausschauen wird, ist derzeit noch nicht abzusehen. Um eine Reform bemühen sich Mehrheit und Opposition. Nachstehend ein Überblick über die jüngsten Stellungnahmen von Mehrheit und Opposition sowie das Bemühen um eine Einigung, die die Grundlagen für ein neues Wahlgesetz darstellen könnten.

II.1. Die Grundsätze der Mehrheit für das neue Wahlrecht

Regionen- und Reformminister Vannino Chiti bemüht sich auf der Regierungsseite um ein Einvernehmen innerhalb der Mehrheit und mit der Opposition. Um dieses Einvernehmen nicht in Frage zu stellen, hat er auch selbst keinen Gesetzentwurf vorgelegt, sondern nur einige Prinzipien für eine parlamentarische Initiative genannt, auf die das neue Wahlgesetz aufbauen sollte. Bei einer Fraktionssprechersitzung der Mehrheit am 3. April 2007 wurden diese Grundsätze geprüft und gutgeheißen. In einer knapp gehaltenen Resolution der Fraktionssprecher der Mehrheit („Unione“) von Kammer und Senat werden folgende Zielsetzungen genannt, die garantiert werden sollen⁵⁴:

54 Legge elettorale: il testo dell'accordo dell'Unione, Asca, 03.04.2007, La Repubblica, 04.04.2007, Roma.

- der Bipolarismus, dh zwei große Blöcke sollen die politischen Kräfte darstellen und sich gegenseitig je nach Wahlzuspruch abwechseln,
- der Pluralismus; damit wollten die kleinen Parteien einem Zwei-Parteien-System eine Absage erteilen,
- ein Gleichgewicht in der Vertretung der Geschlechter.

II.2. Gegen das Referendum

Nach Bekräftigung des Grundsatzes, dass auf jeden Fall ein Wahlgesetz unentbehrlich ist, erklären die „Unione“-Parteien in der erwähnten Resolution vom 3. April 2007, dass sie das anstehende Referendum als absolut ungeeignet erachten, um die oben angeführten Zielsetzungen einer Wahlreform zu erreichen.

Wie bereits zu Beginn ausgeführt, würde das anstehende Referendum dazu führen, die Mehrheitsprämie nicht wie bisher der gewinnenden Koalition und damit allen beteiligten Parteien zu sichern, sondern einzig und allein der Siegerliste. Ein solches Referendum würde also dazu führen, dass man zum Zweiparteiensystem kommt, das wiederum von den kleinen Parteien der „Unione“ (genauso, wie von den kleinen Parteien der Opposition) abgelehnt wird. Kritisiert wird auch, dass man nicht künstlich per Gesetz oder indirekt über das Referendum ein Zweiparteiensystem vorschreiben könne. Das könnte nämlich dazu führen, dass die Parteien sich nur zu Wahlzwecken in einem einzigen Bündnis und Listenzeichen vereinigen, was nichts anderes wäre, als die Summe der bisher bestehenden Parteien in einem unübersichtlichen Listenzeichen.

II.3. Die Ziele der Mehrheit für eine Verfassungsreform

Weiters heißt es in der Resolution, dass darüber hinaus auch *Verfassungsreformen* als wichtig erachtet werden, um folgende Ziele zu erreichen:

- den perfekten „Bicameralismus“ zu überwinden (dh in der Folge also den zwei Kammern unterschiedliche Aufgaben zuzuteilen),
- die Zahl der Parlamentarier zu reduzieren und
- den Steuerföderalismus zu verwirklichen.

„Auf der Grundlage der genannten Zielsetzungen wird die ‚Unione‘ die Konfrontation mit der Opposition aufnehmen“, heißt es abschließend in dem Dokument vom 03.04.2007.

II.4. Die Grundsätze des Ministers Chiti

Im März und April 2007 hat Regionenminister Vannino Chiti zusammen mit dem Ministerpräsidenten Romano Prodi Konsultationen unter allen Parteien gehalten, um gemeinsame Grundsätze für eine Wahlrechtsreform heraus zu kristallisieren. Am 23. April 2007 präsentierte der Minister die Ergebnisse dieser Konsultationen in den Verfassungsausschüssen der Abgeordnetenkammer und des Senates.⁵⁵

Chiti unterstrich dabei neuerdings, dass er nicht beabsichtige ein neues Wahlgesetz vorzulegen, sondern dass die Regierung die Bemühungen der Parteien unterstützen wolle, einen Konsens auf breiter Basis für ein neues Wahlgesetz zu erzielen.

Gemeinsam festgestellt wurden folgende Mängel des bestehenden Systems:

- die mangelnde Verbindung zwischen dem Gewählten und dem Wähler, weil die Wahlkreise sehr groß sind und die Kandidaten in mehreren Wahlkreisen kandidieren können;
- die große Zersplitterung der politischen Landschaft;
- keine Bestimmung für die Gleichberechtigung der Frauen im Sinne des Art 51 der Verfassung;
- die unterschiedliche Berechnung der Mehrheitsprämie zwischen Kammer und Senat, die zu unterschiedlichen Mehrheiten in den beiden Parlamentszweigen führen könne. Ein solches Auseinanderklaffen der Mehrheiten sollte möglichst vermieden werden, in einem perfekten Bikameralismus könne dies aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Die Grundsätze, die sich aus den Begegnungen mit den Parteien ergeben haben und die mehrheitsfähig sind, sind im Wesentlichen folgende:

⁵⁵ Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, n 2, 1 commissione permanente, 100 seduta, 23 aprile 2007.

- die Wahlreform möglichst zügig vorantreiben, weil das Referendum, das Teile des bestehenden Wahlgesetzes abschafft, keine zufriedenstellende Lösung darstelle. Es würde zu zwei großen Listen („listoni“) von Mitte-Links und Mitte-Rechts führen, könne aber nicht verhindern, dass die Zersplitterung innerhalb der beiden Listen aufrecht bleibe.
- Aus den Gesprächen lassen sich vier gemeinsame Zielsetzungen für ein neues Wahlgesetz ableiten:
 1. Das bipolare System beibehalten, in dem die Koalitionen bereits vor den Wahlen ein gemeinsames Programm vorlegen und einen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten nennen.
 2. Die Stabilität und die Kohäsion der Koalitionen festigen, damit diese möglichst eine gesamte Legislaturperiode halten.
 3. Die Verbindung zwischen Wählern und Gewählten stärken und den Wählern eine bessere Möglichkeit der Auswahl der Kandidaten bieten.
 4. Das demokratische System der Alternanz aufwerten, ohne aber die Parteien zu Koalitionen zu zwingen, um die Mehrheitsprämie zu erreichen und dabei programmatische Richtlinien zu opfern und in der Folge damit die Regierungsfähigkeit zu schwächen.

Neben den Zielsetzungen konnte der Minister in folgenden Punkten – laut seiner Interpretation – ein Einvernehmen zwischen den Parteien feststellen:

1. **Aufteilung der Parlamentssitze:** Etwa eine Quote von 90% sollte nach dem System der konkurrierenden Listen aufgeteilt werden.
2. **Mehrheitsprämie:** Eine zweite Quote von etwa 10% sollte als Mehrheitsprämie reserviert werden, die der gewinnenden Koalition oder der gewinnenden Liste (wenn diese sich alleine stellt) vorbehalten wird.
3. **Verhältnismahlrecht:** Die Sitze sind im Rahmen von Wahlbezirken proportional zuzuteilen.
4. **Prozenthürde:** Eine einheitliche Prozenzhürde sollte für alle Listen und Koalitionen vorgesehen werden, wobei sich der Minister über die Höhe nicht festlegt und diese der Diskussion im Parlament überlassen will. Allerdings schlägt er eine Gradualität diesbezüglich vor mit dem Ziel, ab der XVII. Legislaturperiode (also voraussichtlich ab 2016) zu einer Fünfprozenthürde zu kommen. Diese Zielsetzung wird allerdings von den kleinen

Parteien sofort in Frage gestellt. Als mögliche Alternative nennt der Minister auch eine mögliche Prozenzhürde, die auf Wahlbezirksebene, auf die regionale oder subregionale Ebene bezogen wird.

5. **Keine Vorzugsstimmen:** Wie beim derzeitigen System so sollen keine Vorzugsstimmen vorgesehen werden, weil sich die Mehrheit der politischen Kräfte dagegen ausgesprochen habe. Nur die kleineren Parteien UDC, Democrazia Cristiana, Movimento per le Autonomie und die Autonomiegruppe⁵⁶ im Senat haben sich für die Vorzugsstimmen ausgesprochen.
6. **Kleinere Wahlbezirke:** Um die Nähe zu den Wählern zu stärken, sollten stellvertretend für die Vorzugsstimmen, die wegen der hohen Wahlwerbekosten abgelehnt werden, kleinere Wahlbezirke vorgesehen werden, die in der Regel den Provinzen entsprechen, bei größeren sogar in Subprovinzen unterteilt werden sollen. In Italien gibt es 103 Provinzen.
7. **Ein-Mann-Wahlkreise nicht ausgeschlossen:** Der Minister schließt nicht aus, dass die Diskussion über Ein-Mann-Wahlkreise noch vertieft werden könnte, gegen die sich die kleineren politischen Kräfte ausgesprochen hatten.
8. **Vorwahlen:** Das demokratische System zur Auswahl der Kandidaten könne auch durch Vorwahlen innerhalb der Parteien verbessert werden.
9. **Vertretung der Geschlechter:** Das Gesetz müsse sowohl bei Vorlage der Listen als auch in den Institutionen, die Vertretung beider Geschlechter fördern. Mit nur 16% Frauenanteil sei Italien das schwarze Schaf in Europa.
10. **Zuteilung der Mehrheitsprämie:** Die Mehrheitsprämie solle nur dann zugeteilt werden, wenn eine Koalition oder Partei mindestens 40% der Sitze erzielen könne. Liegt das Ergebnis darunter, so habe der Wähler wohl keine eindeutige Mehrheit fördern wollen. Die Mehrheitsprämie sollte also ab einem Mindestergebnis von 40% der Sitze (also nicht mehr der Stimmen) zugeteilt werden und die gewinnende Koalition oder Liste bis zum Erreichen von 53 oder 54% der Sitze stärken. Ebenfalls nicht zugeteilt werden sollte die Mehrheitsprämie, wenn in Kammer und Senat unterschiedliche Mehrheiten aufgrund der Wahlergebnisse zu Stande kamen. Auch in diesem

56 Im „Gruppo per le Autonomie“ wirken die drei Südtiroler Senatoren, zwei Senatoren der Mehrheit aus dem Trentino, der Senator aus dem Aostatal, ein Senator aus Sizilien und drei Senatoren aus den Regionen des Nordens mit.

Falle habe der Wähler keinen deutlichen Auftrag einer einzigen Koalition erteilt.

II.5. Mehrheitsfähige Änderungen der Verfassung

Über Verfassungsreformen gibt es kein Einvernehmen, wohl aber sind verschiedene politische Kräfte, nicht nur jene der Mehrheit „Unione“ sondern auch aus der Opposition, an Verfassungsreformen interessiert. Der Minister nennt ausdrücklich in diesem Zusammenhang die Lega, die UDC, die neue DC, die Republikaner und den Movimento per le Autonomie. Die folgenden Aspekte sollten in einer Verfassungsreform ihren Niederschlag finden:

1. Die Vereinheitlichung des Wahlalters für Kammer und Senat, mit Herabsetzung des aktiven Wahlalters für den Senat auf 18 Jahre und des passiven auf 25 Jahre, so wie bei der Abgeordnetenkammer bereits vorgesehen (Änderung des Art 58 der Verfassung).
2. Stärkung des Premiers: Auf der Grundlage seines Regierungsprogramms solle der gewinnende Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten das Vertrauen des Parlamentes erhalten und dem Staatspräsidenten genannt werden (Änderung des Art 94 der Verfassung). Als Muster nannte der Minister Deutschland und Spanien. Dem Ministerpräsidenten sollte das Recht zuerkannt werden, die Mitglieder seiner Regierung zu ernennen und abzurufen (Änderung des Art 92 der Verfassung). Auch sollte das Misstrauensvotum des Parlamentes gebunden werden an die Nennung eines neuen Ministerpräsidenten, also ein so genanntes konstruktives Misstrauensvotum eingeführt werden. Nur im erfolglosen Wiederholungsfalle solle das Parlament aufgelöst werden.
3. Reduzierung der Anzahl der Parlamentarier: Wie bereits im Programm der Unione vorgesehen, hätten sich auch die oppositionellen Gruppen dafür ausgesprochen, die Zahl der Parlamentarier zu reduzieren, zumal dieses Ziel ja auch in der vom Referendum abgelehnten Verfassungsreform von Mitte-Rechts enthalten war. Während der Minister in den ursprünglichen Erklärungen von einer Reduktion der Abgeordneten von 630 auf 400 und von 315 Senatoren auf 200 sprach, begrenzte er sich vor den Verfassungsausschüssen der Kammern auf folgenden Vorschlag:

Die Zahl hänge von der Zusammensetzung des Senates ab, und ob dieser eine gemischte Zusammensetzung aus designierten Mitgliedern aus den Regionen, der Lokalautonomien und der gewählten Vertreter haben solle. Sie hänge in der Abgeordnetenkammer davon ab, ob diese dann die einzige Kammer bleiben sollte, die der Regierung das Vertrauen ausdrücke. Man könne deshalb für die Kammer statt der vorgeschlagenen 400 auch auf eine Zahl von 500 oder 518 Abgeordneten aufstocken.

4. Überwindung des perfekten paritätischen Bikameralismus: um auch den Regionen und Lokalautonomien eine Vertretung zu ermöglichen, könne eine der beiden Kammern als Bundesrat nach deutschem oder spanischem Muster vorgesehen werden. Möglich wäre auch, eine „Kammer der Republik“ zu schaffen, die gemäß dem neuen Art 114 der Verfassung alle Ebenen der Republik vertrete, die Gemeinden, die Provinzen, die Großstädte, die Regionen und den Staat. Daneben könnte es eine „Kammer des Staates“ geben (diese Zweiteilung wurde unter anderem im Verfassungsausschuss der Kammer vorgeschlagen). Es gelte, die Kompetenzen genau abzuklären, so wie jene Gesetze festzulegen, die von besonderer Bedeutung sind und von beiden Kammern zu genehmigen wären.

II.6. Die Vorbehalte der Opposition

„Alleanza Nazionale“ und „Forza Italia“ bestehen auf einigen Punkten und haben bestimmte Änderungen kategorisch ausgeschlossen, die den Rahmen für die Wahlreform wesentlich eingrenzen:

Die Mehrheitsprämie muss aufrecht bleiben. Das bedeutet, dass Reformen im Sinne des spanischen oder deutschen Systems ausgeschlossen sind.

Keine Rückkehr zu den Ein-Mann-Wahlkreisen. Obwohl Teile der Linksdemokraten (DS) und der „Margherita“ damit liebäugeln, scheint die Opposition sich damit nicht mehr anfreunden zu wollen. Ein-Mann-Wahlkreise für Dreiviertel der Sitze und Verhältniswahl für das restliche Viertel bildeten das System vor der Reform von Mitte-Rechts. Dieser Vorbehalt versperrt den Weg in eine Reform nach französischem oder englischem Muster bzw. zurück zum „Matarellum“, dem vorwiegenden Mehrheitswahlrecht wie es vor der Reform

von Mitte-Rechts (Calderoli) gegolten hat⁵⁷. Damit ist der Rahmen enger gesteckt und es bleibt praktisch das übrig, was sich derzeit abzeichnet, ein Verhältniswahlrecht mit Mehrheitsprämie nach dem italienischen Muster der Regionalwahlen, aber in einem einzigen Wahlgang und ohne Vorzugsstimmen.

II.7. Der Reformvorschlag von Ex-Reformenminister Calderoli

Auf der Oppositionsseite bemüht sich ua der Ex-Regionenminister Roberto Calderoli (Lega Nord) um eine Reform im Sinne der kleinen Parteien, um zu verhindern, dass durch langwierige Verhandlungen und Verzögerungen das Referendum doch noch kommt und, durch die Zuteilung der Mehrheitsprämie an die einzige Gewinnerpartei und nicht mehr an die Koalition, die kleinen Parteien erdrückt würden. Calderoli hat einen sog „Tisch der Freiwilligen (volonterosi)“ einberufen, an dem auch Vertreter der kleinen Parteien der Mehrheit mitwirkten.

Er hat schließlich Mitte Mai 2007 einen ersten Gesetzentwurf an die politischen Gruppen zur Begutachtung vorgelegt und am 12. April 2007 eine neue Fassung offiziell vorgelegt⁵⁸. Der Entwurf beruht im Wesentlichen auf folgenden Prinzipien:

Gemeinsames Programm und Premierkandidat

Die politischen Gruppen und Parteien schließen sich zu Koalitionen zusammen, die ein gemeinsames Programm vorlegen und einen Spitzenkandidaten für die gesamte Koalition benennen.

Mehrheitsprämie

Eine Mehrheitsprämie soll die Regierbarkeit gewährleisten. Hier sieht der Gesetzentwurf ein sehr kompliziertes Berechnungsverfahren vor. Von den 630 Sitzen der Abgeordnetenversammlung werden nach Abzug der zwölf Auslandswahl-

57 Gesetzesvorschläge liegen allerdings dazu vor: Casson ua Nr 904, Calderoli (zusätzlich zu seinem umfassenden Gesetzentwurf und um das Referendum zu verhindern) Nr 1392 (beide zur Wiedereinführung des vorher geltenden Systems), Peterlini ua Nr 1573 (ausschließlich Ein-Mann Wahlkreise für die Abgeordnetenversammlung), Cabras ua Nr 1442 (3/4 Ein-Mann Wahlkreise, 1/4 Verhältniswahlrecht), Salvi ua Nr 1391 (Hälfte der Sitze durch Ein-Mann-Wahlkreise, Hälfte im Verhältniswahlrecht).

58 Disegno di legge, Nr 1474.

kreise und eines Sitzes für das Aostatal 60 Sitze für die eventuell zu erteilende Mehrheitsprämie reserviert. Für den Senat wird ebenfalls eine Mehrheitsprämie vorgesehen, die jener gewinnenden Liste zugeteilt wird, die mindestens 40% der Sitze des Senates erzielt und zwar bis zur Erreichung der Mindestzahl von 170 Sitzen.

Verhältniswahlrecht

Sowohl die Abgeordnetenversammlung als auch der Senat sollen im Verhältniswahlrecht gewählt werden, wobei natürlich im Senat – gemäß Verfassung – die Verteilung auf regionaler Ebene zu erfolgen hat.

Keine Vorzugsstimmen

Auch Calderoli sieht bei den Wahlen in den Wahlbezirken keine Vorzugsstimmen vor. Er verweist darauf, dass auch die meisten Länder der Europäischen Union keine solchen Vorzugsstimmen vorsehen würden und dass damit die Kosten für die Wahlwerbung erheblich reduziert werden könnten. Auch sei bei den jüngsten Wahlen, ohne Vorzugsstimmen, die Wahlbeteiligung höher gewesen als vorher.

Kleinere Wahlbezirke

Auch Calderoli möchte die Wahlbezirke verkleinern, um einen direkten Bezug zwischen Gewählten und Wählern zu erzielen.

Einheitsliste mit Vorzugsstimmen für die Abgeordnetenversammlung

Calderoli sieht auch so genannte Einheitslisten vor, die auf gesamtstaatlicher Ebene vorgelegt werden und eine Zahl von 20 bis 60 Kandidaten enthalten können. Diese gesamtstaatlichen Listen sind mit den Listen in den Wahlbezirken verbunden. Auf diesen Wahlzetteln sollen auch Vorzugsstimmen möglich sein. Die Einführung dieser Einheitslisten auf gesamtstaatlicher Ebene soll der Zuteilung der Mehrheitsprämie dienen und auch der Opposition ein so genanntes „Recht auf Tribüne“ ermöglichen.

Zuteilung der Sitze und Mehrheitsprämie

In der Abgeordnetenversammlung: Wenn die Parteien der gewinnenden Koalition mindestens 340 Sitze in der Abgeordnetenversammlung erzielen (von insgesamt 630), wird keine Mehrheitsprämie zugeteilt.

- a) Die Zuteilung der Sitze erfolgt beginnend mit der gesamtstaatlichen Einheitsliste. Wenn eine Liste mehr als 340 Sitze erreicht, wird keine Mehrheitsprämie zugeteilt.
- b) Wenn die Mehrheitskoalition 340 bis 280 Sitze mindestens erzielt, kommt sie in den Genuss der Mehrheitsprämie. Ihr werden maximal 60 Sitze zugeteilt bis zum Erreichen von 340 Sitzen insgesamt.
- c) Erreicht die gewinnende Koalition weniger Sitze und zwar weniger als 280 und mindestens 250, dann soll die Mehrheitsprämie so erhöht werden, dass zumindest 330 Sitze insgesamt erreicht werden.
- d) Wenn eine Koalition nicht mindestens 249 Sitze erreicht, werden ihr zwar die 60 Sitze der Mehrheitsprämie zugeteilt, ohne damit aber eine Regierungsmehrheit zu gewährleisten.

Im Senat: Bei der Verteilung werden von den 315 verfügbaren Sitzen sechs für die Auslandswahlkreise, einer für das Aostatal und sieben für Trentino-Südtirol abgezogen, die mit dem Mehrheitswahlrecht gewählt werden (in Südtirol aufgrund des Paketes).

Sollte eine Regierungskoalition 170 Sitze im Senat erreichen, werden diese (ohne Mehrheitsprämie) zugeteilt. Sollte hingegen eine Koalition zwar mindestens 40% der Sitze im Senat erreichen, aber unter dieser Zahl liegen, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis sie 170 Sitze insgesamt erreicht.

Prozenthürde

Während Minister Chiti die Definierung der Höhe der Prozenthürde dem Parlament überlassen will (zumindest für die nächsten Wahlen), hat Calderoli folgende Vorschläge vorgesehen:

- für die Abgeordnetenversammlung eine Erhöhung von zwei auf drei Prozent;
- im Senat eine Erhöhung von drei auf vier Prozent auf regionaler Basis.

Vielkandidaturen

Genauso wie Minister Chiti in seinen Grundsätzen will auch Calderoli die Mehrfachkandidaturen auf maximal drei reduzieren, um die Nähe zu den Wählern zu erleichtern.

II.8. Sonder-Klausel für Minderheiten

Bereits im bestehenden Wahlgesetz sind Sonderbestimmungen für die sprachlichen Minderheiten enthalten. Für die Abgeordnetenkommission werden sie von der gesamtstaatlichen Prozenzhürde ausgenommen, insofern sie auf regionaler Basis mindestens 20% der Stimmen erzielen. Im Senat wurde zumindest für die Region Trentino-Südtirol und für das Aostatal (für letzteres bereits in der Verfassung vorgesehen) das Mehrheitswahlrecht mit Wahlkreisen beibehalten.

Um die Minderheiten abzusichern, haben der Kommissionsabgeordnete Siegfried Brugger, als Präsident der Gruppe für sprachliche Minderheiten in der Abgeordnetenkommission, und der Präsident der Autonomiegruppe im Senat (der Verfasser dieses Beitrages), mit Brief vom 26. Jänner 2007 an den Minister Vannino Chiti die Forderungen für die sprachlichen Minderheiten definiert:

- Ausnahme von der Prozenzhürde für die sprachlichen Minderheiten;
- Ausnahme von der Bestimmung, vor der Wahl einen Premierkandidaten angeben zu müssen;
- Einführung von Vorzugsstimmen, um die Mitsprache der Wähler zu stärken;
- Beibehaltung des derzeitigen Wahlsystems im Senat mit sechs Wahlkreisen (gemäß Südtirolpaket) und einem Proporzplatz.

Aus den bisherigen Gesprächen mit Minister Chiti und aus der Vorlage des ehemaligen Regionenministers Calderoli kann man schließen, dass sowohl die Mehrheit als auch die Opposition den zentralen Forderungen der Minderheiten Rechnung tragen und diese von der Prozenzhürde ausnehmen sowie die Wahlkreise und das derzeitige System im Senat für die Region Trentino-Südtirol beibehalten will.

II.9. Der mögliche Weg eines Wahlgesetzes

Was fällt beim Vergleich der Vorschläge von Minister Chiti und Ex-Minister Calderoli auf? Gibt es Ähnlichkeiten oder Widersprüche?

Es ist mehr als auffällig, dass sich die beiden Vorschläge sehr ähneln und auf den gleichen Prinzipien aufbauen.

Ist das der Weg für eine gemeinsame Vorlage? Erst die nächsten Monate werden dies zeigen.

II.10. Sind auch Verfassungsänderungen möglich?

Die Regierungsmehrheit und die angeführten kleineren Parteien, auch im Oppositionslager, streben Verfassungsänderungen an.

Verfassungsänderungen bedürfen einer zweimaligen Lesung mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit in beiden Kammern und benötigen damit eine längere Zeit. Diese wollen aber die großen Oppositionsparteien „Forza Italia“ und „Alleanza Nazionale“ absolut nicht gewähren, weil es deren Ziel ist, in möglichst kurzer Zeit, nach Abänderung des Wahlgesetzes, zu Neuwahlen zu schreiten. Die Umfragen unter den Wählern ergeben nämlich derzeit einen Vorsprung für die Mitte-Rechts-Opposition, während Prodi ua wegen des strengen Sparhaushaltes an Beliebtheit eingebüßt hat und derzeit die Wahlen verlieren würde.

Das bedeutet, dass die Verfassungsänderungen seitens der großen Oppositionsparteien nicht gewünscht werden.

Die „Lega“ hingegen wäre für Änderungen in Richtung Föderalismus offen.

Senator Calderoli, dessen Reform im Jahre 2006 mit dem Referendum gefallen ist, wünscht sich natürlich eine Verfassungsreform und sieht deshalb in seinem Gesetzentwurf zum Wahlrecht selber einige Anpassungsnormen vor, die im Falle einer Verfassungsreform und einer darin vorgesehenen Reduzierung der Parlamentsmitglieder greifen könnten. Allerdings ist das mehr ein politisches Bekenntnis als eine Gesetzesnormierung, die ja nicht einer Verfassungsänderung vorgreifen kann.

Die Lösung könnte in einem Kompromiss bestehen, da einige Maßnahmen ohne Verfassungsänderungen – wie bereits ausgeführt – kaum möglich sind und direkt das Wahlrecht betreffen, so beispielsweise das Wahlrecht an die 18-Jährigen und die Absicherung der Mehrheitsprämie für den Senat auf gesamtstaatlicher Ebene. Für den Senat sieht nämlich die Verfassung (im Art 57) vor, dass er „auf regionaler Basis gewählt wird“. Die Zuteilung der so genannten

Mehrheitsprämie ist deshalb ohne Verfassungsänderung nicht leicht umzusetzen.

Ob es hingegen zu einer größeren Reform in Richtung Bundesstaat und zur Neugestaltung des Zweikammersystems nach bundesstaatlichen Prinzipien kommt, ist derzeit aufgrund der politischen Lage nicht abzusehen.

E – Ein neuer Steuerföderalismus

E.1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

1.1. Steuersystem und Finanzausgleich – ausschließliche Zuständigkeiten des Staates

Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates werden im Art 117 Abs 2 der Verfassung taxativ aufgezählt und umfassen 17 Bereiche: dazu gehören die klassischen Aufgaben des Staates in der Außenpolitik, in der Verteidigung, der Währung und der Gerichtsbarkeit. Der Staat bleibt aber auch zuständig für andere Bereiche, wie die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die Sozialvorsorge, den Schutz der Umwelt, der Kulturgüter und einige andere Bereiche mehr.

Für das Thema Steuerföderalismus sind folgende Zuständigkeiten von Bedeutung, die ausschließlich dem Staat vorbehalten sind:

- Steuersystem und Rechnungswesen des Staates, Finanzausgleich (Buchstabe e, Abs 2 Art 117 Verf)
- Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen (Buchstabe n, Abs 2 Art 117 Ver)

1.2. Die Harmonisierung und Koordinierung der Steuern – eine konkurrierende Zuständigkeit der Regionen

In den Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung steht den Regionen die Gesetzgebungsgewalt zu, während der Staat die wesentlichen Grundsätze hierfür festlegt (Abs 3 des Art 117 der italienischen Verfassung). Damit eröffnen sich den Regionen neue Bereiche: so beispielsweise internationale Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union, Außenhandel, Arbeitsschutz und -sicherheit, Unterricht, Berufe, wissenschaftliche und technische Forschung, Gesundheitsschutz, Produktion, Transport und gesamtstaatliche Verteilung von Energie, Ergänzungs- und Zusatzvorsorge und andere.

Für das Thema des Steuerföderalismus ist folgende Zuständigkeit von Bedeutung, die in die konkurrierende Zuständigkeit der Regionen und des Staates fällt:

Artikel 117/3 Verf: „Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems.“

Wir sehen also, wie sich der Staat nicht nur in seinem ausschließlichen Bereich „das Steuersystem und das Rechnungswesen des Staates, sowie den Finanzausgleich“ vorbehalten hat, sondern auch bei den konkurrierenden Zuständigkeiten der Regionen nochmals unterstreicht, dass er die wesentlichen Grundsätze für die Harmonisierung und Koordinierung des Steuersystems, auch der Regionen selbst, festzulegen hat.

1.3. Die neue Finanzautonomie der Regionen und der Lokalkörperschaften

Eine besondere Neuigkeit stellt der Art 119 dar, der den Gemeinden, Provinzen, Großstädten und Regionen eine Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben zusichert:

Art 119 Verf: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen haben Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben.“

Diese Körperschaften besitzen eigene Einnahmequellen. Sie können eigene Steuern und Einnahmen erheben. Sie müssen sich dabei allerdings an die Verfassung und die Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems halten (Art 119 Abs 2 Verf).

Erneut betont der Gesetzgeber, dass die Prinzipien und die Koordinierung der Staat vorzunehmen hat.

Zusätzlich zu den eigenen Einnahmen, sind diese Körperschaften „an den Einnahmen aus den Staatssteuern beteiligt, die sich auf ihr Gebiet beziehen“ (Art 119 Abs 2 Verf).

Das Staatsgesetz muss für Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner einen Ausgleichsfonds ohne Zweckbindung einführen (Art 119 Abs 3 der Verfassung).

Alle diese in der Verfassung vorgesehenen Einnahmen, also die eigenen Einnahmen, jene aus den Staatssteuern und jene aus dem Ausgleichsfonds, für die Gebiete mit geringerer Steuerkraft sollen den Regionen und Lokalkörperschaften die Möglichkeit bieten, „die ihnen zugewiesenen öffentlichen Befugnisse zur Gänze zu finanzieren“ (Art 119 Abs 4 der italienischen Verfassung).

Der Staat bestimmt zusätzliche Mittel und trifft besondere Maßnahmen für bestimmte Territorialkörperschaften (Gemeinden, Provinzen, Großstädte, Regionen), um die wirtschaftliche Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Solidarität zu fördern, sowie wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten zu beseitigen (Art 119 Abs 5 Verf). Diese zusätzlichen Mittel des Staates zu Gunsten bestimmter Körperschaften sollen „die effektive Ausübung der Personenrechte fördern oder andere Zwecke erfüllen, die nicht jenen der ordentlichen Ausübung ihrer Befugnisse entsprechen“ (Art 119 Abs 5 der Verfassung). Neben dem Prinzip, dass die Grundsatzgesetzgebung und die Koordinierung dem Staat vorbehalten wird, leuchtet aus den Absätzen ein zweites wesentliches Prinzip hervor. In der Sorge um die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung des Staates soll der vorgesehene Steuerföderalismus durch einen Ausgleich zu Gunsten der ärmeren Regionen und Lokalkörperschaften begrenzt werden. Zu diesem Zweck werden drei Ausgleichsfonds vorgesehen, sowie eine Sonderfinanzierung des Staates für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Schließlich wird Gemeinden, Provinzen, Großstädten und Regionen auch das Recht zuerkannt, ein eigenes Vermögen zu halten. Auch hierfür behält sich das Staatsgesetz die Grundsatzgesetzgebung vor. Um der zunehmenden Verschuldung Einhalt zu gebieten wird definiert, dass sich all diese Körperschaften „nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben“ verschulden dürfen. Der Staat schützt sich auch gegen eventuelle zukünftige Forderungen und schließt „jedwede Garantie seitens des Staates für von ihnen aufgenommene Schulden“ aus (Art 119 Abs 6 der Verfassung).

E.II. Die Grundsätze für den neuen Steuerföderalismus

II.1. Dem Staat obliegt die Koordinierung und die Festlegung der Grundsätze

Um die neue Verfassung von 2001 mit Leben zu erfüllen und den Regionen und den Territorialkörperschaften tatsächlich die Ausübung jener neuen Zuständigkeiten zu ermöglichen, die ihnen übertragen worden sind, fehlt derzeit noch eine wesentliche Voraussetzung: Es fehlt die finanzielle Grundlage für die Ausübung jener Zuständigkeiten. Der neue Art 119 hat für Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen eine Finanzautonomie für Einnahmen und Ausgaben eingeführt und die Grundsätze dafür festgelegt. Allerdings fehlt zur Durchführung das Staatsgesetz, das die Prinzipien für die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems festlegt (Art 119 Abs 2 Verf), den Ausgleichsfonds für die Gebiete mit geringerer Steuerkraft schafft (Art 119 Abs 3 Verf), die zusätzlichen Mittel und Maßnahmen zu Gunsten bestimmter Territorialkörperschaften festlegt, um die wirtschaftlich soziale Entwicklung zu fördern (Art 119 Abs 5 Verf), sowie die Grundsätze für das Vermögen der Territorialkörperschaften festsetzt.

Wie bereits in der konkreten Ausgestaltung der Sachkompetenzen, die im Art 117 definiert werden, unterliegt auch die Finanzautonomie der Territorialkörperschaften dem Vorbehalt eines entsprechenden Staatsgesetzes. Dabei erkennt man dem Staat die zentrale Koordinierungskompetenz zu und kann damit mit einer Hand teilweise das zurücknehmen, was man mit der anderen Hand an neuem Föderalismus gegeben hat.

Am deutlichsten erkennt man dieses Recht auf Mitgestaltung von Seiten des Staates in den Zuständigkeiten, die im Art 117 Abs 3 in konkurrierender Form der Gesetzgebungsgewalt der Regionen zugeteilt wurden. Dem staatlichen Gesetzgeber wird nämlich die Befugnis vorbehalten, durch Rahmengesetze die grundlegenden Richtlinien („*principi fondamentali*“) für die regionalen Gesetzgeber zu fixieren. Das gleiche Prinzip finden wir im Art 119 für die Finanzautonomie wieder.

Die zentrale Zuständigkeit und der Gesetzesvorbehalt für den Staat schmälern dadurch natürlich den Schritt zu einem echten Föderalismus, der aber trotzdem – sowohl in den Zuständigkeiten als auch in seiner finanziellen Ausgestaltung – einen wesentlichen Fortschritt erzielt.

Ein echter Steuerföderalismus sollte eigentlich vom gegenteiligen Prinzip ausgehen: die Territorialkörperschaften definieren autonom ihre Steuereinnahmen und sorgen dafür, dass die gemeinsamen Ausgaben, die auf höherer Ebene ausgeübt werden, bis hinauf zum Staat, durch entsprechende gemeinsame Regeln und Finanzierungen, einschließlich der Abtretung von Quoten, garantiert sind. Aus den bereits genannten geschichtlichen Gründen, die bis in die Gründung der Republik am Ende des 19. Jahrhunderts zurückreichen, ist dieser Prozess in Italien anders verlaufen. Aber immerhin ist es der Staat selbst, der die ganze Zentralkraft in seinen Händen hält, der Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle im föderativen Sinne abtritt. Bei diesem Prozess hat der Staat in seiner Gesamtverantwortung auch die ungleiche wirtschaftliche Kraft und die soziale Lage der Regionen Italiens vor Augen, die ein krasses Nord-Süd-Gefälle aufweisen. Zu Recht verweist Gioachino Fraenkel in seiner „Kritischen Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus“⁵⁹ auf diesen Aspekt und auf das daraus resultierende unterschiedliche Steueraufkommen nach Regionen (und autonomen Provinzen). Die Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs findet sich ganz deutlich in den Bestimmungen der Verfassung selbst und beseelt den staatlichen Gesetzgeber auch bei der Vorlage der neuen Bestimmungen.

II.2. Der Entwurf von Piero Giarda

Am 22. Dezember 2006 hat eine vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen eingesetzte Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. Piero Giarda einen ersten Entwurf und einen erläuternden Bericht zum Steuerföderalismus der Regierung vorgelegt⁶⁰. Die Arbeitsgruppe unterstreicht, dass die in der Verfassung vorge-

59 Fraenkel, Gioachino. Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus, FÖDOK 17, Innsbruck 2004.

60 Ministero dell'Economia e delle Finanze. Gabinetto del Ministro. Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale (coordinato dal Prof. D. Piero Giarda), 22 dicembre 2006.

sehene Autonomie der Territorialkörperschaften einen Wert darstellt, dass aber der territoriale Ausgleich, die bürgerlichen Rechte und die finanzielle Kraft dabei berücksichtigt werden müssen.

II.3. Die Prinzipien der Arbeitsgruppe für den Steuerföderalismus

Die Arbeitsgruppe um Prof. Giarda versucht die verschiedenen Funktionen der Territorialkörperschaften nach drei Prinzipien zu gliedern und zusammenzufassen. Entsprechend sollte die Finanzierung dieser drei Aufgabenbereiche erfolgen. Die drei Bereiche betreffen:

- a) die grundsätzlichen Rechte der Bürger, die unabhängig vom Territorium der Ansässigkeit gewährleistet werden müssen;
- b) die lokalen Funktionen, die die Bürger anderer Territorien direkt beeinflussen;
- c) die rein lokalen Funktionen.

ad a) Der Kernpunkt der Überlegungen dreht sich um den ersten Punkt, nämlich die **grundlegenden Rechte der Bürger** („i diritti fondamentali dei cittadini“), die im Staatsgebiet unabhängig vom Territorium, zu gewährleisten sind.

Verfassungsrechtlich leitet die Arbeitsgruppe diese zentrale Aufgabe von den ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates ab, die im Abs 2 des Art 117 der Verfassung aufgezählt sind, und im Besonderen aus dem Buchstaben m.

Das bedeutet, dass jeder Regierungsebene (der gesamtstaatlichen, regionalen und lokalen) entsprechende Finanzmittel in der notwendigen Höhe zugeteilt werden müssen, um die Grundausrüstung („livelli essenziali“) in einheitlicher Form auf dem gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten. Als Beispiel für die Notwendigkeit dieser einheitlichen Regelung wird der Schutz der Gesundheit angeführt.

ad b) Was jene Funktionen betrifft, die auch **andere Regionen beeinflussen**, sei es nicht notwendig einheitliche Bedingungen im Angebot zu schaffen; wohl sei es aber notwendig, den Lokalautonomien entsprechende Ressourcen für die Abwicklung dieser Aufgaben zuzuerkennen. Das

bedeutet mit einfachen Worten: Ja zu den Unterschieden in den verschiedenen Regionen unter unterschiedlichen Regelungen. Aber die Territorialkörperschaften müssen in die Lage versetzt werden, ihre Angebote entsprechend zu gestalten. Folgerichtig müssen die schwachen Regionen entsprechend stärker ausgestattet werden.

- ad c) Was die **rein lokalen Aufgaben** betrifft, unterstreicht das Arbeitspapier, dass es dafür nicht nur nicht notwendig, sondern sogar schädlich wäre, eine Gleichförmigkeit zu suchen. Bei diesen lokalen Funktionen gehe es ja im Wesentlichen darum, den unterschiedlichen Interessen auf lokaler Ebene Rechnung zu tragen und eine entsprechende effiziente Antwort zu geben.

Interessant ist im Arbeitspapier ein Hinweis auf die Quantifizierung eines lokalen Steueranteiles, der sich innerhalb von „theoretischen und empirischen Grenzen“ bewegen müsse. Im Arbeitspapier selbst wird keine Quantifizierung vorgenommen. Allerdings ist eine Fußnote sehr aufschlussreich, in der es folgendermaßen heißt: „ – in den wichtigsten föderalen Staaten überschreiten, die der lokalen Ebene zugeteilten Spesen selten den Prozentsatz von 30% der Gesamtspesen. Ausnahmen bilden Deutschland, wo allerdings die Länder keine Steuerautonomie haben, Belgien, Spanien, Konföderationen wie die Schweiz und in Europa die Nordstaaten.“⁶¹

Sicher handelt es sich bei dieser Definierung nur um eine Fußnote und nur um ein Arbeitspapier des Ministeriums. Allerdings zeigt es deutlich die Grenzen auf, innerhalb derer sich eine mögliche zukünftige Finanzierung bewegen könnte.

II.4. Die Finanzierung der Regionen nach drei Bereichen

Entsprechend den drei Gruppen von Zuständigkeiten der Territorialkörperschaften schlägt die Arbeitsgruppe deren Finanzierung vor:

Für die bürgerlichen und sozialen Grundrechte

Für die Deckung der Aufgaben für bürgerliche und soziale Grundrechte (Buchstabe m des Art 117 Verf) müssen – gemäß Arbeitspapier – den einzelnen

61 Seite 2 des Arbeitspapiers, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ebenda.

Regionen Finanzmittel zugesichert werden, die imstande sind, „den Bedarf aller Ausgaben vollständig zu decken“. Die quantitative Festlegung des Bedarfes soll sich auf Schätzungen von Bedarf und Kosten gründen, denen *benchmarks* zu Grunde gelegt werden, mit dem Ziel, die beste Praxis („best practices“) zu erreichen. Das Arbeitspapier verweist darauf, dass die Verfassung von einem Level von Leistungen spreche und nicht von einem Level von Ausgaben. Das bedeutet, dass die Regionen auch weniger ausgeben können, oder in anderer Form, als vom *benchmark* vorgesehen, und die Ersparnisse für andere Zwecke im Haushalt vorbehalten können. Allerdings müsse der Staat darüber wachen, dass auf gesamter Staatsebene das „effektive Angebot an Dienstleistungen“ gedeckt sei, wie es der Art 117 Buchstabe m vorsehe.

Immer zur Deckung der Grundbedürfnisse sollten zum Vorteil der ärmeren Regionen auch jene zusätzlichen Mittel vorgesehen werden, wie sie im Art 119 Abs 5 der Verfassung vorgesehen seien, um den sozialen Ausgleich zu fördern.

Für die weiteren wichtigen Zuständigkeiten

Für die Aufgaben, die nicht in den Buchstaben m hineinfallen, aber doch so wichtig sind, dass sie eine Garantie auf dem finanziellen Sektor erfordern, müsse das Finanzierungssystem zwar nicht so zwingend vorgeschrieben werden, aber immerhin auf „repräsentative Parameter der Bedürfnisse“ aufbauen. Genauso wie für die Grundrechte, dürfe es auch hierfür keine zwingenden Auflagen für die Ausgaben der Autonomien geben. Diese sollten in ihrer Ausgabenpolitik frei sein. Aber quantitative und objektive Maßstäbe sollen „eine ausgewogene und effiziente Verteilung der Ressourcen“ gewährleisten.

Für die restlichen regionalen Funktionen

Für die restlichen regionalen Aufgaben, also diejenigen, die nicht unter den besonderen Schutz der Grundrechte gemäß Buchstabe m fallen oder von so großer Wichtigkeit sind, dass sie eines eigenen Schutzes bedürfen, dürfe das Prinzip der Gleichschaltung nicht mehr gelten. Hierfür werden folgende Finanzierungssysteme vorgesehen:

- Beteiligung an den Staatssteuern;
- eigene regionale Steuern;
- Quoten von einem Ausgleichsfonds.

II.5. Der Ausgleichsfonds

Die Verfassung sieht im Art 119 Abs 3 einen Ausgleichsfonds vor:

Art 119/3 Verf: „Das Staatsgesetz führt für Gebiete mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner einen Ausgleichsfonds ohne Zweckbindung ein.“

Dieser Ausgleichsfonds solle die unterschiedliche Finanzkraft der Regionen reduzieren, die sich durch die Beteiligung an den Staatssteuern und die eigenen Steuern ergibt. Es müsse dabei allerdings nicht zu einer totalen Gleichstellung der Finanzierung kommen, wohl aber zu einer Reduzierung der Unterschiede. Der Ausgleichsfonds müsse auch nicht unbedingt zwischen den Regionen des Nordens angewandt werden, deren Steueraufkommen sich nicht wesentlich voneinander unterscheidet, sondern müsste vor allem einen Ausgleich gegenüber dem Norden zu Gunsten des Südens ermöglichen.

E.III. Der Gesetzentwurf zum Steuerföderalismus

III.1. Inhalt und Aufbau

Der Gesetzentwurf zum Steuerföderalismus wurde in den ersten Monaten des Jahres 2007 auf der Ebene der Mehrheitsparteien diskutiert und der Konferenz „Staat – Regionen“ zur Überprüfung vorgelegt.⁶² Der Iter ist nicht abgeschlossen. Die reicheren Regionen des Nordens verteidigen natürlich ihre Steuereinnahmen, genauso wie die südlichen Regionen auf einen Ausgleich bestehen. Besonders heftig verteidigen die Regionen mit Sonderstatut ihren Status und die besonders günstige Form der Finanzierung ihrer Autonomie.

Der Gesetzentwurf ist kurz und knapp gehalten, weil die Regierung damit ermächtigt wird, innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten ein oder mehrere so genannte Legislativdekrete (Verordnungen mit Gesetzeskraft) zu

⁶² Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale 2007, Commissione Affari Finanziari, Conferenza Stato Regione, Stand 23.05.2007, sowie Anlage zum Schreiben des Landesrates Werner Frick an die Südtiroler Parlamentarier vom 04.04.2007, beigelegter Entwurf vom 06.04.2007. Der Text obliegt laufenden "Änderungen bis der parlamentarische Iter abgeschlossen ist. Die Grundsätze aber stehen fest.

erlassen, um die Finanzierung der Regionen, Provinzen, Gemeinden und Großstädte mit besonderem Status zu ordnen.

Neu eingeführt wurde auf Druck der Regionen eine so genannte „Regiekabine“ (cabina di regia). Daran sollten die Vertreter der Regierung und der Konferenz der Regionen und Lokalautonomien teilnehmen, um die Inhalte der Verordnungen mit Gesetzeskraft zu konzertieren. Ebenso soll in der „Regiekabine“ der Austausch der Informationen über die Finanzierung und die Steuern erfolgen. Diese „Regiekabine“ soll auch die Neuregelung der Finanzierung der Regionen, Provinzen, Gemeinden und Großstädte unterstützen (Art 1 Abs 3 Verf).

III.2. Die Koordinierung zwischen Staat und Regionen

Die Koordinierung der Staatsfinanzen und der Finanzen der Regionen und Lokalkörperschaften erfolgt folgendermaßen:

- Die Regionen und Lokalkörperschaften wenden in ihrer Haushaltspolitik den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU an.
- Die dynamische Koordinierung erfolgt jährlich mit einem Staatsgesetz. Dieses muss vorher in der so genannten „Regiekabine“ und mit der Staat-Regionenkonferenz abgestimmt werden.
- Das Programmierungsdokument (DPEF) des Staates, das gleichzeitig vorgelegt wird, programmiert den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben für jede territoriale Ebene.
- Der Gesetzentwurf wird als Beilage zum Staatshaushalt behandelt und muss bis zum 15. Oktober genehmigt werden, bevor die Haushalts- und Bilanzgesetze des Staates dem Parlament vorgelegt werden.
- Im Begleitbericht zum Gesetzentwurf muss die Steuerkraft pro Einwohner vor und nach dem Ausgleich aufgezeigt werden, aufgrund derer eine Rangordnung erstellt und jährlich erneuert wird.
- Auch die Registrierung der Einnahmen und Ausgaben der Regionen und Lokalkörperschaften sowie deren Betriebe müssen den Kriterien des Wachstums- und Stabilitätspaktes entsprechen.
- Nach Abschluss der Reform zur Schaffung eines einheitlichen Schatzdienstes sollen die regionalen Steuern direkt den Regionen zufließen.

- Die Regionen und Lokalkörperschaften regeln ihre Kassaflüsse und die ihrer Betriebe im Einklang mit den am Anfang des Jahres programmierten Beträgen und legen über die monatlichen Kassaflüsse Rechenschaft ab, in Koordinierung mit dem Bedarf des Staates.
- In den Übersichten des Haushaltes und der Rechnungslegung muss auch der Beitrag jeder Körperschaft zur Erfüllung des Wachstums- und Stabilitätspaktes aufgezeigt werden.
- Die Ziele der Rechnungslegung zur Mitwirkung am Stabilitätspakt müssen von jeder Region und von jeder Lokalkörperschaft eingehalten werden, sowohl was die Kassagebarung als auch was die Kompetenzgebarung betrifft. Ursprünglich war diese Formulierung lockerer und sah Grenzen für die Verschuldung vor, die „nur gelegentlich“ negative Werte aufweisen durften.
- Die Lokalkörperschaften dürfen nur Investitionen, die nicht finanzieller Art sind, mit Verschuldung finanzieren. Der Staat legt hierfür jährlich Höchstplafonds fest.
- Es werden eigene Mechanismen vorgesehen, um die Körperschaften zu prämiieren, welche die programmierten Zielsetzungen verwirklichen, sowie Sanktionen für jene, die davon abrücken.

III.3. Die Grundprinzipien für die Koordinierung des Steuersystems

Für die Koordinierung des Steuersystems werden folgende „Grundsätze und Direktiven“ („*principi e criteri direttivi*“) zwingend vorgeschrieben:

- a) Die einzelnen Steuern und das Steuersystem müssen den Kriterien der „Rationalität und Kohärenz“, sowie den EU-Auflagen und den internationalen Abkommen entsprechen. Es darf keine doppelte Besteuerung geben.
- b) Die Steuergrundlagen und Steuersätze dürfen jeweils nur für die eigene Regierungsebene festgelegt werden, mit anderen Worten, weder der Staat noch umgekehrt die Region dürfen Steuergrundlagen und Steuersätze der anderen Regierungsebene ändern. Dasselbe gilt für Steuerabzüge.
- c) Respektierung des Statutes der Steuerzahler.

Eigene regionale und lokale Steuern

Die wesentliche Neuerung besteht in der Bestimmung, dass Regionen mit regionalem Gesetz eigene Steuern festlegen können, und zwar in allen Bereichen, die nicht der Steuergesetzgebung des Staates unterliegen. Die Gesetzgebung bezieht sich auf zwei Bereiche:

1. Die Einführung von eigenen Regionalsteuern und Lokalsteuern;
2. Die Bestimmung der Bereiche, innerhalb derer Gemeinden, Provinzen und Großstädte (im Rahmen ihrer Autonomie) eigene lokale Steuern einführen und Steuersätze abändern bzw Begünstigungen festlegen können.

Auflagen für die Grundleistungen

Für die Gewährleistung der wesentlichen Leistungen für die bürgerlichen und sozialen Grundrechte sowie für die Wahlen, die Organe und die Grundaufgaben der Lokalkörperschaften (gemäß Buchstaben m und n des 2. Absatzes des Art 117 der Verfassung) werden den Regionen folgende Auflagen vorgeschrieben:

1. Die Regionen dürfen nicht die Steuergrundlagen ändern;
2. Sie können aber die Steuersätze, die Abzüge vom besteuerbaren Einkommen und die Steuerabzüge sowie besondere Begünstigungen im Rahmen der Grenzen festlegen, die das Staatsgesetz vorsieht.

Diese Beschränkungen gelten nur für die Finanzierung der wesentlichen Leistungen für die bürgerlichen und sozialen Grundrechte sowie die Organe, die Wahlen und Grundaufgaben.

Mehr Flexibilität bei anderen Steuern

Für die anderen Steuern hingegen, die sich von Staatsgesetzen ableiten, können die Regionen die Berechnung der Steuergrundlage im Rahmen der vom Staatsgesetz festgelegten Grenzen und die Steuersätze ändern. Im Einvernehmen mit den Regionen legt der Staat für die einzelnen Regionen einheitliche Levels von Steueraufkommen fest, die sich aufgrund der Mittelwerte der von den Regionalgesetzen angewandten Parameter ergeben.

Eigene Abgaben für Gemeinden, Städte und Provinzen

Eigene Abgaben sind auch für die Lokalkörperschaften vorgesehen:

Die Gemeinden, Provinzen und Großstädte können ebenfalls eigene Abgaben festlegen, im Rahmen der vom Regional- oder Staatsgesetz vorgesehenen Bereiche.

III.4. Finanzierung der regionalen Kompetenzen und Tätigkeiten

Entsprechend den Leitlinien im Arbeitspapier Giarda gliedert der Gesetzentwurf (im Artikel 5) die Tätigkeiten der Regionen in drei Bereiche:

a) **Wesentliche Grundleistungen:** Die Ausgaben hierfür sollen unter Beachtung der vom Staat festgelegten Standardkosten folgendermaßen finanziert werden:

- durch die regionale Gewerbesteuer IRAP;
- durch einen regionalen Zuschlag auf die staatliche Einkommensteuer IRPEF (beide mit einheitlichen Steuersätzen und Steuergrundlagen);
- mit spezifischen (zweckbestimmten) Quoten aus dem Ausgleichsfonds;

Unter die wesentlichen Leistungen (gemäß Buchstabe m Art 117 der Verfassung) fallen auf jeden Fall jene fürs Gesundheitswesen und für die Fürsorge.

Der öffentliche Nahverkehr (trasporto pubblico locale) fällt nicht direkt unter die wesentlichen Grundleistungen. Es wird aber ausdrücklich festgelegt, dass bei der Festlegung der Finanzierung berücksichtigt werden muss, auf dem gesamten Staatsgebiet ein angemessenes Niveau an Dienstleistungen im Lokaltransport aufgrund entsprechender Standardkosten zu gewährleisten.

b) **Wirtschaftlich soziale Sonderförderungen** der Europäischen Union, die Kofinanzierungen und die Sonderfinanzierungen des Staates für folgende Zielsetzungen:

- wirtschaftliche Förderung,
- sozialer Zusammenhalt,
- soziale Solidarität,
- Beseitigung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten,
- effektive Ausübung der Personenrechte,
- andere Zwecke, die über die ordentlichen Aufgaben dieser territorialen Körperschaften hinausgehen.

Für die Finanzierung dieser Ausgaben trägt der Staat mit eigenen Mitteln und Kofinanzierungen gemäß den EU-Bestimmungen bei, sowie für den territorialen Ausgleich (im Sinne des Art 119 Abs 5 der Verfassung) mit spezifischen (zweckbestimmten) Quoten aus dem Ausgleichsfonds.

- c) **Ausschließliche und konkurrierende Zuständigkeiten der Regionen** die nicht auf die unter a) und b) genannten Zielsetzungen des Art 117 Abs 2 Buchstabe m und auf den 5. Absatz des Art 119 der Verfassung zurückzuführen sind. Diese Ausgaben sollen mit eigenen Steuern und mit Steuerzuschlägen auf die Staatssteuer, sowie – wenn notwendig – spezifischen zweckorientierten Anteilen aus dem Ausgleichsfonds finanziert werden.

III.5. Die Steuern der Normalregionen und die Beteiligung an den Staatssteuern

Die Regionen mit ordentlichem Statut werden über eigene Steuern verfügen, um die Aufgaben zu erfüllen, die ihnen von der Verfassung entweder in ausschließlicher oder in konkurrierender Form vorbehalten sind. Diese Steuern sollen als „eigene Steuern der Regionen“ bezeichnet werden und umfassen sowohl die Steuern, die die Regionen selbst mit Regionalgesetz festlegen, als auch jene, die ihnen aufgrund der Staatsgesetzgebung zugewiesen werden.

Die „eigenen Steuern der Regionen“:

- a) Regionale Steuern und Anteile an den Staatssteuern, die schon die derzeitige Rechtsordnung den Regionen vorbehält:
- die regionale Gewerbesteuer (IRAP);
 - der regionale Zuschlag auf die Verbrauchssteuer für Methangas und die relative Ersatzsteuer;
 - der regionale Zuschlag auf die staatlichen Abgaben für die Benützung öffentlicher Gewässer;
 - die Regionalsteuer auf den Benzin für den Transport;
 - die Abgaben für die Ausübung der Berufe;
 - die Regionalsteuern auf die staatlichen Konzessionen für die Demanialgüter des Meeres;
 - die regionale Automobilsteuer;

- die Beteiligung an der Produktionssteuer für den Benzin;
 - die Beteiligung an der Produktionssteuer für Dieselkraftstoff;
 - die Steuer für das Recht auf Studium;
 - die Sondersteuer für die Zuteilung der Abfallbeseitigung;
 - die Fluglärmsteuer;
 - regionale Konzessionssteuern.
- b) Eine neue erhöhte Beteiligung an der Einkommenssteuer: Diese ergibt sich aus einer Neuverteilung der Einkommenssteuer für Staat, Regionen und Gemeinden. Der derzeitige Zuschlag (von 0.9 – 1.4%) auf die Einkommenssteuer (IRPEF) soll entsprechend erhöht werden.
- c) Neue Steuern, die den Regionen zugestanden werden.
- d) Neue Regionalsteuern, die die Region aufgrund ihrer Zuständigkeiten einführt, auf Gebieten, die nicht bereits vom Staat steuerlich belastet sind.

Weiters soll Regionen mit ordentlichem Statut eine Beteiligung an der staatlichen Mehrwertsteuer (IVA) zugeteilt werden, um den staatlichen Ausgleichsfonds zu speisen.

III.6. ^{Die} Steuersätze der Regionalsteuern und ^{die} Ausübung der Autonomie

Die Steuersätze und Steuerzuschläge zur Finanzierung der Grundleistungen (Buchstabe m Art 117 der Verfassung) werden in ihrem Mindestausmaß so festgelegt, dass die volle Finanzierbarkeit der entsprechenden Leistungen in einer Region gewährleistet ist. Wenn in einer Region das Steueraufkommen hierfür nicht ausreicht, werden ihr Anteile aus dem Ausgleichsfonds zugewiesen.

Die derzeitigen direkten Staatszuweisungen an die Gemeinden für die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben werden abgeschafft. Die dadurch entgangenen Beträge werden durch das Steueraufkommen ersetzt, das durch den Zuschlag zur Einkommenssteuer auf der Grundlage eines durchschnittlichen Steuersatzes entsteht, sowie (soweit notwendig) aus Quoten aus dem Ausgleichsfonds. Der neue Anteil an der Einkommenssteuer muss der Gesamtheit der Regionen den Betrag gewährleisten, der den abgeschafften Zuweisungen entspricht.

III.7. Der Ausgleichsfonds zu Gunsten der ärmeren Regionen

Im Staatshaushalt wird ein eigener „Ausgleichsfonds zu Gunsten der Regionen mit weniger Steueraufkommen pro Einwohner“ eingerichtet, der mit den regionalen Beteiligungen an der staatlichen Mehrwertsteuer (IVA) und an der staatlichen Einkommenssteuer gespeist wird. Die Absicht des Gesetzgebers ist in drei Grundbereichen die gleichen Standards auf dem gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten, und zwar:

- im Bereich des Gesundheitswesens,
- der Fürsorge (assistenza) und
- im Lokaltransport (dieser Punkt wurde dazugefügt).

Dabei sollen nicht, wie teilweise bisher, die Spesen der Regionen in diesen Gebieten einfach übernommen werden, sondern Standardkosten festgelegt werden. Die Finanzierungen sollen gemäß diesen Standards den Regionen zur Verfügung gestellt werden. Die Höhe der Zahlungen aus dem Ausgleichsfonds soll die Differenz abdecken, zwischen dem was die Regionen aus eigener Kraft finanzieren können und dem Standard, der festgelegt wird. Eine Region, die mehr ausgibt als in den Standardkosten festgelegt ist, wird sich deshalb nicht erwarten können, zusätzliche Finanzierungen zu erhalten, genauso wie umgekehrt eine Region, die auf diese Standardkosten einzusparen weiß, dieselben Mittel auch anderweitig gebrauchen kann.

III.8. Die Finanzen der Lokalkörperschaften

Analog zur Finanzierung der Regionen soll auch die Finanzierung der Gemeinden und Provinzen föderaler gestaltet werden, um deren Autonomie zu stärken und eine Eigenverantwortung in der Verwaltung der Mittel zu erzielen. So sollen auch sie durch eigene Steuern, die vom Staat einerseits und von der Region andererseits festgelegt werden, eigene sichere Einnahmen erzielen.

Für die Gemeinden und Provinzen soll – ebenfalls analog zum staatlichen System – je ein Ausgleichsfonds geschaffen werden, um zur Finanzierung zugewiesener Verwaltungsaufgaben beizutragen.

III.9. Die Finanzierung der Sonderautonomien

Ursprünglich hatte der Art 19 des Gesetzentwurfes der Regierung erhebliche Beschneidungen der Regionen mit Sonderstatut vorgesehen. Schon das Arbeitspapier Giarda hatte eine Überprüfung der Finanzierung der Sonderautonomien unter folgenden Aspekten verlangt:

- rigorose Überprüfung der Motivationen der Finanzflüsse an die Sonderautonomien;
- Beteiligung der Sonderautonomien an den Ausgleichsfonds für ärmere Regionen, Provinzen und Gemeinden sowie
- langfristig die Notwendigkeit, die Finanzierungskriterien den anderen Regionen anzugleichen, vorbehaltlich höherer Finanzmittel angesichts der höheren Zuständigkeiten.

Die Reduzierung der Einnahmen der Sonderautonomien sollte folgendermaßen erfolgen:

- a) Die Regionen mit Sonderstatut sollen an der Finanzierung der Zinslast für die hohe Staatsverschuldung Italiens (1.617 Milliarden im Jahr 2007) beteiligt werden. Die Zinslast betrug 2006 etwa 66 Milliarden Euro. Der Anteil zur Mitfinanzierung sollte nach dem Verhältnis zwischen den Steuerbeteiligungen und dem gesamten Steueraufkommen des Staates festgelegt werden. Zu diesem Zweck sollten die Beteiligungssätze an den staatlichen Steuern für die autonomen Regionen reduziert werden.
- b) Die Sonderregionen mit einem Pro-Kopf-Einkommen, das über dem gesamtstaatlichen Durchschnitt liegt, sollen von den Finanzierungen der Staatsgesetze für einzelne Sektoren ausgeschlossen werden.

In einer ersten Schätzung hat beispielsweise das Land Südtirol errechnet, dass eine Mindereinnahme von 680 Millionen Euro zu erwarten wäre, was bei einem Landeshaushalt von etwa 5000 Mio Euro etwa 14% ausmachen würde.

Nach heftigen Protesten seitens der Regionen mit Sonderstatut und der Autonomen Provinzen wurde einvernehmlich eine Sonderregelung getroffen, die im Wesentlichen auf drei Neuerungen aufbaut:

- 1) Die Beteiligung der Sonderautonomien an den Zielsetzungen des territorialen Ausgleichs und der Solidarität bleibt festgeschrieben. Die Kriterien sollen allerdings in Durchführungsbestimmungen zu den entsprechenden Autonomiestatuten festgelegt werden. Das bedeutet praktisch, dass diese Kriterien und Anwendungsformen in den paritätischen Kommissionen einvernehmlich ausgearbeitet werden und dann vom Ministerrat – ohne Einbezug des Parlamentes – verabschiedet werden können.
- 2) Die Durchführungsbestimmungen für die Sonderautonomien müssen folgenden Aspekten Rechnung tragen:
 - dem Ausmaß der Finanzen dieser Sonderregionen und Provinzen im Verhältnis zu den Gesamtfinanzen;
 - den Zuständigkeiten, die sie effektiv ausüben, und den entsprechenden Lasten, auch unter Berücksichtigung eventueller struktureller Nachteile und der Pro-Kopf-Einkommen, im Vergleich zu den entsprechenden Ausgaben des Staates für die Gesamtheit der Regionen;
 - für jene Regionen und Autonome Provinzen, die Zuständigkeiten im Bereich der Lokalfinanzen haben, sind auch die Ausgaben der Lokalkörperschaften zu berücksichtigen;
 - für die Regionen mit Sonderstatut, deren Pro-Kopf-Einkommen unter dem gesamtstaatlichen Durchschnitt liegt, bestimmen die Durchführungsbestimmungen auch, wie die verfassungsrechtlichen Ziele des Ausgleiches und der Solidarität zu deren Gunsten zu erreichen sind.
- 3) Für die Erreichung der genannten Zielsetzungen werden die Regionen und autonomen Provinzen auch Lasten übernehmen, die durch die Übertragung oder Delegierung von staatlichen Funktionen entstehen. Die autonomen Regionen und Länder wollen also Kompetenzen und Funktionen übernehmen, um den Staat finanziell zu entlasten und somit möglichst wenige Einschränkungen in den Geldzuweisungen erfahren, die allerdings durch diese Sonderregelung nicht ausgeschlossen sind.

Offen bleibt auch die Problematik bezüglich des staatlichen Ausgleichsfonds. Zumindest nach Auslegung des Landes herrsche Klarheit vor, dass

sich die Regionen und Provinzen mit Sonderstatut technisch nicht am Ausgleichsfonds beteiligen.⁶³

Der Gesetzentwurf muss allerdings den parlamentarischen Iter erst beginnen. Der Neid gegen die Sonderregionen ist groß.

E.IV. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Das neue italienische Modell scheint sich von seiner Ausrichtung her zwischen zwei gegenteiligen Polen zu positionieren: einerseits einem Wettbewerbsföderalismus, andererseits einem kooperativen Föderalismus. Beide Systeme finden in Europa ihre Anwendung, beide Systeme sind aber gleichzeitig auch heftig diskutiert und stehen in Entwicklung.

In der Schweiz gehört das Steuersystem zu den Grundmauern des föderalistischen Staatsaufbaus⁶⁴. Die Möglichkeit, über Steuersätze bestimmen zu können, ist eine wichtige direkt-demokratische Errungenschaft. Während die FDP-Fraktion das offensive Vertreten von Steuerföderalismus und Steuerwettbewerb zu einem Ziel für die politische Grundausrichtung macht, hat andererseits auch die Diskussion über die Schwächen dieses Modells eingesetzt. Umgekehrt gilt in Deutschland das Modell des kooperativen Föderalismus^{65 66}. Ein großzügiger, vor allem horizontaler Ausgleich soll den Unterschied zwischen Ost und West, zwischen den armen und den reichen Ländern in der Steuerkraft ausgleichen.

Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile. Die Befürworter des Steuerwettbewerbs unterstreichen, wie der Wettbewerb zwischen den Kantonen die Effizienz steigert, die Wünsche der Bevölkerung in den jeweiligen Ländern besser

63 Pressemitteilung des Landes Südtirol vom 18. April 2007, Autonome Provinz Bozen.

64 <http://www.fdp-faellanden.ch/page/content/print.asp>, FDP, Wir Liberalen, „Aktiv für die schweizerischen Stärken eintreten, Steuerföderalismus und Steuerwettbewerb als Legislaturziel“, Bern, 06.03.2007.

65 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 0066 „Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung“ www.bundesrat.de/nr_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-066.

66 La Germania, Francesco Palermo con J. Woelk, Il Mulino, Bologna, 2005, 146 pp., ISBN 88-15-09745-7.

berücksichtigt, eine überzogene Staatstätigkeit unterbindet und die Ausgabenbelastung durch einen Kostenwettbewerb beschränkt. Das führe langfristig auch zu einer allgemeinen Steuersenkung und zu Standortvorteilen für effizient arbeitende Gemeinschaften. Der Steuerwettbewerb übe eine dämpfende Wirkung auf die Staatsquote aus und erhöhe die Effizienz der bereitgestellten öffentlichen Leistungen. Dies löse wissens- und innovationsgenerierende Prozesse aus, die einem zentralistisch gesteuerten Steuersystem fremd sind⁶⁷.

Die Kritiker bemängeln, dass der Wettbewerb dem Verteilungsgesichtspunkt nicht Rechnung trage, die soziale Ausrichtung abhanden komme, finanzstarke Länder immer stärker und finanzschwache immer ärmer würden⁶⁸. Der Steuersenkungswettbewerb könne auch zum Abbau von staatlichen und kommunalen Aufgaben führen. Der Steuerwettbewerb fördere auch den Wechsel des Wohnsitzes, ermögliche damit Steuerumgehung und löse Steuerkarusselle aus.

Im Prinzip stellt sich in Italien zwischen dem reichen Norden und dem armen Süden die gleiche Frage, wie sie sich nach dem Mauerfall in Deutschland zwischen dem Westen und dem Osten gestellt hat. Deutschland hat sich weiter nach dem Modell des „kooperativen Föderalismus“ bewegt. Allerdings stand die Bundesrepublik mit ihrem Modell des Finanzausgleiches einer komplett geänderten Situation gegenüber: Der Finanzausgleich galt vorher allein im Westen zwischen unterschiedlichen aber entwickelten Volkswirtschaften der einzelnen Länder. Die Steuerkraft der neuen Länder beträgt hingegen nur knapp 40% des Bundesdurchschnitts. Der Zahlungstransfer konzentrierte sich deshalb zu 90% auf die Oststaaten. Zusammen mit den vom Bund fließenden Mitteln betrug der gesamte West-Ost-Transfer im Jahre 2005 83 Milliarden Euro. Das sind etwa 4% des Bruttoinlandproduktes Deutschlands. Etwa ein Drittel von diesen Mitteln ist auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich zurückzuführen. Die Hälfte der Ausgaben entfallen auf die Sozialtransfers. Neben dem Steuerausgleich setzte Deutschland aber auch – zumindest in der Übergangsphase – auf die unterschiedlichen Standortvorteile des Ostens und förderte

67 <http://www.sejubra.org.br/new/images/palestraromanseer.doc>, „Steuerföderalismus in Deutschland“, 11. Mai 2007.

68 [http://www.bund-laender.verdi.de/fachgruppen/bundes-u.landesfinanz-u.steuerverwaltung, „Holzweg oder Königsweg? Steuerföderalismus in der Diskussion“](http://www.bund-laender.verdi.de/fachgruppen/bundes-u.landesfinanz-u.steuerverwaltung,„Holzweg oder Königsweg? Steuerföderalismus in der Diskussion“), 9. Mai 2007.

gezielt die Ansiedlung von Unternehmen, auch unter Ausnutzung der unterschiedlichen Arbeits- und Lohnkosten. Diese wurden gewerkschaftlich vereinbart. Das Sonderpaket zugunsten des Ostens (Aufbauhilfe Ost) wird durch zusätzliche Steuereinnahmen (Solidaritätszuschlag) finanziert. Es gibt umfangreiche Anreize für wirtschaftliches Engagement in den neuen Ländern: Steuervorteile und direkte Investitionshilfen⁶⁹. All dies setzte einen Standortwettbewerb in Gang, der in der Tat vom reinen kooperativen Finanzausgleich abrückte⁷⁰.

Inwieweit sich das italienische Modell mehr dem Steuerwettbewerb oder dem kooperativen Steuerausgleichssystem Deutschlands zuordnen lässt, kann erst mit der Durchführung des Gesetzes selbst genauer festgelegt werden. Im Wesentlichen hängt es davon ab, wie hoch die Quote der autonomen Steuern und Abgaben der Regionen und der von ihnen festzulegenden Abgaben der Gemeinden sein werden und wie hoch die Leistungen des Finanzausgleiches für die Wahrung der Grundrechte ausfallen werden. Des Weiteren ist abzuwarten, wie hoch die zusätzlichen Sonderfinanzierungen des Staates für den wirtschaftlich-sozialen Ausgleich zugunsten bestimmter Regionen sein werden. Offen bleibt damit auch, inwieweit der Steuerausgleich zu einem reinen Subventionssystem und zu einer Leistungsdekadenz der Südregionen führt, oder ob der verbleibende Steuerwettbewerb dazu anregt, effizienter und kostengünstiger auch im Süden zu arbeiten. Sicher ist, dass das Steuersystem dazu einen Anreiz bieten kann, die strukturellen Probleme der Wirtschaft allerdings nicht allein damit beseitigt werden können. Zu bedenken ist, dass Deutschland zum Aufbau des Ostens nur die Hälfte der Mittel für den sozialen Ausgleich investiert hat, die andere Hälfte hingegen für die wirtschaftliche Förderung. Italien beschränkt sich hingegen auf einen Transfer für soziale Grundleistungen und den Nahverkehr.

69 Bernd Finke, Informationen über Maßnahmen zur Entwicklung des Ostens, Brief an Oskar Peterlini vom 05.06.2007.

70 Rainer Spaeth auf der 28. Fachtagung des Arbeitskreises Steuern und Wirtschaftsprüfung in der Fachhochschule Erfurt am 23. Mai 2006, Freistaat Thüringen, www.thueringen.de/de/tfm/aktuell/reden/sts/finanzpolitik/.

Biographie

Dr. Oskar Peterlini, Südtiroler Parlamentarier in Rom, Senator der Republik, geboren am 19. September 1950 in Bozen, wohnhaft in Branzoll; humanistische Matura, Wirtschaftsstudium in Modena und Innsbruck; Doktorat der Betriebswirtschaft (Venedig); Portfoliomanagement in New York; Sprachen: Deutsch, Italienisch, Englisch, Japanisch; 1972-79 Sekretär und Vorsitzender der Jungen Generation in der Südtiroler Volkspartei (SVP); 1978 als jüngster Abgeordneter in den Regionalrat und Südtiroler Landtag gewählt und Mitglied bis 1998; 1980-88 SVP Fraktionschef im Regionalrat; 1983-93 Präsident der Landtagskommission für Wirtschaft, Haushalt und Finanzen; 1988 Vizepräsident des Südtiroler Landtages; 1988-98 zuerst Vizepräsident; dann Präsident des Regionalrates. Bei den Parlamentswahlen am 13. Mai 2001 im Senatswahlkreis Bozen – Unterland in den Senat der Republik gewählt (SVP-Ulivo), am 9. April 2006 wiedergewählt (SVP-Unione); Präsident der Autonomiegruppe im Senat, Präsidiumsmitglied im Verfassungsausschuss und im Ausschuss für Arbeit und Sozialvorsorge, Bücher und Veröffentlichungen über die Autonomie, den Föderalismus und die Rentenfrage.

Bücher und Veröffentlichungen

Bücher

- Le nuovi pensioni (Die neuen Renten), Franco Angeli, Mailand 2003
- Zukunft planen, Die neue zusätzliche Altersvorsorge in Südtirol und im Trentino, Athesia, Bozen 2000, deutsch und italienisch
- Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Universitätsverlag Wilhelm Braumüller, Wien 1997; Regionalrat Trentino-Südtirol, Bozen/Trient, deutsch (dt), italienisch (ital) (1996/2000), englisch (1996), ladinisch (2000)
- Der ethnische Proporz in Südtirol, Athesia, Bozen 1980

Schriften, Vorträge, Gastvorlesungen und Studien

Wirtschaft/Vorsorge

- Eine Idee wird Wirklichkeit, Von der Idee zur Gründung des regionalen Rentenprojektes Pensplan in Trentino-Südtirol, Gastvorlesungen an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Mai und Juni 2005
- Pension funds management in Italy, Seminar in Banking A, Financial Markets and Institutions, Gastvorlesungen an der Freien Universität Bozen/Bolzano 2003 und 2005
- The situation of Pension Funds in Italy, Basel EPI-SUMMIT (European Pensions and Investments Summit), Mai 2004
- Zukunft sichern, Centrum PensPlaň, Informationsbroschüre, dt, ital, Bozen 1998
- Zusatzrente: Warum?, dt, ital, Region Trentino-Südtirol, Bozen 1996
- Vorsorge für Alter und Familie, dt, ital, Regionalrat Trentino-Südtirol, Bozen 1996
- Familienpaket, dt, ital, Raiffeisenverband Bozen, 3 Teile, 1992 und 1993
- Überlegungen zum Aufbau einer autonomen Sozialversicherung in der Region Trentino-Südtirol, dt, ital, Regionalrat Trentino-Südtirol, Bozen 1989

Wirtschaft und Wirtschaftspolitik

- Ansatz zu einem neuen Steuerföderalismus in Italien. Beitrag zum Seminar „Finanzföderalismus: Modelle und Herausforderungen – Grundlagen und empirische Beispiele“, Europäische Akademie Bozen – Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Juni 2007
- Die Wachstumsmärkte im Fernen Osten, Tagungsakte Handelskammer von Bozen und Trient und Regionalrat Trentino Südtirol, dt., ital., Bozen 1998

- Der touristische Markt in China und in Südost-Asien, Studie der ENIT. Rom, dt, ital, 1997
- Berichte zu den Haushaltsvoranschlägen für die Finanzjahre 1984 bis 1994, des Präsidenten der Landtagskommission für Wirtschaft, Haushalt und Finanzen, Südtiroler Landtag, Bozen, 1984 - 1994
- Bozen wird abgewürgt – Zahlt Unterland die Zeche? Analyse der Bevölkerungsentwicklung in Bozen und Unterland, Bozen 1989
- Wie geht's uns in unserem Land, Analyse der Lebensqualitäten in Südtirol, SVP Unterland, Neumarkt/Bozen 1988
- Auf Stellensuche – Was tun? Leitfaden für junge Arbeitssuchende, Junge Generation, Bozen 1985
- Wirtschaftspolitik in Südtirol, Landtag, Bozen 1984
- Quantitativer und qualitativer Bedarf an Arbeitskräften im öffentlichen Dienst in Südtirol, mit besonderer Berücksichtigung des ethnischen Proporz, Universität Innsbruck, Institut für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Diplom-Arbeit, 1979
- Fernsehen in Südtirol, Statistische Erhebung über die Fernsehgewohnheiten der Südtiroler, mit H. Kirchler, K. Oberhollenzer, Ch. Welpner, K. Thaler, Junge Generation, Bozen 1976

Autonomie/Föderalismus

- Föderalistische Reformversuche und Verfassungsreform in Italien. Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren, über die neue Verfassung von 2001, zu einem Ausblick auf die Zukunft, Gastvorlesung am Juridicum der Universität Wien, Mai 2007
- The South Tyrol Autonomy in Italy: historical, political and legal aspects, Vortrag bei der International Conference „One country, two systems, three legal orders – perspectives of evolution“, Gastvorlesung und Seminar an der Universität Macau, Februar 2007
- The Autonomy of Trentino-South Tyrol, Gastvorlesung an der Universität Hong Kong, April 2005
- Lo statuto di Autonomia, Gastvorlesung an der Freien Universität Bozen, Dezember 2004
- 50 Jahre seit dem Pariser Abkommen, Rede des Präsidenten, anlässlich des 50 Jahr Jubiläums, dt, ital, Regionalrat Trentino-Südtirol, Bozen 1996
- Die Autonomie Südtirols, dt, ital, Bozen 1991/1995, engl 1994
- Die Eisenbahn in Südtirol, Überlegungen zu den Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut, Bozen 1989
- Aspetti e problemi dello Statuto di Autonomia in: „La storia dell'Alto Adige?“, Istituto Magistrale Italiano, Bolzano 1980/1989
- Sprachliche Minderheiten zwischen Geschichte und Politik – Südtirol ein Prüfstein für Europa, dt, ital, CIVIS, Trient 1988

- Die Senatswahlkreise in Südtirol, Überlegungen zur Neueinteilung der Senatswahlkreise für die SVP, Bozen 1988
- Grenzen der Autonomie, Rückverweisung der Landesgesetze, dt, ital, Südtiroler Landtag 1988
- Der Südtiroler Jugend die Heimat erhalten, Junge Generation Bozen 1979
- Ist das Südtirolproblem gelöst? Sigmundskron – 20 Jahre nachher, Junge Generation Bozen, 1977

Verfassungsrecht/Wahlrecht/Wahlanalysen und Politik

- Lezioni di diritto costituzionale sul parlamentarismo, Gastvorlesung mit Prof. Baroncelli an der Freien Universität Bozen, November 2004
- Wahlprognosen im Falle der Einführung einer Wahlhürde bei den Landtagswahlen 1998; Proiezioni elettorali 1998 nel caso dell'introduzione di una soglia elettorale alle prossime elezioni del Consiglio regionale, SVP Bozen 1996
- Wie wird das neue Parlament gewählt? Regionalrat Trentino-Südtirol, Bozen 1994/96
- Die Wahlrechtsreform in Italien zur Wahl der Abgeordnetenversammlung, Bozen 1994
- Gemeindeblatt – Information für den Bürger, Anleitung zur Gründung eines Gemeindeblattes, Regionalrat des Trentino-Südtirol, Bozen 1994/96
- Der Südtiroler Landtag – Ein Leitfaden für junge Besucher, Südtiroler Landtag, Bozen 1987
- Überlegungen und Daten zur geplanten Wahlrechtsreform, Regionalrat SVP-Fraktion, Bozen 1986

FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 **Materialien zur Bundesstaatsreform.** Innsbruck 1998. ISBN 3-901965-00-9 (€ 6,54)
- FÖDOK 2 **Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-01-7 (€ 5,09)
- FÖDOK 3 **Peter Pernthaler/Stefan Ebensperger, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzerteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-02-5 (€ 6,54)
- FÖDOK 4 **Peter Pernthaler/Anna Gamper, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-03-3 (€ 3,63)
- FÖDOK 5 **Peter Pernthaler, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-04-1 (€ 3,63)
- FÖDOK 6 **Christian Ranacher, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-05-X (€ 3,63)
- FÖDOK 7 **Peter Pernthaler, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-06-8 (€ 3,63)
- FÖDOK 8 **Christian Smekal/Erich Thöni, Österreichs Föderalismus zu teuer?** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-07-6 (€ 3,63)
- FÖDOK 9 **Peter Pernthaler/Ernst Wegscheider, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-08-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 10 **Peter Pernthaler/Anna Gamper, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als verfassungswidriges Element des Finanzausgleichs.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-09-2 (€ 5,09)
- FÖDOK 11 **Helmut Kramer, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-10-6 (€ 5,09)
- FÖDOK 12 **Peter Bußjäger (Hg), Neue Wege der Verwaltungsreform?** Innsbruck 2001. ISBN 3-901965-11-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 13 **Peter Bußjäger, Reform und Zukunft des Föderalismus.** Innsbruck 2002. ISBN 3-901965-12-2 (€ 5,00)
- FÖDOK 14 **Peter Bußjäger (Hg), Zukunft der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik.** Innsbruck 2003. ISBN 3-901965-13-0 (€ 5,00)

- FÖDOK 15 **Helmut Kramer**, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten. Volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Interpretation, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-14-9 (€ 6,50)
- FÖDOK 16 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad – eine Untersuchung über die Bindungsdichte der Landesgesetzgebung durch das EU-Recht, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-15-7 (€ 5,00)
- FÖDOK 17 **Gioachino Fraenkel**, Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-16-5 (€ 5,00)
- FÖDOK 18 **Roberto Anero Ordóñez**, Reformprozess und Zukunft des spanischen Finanzgleichsystems – ein gebundenes Trennsystem für Spanien?, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-17-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 19 **Peter Bußjäger/Peter Pernthaler**, Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie – Beiträge zur Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-18-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 20 **Peter Bußjäger/Daniela Larch** (Herausgeber), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-19-X (€ 5,00)
- FÖDOK 21 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-20-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 22 **Peter Bußjäger**, Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-21-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 23 **Peter Bußjäger/Silvia Bär/Ulrich Willi**, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, Innsbruck 2006. ISBN 3-901965-22-X, 978-3-90165-22-7 (€ 7,00)
- FÖDOK 24 **Vladislava Hristozova**, Die Europäische Integration: Vorteile oder Nachteile für die subnationalen Gebietskörperschaften. Eine vergleichende Fallstudie von Österreich und der Tschechischen Republik, Innsbruck 2007. ISBN 3-901965-23-4 (€ 7,00)
- FÖDOK 25 **Oskar Peterlini**, Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien, Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren, über die neue Verfassung von 2001, den Weg zu einem neuen Wahlgesetz zum Steuerföderalismus, Innsbruck 2007. ISBN 3-901965-24-1 (€ 7,00)

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

erschienen bei:

Wilhelm Braumüller

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Servitengasse 5

<http://www.braumueller.at>

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer – Guy Heraud – Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler – Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzelechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler – Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal – Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)

- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber – Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer – Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk – Joseph Marko – Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

- Bd. 57 **Heinz Schäffer – Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber – Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler – Georg Lukasser – Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl – Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber – Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragsungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1261-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90).
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)

- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage im Bundesstaat und in der EU. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Die Ausgaben der Länder. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurberreinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler – Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2004. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich
Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

