

DIMITRIS-TSATSOS-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

DIE ITALIENISCHE VERFASSUNGSREFORM UND DIE REGIONALE ORDNUNG

apl. Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle
Koordinatorin des Programmbereichs
"Europäischer Verwaltungsraum"
Deutsches Forschungsinstitut für
Öffentliche Verwaltung Speyer

DTIEV-Online Nr. 1/2017

DTIEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 2192-4228

FernUniversität in Hagen
Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: DTIEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/dtiev>

Die italienische Verfassungsreform und die regionale Ordnung

Cristina Fraenkel-Haeberle*

I. Prämissen

Italiens Volksvertretung ist seit der Verabschiedung der Verfassung im Jahre 1948 durch ein „perfektes Zweikammersystem“ gekennzeichnet. Nach diesem System verfügen die Abgeordnetenkammer und der Senat über die gleichen Befugnisse. Die zweite Kammer wird nach dem Konzept der geltenden Verfassung als Organ angesehen, in dem die zu treffenden Entscheidungen noch einmal überdacht werden können. Diese Lösung wurde gewählt, um eine zu starke Machtkonzentration in den Händen einer einzigen Parlamentskammer zu vermeiden.

Heute besteht das erklärte Ziel im Ausbau der territorialen Autonomien. Man ist inzwischen zur Überzeugung gelangt, dass ein perfektes Zweikammersystem nicht effektiv arbeiten kann und den Entscheidungsprozess in die Länge zieht. Wiederholt hat sich in der italienischen Rechtsordnung die Frage gestellt, ob die hohe Kammer (*Senato*), die ursprünglich als „chambre de réflexion“ konzipiert wurde, sich nicht eher als „chambre de démolition“ entpuppt hätte, und auch aufgrund der unterschiedlichen Kräfteverhältnisse den Entscheidungsprozess nur verkomplizieren würde. Einschränkend ist jedoch als italienische Besonderheit anzumerken, dass in der Regel keine echten „Zweikammergesetze“ zustande kommen, da sie normalerweise von einer einzigen Kammer ausgearbeitet und erörtert und von der jeweils anderen Kammer einfach abgesegnet werden. Außerdem werden die meisten Normwerke als Notverordnung mit Gesetzeskraft (*decreto legge*) erlassen. Die Kammer, welche als erste die Notverordnung in ein Gesetz umwandelt, prüft eingehend den Gesetzeswortlaut, der von der zweiten Kammer einfach „ratifiziert“ wird. Als weitere oft gebrauchte Möglichkeit (z.B. bei der Umsetzung von EU-Richtlinien) werden allgemeine Ermächtigungsgesetze verabschiedet, auf deren Grundlage die Regierung gesetzesvertretende Verordnungen mit Gesetzeskraft er-

* Der vorliegende Beitrag basiert auf einem am 14. April 2016 am Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften gehaltenen Vortrag. Apl. Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle vertritt den Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Leibniz Universität in Hannover und ist Koordinatorin des Programmbereichs „Europäischer Verwaltungsraum“ am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer.

lassen kann. Die Schwerfälligkeit des Gesetzgebungsverfahrens hat somit seine weitgehende Entparlamentarisierung zur Folge.¹

II. Die Reform des italienischen Senats

Die von der Regierung Renzi vorangetriebene Verfassungsreform wurde vom Parlament endgültig genehmigt.² Für eine Verfassungsänderung (bzw. ein Verfassungsgesetz) ist ein besonderes Verfahren vorgesehen, bei dem jede der beiden Kammern in zwei Lesungen mit einem Zeitabstand von mindestens drei Monaten der Änderung mit absoluter Mehrheit zuzustimmen hat. Die Verfassungsänderung kann anschließend einer Volksabstimmung unterzogen werden.³ Diese Volksabstimmung wird für die gegenständliche Reform am 4. Dezember 2016 stattfinden.⁴

Die Reform sieht eine erhebliche Reduzierung der Senatsmitglieder vor. Diese werden von gegenwärtig 315 auf 100 zurückgehen. Der Senat wird folgende Zusammensetzung aufweisen: 21 Bürgermeister (1 Bürgermeister pro Region mit Ausnahme der beiden Autonomen Provinzen von Trient und Bozen, die je einen Bürgermeister stellen werden) und 74 regionale Abgeordnete, die von den jeweiligen Regionalversammlungen gewählt werden. Hierzu soll ein entsprechendes Wahlgesetz verabschiedet werden.⁵ Beibehalten wurden die von den geltenden Bestimmungen bereits vorgesehenen fünf ausgewiesenen Persönlichkeiten, die „durch größte Verdienste auf sozialem, wissenschaftlichem, künstlerischem und literarischem Gebiet dem Vaterland Ruhm und Ehre eingebracht haben“⁶ und infolgedessen vom Staatspräsidenten zu Senatoren ernannt werden. Die Mandatsdauer dieser Senatoren beträgt nach der Reform sieben Jahre. Sie werden also nicht mehr wie nach dem geltenden Verfassungswortlaut auf Lebenszeit ernannt. Die sonstigen Senatoren werden nicht mehr von den Bürgern direkt, son-

¹ Vgl. *Stefano Ceccanti*, La riforma costituzionale e i suoi avversari, in: www.federalismi.it Nr. 16/2014 v. 6.8.2014, S. 1.

² Disegno di legge costituzionale N. 2613-D v. 12.4.2016 (*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*), Abl. Nr. 88 v. 15.4.2016.

³ Art. 138 ital. Verf.

⁴ Über die Zulässigkeit einer einzigen Volksabstimmung über eine derart umfassende Verfassungsreform vgl. *Antonio Ruggeri*, Nota minima in tema di referendum costituzionali „parziali“: un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?, in: www.federalismi.it Nr. 4/2016 v. 25.2.2016, S. 1 ff.; *Pasquale Costanzo*, Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione, in: www.federalismi.it Nr. 4/2016 v. 25.2.2016, S. 1 ff.

⁵ Art. 57 ital. Verf.

⁶ Art. 59 Abs. 2 ital. Verf.

dern nur mittelbar gewählt, da sich der Senat – wie erwähnt – aus Bürgermeistern und Abgeordneten der Regionalversammlung zusammensetzen wird. Die Mandatsdauer dieser Senatoren wird derjenigen der jeweiligen Gebietskörperschaften entsprechen. Somit wird der Senat eine ständige Vertretung sein, da sein politischer Zyklus von der jeweiligen Mandatsdauer auf regionaler und kommunaler Ebene bestimmt wird.

Die Sitzverteilung in den Regionen wird im Verhältnis zur Bevölkerungszahl vorgenommen, wenn auch keine Region weniger als zwei Senatoren stellen wird. Bei der Senatorenwahl wird ein Verhältniswahlrecht zur Anwendung kommen, um zu vermeiden, dass die politische Mehrheit auf regionaler Ebene alle verfügbaren Sitze ergattert. Die Senatoren werden mit Ausnahme derjenigen, die vom Staatspräsident ernannt werden, keine Amtsentschädigung erhalten, was als erhebliche Kostenersparnis angesehen wird.

1. Die Senatsaufgaben

Die Gesetzgebungsbefugnis wird grundsätzlich der Abgeordnetenkammer vorbehalten sein. Der Senat (*Palazzo Madama*) wird nicht mehr der amtierenden Regierung das Vertrauen aussprechen, sondern grundsätzlich als Bindeglied zwischen dem Zentralstaat und den Regionen und Gemeinden dienen.⁷ Eine paritätische Gesetzgebungsbefugnis wird dem Senat nur bei Gesetzen eingeräumt, die u.a. Verfassungsänderungen (bzw. Verfassungsgesetze), Volksabstimmungen, die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge sowie sensible ethische Fragen betreffen.⁸

Der Senat wird daher seine vorwiegend gesetzgeberische Funktion teilweise einbüßen, jedoch neue Aufgaben und Befugnisse erwerben. Er wird sowohl als Bindeglied zur EU und zu den lokalen Autonomien dienen als auch für die Evaluation und Kontrolle der Politik- und Verwaltungstätigkeit zuständig sein. Er wird die Möglichkeit haben, Änderungsvorschläge auch zu den Gesetzen, die außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs liegen, einzubringen. Jedes von der Abgeordnetenkammer genehmigte Gesetz soll unverzüglich dem Senat übermittelt werden, der innerhalb von zehn Tagen auf Antrag von einem Drittel seiner Mitglieder seine Erörterung beschließen und innerhalb von weiteren dreißig Tagen Änderungen vorschlagen kann. Bei Gesetzen, welche die Befugnisse der Regionen und der Gebietskörperschaften betreffen, muss die Abgeordnetenkammer im Falle der Ablehnung der vom Senat vorgeschlagene

⁷ Art. 55 Abs. 3 und 4 ital. Verf.

⁸ Art. 70 Abs. 1 ital. Verf.

nen Änderungen mit absoluter Mehrheit entscheiden. Über das Haushaltsgesetz hat die Abgeordnetenversammlung das letzte Wort und entscheidet mit einfacher Mehrheit über die Ablehnung der Senatseinwände. Der Senat erhält somit eine Frühwarnbefugnis (*early warning*), jedoch ohne Vetorecht.

Eventuelle Zweifel bezüglich des anwendbaren Gesetzgebungsverfahrens sollen von den Präsidenten beider Kammern nach den jeweiligen Geschäftsordnungen einvernehmlich ausgeräumt werden.⁹

Das erklärte Ziel der Verfassungsreform besteht darin, erstens den Regionen und den lokalen Körperschaften eine Stimme zu geben und zweitens aus dem Senat eine Vertretung der Gebietskörperschaften zu machen. Angesichts der Erhöhung der regionalen Zuständigkeiten durch die Verfassungsreform aus dem Jahre 2001 bestand nämlich die Notwendigkeit, eine Vertretung der Regionen auf zentraler Ebene zu schaffen. Allerdings wird durch die Reform ein hybrides Konzept verwirklicht. Der Senat vertritt drei Arten von Belangen. Diese als eine territoriale Vertretung (der Regionen und Kommunen); eine politische Vertretung (der Parteien); eine institutionelle Vertretung („der Senat vertritt die territorialen Institutionen“ und nicht die „territorialen Gemeinschaften“),¹⁰ da er sich aus Bürgermeistern und Abgeordneten der Regionalversammlungen zusammensetzt. Als weiteres heterogenes Element wird die Anwesenheit der Bürgermeister im Senat gesehen, was zu Interessenskonflikten zwischen der regionalen und der kommunalen Ebene führen kann.

2. Die Frage der einheitlichen Stimmabgabe

Ein Stein des Anstoßes im Zusammenhang mit der vom Senat verkörperten territorialen Vertretung ist die Bestimmung, laut der die Senatoren genau wie die Abgeordneten ohne Mandatszwang entscheiden.¹¹

Die einheitliche Stimmabgabe ist bekanntlich mit dem Verbot eines imperativen Mandats, das auch für die Senatoren weiterhin in Kraft bleiben wird, nicht vereinbar. Somit wird jedoch ein wichtiges Ziel der Senatsreform vereitelt. Dieses lag darin, eine effizientere Arbeitsweise im Senat und die Übertragbarkeit der Stimmen zu ermöglichen, was die Erreichung der Be-

⁹ Art. 70 Abs. 7 ital. Verf.

¹⁰ Art. 55 Abs. 4 ital. Verf.

¹¹ Art. 67 Abs. 2 ital. Verf.

schlussfähigkeit erleichtert hätte. In dieser Hinsicht trägt die einheitliche Stimmabgabe dazu bei, eine mögliche Überlastung der Senatoren infolge der Ausübung eines Doppelmandats abzuschwächen und die Entscheidungsfindung weitgehend auf die regionale Ebene zu verlagern, was auch mit Kostenersparnissen verbunden ist.¹² Dieser Weg wurde jedoch nicht beschritten.

Der „italienische Weg“ lässt sich damit erklären, dass normalerweise in den Regionalversammlungen viele Parteien vertreten sind, weswegen eine einheitliche Stimmabgabe nicht so leicht zustande kommt. Außerdem wurde von der italienischen Lehre betont, dass es auch im Deutschen Bundesrat wiederholt zu einem „Oppositionseffekt“ gekommen ist.¹³ Wenn nämlich im Bundesrat die politische Mehrheit eine andere Couleur gegenüber derjenigen des Bundestages und der Bundesregierung aufweist, kann selbst mit dem System der einheitlichen Stimmabgabe ein Vorherrschen parteipolitischer Interessen gegenüber den territorialen Anliegen nicht verhindert werden.

Das Leitmotiv der Reform besteht in der Beibehaltung und gleichzeitigen Veränderung des Zweikammersystems. Das neue italienische Senatsmodell nähert sich eher dem österreichischen als dem deutschen Vorbild, wenn auch in Österreich die vom Landtag gewählten Bundesratsmitglieder nicht dem Landtag angehören. In Deutschland orientiert sich der Bundesrat seit seiner Entstehung im 19. Jahrhundert eher an einem „Botschaftermodell“, da seine Mitglieder den Herkunftsländern zugeordnet sind und keine eigenständige politische Vertretung darstellen.¹⁴ Außerdem handelt es sich um eine Vertretung der Exekutivgewalt, welche den für Deutschland typischen Vollzugsföderalismus verkörpert (was u.a. auch als Ursache für eine Entparlamentarisierung der politischen Tätigkeit gesehen wird). Diese Lösung entspricht allerdings auch dem Konzept des kooperativen Föderalismus, der in Deutschland – wie auch in Italien – zur Einrichtung zahlreicher Ministerkonferenzen geführt hat.¹⁵

¹² *Roberto Bin*, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in: Francesco Palermo/Sara Parolari, *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 22.

¹³ *Raffaele Bifulco*, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, (d.d.l. cost. A.C. 2613-A), in: *Le Regioni 2015*, S. 69.

¹⁴ *Francesco Palermo*, *Tanto tuonò che piovve. Il “problema” delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in: Francesco Palermo/Sara Parolari, *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 167.

¹⁵ *Ebd.*, S. 70 ff.

3. Die Rolle der „Konferenzen“

Kritisiert wird an der Reform die fehlende Vertretung der Regionalregierungen im Parlament. Die Regierungsmitglieder können in den Senat nur dann entsandt werden, wenn sie der Regionalversammlung angehören. Eine Vertretung auf der Ebene der Regierungen als Bindeglied zwischen dem Zentralstaat und den Regionen besteht allerdings in der Form der seit drei Jahrzehnten eingeführten „Konferenzen“ (Staat-Regionen-Konferenz, Staat-Städte-Lokalautonomien-Konferenz, Vereinigte Konferenz).¹⁶ Die Reform hat jedoch diese Konferenzen nicht verfassungsrechtlich verankert. Somit entsteht eine doppelte regionale Vertretung, da die Konferenzen eine Diskussionsplattform auf der Regierungsebene darstellen, der Senat hingegen als legislative Gewalt tätig sein wird. Die doppelte territoriale Vertretung wird als institutionelle Redundanz nach dem Prinzip *entia non sunt multiplicanda sine necessitate* angesehen, weswegen von der Rechtslehre eine verfassungsrechtliche Verankerung der Konferenzen und ein monokamerales Parlament angeregt wurde.¹⁷

III. Schwächung der regionalen Gesetzgebungszuständigkeit

Das Leitmotiv der italienischen Reform unterscheidet sich eindeutig von demjenigen der deutschen Föderalismusreform von 2006. In Deutschland wurde das Vetorecht des Bundesrats geschwächt, jedoch die Gesetzgebungskompetenz der Länder auch im Wege der Abweichungsgesetzgebung gestärkt. In Italien soll hingegen eine parlamentarische Vertretung der Regionen und der lokalen Körperschaften um den Preis der Einschränkung der regionalen Gesetzgebungszuständigkeit erreicht werden. Somit entsteht ein reformimmanenter Widerspruch, wie von namhaften Gelehrten wie Giandomenico Falcon und Valerio Onida hervorgehoben wurde:¹⁸ Stärkung der territorialen Autonomien (Rolle des Senats) einerseits, Zentralisierungstendenz andererseits (neue Kompetenzverteilung und Vorrangklausel).¹⁹ Das er-

¹⁶ Vgl. *Anna Maria Poggi*, I „tempi“ e le „priorità“ delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili, in: www.federalismi.it, Nr. 16/2014 v. 6.8.2014, S. 5; s. auch *Roberto Bin/Ilenia Ruggiu*, La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni, in: *Le Istituzioni del Federalismo* 6/2006, S. 903. Zu den Gründen, welche für eine Beibehaltung eines Zwei-Kammer-Systems in Italien sprechen vgl. *Francesco Palermo/Matteo Nicolini*, Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata, Napoli 2013.

¹⁷ *Ilenia Ruggiu*, Senato e competenze: perché il nuovissimo Titolo V impoverisce il regionalismo, in: *Francesco Palermo/Sara Parolari*, Riforma costituzionale e Regioni, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 43.

¹⁸ Vgl. die Referate von *Giandomenico Falcon* und *Valerio Onida* anlässlich der Tagung „Revisione costituzionale e autonomie speciali: fondamenti, garanzie e prospettive“, 7-8.11.2014, Universität Trient.

¹⁹ *Ruggiu* (Fn. 17), S. 41.

klärte Hauptziel besteht in der Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses durch die Fokussierung auf die Beziehung zwischen der Regierung und der Abgeordnetenversammlung. Nach diesem Konzept wird die territoriale Autonomie als Hindernis für die Zügigkeit der Entscheidungsfindung angesehen.

1. Abschaffung der Rahmengesetzgebung

Ähnlich wie in Deutschland soll durch die Reform die Rahmengesetzgebung (in Italien heißt sie „konkurrierende Gesetzgebung“) abgeschafft werden. Allerdings gilt das nur für die Regionen mit Normalstatut. Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung dient der Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten und wird als nachholende Kodifizierung der zentralstaatsfreundlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs angesehen.²⁰ Ziel dieser normativen Bereinigung ist die Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten zwischen dem Staat und den Regionen vor dem Verfassungsgerichtshof über die Auslegung von Grundsatzbestimmungen und Detailregelung. Durch die Reform wird die Mehrzahl der Sachbereiche der ehemaligen Rahmengesetzgebung in die ausschließliche staatliche Kompetenz übertragen. Darunter fallen u.a. die Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuerwesens, der Schutz und die Aufwertung der Kultur- und Landschaftsgüter, die allgemeinen Bestimmungen über den Fremdenverkehr und die Berufsordnung sowie die allgemeinen und gemeinsamen Bestimmungen über die Raumplanung.²¹ Wie bereits diese Aufzählung zeigt, handelt es sich in vielen Fällen um allgemeine und gemeinsame Regelungen, also um Grundsatznormen sowie um Koordinierungsbestimmungen, die notwendigerweise eine regionale Detailregelung erfordern. All diese Sachbereiche werden in die ausschließliche staatliche Zuständigkeit übertragen. Darunter fallen auch das Gesundheits- und Bildungswesen, die Arbeitssicherheit und die Raumplanung, die letzten Endes Querschnittsmaterien darstellen und andere Bereiche miteinbeziehen. Das zeigt, dass sich eine Aufteilung nach Materienkatalogen und nicht nach übergeordneten Politikbereichen keineswegs immer als praktikable Lösung erweist, da sich die Sachbereiche nicht als isolierte „Monaden“ eindeutig abgrenzen lassen.²² Als Beispiel wird dabei die Mülltrennung genannt, die z.B. den Umweltschutz, das Gesundheitswesen, den Fremdenverkehr, die Raumgestaltung usw. betrifft.

²⁰ Fulvio Cortese, L'autonomia regionale nel cantiere delle riforme costituzionali, in: Francesco Palermo/Sara Parolari, Riforma costituzionale e Regioni, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 32.

²¹ Art. 117 Abs. 2 ital. Verf.

²² Ruggiu (Fn. 17), S. 45.

Nur wenige Sachbereiche, welche in die ehemalige Rahmengesetzgebung fielen, wie die regionalen internationalen Beziehungen und die Beziehungen zur Europäischen Union, sind in die regionale Auffangkompetenz übertragen worden, werden also von der Verfassung nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Hingegen werden einige ausschließliche Regionalkompetenzen (wie die parlamentarische Vertretung der sprachlichen Minderheiten, die regionale Raumplanung usw.) vom neuen Art. 117 Abs. 3 beispielhaft angeführt.²³ So fallen die „allgemeinen und gemeinsamen Bestimmungen zum Gesundheitsschutz“ in die ausschließliche Staatskompetenz; die „Planung und Organisation der Sozial- und Gesundheitsdienste“ hingegen in die Regionalzuständigkeit. Diese Konstellation wird sicher in Zukunft Koordinierungsfragen aufwerfen.

Beibehalten wurde der von der Verfassungsreform aus dem Jahre 2001 eingeführte differenzierte Regionalismus, laut dem die Regionen mit Normalstatut weitere Gesetzgebungskompetenzen in Sachbereichen wie den Umweltschutz und das Ökosystem oder die allgemeinen und gemeinsamen Bestimmungen über die kulturellen Tätigkeiten und den Fremdenverkehr erhalten können. Das entsprechende Gesetz wird von beiden Kammern mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Staat und der betroffenen Region genehmigt.²⁴

2. Die Vorrangklausel

Als weitere Einschränkung der regionalen Autonomie wurde die Vorrangklausel (wieder)eingeführt. Sie ermöglicht den staatlichen Eingriff in Sachbereiche, die nicht in die ausschließliche staatliche Zuständigkeit fallen, sofern der Schutz der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheit der Republik und das nationale Interesse dies erfordern. Auch das ist ein Bereich, in dem ein Änderungsvorschlag des Senats von der Abgeordnetenkommer nur mit absoluter Mehrheit abgelehnt werden kann. Im Unterschied zum deutschen Grundgesetz²⁵ werden von der italienischen Verfassungsreform keine sozialstaatlichen Kriterien wie „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ für den Rückgriff auf diese staatliche Befugnis festgelegt. Die Verfassungsreform von 2001 hatte das Nationalinteresse abgeschafft, hingegen in Art. 120 Abs. 2 Verf. eine Bestimmung eingeführt, laut der eine Ersetzungsbefugnis der

²³ *Esther Happacher*, Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale, in: Francesco Palermo/Sara Parolari, *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 109.

²⁴ Art. 116 Abs. 2 ital. Verf.

²⁵ Art. 72 Abs. 2 GG.

Zentralregierung gegenüber den Regionen zum Schutz der Rechts- oder Wirtschaftseinheit vorgesehen ist. Zu diesem Zweck soll nun laut der Reform ein Zweikammergesetz nach einer Stellungnahme des Senats verabschiedet werden. Somit wurde eine doppelte Absicherung der zentralstaatlichen Befugnisse vorgesehen. Der Schutz des Nationalinteresses wird hingegen in allen Sonderstatuten der autonomen Regionen als Schranke für ihre Gesetzgebung verankert.²⁶

IV. Auswirkungen der Reform auf die Regionen mit Sonderstatut

Ein weiterer kritischer Punkt der Reform ist ihre Anwendbarkeit auf die fünf autonomen Regionen mit Sonderstatut. Es handelt sich um die Regionen Aostatal, Friaul-Julisch-Venetien, Sardinien, Sizilien und Trentino-Südtirol. Ihre Zuständigkeiten werden nicht wie bei den Regionen mit Normalstatut von der Verfassung, sondern von den jeweiligen Autonomiesatzungen geregelt. Diese haben als Verfassungsgesetze Verfassungsrang. Fast alle Regionen mit Sonderstatut wurden vor der Verabschiedung der Verfassung eingerichtet. Die regionale Sonderautonomie ist als Grundprinzip der Republik („besondere Formen und Bedingungen der Autonomie“)²⁷ verfassungsrechtlich verankert. Allerdings hat sich im Zusammenhang mit der Verfassungsreform der Eindruck verbreitet, dass die autonomen Regionen ein „Fremdkörper“ seien. Sie werden als Ausnahme von der Vereinheitlichungstendenz gegenüber den Regionen mit Normalstatut betrachtet. Es handelt sich jedoch immerhin um 20 % der Regionen, 15 % der Bevölkerung und fast 25 % des Staatsgebiets.²⁸

Die Reform sieht für sie eine „Schutzklausel“ vor, laut der die Reform keine Anwendung findet, solange sie ihre Satzungen aufgrund von bilateralen Vereinbarungen mit dem Zentralstaat nicht angepasst haben werden. Die Schutzklausel betont somit das Verhandlungselement, das eine institutionelle Asymmetrie auf gesamtstaatlicher Ebene begründet. Schon das Wort Schutzklausel zeugt allerdings von einem Trend zur Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen. Hier könnten weitere Probleme im Zusammenhang mit der „Meistbegünstigungsklausel“ entstehen. Die letzte große Verfassungsreform von 2001, die hingegen eine Stärkung der Rolle der Regionen mit Normalstatut zum Ziel hatte, hatte auch für die Regionen mit

²⁶ Vgl. z.B. DPR Nr. 670 v. 31.8.1972 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*), Abl. Nr. 301 v. 20.11.1972, Art. 4.

²⁷ Art. 116 ital. Verf.; vgl. *Stefania Parisi*, La competenza residuale, in: *Le Regioni 2011*, S. 341 ff.

²⁸ *Palermo* (Fn. 14), S. 172.

Sonderstatut eine Klausel vorgesehen, aufgrund derer die durch die Reform vorgesehenen weitgehenderen Autonomieformen auf diese Regionen ausgedehnt werden konnten.²⁹ So stellt sich die Frage, ob diese Regel auch nach der geplanten Reform bestehen bleiben wird. Außerdem ist ungewiss, was in der Übergangszeit, also bis zur Anpassung der Sonderstatute, geschehen wird. Wird nur das Autonomiestatut zur Anwendung kommen oder auch die Bestimmungen des 2001 novellierten Titel V der Verfassung über die Regionen, die Provinzen und die Gemeinden? Dies umso mehr als verschiedene Artikel (wie Art. 118 über die Verwaltungszuständigkeiten) unverändert geblieben sind. So wird mehrheitlich angenommen, dass für die Regionen mit Sonderstatut bis zur Änderung der jeweiligen Satzungen der jetzt geltende Titel V noch anwendbar sein wird.³⁰

V. Kritische Würdigung der Reform

Die Reform trägt einer unumkehrbaren Entwicklung im Mehrebenensystem Rechnung, die in einer „Entgrenzung“ der staatlichen Befugnisse sowohl „nach außen“ aufgrund der supranationalen Ordnung als auch „nach innen“ wegen der Dezentralisierung der Entscheidungszentren besteht.³¹ Demnach ist der Staat nicht mehr als „Personengemeinschaft“, sondern als „Gemeinschaft von Gemeinschaften“ anzusehen.³² Oberstes Ziel ist die Rationalisierung der Entscheidungsebenen, weswegen die Reform auch die Abschaffung der Provinzen vorsieht. Davon erhofft man sich eine Kostenersparnis und Erleichterungen bei der Korruptionsbekämpfung. So gewinnt man den Eindruck, dass die Bürgernähe und die Dezentralisierung einfach in den Dienst einer größeren Effektivität staatlichen Handelns gestellt werden.³³

Es ist als hätte der italienische Verfassungsgeber die Einheit der Rechtsordnung als Einheitlichkeit der gesetzlichen Regelung interpretiert.³⁴ So wurde beanstandet, dass wenn es bisher die Regionen ohne eine Regionenkammer gab, nun die Reform eine Regionenkammer ohne die Regionen schaffen will.³⁵

²⁹ Art. 10 Verfassungsgesetz Nr. 3/2001.

³⁰ *Happacher* (Fn. 23), S. 113.

³¹ *Elena D’Orlando*, Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali, in: Francesco Palermo/Sara Parolari, *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bozen 2015, S. 121.

³² *Giandomenico Falcon*, A che servono le Regioni?, in: *Le Regioni 2012*, S. 770.

³³ *Cortese* (Fn. 20), S. 33.

³⁴ *Palermo* (Fn. 14), S. 165.

³⁵ *Ebd.*, S. 168.

Ausgeprägter wird hingegen die Asymmetrie zu den Regionen mit Sonderstatut, da ihre Zukunftsgestaltung von ihrem jeweiligen Verhandlungsgeschick abhängig gemacht wird. Diese Feststellung gilt auch für die Finanzregelung, die aufgrund von bilateralen Vereinbarungen ausgehandelt wird.³⁶ Es bestehen hingegen im Hinblick auf die Regionen mit Normalstatut keine Sonderbefugnisse des Senats im Zusammenhang mit den Finanzbestimmungen nach Art. 119 Verf. Dieser Zentralisierungszwang rührt allerdings auch vom Europarecht: Die Verfassung verleiht seit 2012 dem Staat die Befugnis, seine organisatorische Gewalt gegenüber den autonomen Körperschaften geltend zu machen, da er ausgeglichene Haushalte und eine nachhaltige Staatsverschuldung³⁷ zu gewährleisten hat.³⁸ Auch hinsichtlich des Staatshaushalts können die Einwände des Senats von der Abgeordnetenkammer mit absoluter Mehrheit überwunden werden, was sein Vetorecht ausschließt.

Unklar erscheint die gleichberechtigte Beteiligung des Senats am Gesetzgebungsverfahren in den Sachbereichen nach den Artikeln 29 und 32 Verf. (Ehe, Familie und Bioethik), bei denen die territoriale Verankerung schwer nachzuweisen ist. Dasselbe gilt für die Gesetze zum Schutz der sprachlichen Minderheiten, die eher in die Zuständigkeit der betroffenen Regionen fallen (in der autonomen Provinz Bozen/Südtirol wird übrigens der Schutz der deutschen Minderheit als Nationalinteresse eingestuft),³⁹ sowie im Zusammenhang mit den Gesetzen über Volksabstimmungen.

Außerdem ist schwer verständlich, warum das Mandat der fünf vom Staatspräsidenten ernannten Senatoren sieben Jahre betragen soll, was ein Vertrauensverhältnis mit dem Staatspräsidenten vermuten lässt, dessen Amtsdauer ebenfalls sieben Jahre beträgt und das Konzept der territorialen Vertretung erneut sprengt. Positiv zu vermerken ist, dass keine Senatoren mehr in den Auslandswahlkreisen gewählt werden sollen,⁴⁰ da sonst das Prinzip der territorialen Vertretung umso mehr ins Wanken kommen würde.

Als Gefahr für den Zusammenhalt innerhalb des Senats wird seine Zusammensetzung im Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesehen, die ein Ohnmachtsgefühl der bevölkerungsärmeren

³⁶ Art. 27 G. 42/2009.

³⁷ Art. 97 Verf.

³⁸ Cortese (Fn. 20), S. 34.

³⁹ DPR Nr. 670 v. 31.8.1972 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*), Abl. Nr. 301 v. 20.11.1972, Art. 4.

⁴⁰ Art. 48 ital. Verf.

Regionen verursachen könnte, da z.B. 13 Senatoren aus der Lombardei 2 Senatoren aus Sardinien gegenüberstehen werden.⁴¹

Positiv zu werten ist hingegen die Kontrollfunktion des Senats gegenüber den öffentlichen Verwaltungsbehörden sowohl bei der Gesetzesanwendung als auch bei der Überwachung ihrer Tätigkeit.⁴²

VI. Rechtsvergleichende Hinweise

Die italienische Senatsreform hat sich weitgehend am deutschen Modell des differenzierten Zweikammersystems orientiert, bei dem der Bundesrat die Teilnahme der Ländervertretungen am Gesetzgebungsprozess im Sinne des kooperativen Föderalismus ermöglicht.⁴³

Im Unterschied zu Deutschland beabsichtigt die italienische Reform den Gemeinden im Senat eine Stimme zu geben. Die deutsche Verfassungsarchitektur enthält in Art. 28 II GG die Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung, betrachtet die Gemeinden jedoch nicht als eigenständige Rechtsträger des Bundesstaates, wenn auch ihre Spitzenverbände nach der Geschäftsordnung des Bundestags Stellungnahmen zu gemeinderelevanten Angelegenheiten abgeben können.⁴⁴ Hier lehnt sich Italien an das französische Modell an, wo die Kommunen eine wichtige Rolle spielen und die „collectivités territoriales“ im Senat vertreten sind. Hinzu kommt in Frankreich das verbreitete Phänomen der Ämterhäufung, das eine enge Verbindung zwischen der lokalen und der nationalen Ebene ermöglicht.

Seit Jahrzehnten wird in Frankreich der Versuch unternommen, diese Praxis einzudämmen. Zuletzt wurden 2014 zwei Gesetze erlassen,⁴⁵ die eine Ämterhäufung zwischen dem Mandat eines Abgeordneten oder eines Senators oder eines Europaabgeordneten und einer exekutiven

⁴¹ Ruggiu (Fn. 17), S. 42.

⁴² Bin, (Fn. 12), S. 14.

⁴³ Vgl. Thorsten Ingo Schmidt, Der Bundesrat. Geschichte, Struktur, Funktion, in: Ines Härtel (Hg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin et al. 2012, S. 652 f.

⁴⁴ Karl-Peter Sommermann, Kommunen und Föderalismusreform, in: Bitburger Gespräche Jahrbuch 2005/I, München 2006, S. 69.

⁴⁵ Loi organique Nr. 2014-125 v. 14.2.2014 über das Häufungsverbot zwischen einem Regierungsamt auf lokaler Ebene und dem Mandat eines Abgeordneten oder eines Senators; Gesetz Nr. 2014-126 v. 14.2.2014 über das Häufungsverbot zwischen einem Regierungsamt auf lokaler Ebene und dem Mandat eines Europaabgeordneten; vgl. Servizio studi del Senato, L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali, nota breve, März 2014.

Aufgabe auf lokaler Ebene (insbesondere mit dem Amt eines Bürgermeisters oder des Verwaltungsratsvorsitzenden einer öffentlichen Körperschaft) verbieten. Die geltende Gesetzgebung sieht ferner für die Parlamentsabgeordneten (auch des Europaparlaments) das Verbot vor, mehr als ein Wahlmandat auf lokaler Ebene zu übernehmen.

In Deutschland scheint hingegen die Verbindung zwischen Zentrum und Peripherie und ein potenzieller Interessenskonflikt zwischen gesetzgebender Gewalt auf nationaler Ebene und exekutiver Gewalt auf Landesebene kein kontroverses Thema zu sein. Wenn auch die Föderalismusreform von 2006 – genau wie in Italien – eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen zum Ziel hatte, ist diese Form der vertikalen Verschränkung nicht in Frage gestellt worden.

In diese Richtung bewegt sich auch die italienische Verfassungsreform. Bisher ist eine Unvereinbarkeit zwischen einem Parlamentsmandat und einem anderen Wahlamt allgemein gesetzlich vorgesehen. Die Senatsreform führt hingegen eine Mandatshäufung zwischen dem Senat und einem Wahlamt in einer lokalen Körperschaft ein.

Hier ist hervorzuheben, dass Italien bezüglich der Machtverteilung auf lokaler Ebene Ähnlichkeiten zum französischen System aufweist. Feststellbar ist in beiden Ländern eine starke Fragmentierung der Entscheidungsebenen, wobei die kommunale Dimension eine uralte Tradition und eine feste Verankerung in der Bevölkerung aufweist. Wenn auch in Frankreich 36.000 Gemeinden bei einer Bevölkerung von 66 Mio. Einwohnern bestehen, zählt Italien immerhin 8.000 bei einer Bevölkerung von 60 Mio. Einwohnern. Hinzu kommen in Italien die Provinzen, die durch die Verfassungsreform abgeschafft werden, die Großstädte mit besonderem Status (*città metropolitane*), die eingerichtet werden sollen, die Regionen und schließlich ein aufgeblähtes Parlament mit fast tausend Parlamentariern.⁴⁶

Ein erklärtes Ziel der Reform besteht in der Eindämmung der Kosten der politischen Vertretungen. Unleugbar ist, dass die Ämterhäufung – die in Italien als wichtige Quelle der Ersparnis für die Staatskasse angesehen wird – eine Machtkonzentration nach sich ziehen wird. In Frankreich betonen die Gegner der Ämterhäufung, dass dadurch eine feudale Verteilung politischer Ämter stattfindet, da eine beschränkte Zahl von Politikern die begehrtesten Mandate

⁴⁶ Vgl. Danilo del Gaizo, Riforme costituzionali e riorganizzazione territoriale, in: www.federalismi.it Nr. 15/2014 v. 23.7.2014, S. 1 f.

vereinnahmen kann.⁴⁷ Die Befürworter der Ämterhäufung vertreten hingegen einen „liberaleren“ Standpunkt. Demnach seien die „cumulars“ besonders erfahrene und schillernde Persönlichkeiten, die aufgrund ihres erheblichen politischen Kapitals von den Wählern mit mehreren Ämtern belohnt werden. Allerdings bewirkt die Ämterhäufung, vor allem wenn die politische Meinungsbildung im Senat und nicht auf regionaler Ebene zustande kommt, eine tiefgreifende Veränderung der Tätigkeit eines Parlamentariers. Die direkte Einbindung der lokalen Autonomien stellt für die parlamentarische Arbeit sicher eine Bereicherung dar und verstärkt die territoriale Verankerung. Sie ermöglicht eine bessere Kenntnis der lokalen Probleme und erhöht die Bürgernähe. Andererseits reduziert sie notwendigerweise die Zeit, welche die Senatoren der parlamentarischen Arbeit widmen können; sie fördert den Lokalismus und eine Fragmentierung der politischen Diskussion. Der „Bürgermeistersenator“ wird sich besonders einbringen, wenn Angelegenheiten zur Sprache kommen, die seine Gemeinde direkt betreffen. Er wird hingegen weniger bereit sein, Angelegenheiten von gesamtstaatlichem Interesse zu vertiefen, wenn sie keinen Bezug zu seiner Gemeinde haben.

Ein Gegenmittel zum Partikularismus kann in einer Aufwertung der parlamentarischen Arbeit bestehen. Der Drang zur Ämterhäufung wird in Frankreich mit der geringen Attraktivität der parlamentarischen Arbeit gerechtfertigt. Diese gilt als unpopulär, da sie sich anonym und unpersönlich ohne eine effektive Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung abspielt. Das sind Übel, von denen gegenwärtig auch Italien betroffen ist, wo eine Aufwertung und Rationalisierung der parlamentarischen Arbeit ein besonderes Anliegen darstellt. Aus dieser Sicht ist die Senatsreform sehr begrüßenswert. Neben der Senkung der Kosten der Politik soll somit ein hypertrophisches Verfassungsorgan entschlackt werden. Das schwerfällige und nutzlose Hin und Her zwischen den beiden Kammern soll beseitigt werden. Dazu gesellen sich Dezentralisierungsbestrebungen und ein verstärktes Augenmerk auf die Bedürfnisse der Peripherie.

⁴⁷ Vgl. Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats?*, Paris 2012, S. 9 ff.