



Die Verfassungsreform kurz und bündig Sechs Schwerpunkte

Katharina Dezini/Thomas Benedikter
Mit einer Einführung von Oskar Peterlini

Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Die Verfassungsreform kurz und bündig

Sechs Schwerpunkte

Redaktion: Dr. Thomas Benedikter
Einführung und Beratung: Univ.Dozent Dr. Oskar Peterlini
Mitarbeit und inhaltliches Lektorat: Dr. Katharina Dezini
Gestaltung und Cover: Dr. Hanna Battisti
Herausgeberin: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstraße Nr. 60, I – 39057 Frangart / Eppan
Tel. +39 324 5810427

info@politis.it
www.politis.it

Bozen, Oktober 2016



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITIS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen des Vereins als solchem.

Der Verein POLITIS "...verfolgt erzieherische und wissenschaftliche Zwecke aufbauend auf den Grundsätzen der Solidarität und den Grundwerten der Demokratie. Insbesondere fördert der Verein zukunftsfähige Ansätze der demokratischen Partizipation, solidarischer Wirtschaftsformen sowie der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit."

Art. 2 des Vereinsstatuts

	<i>Oskar Peterlini</i> - Einführung	
	Die Verfassungsreform Italiens und ihre Auswirkungen auf Südtirol	6
1	Der neue Senat	12
2	Das Verhältnis zwischen Staat und Regionen	15
3	Neue Gesetzgebungsverfahren im Parlament	21
4	Die demokratische Bürgerbeteiligung	25
5	Südtirol und die Schutzklausel	28
6	Das neue Wahlrecht ITALICUM	33
7	Weitere Aspekte der Reform	37
	<i>Link: Gegenüberstellung des alten und neuen Textes der Verfassung</i>	39
	<i>Zur Vertiefung</i>	

Die Verantwortung für Information bei Volksabstimmungen

Bei einem Referendum zu einer umfassenden Verfassungsreform wie der am 12.04.2016 verabschiedeten Reform der Verfassung Italiens besteht ein hoher Informationsbedarf der Bürger und Bürgerinnen. Vor allem im Hinblick auf das bestätigende Referendum zu dieser Reform am 04. Dezember 2016 wäre es eigentlich Aufgabe der staatlichen Behörden, der gesamten Wählerschaft ein Mindestmaß an Erläuterungen in allgemein verständlicher Form zur Verfügung zu stellen. In der Schweiz ist dies seit Jahrzehnten bei jeder Volksabstimmung eine Selbstverständlichkeit und zwar in Form des sog. Abstimmungsheftes. In Südtirol ist ein solches Heft zum ersten Mal vor der Volksbefragung zum Bozner Flughafen im Juni 2016 vom Landtag herausgegeben und verteilt worden.

Bei italienweiten Volksabstimmungen sind weder das Parlament noch die Staatsbehörden verpflichtet, solche Erläuterungen der zur Abstimmung stehenden Sachfrage zu vermitteln, die über die rein technischen Hinweise zur Abstimmung hinausgehen. Ein Mangel unserer Rechtsordnung. Sogar bei wichtigen und komplexen Sachfragen wie einer Verfassungsreform fühlen sich staatliche Stellen jeder Pflicht entbunden, die Bürger und Bürgerinnen über Sinn und Zweck, Vor- und Nachteile dieser Reform zu informieren, schon gar nicht in Minderheitensprachen.

Im Unterschied zur Autonomen Region Aostatal, die schon im Mai 2016 ein Informationsheft „Riforma costituzionale 2016 – Per una comunità informata“ veröffentlicht hat (vgl. www.consiglio.vda.it), hat es der Südtiroler Landtag am 17.09.2016 abgelehnt, eine derartige Broschüre zu erstellen und an alle Haushalte zu versenden, mit der Begründung, dass dies Angelegenheit staatlicher Behörden sei. POLITiS springt in diese Bresche und bietet mit dem vorliegenden Text einen kurz gefassten Überblick über die Neuerungen dieser Reform mit einem kritischen Kommentar. Auch dem neuen Wahlgesetz für die Abgeordnetenversammlung ITALICUM ist ein Abschnitt gewidmet: dieses Gesetz gehört zwar nicht direkt zur Verfassungsreform und steht auch nicht zur Abstimmung, steht aber in engem Zusammenhang mit dieser Reform.

Unser besonderer Dank geht an Univ.Dozent Dr. Oskar Peterlini (Universität Bozen) für die Einführung in die Thematik, dem wir auch für die wissen-

schaftliche Beratung danken, sowie an die Juristin Dr. Katharina Dezini für die fachliche Mitarbeit und das inhaltliche Lektorat. Für die grafische Gestaltung danken wir Dr. Hanna Battisti recht herzlich. Der alte und neue Text der Verfassung in der Gegenüberstellung kann als getrenntes Heft (POLITiS-Dossier 11/2016) von www.politis.it heruntergeladen werden.

Thomas Benedikter

Projektleiter, POLITiS

Einführung

Die Verfassungsreform Italiens und ihre Auswirkungen auf Südtirol

Italien wird zentralisiert, die Regionen entmachtet, der Senat in eine ohnmächtige Regionalkammer umgewandelt – Übergangsbestimmung schützt auch Sonderautonomien nicht vor Eingriffen des Verfassungsgerichtes – Zustimmung ein historischer Fehler

von Oskar Peterlini

Der Senat der Republik Italien, eine der zwei derzeit noch (aber nicht mehr lange) gleichberechtigten Kammern des Parlaments, hat am 20. Jänner 2016 in zweiter und definitiver Lesung eine Verfassungsreform (Vf.-Reform) genehmigt, die den Aufbau der Republik, besonders das parlamentarische System und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen, grundsätzlich reformieren soll. Die Abgeordnetenkammer hat denselben Text am 12. April 2016 genehmigt. Am 04. Dezember 2016 soll das Wahlvolk mit einem Referendum darüber entscheiden. Italien wird damit zentralisiert, die Regionen werden entmachtet, der Senat in eine Vertretung der Regionen umgewandelt, die kein politisches Gewicht hat. Kombiniert mit dem neuen Wahlsystem, das einer einzigen Partei 54% der Sitze garantiert, geht alle Macht nach Rom. Auch die Sonderautonomien werden in ein enges Korsett gepresst, die Übergangsbestimmung, allzu optimistisch „Schutzklausel“ genannt, wird sie nicht vor Beschränkungen durch das Verfassungsgericht (VfGH) schützen. Die Südtiroler SVP-Parlamentarier haben – trotz Warnungen von vielen Seiten – der Reform zugestimmt, angeblich um die Übergangsbestimmung zu erwirken. Dabei hatten die Südtiroler Parlamentarier während der Verfassungsreform 2005 von Berlusconi und Calderoli (der sog. Devolution) unter viel schwierigeren Umständen eine viel bessere Schutzklausel und ein definitives Einvernehmen für Abänderungen des Statutes erwirken können und stimmten trotzdem klar gegen die Reform, die ebenfalls schon zentralistisch war, aber nicht so stark wie diese. Diese Reform wurde dann beim Referendum 2006 abgelehnt. Auch Südtirol stimmte mehrheitlich dagegen.

Das mühsame Ringen um mehr Regionalismus in Italien

Die italienische Nachkriegs-Vf. von 1948 ist von einem großen demokratischen und sozialen Auftrag beseelt. Der Staatsaufbau allerdings war zentralistisch. Es sind Regionen vorgesehen, aber bis Mitte der 70er Jahre blieben sie auf dem Papier. Diese hatten zudem wenige Zuständigkeiten und nur konkurrierender Art. Eine Sonderrolle nehmen die fünf Regionen mit Sonderstatut (und damit auch Südtirol) ein, die im Gegensatz zu den restlichen 15 Regionen über weitreichende Autonomien verfügen.

Seit Beginn der 80er 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 (Vf.-Gesetz Nr. 3/2001). Italien wurde damit zwar noch lange kein Bundesstaat nach österreichischem, deutschem oder schweizerischem Muster, aber wesentliche Merkmale des bundesstaatlichen Prinzips wurden eingeführt und teilweise umgesetzt. Die Regionen und Lokalkörperschaften sind nicht mehr eine Gliederung des Staates, wie es in der alten Vf. von 1948 hieß („La Repubblica si riparte in...“, Art. 114 alte Vf.), sondern "bilden die Republik" („La Repubblica è costituita dai...“, Art. 114 Vf. 2001). Die regionalen Zuständigkeiten wurden ausgeweitet, die staatlichen Bereiche beschränkt, die Generalklausel zugunsten der Regionen umgekehrt. Alles was nicht taxativ dem Staat vorbehalten ist, fällt in den Zuständigkeitsbereich der Regionen. Ein neuer Steuerföderalismus, der wegen der Finanzkrise unterbrochen wurde, sollte den Regionen und Gemeinden auch eine finanzielle Autonomie gewährleisten.

Der Wind bläst in Richtung Zentralismus

Aber noch gar nicht ganz umgesetzt, bläst in Italien der Wind nun in die entgegengesetzte Richtung: die vom amtierenden Ministerpräsidenten Matteo Renzi am 31. März 2014 dem Parlament vorgelegte Vf.-Reform zentralisiert den Staat und wird damit auch für die Sonderautonomien, Südtirols Autonomie und die Minderheiten gefährlich, obwohl sie vorerst von der Reform mit einer Übergangsbestimmung ausgenommen wurden.

Die zaghafte Reform in Richtung Föderalismus von 2001 wird rückgängig gemacht, über 20 Zuständigkeiten gehen von den Regionen zurück an den Staat

(Art. 31 der den Art. 117, Abs. 2 und 3 der Vf. ändert). Besonders gefährlich für die Autonomie der Regionen ist die Wiedereinführung des nationalen Interesses und eine neue Überordnung des Staates gegenüber der regionalen Gesetzgebung (neuer Art. 117, Abs. 4 der Vf.), die es dem Parlament ermöglicht, im Interesse der wirtschaftlichen und politischen Einheit in die regionalen Zuständigkeiten einzugreifen („Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.“).

Die Übergangsbestimmung für Südtirol

Dank der Bemühungen der Südtiroler Parlamentarier wurde eine Übergangsbestimmung für die Sonderautonomien eingebaut (Art. 39, Abs. 13 des Vf.-Entwurfes), die diese gegen einseitige Änderungen der Autonomiestatuten schützen soll. Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Bestimmungen von Kapitel IV dieses Vf.-Gesetzes betreffend die Kompetenzverteilung „auf die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Trient und Bozen bis zur Überarbeitung ihrer Statuten, die auf Grund von Übereinkommen („sulla base di intese“) mit den Regionen und autonomen Provinzen erfolgt, nicht angewandt werden.“.

Diese Formulierung ist wortgetreu ein bereits verfassungsrechtlich verankerter Begriff und zwar im Art. 8, Abs. 3 der Vf. für die Beziehungen der nichtkatholischen Konfessionen zum Staate, welche „auf Grund von Übereinkommen“ mit den entsprechenden Vertretungen („sulla base di intese“) gesetzlich geregelt werden. Die hier verwendete deutsche Übersetzung „auf Grund von Übereinkommen“ stammt aus der offiziellen Übersetzung der Region und des Landes Südtirol. Der Begriff wurde auch bereits ausjudiziert. Stefania Baroncelli zeigt in einem Buchbeitrag die Schwierigkeiten einer Interpretation auf und meint sogar die Besserstellungsklausel von 2001 würde nicht mehr anwendbar sein, weil die Grundlage auf die sie sich bezieht, verschwindet. Der VfGH hat sich ebenfalls mit der Interpretation der Formulierung „auf Grund von Übereinkommen“ befasst (Urteile: Nr. 346/2002 und Nr. 195/1993) und unterstrichen, dass das Parlament auf Grund der Übereinkommen das Gesetz macht. Eine Diskussion

bezüglich der Streitpunkte über mögliche Abänderungen seitens des Parlaments ist allerdings bisher nicht erfolgt.

Diese Übergangsbestimmung hat aber, wie das Wort schon sagt, nur Übergangscharakter. 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.

Die Formulierung des Einvernehmens in der Vf.-Reform von Berlusconi-Calderoli, die sog. Devolution von 2005, war eindeutiger als die jetzige im Renzi-Entwurf. Die Vf.-Reform ist allerdings 2006 im Referendum gefallen. Die SVP hatte zum NEIN aufgerufen, weil die Reform zwiespältig und trotz einiger devolvierter Zuständigkeiten zentralistisch ausgerichtet war.

Aber unabhängig von der Übergangsbestimmung werden die Sonderautonomien auch indirekt gefährdet, weil sie in ein zentralistisches Gefüge gepresst werden und eine noch stärkere Ausnahme vom System darstellen, was für noch mehr Neid und Anfeindungen sorgen wird. Auch erlöschen für die Sonderregionen all jene Zuständigkeiten, die mit der Vf.-Reform von 2001 dank der Besserstellungsklausel (Art. 10 Vf.-Ref. 3/2001) zur Autonomie automatisch dazukamen und wie ein Fanal in das Statut hineinleuchteten. Nun erlischt dieses Fanal und die Zuständigkeiten werden, soweit sie nicht im Statut verankert sind, ebenso automatisch wieder verschwinden. Besonders betroffen sind die sog. konkurrierenden Zuständigkeiten, die fast ausnahmslos an den Zentralstaat fallen, wie beispielsweise die Energie, die Regelung der Berufe, der Außenhandel, das Gesundheitswesen, das Personal der öffentlichen Verwaltungen, auch der Regionen und Gemeinden oder die ergänzende Sozialvorsorge, mit der man das Zusatzrentensystem in der Region kräftigen konnte. Im Autonomiestatut Südtirols ist hierfür nur eine ergänzende Zuständigkeit verankert.

Letztendlich entscheidet der Verfassungsgerichtshof

Aber genau die Anwendung der Übergangsbestimmungen birgt einen gefährlichen Pferdefuß. Auf Grund der Vf.-Reform sind sie

interpretationsbedürftig. Welche Besserstellungen gelten noch, welche nicht? Und das führt uns direkt zum VfGH der seine Haltung bereits bei der Interpretation vieler autonomer Zuständigkeiten gezeigt hat und die sog. transversalen Zuständigkeiten des Staates erzeugt hat, die die Zuständigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen brechen. Zu Recht überschreibt der bekannte Vf.-Rechtler, Prof. Marcello Cecchetti, einen Beitrag dazu mit dem Titel „Die versteckten Gesichter der Reform“. Im Gegensatz zu Baroncelli vermutet er zwar das Weiterleben der Besserstellungsklausel, sieht aber düstere Wolken für die Autonomien aufziehen. Im Zweifel wird der VfGH entscheiden und das im Lichte der „clausola di supremazia“ gemäß neuem Art. 117, Abs. 4. Aus meiner Sicht bleibt die Besserstellungsklausel zwar aufrecht (z.B. für die verbliebenen Besserungen, wie die Streichung des Sichtvermerkes für L.- und Reg.-Gesetze), aber viele Bereiche, die vor allem in den konkurrierenden Kompetenzen den Regionen gewährt worden waren, verschwinden damit auch für uns. Cecchetti kommt zum Schluss: die Übergangsbestimmung schütze die Sonderautonomien nur scheinbar. Sie seien viel mehr als die normalen Regionen dem Gutdünken des VfGH ausgeliefert. Als zusätzliches Instrument kann der VfGH die neue Suprematie-Klausel und die verstärkte Ersatzbefugnis der Regierung als bindend für das gesamte Staatssystem (*vincoli di sistema*) einsetzen.

Bleibt noch eine letzte Überlegung: der VfGH untersucht bei seinen Urteilen auch die parlamentarischen Akte, wie er es beispielsweise bei der Anfechtung der Sperrklausel beim Proporz des Wahlgesetzes (Mattarellum) getan hat, gegen das das Land rekurriert hat. Und er wird sich ebenso wie damals darauf berufen: die Vertreter Südtirols haben der Vf.-Reform zugestimmt.

Die Haltung zu Minderheiten hängt vom Staatssystem ab

Seit bald hundert Jahren ist Südtirol bei Italien. Es gab schlechte und bessere Zeiten, je nachdem wie zentralistisch Italien organisiert war. Das gilt nicht nur für den Faschismus. Auch in der Nachkriegszeit ließ Rom die Macht nicht locker und Südtirol musste Jahrzehnte lang um jeden Beistrich der Autonomie ringen. Nach vielen gescheiterten Versuchen gelang Italien im Jahre 2001 ein Schritt zu mehr Föderalismus, der allen Regionen mehr Zuständigkeiten gab. Das wirkte sich auch auf Südtirol positiv aus. Jetzt bläst der Wind in die entgegengesetzte

Richtung. Italien wird radikal zentralisiert und die Südtiroler Parlamentarier stimmen zu: für eine Übergangsbestimmung die so interpretationsbedürftig ist, dass sie sicher vor dem VfGH landen wird. Und wie dieser entscheidet, hat er in den jüngsten Jahren schon bewiesen. Und ich füge hinzu: eine Minderheit und eine Autonomie dürften aus politischer Weitsicht niemals – Übergangsbestimmung hin oder her – für die Zentralisierung des Staates stimmen. Das ist und bleibt ein historischer Fehler.

Die Übergangsbestimmung für die Regionen mit Sonderstatut (die sog. Schutzklausel)

Art. 39, Übergangsbestimmungen, Abs. 13, des Verfassungsgesetzes Renzi-Boschi (in Klammern Erläuterungen, Übersetzung des Verfassers):

13. Die Bestimmungen von Kapitel IV dieses Verfassungsgesetzes werden auf die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Trient und Bozen bis zur Überarbeitung ihrer Statuten, die auf Grund von Übereinkommen („sulla base di intese“) mit den Regionen und autonomen Provinzen erfolgt, nicht angewandt. Ab dem Tag des Inkrafttretens dieses Verfassungsgesetzes und bis zur Überarbeitung der oben genannten Sonderstatuten, werden auf die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen die Bestimmungen des Artikels 116, dritter Absatz, angewandt (die Möglichkeit, zusätzliche Kompetenzen im Einvernehmen und mit verstärktem Staatsgesetz zu erwirken), ausgenommen jene, die sich auf die in Artikel 117, dritter Absatz, der Verfassung genannten Bereiche (die konkurrierenden Zuständigkeiten) beziehen, wie sie im Text bis zum Inkrafttreten dieses Verfassungsgesetzes galten. Bis zur Überarbeitung der Statuten bleibt die Rechtsordnung bestehen, wie sie von denselben Statuten und den Durchführungsbestimmungen zum Zwecke der Durchführung des Art. 120 (Ersatzvornahme der Regierung, die hiermit erstmals ausdrücklich für die Sonderautonomien bekräftigt wird) vorgesehen ist. In der Folge der genannten Überarbeitung werden auf die Sonderregionen und autonomen Provinzen die Bestimmungen des Art. 116, Abs. 3 angewandt, wie sie vom bestehenden Vf.-Gesetz geändert wurden (die Möglichkeit, zusätzliche Kompetenzen im Einvernehmen und mit verstärktem Staatsgesetz zu erwirken wird durch die Reform um die ehemals konkurrierenden Zuständigkeiten eingeschränkt, A.d.Ü.).

Der neue Senat

Die heutige Regelung

Heute verfügt Italien über ein perfektes Zweikammernsystem, denn Senat und Abgeordnetenkammer unterscheiden sich nur im Wahlmodus und einer höheren Altersgrenze beim passiven (40 Jahre) und aktiven Wahlrecht (25 Jahre). Die Legislaturperiode beträgt in der Regel fünf Jahre. Die Kammer setzt sich aus 630 Abgeordneten zusammen, die direkt von allen volljährigen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen gewählt werden (zwölf davon im Ausland). Der Senat umfasst 315 Mitglieder, die auf regionaler Basis direkt gewählt werden. 309 Sitze sind in Wahlkreisen auf die Regionen gemäß der Bevölkerung aufgeteilt, sechs werden im Wahlkreis „Ausland“ vergeben. Keine Region darf weniger als sieben Senatoren stellen, mit Ausnahme von Molise (zwei) und Aostatal (einen). Mitglied des Senats sind auch fünf Senatoren auf Lebenszeit, nämlich zwingend die ehemaligen Präsidenten der Republik sowie weitere verdiente Persönlichkeiten, die vom Staatspräsidenten ernannt werden.

Was ändert sich durch die Reform?

Auch nach der von der Regierung Renzi gewollten Verfassungsreform wird das Parlament aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat bestehen bleiben. Allerdings haben die beiden Kammern unterschiedliche Aufgaben, Gewicht und Zusammensetzung. Die Abgeordnetenkammer stellt künftig das eigentliche Parlament Italiens dar, wird als einzige der Regierung das Vertrauen aussprechen und ist das bestimmende Organ im Gesetzgebungsprozess. Der neue Senat soll die „territorialen Institutionen“ (gemeint sind die Regionen und Gemeinden) vertreten und wird künftig nicht mehr direkt gewählt. Nur die Kammer wird wie bisher direkt für eine Legislaturperiode gewählt.

Der Senat wirkt bei der Gesetzgebung mit, vor allem bezüglich der „Funktionen der Abstimmung zwischen Staat und den anderen grundlegenden Körperschaften der Republik“. Er setzt sich aus 74 Vertretern der Regionalräte und 21 Bürgermeistern zusammen. Die 74 Regionalratssenatoren werden von den 19 Regionalräten und den beiden Landtagen Südtirols und des Trentino

nominiert. Diese wählen auch die 21 Bürgermeister-Senatoren aus, wohl in der Regel die Bürgermeister der Regionalhauptstädte sowie von Trient und Bozen. Dazu kommen noch fünf Persönlichkeiten, die wie bisher vom Staatspräsidenten für sieben Jahre ernannt werden (nicht mehr auf Lebenszeit). Da die Regionalräte und Bürgermeister künftig von allen Volljährigen gewählt werden können, liegt das allgemeine Wahlalter einheitlich bei 18 Jahren. Die künftigen Senatoren beziehen kein Gehalt, sondern nur eine Aufwandsentschädigung für ihre Einsätze in Rom. Sie genießen aber wie alle Kammerabgeordneten Immunität.

Die Sitze im Senat werden den Regionen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung zugeteilt. Allerdings darf laut Art. 55 keine Region bzw. autonome Provinz weniger als zwei Senatoren stellen. Somit erhält das kleine Aostatal zwei und auch das Trentino und Südtirol zusammen vier Senatoren, während die bevölkerungsreichen Regionen weit unterrepräsentiert sind.

Damit wird der Senat zu einer indirekt gewählten Kammer des Parlaments, dessen Zusammensetzung sich immer dann ändert, wenn irgendwo Regional- oder Gemeindewahlen stattfinden. Konkret werden die künftigen 95 Senatoren von den Regionalräten gewählt, wobei diese den „Angaben der Wählerschaft bei den letzten Regionalwahlen Rechnung tragen sollen“. Näheres wird in einem eigenen Staatsgesetz geregelt. Jedenfalls werden im Südtiroler Landtag Kandidatenlisten mit Landtagsabgeordneten und Bürgermeistern zur Wahl stehen. Die Senatorenposten stehen der Liste mit der höchsten Stimmenzahl zu. Tritt ein solcher Senator zurück, rückt der Nächstgewählte auf dieser Liste nach.

Einschätzung

Der neue Senat ist ein ziemlich hybrides Konstrukt. Er ist weder eine echte, gleichberechtigte Kammer des Parlaments, noch eine zweckmäßige Vertretung der Regionen Italiens. Seine Zuständigkeiten werden stark reduziert und gleichzeitig die Regionen entmachtet. Es entsteht eine schwache zweite Kammer in Vertretung geschwächerter Regionen. Keinesfalls entspricht dieses Organ der Rolle des Bundesrats im deutschen und österreichischen Föderalsystem. Ein echter Regionalstaat benötigt stärkere Regionen und eine möglichst direkt gewählte Regionenkammer mit klaren Vertretungs- und Vetorechten. Der neue Senat kann nicht bei allen die Regionen berührenden

Fragen mitentscheiden, steht aber unter hohem Zeitdruck. Das Gesetzgebungsverfahren wird nämlich komplizierter, ist aber strengen Fristen unterworfen (vgl. Themenschwerpunkt Gesetzgebung).

Zudem ist der neue Senat nicht repräsentativ für die Regionen und Gemeinden: von 100 Mitgliedern des neuen Senats werden 74 aus den Reihen der Regionalräte gewählt, 21 werden Bürgermeister sein und fünf sollen vom Präsidenten ernannt werden. Damit können die politischen Verhältnisse der einzelnen Regionen (vor allem der größeren) nicht zum Ausdruck kommen. Die 21 Bürgermeister sind repräsentativ für ihre Gemeinde, bei Weitem nicht für ihre Region. Und was haben in einem demokratisch gewählten Parlament fünf honorige aber nicht gewählte Persönlichkeiten zu suchen? Eine Regionenkammer müsste wesentlich repräsentativer zusammengesetzt sein und eine klare Rolle der Vertretung regionaler Interessen bei gleichzeitiger Stärkung der Regionen erhalten.

Die Regierungsmehrheit hat mit einer Klausel eingefügt, dass „die Senatoren in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Wähler bei der Regionalratswahl bestimmt werden müssen“ (Art. 57, Absatz 7). Das geht gar nicht und widerspricht derselben Verfassungsreform, die die Wahl der Senatoren in die Hände der Regionalräte legt. Zudem werden die Senatoren während der Legislaturperiode wegen ungleichzeitiger Regionalrats- und Gemeindewahlen ständig ausgetauscht. Auch durch dieses Kommen und Gehen wird der Senat geschwächt. Eine Direktwahl der Senatoren mit einer Reduzierung der Sitze beider Kammern wäre die bessere Lösung gewesen.

Alles in allem wird der Senat ganz anders funktionieren wie bisher. Er wird sich immer noch um ein relativ breites Feld an Sachbereichen kümmern, aber mit weit weniger Macht. Dies reicht von den Lokalkörperschaften bis zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, von der Umsetzung der Staatsgesetze bis hin zu Gutachten zu den von der Regierung vorgenommenen Nominierungen. Der Senat soll auch die Folgen der Umsetzung der EU-Politik in den Regionen abschätzen und wird so mehr zu einer Art Hilfsorgan der Kammer als einer eigenständigen Vertretung der Regionen mit klaren Mitentscheidungsrechten.

Das Verhältnis zwischen Staat und Regionen

von Katharina Dezini

Die heutige Regelung

Laut italienischer Verfassungsordnung von 1948 war der Staatsaufbau zentralistisch organisiert; dem Wortlaut der damaligen Verfassung nach ist Italien zwar in Regionen, Provinzen und Gemeinden gegliedert, diesen wurden allerdings kaum Zuständigkeiten eingeräumt und diese wenigen waren zudem nur konkurrierender Art. Der Staat gab also die wesentlichen Grundsätze dieser Bereiche vor und die lokalen Körperschaften konnten lediglich eine detailliertere Regelung unter Berücksichtigung der staatlich festgesetzten Prinzipien ausarbeiten. Im Gegensatz zu den Normalregionen wurden aber den Spezialregionen mit Sonderstatut und somit auch Südtirol schon damals weitreichende Autonomien gewährt.

Durch die neue Verfassung infolge der Reform von 2001 heißt es im Artikel 114 nun nicht mehr, dass die Republik Italien in Regionen, Provinzen und Gemeinden gegliedert ist, sondern dass dieselben „*autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben*“ sind, welche den Staat bilden und nicht nur eine interne Gliederung darstellen. Zudem wurden im Zuge dieser Verfassungsreform die regionalen Zuständigkeiten erweitert, indem man die Kompetenzen des Staates genau festlegte und auflistete, wobei die Regelung all jener Bereiche die nicht ausdrücklich dem Staat vorbehalten ist, den Regionen obliegt. Dadurch blieben die bereits in der vorherigen Verfassung vorgesehenen Regionen und lokalen Körperschaften als interne Organisation des Staates nicht nur in der Theorie bestehen, sondern sind bis heute aktiver Bestandteil der italienischen Republik mit klar definierten Gesetzgebungsbefugnissen neben jenen des Parlaments auf gesamtstaatlicher Ebene.

Die Verfassungsreform von 2001 hat außerdem auch eine Besserstellungsklausel für die Spezialregionen und somit auch für Südtirol eingeführt. Diese Klausel sieht vor, dass aufgrund der Reform zu den bereits bestehenden Zuständigkeitsbereichen der Spezialregionen jene dazukommen, welche den Normalregionen zuerkannt wurden. Im Konkreten sollten die

Neuerungen der Reform gemäß Artikel 10 des Verfassungsgesetzes Nr. 3 von 2001 bis zur Überarbeitung der einzelnen Sonderstatute auch auf die fünf Spezialregionen sowie auf die autonomen Provinzen Anwendung finden, sofern sie „weitergehende Formen von Autonomie als jene bereits zugeteilten vorsehen“. Durch diese Besserstellungen erhielten die Spezialregionen neue Kompetenzen, die in den jeweiligen Autonomiestatuten nicht niedergeschrieben waren. Bis heute wurde keines der Statuten überarbeitet, weshalb jedes der fünf unter Berücksichtigung der Besserstellungsklausel von 2001 zu konsultieren ist.

Für Südtirol selbst bedeutet dies, dass die im Autonomiestatut enthaltenen Zuständigkeiten als um jene Bereiche erweitert gelten, welche in Folge der Verfassungsänderung dazugekommen sind. Diese betreffen unter anderem die internationalen Beziehungen sowie die Möglichkeit internationale Abkommen abzuschließen, die Regelung der Berufe, die Sportordnung, Zivilschutz und Zivilflughäfen, das Transportwesen und die Energieverteilung, wissenschaftliche und technologische Forschung, das ergänzende Rentensystem für die Region, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit.

Was sieht die neue Verfassung vor?

Die von der Regierung Renzi initiierte Verfassungsreform sieht unter anderem eine komplette Neuformulierung des Artikels 117 der Verfassung vor, welcher die Kompetenzverteilung betreffend die gesetzgeberische Funktion zwischen Staat und Regionen regelt. Das beabsichtigte Ziel ist eine grundsätzliche Reformierung der Verteilung der einzelnen Zuständigkeiten durch eine generelle Einschränkung der bislang zuerkannten regionalen Gesetzgebungsbefugnisse gegenüber einer dementsprechend wachsenden Gesetzgebungsgewalt des Staates.

Die Reform plant alle Kompetenzen konkurrierender Art abzuschaffen, wobei die darin vorgesehenen Bereiche größtenteils in die exklusive Zuständigkeit des Staates fallen sollen. So gehen etwa 20 ehemalige Regionalkompetenzen zurück an den Staat, welche unter anderem folgende Sachgebiete betreffen: Außenhandel, Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, Unterricht, Schule und Universitäten, Sozialpolitik, Berufsordnung, wissenschaftliche und technologische Forschung, die Verwaltung und das Verfahrensrecht der Arbeit in den öffentlichen Körperschaften, Personal der öffentlichen Verwaltung

inklusive der Landesangestellten, der Regionen und Gemeinden, Gesundheitsschutz, Sportgesetzgebung, Zivilschutz und Zivilflughäfen, Raumordnung und strategische Infrastrukturen, Transport, Verteilung von Energie, Ergänzungs- und Zusatzvorsorge, Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems, Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter. Der neue Verfassungstext behält also die bisher dem Staate ausschließlich zuerkannten Bereiche bei und erweitert sie um eine Vielzahl solcher, welche ehemals zur Kategorie der konkurrierenden Kompetenzen zählten. Der Staat erhält außerdem noch Befugnisse in Bereichen, welche bislang überhaupt nicht in der Verfassung erwähnt waren. So zum Beispiel allgemeine Bestimmungen zum Tourismus, Arbeitspolitik, Versicherungsmärkte und weitere.

Andere bislang zur Kategorie der konkurrierenden Zuständigkeiten gehörende Sachgebiete wie beispielsweise Kreditinstitute regionalen Charakters, internationale Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union gehen hingegen gänzlich an die Regionen über und werden somit zu exklusiven regionalen Befugnissen.

Durch die Reform des Titels V der Verfassung von 2001 erhielten die Regionen und die autonomen Provinzen Bozen und Trient eine weit größere Gesetzgebungsbefugnis als ihnen bis dahin zugestanden wurde. Bis heute können die Regionen und autonomen Provinzen somit eine unbestimmte Anzahl von Bereichen mit eigenen Gesetzen regeln und zwar all jene, welche nicht ausdrücklich in der Kategorie der exklusiven staatlichen Gesetzgebungsbefugnisse oder in jener der konkurrierenden Zuständigkeitsbereiche aufgelistet sind. Diese Form der Gesetzgebungsbefugnis der Regionen bleibt im Gegensatz zur konkurrierenden Gesetzgebung auch durch die jetzt geplante Verfassungsreform bestehen. Die Sachgebiete welche diese Kategorie betreffen werden aber stark eingeschränkt und reduziert, aufgrund der umfänglichen Erweiterung jener Sachgebiete ausschließlicher Zuständigkeit des Staates.

Die neue Verfassung führt aber auch eine Reihe von Befugnissen ein, die ausdrücklich den Regionen vorbehalten bleiben. Es handelt sich dabei um klar identifizierte Zuständigkeiten die explizit aufgelistet sind und zum Teil folgende Bereiche betreffen: Vertretung der sprachlichen Minderheiten,

Berufsausbildung, Förderung des Rechts auf Bildung und Schuldienste, Planung und Organisation der Sozial- und Sanitätsdienste, Aufwertung und Organisation des regionalen Tourismus, Raumplanung und Mobilitätswesen innerhalb der Regionen, Infrastrukturen, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auf lokaler Ebene, Regelung kultureller Initiativen sofern regionalen Interesses.

Der Verfassungsgesetzesentwurf sieht im Übrigen auch eine Bestimmung vor, welche den Übergang von der alten zur neuen Kompetenzverteilung regelt. Diese legt fest, dass die bestehenden regionalen Gesetze in den Bereichen der bisher konkurrierenden oder exklusiven Zuständigkeiten der Regionen ihre Gültigkeit so lange beibehalten, bis es zu einer eventuellen Neuregelung durch die Annahme staatlicher oder regionaler Gesetze der betreffenden Sachgebiete kommt.

Die Suprematie-Klausel

Die neue Formulierung des Artikels 117 sieht im Absatz 4 der Verfassung auch eine sogenannte Suprematie-Klausel vor. Gemäß folgender Klausel ist es dem Parlament möglich, in die exklusiven Zuständigkeitsbereiche der Regionen einzugreifen, sofern dies zur Wahrung der juristischen und wirtschaftlichen Einheit Italiens erforderlich wird oder im nationalen Interesse ist. Die Regierung kann also, wann immer man es für notwendig hält, die verbleibenden Gesetzgebungsbefugnisse der Regionen einschränken indem ausschließliche Zuständigkeiten dieser vom Parlament für sich beansprucht werden, um auf dem gesamten Staatsgebiet rechtliche und ökonomische Einheitlichkeit zu garantieren.

Der Ausdruck „Schutz der juristischen und wirtschaftlichen Einheit“ wird im derzeitigen Verfassungstext auch im Artikel 120 unter jenen Voraussetzungen genannt, welche gegeben sein müssen um bei Bedarf die Ausübung der Ersetzungsbefugnis von Seiten der Regierung anstelle der Organe von Regionen, Provinzen und Gemeinden zu rechtfertigen. Die Regierung ist demnach ersatzweise dazu befugt, die Rolle und die Aufgaben der lokalen Körperschaften zu übernehmen, wenn es zu einer Missachtung internationaler oder EU-Abkommen kommt oder eine öffentliche Gefahr besteht, aber auch dann um die Rechts- oder Wirtschaftsordnung zu schützen und *„insbesondere dann, wenn es für den Schutz der wesentlichen Dienstleistungen betreffend die Bürger- und Sozialrechte erforderlich ist“*.

Das nationale Interesse zur Eingrenzung der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse war bereits in der ursprünglichen Verfassungsordnung enthalten, wurde aber im Nachhinein durch die Reform des Titels V der Verfassung im Jahre 2001 wieder abgeschafft. Der Grundsatz verschwand zwar formell, da er aus dem Verfassungstext gestrichen wurde, blieb aber weiterhin bestehen, da der Verfassungsgerichtshof sich in Bezug auf das im unverändert gebliebenen Artikel 5 der Verfassung festgelegte Prinzip der „*Einheit und Unteilbarkeit der Republik*“ bei dessen Anwendung immer wieder darauf berief.

Einschätzung: Was ändert sich durch die Reform?

Durch die geplante Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse und deren weitgehende Ersetzung durch exklusive Zuständigkeiten des Staates ist bedenklich und stellt einen Rückschritt dar, welcher die Regionen entmachtet und die damaligen Bemühungen hin zu einer verstärkten Regionalisierung und Föderalisierung zunichtemachen. Dies betrifft neben den Regionen mit Normalstatut auch die Spezialregionen und somit auch Südtirol. Die Verfassungsreform versetzt Italien in die Situation vor 2001: nahezu alle der in den letzten Jahren den Regionen zusätzlich zuerkannten Kompetenzen gehen an den Staat zurück und sollen wieder zentralistisch von Rom aus geregelt werden.

Für Südtirol bedeutet dies konkret, dass die im Autonomiestatut vorgesehenen Zuständigkeiten weiterhin so bestehen bleiben wie bisher. Jene Bereiche jedoch, die durch die Reform von 2001 aufgrund der Besserstellungsklausel neu dazugekommen sind, werden hingegen verschwinden, da sie nicht durch eine Überarbeitung des Sonderstatutes niedergeschrieben wurden und folglich nicht im Statut verankert sind. Die meisten dieser Besserstellungen gehen durch die neue Verfassungsreform somit sowohl für die Normalregionen Italiens als auch für Südtirol und die anderen Sonderregionen verloren. Über kurz oder lang verschiebt sich das Machtverhältnis zwischen Staat und Regionen zwangsläufig wieder zentral nach Rom; die Regionen werden stark eingeschränkt und müssen sich den Vorgaben des Staates beugen, dessen Gesetzgebung der regionalen übergeordnet wird.

Auch gegen die Einführung der sogenannten Suprematie-Klausel gibt es eine Reihe an Einwänden, zumal ihre Formulierung dehnbare und interpretationsbedürftige Begriffe beinhaltet, deren Bedeutung nicht klar definierbar ist und vom politischen Willen Roms abhängt. Das Vorhandensein dieser Klausel führt zwangsläufig zu einer Überordnung des Staates und zu einer schrittweisen Aushöhlung der autonomen Körperschaften aufgrund der großzügig gewährten Eingriffsrechte des Parlaments in die verbleibenden regionalen Zuständigkeiten. Dies ist vor allem für die Regionen mit Spezialstatut gefährlich, da der im neuen Artikel vorgesehene Grundsatz über die Verfassung gestellt werden könnte und man dadurch riskiert, dass in Italien von Norden bis Süden mittels Staatsgesetz alles einheitlich geregelt wird und die lokalen Differenzierungen der Sonderautonomien allmählich verschwinden.

Die Beziehungen zwischen Staat und Regionen werden durch die Wiedereinführung dieser Klausel und dem damit zusammenhängenden nationalen Interesse nicht vereinfacht, sondern noch zusätzlich erschwert: aufgrund der unklaren Regelung werden zwangsläufig immer wieder Zuständigkeitskonflikte auftreten, die weitere Spannungen zwischen Rom und den Regionen mit sich bringen werden. Diese Konflikte müssten letztendlich vom Verfassungsgerichtshof beurteilt und entschieden werden und wenn wir uns die Rechtsprechung der Vergangenheit anschauen, ist eindeutig zu erkennen, welche zentralistische Haltung dieser bei der Interpretation autonomer Zuständigkeiten in den meisten Fällen eingenommen hat. Endet also ein solcher Rechtskonflikt vor dem Verfassungsgericht, so wird diese Rechtsfrage vermutlich sehr einengend für die Regionen und lokalen Körperschaften ausgelegt werden. Dieser Umstand wird sich auch durch die geplante Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung nicht ändern, da dem Parlament durch die Suprematie-Klausel großer Spielraum gewährt wird, um bei Bedarf und nach Einschätzung der Regierung jederzeit in die exklusiven Zuständigkeiten der Regionen eingreifen zu können. Der Entfaltungsrahmen der einzelnen Autonomien wird dadurch einen massiven Dämpfer erfahren, da die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes endgültig sind und keinen Rekurs zulassen. Für Südtirol könnte dies auch dazu führen, dass der Zentralstaat sogar in solche Zuständigkeitsbereiche eingreift, für welche seit jeher das Land Südtirol zuständig war, wie etwa Jagd, Landschaftsschutz, Landesdienst oder öffentliche Arbeiten.

Neue Gesetzgebungsverfahren im Parlament

Die Abschaffung des perfekten Zweikammersystems wirkt sich unmittelbar auf die Verfahren zur Diskussion und Verabschiedung der staatlichen Gesetze aus. Bisher waren die Abgeordnetenkammer und der Senat in der Gesetzgebung völlig gleichberechtigt. Jedes Gesetz musste von beiden Kammern begutachtet und verabschiedet werden. Wenn eine Kammer einen Beistrich änderte, musste dies wiederum von der anderen Kammer akzeptiert werden. Was ändert sich durch die Reform?

Die neue Regelung

Laut neuer Verfassung kann man folgende Arten von Gesetzgebung unterscheiden:

- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist ausschließlich der Abgeordnetenkammer vorbehalten und wird künftig bei den meisten Gesetzen angewandt.
- Das Verfahren in der Kammer mit Unterstützung durch den Senat bei Einsatz der Suprematie-Klausel.
- Das gleichberechtigte „bikamerale Verfahren“ (Verabschiedung des Gesetzes durch beide Kammern in den durch die Verfassung aufgeführten Sachbereichen).
- Das Dringlichkeitsverfahren für jene Gesetze, die für die Umsetzung des Regierungsprogramms als dringlich eingestuft werden.
- Sonderverfahren für die Verabschiedung des Haushaltsvoranschlags und der Rechnungslegung des Staates.
- Das Verfahren bei Verfassungsgesetzen.

In der Regel wird ein Gesetz im normalen Verfahren von der Abgeordnetenkammer verabschiedet. Jedes dort angenommene Gesetz wird an den Senat weitergeleitet, der binnen zehn Tagen mit einem Drittel seiner Mitglieder verlangen kann, es zu begutachten. Dann hat der Senat 30 Tage Zeit, um Änderungen vorzuschlagen. Über diese Änderungen befindet die Kammer definitiv. Wenn der Senat nicht verlangt, einbezogen zu werden, tritt das von der Kammer verabschiedete Gesetz in Kraft. An der Verabschiedung des

Haushaltsvoranschlags und der Rechnungslegung des Staates muss der Senat verpflichtend teilnehmen, was er allerdings binnen 15 Tagen zu tun hat.

Bei Anwendung des Suprematie-Prinzips auf Sachbereiche der primären Zuständigkeit der Regionen auf Vorschlag der Regierung wird ein besonderes Gesetzgebungsverfahren angewandt. Diese Gesetze beschränken die Autonomie der Regionen, weshalb eine besondere Abwägung von Interessen stattfinden muss. Diese Gesetzesentwürfe müssen verpflichtend auch vom Senat behandelt werden. Sollten Abänderungen von der absoluten Mehrheit der Senatoren beschlossen werden, kann sich die Kammer zwar darüber hinwegsetzen, allerdings nur mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder.

Die heutigen Aufgaben der beiden Kammern des Parlaments bleiben nur in jenen Bereichen unverändert, die vollständig im neuen Art. 70 der Verfassung aufgeführt werden:

- Gesetze zur Abänderung der Verfassung und andere Verfassungsgesetze (Art. 138);
- Gesetze zur Anwendung von Verfassungsbestimmungen zum Schutz der Sprachminderheiten;
- Gesetze zur Anwendung von Verfassungsbestimmungen über die Volksabstimmungen und andere Formen der Volksbefragung (Art. 71);
- Gesetze zum Wahlrecht, über die Regierungsorgane, die grundlegenden Funktionen der Gemeinden und Großstädte und zu den Grundsätzen der Zusammenschlüsse der Gemeinden;
- das Gesetz, das die allgemeinen Bestimmungen, Formen und Fristen der Beteiligung Italiens an der Bildung und Anwendung der Normen und Maßnahmen der EU regelt;
- das Gesetz, das die Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit des Senatorenamtes regelt (Art. 65, 1. Absatz); das Wahlgesetz zur Ratifizierung der Abkommen bezüglich der Mitgliedschaft Italiens in der EU (Art. 80, 2. Absatz);
- das Gesetz zur Regelung der Hauptstadtfunktionen Roms (Art. 114, 3. Absatz.);
- Gesetze zur Übertragung besonderer Formen und Bedingungen von Autonomie, nach Einvernehmen mit den betroffenen Regionen (Art. 116, 3. Absatz);

- das Gesetz zur Regelung der Teilnahme der Regionen – in den Sachbereichen ihrer Gesetzgebungskompetenz – an den Entscheidungen zur Bildung von Unionsrecht sowie zur Umsetzung internationaler Verträge und EU-Normen sowie die Regelung der Ersatzvornahme im Falle der Nicht-Umsetzung von EU-Normen (Art. 117, 5. Absatz);
- Gesetz, das den Abschluss von Abkommen der Regionen mit anderen Staaten oder das Einvernehmen mit Gebietskörperschaften anderer Staaten in den Sachbereichen regionaler Zuständigkeit regelt (Art. 117, 9. Absatz);
- das Gesetz, das die allgemeinen Prinzipien des Vermögens der Gemeinden, Großstädte und Regionen regelt (Art. 119, 6. Absatz);
- das Gesetz, das die Ersatzvornahme der Regierung gegenüber Organen der Gemeinden, Großstädte und Regionen regelt sowie den Ausschluss vom Amt der Entscheidungsträger dieser Organe bei nachgewiesener Zerrüttung der Finanzen selbiger Organe (Art. 120, 2. Absatz);
- das Gesetz, das die Grundprinzipien bezüglich des Wahlrechts und der Unvereinbarkeit der Präsidenten, Assessoren und Regionalräte der Regionen mit Normalstatut regelt sowie die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in der politischen Vertretung (Art. 122, 1. Absatz);
- das Gesetz zur Abtretung von Gemeinden der Regionen und Angliederung dieser Gemeinden an andere Regionen (Art. 132, 2. Absatz).

Eine weitere Neuerung der Verfassungsreform der Regierung Renzi besteht in der „Abstimmung mit vorausbestimmter Frist“ (*voto a data certa*). Diese Form der Behandlung von Gesetzesvorhaben soll für solche Vorhaben zum Einsatz kommen, die von der Regierung als prioritär für die Umsetzung ihres Regierungsprogramms eingestuft werden. Damit kann die Regierung verlangen, dass ein derartiges Gesetzesprojekt mit Dringlichkeit auf die Tagesordnung der Abgeordnetenversammlung gesetzt wird. Das Gesetz muss von der Kammer binnen 70 Tagen ab diesem Regierungsantrag verabschiedet werden und auch der Senat hat nur die Hälfte der beim üblichen Verfahren eingeräumten Zeit. Von diesem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen bleiben die Wahlgesetze, die Gesetze zur Ratifizierung internationaler Verträge und Gesetze, für welche eine besondere Mehrheit vorgeschrieben ist.

Einschätzung

Die von der Regierung Renzi initiierte Verfassungsreform stellt vor allem darauf ab, das perfekte Zweikammernsystem zu beenden, um damit mehr Effizienz ins Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Nun scheint aus dem perfekten ein „konfuses Zweikammernsystem“ zu werden, das mit großer Wahrscheinlichkeit zu vielen parlamentsinternen Konflikten und Interpretationsproblemen führen wird. Es werden weitere Gesetzgebungsverfahren geschaffen, bei welchen der Senat zwar mitwirkt, letztlich aber immer von der Kammer überstimmt werden kann. Gab es bisher grundsätzlich zwei Verfahren (ordentliche Gesetze und Verfassungsgesetze), werden jetzt mindestens sechs verschiedenartige Verfahren eingeführt. 22 Kategorien von Gesetzen bleiben „bikameral“. Das Gesetzgebungsverfahren ändert sich je nach Gegenstand. Es entstehen neue Unklarheiten, wann welcher Bereich welchem Verfahren zuzuordnen ist. Paradoxe Weise wird der Senat auch bei manchen Fragen, die direkt die Regionen betreffen, kein Vetorecht haben und oft gar nicht damit befasst werden.

Dabei war die Dauer des Verfahrens bis zur Verabschiedung eines Gesetzes in den letzten Jahren gar kein Problem mehr: die Fornero-Reform benötigte 16 Tage, der „lodo Alfano“ (Regelungen zur Aussetzung eines Strafprozesses auf Grund eines hohen Staatsamts) 20 Tage, der „fiscal compact“ (Übernahme der EU-Haushaltsbeschränkungen), die Verfassungsänderung für den Haushaltsausgleich, der „jobs act“ zum Arbeitsmarkt und die „buona scuola“ wurden in wenigen Wochen durchgepeitscht. Das Anti-Korruptionsgesetz hingegen benötigte 1456 Tage. Es hängt somit wesentlich vom politischen Willen der Parteien der Regierungsmehrheit ab, wenn etwas rasch weitergeht.

Es wird auch kaum an Politikkosten für den Betrieb des Senats gespart, ein angeblich zweites Hauptziel der Renzi-Verfassungsreform. Eingespart werden bei den Kosten des Senats 41 Mio. an Gehältern, 36 Mio. bei den Aufwandsentschädigungen, 21 Mio. bei den Fraktionsgeldern der Parteien und 10 Mio. an Sekretariatskosten. Doch wird dies zum Teil durch die Aufwandsentschädigungen der 95 neuen Teilzeit-Senatoren wieder aufgewogen. Die Hauptposten bleiben: 79 Mio. für die Leibrenten der Ex-Senatoren, 102 Mio. für die Personalkosten, 138 Mio. für die Pensionen der Senatsbediensteten sowie die allgemeinen Betriebskosten (40 Mio.). Laut

zuverlässigen Schätzungen beträgt die Netto-Einsparung nur 40 Mio. bei insgesamt 467 Mio. Kosten des Senats (2015). Man hätte die Parlamentariergehälter linear um 10% senken können sowie die Kammer auf 400 und den Senat auf 200 Sitze (direkt gewählt) reduzieren können, um wirklich zu sparen.

Dennoch wird der neue Senat beim Gesetzgebungsverfahren kein echtes Gegengewicht zur Kammer bilden. Wegen seiner Zusammensetzung, seiner geringen Mitgliederzahl, dem Teilzeit-Einsatz der Senatoren sowie der schwachen Zuständigkeiten wird der Senat keine echte Kontrollfunktion ausüben. Er kann bei den wichtigsten Gesetzesvorhaben immer durch die Kammer überstimmt werden und spielt bei der Nominierung wichtiger Ämter im Staat (Staatspräsident, Mitglieder des obersten Richterrats, Verfassungsrichter, RAI-Überwachungskomitee) eine untergeordnete Rolle.

Themenschwerpunkt 4

Die demokratische Bürgerbeteiligung

Die heutige Regelung

In fünf Artikeln der Verfassung werden die Grundrechte der Bürger auf direkte Mitbestimmung (Referendumsrechte) festgelegt:

1. Die Petition (Art. 50): „Alle Bürger können Eingaben an die Kammern richten, um gesetzliche Maßnahmen zu verlangen.“. Dieses Recht kann seit einigen Jahren auch online wahrgenommen werden.
2. Das Volksbegehren (Art. 71, Abs. 2): „Das Volk übt die Gesetzesinitiative mittels einer in Artikeln abgefassten Gesetzesvorlage aus, die von mindestens 50.000 Wählern und Wählerinnen einzureichen ist.“. Das Parlament ist nicht verpflichtet, das Volksbegehren zu beantworten, weshalb bisher die allermeisten Volksbegehren unbehandelt im Archiv verschwanden.
3. Das abschaffende Referendum (Art. 75): „Eine Volksabstimmung über die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Gesetzes oder eines Aktes mit Gesetzeskraft wird ausgeschrieben, wenn es 500.000 Wähler und Wählerinnen oder 5 Regionalräte verlangen.“. Allerdings ist in Art. 75, Absatz 4, ein 50%-

Beteiligungsquorum festgeschrieben, das zur Ungültigkeit der Mehrheit der bisherigen Abstimmungen geführt hat.

4. Wenn Provinzen oder Gemeinden von einer Region zu einer anderen wechseln wollen, können sie per Volksabstimmung dies verlangen (Art. 132, Absatz 2). Diese Möglichkeit haben z.B. 2007 die ladinischen Gemeinden in Buchenstein genutzt, bisher allerdings ergebnislos.

5. Das bestätigende Referendum bei Verfassungsänderungen (Art. 138, Absatz 2): Wenn eine Verfassungsänderung nicht von einer 2/3-Mehrheit des Parlaments verabschiedet wird – so geschehen bei der eben erfolgten Renzi-Reform – können 1/5 der Mitglieder einer Kammer, 5 Regionalräte oder 500.000 Wahlberechtigte eine Volksabstimmung verlangen. Ein solches Referendum gab es 2001 zur Reform durch die Prodi-Regierung (angenommen) und 2006 zur Verfassungsreform der Berlusconi-Regierung (abgelehnt). Diese Art von Referendum steht im Herbst 2016 über die Renzi-Reform an. Dabei ist kein Beteiligungsquorum vorgesehen. Wer hingehet, entscheidet mit.

Was ändert sich durch die Reform?

In Sachen direkte Demokratie bringt diese Reform nur zwei Neuerungen. Für einen Volksbegehrensgesetzesentwurf (ohne Recht auf Volksabstimmung) werden künftig 150.000 statt der bisher 50.000 Unterschriften gefordert. Dennoch ist das Parlament immer frei, dieses Volksbegehren abzulehnen oder einfach verstauben zu lassen. Nicht einmal genaue Fristen für die Behandlung durchs Parlament hat die neue Verfassung festgelegt, obwohl sie bei allen übrigen Gesetzgebungsverfahren sehr genaue Termine definiert. Ein Staatsgesetz soll das genauer regeln.

Das Beteiligungsquorum wird leicht abgeschwächt, nämlich auf die Mehrheit nicht der Wahlberechtigten, sondern der Abstimmenden bei den jeweils vorangegangenen Wahlen zur Abgeordnetenversammlung (Art. 75, Abs. 4). Dies gilt allerdings nur, sofern 800.000 Bürger und Bürgerinnen den Referendumsantrag unterschrieben haben.

Schließlich soll – so die Renzi-Reform – mit einem weiteren Verfassungsgesetz das sog. propositive Referendum eingeführt werden (*referendum popolari*

propositivi e di indirizzo, Art. 71, 4. Absatz). Die Details soll ein Staatsgesetz regeln. Dieses Recht auf echte Volksinitiative (Volksabstimmung über vom Volk eingebrachte Gesetzesentwürfe) wird also in Aussicht gestellt, aber auf die nächste Verfassungsreform verschoben.

Einschätzung

Diese Neuerungen klingen wie ein Hohn auf die vielfachen Bestrebungen, die Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen Italiens auf direkte Mitbestimmung zu stärken und auszubauen. Welchen triftigen Grund gab es, die Unterschriftenzahl für das reine Volksbegehren zu verdreifachen, ohne in der Verfassung selbst klare Termine für deren Behandlung durchs Parlament festzulegen? Da einem solchen Volksbegehren bei Ablehnung durchs Parlament (zukünftig infolge des ITALICUM-Wahlrechts nur mehr eine Kammer beherrscht von einer einzigen Partei) keine Volksabstimmung folgt, werden wohl noch weniger und seltener Bürger die Initiative ergreifen. Die direkte Beteiligung nimmt ab.

Die echte Volksinitiative, also die Einbringung eines Gesetzesvorschlags durch die Bürger mit dem Recht auf Volksabstimmung darüber, wird seltsamerweise auf ein weiteres Verfassungsgesetz verschoben. Dabei könnte ein solches Grundrecht mit wenigen Sätzen sofort verankert werden, statt die Bürger zu verträsten. Ein unlogisches und unfaires Vorgehen, genauso wie die neue Quorumsregelung. Das Quorum hat sich bekanntlich als äußerst negativ für die freie Ausübung des Referendumsrechts erwiesen. Über Boykottkampagnen der Gegner wurden die meisten Referenden zum Scheitern gebracht. Dabei haben es die wenigsten Referendumpromotoren geschafft, 800.000 statt der geforderten 500.000 Unterschriften zu sammeln, weil in Italien eine umständliche Beglaubigung der Unterschriften erfolgen muss. Die Renzi-Reform senkt also nur theoretisch dieses Hindernis. Das 50%-Quorum sollte eigentlich ganz gestrichen werden, wird nun aber weiterhin die meisten Volksabstimmungen behindern. Keine Rede ist in der Reform vom bestätigenden Referendum auf normale Staatsgesetze.

Gemessen an den Vorschlägen des Volksbegehrens ist diese Reform eine volle Enttäuschung (www.quorumzeropiudemocrazia.it).

Südtirol und die Schutzklausel

Der Reformansatz der Regierung Renzi zielt in die Gegenrichtung der letzten Verfassungsreform von 2001, die den Regionen wesentlich mehr Rechte und Gestaltungsspielraum verschafft hatte. Sie weicht auch ganz vom Konzept der „devolution“ der Verfassungsreform der Regierung Berlusconi-Bossi von 2005 ab, die 2006 von der Wählerschaft verworfen wurde. Während – wie im Themenschwerpunkt „Regionen“ ausgeführt – die Regionen mit Normalstatut wesentlich geschwächt werden, bleiben die Regionen mit Sonderstatut dank einer Übergangsbestimmung genannt Schutzklausel von den Wirkungen des neuen Abschnitts der Verfassung zunächst verschont (Verfassungsgesetz Renzi-Boschi, Art. 39, Absatz 13).

Die heutige Lage

a) Änderungen des Autonomiestatuts

Laut Autonomiestatut (Art. 138, Absatz 2 und 3) müssen bei Änderungen des Statuts durch das Parlament der Regionalrat und die beiden Landtage angehört werden, die binnen zwei Monaten eine nicht bindende Stellungnahme abgeben können. Über diese Stellungnahme kann sich das Parlament auch hinwegsetzen. Die Regionen mit Sonderstatut haben kein rechtliches Mittel in der Hand, ihre Position durchzusetzen und können auch keine einseitige Änderung der Statuten verhindern. Das letzte Wort hat immer das Parlament.

Um selbst eine Reform des Autonomiestatuts einzuleiten hat der Regionalrat das Recht, im Parlament einen Abänderungsvorschlag einzubringen und zwar auf Vorschlag der beiden Landtage. Der Südtiroler Landtag hat kein eigenständiges Initiativrecht im Parlament, d.h. er kann immer nur eine Reform in den Regionalrat bringen und hoffen, dass auch die Trentiner Vertreter zustimmen. Dies ist auch bei der mit partizipativem Prozess laufenden Autonomiereform (Autonomiekonvent) nicht anders. Der Vorschlag geht in den Landtag, welcher seinen in den Regionalrat bringt, der ihn seinerseits dem Parlament vorlegen darf. In Südtirol (und dem Trentino) haben auch die Bürger und Bürgerinnen kein Recht, über ein Volksbegehren eine Änderung der

Statuten vorzuschlagen. Bei diesem Verfahren ändert sich durch die Verfassungsreform nichts, mit Ausnahme der Schutzklausel.

b) Der „differenzierte“ Regionalismus

Die Verfassungsreform von 2001 wollte auch den Regionen mit Normalstatut eine Perspektive zur Erweiterung ihrer Autonomie eröffnen. Art. 116, Abs. 3 der Vf. (alte Fassung) erlaubte es diesen Regionen weitere Formen von Autonomie in den konkurrierenden Zuständigkeitsbereichen zu erhalten. So z.B. beim Schulwesen, in der Umweltpolitik, beim Schutz der Kulturgüter. Die Zuteilung solcher zusätzlicher Gesetzgebungsbefugnisse wäre an ein besonderes Verfahren gebunden gewesen.

Die autonomen Regionen genossen eine sog. Besserstellungsklausel (VfGH Nr. 3/2001, Art. 10): „Bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten wird dieses Verfassungsgesetz auch auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen für jene Teile angewandt, welche weitergehende Formen von Autonomie als jene bereits zugeteilten vorsehen.“ Somit sollten alle in der Reform von 2001 enthaltenen Verbesserungen für die Normalregionen auch den autonomen Regionen zugutekommen.

Die Neuerungen für die Regionen mit Sonderstatut

Die Verfassungsreform der Regierung Renzi sieht einen radikalen Kurswechsel vor:

20 konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse der Regionen gehen wieder ausschließlich an den Staat. Zusätzliche Autonomie können sie nur mehr bei der Friedensgerichtsbarkeit, allgemeinen Bestimmungen der Sozialpolitik, aktiven Arbeitsmarktpolitik, Berufsausbildung und Unterricht, Außenhandel und Raumordnung erhalten.

Diese Einschränkung der möglichen Erweiterung der Zuständigkeiten der Regionen laut neuem Art. 116, Absatz 3 der Vf. gilt gemäß Schutzklausel (Punkt 13, letzter Satz) ausdrücklich auch für alle Regionen mit Sonderstatut. Nachdem die Sonderstatuten an die neue Verfassung angepasst wurden, kann somit auch die Autonomie Südtirols und des Trentino nur in diesem sehr engen Rahmen erweitert werden. Dabei sind die meisten Zuständigkeiten bereits heute schon

vorhanden. Diese Begrenzung der Erweiterung der Südtirol-Autonomie wird per Verfassungsgesetz festgeschrieben.

Für die Verabschiedung eines solchen Staatsgesetzes zur Übertragung weiterer Zuständigkeiten reicht im Parlament die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

Grundsätzlich werden sich auch die autonomen Regionen an die neue Verfassung anzupassen haben. Die im Verfassungsgesetz Renzi-Boschi enthaltene Übergangsbestimmung für die Regionen mit Sonderstatut (Art. 39) enthält eine wichtige Neuerung, nämlich die Überarbeitung (*revisione*) der Statuten auf der Grundlage von Einvernehmen („*sulla base di intese*“) zwischen Staat und betroffener Region. Nach heutiger Rechtslage muss jede Abänderung der Sonderstatuten mit einem Verfassungsgesetz beschlossen werden, d.h. es muss in zweimaliger Lesung durch beide Kammern des Parlaments. Das bleibt so, allerdings muss ein Übereinkommen getroffen werden. „*Sulla base di intese*“ bedeutet jedoch nicht „*previa intesa*“, nämlich unter der Voraussetzung des Einvernehmens. Es geht bei dieser Revision also darum, wer dabei das letzte Wort hat, welche die ratifizierenden Organe sind (Landesregierungen oder Landtage) und wie weit sich die neuen Statuten den neuen Verfassungsprinzipien unterordnen müssen.

Die Reform geht nämlich davon aus, dass sich auch die Sonderautonomien an die neue Verfassung anpassen. Die Änderung des Autonomiestatutes müsse „auf Grund von Übereinkommen“ erfolgen, doch letztendlich entscheidet das Parlament. Es handelt sich, laut herrschender Rechtslehre, um ein „schwaches“ Einvernehmen und um kein Vetorecht der Autonomen. Darüber entscheidet der VfGH, der schon die Reform von 2001 zentralistisch ausgelegt hat, z.B. durch die transversalen Zuständigkeiten des Staates, die auch Südtirols Autonomie eingeschränkt haben. Der VfGH kann von der nunmehr zentralistischen Verfassung übergeordnete Prinzipien ableiten, die auf alle, also auch auf die Sonderautonomien, anwendbar sind.

Der mögliche Ablauf der Verhandlungen ist im Regionenministerium ("Tavolo Bressa") folgendermaßen skizziert worden: zunächst müsste die Reform des Autonomiestatuts im Parlament beschlossen und dem Regionalrat und den beiden Landtagen zur Begutachtung binnen drei Monaten zugeleitet werden. Wenn diese ihr Einverständnis nicht abgeben, wird eine Art Vermittlungsausschuss eingesetzt, bestehend aus vier Parlamentariern und vier

Vertretern Trentino-Südtirols. Wenn kein Kompromiss gefunden werden kann, kehrt die Vorlage fürs neue Statut ins Parlament zurück und könnte dort mit einer 2/3-Mehrheit dennoch beschlossen werden. Das Parlament hat somit das letzte Wort. Das mag für Sizilien gut gehen, heißt es, keinesfalls aber für die „*regione specialissima*“ Südtirol (am Rande bemerkt: bei all diesen Verhandlungen spielt der mit Landesgesetz eingesetzte Autonomiekonvent überhaupt keine Rolle). So pochten die Südtiroler Vertreter angeblich am „Bressa-Tisch“ auf ein Vetorecht. Dies würde das letzte Wort den Trentinern und Südtirolern belassen, andernfalls bliebe beim Statut einfach alles beim Alten.

Einschätzung

Die Schutzklausel bewahrt die Regionen mit Sonderstatut tatsächlich vorerst vor den Auswirkungen der Verfassungsreform (Abschnitt V), bietet aber weder einen ausreichenden mittelfristigen Schutz, noch eine klare Perspektive zur Erweiterung der Autonomie.

Über die sog. Besserstellungsklausel (Vf.-Gesetz Nr. 3/2001, Art. 10) haben auch die Regionen mit Sonderstatut zusätzliche Zuständigkeiten erhalten (z.B. im Bereich Europa, Energie, Berufsordnungen, Gesundheit, Arbeitssicherheit usw.). Durch die neue Verfassungsreform verlieren sowohl die Normalregionen als auch die Sonderregionen die meisten dieser Zuständigkeiten, weil sie nicht in den Sonderstatuten festgeschrieben worden waren. Warum werden einige Sonderregionen für etwas bestraft, was ihnen nicht anzulasten ist (z.B. Misswirtschaft, Korruption, Veruntreuung)?

Warum erhalten die Regionen mit Sonderstatut nicht auch ausschließlich primäre Zuständigkeiten wie die Normalregionen? Die Kategorie der konkurrierenden Gesetzgebung ist für die Regionen mit Normalstatut durch die neue Verfassung abgeschafft worden. Bereits 2001 haben die autonomen Regionen über die Besserstellungsklausel Verbesserungen für alle Regionen in Anspruch nehmen können. Die jetzt erfolgte Ersetzung der konkurrierenden durch primäre Zuständigkeiten müsste im Sinne der Besserstellung auch für die autonomen Regionen erfolgen. Warum geschah dieser logische Schritt nicht im Rahmen dieser Verfassungsreform?

Insgesamt ist diese Schutzklausel zu wenig und zu schwach, um Südtirols Autonomie weiterzuentwickeln. Wie unten dargelegt (Peterlini) ist sie deutlich schwächer als jene der (nicht in Kraft getretenen) Verfassungsreform von 2006, weil sie kein Vetorecht der autonomen Regionen umfasst. Eigenständiges Initiativrecht des Landtages ist ohnehin nicht vorgesehen. Die Schutzklausel engt zudem, in Verbindung mit dem neuen Art. 116, jeden weiteren Ausbau der Zuständigkeiten radikal ein. Sie ist nicht wirklich eine Schutzklausel, sondern vor allem eine „Beschränkungsklausel“. Aus Südtiroler Sicht eine ungünstige Lösung.

Analyse der drei sogenannten „Schutzklauseln“

von Univ.Dozent Dr. Oskar Peterlini

1. Bei beiden Klauseln (unter Berlusconi 2005 und unter Prodi 2006) heißt es klar, dass Änderungen der Autonomiestatute "*previa intesa*" (also im Einvernehmen) erfolgen müssen und nicht wie jetzt "*sulla base di intese*" („auf der Grundlage von Übereinkommen“, wie im Art. 8 der Vf.), was dem Parlament das letzte Wort gibt (siehe dazu das Urteil des VfGH 346/2002, das zwar noch keinen Konflikt lösen musste, aber in diese Richtung weist).
2. Die beiden Klauseln von 2005 und 2006 sehen klar ein Vetorecht eines jeden Landtages von Bozen und Trient und des Regionalrates vor. Nach der ersten Lesung im Parlament musste der Entwurf den Landtagsabgeordneten und den Regionalräten zugeschickt werden, die innerhalb von drei Monaten ihr Veto (*diniego*) aussprechen konnten. Für die Ablehnung bedurfte es der absoluten Mehrheit, aber jedenfalls konnte damit – wenn auch mit dieser Hürde – eine einseitige Änderung verhindert werden. Jetzt steht kein solches Vetorecht mehr in der Reform.
3. Die Klauseln waren auf „Ewigkeit“, also für alle zukünftigen Änderungen der Autonomiestatute vorgesehen, während die derzeitige Reform von 2016 nur für die erste Änderung zur Anpassung an die Verfassung gilt. Es steht zwar nicht mehr Anpassung, sondern „Revision“ der Statuten, aber der Vf.-Gesetzgeber geht klar davon aus, dass sich die Statuten anzupassen haben. Und in diesem Sinne wird auch der VfGH urteilen.

4. Beide Klauseln von 2005 und von 2006 wären sofort in Kraft getreten, bezogen sich aber immer auf Änderungen der Autonomiestatute und konnten somit unmittelbar angewandt werden. Und das war positiv. Für die restliche Reform hingegen stand im Art. 38 der Berlusconi-Reform eine Besserstellungsklausel wie in jener Reform von 2001 (für die Sonderregionen gelten die Bestimmungen nur „insofern sie erweiterte Formen von Autonomie vorsehen“).

5. Angenommen – aber nicht zugegeben – die Formulierung der Übereinkommen von 2016 wäre nicht so eindeutig schwach wie die herrschende Rechtslehre besagt, dann ist sie zumindest zweifelhaft. Und darüber entscheidet in letzter Instanz der VfGH, der schon die Reform von 2001 zentralistisch ausgelegt hat. Für eine Absicherung genügt auch nicht eine politische Vereinbarung wie sie der „Tavolo Bressa“ in Aussicht stellt, sondern nur eine Verankerung in der Verfassung selbst oder mit Vf.-Gesetz. Und in der Vf.-Reform steht diesbezüglich nichts.

Also ist die Rechtfertigung von LH Kompatscher in allen Punkten falsch, denn die vorliegende Übergangsnorm ist die schwächste, die bisher in Rom erzielt werden konnte.

Das neue Wahlrecht **ITALICUM**

Die Einführung des neuen Wahlrechts für die Wahl der Kammer (und nur der Abgeordnetenkommission, weil der Senat gemäß Verfassungsreform nicht mehr direkt gewählt wird) ist zwar Gesetz (Staatsgesetz vom 06. Mai 2015, Nr. 52), doch damit noch nicht abgeschlossen, denn es laufen zwei Klagen gegen das Gesetz wegen Verfassungsverletzung, über die das Höchstgericht Anfang 2017 entscheiden wird.

Die bisherige Regelung: das PORCELLUM

Ein neues Wahlgesetz musste verabschiedet werden, weil das vorherige Wahlgesetz PORCELLUM für verfassungswidrig erklärt worden war (VfGH-Urteil Nr. 1/2014) und zwar vor allem in Bezug auf zwei wesentliche Punkte:

Die Kandidatenlisten der Parteien waren „blockiert“, d.h. von den Parteien vorab festgelegt und von den Wählern und Wählerinnen per Vorzugsstimme nicht mehr veränderbar. Dies verstieß gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl.

Der Mehrheitsbonus wurde der jeweiligen Siegerpartei oder Koalition zuerkannt, ohne Mindesthürde an Stimmenanteil. Der VfGH hielt es für verfassungswidrig, dass ein Mehrheitsbonus ohne Mindestvoraussetzung vergeben wird, weil dadurch der Grundsatz der Gleichheit der Wähler und Wählerinnen verletzt wird. Den Stimmen der Siegerpartei wird viel mehr Gewicht zuerkannt als jenen der übrigen Listen (Art. 48 der Vf. ist die Wahl frei, die Stimmen sind gleich, i.V. mit dem Gleichheitsgrundsatz laut Art. 3 der Vf.).

In Zahlen ausgedrückt: bei den Parlamentswahlen von 2013 mit dem PORCELLUM-Wahlrecht genügten den Mehrheitsparteien 29.000 Stimmen pro Sitz, während alle übrigen Listen (Opposition) über 80.000 Stimmen benötigten, um gewählt zu werden. Der PD erhielt mit seinen 8.646.457 Stimmen (25,42%) 292 Sitze (= 47% der 630 Sitze), während die 5-Sterne-Bewegung mit 8.704.969 Stimmen (25,56%) nur 102 Sitze erhielt. Eine derartige Ungleichbehandlung der Wählerstimmen sollte künftig vermieden werden, so das Verfassungsgericht.

Die neuen Regeln zur Wahl der Abgeordnetenkommer

Das neue Wahlrecht für die Kammer sieht Folgendes vor:

- Eine Mehrheitsprämie von 340 Sitzen (54%) für jene Partei, die im ersten Wahlgang mindestens 40% der Stimmen erhält.
- Eine Stichwahl zwischen den beiden stimmenstärksten Parteien, wenn keine Partei 40% der Stimmen erreicht. Wieder erhält der Sieger 340 Sitze.
- Eine italienweite Prozenzhürde von 3% für alle Parteien; Koalitionen von Listen sind nicht mehr zugelassen.
- Italien wird in 100 plurinominale Wahlkreise eingeteilt.
- Die Wähler und Wählerinnen können zwei Vorzugsstimmen abgeben und zwar für Kandidaten verschiedenen Geschlechts, andernfalls wird die zweite Vorzugsstimme annulliert.
- In jedem Wahlkreis hat jede Partei einen „Listenföhrer“ der in zehn Wahlkreisen gleichzeitig als solcher kandidieren kann und nicht der Vorzugsstimmenabgabe unterliegt.
- Um die Geschlechterparität zu fördern, dürfen in nicht mehr als 60% der Wahlkreise in derselben Region mit Kandidaten eines Geschlechts besetzt werden.

Somit werden am Ende jeder Kammerwahl 340 Sitze einer einzigen Partei und 277 den übrigen Parteien zugeteilt (Aostatal und die zwölf Auslandswahlkreise ausgenommen), die die 3%-Hürde bewältigt haben. Diese Sitze werden nach dem Verhältniswahlsystem ermittelt: als Vollmandat und höchste Reststimmenanzahl. Im Aostal und in Südtirol und dem Trentino werden neun Ein-Personen-Wahlkreise (uninominal) gebildet, vier pro Provinz und ein Reststimmenmandat. Eine Partei oder Liste muss mindestens 20% der Stimmen in der gesamten Region erhalten, um einen Sitz zu erringen.

Das ITALICUM soll wie sein Vorgängergesetz die Bildung einer stabilen Regierungsmehrheit gewährleisten. Es ist mit verschiedenen Rekursen vor dem Verfassungsgericht angefochten worden, die voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2017 entschieden werden.

Einschätzung

Das von der Regierungsmehrheit gewollte Gesetz zum Wahlmodus der Kammer geht nur zum Schein auf die verfassungswidrigen Aspekte ein, bringt vielmehr dieselben Kunstgriffe in abgewandelter Form wieder. So geht das ITALICUM nur vordergründig von den blockierten Listen ab, über welche die Kandidaten in fixer Reihung gewählt werden, indem nicht mehr alle Kandidaten, sondern nur mehr der Listenführer von der Parteizentrale vorgegeben und damit „blockiert“ ist und somit automatisch gewählt wird. Für die anderen Kandidaten können maximal zwei Vorzugsstimmen abgegeben werden. Der Trick besteht nun darin, dass in Italien 100 Wahlkreise geschaffen werden. Es ist unwahrscheinlich, dass in so vielen Wahlkreisen (fast einer pro Provinz) die Parteien mehr als einen Kandidaten durchbringen werden. Somit werden die drei oder vier stärksten Parteien überall ihren vorab festgelegten Listenführer durchbringen. Damit sind schon gut 350 Abgeordnete auf 630 vorab durch die Parteizentralen „nominiert“. Die Freiheit der Wähler und Wählerinnen mit ihrer Vorzugsstimme die Zusammensetzung der Kammer zu beeinflussen, bleibt sehr gering.

Die zweite Scheinreform betrifft den Mehrheitsbonus. Hier schafft das ITALICUM eine 40%-Mindesthürde um der Siegerpartei 54% der Sitze zuzuschancen. Der PD hat bei den EU-Wahlen 2015 40,2% der Stimmen erhalten. Schon bei diesem kaum mehr erreichbaren Ergebnis wäre der Mehrheitsbonus mit zusätzlich 15% der Sitze ungemein hoch. Erreicht keine der Parteien die 40%-Marke kommt es zur Stichwahl zwischen den zwei stimmenstärksten Parteien und der Sieger der Stichwahl erhält definitiv die 54% der Sitze. Dies bedeutet aber, dass auch eine Partei mit 26% der Stimmen den Bonus von 54% Sitzen erhalten kann und die nächststärkste Partei mit 25% der Stimmen sowie alle anderen politischen Kräfte in die Minderheit drängt. Die demokratische Repräsentativität wird völlig verzerrt. Nachdem bei Stichwahlen auch die Wahlbeteiligung immer abnimmt, entsteht die Gefahr, dass eine Partei mit tatsächlichem Stimmenrückhalt von einem Drittel oder Viertel der Wählerschaft alles allein beherrscht. Zudem wird im Unterschied zum PORCELLUM-Wahlgesetz dieser Mehrheitsbonus einer Partei allein zuerkannt, keiner Parteienkoalition wie bisher. Somit erhält durch den Mehrheitsbonus eine einzige Partei 340 der 630 Kammersitze, wobei die 100

allein von der Parteizentrale vorausbestimmten Listenführer der 100 Wahlkreise auf jeden Fall gewählt sind.

Damit dachte die Regierungsmehrheit die Einwände des Verfassungsgerichts zum PORCELLUM auszuhebeln. Doch wird dieses Wahlrecht zu ganz groben Ungerechtigkeiten führen. Die Parteienlandschaft Italiens ist keine bipolare wie etwa in den USA, womit ein solches Wahlrecht alle kleineren Parteien abstrafft. Die Freiheit der Vorzugsstimmenabgabe bleibt extrem eingeschränkt, die Gleichheit der Stimmen wird durch den Mehrheitsbonus *ad absurdum* geführt. Die Parteienherrschaft wird wesentlich verstärkt, die reale politische Landschaft im Parlament nicht abgebildet, eigentlich die Mehrheitsverhältnisse verzerrt. Dabei gibt es schon eine Prozenzhürde von 3%, die den Einzug von zu vielen Kleinparteien ins Parlament verhindert. Deshalb müssen die relativ stimmenstärksten Parteien eine Koalition bilden, was auch dem tatsächlichen Wählerwillen entspricht: nämlich eine demokratisch legitimierte Regierungsmehrheit zu bilden, keine Scheinmehrheit. Das ITALICUM verletzt wieder den Grundsatz der Gleichheit der Stimmen und wird mit größter Wahrscheinlichkeit vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Sollte es nicht auf diesem Wege abgeschafft werden, wird mit Sicherheit ein abrogatives Referendum dagegen angestrengt.

Weitere Aspekte

Weitere Aspekte der Reform

Einige weitere Neuerungen der Reform Renzi-Boschi betreffen die Lokalkörperschaften und die demokratische Vertretung. Nur bezüglich dieser Aspekte überwiegt eine positive Einschätzung.

Provinzen: Die Provinzen haben aufgrund des sog. Delrio-Gesetzes schon den Großteil ihrer Aufgaben an die Regionen abgegeben, doch behalten sie einige ans Territorium geknüpfte Zuständigkeiten (Schule, Umwelt, Straßenverwaltung, Raumplanung). Im Zuge dieser Reform verschwinden die Provinzen als Gebietskörperschaften mit Verfassungsrang und könnten in Zukunft mit Staatsgesetz definitiv abgeschafft werden.

Der Nationale Rat für Wirtschaft und Arbeit (CNEL) führte in den letzten Jahrzehnten ein Schattendasein. Nun wird er abgeschafft und ein Sonderkommissar für die Abwicklung seiner Aufgaben ernannt.

Einführung von Effizienzmaßstäben: Es werden Kostenindikatoren und Kriterien für den Standardbedarf eingeführt, um die Effizienz der öffentlichen Verwaltung der Gemeinden, Großstädte und Regionen zu fördern. Im Falle von finanzieller Zerrüttung der Gebietskörperschaften können die Verantwortlichen ihrer Ämter enthoben werden. Es wird eine Höchstgrenze der Gehälter für Regionalpolitiker eingeführt; diese dürfen die Entlohnung des Bürgermeisters der Regionshauptstadt nicht übersteigen.

Demokratische Vertretung: Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter wird verstärkt. Der Verfassungsgerichtshof prüft die Wahlgesetze für die Kammer vor ihrem Inkrafttreten auf Verlangen von einem Viertel der Mitglieder der Kammer und einem Drittel der Senatoren.

Verfassungsgericht: Das Parlament ernennt fünf Mitglieder des VfGH, wovon drei von der Kammer und zwei vom Senat benannt werden.

Die Wahl des Staatspräsidenten: Die Zusammensetzung des Wählerkollegiums für die Wahl des Staatspräsidenten sowie die geforderten Mehrheiten bei den Wahlgängen ändern sich mit dieser Reform. Statt den bisher 1011 Wahlpersonen (*grandi elettori*) wählen künftig nur mehr 731-732 Parlamentarier den Staatspräsidenten und zwar 630 Abgeordnete, 100 Senatoren und 1-2 Senatoren auf Lebenszeit. Nach dem dritten Wahlgang ist für diese Wahl eine Mehrheit von 60% der Wahlpersonen erforderlich (heute 50% + 1). Nach dem sechsten Wahlgang 60% der Wählenden.

Der Wortlaut der Verfassungsreform auf Deutsch

Es liegt noch keine offizielle Übersetzung des Textes der neuen Verfassung ins Deutsche vor. POLITiS hat die Änderungen übersetzt und die alte und neue Fassung der Verfassung in eine Gegenüberstellung gebracht und zwar im POLITiS-Dossier 11/2016 auf: www.politis.it .

Weiterführende Literatur und Internetseiten

Peterlini, Oskar (2016), *Verfassungsreformen in Italien – eine Kehrtwende? Ein langer Weg im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Föderalisierung*, JRP, Nr. 3/2016 Wien.

Peterlini, Oskar (2016); *Verfassungsreform Italiens und Auswirkungen auf Südtirol*, Kurzfassung, in Academia.edu; URL: <https://unibz.academia.edu/OskarPeterlini/Papers>
[file:///C:/Users/oskar/Documents/Downloads/Verfassungsreform Italiens und Auswirkun%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/oskar/Documents/Downloads/Verfassungsreform%20Italiens%20und%20Auswirkun%20(5).pdf), Bozen. DOI: 10.13140/RG.2.1.4128.1687.

Peterlini, Oskar, (2012): *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, New Academic Press (ex Braumüller) Wien, S. 357-363

Stefania Baroncelli, S. (2015): *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige*, Giappichelli, Torino

Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Legge costituzionale N.32, d'iniziativa dei senatori Zeller e Berger, "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol per L'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano", 15-3-2013

Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Legge costituzionale N.2220, del 28.1.2016, Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di competenza legislativa esclusiva della regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano

Marko, Joseph/Ortino, Sergio/Palermo, Francesco/Voltmer , Leonhard/Woelk Jens (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, EURAC, Nomos

Happacher, Esther/Walter Obwexer (Hg.) (2013), *40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, FACULTAS, Wien

Happacher, Esther/Riz, Roland (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, studia Universitätsverlag, Innsbruck

Bonell Lukas/Winkler, Ivo (Jänner 2010), *Südtirols Autonomie*, 10. Auflage, Autonome Provinz Bozen. Auch auf: <http://www.jugend.landtag-bz.org/de/downloads/>

Payr, Julian von (2015), *Die Auswirkungen der 2014 geplanten Verfassungsreform auf die Südtirol-Autonomie*, Universität Bozen

Benedikter, Thomas (Hg., 2014), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie. Bürgerinnen und Bürger reden mit*. SBZ-POLITIS, Bozen

Benedikter, Thomas (2016), *Mehr Eigenständigkeit wagen – Südtirols Autonomie heute und morgen*. POLITIS, ARCA edizioni, Lavis

Autonome Provinz Bozen, *Das neue Autonomiestatut*, auf: <http://www.provinz.bz.it>

Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2000), *Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen*, 2. überarbeitete Auflage, Bozen

Conseil de la Vallée d'Aoste (2016), *Riforma costituzionale 2016 – Per una Comunità informata*, URL: <http://www.consiglio.vda.it/>

[http://www.camera.it/log17/465?tema=riforme costituzionali ed elettorali](http://www.camera.it/log17/465?tema=riforme_costituzionali_ed_elettorali)

<http://www.senato.it/home>

<http://libertaegiustizia.it>

<http://www.iovotono.it>

<http://www.parlamentregionali.it>

POLITiS (Politische Bildung und Studien in Südtirol)

Eine lebendige Demokratie braucht kritisch denkende, fürs Gemeinwohl engagierte BürgerInnen, die mitreden und mitgestalten wollen. Auch deshalb der griechische Name *polis* = Bürger für diesen neuen Bildungs- und Forschungsträger. Mitwirken kann man besser, wenn man gemeinschaftlich das nötige Hintergrundwissen erstellen und reflektieren kann. Die Auseinandersetzung mit Machtverhältnissen schafft Entscheidungskompetenz und befähigt zu qualifiziertem, politischem Engagement. Dafür kann POLITiS als freie bürgerschaftliche Organisation wichtige Hilfestellung bieten. POLITiS ist ein unabhängiger, dem Gemeinwohl verpflichteter Verein, der vor allem nicht dominanten Gruppen unserer Gesellschaft Hilfestellung bieten soll. POLITiS will das bestehende Angebot an politischer Bildung ergänzen und BürgerInnen eine Anlaufstelle bieten für:

- Forschung zu aktuellen, die Südtiroler Gesellschaft betreffenden Fragen auf sozial-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichem Gebiet,
- Publikationen, öffentliche Veranstaltungen, Politikberatung für Bürgerinitiativen und politisch aktive Einzelne und Organisationen,
- eine breite Palette von Tätigkeiten politischer Bildung für verschiedene Zielgruppen. www.politis.it



Publikationen von POLITiS (Auswahl)

Thomas Benedikter (2015), Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol

POLITiS, ARCA Lavis, ISBN 978-88-88203-44-7

In Südtirol wird seit über 20 Jahren über direkte Demokratie diskutiert, doch ist noch keine brauchbare Regelung auf Landesebene zustande gekommen. Das Werk erläutert in kompakter und anschaulicher Form Verfahren und Regeln, Wirkungsweise und Akteure der direkten Demokratie, geht auf Einwände gegen Volksabstimmungen ein und zeigt Möglichkeiten zur besseren Regelung dieser Rechte mit Bezug auf Südtirol auf.

Thomas Benedikter (2014), Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie – Bürgerinnen und Bürger reden mit. POLITiS-SBZ, Bozen

Die Publikation sammelt die Beiträge von rund 30 Experten, die an dem Bildungsprojekt „Die Reform der Südtirol-Autonomie – BürgerInnen reden mit im Jahr 2013/14 mitgewirkt haben. Ziel des Projekts war es, mehr Interesse an diesem Reformvorhaben zu wecken, im Dialog mit Expertinnen einzelne Problemfelder zu vertiefen und den Austausch zwischen Bürgern aller Sprachgruppen zu fördern. Freies Download: www.politis.it



Thomas Benedikter (2016), Mehr Eigenständigkeit wagen – Südtirols Autonomie heute und morgen

POLITiS, ARCA Lavis, ISBN 978-88-88203-42-3

Seit Anfang 2016 wird in Südtirol im Rahmen eines breit angelegten partizipativen Prozesses, genannt „Autonomiekonvent“, die Reform des Autonomiestatuts diskutiert. Die neue Publikation analysiert Kernfragen der Südtirol-Autonomie heute und erkundet den Reformbedarf am Regelwerk Autonomie. Das Buch enthält eine Reihe von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie im Hinblick auf die bevorstehende „Generalüberholung“ des Statuts. Ergänzt wird das Werk durch Gespräche mit zehn Expertinnen, Experten und Politikern.