

Journal für Rechtspolitik

JRP

Herausgegeben von
Heinz Fischer
Bernd-Christian Funk
Rudolf Machacek †
Roland Miklau
Heinrich Neisser
Alfred J. Noll
Anton Pelinka
Manfried Welan

Jahrgang 24
Heft 3
2016

In Zusammenarbeit
mit dem
Österreichischen
Parlament

Schriftleitung:
Michael Holoubek
Georg Lienbacher

 VERLAG
ÖSTERREICH

FORUM

Gerhard Strejcek, Zur Neuordnung des postsekundären Bildungssektors . . . 209

Martin Hiesel, Ist die geltende Altersgrenze für VfGH-Mitglieder noch zeitgemäß? Einige Überlegungen im Lichte der Erfahrungen mit alten Richtern am US Supreme Court . . . 224

ABHANDLUNGEN

Katharina Pabel, Aktuelle Rechtsprechung des VfGH zu Fragen des Adoptionsrechts (VfSlg 19.941/2014; 19.942/2014) . . . 230

Lamiss Khakzadeh-Leiler, Alkoholverbot in Innsbruck – Überlegungen zu VfGH 09.12.2015, E 50/2015 . . . 238

Alexander Somek, Die verachtete Subkultur . . . 245

Oskar Peterlini, Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende? . . . 252

DOKUMENTATION-EUROPA

Michael Erhart . . . 272

DOKUMENTATION-ÖSTERREICH

Günther Schefbeck . . . 275

Herausgeber: Heinz Fischer, Bernd-Christian Funk, Rudolf Machacek †, Roland Miklau, Heinrich Neisser, Alfred J. Noll, Anton Pelinka, Manfred Welan

In Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Parlament

Schriftleitung: Michael Holoubek, Georg Lienbacher

Ständige Korrespondenten: Josef Azizi, Luxemburg; Ulrich Becker, München; Michael Erhart, Brüssel; Christoph Grabenwarter, Wien; Armin Hatje, Hamburg; Matthias Jestaedt, Freiburg/Breisgau; Susanne Kalss, Wien; Martin Karollus, Linz; Michael Potacs, Wien; Günther Schefbeck, Wien; Martin Schulte, Dresden; Ewald Wiederin, Wien

Oskar Peterlini

Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende?

Ein langer Weg im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Föderalisierung

- I. Einleitung und historischer Hintergrund
 - A. Angliederung statt Zusammenschluss
 - B. Zentralismus nach französischem Modell
 - C. Die demokratische Verfassung und die Reformversuche
 - D. Zwei Kammern, aber keine Länderkammer
 - E. Die Reformversuche der 1980er- und 1990er-Jahre
- II. Ein zaghafter Schub zum Föderalismus
 - A. Mit der Reform von 2001 zur derzeitigen Verfassung
 - B. Die unberührten Teile der Verfassung
 - C. Territorial-Körperschaften und Staat bilden die Republik
 - D. Die gleichberechtigte Gesetzgebung von Staat und Region
 - E. Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates
 - F. Die konkurrierende Gesetzgebung der Regionen
 - G. Die residualen Zuständigkeiten der Regionen
 - H. Die Sonderautonomien bestätigt
 - I. Weitere wichtige Änderungen
- III. Die Wende und die vorliegende Reform
 - A. Die angestrebten Ziele
 - B. Das neue Parlament mit unterschiedlichen Kammern
 1. Der Senat als territoriale Kammer
 2. Die gemeinsamen Zuständigkeiten beider Kammern
 3. Die Abgeordnetenversammlung als entscheidende Gesetzgeberein
 - C. Die Zentralisierung der Macht
 1. Die Provinzen Italiens werden abgeschafft
 2. Die konkurrierenden Zuständigkeiten werden verlagert
 3. Die erweiterten staatlichen Zuständigkeiten
 4. Durch Vf-Urteile erweiterte Bereiche des Staates
 - D. Die Zuständigkeiten der Regionen
 1. Weiterhin „konkurrierende“ Zuständigkeiten der Regionen
 2. Die Gesetzgebung der Regionen
 - E. Die Suprematie-Klausel
 - F. Bestimmungen für die Sonderautonomien
- IV. Kritik und Schlussfolgerungen
 - A. Kritische Überlegungen zum neuen Senat
 1. Geringes politisches Gewicht
 2. Demokratische Einschränkungen
 3. Keine Beschleunigung des Gesetzes-Iter
 - B. Gründe und kritische Überlegungen zur Zentralisierung

1. Die angepeilte Effizienz von Gesetzgebung und Verwaltung
 2. Das angebliche Versagen der Regionen
 3. Die Schwächung der Regionalautonomien
 4. Die Gefährdung der Regionen und Provinzen mit Sonderstatut
 5. Zur Abschaffung der konkurrierenden Zuständigkeiten
- C. Schlussfolgerung zur Forschungsfrage

Abstract: Mit einer tiefgreifenden Reform der Verfassung (Vf) will die italienische Regierung von Ministerpräsident *Matteo Renzi* den Staatsapparat Italiens effizienter gestalten. Das Parlament hat die Reform bereits im Frühjahr genehmigt. Da zwar eine absolute, aber keine zwei Drittel Mehrheit erreicht wurde, kann darüber im Herbst 2016 das Wahlvolk entscheiden (138 Vf).¹

Unabhängig davon, wie das Referendum ausgeht, kennzeichnet die Reformvorlage eine Wende in der italienischen Politik. Die Vf Italiens von 1948 ist von einem großen demokratischen und sozialen Auftrag beseelt. Der Staatsaufbau allerdings war zentralistisch. Nach vielen gescheiterten Anläufen gelang 2001 eine Vf-Reform in Richtung einer stärkeren Regionalisierung. Aber noch gar nicht ganz vollzogen, scheint sich der Wind zu drehen. Das derzeit geltende perfekte Zweikammersystem soll ebenso überwunden werden. Kombiniert mit dem neuen, kürzlich in Kraft getretenen Wahlgesetz soll analysiert werden, in wieweit die Macht in Rom zentralisiert wird.

¹ In zweiter endgültiger Lesung von der Abgeordnetenversammlung (Kammer) am 12.04, vom Senat am 20.01.2016 genehmigt. Die Nummern der Artikel beziehen sich im gesamten Beitrag auf die Vf (nur wenn ausdrücklich angegeben auf den VfG.-Entwurf, der die Änderungen vorsieht). Als Grundlage diente der Vergleichstext des „Servizio Studi“ der Kammer. Die Nummerierung könnte sich bei Veröffentlichung eines vereinheitlichten Textes ändern, www.camera.it/temiap/d/leg17/ac0500i.

Deskriptoren: Föderalisierung; Geschichte; Italien; Machtverteilung; Parlament; Reform; Regionen; Senat; Staat; Staatsaufbau; Verfassung; Wahlgesetz; Zentralisierung; Zuständigkeiten; Zweikammern-System.

Rechtsquellen: Costituzione della Repubblica Italiana (Vf) Gazzetta Ufficiale (GU) 298, ediz straordinaria, 27.12.1947; Vf-G 18.10.2001/3: „Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione“ (GU 248, 24.10.2001); aktuelle Vf: <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/pdf/Costituzione.pdf>; <http://www.regione.taa.it/normativa/costituzione.pdf> (Deutsch-Italienisch); Genehmigter, dem Referendum unterworfenen Vf-G-Entwurf: GU 88/15.4.2016; Vf-Vergleich vor und nach der Reform 2016: documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0500i.htm; (alle Internetseiten abgeladen 20.04.2016).

I. Einleitung und historischer Hintergrund

Seit Beginn der 1980er-Jahre bemühten sich das Parlament und die Regionen um mehr Föderalismus. Nach verschiedenen gescheiterten Anläufen gab sich Italien im Jahre 2001 tatsächlich eine neue Vf-Ordnung. Italien wurde damit zwar noch lange kein Bundesstaat nach österreichischem, deutschen oder Schweizer Muster, aber einige wesentlichen Merkmale des bundesstaatlichen Prinzips wurden eingeführt und teilweise umgesetzt. Hat sich der Wind nun tatsächlich gedreht? Der Beitrag analysiert, wie sich die Macht zwischen Staat und Regionen verlagert und welche Rolle der neue Senat als territoriale Vertretung wahrnimmt. Zum besseren Verständnis erfolgen auch Querverweise zum österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) und zum deutschen Grundgesetz (GG).

A. Angliederung statt Zusammenschluss

Italien war bis zu seiner Einigung (1861) in viele kleine Stadtstaaten aufgeteilt. Schon in der Restaurationszeit, nach dem Wiener Kongress (1814-15) entfaltete sich, wie in anderen europäischen Staaten,² eine rege politische und wissenschaftliche Diskussion, um die verschiedenen Stadtstaaten der italienischen Halbinsel in föderaler Form zusammen zu schließen.³ Aber es kam anders, als die großen

Föderalisten gehofft hatten, wie etwa die Dichter *Ugo Foscolo* und *Francesco Benedetti* oder die Denker *Carlo Cattaneo* und *Giuseppe Ferrari*.

Im Jahre 1861 wurden Sizilien und die größten Teile der Halbinsel durch *Viktor Emanuel II. von Savoyen* an das Königreich Sardinien-Piemont angegliedert. Damit übernahm das neue Königreich Italien als Grundgesetz das Albertinische Statut, das König *Carlo Alberto von Savoyen*, schon am 4. März 1848 erlassen hatte,⁴ (und das Wahlgesetz)⁵ und gab sich keine neue Vf.⁶

B. Zentralismus nach französischem Modell

Das Albertinische Statut inspirierte sich an der französischen Vf von 1830 und der belgischen von 1831. Trotz der gemäßigten Übernahme der Grundsätze, die sich nach der Französischen Revolution durchgesetzt hatten, blieb die zentrale Rolle dem König vorbehalten.⁷ Das Wahlrecht war sehr eingeschränkt. Ausgeschlossen blieben die Frauen bis zum Jahr 1946.⁸

Das Albertinische Statut hatte ein Zwei-Kammern System vorgesehen. Die 204 Abgeordneten der *Camera dei deputati*, wurden nach dem Mehrheitswahlrecht in ebenso vielen Einer-Wahlkreisen gewählt, mit doppeltem Wahlgang, nach dem französischen Muster der *Charte constitutionnelle* von 1814, in der Fassung von 1830.⁹ Die Mitglieder des Senates wurden hingegen vom König ernannt.¹⁰ Dem Senat gehörten neben wichtigen Amtsträgern des Staates auch große Persönlichkeiten der italienischen Kultur an.¹¹

Regionalism in Italy, Historical and Constitutional Aspects, in: Knipping (Hrsg), *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives* (1994).

⁴ *Falcon*, *Lineamenti di diritto pubblico*¹¹ (2008) 145.

⁵ Kgl Dekret 17.03.1848/680.

⁶ Gesetzessammlung 1848, Archivio storico della Camera, storia.camera.it/img-repo/ods/2013/06/25/CD1710000003.pdf.

⁷ *Carretti/De Sierro*, *Istituzioni di diritto pubblico*⁷ (2004) 49.

⁸ Zur Geschichte des Wahlrechtes vgl: *Ballini*, *La questione elettorale nella storia d'Italia*, Bd I und II (2003); *Da Crispi a Giolitti* (2007); *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo* (1988).

⁹ *Barbera/Fusaro*, *Corso di diritto pubblico*⁸ (2014) 456 (457).

¹⁰ Senato, *La storia del Senato*, www.senato.it/documenti/repository/relazioni/archivistorico/guida/accesso.htm.

¹¹ Senato, *La storia del Senato*, *Il Senato subalpino di Torino (1848-1860)*, www.senato.it/1022; *Peterlini*, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens* (2012) 96.

² *D'Atena*, *Diritto regionale* (2010) 7.

³ Zur Geschichte des Föderalismus in Italien vgl ua: *Provenzano*, *Federalismo, Devolution, Secessione* (2011); *Gangemi*, *Federalismo e secessionismo nel dibattito politico-culturale italiano*, in: *Nevola* (Hrsg), *Altre Italie*. (2003) 133; *Grasse*, *Italiens langer Weg in den Regionalstaat* (2000) 47; *Danese*, *Il federalismo. Cenni storici e implicazioni politiche* (1995); *Cressati*, *Federalism and*

C. Die demokratische Verfassung und die Reformversuche

Nach zwei Weltkriegen, 20 Jahren Faschismus und zwei Jahren Fremdbesetzung, schaffte das italienische Volk mit Referendum am 2. Juni 1946 die Monarchie ab. Gleichzeitig wählten die Wähler, und erstmals in der Geschichte Italiens auch die Wählerinnen,¹² eine eigene Vf-Gebende Versammlung.¹³ Von 1946 bis 1947 schuf diese im großen Einvernehmen eine moderne demokratische Vf und besiegelte die freiheitlichen Grundrechte.¹⁴

Der tragende Artikel des Staatsaufbaues ist der Art 5 Vf, der einen eindeutigen Bruch mit der zentralisierten Form des Albertinischen Statutes und besonders des Faschismus darstellt.¹⁵ Die Wahl fiel auf einen Regionalstaat.¹⁶ Das stellte einen Kompromiss zwischen den divergierenden Haltungen dar. Der Artikel untermauert einerseits die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der („einen, unteilbaren“) Republik, verpflichtet diese andererseits, die „lokalen Selbstverwaltungen (autonomie locali) anzuerkennen und zu fördern“ und die „staatliche Verwaltung zu dezentralisieren. Auch muss die Republik die Grundsätze und Formen der Gesetzgebung den Erfordernissen der Autonomie und Dezentralisierung anpassen. Wegen seiner Bedeutung reihte die Vf-Gebende Versammlung diesen Artikel nicht unter dem Staatsaufbau ein (Titel V des 2. Teiles Vf), sondern (ganz am Anfang) unter die grundlegenden Rechtssätze. Der VfGH beruft sich in seinen Auslegungen immer wieder darauf.¹⁷ Er stellt einen Leitfaden für die Lektüre der gesamten Vf, „fast das interne Gesicht“ der Souveränität des Staates dar.¹⁸

Defacto blieb der Staatsaufbau allerdings zentralistisch. Es waren zwar Regionen vorgesehen, aber bis Mitte der 1970er-Jahre blieben sie auf dem Papier. Sie hatten nur ganze achtzehn einfache Zuständig-

keiten, und nur konkurrierender Art.¹⁹ Konkurrierend heißt allerdings nicht, wie im deutschen GG (72) eine zeitlich beschränkte Zuständigkeit. Sie ist eine materiell beschränkte Zuständigkeit der Regionen, für die das Staatsgesetz die wesentlichen Grundsätze festlegt (117 Abs 3 Vf), also eine zwischen Staat und Regionen geteilte Gesetzgebung, ähnlich dem Art 12 des österreichischen B-VG. Außerdem galt als Grenze der Gesetzgebung (neben den staatlichen Grundsätzen) das sg „nationale Interesse“, worüber die Kammern im Streitfall (also politisch) zu entscheiden hatten.²⁰ Die Regionalgesetze konnten von der Regierung rückverwiesen werden (127 Vf 1948). Auch beschränkte sich der Staat defacto nicht auf die „wesentlichen Grundsätze“, sondern diktierte Details,²¹ womit der Gestaltungsrahmen der Regionen zusätzlich eingeschränkt wurde.

Eine eigene Rolle nehmen die fünf Regionen mit Sonderstatut ein, die (aus geschichtlich-kulturellen, sprachlichen und politischen Gründen) im Gegensatz zu den restlichen 15 Regionen, über weitreichende Autonomien verfügen. Für die beiden großen Inseln Sizilien und Sardinien, die Grenzregionen Trentino Südtirol (einschließlich der Autonomen Provinzen Trient und Bozen), Friaul Julisch Venetien und Aosta, gelten eigene, mit Vf-Gesetz (Vf-G) erlassene Autonomiestatuten (116 Vf).²²

D. Zwei Kammern, aber keine Länderkammer

Zum Unterschied von Bundesstaaten hat Italien keine Länderkammer. Das Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen, der Abgeordnetenversammlung und dem Senat (55 Vf). Der Senat, derzeit eine gleichberechtigte, direkt gewählte Kammer, soll nun in eine Territorialvertretung umgewandelt werden.²³ Die Kammer zählt 630 Mitglieder (56 Abs 2 Vf), der Senat 315 gewählte Senatoren (57 Abs 2 Vf) und etwa fünf bis sieben Senatoren auf Lebenszeit (59 Vf).²⁴ Deren Größe hat sich im Lauf der Zeit geändert, die Auslandswahlkreise kamen dazu,²⁵ die Grundsätze

¹² Ausdehnung des Wahlrechtes auf die Frauen: Decreto Legislativo (D.lgs.) luogotenenziale 2 febbraio 1945/23.

¹³ Carretti/De Sierzo (FN 7) 63.

¹⁴ Kundgemacht in GU 27.12.1947/298 – Sonder-Nr. Die Vf wurde von der Vf-gebenden Versammlung am 22.12.1947 genehmigt, vom provisorischen Staatsoberhaupt am 27.12.1947 verkündet und ist seit dem 01.01.1948 in Kraft.

¹⁵ „Art 5-Die eine, unteilbare Republik anerkennt und fördert die lokalen Selbstverwaltungen (autonomie locali); sie verwirklicht in den Dienstbereichen, die vom Staat abhängen, die weitgehendste Dezentralisierung der Verwaltung; sie passt die Grundsätze und Formen ihrer Gesetzgebung den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung (dell'autonomia e del decentramento) an.“

¹⁶ D'Arena (FN 2) 10; Peterlini (FN 11) 98.

¹⁷ Benelli, Commento all'art 5, in: Bartole/Bin (Hrsg), Commentario breve alla Costituzione (2008) 50.

¹⁸ Berti, Commento all'art 5, in: Branca (Hrsg), Commentario della costituzione (1975) 277.

¹⁹ D'Arena (FN 2).

²⁰ Vgl Benelli, I criteri di allocazione, delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in Istituzioni del federalismo (2007) 15.

²¹ Barbera/Fusaro (FN 9) 340.

²² Sizilien Vf-G 26.02.1948,2; Sardinien Vf-G 26.02.1948/ 3; Aosta Vf-G 26.02.1948/4; Trentino Südtirol Vf-G 26.02.1948/5 und Einheitstext DPR 31.08.1972/670; Friaul Julisch Venetien Vf-G 31.01.1963/1. Vgl Peterlini, Föderalismus und Autonomien in Italien (Diss 2010)104, <https://unibz.academia.edu/OskarPeterlini>.

²³ Camera 2613-B, www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034621.pdf.

²⁴ Ehemalige Staatspräsidenten und fünf vom Staatspräsidenten für hohe Verdienste ernannte Bürger (59 Vf).

²⁵ Mit Art 1 Vf-G v 23.01.2001, 1.

blieben aber gleich. Der Senat ist in der Hierarchie zwar höher gestellt, sein Präsident ist Stellvertreter des Staatspräsidenten, aber beide haben die gleichen Funktionen, ein perfekter Bikameralismus.

E. Die Reformversuche der 1980er- und 1990er-Jahre

Lange Zeit verspürte man in Italien keine Notwendigkeit, die Vf „instand zu halten“.²⁶ Nur lokale politische Bewegungen²⁷ verfolgten den Föderalismus.²⁸ Erst ab den 1980er-Jahren erwachte der Wille, den Staatsaufbau zu reformieren.²⁹ Die Wende leitete der Sekretär des Partito Socialista (PSI) *Bettino Craxi* ein, als er im Herbst 1979 die Idee einer „Großen Reform“ der Vf lancierte. Er wollte damals mit der Reform des Wahlsystems, des Zwei Kammern-Systems und der Regierungsform, den Regierungen Stabilität verleihen.³⁰ Wie in den folgenden Versuchen kamen nie die nötigen Mehrheiten zustande, um eine solche Reform durchzusetzen.

Mit einem Zehn-Punkte-Katalog versuchte *Giovanni Spadolini* (1982) bei gesetzlichen Maßnahmen und der Reform der Parlamentsreglements anzusetzen.³¹

Eine mit Vf-G 1983 eingesetzte Zweikammern-Kommission (*Bicamerale Bossi*)³² plante die Reduzierung der Parlamentsmitglieder, die Trennung der Gesetzgebung von Kammer und Senat und die Einschränkung der Wahlwerbung.³³

Eine Schubkraft ging zu Beginn der 1990er-Jahre von den Regionen aus, die ein verstärktes Selbstbewusstsein entwickelten.³⁴ Sie forderten eine Beschränkung und Auflistung der Zuständigkeiten des Staates, eine Umkehrung der Generalklausel zu Gunsten der Regionen.³⁵

Einen ersten entscheidenden Schritt in Richtung Föderalismus setzte der Vf-Ausschuss des Abgeordnetenhauses 1991. Er verwarf den bescheidenen

Reformtext des Senates und einigte sich auf den Entwurf seines Vorsitzenden, des Sozialisten *Silvano Labriola*. In dem Entwurf werden ein Senat der Regionen und die Umkehrung der Residualklausel vorgesehen.³⁶

In den reichen Nordregionen, vor allem in der Lombardei und im Veneto bildeten sich Ende der 1970er-Jahre verschiedene föderalistische Bewegungen, die sich 1989 in Bergamo zur „Lega Nord“ zusammenschlossen, die eine Föderalisierung des Staates verlangte.³⁷ Mit Attacken gegen das korrupte Rom und dem Föderalismusgedanken wurde sie zu einer einflussreichen politischen Kraft.³⁸

Die zweite *Bicamerale De Mita-Jotti* (1992-1994), legte im Jänner 1994 ein organisches Projekt zur Überarbeitung der Vf vor.³⁹ Die Residualklausel sollte zugunsten der Regionen auf den Kopf gestellt werden, eigene Rechtsinstitute sollten die regionale Autonomie schützen. Sie fiel den Korruptionsskandalen („Tangentopoli“) zum Opfer.⁴⁰

Die erste große Reform zur Dezentralisierung gelang nicht auf der Vf-Ebene, sondern auf jener der Verwaltung. Die nach seinem Schöpfer, dem Minister *Franco Bassanini* benannte große Verwaltungsreform (1997-2003) hat die Dezentralisierungs-Maßnahmen in Italien eingeleitet. Rund ein Dutzend von Gesetzen vereinfachten und beschleunigten die Verwaltungswege und modernisierten den öffentlichen Dienst und die Lokalkörperschaften.⁴¹

Die dritte *Bicamerale D'Alema* (1996-1998) schien endlich realistische Chancen zu haben.⁴² Neben vielen parlamentarischen Initiativen legten auch die Regionen, zwischen 1996 und 1997 Anträge, Manifeste und einen gemeinsamen Gesetzesentwurf zur Reform der Vf vor.⁴³ Nach einer ersten Debatte und Behandlung in den Kammern, leitete

³⁶ Camera, Sitzungsprotokoll des Vf-Ausschusses v 19.02.1991, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm

³⁷ *Mannheimer* (Hrsg), La Lega Lombarda (1991).

³⁸ *Peterlini*, Südtirols Vertretung am Faden Roms, in: Hilpold (Hrsg), Minderheitenschutz in Italien, *Ethnos* 70 (2009) 79.

³⁹ AC 3597 – AS 1789.

⁴⁰ Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (1994), Atti parlamentare, www.camera.it/parlam/bicam/rifCost/dossier/.

⁴¹ *Grasse*, Modernisierungsfaktor Region, Subnationale Politik und Föderalisierung in Italien (2005), 359; *Newell*, L' inizio di un viaggio: passi sulla strada della decentralizzazione, in: Bardi/Rhodes (Hrsg), *Politica in Italia* (1998) 187.

⁴² *Vassallo*, La terza Bicamerale, in: Bardi/Rhodes (Hrsg), *Politica in Italia* (1998) 131. Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Cronologia dei lavori (1997), www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/crono/lavori.htm#febbraio.

⁴³ *Andreatta* et al., Bicamerale federalismo e specialità e Trentino Alto Adige (1998) 177, Anhang 445 (369).

²⁶ *Pizzorusso*, La Costituzione ferita (1999) 47.

²⁷ Südtiroler Volkspartei, Union Valdotaïne, Partito Sardo d'Azione.

²⁸ *Gangemi* (FN 3) 146.

²⁹ *Peterlini*, Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien, *FÖDOK* 25, 2007, 16.

³⁰ Vgl *Acquaviva/Covatta* (Hrsg), La «grande riforma» di Craxi (2010); *Acquaviva/Covatta* (Hrsg), Decisione e processo politico, La lezione del governo Craxi [1983-1987] (2014) 10.

³¹ *Pizzorusso* (FN 26) 48; *D'Onofrio*, Federalismo e Assemblea Costituente (2001).

³² Camera dei Deputati, Akte 1983-85, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm.

³³ *Peterlini* (FN 11) 202.

³⁴ Vgl *Bifulco*, Le Regioni. La via italiana al federalismo (2004); *Petraccone*, Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi (1995); *Chiappetti*, Il rebus del «federalismo all'italiana» (2004).

³⁵ Vgl *Peterlini* (FN 29) 21 (24).

die Bicamerale einen umfassenden Vf-Entwurf an die Kammern zur endgültigen Genehmigung weiter. Die Arbeiten wurden aber abgebrochen,⁴⁴ da kein Einvernehmen mehr erzielt werden konnte.⁴⁵

II. Ein zaghafter Schub zum Föderalismus

A. Mit der Reform von 2001 zur derzeitigen Verfassung

Nach dem Fall der ersten Regierung *Prodi* im Oktober 1998 wird *Massimo D'Alema*, der vormalige Präsident der Zweikammern-Kommission, neuer Ministerpräsident.⁴⁶ Am 18. März 1999 legt er dem Parlament einen Vf-Entwurf vor (AC 5830), im Wesentlichen den Gesetzentwurf der Bicamerale, allerdings beschränkt auf den Titel V des 2. Teiles der Vf, der die Regionen, Provinzen und Gemeinden betrifft. Die Arbeiten der gescheiterten Bicamerale bildeten die Grundlagen für eine Neuordnung des Staates. Nach seiner Genehmigung und einer zustimmenden Volksbefragung trat die Reform (mit Vf-G vom 18. Oktober 2001/3) am 8. November 2001 in Kraft.⁴⁷ Italien wurde zwar kein Bundesstaat, aber immerhin hat es einige grundsätzliche Prinzipien übernommen, die Regionen gestärkt und den Aufbau des Staates modernisiert.

B. Die unberührten Teile der Verfassung

Die Reform betraf zwar den Kern des Staatsaufbaues und die Körperschaften, die die Republik bilden, sie klammerte aber wesentliche Bereiche aus, die zu einer echten Föderalisierung gehören. Unberührt blieben (neben den Grundrechten und Pflichten) die grundlegenden Rechtssätze und damit auch der Art 5 Vf, sowie die Staatsgewalten und die Vf-Garantien. Unverändert blieben somit auch Senat und Kammer mit den gleichen Aufgaben. Regionenkammer wurde also keine vorgesehen. Damit entzog sich die Reform von 2001 einer Mitsprache und Mitbestimmung der Regionen bei der Gesetzgebung des Staates.⁴⁸

⁴⁴ Über die Arbeiten und das Scheitern der Bicamerale vgl. *Pasquino*, Autopsia della Bicamerale, in: Hine/Vassallo (Hrsg), *Politica in Italia, I fatti dell'anno e le interpretazioni* (1999) 117.

⁴⁵ Senato della Repubblica, Servizio Studi, *La legge Costituzionale 18 ottobre 2001/3, schede di lettura/70*.

⁴⁶ Governo italiano, *I Governi dal 1943 ad oggi*, www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191.

⁴⁷ *D'Atena*, Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Vf-Debatte, ZÖR 62 (2007) 259. *Peterlini*, Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, ZÖR 63 (2008) 221.

⁴⁸ Zu den Länderkammern vgl. *Vassallo*, *Come le seconde Camere rappresentano i „Territori“* (2004).

C. Territorial-Körperschaften und Staat bilden die Republik

Laut Vf von 1948 bildeten die Regionen, Provinzen und Gemeinden eine reine Gliederung des Staates: „Die Republik gliedert sich in ...“. Die Reform von 2001 erhob sie zu Bausteinen der Republik und nennt sie auf der gleichen Ebene wie den Staat: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und Staat bilden die Republik.“ (114 Vf).

Bemerkenswert ist auch die Reihenfolge, von der kleinsten Einheit, die dem Bürger am nächsten ist, bis zum Staat. Der VfGH allerdings relativiert diese scheinbare Gleichstellung mit nachfolgenden Urteilen und hebt die besondere Rolle des Staates hervor (Urteil 274/2003).

Die Regionen, Provinzen und Gemeinden waren schon aufgrund der Vf von 1948 autonome Körperschaften, zumindest auf dem Papier. Dazu gekommen sind die „Metropolen“. Neu ist (außer für die Regionen), dass alle diese autonomen Körperschaften ein eigenes Statut haben. Die Befugnisse und Aufgaben beruhen für alle auf den „in der Vf verankerten Grundsätzen“ wie es vorher nur für die Regionen im alten Art 115 vorgesehen war. Der alte Art 128 sah nämlich für die Provinzen und Gemeinden vor, dass für sie und ihre Befugnisse die Grundsätze von *allgemeinen Staatsgesetzen* festzulegen seien. Die Grenzen wurden also gelockert und auf die Grundsätze der Vf beschränkt.

D. Die gleichberechtigte Gesetzgebung von Staat und Region

Laut Vf von 1948 hatten die Regionen (außer jene mit Sonderstatut) keine ausschließlichen, sondern nur 18 konkurrierende Zuständigkeiten. Das Staatsgesetz legte die Grundsätze fest. Als weitere Grenzen für die regionale Gesetzgebung galten das nationale Interesse und das Interesse anderer Regionen.

Die Vf von 2001 (117, Abs 1) hob die Gesetzgebung der Regionen auf die gleiche Ebene, zumindest formal, wie jene des Staates. Der Anwendungsbereich hängt nicht mehr von einer Hierarchie ab, sondern von den Kompetenzen. „Staat und Regionen üben, unter Wahrung der Vf sowie der aus der gemeinschaftlichen Rechtsordnung und aus den internationalen Verpflichtungen erwachsenden Einschränkungen, die Gesetzgebungsbefugnis aus.“ (117 Abs 1 Vf). Damit wurden auch die Grenzen der Gesetzgebung für Staat und Regionen gleich gesetzt. Bei den konkurrierenden Zuständigkeiten kommen die „wesentlichen Grundsätze“ der Staatsgesetze als Grenze dazu.⁴⁹

⁴⁹ *Peterlini* (FN 11) 234 (236).

E. Die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates

Im Unterschied zur Vf von 1948, in der die Kompetenzen der Regionen aufgezählt und die Residualkompetenzen dem Staat zufließen, zählt die reformierte Vf von 2001 die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates taxativ auf (117 Abs 2). Sie umfassen 17 Sachgebiete („materie“), die von den klassischen Staatsaufgaben, der Außenpolitik, der Verteidigung, der Währung und der Justiz, über die öffentliche Ordnung (außer der örtlichen Verwaltungspolizei), das Steuersystem und Rechnungswesen des Staates, die Harmonisierung der öffentlichen Haushalte,⁵⁰ die Festsetzung der Grundleistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die allgemeinen Bestimmungen für den Unterricht, die Sozialvorsorge bis zum Schutz der Umwelt und der Kulturgüter reichen.⁵¹ Die mangelnde Unterscheidung zwischen „materie“ und Interessensgebieten des Staates wird in der Literatur stark kritisiert.⁵² Der VfGH konstruiert daraus die sog „transversalen“ Materien, die in viele Bereiche der Regionen eingreifen.

F. Die konkurrierende Gesetzgebung der Regionen

Den Regionen verbleiben mit der Reform von 2001 auch weiterhin Bereiche konkurrierender Gesetzgebung, die sogar erheblich verstärkt wurden. In diesen Bereichen steht den Regionen die Gesetzgebungsgewalt zu, während der Staat die *wesentlichen* Grundsätze, also den Rahmen festlegt.⁵³ Sie sind ebenfalls (im Abs 3 des 117 Vf) taxativ aufgezählt und eröffnen den Regionen neue Bereiche. Diese konkurrierenden Bereiche bilden eine Schlüsselfunktion zum Verständnis der von *Renzi* betriebenen Vf-Reform 2016. Sie sollen nämlich – das sei vorweggenommen – zum größten Teil auf den Staat umverteilt werden. Sie umfassen: internationale Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur EU; Außenhandel; Arbeitsschutz und -sicherheit; Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Aus-

schluss der theoretischen und praktischen Berufsausbildung; Berufe; wissenschaftliche und technologische Forschung und Unterstützung der Innovation der Produktionszweige; Gesundheitsschutz; Ernährung; Sport; Zivilschutz; Raumordnung; Häfen und Zivillughäfen; große Verkehrs- und Schifffahrtsnetze; Regelung des Kommunikationswesens; Produktion, Transport und gesamtstaatliche Verteilung von Energie; Ergänzungs- und Zusatzvorsorge; Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems;⁵⁴ Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter und Förderung und Organisation kultureller Tätigkeiten; Sparkassen; Landwirtschaftsbanken, Kreditinstitute regionalen Charakters; Körperschaften für Boden- und Agrarkredit regionalen Charakters.

Darüber hinaus nehmen die Regionen und die autonomen Provinzen, für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete, am Rechtssetzungsprozess der EU teil und sorgen für die Anwendung und Durchführung der EU-Rechtsakte und der völkerrechtlichen Abkommen. Sie können auch Abkommen mit Staaten und Gebietskörperschaften anderer Staaten abschließen. Dabei müssen sie die Verfahrensbestimmungen beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden (117, Abs 5 und 9 Vf).

G. Die residualen Zuständigkeiten der Regionen

Die eigentliche Revolution in der Verteilung der Zuständigkeiten ist die Generalklausel. Der *alte* Art 117 der Vf von 1948 hatte 18 Bereiche der Gesetzgebung der Regionen vorbehalten und das auch nur im konkurrierenden Bereich. Diese waren taxativ aufgezählt und umfassten Zuständigkeiten von örtlichem Charakter, wie: Ordnung der eigenen Ämter, lokale Stadt- und Landpolizei, Messen und Märkte, öffentliche Wohlfahrt, Gesundheits- und Krankenhausfürsorge, Berufsausbildung, Museen, Bibliotheken, Raumordnung, Tourismus, örtliche Verkehrsmittel, örtliche Bauarbeiten, Binnen-Schifffahrt und -Häfen, Mineral- und Thermalwässer, Bergbau, Jagd, Fischerei, Land- und Forstwirtschaft und Handwerk. Alle nicht ausdrücklich der Region vorbehaltenen Zuständigkeiten fielen automatisch in die Zuständigkeit des *Staates*.

Die Vf-Reform von 2001 hat dieses Prinzip zugunsten der Regionen auf den Kopf gestellt. Taxativ aufgezählt werden im Art 117 Vf nunmehr die Zuständigkeiten des Staates (im Abs 2) und die konkurrierenden Zuständigkeiten der Regionen (Abs 3). „Für alle Sachbereiche, die nicht ausschließlich der

⁵⁰ Die *Harmonisierung der öffentlichen Haushalte* wurde nachträglich mit Vf-G 1/2012, Art 3, aus dem konkurrierenden Bereich der Regionen der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates übertragen.

⁵¹ Die Punkte wurden hier zusammengefasst, Wortlaut im 117, Abs 2 Vf, *infra*, im Vergleich zu den Neuerungen der Reform von 2016, III.C 3.

⁵² *Mangiameli*, La riforma del regionalismo italiano (2002) 121; *Cavaleri*, associazionedi cosituzionalisti.it; *Viomi*, Le Regioni (2002) 1452 f, *Falcon*, Le Regioni (2001) 1251; *Luciani*, L'autonomia legislativa, in: Le Regioni (2004) 355; et a in: *Bartole/Bin*, Commentario breve alla Costituzione (2008) Art 117, 1052; *Benelli* (FN 20) 11 ff.

⁵³ Die Unterschiede zum deutschen GG *supra* I.C.

⁵⁴ Die ursprünglich angeführte *Harmonisierung der öffentlichen Haushalte* wurde mit Vf-G 1/2012, Art 3 vom konkurrierenden Bereich in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates übertragen.

staatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu.“ (Abs 4).

Das war ein Kernpunkt im bundesstaatlichen Sinne, der ein Merkmal des Föderalismus umsetzt. Die Vf nennt diese residualen Zuständigkeiten aufgrund der Generalklausel zwar nicht *ausschließlich* (wie jene des Staates, 117, Abs 2 Vf), sondern einfach *Gesetzgebungsbefugnis*. Dies wurde so ausgelegt, dass sich der Staat auch für diese Bereiche eine ungeschriebene Verantwortlichkeit vorbehalten wollte, im Sinne „notwendiger Koordinierungsaufgaben“ gemäß Art 5 Vf sowie der Einschränkungen durch die transversalen Materien und das Subsidiaritätsprinzip.⁵⁵ Die Zuständigkeiten sind nicht leicht zu definieren und müssen mit „der Technik der Artischocken“ herausgeschält werden,⁵⁶ in vielen Fällen eine Frage, die der VfGH entscheidet.⁵⁷

H. Die Sonderautonomien bestätigt

Die fünf Sonderautonomien wurden von der Vf-Reform 2001 voll bestätigt (116 Vf). Erstmals wurden die Autonomen Provinzen erwähnt, welche die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol *bilden* (Abs 2) und nicht eine Gliederung der Region, wie es noch im Autonomiestatut lautet (3: „Die Region umfasst die Provinzen“). Neu sind in der Vf auch die zweisprachigen Namen für Südtirol und Aosta.⁵⁸

Eine undifferenzierte Anwendung der Vf-Reform auf die Regionen mit Sonderstatut hätte eine Gleichschaltung aller Regionen bedeutet und die Sonderautonomien, außer Kraft gesetzt. Umgekehrt hätte eine Ausklammerung der Regionen mit Sonderstatut zur Folge gehabt, dass in verschiedenen Bereichen die ordentlichen Regionen eine umfassendere Autonomie erhalten hätten als die Sonderregionen.

Dieses Dilemma löste eine Übergangsbestimmung. Sie bestimmt, dass bis zur Anpassung der Autonomiestatuten die Bestimmungen der Vf-Reform auch auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen anzuwenden sind, allerdings nur „für jene Teile, welche weitergehende Formen von Autonomie als jene bereits zugeteilten vorsehen.“ (Vf-G 3/2001, 10).

Diese sog Besserstellungsklausel bedeutet, dass die Neuerungen der Vf-Reform, insofern sie „weiterge-

hende Formen von Autonomie“ vorsehen, *unmittelbar* auch für die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen gelten, sozusagen wie ein Projektor in die Statuten hineinleuchten, auch wenn sie nicht dort stehen.

Keines der fünf Autonomiestatuten wurde bisher angepasst. Die Lektüre derselben muss deshalb unter Beachtung dieser Bestimmung vorgenommen werden, so dass manche Teile der Sonderstatuten keine Anwendung mehr finden (zB die präventive Prüfung der Landes- und Regionalgesetze) und andere Teile (zB die Kompetenzen) aufgrund der Besserstellungsklausel als erweitert zu betrachten sind.⁵⁹

I. Weitere wichtige Änderungen

- Die Verordnungsgewalt des Staates wurde auf die Bereiche seiner ausschließlichen Gesetzgebung beschränkt. Auch hier gilt die Generalklausel zugunsten der Regionen: „Für alle weiteren Sachgebiete steht die Verordnungsgewalt den Regionen zu“, also auch für die konkurrierenden (117 Abs 6 Vf).
- Die Verwaltungsbefugnis wird grundsätzlich den Gemeinden zuerkannt, allerdings nach oben übertragbar, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, das erstmals Eingang in die Vf findet (118 Vf).
- Normalregionen können ihre Zuständigkeiten dynamisch erweitern (116, Abs 3 Vf).
- Die präventive Kontrolle der Regionalgesetze wird (mit Ausnahme für Statuten) abgeschafft. Es bleibt nur mehr die Vf-Klage, gleichermaßen für Staats- und Regionalgesetze (127 Vf). Damit treten die Regionalgesetze (idR 15 Tage) nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.
- Die Grenzen der Gesetzgebung wurden gelockert, das sog nationale Interesse gestrichen (117 Abs 1 Vf), ein Steuerföderalismus eingeführt (119 Vf), ua.⁶⁰

III. Die Wende und die vorliegende Reform

A. Die angestrebten Ziele

Matteo Renzi war am 15. Dezember 2013 zum neuen Sekretär des Partito Democratico (PD) gewählt worden. Während er PD-intern die alte Führung ent-

⁵⁵ Benelli (FN 17) all'art 117, 1062.

⁵⁶ Bin, I criteri di individuazione delle materie, in: Le Regioni (2006) 889 (899); Parisi, Potestà residuale e neutralizzazione della riforma del titolo V, in: Scritti in onore di M. Scudiero, III (2008) 1597. Eine Analyse dieser Zuständigkeiten in Peterlini (FN 11) 239 (241), kurz, im Vergleich zur Reform von 2016, auch *infra* III.B.

⁵⁷ VfGH Urteile 77 und 336/2005.

⁵⁸ Allerdings ist die Vf-rechtliche Verankerung der Autonomen Provinzen und des Namens Südtirol nicht neu, da sie bereits im Autonomiestatut von Trentino Südtirol (DPR 670/1972) festgeschrieben sind.

⁵⁹ Eine ausführliche Analyse der Neuerungen für die Sonderautonomien in Peterlini (FN 11) 244.

⁶⁰ Morone, Lo Stato regionale nella transizione, in: Ceccanti/Vassallo (Hrsg), Come chiudere la transazione, Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano (2004) 205, 259. Bin, La revisione del titolo V: Un disegno senza forma, in: Ceccanti/Vassallo (Hrsg), Come chiudere la transazione, Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano (2004) 267.

machete, ließ er einen politisch Tot-Gesagten wieder auferstehen und traf sich, schon am 18. Jänner 2014, mit dem historischen Gegner des PD, *Silvio Berlusconi*, um sich die notwendige Mehrheit für die großen Reformen im Parlament zu verschaffen und den internen Widerstand zu brechen.

Renzis Absicht ist es, Italien zu reformieren und zu modernisieren und von der sog zweiten, in die dritte Republik zu führen. Um den Staat zu erneuern, verwendet *Renzi* drei Strategien: eine Vorwegnahme Politik im wirtschaftlichen Bereich, um den Konjunkturzyklus zu beeinflussen; eine Reform der politischen und staatlichen Institutionen und eine Vereinfachung der öffentlichen Verwaltung und der Bürokratie, verpackt in eine nicht einmal unter dem Medienzar *Berlusconi* herrschenden Kommunikationsoffensive.⁶¹

Mit *Berlusconi* vereinbarte er im sog „Patto del Nazareno“ die Reform der Vf und des Wahlrechtes.⁶² Knapp einen Monat darauf genehmigte der Ministerrat am 31. März 2014 den Vf-G-Entwurf *Renzi-Boschi* (der Ministerin für Vf-Reformen), mit dem die Reform der italienischen Vf eingeleitet wurde. Der umständlich, lange Titel zeichnet die Inhalte vor: „Bestimmungen für

- die Überwindung des paritätischen Zweikammersystems,
- die Verringerung der Zahl der Parlamentarier,
- die Eindämmung der Betriebskosten der öffentlichen Einrichtungen,
- die Abschaffung des Staatlichen Beirates für Wirtschaft und Arbeit (CNEL) und
- die Überarbeitung des Titels V des II. Teiles der Vf“, dh die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen.
- Dazu fügen muss man noch die Abschaffung der Provinzen.⁶³

In ihrem Begleitbericht begründet die Regierung die Reform mit der Notwendigkeit, die interne Rechtsordnung dem europäischen Integrationsprozess, der ökonomischen Governance, besondere den strengen Haushaltsregeln und den Herausforderungen des globalen Wettbewerbes, anzupassen. Auch wolle man die Reform von 2001 vervollständigen, die „darauf abzielte, den Umfang der territorialen

Autonomien, und insbesondere ihre finanzielle Autonomie, aufzuwerten“.⁶⁴

Schließlich möchte man die Handlungsfähigkeit der Regierung und die Durchsetzung ihrer Programme stärken. Damit hofft man auch, die übertriebene Verwendung der Notstandmaßnahmen und der Vertrauensabstimmungen einzugrenzen,⁶⁵ die angewandt werden, um die Gesetze schneller durchs Parlament zu schleusen.⁶⁶ Nicht die Vf, aber die Reglements von Kammer und Senat sehen nämlich vor, dass das Parlament keine Abänderungen an den Texten der Regierung vornehmen kann, wenn diese die Vertrauensfrage stellt. Auch die – so wörtlich – „normative Entropie“ der Gesetzgebung (der sich mit dem Staat überschneidenden Zuständigkeiten der Regionen) soll eingegrenzt werden, um die vielen Konflikte vor dem VfGH zu reduzieren. Gesetzgebung und Verwaltung sollen gestrafft und zügiger gestaltet werden.⁶⁷

Ob die Reform tatsächlich diesen hehren Zielen entspricht, in wieweit die Vervollständigung der Reform von 2001 tatsächlich erfolgt und zu wessen Lasten die angestrebte Reduzierung der Reibungsflächen zwischen Regionen und Staat erfolgt, soll anhand der konkreten Maßnahmen geprüft werden.

B. Das neue Parlament mit unterschiedlichen Kammern

Die markanteste Änderung ist die Überwindung des sog perfekten Bikameralismus. Abgesehen von Unterschieden in ihrer Zusammensetzung, im Wahlalter und Wahlmodus, haben Kammer und Senat die gleichen Funktionen und Zuständigkeiten und werden direkt gewählt. Die Regierung muss das Vertrauen von beiden Kammern besitzen (94 Abs 1 Vf), zum Unterschied von Deutschland wird der Ministerpräsident nicht vom Bundestag gewählt (63 GG). Jede Kammer kann der Regierung (oder einzelnen Ministern) das Vertrauen entziehen (94 Abs 2 Vf).

Die Reform sieht nun eine radikale Trennung der Zuständigkeiten vor. Das Parlament besteht zwar weiterhin (wie im unveränderten Art 55, Abs 1 vorgesehen) aus Kammer und Senat der Republik. Letzterer wird zwar, zum Unterschied von der Regie-

⁶¹ *Benedikter*, Das Italien Matteo Renzis-Strategien, Herausforderungen und Perspektiven der drittgrößten Volkswirtschaft der Eurozone auf dem Weg von der zweiten in die dritte Republik (2016) Einleitung.

⁶² Die Vereinbarung wurde im politischen Jargon Italiens „Patto del Nazareno“ getauft, nach dem Platz neben dem Sitz des PD und dem Übernamen für die PD-Führungsspitze.

⁶³ Senato, 1429. Die Aufgliederung des Titels stammt vom Verfasser: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf.

⁶⁴ Vf-G-Entwurf 1429 (FN 63) 2.

⁶⁵ Die Gesetzesdekrete der Regierung in Dringlichkeitsfällen, gemäß 77, Abs 2 Vf. Die Bedingungen für Notstandsdekrete werden von der Reform verschärft (neuer 77 Vf).

⁶⁶ *Terracciano*, La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica, *Federalismi*.it 10 (2015) 5.

⁶⁷ Senato, 1429, Le Regioni della riforma, 2, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760060.pdf.

rungsvorlage, nicht zum „Senat der Autonomien“ umbenannt, aber defacto wird er es.

Die Abgeordnetenkommission, deren Zusammensetzung (630 Abgeordnete) und direkte Wahl unverändert bleiben, wird allein zuständig für die Verleihung des Vertrauens an die Regierung (neuer 25 Vf), die politische Ausrichtung und die Kontrolle derselben und wird somit zur politischen Kammer (neuer 55, Abs 4 Vf).

1. Der Senat als territoriale Kammer

Der Senat vertritt, nach dem föderalen, bundesdeutschen (50 GG) und österreichischen Muster des Bundesrates (34 B-VG), die territorialen Körperschaften (nicht nur die Regionen, sondern auch die Gemeinden) und soll eine Verbindung zwischen dem Staat und den konstituierenden Elementen der Republik gewährleisten. Er wirkt begrenzt an der Gesetzgebung mit, beteiligt sich an den direkten Entscheidungen und Politiken der EU und bewertet deren Auswirkungen auf die Territorien (neuer 55, Abs 5 Vf).

Statt der bisher direkt gewählten 315, besteht der Senat aus 100 Senatoren; 95 vertreten die territorialen Körperschaften und fünf werden für besondere Verdienste vom Staatspräsidenten (für sieben Jahre) ernannt (neuer 57 Vf). Die ehemaligen Staatspräsidenten bleiben wie bisher lebenslang Senatoren von Rechts wegen (59 Vf).

Gewählt werden die 95 Territorialvertreter nicht mehr direkt, sondern jeweils von den 19 Regionalräten und den Landtagen von Trient und Bozen, nach dem Verhältniswahlssystem, 74 aus den *eigenen* Reihen, und 21 (je Region bzw autonomer Provinz *einer*) aus den Reihen der Bürgermeister (neuer 57 Vf). Im Unterschied zu den Regierungsvertretern im deutschen Bundesrat (51 GG) vertreten sie die Gesetzgebungsorgane, eher nach österreichischem Muster (35 B-VG). Es kommt also zu keiner Direktwahl der Senatoren, wohl aber wurde (auf Druck und aufgrund einer Änderung des Senates) eingefügt, dass sie entsprechend „den bei der Regionalwahl von den Wählern ausgedrückten Vorlieben (scelte)“ von den Regionalräten gewählt werden.⁶⁸ Wie diese direkte Wahl mit der indirekten verknüpft werden soll, steht noch offen und wurde von *Carlo Fusaro* zu Recht als stümperhaft („pasticciate“)⁶⁹ kritisiert.⁷⁰ Die Wahl soll mit Staatsgesetz geregelt

⁶⁸ *Luca Castelli* bricht eine Lanze für die indirekte Wahl und zieht dafür einen internationalen Vergleich: *Castelli*, Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato, *Federalismi.it*, 18 (2015).

⁶⁹ *Fusaro*, Intervento Senato, 28.07.2015 (s FN 70).

⁷⁰ Der Vf-Ausschuss des Senates hörte (wie übrigens auch die Kammer) eine Reihe von Experten zur Vf-Reform an. Die Beiträge, von denen aus Platzgründen nur

werden (neuer 57 Vf). Die Amtsdauer der Senatoren stimmt mit der des jeweiligen Regionalrates überein.

Den Autonomen Provinzen Bozen und Trient stehen je zwei, jeder anderen Region gemäß Bevölkerungsstärke mindestens zwei Senatoren zu (neuer 57, Abs 3 Vf).

2. Die gemeinsamen Zuständigkeiten beider Kammern

Das gesamte Parlament, damit auch der Senat, bleibt für die grundlegende Gesetzgebung des Staates zuständig (neuer 70 Vf). Das gilt:

- für Vf-Änderungen und Vf-Gesetze und nur für die Ausführungsgesetze jener Vf-Bestimmungen, welche die sprachlichen Minderheiten, die Referenden, Volksbefragungen, Volksinitiativen und weitere Befragungen betreffen (die gemäß neuem Art 71 Vf erweitert wurden),
- für die Ordnungs-Gesetze, die Wahlgesetzgebung, die Regierungsorgane, die grundlegenden Funktionen der Gemeinden und Metropolen, die Grundsätze für die verbandsmäßige Zusammenarbeit der Gemeinden,
- das Grundsatzgesetz für die Beteiligung Italiens an der Bildung und Durchführung der Normen und Politiken der EU,
- die Wahl, die Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit der Senatoren,
- die Ratifizierung der Abkommen der EU (während die internationalen Verträge, soweit vorgesehen, nur mehr von der Kammer ratifiziert werden, neuer 80 Vf),
- das Ordnungsgesetz für die Hauptstadt Rom (114 Abs 3 Vf),
- die dynamische Erweiterungsmöglichkeit der regionalen Zuständigkeiten (116, Abs 3 Vf),
- das Verfahrensgesetz für die Beteiligung der Regionen (im Rahmen ihrer Zuständigkeiten) an der Rechtsetzung und der Durchführung der Akte der EU und des Völkerrechtes (117, Abs 5), sowie bzgl. deren Abkommen mit anderen Gebietskörperschaften und Staaten (117, Abs 9),
- die Prinzipien für das Vermögen der Gemeinden und Metropolen (119, Abs 6), die Ersetzungsbefugnis der regionalen Organe durch die Regierung (bei Nichtbeachtung von internationalen Abkommen, EU-Bestimmungen oder der Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit, 120, 2. Abs Vf),
- die Prinzipien für die Wahl, die Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit des Präsidenten, der Ausschussmitglieder und der Räte der Region, sowie

einige repräsentative zitiert werden können, werden nachstehend als „Intervento Senato“ bezeichnet und finden sich unter: www.senato.it/1122?indagine=61.

deren Amtsdauer und deren Amtsentschädigungen (neu als Staatszuständigkeit eingefügt!), innerhalb der Grenzen jener der Bürgermeister der Hauptstädte der Region, für die gleichberechtigte Vertretung der Geschlechter (122, Abs 1 Vf), sowie die Gebietsänderungen der Regionen (132, Abs 2).

Diese Staatsgesetze dürfen nur in ausdrücklicher Form abgeschafft oder geändert werden, und zwar vom Parlament im bisherigen Verfahren durch beide Kammern (neuer 70 Abs 1 Vf).

Die Wahl des Staatspräsidenten wird wie bisher dem Parlament, also beiden Kammern, in gemeinsamer Sitzung vorbehalten, allerdings ohne die bisherigen, zusätzlichen Regionalvertreter (83 Vf). Sie weicht damit von der deutschen Bundesversammlung ab, an der neben dem Bundestag gleich viele Ländervertreter (statt dem Bundesrat) teilnehmen (54 GG), also paritätisch, und diese damit viel stärker vertreten sind als in Italien mit 100 (Regional-) Senatoren zu 630 Kammerabgeordneten.

3. Die Abgeordnetenkammer als entscheidende Gesetzgeberin

Außer den ausdrücklich angeführten Bereichen, die zwar wichtig, aber selten vorkommen, steht die Gesetzgebung der Kammer zu (neuer 70, Abs 2 Vf). Der Senat wird auf Mitbestimmungs- und suspensive Vetorechte eingeschränkt, ähnlich dem Bundesrat Österreichs (42 B-VG) und Deutschlands (50 GG), vorbehaltliche der Materien, die vor allem in Deutschland viel weiter reichen.

Die von der Kammer genehmigten Gesetze werden unverzüglich dem Senat weitergeleitet. Dieser kann auf Ersuchen von einem Drittel seiner Mitglieder das Gesetz behandeln und kann innerhalb von 30 Tagen (!) Abänderungen beschließen, über die allerdings die Kammer dann endgültig entscheidet.

Auch für die Genehmigung des jährlichen Haushaltsplanes und der Abschlussrechnung des Staates wird ausschließlich die Kammer zuständig (neuer 81, Abs 4), allerdings wird der Senat in diesem Falle von Rechts wegen auch damit befasst. Er muss seine eventuellen (ebenso nicht bindenden) Abänderungsanträge in diesem Fall schon innerhalb von 15 Tagen beschließen (neuer 70 Abs 5 Vf). Die Fristen sind so kurz gestellt, dass wohl kaum eine seriöse Behandlung in den Gesetzgebungs-Ausschüssen erfolgen kann.

Der Senat kann zu den Akten der Kammer „kognitive Aktivitäten“ entfalten und Bemerkungen formulieren (neuer 70 Abs 7 Vf), sowie (mit absoluter Mehrheit) die Behandlung von Gesetzentwürfen beantragen, zu denen die Kammer innerhalb von sechs Monaten Stellung nehmen muss (neuer 71 Abs 2 Vf).

Nur in einem Falle wird die Kammer vor eine höhere Hürde gestellt, wenn sie von den Abänderungen des Senates abweichen will, und zwar für die Gesetze zur Ausübung der sog Suprematie-Klausel (gemäß 117 Abs 4 der neuen Vf), welche dem Staat Eingriffe in die regionalen Zuständigkeiten erlaubt.⁷¹ Bei diesem Staatsgesetz wird zwar dem Senat eine noch kürzere Frist von nur zehn Tagen für seine Behandlung gesetzt, allerdings muss die Kammer, bei evtl Abweichungen von den Änderungen des Senates, das Gesetz bei der Endabstimmung mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder beschließen. Das dürfte nicht zu schwer sein, da das neue Wahlgesetz („Italicum“) der bei den Wahlen gewinnenden Liste, ex lege eine 55-prozentige Mehrheit (340 Sitze) in der Kammer garantiert.

C. Die Zentralisierung der Macht

1. Die Provinzen Italiens werden abgeschafft

Die zweite wesentliche Neuerung betrifft die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Die Ebenen werden zunächst einmal radikal reduziert: In Zukunft gibt es auf der Verwaltungsebene nur mehr die rund 8.000 Gemeinden⁷² und etwa neun Großstädte.⁷³ Für die Gesetzgebung bleiben der Staat und die 20 Regionen, davon fünf mit Sonderautonomie (und innerhalb derer die zwei Autonomen Provinzen), zuständig. Die auf der Zwischenebene der Verwaltung liegenden knapp 100 Provinzen werden abgeschafft.⁷⁴ Damit, soll eine wesentliche Rationalisierung und Kosteneinsparung erfolgen. Diskutabel ist die Frage, inwieweit die von der Vf-Gebenden Versammlung 1947-48 fixierten Regionen gesellschaftlich und kulturell verwurzelt sind, und in wie weit dies nicht eher die Provinzen waren. Auf jeden Falls sind das die Gemeinden und die Städte, die in Italien eine lange Tradition aufweisen.⁷⁵

⁷¹ Vgl *infra* III.E.

⁷² ISTAT, Genau 8.006 am 01.01.2016: www.istat.it/it/archivio/6789.

⁷³ ISTAT (FN 72), neben den 8.006 Gemeinden, neun Großstädte, zu denen allerdings noch einige dazukommen können.

⁷⁴ Von den 110 Provinzen Italiens sind 107 Verwaltungsbezirke, die abgeschafft werden, allerdings „überleben“ davon rund zehn als Großstädte mit Sonderstatus. Drei Körperschaften, die autonome Gesetzgebungsfunktion mit Regionalstatus ausüben, bleiben: die Region Aosta und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen (Südtirol). Die Provinzen: www.tuttitalia.it/province/numero-comuni/, sowie: www.comuni-italiani.it/provincep.html.

⁷⁵ Vgl Grasse (FN 41) 129; Onida, Landesbericht Italien, in: Ossenbühl (Hrsg), Föderalismus und Regionalismus in Europa (1990) 239; Onida, Il regionalismo in Italia, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 3 (1993) 79.

2. Die konkurrierenden Zuständigkeiten werden verlagert

Sie umfassen eine lange Liste von Bereichen, in denen der Staat die wesentlichen Grundsätze festlegt, innerhalb derer die Regionen ihre Gesetze gestalten können (117, Abs 3 Vf).⁷⁶ Die Liste wurde 2001 im Zuge der Stärkung der Regionen erheblich erweitert,⁷⁷ auch wenn alle Zuständigkeiten zusammen (also samt der ausschließlichen) sich in ihrer Tragweite mit Bundesländern nicht messen können. Mit der Begründung, dass die Abgrenzung Anlass für viele Streitfälle vor dem VfGH gesorgt hat,⁷⁸ werden diese konkurrierenden Zuständigkeiten von der Reform abgeschafft und zum Großteil dem Staat zugewiesen. Über 20 Bereiche gehen von den Regionen zurück an den Staat (31 des Vf-G-Entwurfes, der 117 ändert).

3. Die erweiterten staatlichen Zuständigkeiten

Zu den bereits wichtigen, ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates (117, Abs 2 Vf), kommen die meisten vormaligen konkurrierenden Kompetenzen dazu. Die folgende Übersicht zeigt die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates, wobei die durch die Vf-Reform dazukommenden in eckigen Klammern und kursiv angeführt sind:⁷⁹

- a) Außenpolitik und internationale Beziehungen des Staates; Beziehungen des Staates mit der Europäischen Union; Asylrecht und rechtliche Stellung der Bürger von Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören;
- b) Einwanderung;
- c) Beziehungen zwischen der Republik und den religiösen Bekenntnissen;
- d) Verteidigung und Streitkräfte; Sicherheit des Staates; Waffen, Munition und Sprengstoffe;
- e) Währung, Schutz der Spartätigkeit und der Kapital [- und Versicherungs-] märkte; Schutz [und Förderung] des Wettbewerbs;⁸⁰ Währungssystem; Steuersystem und Rechnungswesen des Staates; *Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und*

⁷⁶ Vgl *supra* I.C. 3.Abs.

⁷⁷ *Supra* II.F.

⁷⁸ Marcelli/Giammusso, La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V (2006).

⁷⁹ Die meisten neuen Bereiche stammen aus der vormaligen, konkurrierenden Gesetzgebung der Regionen. Bei den zusätzlich neuen, wird das in den Fußnoten angegeben.

⁸⁰ Der Schutz der „Versicherungsmärkte“ und die „Förderung“ des Wettbewerbes standen nicht bei den konkurrierenden Zuständigkeiten im 117 Abs 3, sondern kamen einfach dazu, sie können aber wohl – im Sinne des VfGH – als implizite Zuständigkeit betrachtet werden.

- des Steuersystems*;⁸¹ [Koordinierung der Finanzen und der Steuern]; Finanzausgleich;
- f) Organe des Staates und entsprechende Wahlgesetze; staatliche Referenden; Wahl zum Europäischen Parlament;
- g) Aufbau und Organisation der Verwaltung des Staates und der gesamtstaatlichen öffentlichen Körperschaften; *[das Verwaltungs- und Verfahrensrecht der Arbeit im Dienst der öffentlichen Körperschaften, um die Einheitlichkeit auf Staatsebene zu wahren]*;
- h) öffentliche Ordnung und Sicherheit, mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei;
- i) Staatsbürgerschaft, Personenstand- und Melderegister;
- l) Gerichtsbarkeit und Verfahrensvorschriften; Zivil- und Strafgesetzgebung; Verwaltungsgerichtsbarkeit;
- m) Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen; *[allgemeine und gemeinsame Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit, der Sozialpolitiken und der Lebensmittelsicherheit]*;
- n) allgemeine [und gemeinsame] Bestimmungen über den Unterricht; *[die Schulordnung; der universitäre Unterricht und die strategische wissenschaftliche Forschung und Technologie]*;
- o) Sozialvorsorge, *[einschließlich der ergänzenden und zusätzlichen Vorsorge]*; *[die Arbeitssicherheit und die aktiven Arbeitspolitiken; Allgemeine und gemeinsame Bestimmungen zum beruflichen Unterricht und zur Berufsausbildung]*;
- p) *[Ordnung,]* Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden und Großstädte mit besonderem Status; *[Grundsatzbestimmungen über Formen von Verbänden der Gemeinden]*;
- q) Zoll, Schutz der Staatsgrenzen und internationale vorbeugende Maßnahmen; *[der Außenhandel]*;
- r) Gewichte, Maße und Festsetzung der Zeit; Koordinierung der statistischen Information und informatische Koordinierung der Daten *[der Informatik-Prozesse, der dazugehörigen Infrastrukturen und der Informatik-Plattformen]*⁸² der staatlichen, regionalen und örtlichen Verwaltung; Geisteswerke;
- s) Schutz *[und Aufwertung]* der kulturellen *[und landschaftlichen]* Güter; Umwelt-, Ökosystem; *[Sportordnung; allgemeine und gemeinsame*

⁸¹ Schon Vf-G 1/2012 hat die „Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems“ von den konkurrierenden Zuständigkeiten an den Staat übertragen.

⁸² Diese Präzisierung steht in der geltenden Vf nirgends, kann aber wohl als implizit betrachtet werden.

Bestimmungen der kulturellen Tätigkeiten und des Tourismus];⁸³

[t) *Ordnung der Berufe und der Kommunikation*;]

[u) *allgemeine und gemeinsame Bestimmungen zur Raumordnung; gesamtstaatliches System und Koordinierung des Zivilschutzes*;]

[v) *Gesamtstaatlicher Transport, Produktion und Verteilung der Energie*;]

[z) *strategische Infrastrukturen und große Netze des Verkehrs und der Schifffahrt von nationalem Interesse und diesbezügliche Sicherheitsbestimmungen; zivile Häfen und Flughäfen von nationalem und internationalem Interesse*.]⁸⁴

Die Staatszuständigkeiten werden also kräftig gestärkt, neben den konkurrierenden, kommen auch residuale, eigentliche Zuständigkeiten der Regionen dazu, so zB der Tourismus (s) oder das öffentliche Dienstrecht (g).

Die Schulordnung wird fast total staatlich, vorbehaltlich der Zuständigkeit der Regionen für „Schuldienste und der Förderung des Rechtes auf Studium“ (bei denen es rein um Kosten geht). Der *universitäre* Unterricht war bisher nicht erwähnt, konnte aber wohl unter dem Unterricht subsummiert werden.

Die „ergänzende und zusätzliche Vorsorge“ war bisher konkurrierend. Diese betrifft va die in den jüngsten Jahrzehnten entstandenen Zusatz-Renten- und Gesundheitsfonds, die den Regionen nun entzogen werden.⁸⁵

Eine wichtige Neuerung betrifft die Finanzautonomie der subnationalen Körperschaften, die 2001 verankert worden war (119 Vf). Deren Möglichkeit eigene Steuern und Einnahmen einzuheben, muss laut scheidender Vf, in Übereinstimmung mit der Vf und gemäß den Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems erfolgen. Die Reform fügt nun als weitere Grenze das Staatsgesetz dazu, welches hierfür die Bestimmungen definieren soll. Diese starke Einschränkung der Steuerautonomie sei notwendig, um das „gesamtstaatliche Systems kohärent zu gestalten“,⁸⁶ reduziert aber die Finanzautonomie auf die reine Bezeichnung.

4. Durch Vf-Urteile erweiterte Bereiche des Staates

Auch nach der Vf-Reform von 2001 sei dem Staat eine besondere Rolle vorbehalten, urteilte der VfGH. Der Art 114 (Territorialkörperschaften, Regionen und Staat bilden die Republik) führe keineswegs zu einer totalen Gleichstellung zwischen den Körperschaften, die über „tiefgreifende unterschiedliche Zuständigkeiten“ verfügen (Urteil 274/2003). Diese Rolle ergebe sich aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates für Vf-Änderungen (138 Vf) und des Art 5 Vf.⁸⁷ Die Rolle des Staates ergebe sich auch aus „der wiederholten Berufung eines einheitlichen Auftrages“, der sich aus der Vf und den Grenzen der regionalen Gesetzgebung durch die europäischen und internationalen Verpflichtungen ergebe (117 Abs 1, 120 Abs 2 Vf). Die Grenzen der Gesetzgebung gelten allerdings – müsste man kritisch zum Urteil vermerken – auch für den Staat.

Der VfGH identifizierte auch sg „implizite staatliche Zuständigkeiten“, so beispielsweise die Begrenzung der Aufnahmen im öffentlichen Dienst und die Anwendung der Mobilität: Nur der Staat könne Normen erlassen, die für alle Verwaltungen gelten (Urteil 388/2004). Es kommt hier ein Prinzip zum Tragen, das man mit „Interesse der Einheitlichkeit“ überschreiben kann.

Der VfGH hatte bereits nach der Reform von 2001 festgelegt, dass die in Art 117 Abs 2 und 3 vorgesehenen Zuständigkeiten des Staates bzw die konkurrierenden der Regionen trotz der taxativen Aufzählung nicht erschöpfend sind. Die Residualklausel zu Gunsten der Regionen kann deshalb nicht auf alle nicht ausdrücklich erwähnten „Materien“ angewandt werden (Urteil 370/2003 und 1/2004). In diesem Sinne hat der VfGH eine Reihe von Residualzuständigkeiten (gemäß 117 Abs 4) den Regionen abgesprochen oder eingegrenzt, so beispielsweise: die öffentlichen Arbeiten und die Urbanistik (Urteil 303/2003), das Steuersystem der Lokalkörperschaften (Urteil 37/2004), die Regelung der „Nestkinder-gärten“ (Urteil 320/2004), die Regelung des Verkehrs (Urteil 428/2004), die Unterstützung der Unternehmen (Urteil 354/2004), die Unterstützung der öffentlichen Aufführungen und die Aufführungen im Allgemeinen (Urteile 255/2004, 205/2005, 285/2005). Obwohl nicht ausdrücklich im Art 117 Vf angeführt, sind diese Materien – aufgrund der Legitimierung des VfGH – den Zuständigkeiten des Staates zuzuschreiben.⁸⁸ Eingriffe in regionale Zuständigkeiten legitimierte der VfGH auch aufgrund der Zuständigkeit des Staates im Umweltschutz oder im Wettbewerbsrecht, welche die regionalen Zuständigkeiten (zB zur

⁸³ Der Tourismus, war (zusammen mit der Land- und Forstwirtschaft, dem Handwerk, dem Binnen-Handel, die es verbleiben) eine der wenigen, wichtigen residualen ausschließlichen Zuständigkeiten der Regionen.

⁸⁴ Bei den nationalen Verkehrsnetzen und nationalen und internationalen Flughäfen, kann man den Rückzieher am ehesten verstehen. Aber warum wurden sie dann 2001 in die Zuständigkeit der Regionen gegeben?

⁸⁵ Vgl Peterlini, *Le nuove pensioni* (2003). Zukunft planen (2000).

⁸⁶ Terracciano (FN 66) 55.

⁸⁷ Vgl *supra* I.C.Abs 2.

⁸⁸ Peterlini (FN 11) 271.

Jagd [zB Urteil 536/2002], und zu den öffentlichen Arbeiten [401/2007, 303/2003]) ausgehöhlt haben.⁸⁹

D. Die Zuständigkeiten der Regionen

1. Weiterhin „konkurrierende“ Zuständigkeiten der Regionen

Nach der Rückführung der erwähnten Zuständigkeiten in den ausschließlichen staatlichen Bereich stellt sich die Frage, was den Regionen verbleibt. Zunächst einmal sei festgestellt, dass trotz der erklärten Abschaffung der konkurrierenden Bereiche einige solche geteilte Zuständigkeiten überleben,⁹⁰ insofern der Staat die „allgemeinen und gemeinsamen Bestimmungen“ erlässt (117, Abs 2). Das heißt (ex contrario), dass die *Ausführungsgesetzgebung* den Regionen zusteht. Allerdings definiert der Staat nicht mehr nur die wesentlichen Grundsätze (117, Abs 3 Vf 2001), sondern „allgemeine gemeinsame Bestimmungen“, eine offene Formulierung, deren Tragweite weiter reicht und erst ausgelotet werden muss. Folgende Bereiche der staatlichen Liste (mit den jeweiligen Buchstaben gekennzeichnet) enthalten diese Beschränkung für den Staat: Schutz der Gesundheit, Sozialpolitiken⁹¹ und Lebensmittelsicherheit (m); Unterricht (n); beruflicher Unterricht und Berufsausbildung (o); kulturelle Tätigkeiten und Tourismus (s);⁹² der Raumordnung (u); die Formen von verbandlicher Zusammenarbeit der Gemeinden (p). Beim letzten Punkt werden sogar noch die ehemaligen „Grundsatzbestimmungen“ dem Staat vorbehalten.

Konkurrierend verblieben sind auch die Zuständigkeiten der Regionen und Autonomen Provinzen für die Mitwirkung an der EU. Sie nehmen für die in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebiete am Rechtssetzungsprozesses der EU teil und sorgen für Anwendung und Durchführung von völkerrechtlichen Abkommen und Rechtsakten der EU. Dabei müssen sie „die Verfahrensbestimmungen beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden“, das die Einzelhei-

ten der Ausübung der Ersetzungsbefugnis in Fällen der Untätigkeit regelt (117, Abs 5 Vf).

Dasselbe gilt, immer für Sachgebiete in ihrem Zuständigkeitsbereich, für Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates. Die Region kann diese „in den durch Staatsgesetze geregelten Fällen und Formen“ abschließen (117, Abs 9 Vf).

Die Abschaffung aller beklagten Reibungspunkte zwischen Staat und Regionen entpuppt sich damit als rein propagandistisches Instrument.

2. Die Gesetzgebung der Regionen

Die Zuständigkeiten der Regionen können nur im Interpretationswege „herausgeschält“ werden.

a) *Von der staatlichen Gesetzgebung ausgenommen:* In die ausschließliche Gesetzgebung der Regionen fallen auf jeden Fall jene Bereiche, die von der staatlichen Gesetzgebung ausdrücklich ausgenommen werden, oder im Umkehrschluss (ex contrario) gelten (117, Abs 2 Vf, in den angeführten litt):

- die örtliche Verwaltungspolizei (117, 2 h), schon seit 2001 ausschließliche Regionalzuständigkeit;
- Transport, Produktion und Verteilung der Energie nicht nationaler Art (117, 2 v) (schon seit 2001 ausschließliche Regionalzuständigkeit);
- die nicht strategischen Infrastrukturen und die kleinen Netze des Verkehrs und der Schifffahrt und jene, die nicht von nationalem Interesse sind, und die diesbezüglichen Sicherheitsbestimmungen (117, 2 z) (schon seit 2001 waren die kleinen nicht strategischen Infrastrukturen Regionalzuständigkeit);
- die zivilen Häfen und Flughäfen von nicht nationalem und internationalem Interesse (117, 2 z) (die Häfen und Flughäfen waren konkurrierend. Die kleinen Flughäfen und Häfen würden jetzt, wenn der VfGH das nicht anders auslegt, Zuständigkeit der Regionen).

b) *Ausdrückliche Zuständigkeiten der Regionen:* Außerdem stehen den Regionen einige wenige, neuerdings ausdrücklich angeführte Zuständigkeiten zu (neuer 117 Abs 3, ex 4):

- Vertretung der sprachlichen Minderheiten,
- Planung des regionalen Territoriums und der Mobilität innerhalb desselben, die Ausstattung mit Infrastrukturen,
- Programmierung und Organisation der Gesundheits- und Sozialdienste,
- Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung und die Organisation auf regionaler Ebene der Dienste für Unternehmen und der Berufsausbildung;
- vorbehaltlich der Autonomie der Schuleinrichtungen, schulische Dienste, Förderung des

⁸⁹ Peterlini (FN 11) 256 (271).

⁹⁰ Cecchetti, Le „facce nascoste“ della riforma costituzionale del regionalismo, *Federalismo.it*, 23 (2015) 3, stellt dasselbe fest und nennt diese Form „Ko-Gesetzgebung“ der Regionen.

⁹¹ Die Sozialpolitik war vor der Reform von 2016 vom VfGH als eine Zuständigkeit der Regionen erklärt worden (Urteile 427/2004, 219/2005, 118/2006), mit der Grenze der wesentlichen Leistungen der bürgerlichen und sozialen Grundsätze (117, Abs 2, litt m Vf, Urteil 134/2006). Durch „die allgemeinen und gemeinsamen Bestimmungen“ des Staates wird sie weiter eingegrenzt.

⁹² Der Tourismus, vormals ausschließliche Zuständigkeit der Regionen, wird also – wie die anderen hier angeführten Bereiche – eine geteilte Zuständigkeit.

Rechts auf Studium, auch des Universitätsstudiums;

- Regelung, soweit von regionalem Interesse, der kulturellen Aktivitäten, der Förderung der ökologischen, kulturellen und landschaftlichen Güter,
- Aufwertung und regionale Organisation des Tourismus,
- Regelung, auf Grund von eigenen Vereinbarungen auf regionaler Ebene, der finanziellen Beziehungen zwischen den territorialen Körperschaften der Region.

c) *Die residualen Zuständigkeiten der Regionen:* Die Residualklausel zugunsten der Regionen, die 2001 eingeführt wurde, besteht weiterhin: „Für jeden nicht ausdrücklich der staatlichen Gesetzgebung vorbehaltenen Sachbereich, steht den Regionen die Gesetzgebungsbefugnis zu.“ (117, Abs 3, ex 4).⁹³ Das Residuum kann nur mit Subtraktion aller staatlichen Bereiche gefunden werden, wobei die erwähnten transversalen und impliziten Bereiche laut VfGH berücksichtigt werden müssen. Den Regionen verbleiben folgende wichtige Residual-Bereiche, die teilweise ausdrücklich durch Urteile des VfGH bestätigt wurden, denen allerdings die neuen staatlichen Zuständigkeiten abgezogen werden müssen:

- *das Handwerk* (Urteil 162/2005);
- *die Förderung zum Erwerb der Erstwohnung* (Urteil 118/2006);
- *der Binnen-Handel* (Urteil 1/2004);
- *die Landwirtschaft* (ex plurimis Urteile 12/2004, 282/2004, 116/2006);
- *der örtliche lokale Transport* (Urteile 222/2005, 80/2006);
- *die Regelung der Berggemeinschaften* (Urteile 244/2005, 456/2005);

Eingegrenzte Regionalbereiche:

- *die Berufsausbildung* (Urteil 51/2005), in Zukunft eingegrenzt durch die neuen allgemeinen Bestimmungen des Staates;
- *Industrie und Tourismus* (Urteil 107/2005), letzterer in Zukunft eingegrenzt durch die allgemeinen Bestimmungen;
- *die Organisation und die Regelung der Ämter* (ex plurimis Urteile 274/2003, 2/2004, 345/2004, 318/2004, 417/2005),⁹⁴ in Zukunft allerdings eingegrenzt durch das Verwaltungs- und Verfahrensrecht der Arbeit für die Bediensteten (litt „g“ der staatlichen Zuständigkeiten);
- *die Jagd und Fischerei*, stark eingeschränkt vom staatlichen, *transversalen* Umweltschutz (ex plurimis Urteil 536/2002,) und die Forstwirtschaft und mögliche andere residuale Bereiche.

E. Die Suprematie-Klausel

Die bereits erwähnte Suprematie-Klausel (117, Abs 4 Vf) bewirkt einen starken Einschnitt in die verbliebenen Zuständigkeiten der Regionen. Sie besagt, dass das Staatsgesetz, auf Vorschlag der Regierung, in alle Zuständigkeiten der Regionen eingreifen kann, wenn es der „Schutz der Rechts- oder Wirtschaftseinheit der Republik oder der nationalen Interessen“ erfordert. Das ist ein Gummiparagraf und liegt im Ermessen der Regierung. Was heißt schon *Einheit*, dass vom Brenner bis Catania alles gleich sein muss? Welcher Raum bleibt den Differenzierungen der Autonomien? Wie weit diese dehnbaren Begriffe, die die Zentralmacht stärken, greifen, wird der VfGH schlussendlich entscheiden. Dieser hat die Vf-Reform von 2001 im Zweifelsfalle zugunsten des Staates ausgelegt.

Diese Norm verstärkt die bereits bestehende Ersatzbefugnis der Regierung (120, Abs 2 Vf), anstelle der Organe der Regionen, Autonomen Provinzen und Gemeinden tätig zu werden, nicht nur wenn internationale oder EU-Abkommen nicht befolgt werden oder eine öffentliche Gefahr besteht, sondern auch wenn es die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erfordert (bei schwerem finanziellem Ungleichgewicht können die Amtsinhaber auch abgesetzt werden). Dem Staatsgesetz werden auch die Grenzen für die Diäten der Regionalratsabgeordneten und Mitglieder der Organe vorbehalten (122 Vf).

Ein Vergleich der Suprematie-Klausel mit dem Vorrang des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in Deutschland, wie er in Italien manchmal anklingt, hinkt, da es sich im Art 72 und 74 GG eben um klar umrissene, konkurrierende und nicht ausschließliche Zuständigkeiten der Länder handelt. Außerdem schränkt die Bestimmung des Art 72 Abs 2 GG dieses Vorrecht für verschiedene (wenn auch durch die Föderalismusreform von 2006 reduzierten) Bereiche weiter ein und macht es von der Erfordernis gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse abhängig. Die analog klingende Suprematie-Klausel erlaubt in Italien mit ähnlicher Begründung den Eingriff in *exklusive* Zuständigkeiten der Regionen. Zum Unterschied von der deutschen Erforderlichkeits-Klausel, die eine Schutzwirkung zugunsten der Länder ausübt (*Federico Del Giudice*),⁹⁵ ist also die italienische Suprematie-Klausel ein generelles Eingriffs-Skalpell des Staates in jede regionale Zuständigkeit.

⁹³ Der ehemalige Abs 4 des 117 wird 3, da Abs 3 mit den konkurrierenden Zuständigkeiten abgeschafft wird.

⁹⁴ *Marcelli/Giammusso* (FN 78) 12.

⁹⁵ *Del Giudice*, *Manuale di diritto pubblico comparato*⁷ (2014) 268.

F. Bestimmungen für die Sonderautonomien

Da die fünf Sonderregionen, einschließlich der Autonomen Provinzen von Bozen und Trient, mit eigenen Sonderstatuten auf Vf-Rang geregelt sind, wurde für sie eine Übergangsbestimmung eingebaut (39, Abs 13 der Reform). Demnach werden auf sie die Bestimmungen von Kapitel IV des Vf-Gesetzes (die Kompetenzverteilung einschließlich der Suprematie-Klausel) nicht angewandt, und zwar „bis zur Überarbeitung ihrer Statuten, die auf Grund von Übereinkommen („di intese“) mit den Regionen und autonomen Provinzen erfolgt.“

Die Formulierung „auf Grund von Übereinkommen“ ist wortgetreu ein bereits Vf-rechtlich verankerter Begriff (8, Abs 3 der Vf) für die Beziehungen der nichtkatholischen Konfessionen zum Staate. Der hier verwendete deutsche Wortlaut stammt aus der offiziellen Übersetzung der Region Trentino Südtirol und des Landes Südtirol.⁹⁶ Die Überarbeitung erfolgt also nicht ausdrücklich *im* Einvernehmen, sondern „auf Grund von Übereinkommen“ was dem Parlament eine Hintertür zur einseitigen Änderung offen lässt. Der Begriff wurde auch bereits für die Religionen judiziert.⁹⁷ Der VfGH hat dabei unterstrichen (Urteile 346/2002, 195/1993), dass „das Parlament, auf Grund der Übereinkommen, das Gesetz macht.“ Eine Diskussion darüber, ob es sich um ein starkes oder schwaches Übereinkommen handelt, und ob das Parlament Abänderungen bei der Behandlung vornehmen kann, ist allerdings bisher nicht erfolgt.⁹⁸ Aber sollte auch nach einer Parlamentsabänderung ein weiteres Übereinkommen notwendig sein, ist wohl die Region der schwächere Partner.

Diese sg Schutzklausel hat aber nur Übergangscharakter, das heißt sie gilt suspensiv, bis zum Inkrafttreten der Revision des Statuts. Der Vf-Geber stellt sich damit vor, dass auch die Sonderregionen und damit auch Südtirol sich anpassen müssen, allerdings auf Grund von Übereinkommen. Tatsächlich war in der ursprünglichen Formulierung von „Anpassung“ der Statuten die Rede, während es jetzt „Überarbeitung“ (*revisione*) heißt. Auf den ersten Blick hin, scheint das tatsächlich einen Schutz darzustellen, weil die Anwendung zeitlich verzögert und durch die Übereinkommen mit den Sonderautonomien abgesichert wird. Revision kann eine technische Anpassung, vorbehaltlich inhaltlicher Abweichungen, aber auch eine Anpassung an die Inhalte, oder zumindest an

die Grundsätze bedeuten. In Wirklichkeit beherbergt diese Formulierung erhebliche Risiken politischer Auslegung und Anwendung, besonders auch im Lichte der negativen Stimmung im Parlament gegenüber den Sonderautonomien.⁹⁹ Die Erwartung einer Anpassung bleibt und könnte auch den VfGH in seiner Auslegung zu Gunsten einer Anwendung der Prinzipien bestärken.

Die Formulierung des Einvernehmens für Abänderungen der Autonomiestatuten in der Vf-Reform von *Berlusconi-Calderoli*, die sg Devolution von 2005, war wesentlich eindeutiger als die im *Renzi*-Entwurf. Sie ermöglichte, wenn auch mit Zwei-Drittel Mehrheit, den Landtagen und dem Regionalrat ein Veto-recht (38 des Vf-Gesetz-Entwurfes, GU 269/2005).

Die Regionen sind nicht unbedingt gezwungen, die Statuten zu revidieren, auch wenn die Vf von einer solchen Überarbeitung ausgeht. Die Sonderregionen haben ihre Statuten bisher auch nicht an die Vf-Reform von 2001 angepasst.¹⁰⁰ Das gereicht ihnen jetzt allerdings zum Nachteil, weil sie die neuen Zuständigkeiten nicht verankert haben, die sie aufgrund der Besserstellungs-Klausel (10 Vf-G 3/2001) genießen konnten. Diese waren automatisch dazugekommen und leuchteten wie ein Projektor in das Statut hinein. Für die Bereiche, die an den Staat fallen, erlischt dieser Projektor.

Die Zuständigkeiten, die in den Autonomiestatuten verankert sind, bleiben unberührt. Die vom VfGH als übergeordnet eingestuften Staatszuständigkeiten, wie die Umwelt, die sozialen Mindest-Standards und das Wettbewerbsrecht, und die Suprematie-Klausel, bergen die Gefahr des Eingriffes auch in die ureigenen Regional- bzw Landes-Zuständigkeiten, wie Landschaftsschutz, Jagd, öffentliche Arbeiten, Landesdienst, Schule etc.

Aber unabhängig von den Autonomiestatuten werden die Sonderautonomien auch indirekt gefährdet, weil sie in ein zentralistisches Gefüge gepresst werden und eine noch stärkere Ausnahme vom System darstellen, die schon bisher für Neid und Anfeindungen gesorgt hat. Auch wenn nicht unmittelbar anwendbar, ist auch für sie die Wiedereinführung des Nationalen Interesses und die neue Überordnung des Staates gegenüber der regionalen Gesetzgebung (Suprematie-Klausel, neuer 117, Abs 4 Vf) gefährlich. Der VfGH kann aufgrund dieses, als übergeordnet einzustufenden Prinzips, den Gürtel für alle enger schnallen. Die Spezialregionen können nicht

⁹⁶ Region Trentino Südtirol, Verfassung der italienischen Republik, 7: www.regione.taa.it/codice/costituzione_d.aspx, Autonome Provinz Bozen, Das neue Autonomiestatut, 18: www.provinz.bz.it/lpa/download/statut_dt.pdf.

⁹⁷ *Baroncelli*, Profili costituzionali del Trentino Alto Adige Südtirol (2015) 172; *Cecchetti* (FN 90) 5 (6).

⁹⁸ *Baroncelli* (FN 97) 169 (172).

⁹⁹ *Toniatti*, Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale (in Druck); *Toniatti*, La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nelle prospettive dalla revisione costituzionale (in Druck). Beide Beiträge wurden vom Verfasser freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

¹⁰⁰ Wegen der Rechtsregierungen in Rom befürchteten sie mögliche Verschlechterungen.

verhindern, dass neue übergeordnete Prinzipien vom VfGH auch auf sie angewandt werden.

IV. Kritik und Schlussfolgerungen

A. Kritische Überlegungen zum neuen Senat

Der Senat, wegen der fast gleichen Art der Bestellung als Duplikat kritisiert,¹⁰¹ wurde umgebaut, um eine Vertretung der Regionen am gesamtstaatlichen Geschehen im Parlament zu ermöglichen. Insofern wurde ein Baustein im langen Weg Italiens zu mehr Föderalismus gesetzt, der jahrelang versucht, aber nie gelungen war. Das muss im Lichte der langjährigen Bemühungen positiv anerkannt werden.

1. Geringes politisches Gewicht

Dabei wurden allerdings die Zuständigkeiten des Senates so sehr eingegrenzt, dass er wohl kaum großes politisches Gewicht entfalten wird. Man hätte sich entscheiden sollen, kritisiert *Enzo Cheli*, ob man in einen Regionalstaat investieren wolle, dann sollte man den Senat ruhig umgestalten aber beibehalten, wenn man aber glaubt das sei überholt, dann „könnte man ihn als überflüssigen Blinddarm frisch abschaffen“.¹⁰² *Augusto Barbera* hält dem entgegen, dass zwei direkt gewählte Kammern keinen Sinn machten. Entweder kommen sie zum selben Ergebnis, dann ist eine überflüssig, oder nicht, was zu Problemen führe wie im deutschen Bundesrat, der deshalb durch die Föderalismusreform 2006 depotenziert worden sei.¹⁰³ Trotzdem bleibt die Kritik, dass eine Vertretung der Regionen nur Sinn macht, wenn sie auch Entscheidungen treffen kann.

Kurz vor der Abstimmung über seine Selbstauflösung (in der derzeitigen direkt gewählten und bedeutungsvollen Rolle), gelang es dem Senat zwar, sein noch gleichberechtigtes Gewicht auszunützen und einige Zuständigkeiten im Vf-Entwurf durchzusetzen, dafür wurde aber der Gesetzes-Iter noch mehr verkompliziert, so „barock gestaltet“, dass er das Funktionieren in Frage stellt.¹⁰⁴ Die ihm gewährten kurzen Fristen und die leichte Möglichkeit der Kammer, über die Vorschläge des Senates hinwegzusteigen, lassen seine Bedeutung so weit sinken, dass manche schon die Auflösung fordern oder vorhersehen wollen.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Ceccanti*, Le riforme istituzionali ed economiche del Governo Renzi, *Federalismi.it*, 22 (2014) 3.

¹⁰² *Cheli*, Sulla riforma costituzionale approvata dal Senato nel luglio 2014, *Osservatoriosullefonti.it*, 3 (2014) Pkt 4.

¹⁰³ *Barbera*, Intervento Senato, 03.08.2015 (s FN 70).

¹⁰⁴ *Cheli* (FN 102) Pkt 1 und Pkt 3.

¹⁰⁵ *Trucco*, „Patto del Nazareno“ e „metodo dei saggi“, *Confronti costituzionali*, 10.03.2015: www.confronticonstituzionali.eu/?p=1404.

2. Demokratische Einschränkungen

Während in der Kammer eine diskutable Mehrheitsprämie der gewinnenden Koalition 55% der Sitze garantierte, die in dieser Form vom VfGH als Vf-widrig erklärt worden war,¹⁰⁶ waren im Senat die Mehrheiten immer knapp.¹⁰⁷ Also kann sich die Regierung eine Kammer vom Hals schaffen, die ihr Schwierigkeiten machen könnte, so wie sie auch anderen Regierungschef zum Verhängnis geworden war. Das Wahlgesetz („Porcellum“ genannt) war von der scheidenden Regierung *Berlusconi* 2005 kurz vor den Wahlen so durchgesetzt worden,¹⁰⁸ um dem sich abzeichnenden Sieg von *Prodi* Prügel in den Weg zu legen, was auch geschah.¹⁰⁹ Das neue Wahlgesetz von 2015 („Italicum“),¹¹⁰ das nur für die Kammer erlassen wurde, hat zwar einigermaßen dem Urteil Rechnung getragen, in dem es ein Mindestquorum für die Mehrheitsprämie vorsieht, aber im Ergebnis hat es die Mehrheitspartei gestärkt. Bei Nicht Erreichens des Quorums von 40% erfolgt eine Stichwahl und die gewinnende *Liste* (und nicht mehr Koalition) erhält 55% der Sitze.¹¹¹ Damit wird in Zukunft eine einzige, die jeweils gewinnende Partei allein regieren.

Das Wahlgesetz wurde inzwischen beim VfGH angefochten.¹¹² Dabei wird zu Recht die Verletzung von verschiedenen Grundrechten beklagt, wie des Prinzips der territorialen Vertretung, des Prinzips der demokratischen Repräsentation und der Gleichheit der Stimmen, das Fehlen einer Mindestschwelle für den Zugang zur Stichwahl, die Unmöglichkeit des Wählers direkt und frei die Abgeordneten auszuwählen ua.¹¹³

Besonders in Kombination mit dem Wahlgesetz, aber auch allein für sich betrachtet, könnte die Abschaffung des Bikameralismus eine Einschränkung der Grundrechte bedeuten. Die demokratische Teilhabe des Bürgers wird eingeschränkt, die territoriale Vertretung zwar vorgesehen, aber entwertet. In Kombination mit der Zentralisierung, aber auch allein betrachtet, wird durch eine einzige Kammer die Macht des Staates gegenüber dem Bürger zu des-

¹⁰⁶ VfGH Urteil 1/2014: www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1.

¹⁰⁷ *Peterlini*, Minderheitenschutz und Wahlsysteme (2012) 198.

¹⁰⁸ G v 21.12.2005, 270.

¹⁰⁹ *Peterlini* (FN 29) 1 (3).

¹¹⁰ G v 06.05.2015/52 (Italicum genannt). Für den Senat gilt weiterhin das G v 21.12.2005/270.

¹¹¹ Damit will man vom „Bipolarismo“ in Richtung „Bipartitismo“ steuern, also in Richtung auf ein System mit zwei Großparteien.

¹¹² Tribunale Messina 16.02.2016.

¹¹³ Auf das WahlG soll in einer getrennten Arbeit eingegangen werden.

sen Lasten geschwächt, die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt.

Zwar gewann in den vergangenen Jahren die Konferenz der Präsidenten der Regionen zunehmend an Gewicht, sie vertritt allerdings nur die jeweilige Mehrheit und wurde durch die Finanzkürzungen zu Lasten der Regionen, gegen die sie sich nicht wehren konnten, in ihrem Einfluss eingeschränkt.

Die Doppelrolle jener Regional-Abgeordneten, die in den Senat gewählt werden, wird es ihnen kaum ermöglichen, beide Ämter gleichermaßen voll zu erfüllen. Um die Vertretung der jeweiligen Region zu stärken, sollte man über das imperative Mandat nachdenken, meinte *Giuseppe de Vergottini*, wie es für die Mitglieder des deutschen Bundesrates gilt (einheitliche Stimmabgabe, 51, Abs 3 GG). Das würde allerdings die demokratische Vertretung des Bürgers, vor allem jenes in der Opposition, weiter schwächen.

3. Keine Beschleunigung des Gesetzes-Iter

Die Begründung hingegen, dass das perfekte Zweikammern-System eine unendlich lange Prozedur bedingt hätte, hält einer Prüfung der Zeiten der Gesetzgebung nicht stand.¹¹⁴ Ein guter Teil der Gesetzgebung (in den jüngsten zwei Legislaturperioden 27%)¹¹⁵ erfolgt zum Leidwesen der Gewaltentrennung immer mehr über sog Gesetzesdekrete der Regierung (77 Abs 2 Vf), die vom Parlament innerhalb von 60 Tagen in Gesetz umgewandelt werden müssen. Dazu kommen 36% von reinen Ratifizierungen von internationalen Verträgen, womit nur ein Drittel ordentlicher Gesetzgebung verbleibt.¹¹⁶ Viele Gesetze (derzeit 34%) werden zudem über Vertrauensabstimmungen durch das Parlament gedrückt, bei denen die Diskussion und die Möglichkeit von Abänderungen durch die Kammern beschnitten werden.¹¹⁷ Natürlich kann man mit nur einer einzigen Kammer den Iter beschleunigen, aber da der Senat die Behandlung verzögern, wenn auch nicht den Text endgültig ändern kann, bleibt zu sehen, wieviel Zeit

gewonnen und wieviel auf Kosten der Qualität der Gesetzgebung verloren geht.

Lobenswert ist die Reduzierung der Zahl der Senatoren, wenn gleich damit ein zusätzliches Ungleichgewicht zur Kammer entsteht. Hätte man die Kammer zur Regionen-Vertretung auserkoren, wäre die Kürzung (von 630 auf 100) viel radikaler ausgefallen und das Ungleichgewicht geschwächt worden. Eine Beibehaltung des Senates hätte auch mehr der ruhmreichen Tradition des „Senatus“ des alten Rom entsprochen.

B. Gründe und kritische Überlegungen zur Zentralisierung

1. Die angepeilte Effizienz von Gesetzgebung und Verwaltung

Man muss *Renzi* positiv zugestehen, dass er einen vielfach starren Staatsapparat in Schwung gebracht hat, voller Durchschlagskraft auch umstrittene Reformen durchsetzt, wie jene des Arbeitsmarktes, des (allerdings bedenklichen) Wahlrechtes, oder eben diese Vf-Reform, und sich weder von partei-internen noch von externen Vetos aufhalten lässt. Gestärkt haben ihn die demokratische Legitimation durch die Vorwahlen innerhalb des PD und die Doppelrolle als PD-Parteichef und Ministerpräsident.¹¹⁸ Er hatte den Entwurf einer Expertenkommission kurzerhand dem Parlament vorgelegt, ohne damit eigens eingesetzte Zweikammern-Kommissionen wie in den 1980er- und 1990er-Jahren zu befassen.¹¹⁹

Nicht nur die Politik, auch ein guter Teil der Lehre forderte und begrüßte die Reform. *Beniamino Caravita* legte als Mitglied der Expertenkommission „30 Vorschläge als Regionalist“ (wie er sich selbst bezeichnete) für eine Vf-Revision vor. Die europäische Integration verträge nicht mehr eine Föderalisierung nach unten und nach oben, drei primäre Quellen der Gesetzgebung seien zu viel. Die Regionen mit Sonderstatut hätten ihre Berechtigung nach über 70 Jahren für ihren Sonderstatus verloren, die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Regionen habe nicht funktioniert, die Regionen sollten nicht gesetzgeberisch tätig sein.¹²⁰ Solche Urteile sind wohl mehr politischer als rechtlicher Art und übersehen die Verschiedenartigkeit der Regionen und die eingeschränkten Möglichkeiten der Mitbestimmung des Bürgers auf der übernationalen Ebene,

¹¹⁴ Vgl die Statistik der Länge der Behandlung von G.-Entwürfen: blog.openpolis.it/2016/01/12/leggi-lepre-e-leggi-lumaca-i-record-del-parlamento/. Der kürzeste Iter betrug nur 13 Tage, die Regierungsvorlagen 133 Tage im Schnitt.

¹¹⁵ Vgl *Openpolis*, Stand Dezember 2015: blog.openpolis.it/2016/01/07/le-leggi-che-vengono-approvate-ratifiche-di-trattati-e-conversioni-di-decreti/.

¹¹⁶ *Openpolis*, Stand Dezember 2015: blog.openpolis.it/wp-content/uploads/2016/01/9.png.

¹¹⁷ Bei der Regierung *Monti* wurden 44% der Gesetze, bei *Renzi* 34% der Gesetze mit Vertrauensabstimmung durchs Parlament gepeitscht, *Openpolis*, Stand Dezember 2015: blog.openpolis.it/2016/01/08/voti-di-fiducia-1-legge-su-3-ne-ha-avuto-bisogno/.

¹¹⁸ *Ceccanti* (FN 101) 5.

¹¹⁹ *Peterlini* (FN 29) 16.

¹²⁰ *Caravita di Toritto*, *Contributo riforma Titolo V, Federalismi*.it, 15 (2013).

der deshalb immer mehr einen regionalen Raum nach Mitbestimmung sucht und braucht.¹²¹

Die Schwäche der bisherigen Regierungen werde endlich überwunden, begrüßt auch *Stefano Ceccanti* die Reform. Es habe der Durchschlagskraft einer Regierungsvorlage bedurft, um die bisher gescheiterten Versuche zu überwinden. Das stimmt, ist aber eine parlamentarisch-demokratische Schwächung.

2. Das angebliche Versagen der Regionen

Tatsächlich wurden viele Regionen von Korruptionsskandalen erschüttert, andere haben ihre Hausaufgaben nicht erledigt. Allerdings gab es auf staatlicher Ebene erheblich größere Defizite und Skandale (man denke nur an die Überschuldung, die Arbeitslosigkeit, an „Tangentopoli“ oder an die *Berlusconi*-Regierung und an laufende Korruptionsskandale); aber Teile der Lehre und Politik glauben an ein Scheitern der Reform von 2001.

Der Regionalismus habe zum zweiten Mal nicht funktioniert, beklagte *Stelio Mangiameli* bei einer Anhörung im Senat. Aber während man die Wirtschaftskrise von 1992 zugunsten des Regionalismus gelöst habe, versuche man die derzeitige Krise gegen den Regionalismus zu lösen. Von den öffentlichen Einrichtungen sind jene des Staates am meisten verurufen, von Ineffizienz und Korruption angeschlagen. Doch – so beklagt *Mangiameli* zu Recht – versuche man immer wieder die regionale politische Klasse zu diskreditieren. Diese „Vulgata“ dient dazu, die Zentralisierung der Gewalten und die Abwertung des Senates zu rechtfertigen.¹²²

Eine Schwächung der Regionalisierung ist auch deshalb eingetreten, weil eine treibende Kraft für den Föderalismus, die Lega Nord, selbst in Skandale verwickelt wurde, ihre Durchschlagskraft verloren hat und in der Opposition sitzt. Auf jeden Fall sollte man das Kind „Region“, nicht mit dem dreckigen Badewasser der Korruption ausschütten, die es auf allen Ebenen gibt.

Die Regionen haben auch in Zeiten der Krise ihre Dienste geliefert, dort wo der Staat abwesend war.¹²³ Sie haben eine wichtige soziale Abfederungsfunktion geleistet. Ausschließlich sie kümmern sich um den Schutz der Güter wie Wasser und Energie, besonders der erneuerbaren, sie führen die staatlichen und europäischen Pläne der Abfallbeseitigung, der Energie und der Kohäsion durch. Natürlich schweben nicht alle Regionen in der gleichen wirtschaftlichen

und sozialen Lage. Entsprechend haben die Regionen des Nordens den Steuerdruck gelindert, die im Süden mussten ihn erhöhen. Der Ausgleich wäre eine Aufgabe des Staates gewesen, der seit Jahren dieser Verpflichtung nicht nachkommt.¹²⁴

3. Die Schwächung der Regionalautonomien

Besonders die Übertragung der Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems aus den konkurrierenden in den ausschließlichen Bereich des Staates stellt, gemeinsam mit der bereits erfolgten Übertragung der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte (Vf-G 1/2012), eine der „penetrantesten und intrusivsten Titel zur Einmischung in die regionalen Zuständigkeiten dar.“¹²⁵ Wie das mit der Beibehaltung der Finanzautonomie der Lokalkörperschaften (119 Vf) vereinbar ist, bleibt tatsächlich fraglich. Der VfGH verwende diesen transversalen Titel als „Brecheisen (grimaldello)“, um die Zuständigkeiten der Regionen einzuschränken oder gar abzuschaffen. Die Absicht der Reformer scheint jene zu sein, dem Staat einen Generalschlüssel („Passepartout“) in die Hand zu geben, der noch viel intrusiver als die Suprematie-Klausel (neuer 117 Abs 4) wirke, da genau damit der einzige Damm falle, mit dem der VfGH die exklusiven Zuständigkeiten der Regionen bisher noch bestätigte.¹²⁶

Die vorliegende Reform beinhaltet eine eindeutige Reduzierung der Autonomie der Regionen, stellt nicht nur *Marcello Cecchetti* unmissverständlich fest.¹²⁷ Allerdings, werde die Suppe nicht so heiß gegessen, es sei nicht das endgültige Schicksal der Regionen vorgezeichnet, meint er. Wie schon 2001 sei auch diese Reform in ihrer Ausrichtung „mehrfach variabel“. Sichtbares Kennzeichen sei die Beibehaltung der Generalklausel für die Residualkompetenzen zugunsten der Regionen und einiger weiterhin bestehender gemeinsamen Gesetzgebungsbereiche. Auch sei die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinden geblieben. Der territoriale Senat werde zwar nicht in der Lage sein, die Regionen ideal zu vertreten, aber viel hänge von den Organen der Regionen ab. Es wird vor allem der VfGH sein, der die Normen dem politisch kulturellen Klima anzupassen hat.

¹²¹ Vgl. ua *Le Galès/Lequesne* (Hrsg), *Regions in Europe*, Routledge, vii; *Müller-Rommel*, *Ethnoregionalist Parties in Western Europe*, in: *De Winter/Türsan*, *Regionalist Parties in Western Europe* (1998).

¹²² *Mangiameli*, *Intervento Senato*, 27.07.2015, Pkt 4 (s FN 70).

¹²³ *Mangiameli* (FN 122) Pkt 4.

¹²⁴ *Mangiameli* (FN 122) Pkt 4.

¹²⁵ *Barbieri*, *Intervento Senato*, 28.07.2015, Pkt 7 (s FN 70).

¹²⁶ *Barbieri* (FN 125) Pkt 7.

¹²⁷ *Cecchetti* (FN 90) 2.

4. Die Gefährdung der Regionen und Provinzen mit Sonderstatut

Für die Regionen mit Sonderstatut sieht *Cecchetti* hingegen negativere Folgen.¹²⁸ Die Schutzklausel schütze sie nur scheinbar. Diese seien (wegen der interpretationsbedürftigen Klauseln, sei es von 2001 als von 2016) viel mehr dem Gutdünken des VfGH ausgeliefert, befürchtet *Cecchetti*. Tatsächlich stellt sich die Frage, in wieweit die sog Besserstellungsklausel (10 Vf-Gesetz 3/2001) noch gilt, da sie sich auf eine Grundlage bezieht, die zum Großteil außer Kraft gesetzt wird; und wie die Übergangsbestimmung der *Renzi*-Reform (39, Abs 13) auszulegen ist. Bekannterweise hat der VfGH nach der Vf-Reform von 2001 die regionalen Zuständigkeiten eingeschränkt und transversale Zuständigkeiten des Staates hinein interpretiert, die auch in exklusive Bereiche der autonomen Regionen und Provinzen einschneiden (wie der Umweltschutz in die Jagd und in die Raumordnung, das Wettbewerbsrecht in die öffentlichen Arbeiten ua).¹²⁹

Eine noch bedenklichere Analyse der Übergangsbestimmung und des vermeintlichen „Übereinkommens“ für die Änderung der Autonomiestatuten stellt der Trentiner Universitätsprofessor *Roberto Toniatti* an.¹³⁰ Tatsächlich wäre eine Schutzklausel dann effektiv, wenn es sich um ein sogenanntes „starkes Einvernehmen“ handeln würde, das den Regionen mit Sonderstatut das Vetorecht gegen eine Reform seitens des Parlamentes einräumt. Deshalb muss man untersuchen, ob es sich um ein solches handelt oder nur um ein „schwaches“ Einvernehmen. Die Antwort darauf gibt der sogenannte „Tavolo Bressa“, geführt vom, und benannt nach dem Staatssekretär für regionale Angelegenheiten und Autonomen, *Gianclaudio Bressa*, ein „Tisch“, um ein Einvernehmen zur Form der Übereinkommen mit den Regionen und autonomen Provinzen zu treffen. Das Abschlussdokument, das seit Herbst 2015 unter der Hand zirkuliert, nie öffentlich bekannt gegeben wurde, aber in informierten Wissenschaftskreisen unwidersprochen kommentiert wurde, hat sich die schwache Version des Einvernehmens zu Eigen gemacht: Sollten die Vermittlungsgespräche auch mittels paritätischer Kommissionen zwischen den Sonderautonomen und der Regierung scheitern, könnte das Parlament allein vorgehen und die Autonomiestatuten abändern.

Nun entscheidet in einer derartigen Kontroverse zwar letztendlich nicht eine Verordnung oder ein einfaches Gesetz, sondern der VfGH. Aber was pas-

siert, wenn das Parlament das Verfahren mit Verfassungsgesetz regelt? Dann ist es endgültig! Die jüngste „Bressa“-Hypothese sieht vor, dass das Parlament die mangelnde Übereinstimmung mit einer Zweidrittelmehrheit überwinden und dann allein vorgehen kann.¹³¹ Wie auch immer, die Vorschläge legen den politischen Willen klar dar und bestätigen die Zweifel über ein echtes Einvernehmen bei der Änderung der Autonomiestatuten.

Einmal abgeändert, ist das Statut nicht mehr vom Übereinkommen geschützt. Für Südtirol müsste dann allerdings Österreich auf ein Einvernehmen pochen, weil das Autonomiestatut und seine Durchführungsbestimmungen aufgrund des Pariser Vertrages (1946) und des Südtirol-Paketes (1969) erlassen, sowie im Verfahren zur Streitbeilegung vor der UNO (1992) offiziell von Italien an Österreich ausgehändigt worden waren.¹³²

5. Zur Abschaffung der konkurrierenden Zuständigkeiten

Die Reduzierung der gleichen Aufgaben der Kammern vereinfacht die Gesetzgebung, die Eliminierung der konkurrierenden Zuständigkeiten der Regionen, entlaste den VfGH von den „inflationären“ Konflikten, erwartet sich *Stefano Ceccanti*.¹³³ Wie *Giuseppe de Vergottini* kann man das zu Recht bezweifeln,¹³⁴ zumal sich versteckte konkurrierende Zuständigkeiten eingeschlichen haben,¹³⁵ und die residualen und die zusätzlich angeführten Zuständigkeiten der Regionen interpretationsbedürftig sind.

C. Schlussfolgerung zur Forschungsfrage

Wie sich die Macht verlagert, wurde anhand der Kompetenzen und der Suprematie-Klausel aufgezeigt: Die Regionen werden entmachtet, die Provinzen abgeschafft, die Macht geht an den Zentralstaat. Der Senat wird in eine Vertretung der Regionen und Gemeinden umgewandelt. Das einzige politische Entscheidungszentrum wird die Abgeordnetenversammlung sein. Der Senat kann zwar Änderungen vorschlagen, aber letztlich entscheidet die Kammer. Das neue Wahlsystem garantiert 55% der Sitze nur einer einzigen Partei (nicht mehr einer Koalition) in der Abgeordnetenversammlung, der einzigen Kammer, die politisch in Zukunft zählt. Die Stimme der kleineren Parteien wird leiser werden. Die Grundrechte sind

¹²⁸ Vgl dazu *infra* III.F.

¹²⁹ Vgl *Marcelli/Giammusso* (FN 78).

¹³⁰ *Toniatti*, Statuto: Proposta debole, futuro incerto, *Corriere dell'Alto Adige*, 01.07.2016, S 1 und 9.

¹³¹ Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *News*, Giornale online, 26.07.2016.

¹³² *Peterlini*, Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino (2000) 203.

¹³³ *Ceccanti* (FN 101) 6.

¹³⁴ *De Vergottini*, Intervento Senato, 03.08.2015, Pkt 8 (s FN 70).

¹³⁵ Vgl *supra* III.D.

zwar durch die Vf gesichert, aber trotzdem sind Eingriffen zu erwarten.

Man kann diese Zentralisierung nur aus dem Mangel an Erfahrung Italiens im Föderalismus verstehen. Die Struktur des Staates Italien inspirierte sich bereits seit dem Königreich Piemont Sardinien am zentralistischen französischen Muster.¹³⁶ Der Auftrag des Art 5 Vf wurde lange Zeit nicht umgesetzt. Auch war die Reform von 2001 unvollständig. Sie stand auf einem Bein. Nur ein Teil der Vf und mit ihm nur wenige Institutionen wurden föderalisiert. Mit den Zuständigkeiten hätte der Staat auch die Eigenverantwortung den Regionen übertragen müssen. Aus finanzieller Sicht gab es zusätzliche Kosten, weil der Staat keine Verwaltungsstrukturen abgebaut hat, auch wenn die Kompetenzen an die Regionen übergingen, während die Regionen diese in ihren neuen Bereichen aufbauen mussten.

Bevor die Erfahrungen einer echten Selbstverwaltung nach dem Subsidiaritätsprinzip positive Früchte tragen konnten, wird sie jetzt wieder verworfen. Die erweiterten Zuständigkeiten kamen zu Regionen, die zum Teil gut, zum Teil überhaupt nicht vorbereitet waren.

Eine Möglichkeit den unterschiedlichen Erfahrungen in Italien Rechnung zu tragen, hat die Vf selbst vorgezeichnet. Auf Initiative einer interessierten Region können auch den ordentlichen Regionen „weitere Formen und besondere Arten der Autonomie zuerkannt werden“ (116 Abs 3 Vf). Dazu braucht es kein Vf-G, sondern es genügt ein von beiden Kammern verabschiedetes Staatsgesetz, auf der Grundlage eines Übereinkommens zwischen Staat und interessierter Region. Die Vf-Reform behält diesen Artikel bei, erleichtert sogar die Prozedur, in dem sie nicht mehr die absolute Mehrheit für die Geneh-

migung vorsieht. Die möglichen Bereiche der Ausweitung der Autonomie werden allerdings begrenzt.

Trotzdem wäre damit auch für Normalregionen der Weg vorgezeichnet, je nach Fähigkeit und Willen, ihre Autonomie auszubauen. Die wirtschaftlich starken Regionen Lombardei und Veneto hatten den Weg schon ab 2007 in Angriff genommen, aber nicht mit der notwendigen Durchschlagskraft zum Erfolg gebracht.¹³⁷

Ein diversifiziertes Land braucht regionale Entwicklungsstrategien, wie die Wachstumstheorien des „diversified relational space“ beweisen,¹³⁸ und die gerade Italien bitter nötig hat.¹³⁹ Abgesehen von der ernüchternden rechtlichen Analyse, kann man nur abwarten, wie sich die Reform auswirkt, und hoffen – man gestatte mir zum Abschluss diese persönliche Note – dass das Pendel, wie schon mehrmals in der italienischen Politik geschehen, wiederum in die andere Richtung ausschlägt. Italien ist, bei all seinen Schwächen, ein phantasiereiches Land und hat diesen Reichtum nicht nur in Kunst, Musik, Küche, Mode und in großartigen Werken ausgedrückt, sondern auch in der Kunst des Lebens und Überlebens und in der Gestaltung der Gemeinschaft.

Korrespondenz: Vertrags-Prof. Ph. D. Dr. Oskar Peterlini, Fakultät für Bildungswissenschaften und Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freie Universität Bozen, Universitätsplatz 1, I-39100 Bozen; oskar.peterlini@unibz.it, peterlini@gmx.net, <https://unibz.academia.edu/OskarPeterlini>

¹³⁷ Peterlini (FN 11) 278.

¹³⁸ Vgl Capello, *Regional Economics* (2007).

¹³⁹ Peterlini, *Autonomie differenziata per un Paese variegato*, Bericht an die Zweikammern-Kommission des Parlamentes für regionale Angelegenheiten, 26.06.2014: <https://unibz.academia.edu/OskarPeterlini/Papers>.

¹³⁶ Das Albertinische Statut galt (mit Unterbrechung im Faschismus) bis 1948.

Hinweise für Autoren

1. Das „Journal für Rechtspolitik“ veröffentlicht wissenschaftliche Abhandlungen, Forumsbeiträge sowie Rezensionen. Über die Annahme entscheidet die Schriftleitung.

2. Voraussetzung ist, dass die Arbeit noch nicht publiziert oder an anderer Stelle zur Publikation eingereicht wurde.

3. Manuskripte sind als Datei (in einem gängigen Textverarbeitungsprogramm) und als Ausdruck an die Schriftleitung (Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien, Welthandelsplatz 1/D3, 1020 Wien, Österreich; Tel. 01/ 31336-4660; Fax DW 713; E-Mail: Michael.Holoubek@wu.ac.at oder Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien, Welthandelsplatz 1/D3, 1020 Wien, Österreich; Tel. 01/31336-5402; Fax DW 9222; E-Mail: Georg.Lienbacher@wu.ac.at zu senden.

Manuskripte sind nach den neuen Rechtsschreibregeln gemäß Duden abzufassen. Zitate sind jedoch weiterhin in der Schreibweise des Originals zu belassen. Der Verlag behält es sich vor, Manuskripte, die nach der alten Schreibweise abgefasst sind, gemäß den Regeln der neuen Orthographie zu konvertieren. Dies betrifft aus technischen Gründen den gesamten Text des Manuskripts – auch Originalzitate. Allfällige Richtigstellungen der Schreibweise von Originalzitaten müssen diesfalls vom Autor im Korrekturabzug vorgenommen werden.

Ihre Korrespondenz zu technischen Fragen und Sonderdrucken richten Sie bitte direkt an Verlag Österreich, Herstellung Zeitschriften, E-Mail: p.naschenweng@verlagoesterreich.at

4. Form der Manuskripte

a) Titelseite mit vollständigem Titel der Arbeit, Namen aller Autoren, Korrespondenz- und E-Mail-Adresse.

b) Inhaltsübersicht, Abstract, Deskriptoren, Rechtsquellenverzeichnis.

c) Gliederung: I./A./1./a.; keine Vornamen im Anmerkungsapparat; Namen kursiv; Folgezitate: *Name* (FN ...) ...; Erstzitate: *Name*, Titel (auch bei Beiträgen in Zeitschriften; bei Sammelwerken auch Titel des Sammelwerks selbst), Jahr, Fundstelle (kein Erscheinungsort).

5. Fahrenkorrekturen sind vom Autor vorzunehmen und auf beim Satz entstandene Fehler zu beschränken. Nicht vom Setzer verschuldete Korrekturkosten, die 10% der Satzkosten übersteigen, müssen den Autoren berechnet werden.

6. Die Autoren von wissenschaftlichen Abhandlungen erhalten drei Belegexemplare des entsprechenden Heftes. Sonderdrucke von Abhandlungen können gegen Bezahlung bei der Rücksendung der Korrekturabzüge beim Verlag bestellt werden. Alle anderen Autoren erhalten ein Belegexemplar.

7. Nähere Informationen zu Zielsetzung, Herausgebergremium und Bezugsbedingungen finden Sie ebenso wie die Richtlinien für Autoren auf der Homepage des Verlags unter www.verlagoesterreich.at.

Schriftleitung und Verlag

Richtlinien für Autoren, Impressum und Offenlegung gemäß UGB, GewO, ECG und MedienG

Urheberrechte: Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Photokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe, insbesondere durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendungen, im Magnettonverfahren oder auf elektronischem, digitalem oder ähnlichem Wege, bleiben vorbehalten. Für den Fall der Annahme und Veröffentlichung eines eingereichten Manuskripts geht das zeitlich und räumlich unbeschränkte, ausschließliche Werknutzungsrecht für alle Sprachen vom Autor/von den Autoren an den Verlag über. Dies gilt insbesondere für das Recht der Veröffentlichung, der Vervielfältigung in allen technischen Verfahren, der Verbreitung, öffentlichen Wiedergabe und Verwertung in jedweder, auch in elektronischer Form. Letztere schließt insbesondere das Recht der Speicherung in Datenbanken, der Vervielfältigung auf Speichermedien aller Art, der Ausgabe aus Datenbanken in allen Formen einschließlich der Sendung sowie der Verbreitung von Vervielfältigungsstücken an die Benutzer von Datenbanken ein. Die Einreichung des Manuskripts gilt als diesbezügliche Erklärung des Einverständnisses zur Einräumung sämtlicher Rechte durch den Autor/die Autoren. Bei Beiträgen von Arbeitsgruppen wird vorausgesetzt, dass die Publikation von allen beteiligten Autoren genehmigt wurde und dass alle mit der Einräumung sämtlicher Rechte an den Verlag einverstanden sind. Das Erlöschen der Ausschließlichkeit des eingeräumten Verlagsrechts mit Ablauf des dem Jahr des Erscheinens des Beitrags folgenden Kalenderjahres gilt nicht für die Verwertung durch Datenbanken. Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in dieser Zeitschrift berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Waren- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Medieninhaber: Verlag Österreich GmbH. Sitz: Wien, Unternehmensgegenstand: Verlegung von Büchern und Zeitschriften, Informationsdienstleister. Geschäftsführung: Mag. Katharina Oppitz, Dkfm. André Caro, Firmenbuch: FN 135894 w des Handelsgericht Wien, DVR: 1063600, UID-Nummer: ATU 39299200. Gesellschafter und Anteilsverhältnisse: Verlag Österreich GmbH: im Alleineigentum der Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart. Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft mbH: im Alleineigentum der Deutscher Apotheker Verlag Dr. Roland Schmiedel GmbH & Co. KG., Stuttgart. Deutscher Apotheker Verlag Dr. Roland Schmiedel GmbH & Co. KG: im Alleineigentum der Verwaltungsgesellschaft mbH Deutscher Apotheker Verlag Dr. Roland Schmiedel GmbH & Co. KG., Stuttgart. Verwaltungsgesellschaft mbH Deutscher Apotheker Verlag Dr. Roland Schmiedel GmbH & Co. KG.: Anteilsverhältnisse: Dr. Christian Rotta (50%), Sibylle Wessinger (50%). Anwendbare berufsrechtliche Vorschriften: Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), abrufbar unter www.ris.bka.gv.at. Behörde gemäß ECG: Magistratisches Bezirksamt für den 1. Bezirk. Zugehörigkeit: Wirtschaftskammer Österreich. Grundlegende Ausrichtung der Zeitschrift: Rechtspolitik.

Bestellinformation: Jahresabo 2016: € 320,-; Einstiegsabo: € 20,-; Einzelpreis: € 86,90. Alle Preise inkl gesetzlicher MwSt, zzgl Versandkosten (Inland: Jahresabo € 30,80, Einstiegsabo € 6,50; Ausland: Jahresabo € 30,80, Einstiegsabo € 11,50). Irrtum und Preisänderungen vorbehalten. Lieferung unter Eigentumsvorbehalt. Zeitschriftenabonnements, die im Verlag Österreich erscheinen, verlängern sich automatisch um ein Jahr, sofern nicht bis spätestens 30. November des laufenden Abonnementjahres eine schriftliche Kündigung bei Verlag Österreich oder Mohr Morawa eingelangt ist. Einstiegsabos können bis spätestens 2 Wochen nach Erhalt der letzten Ausgabe schriftlich abbestellt werden, andernfalls gehen diese in ein Jahresabonnement über.

Anzeigenaufträge werden vom Verlag entgegengenommen.

Verlag Österreich GmbH, Bäckerstraße 1, 1010 Wien, Österreich

Tel. +43/1/610 77-0, Telefax +43/1/610 77-419, office@verlagoesterreich.at

www.verlagoesterreich.at