

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

ITALIENS VERFASSUNGSENTWICKLUNG ZWISCHEN REGIONALISMUS, DEVOLUTION UND FÖDERALISMUS – PARALLELEN ZU DEUTSCHLAND?

Prof. Dr. Dian Schefold
Emeritierter Professor für Öffentliches Recht
Universität Bremen

Vortrag am Institut für
Europäische Verfassungswissenschaften
vom 3. März 2008

IEV-Online Nr. 2/2010

IEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 1868-6680

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

Italiens Verfassungsentwicklung zwischen Regionalismus, Devolution und Föderalismus – Parallelen zu Deutschland?

Dian Schefold*

I. Einleitung

Als ich letztes Jahr die Einladung zur IEV-Tagung über Constitutional Change erhielt, die natürlich der deutschen Föderalismus-Reform, auch in vergleichender Sicht, breiten Raum gab, bedauerte ich, dass zu den Vergleichsobjekten nicht Italien gehörte. Immerhin hat Italien 2001 die wohl bedeutendste Verfassungsreform seit 1947 durchgeführt, die den Titel V des zweiten Hauptteils der Verfassung über die Regionen, Provinzen und Gemeinden grundlegend verändert und damit – wie man die Reform auch qualifizieren mag – zumindest einen Schritt in Richtung auf eine Föderalisierung getan hat. Damit ist die Reformdiskussion keineswegs abgeschlossen worden, sondern die Diskussion dauert an, und die Frage stellt sich, für den gegenwärtigen Stand wie für die Rechtspolitik, ob von einem Übergang zu einem föderalistischen System gesprochen werden kann.

Also zwei Fälle von Föderalismusreform! Und in beiden Fällen ist die Reform, auch ihr Verfahrensgang, charakteristisch für einen Verfassungswandel. Er wirft Fragen nach den Akteuren, den technischen Instrumenten, der Zielsetzung und den Wirkungen auf. Ein Vergleich erscheint deshalb von einigem Interesse. Allerdings sind schon die erwähnten Teilfragen so komplex, dass ein unmittelbarer Vergleich leicht in die Irre führen könnte. Deshalb ist gut verständlich, dass die letztjährige Tagung nicht mit diesem zusätzlichen Thema befrachtet werden konnte. Umso dankbarer bin ich, dass wir heute die Gelegenheit haben, die Problematik ergänzend zu diskutieren. Ich möchte deshalb nach dieser Einleitung in einem zweiten Abschnitt einige historische Fakten nennen, die die Unterschiedlichkeit des Wegs bestimmt haben und wohl noch bestimmen (II), um dann in vier weiteren Abschnitten die Hauptpunkte der Reform in Italien darzustellen, nämlich die Verfassungsautonomie der Regionen (III), die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (IV), die Kompetenzverteilung in der Verwaltung (V) sowie die Auswirkungen auf die unteren Ebenen der Selbstver-

* Der vorliegende Beitrag basiert auf einem am 3. März 2008 am Institut für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen gehaltenen Vortrag. Prof. Dr. Dian Schefold ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, einschließlich der allgemeinen Staatslehre und neueren Verfassungsgeschichte mit dem Schwerpunkt Verwaltungsrecht an der Universität Bremen.

waltung (VI). Dies soll uns in einem Schlussabschnitt eine Diskussion möglicher Deutungen eröffnen (VII).

II. Historische Grundlagen

Um die unterschiedlichen Ausgangspunkte zu verstehen, lohnt es, einen Blick auf den Einigungsprozess zu werfen, der sich in Italien und Deutschland ja in größter zeitlicher Nähe abgespielt hat. Der Unterschied liegt auf der Hand: In Deutschland ein Bund vordem souveräner, nur durch den Staatenbund von 1815 verbundener Staaten, die sich gemeinsam zunächst eine Bundes-, dann nach einem zweiten Einigungsschritt eine Reichsverfassung gaben und auf diesem Weg ein den fortbestehendes Gliedstaaten übergeordnetes Bundesdach zimmerten. In Italien dagegen die Einbeziehung neuer Territorien in das Königreich Piemont mit der für dieses erlassenen Verfassung, dem Statuto Albertino, so dass daraus nach und nach ein Königreich Italien wurde, unter Beseitigung der bisherigen Territorialherrschaften. Daher in Deutschland ein Bundesstaat, in Italien ein Einheitsstaat.

Genauerer Hinsehen relativiert freilich diesen Gegensatz. Aus deutscher Sicht: Anders als 1848 vorgesehen, hatte ja nicht etwa eine Nationalversammlung den Bundesstaat konstituiert, sondern Preußen als europäische Großmacht, entgegen der Bundesexekution durch den Deutschen Bund, diesen bekriegt und dabei etliche Bundesglieder – namentlich Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt – schlicht annektiert, auch hier unter Beseitigung der bisherigen Herrschaften. Damit umfasste Preußen mehr als drei Fünftel von Gebiet und Bevölkerung des Reichs. Auch das 1871 von Frankreich abgetretene Elsass-Lothringen wurde als Reichsland, nicht etwa als Bundesglied dem Reich angeschlossen. Dessen Regierung bestand mit ganz geringen Abweichungen aus dem preußischen Ministerpräsidenten als Reichskanzler mit einem Apparat, der weitgehend aus preußischen Ministern bestand. Konnte man da nicht den bundesstaatlichen Aufbau als Fassade, den preußisch-deutschen Machtstaat als den eigentlichen Akteur betrachten? So gesehen, wäre die Legitimation durch den gewiss publikumswirksam in Szene gesetzten, nach einem relativ egalitären Wahlrecht gewählten Reichstag einerseits, die Einräumung von Sonderrechten an einzelne Bundesglieder andererseits Fassade, der national etikettierte, aber preußisch gefärbte deutsche Machtstaat das eigentliche Ergebnis des Einigungsprozesses. Jedenfalls gelang die Synthese von Reservatrechten der Gliedstaaten, bündischer Organisation und Hegemonie Preußens bis 1918 und darüber hinaus nur unvollkommen.

Umgekehrt, von italienischer Seite, war die föderative Organisation Jahrzehnte lang ein viel diskutiertes Ziel. Gewiss, ihr standen die Fremdherrschaft in den österreichisch beherrschten Gebieten, das sehr reaktionär-partikulare Regiment in anderen entgegen, vor allem die Enttäuschung durch die Entwicklung des Papsts Pius IX., den manche 1848 schon als Oberhaupt eines zu einem Bund geeinten Italiens erträumt hatten. Eine Föderation der auf italienischem Territorium existierenden Staaten kam daher nicht in Betracht. Aber immerhin wurde der Anschluss der seit 1860 erworbenen Gebiete überwiegend durch Plebiszite der dortigen Bevölkerung abgesegnet, so dass man an einen Bund der Völker denken konnte. Dass die piemontesische Herrschaft alle erworbenen Gebiete einheitlich beherrsche, erschien noch lange bloße Ideologie. Regionale Eigenständigkeit war im Italien des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts ein kaum zu überwindendes Faktum, ob erwünscht oder nicht.

Allerdings galt ihm der energische Kampf der Staatsmacht des geeinten Italien. Der bestimmende Einfluss schon in Piemont war französisch, und nach diesem Modell wurde eine Gliederung in Provinzen, den französischen Departements vergleichbar, zuerst mit gewissen Einflüssen vor allem kommunaler Selbstverwaltung (TULCP vom 7.10.1848), bald aber nach französischem Vorbild mit der Leitung der Provinzen durch Präfekten eingeführt (legge Rattazzi, TUEL 1859, für Italien übernommen durch Gesetz von 1865). Für Selbstverwaltung blieb da wenig Raum. Erst recht galt dies in der Zeit des Faschismus, die die monokratische Herrschaft in den Provinzen und Gemeinden unter strikter Kontrolle der Zentralgewalt festschrieb. Daher hat das republikanische Italien eine strikt zentralistische Verwaltungsstruktur geerbt. Notwendigerweise beeinflusste diese die Verwaltungspraxis und, in Verbindung damit, Erneuerungsbestrebungen nach 1945.

Diese, in Anknüpfung an alte föderalistische Traditionen, regionale Besonderheiten bis hin zu separatistischen Tendenzen und neueren Selbstverwaltungskonzepten, gab es in der Tat. Das Ergebnis in den Verfassungsberatungen von 1946/47 war zwiespältig: Einerseits ein einheitsstaatlicher Aufbau, beginnend mit dem Prinzip der Volkssouveränität auf zentraler Ebene mit Gewährleistung der einen und unteilbaren Republik (Art. 5) nach französischem Muster, dann ein Staatsaufbau, der zwar formell in der zweiten Kammer, dem Senat, eine regionale Basis anerkannte, in der praktischen Ausgestaltung daraus aber kaum Konsequenzen zog, Bestimmungen über die Verwaltung, die diese als Einheit erscheinen ließen, und Elemente regionaler, provinzieller und kommunaler Selbstverwaltung nur in einem im Anschluss daran enthaltenen Titel der Verfassung. – Andererseits schrieb jedoch schon der erwähnte die Einheit garantierende Verfassungsartikel eine Förderung der Lokalautonomie und eine möglichst weitgehende Dezentralisierung vor, schützte der folgende Artikel die

sprachlichen Minderheiten und ließen immerhin einige Regelungen, vor allem über fünf Regionen mit Spezialstatut, das Ziel einer beabsichtigten Dezentralisierung und Garantien regionaler, provinzieller und kommunaler Selbstverwaltung durchschimmern. All dies wäre in der Tat auf Grund des Verfassungstexts möglich gewesen.

In der praktischen Handhabung wirkte sich das allerdings über Jahrzehnte kaum aus. Zwar reichen Ansätze der Bildung von Regionen mit Spezialstatut vor das Inkrafttreten der Verfassung zurück und erhielten die Regionen Trentino-Südtirol, Aostatal, Sardinien und Sizilien schon durch Akte der verfassungsgebenden Versammlung ihr Spezialstatut, aber schon die fünfte vorgesehene Region dieser Art, Friaul- Julisches Venezien, musste bis 1963 auf eine entsprechende Regelung warten. Der Kalte Krieg hatte das Misstrauen gegenüber möglichen Entscheidungszentren auf regionaler Ebene geschürt und ließ, wie in andern Bereichen der Verfassungskonkretisierung, Parlamentsmehrheit und Regierung zögern, Machtbefugnisse aus der Hand zu geben und Kontrollinstanzen zuzulassen. Livio Paladin hat dies in seinem letzten Buch eindrücklich dargestellt. Für die Regionen mit Normalstatut erging zwar 1953 ein erstes Gesetz; aber bis die Regionen wirklich konstituiert wurden, dauerte es bis nach 1970. Auch dann wirkte sich aus, dass der Zuständigkeitsbereich der Regionen eng umschrieben war, vor allem aber, dass die Regionen einer präventiven Kontrolle der Zentralregierung unterstanden, die der Eigenentwicklung engste Grenzen setzte. Regionalgesetze durften dem nationalen Interesse nicht widersprechen – diese Schranke, handhabbar durch Beanstandung beschlossener Gesetze, ermöglichte eine weitgehende Zweckmäßigkeitkontrolle durch die Regierung. Entsprechend funktionierter auch die Konferenz zwischen Staat und Regionen, 1988 im Zusammenhang mit einer Reform der Funktionsweise der Zentralregierung geschaffen, weniger als Mitsprachegremium, denn als staatliches Koordinationsinstrument. Es gab zwar Regionalismus, aber er führte kaum zu einer Entlastung der Zentralebene und – abgesehen von den Regionen mit Spezialstatut – kaum zu einer Eigenverantwortung der Regionen.

Dieses Defizit wurde um so fühlbarer, als in der ersten Hälfte der neunziger Jahre das politische System Italiens, vor allem das Parteiensystem, in eine schwere Krise geriet. Die Hoffnung auf eine Zentralität des Parlaments im politischen System, auf dessen einheitliche Steuerung durch parlamentarisch verantwortliches Regieren wurde erschüttert, und neben andern Reaktionen wie einer Tendenz zur Stärkung der Exekutive, Verselbständigung von Verwaltungseinheiten, insb. zu juristischen Personen, Schaffung unabhängiger Verwaltungsbehörden, Privatisierungen war es vor allem der Rückgriff auf die territorialen Gliederungen und ihre Autonomie, der den Zentralstaat entlasten, für effektive Entscheidungen näher am Buerger sorgen sollte. Grundlage war daher eine Verwaltungsreform, die über die bereits zuvor angestrebten Verfahrens- und Organisationsregelungen hin-

aus Verwaltungsaufgaben und –funktionen auf die räumlich und funktional den interessierten Bürgern am nächsten stehenden Stellen delegieren sollte – so die Umschreibung im ersten sog. Bassanini-Gesetz vom 15.3.1997 (n. 59, art. 4 III a); es wurde durch eine umfangreiche Gesetzgebung für die einzelnen Materien konkretisiert. In der Tat sah die Verfassung die Möglichkeit derartiger Delegationen vor. Aber bis anhin herrschendes Prinzip war der sog. „Parallelismus“, wonach jede Ebene das von ihr gesetzte Recht selbst ausführte, also die Ausführung des zentralstaatlichen Rechts zunächst zentralstaatlichen Behörden, auch auf unterer Ebene bis in die Gemeinden, oblag. In der umfassenden Delegation dieser Zuständigkeiten mochte man deshalb eine sachliche Verfassungsänderung sehen.

Hinzu kam, dass auch die Gesetzgebungskompetenzen der Regionen allzu eng bemessen erschienen, so dass insofern eine weitere Möglichkeit der Entfaltung regionaler Konzepte gewünscht wurde. Hier wirkten sich die Erfahrungen der Regionen mit Spezialstatut aus, erweckten Begehrlichkeiten und verbanden sich mit dem idealisierten Vorbild von Bundesstaaten wie Deutschland und dem in der Regionalisierung weiter fortgeschrittenen Spanien.

Aber als noch dringlicher erwies sich das Problem der Organisation der Regionen. Hatte die Gesetzgebung im Bereich der Gemeinden bereits zuvor dazu geführt, dass die Bürgermeister – und ähnlich die Präsidenten der Provinzen – nicht mehr von der Volksvertretung, sondern gleichzeitig mit dieser unmittelbar von den Bürgern gewählt wurden, so wollte man angesichts der Krise des Parteiensystems eine entsprechende Lösung auch für die Regionen. Sie wurde zunächst durch einfaches Gesetz Nr. 43/1995 eingeführt. Zur Absicherung und Einbettung in die geplante Regionalreform schien wünschbar, die Lösung verfassungsrechtlich zu verankern. Aber das führte zu einem Zielkonflikt. Element einer Stärkung der Regionen konnte – und musste wohl – ein größerer Gestaltungsspielraum bei der Selbstorganisation, letztlich Verfassungsautonomie der Regionen sein. Der Zweck der Regelung, durch das genannte staatliche Gesetz bereits antizipiert, war jedoch gesamtstaatlich; die Regierungsform der Regionen wurde zu einem Zentralthema der italienischen Politik und auch Verfassungsrechtswissenschaft. Daher erging die Verfassungsänderung vom 22. 11. 1999 (l.cost. 1/1999), die mit der einen Hand den Regionen weitgehende Verfassungsautonomie verlieh und den Regionalstatuten formal auch die Regelung der Präsidentenwahl überließ. Gleichzeitig freilich regelte das Verfassungsgesetz, anknüpfend an das bisherige Recht, die Struktur der Regionen im Einzelnen und schrieb insbesondere die Direktwahl des Regionalpräsidenten vor, soweit das Regionalstatut keine andere Bestimmung traf. Da auch die wesentlichen Regeln über das Verhältnis von Regionalrat, Regionalausschuss und Regionalpräsident in der Verfassung festgelegt waren,

blieb es praktisch überall bei der Direktwahl, mit Ausnahme der Region Trentino-Südtirol, in der sich aber wegen der Sonderstellung der autonomen Provinzen und wegen der absoluten Mehrheit der Südtiroler Volkspartei in ihrem Bereich das Problem weitgehend erübrigt.

Politisch war diese erste Weichenstellung dennoch wichtig; denn dadurch wurden die Regionen im Bewusstsein der Bürger gestärkt und auch gegenüber der zentralstaatlichen Gewalt besser legitimiert. Die Reform von 1999, zunächst Fragment einer als solche gescheiterten umfassenderen Verfassungsreform, blieb daher in der Tat Auftakt zu einer Reform der Stellung der Regionen, die ihnen neben den durch die Bassanini-Gesetze vorbereiteten Verwaltungsbefugnissen auch umfassendere Gesetzgebungskompetenzen verlieh und die statutarische Autonomie absicherte. Das war der Hauptinhalt des verfassungsändernden Gesetzes Nr. 3 vom 18. 10. 2001, das die 1999 noch nicht geänderten Artikel des Titels V des zweiten Hauptteils der Verfassung neu fasste. Für die Regionen mit Spezialstatut wurde es durch ein weiteres verfassungsänderndes Gesetz (Nr. 2/2001) ergänzt. Die Reform des Titels V war alles andere als unumstritten. Im Parlament fand sie nur eine absolute, für Verfassungsänderungen nicht ausreichende Mehrheit, so dass, nach der Wende zu Berlusconi – erstmals seit 1948 – auf Referendumsbegehren ein Volksentscheid stattfand. Bei nur 34% Beteiligung stimmten freilich 64% der Änderung zu. Aber glänzend war dieses Ergebnis einer gleich von vielen kritisierten Reform nicht. Das Berlusconi-Regime versuchte, sie durch eine weitere Verfassungsinhalte einbeziehende zweite Stufe der Reform zu überdecken, fand dafür im Parlament aber ebenfalls keine Zweidrittelmehrheit. So kam es am 25./26.6. 2006 zu einer weiteren Referendumsabstimmung; aber diesmal lehnten fast 62% der Stimmenden die Vorlage ab. So ist weiter vom Stand von 2001 auszugehen, der inzwischen besser konsolidiert und dabei praktisch auch modifiziert, freilich gegenüber künftigen Änderungsversuchen gewiss nicht immunisiert ist.

III. Die Verfassungsautonomie der Regionen

In traditioneller Sicht bestimmten die Regionen, auch insoweit sie als Träger von Selbstverwaltung in Betracht kamen, ihre Organisation nicht selbst. Der ursprüngliche Text des Art. 123 der Verfassung hatte für die Regionen mit Normalstatut zwar eine Beratung und Verabschiedung des Regionalstatuts im Regionalrat vorgesehen, aber die Bestätigung durch staatliches Gesetz vorbehalten, so dass die Statute im Rang staatlicher Gesetze galten. Die zentralen Regelungen über die Organisation der Regionen waren schon durch die Verfassung (insb. Art. 121, 122) und sie konkretisierende staatliche Gesetze, z.B. über das für die Regionen maßgebliche Wahlrecht, vorgegeben und wurden,

mit der Erfüllung übertragener Aufgaben, durch einen Staatskommissar am Sitz der Regionshauptstadt (Art. 124) überwacht.

Die fünf Regionen mit Spezialstatut, die ja jeweils eine besondere Organisation genießen und zusätzliche Aufgaben erfüllen sollten, bedurften deshalb auch einer besonderen verfassungsrechtlichen Legitimation. Daher wurden diese Statute durch mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossene, aber außerhalb der Verfassung stehende Verfassungsgesetze, wie sie Art. 138 I der Verfassung ausdrücklich vorsieht, erlassen (Art. 116 der Verfassung), zunächst nach Vorbereitung in der Region durch die verfassunggebende Versammlung, später in dem speziell dafür vorgesehenen Verfahren, das ebenfalls eine Beteiligung der jeweiligen Region vorsah, die Entscheidung aber der nationalen verfassungsändernden Gewalt zuschrieb.

Dieser Zustand ist durch die Verfassungsreformen von 1999 und 2001 nur teilweise verändert worden. Da ihr Ziel zunächst die Direktwahl der Präsidenten der Regionen war, verblieb es – mit einigen, vor allem den Regionalpräsidenten stärkenden Änderungen – bei den Organisationsvorschriften in der Verfassung, die nur theoretisch stärkere Abweichungen vom Regierungssystem der Regionen, wie es in der Verfassung vorgezeichnet ist, vorsehen. Der Spielraum der Regionen mit Normalstatut war dadurch von vornherein eingeschränkt. Allerdings aber sieht Art. 123 n.F. eine abschließende Beschlussfassung über das Statut in einem qualifizierten Gesetzgebungsverfahren in der Region vor; auch ein fakultatives Referendum darüber ist möglich, eine Genehmigung von staatlicher Seite nicht mehr vorgesehen. Insofern genießen die italienischen Regionen heute, ähnlich wie die deutschen Länder, Verfassungsautonomie. Wohl aber muss sich auch das dergestalt autonom erlassene Statut an die Verfassung halten. Zur Gewährleistung dieser Konformität kann die staatliche Regierung das Statut – im Prinzip wie andere regionale Gesetze (Art. 127 der Verfassung, Art. 1 l.cost. 1/1948) – innerhalb einer bestimmten Frist dem Verfassungsgerichtshof im Weg der prinzipalen Normenkontrolle zur Überprüfung vorlegen (Art. 123 II 3). Dabei ergibt sich eine nicht untypische Besonderheit: die Kontrolle findet vor Einleitung eines möglichen Referendumsverfahrens statt, sie suspendiert daher das Inkrafttreten des Statuts, und sie führt praktisch zu einer sehr strikten Bindung der Regionen an das übergeordnete Recht. Von den ersten zehn verabschiedeten Statuten wurden sechs mit jeweils einer Vielzahl von Beanstandungen angefochten. In einem Fall hat die Corte costituzionale alle diese Beanstandungen, in den meisten andern Fällen eine Vielzahl davon für unbegründet erklärt. Dennoch: Regionen bleibt es beispielsweise verwehrt, ihre Volksvertretungen – die doch Gesetze geben – als „Parlament“ zu bezeichnen (sent. 106 und 306/2002); ein Statut darf nicht von der „Souveränität des sardischen Volkes“ sprechen (sent. 365/2007): die

Einhaltung der einen und unteilbaren Republik, von der Art. 5 der Verfassung spricht, bleibt maßgebender Gesichtspunkt. Immerhin ist aber die Konkretisierung der Regionalstatute jetzt in weiterem Maß den Regionen überlassen als früher, auch hinsichtlich des Wahlrechts zu den Organen der Region (Art. 122 I). Aber auch insofern sind nach wie vor staatliche Regeln über die Grundprinzipien möglich. Es ergibt sich somit eine Art konkurrierende Gesetzgebung; darauf wird zurückzukommen sein.

Für die Regionen mit Spezialstatut dagegen hat es Art. 116 der Verfassung auch in der 2001 geänderten Version bei der erwähnten Regelung durch staatliches Verfassungsgesetz belassen, eben weil dadurch von Verfassungsbestimmungen abgewichen werden kann. Auch hier stellt sich jetzt freilich die Frage einer stärkeren Beteiligung der Regionen – und, in der Region Trentino-Südtirol, der autonomen Provinzen Trento und Bozen – an der Erarbeitung dieser Regelungen. Praktisch wird dem durch die Änderungsbestimmungen der Statute Rechnung getragen, die die Beteiligung des Regionalrats und, im Trentino-Südtirol, der Provinzialräte oder Landtage vorsehen. Im Einzelnen aber erweitern die Statute, vor allem auch das Verfassungsgesetz 2/2001, die Gesetzgebungszuständigkeiten und dabei die Entscheidungsspielräume der Regionen mit Spezialstatut. Soweit jedoch die Veränderung der Stellung der Regionen mit Normalstatut diesen weiter gehende Rechte einräumt, als sie bisher eine Region mit Spezialstatut besaß, erhält diese aufgrund einer Übergangsbestimmung bis zur Anpassung ihres Statuts die gleichen Rechte.

Außerdem sieht der neu gefasste Art. 116 für Regionen mit Normalstatut auf deren Antrag die Möglichkeit der Erweiterung bestimmter Befugnisse durch staatliches Gesetz aufgrund einer Vereinbarung zwischen Staat und Region vor. Die durch die Regionen mit Spezialstatut gegebene Asymmetrie der Stellung der Regionen wird dadurch, ähnlich wie in Spanien, um eine weitere Variante erweitert. In weiten Rechtsbereichen stellt sich daher nicht mehr nur die Alternative zwischen zentralstaatlicher und regionaler Zuständigkeit, sondern einer zwar grundsätzlich einheitlichen, aber in mehr oder weniger weiten Teilen des Landes abweichend ausgestalteten Regelung.

IV. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Aber auch die grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung ist durch die Reform zumindest formell völlig neu geregelt worden. Bis 2001 beschränkte sich die regionale Gesetzgebungsbefugnis auf bestimmte in der Verfassung aufgelistete Materien; eben deshalb war der

weitere Zuständigkeitsbereich der Regionen mit Spezialstatut von solcher Bedeutung. Auch im Bereich der regionalen Gesetzgebungshoheit galt einerseits eine Begrenzung durch die durch staatliches Gesetz festgesetzten Grundprinzipien; es gab also eine Art staatlicher Rahmengesetzgebung. Andererseits durften die Regionalgesetze dem nationalen Interesse und dem der andern Regionen nicht widersprechen. Vor allem die Schranke des nationalen Interesses war von größter praktischer und grundsätzlicher Bedeutung. Sie ermöglichte der Regierung, deren regionaler Kommissar über jeden Gesetzesbeschluss der Region zu informieren war und der die Kenntnisnahme zu bestätigen hatte (Art. 127 a.F.), eine mögliche Verletzung des staatlichen Rechts oder auch Interesses sofort geltend zu machen und das Gesetz unmittelbar an den Regionalrat zurück zu verweisen. Dadurch erledigten sich die meisten Konflikte. Die in der Verfassung ebenfalls vorgesehene prinzipale Normenkontrolle regionaler Gesetze durch den Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Staatsregierung hatte nur eine sekundäre Bedeutung. Dass die Schranke des nationalen Interesses für regionale Gesetze 2001 aufgehoben wurde, gehörte zu den meistumstrittenen Neuerungen der Reform, die der weitere, 2006 gescheiterte Reformversuch wieder hätte rückgängig machen wollen. Praktisch allerdings ist die Bedeutung der Streichung des Erfordernisses begrenzt, da – wie wir noch sehen werden – dem nationale Interesse auch nach geltendem Recht Nachachtung verschafft werden kann (D'Atena, *Costituzionalismo multilivello*, S. 9). Nur, Wie?

Geht man vom neuen Verfassungstext aus, so springt zunächst die formelle Ähnlichkeit mit der deutschen Rechtslage ins Auge. Italien kennt heute wie Deutschland eine verfassungsrechtliche (Art. 117 I) Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten, die von der Zuständigkeit der Regionen ausgeht, soweit der Zentralstaat keine Kompetenz hat (Art. 117 IV). Staatliche Gesetzgebungskompetenzen werden als ausschließliche (Art. 117 II) oder konkurrierende (Art. 117 III) vorgesehen.

Aber die Unterschiede sind groß. Zunächst ist schon die Liste der zentralen Zuständigkeiten lang, sie umfasst etwa auch das Staatskirchenrecht (c), öffentliche Sicherheit und Ordnung, allerdings ohne lokale Verwaltungspolizei (h), Kommunalwahl- und weitgehend auch Organisationsrecht (p), Schutz der Umwelt, des Ökosystems und der Kulturgüter (s); hinzu kommen die schon erwähnten Bestimmungen über die Regionalverfassung und –Organisation. Weitere Gebiete der ausschließlichen Staatszuständigkeit sind – allenfalls vergleichbar Art. 73 Nr. 10 GG – Grundsatz-, Rahmen- und Koordinationsbestimmungen, deren Aufnahme in einen Katalog ausschließlicher Zuständigkeiten eigentlich systemwidrig erscheint, eben weil es sachlich um Rahmenregelungen, gerade nicht um ausschließliche Vollregelungen geht. Das gilt etwa für das Bildungswesen (n), für die Kommunal- und Provinzialverfassung (p), die Zusammenarbeit im Bereich von Statistik und Informatik für

die Verwaltungszwecke aller Ebenen (r), vor allem aber für „die Bestimmung der wesentlichen Standards für Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (m). Diese Bestimmung, wohl der spanischen Verfassung (Art. 149 I Nr. 1) nachgebildet und im Ansatz Art. 72 II GG vergleichbar, weist auf den entscheidenden Unterschied zum deutschen Recht hin. Während in Deutschland die Ausübung von Bundeszuständigkeiten davon abhängig gemacht wird, dass sie zur Erfüllung bestimmter Einheitlichkeitsbedürfnisse erforderlich ist, andernfalls aber nicht gegeben sein soll, sieht die italienische Regelung von einem entsprechenden Erfordernis ab. Wohl aber gibt sie dem Staat zusätzlich die Zuständigkeit, die nach deutschem Recht zur Ausübung sonst nicht gegebener Zuständigkeiten erforderliche Einheitlichkeit der Leistungsniveaus auch auf Gebieten zu sichern, auf denen der Zentralstaat sonst keine Zuständigkeit hat. Zugespitzt: der italienische Gesetzgeber darf legiferieren, um die von ihm für erforderlich gehaltene soziale Gleichheit zu verwirklichen, der deutsche darf nur legiferieren, wenn er eine ausdrückliche Zuständigkeit hat *und* deren Ausübung zur Herstellung der Einheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

Als der italienische Verfassungsgesetzgeber 2001 seine Bestimmung konzipierte, mochte die Relevanz des Unterschieds angesichts der früheren Fassung des Art. 72 II GG, der Praxis dazu und der zunächst zu konstatierenden Folgenlosigkeit der 1994 eingefügten Neufassung noch nicht auffallen. Aber spätestens seit der Altenpflege-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (E. 106,62) vom Oktober 2002, der darauf fußenden Rechtsprechung und deren Einfluss auf die deutsche Föderalismusreform springt die Bedeutung der dadurch vorgenommenen Weichenstellung ins Auge. Art. 117 II m der italienischen Verfassung sucht zu verhindern, dass die Dezentralisierung der Gesetzgebungszuständigkeiten zu sozialen Ungleichheiten auf dem Gebiet des Staates führt. Art. 72 II GG sucht zu verhindern – wenn auch seit 2006 nur noch für bestimmte Materien –, dass der zentrale Gesetzgeber von seiner Zuständigkeit Gebrauch macht, ohne dass dies zur Herstellung sozialer Gleichheit erforderlich ist. In Italien daher Sozialstaatlichkeit als Zielvorgabe, in Deutschland als nur nach Maßgabe der Erforderlichkeit und nur auf bestimmten Gebieten zu berücksichtigende Ermächtigung, im Übrigen als Kompetenzausübungsschranke für den Bund.

Daneben kennt der neu gefasste Art. 117 (III) der italienischen Verfassung Zuständigkeiten des Zentralstaats, die als konkurrierende bezeichnet werden. Obwohl es unter den italienischen Verfassungsrechtlern, vor allem den mit dem deutschen Recht vertrauten (A. D’Atena), durchaus Stimmen gibt, die für Italien die Einführung konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten im Sinn der Art. 72 I, 74 GG befürworten, versteht die italienische Verfassung unter „*legislazione concorrente*“ et-

was anderes. „Auf den Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung steht die gesetzgebende Gewalt den Regionen zu, außer für die Festlegung der Grundprinzipien, die der Gesetzgebung des Staates vorbehalten ist.“ (Art. 117 III Satz 2). Es geht somit um eine geteilte, gemeinsame Gesetzgebungsbefugnis mit der Trennung nach Grundsätzen oder Prinzipien einerseits, Einzelausgestaltung andererseits – im Ergebnis weitgehend entsprechend dem, was in Deutschland bis zur Föderalismusreform als Rahmengesetzgebung bekannt war. Auch hier sind zahlreiche Materien aufgezählt, darunter viele, deren Relevanz für den Zentralstaat auf der Hand liegt und bei denen daher die von diesem festzulegenden Prinzipien notwendigerweise die Regelung weitgehend bestimmen müssen; in diesem Sinn seien Bereiche wie Außenhandel, Forschung, Gesundheitsschutz, Zivilschutz, Landesplanung, Verkehrsnetze, Telekommunikation, Energieversorgung genannt. Insofern erscheint die Abgrenzung zu den erwähnten ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates zur Regelung von Grundsätzen einer Materie fließend.

Darüber hinaus hat sich der einfache Gesetzgeber um die Abgrenzung dessen, was als Grundprinzipien zu verstehen ist, bemüht. Gemäß dem nach dem damaligen Innenminister, La Loggia, benannten Gesetz (Nr. 131/2003) können die Regionen ihre konkurrierende Gesetzgebung insoweit ausüben, als die in den staatlichen Gesetzen festgelegten Prinzipien dafür Raum lassen; soweit entsprechende Prinzipien (noch) nicht definiert sind, gilt diese Bindung für die bisherige Gesetzgebung insgesamt. Insofern ist daher eine Annäherung an die konkurrierende Gesetzgebung deutscher Art festzustellen und kann der Rahmen der staatlichen Gesetzgebung beliebig eng sein. Das Gesetz geht aber noch darüber hinaus, indem es die Regierung ermächtigt, durch in einem qualifizierten Verfahren erlassene gesetzgebende Dekrete solche Grundprinzipien festzulegen. Diese Möglichkeit, in Einzelaspekten von der Corte costituzionale (sent. 280/2004) beanstandet und für nichtig erklärt, aber im Übrigen akzeptiert, schränkt im Ergebnis die Regionalgesetzgebung stark ein und nähert ihren Bereich wieder dem einer Zuweisung bestimmter begrenzter Gesetzgebungsbefugnisse wie vor 2001 an.

Dabei wirkt sich entscheidend aus, wie die Verfassungsrechtsprechung mit den Kompetenzkatalogen umgeht. Während in Deutschland insofern, zumindest überwiegend, eine sehr strikte Begrenzung der dem Bund zugewiesenen Kompetenztitel festgestellt werden kann, bietet die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs ein anderes Bild. Es wird auch dadurch geprägt, dass die italienischen Kompetenzkataloge offenbare Ungereimtheiten aufweisen; so fehlt das Verwaltungsverfahren, 1990 (Gesetz Nr. 241) geregelt, auch nach 2001 mehrfach novelliert und für die staatliche Verwaltung möglicherweise durch die Organisationskompetenz – in Gesetzesform (Art.

117 II g, dazu neuerdings sent. 454/2007), Italien kennt keine Organisationsgewalt der Regierung – gedeckt, aber auch für die sonstigen Verwaltungen angewandt, wobei seit 2005 (Gesetz Nr. 15) zwar eine Schlussvorschrift (Art. 29 des Gesetzes) die Regionen zur Konkretisierung ermächtigt, eben dadurch aber die grundsätzliche staatliche Gesetzgebungsbefugnis vindiziert wird. Überdies sind die Kompetenztitel teilweise weniger auf Materien, als auf bestimmte Gesetzgebungszwecke, etwa den Schutz des Wettbewerbs (Art. 117 II e, vergleichbar, aber weiter als Art. 74 Nr. 16 GG) oder die schon erwähnte Bestimmung des Mindeststandards von Leistungen (Art. 117 II m) bezogen. Daraus leitet die Rechtsprechung ab, dass zur Verfolgung dieser Zwecke auch Materien geregelt werden dürfen, die in den Katalogen nicht genannt sind, also eigentlich, als Residualkompetenzen, in der Zuständigkeit der Regionen bleiben müssten. In zahlreichen Einzelentscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sind solche ausdehnend interpretierte oder zusätzliche Gesetzgebungsbefugnisse des Staates festgeschrieben und abgesichert worden. Besonders bedeutsam war insofern das Urteil 303/2003, das einen großen Streit um die Abgrenzung der Planungshoheit von Staat und Regionen im wesentlichen zugunsten des Staates entschied und (unter 2.1. der Entscheidungsgründe) generell festhielt, dass die vereinheitlichende Wirksamkeit des Staates nicht auf die ausdrücklich festgeschriebenen Kompetenzen beschränkt werden könne, sondern dass diese flexibilisiert werden müssten, um die Einheit und Unteilbarkeit der Republik (Art. 5 der Verfassung) zu gewährleisten. Hier zeigt sich in der Tat, dass der Verzicht auf das nationale Interesse als Schranke der regionalen Gesetzgebungshoheit im Ergebnis durch die gerichtliche Verfassungsauslegung aufgefangen worden ist. Auch eine kurz zuvor ergangene Entscheidung (sent. 274/2003) betont die nach wie vor bestehende Sonderstellung, die dem Staat vorbehalten sei – in deutlicher Absetzung von der an sich durch Art. 114 der Verfassung angeordneten Gleichstellung der Ebenen von Gemeinden, Provinzen, Metropolitanstädten, Regionen und Staat.

V. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen

Wie bei der Genese der Reform gesehen, nahm diese den Ausgangspunkt bei der Dezentralisierung der Verwaltungszuständigkeiten durch die Bassanini-Gesetze in den Jahren um 1997/98. Diese Reform war ein im Ansatz tief greifender Schritt für eine bisher nach französischer Manier einheitlich strukturierte Verwaltung mit staatlicher Verwaltungszuständigkeit auch auf lokaler Ebene – so einheitlich, dass das tradierte italienische Verwaltungsrecht dem für das deutsche Recht doch zentralen Behörden-Begriff kaum eine Rolle zuschreibt; denn jeder Verwaltungszweig, auch wenn er gegenüber der ministeriellen Linienverwaltung verselbständigt ist – man denke an die Sozialversiche-

der Polizei – staatliche Polizei, Carabinieri, Finanzpolizei, Forstpolizei – ist die Organisation durchgängig staatlich und ergeben sich daher Koordinations- und Kompetenzprobleme im Verhältnis zur regionalen und lokalen Verwaltungspolizei. Die erwähnte Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden kann daher allenfalls als Fernziel verstanden werden. Die Reform bleibt auf dem Weg.

VI. Auswirkungen auf die unteren Ebenen der Selbstverwaltung

Das Gesagte lässt bereits erkennen, dass zur Reform auch die Anerkennung eigener Aufgaben nicht nur der Regionen, sondern speziell auch der Provinzen und Gemeinden gehört. Diese Trägerschaft von eigenen Aufgaben, neben den übertragenen, wird jetzt durch Art. 118 II der Verfassung ausdrücklich gewährleistet. Sie zieht die Konsequenzen aus einer Entwicklung des Kommunalrechts, die durch ein Gesetz (Nr. 142) aus dem Jahr 1990 eingeleitet worden ist und nach einer lebhaften gesetzlichen Entwicklung, u.a. unter Einführung der direkten Volkswahl der Bürgermeister und der Präsidenten der Provinzen, durch eine umfassende Kodifikation 2000, den TUEL (l.n.267), eine umfassende Ausgestaltung gefunden hat. Damit ist zugleich gesagt, dass auch dieser Teil der Reform gesetzlich vor der Verfassungsänderung normiert worden ist. Das führt zu einzelnen Unstimmigkeiten, die durch Gesetzesänderungen oder verfassungskonforme Auslegung behoben werden müssen und können; aber entscheidend ist, dass die gesetzliche Umschreibung der Zuständigkeiten, die dem deutschen Universalitätsprinzip nicht voll entspricht, aber nahe kommt – für die Gemeinden in Art. 3 und 13, für die in bestimmten überörtlichen Materien zuständigen Provinzen in Art. 3 und 19 TUEL – jetzt als verfassungsgeboten zu betrachten ist. Die entscheidenden Weichenstellungen finden sich im staatlichen Gesetz, das nach Art. 117 II p, wie schon ausgeführt, neben dem Kommunalwahlrecht und der Kommunalverfassung die „grundlegenden Funktionen“ der Gemeinden regelt. Auch dieser Beispielfall zeigt, dass insofern für die Gesetzgebung der Regionen mit Normalstatut nur ergänzende Regelungen übrig bleiben. Nur die Regionen mit Spezialstatut und besonders auch die autonomen Provinzen Trient und Bozen sind insofern aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung freier.

Was Gesetzgeber und Verfassung mit einer Hand gegeben haben, stellen sie allerdings für einen wichtigen Bereich mit der andern Hand in Frage. Die Förderung bürgerlicher Initiativen, Einzelner oder in Vereinigungen, bei Unternehmen öffentlichen Interesses soll nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen (Art. 118 IV). Neben das vertikale Subsidiaritätsprinzip – die erwähnte Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden – tritt somit ein sog. „horizontales Subsidiaritätsprinzip“ zu-

gunsten der Bürger. Inwieweit und wem gegenüber es die öffentliche Hand zur Zurückhaltung verpflichtet, ob es etwa für karitative oder auch für wirtschaftliche Tätigkeiten gilt, zugunsten Privater, Unternehmen, der Kirche; ob es den dadurch Begünstigten Rechte und Unterlassungsansprüche gibt – all dies bleibt offen und fruchtbares Feld für ideologische und Interessen aller Art einbeziehende Konflikte.

VII. Vergleichsperspektiven und Deutungsmuster

Bitte gestatten Sie mir, auf die Darstellung weiterer Einzelheiten zu verzichten und stattdessen zu versuchen, einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur deutschen Föderalismusreform zu nennen. Das mag zur Würdigung des deutschen Unternehmens beitragen, vor allem aber zur Deutung dessen, was sich in Italien vollzogen hat – und wohl noch weiter fortsetzen wird.

1. *Gemeinsamkeiten*

Eine Gemeinsamkeit der Entwicklung in Italien und Deutschland scheint mir die Grundlage im *politischen Polyzentrismus* zu sein. Dass die deutschen Länder traditionell, aber vermehrt mit dem Ausbau demokratischer Entscheidungsstrukturen und dadurch legitimierter stärker betonter Eigenstaatlichkeit auch ihren Zuständigkeitsbereich abrunden und besser absichern wollten, dürfte ja einer der Ansatzpunkte der Föderalismusreform gewesen sein – und weiter, auch in der zweiten Phase, sein. Der italienische Regionalismus hatte zunächst schwächere, aber mit zunehmender Konsolidierung der Regionen vergleichbare Grundlagen. Dazu trug einerseits die Krise des zentralstaatlichen politischen Systems bei, dem gegenüber die Regionen – wenigstens einige – sich als stabiler herausstellen wollten, andererseits die unmittelbare Volkswahl erst der Bürgermeister und Provinzpräsidenten, dann auch der Regionalpräsidenten; sie hat, wie Luciano Vandelli eindrücklich beschrieben hat, eine neue, durchaus an die Bürgermeister-Fraktionen in deutschen Parlamenten erinnernde politische Schicht erzeugt, die nach Macht strebt.

Bei diesem Streben zeigt sich freilich – auch das ist in Italien wenig anders als in Deutschland –, dass der *Verzicht auf einmal erreichte zentralstaatliche Regelungen* Schwierigkeiten macht und sich deshalb *in engen Grenzen* hält. Insofern sind die unbefriedigenden und viel kritisierten Ergebnisse der deutschen Reform, die ja außerdem durch koordinierend vereinheitlichte Landesgesetzgebung

weithin illusorisch gemacht wird, durchaus vergleichbar dem bereits vom Verfassungstext her sehr begrenzten, durch die konkretisierende Verfassungspraxis weitgehend der Substanz beraubten und durch den Verfassungsgerichtshof weiter eingeschränkten Verzicht auf zentralstaatliche Regelungsbefugnisse in Italien. In einer Zeit supranationaler Rechtsvereinheitlichung die Rechtsetzung in einem Staat weiter zu dezentralisieren, ist ein Kampf gegen den Strom. Entsprechend ist die Bedeutung der Residualkompetenz der italienischen Regionen gering – und ein guter Spiegel zur Erkenntnis dessen, was den deutschen Ländern nach Art. 70 I GG tatsächlich bleibt.

Allerdings gibt es dabei echte Konfliktfälle, weil einzelnen Teilordnungen an bestimmten Sonderregelungen besonders liegt. Für Deutschland hatte diese Problematik bisher geringe Bedeutung – denken wir an das süddeutsche Notariat und die Bremer Klausel (Art. 138, 141 GG) – und hat eigentlich erst durch die Föderalismusreform mit der dabei durchgesetzten *Abweichungsgesetzgebung* an Gewicht gewonnen. Reiches Anschauungsmaterial bietet insofern der *asymmetrische Föderalismus* italienischer (wie spanischer) Prägung, vor allem der Regionen mit Spezialstatut; die Phänomene lehren, welche Sonderregelungen mit der Kohärenz eines Staates vereinbar sein können, welcher Preis dafür zu zahlen ist, und wie damit umzugehen ist.

Dabei zeigt sich jedoch, umgekehrt, in beiden Staaten ein Bedürfnis nach *Vereinheitlichung trotz formell gegebener dezentraler Zuständigkeit*. Während in Italien die zentrale Zuständigkeit zum Erlass vereinheitlichender und die regionalen Gesetzgebungen harmonisierender Normen weiterhin besteht, ist sie in Deutschland abgebaut worden, wird aber durch die Selbstkoordination der Länder wenigstens teilweise aufgefangen. Dazu gibt es nun auch in Italien Ansätze, sei es in der Konferenz zwischen Staat und Regionen, sei es bei in einzelnen Bereichen vorgesehenen Koordinierungsverfahren – aktuelle Stichworte sind Datenverarbeitung und e-Government.

In der bisherigen Darstellung ist von den *finanzverfassungsrechtlichen Aspekten* der Reform keine Rede gewesen, obwohl sie im neuen Art. 119 der Verfassung geregelt werden. Aber sie sind bisher gesetzlich kaum ausgestaltet worden und daher im Wesentlichen auf dem Papier geblieben. Das relativiert den vorhin erwähnten Polyzentrismus. Die Regionen hängen weiterhin von den staatlichen Zuwendungen ab. Aber das Faktum des *Aufschubs* der finanziellen Reformfolgen ist wohl eine weitere Parallele zu Deutschland. Die Finanzregelungen erweisen sich als besonders intrikat. Was dabei herauskommt, ist in Deutschland so ungewiss wie in Italien.

2. Unterschiede

Ganz unterschiedlich verhalten sich demgegenüber die beiden Reformansätze zur Frage der *Trennung zentraler und dezentraler Bereiche*. Während in Deutschland dieses Postulat jedenfalls die erste Phase der Föderalismusreform weitgehend geprägt, wenn auch sich nur sehr unvollkommen, ja widersprüchlich durchgesetzt hat, ist in Italien von einer entsprechenden Trennung schon als Postulat kaum etwas zu spüren. Klassisches Beispiel ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung in Deutschland, die in Italien, wenn auch konkurrierende Gesetzgebung genannt, eingeführt worden ist und auch die Umschreibung und Praxis der ausschließlichen Gesetzgebung beeinflusst. Auch die genannten Koordinationsansätze, die in Deutschland eine große Tradition haben, aber durch den Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrats eigentlich auf der Abschussliste der Föderalismusreformer standen, werden in Italien positiv gesehen und ausgebaut. Allerdings, die von vielen geforderte Mitsprache der Regionen, bis hin zu einem Bundesratsprinzip, hat sich in Italien gegen das stark verwurzelte parlamentarische Zweikammersystem nicht durchsetzen können. Selbst die – doch wenig mächtige – Konferenz Staat-Regionen ist auch 2001 nicht auf Verfassungsebene verankert worden.

Ähnliches gilt sodann für das Verhältnis von *Zentralstaat und Gemeinden*. Während diese in Deutschland traditionell als Untergliederungen der Länder betrachtet und daher nur durch diese geregelt werden, so dass dem Bund durch die Föderalismusreform auch das Recht abgesprochen wurde, den Gemeinden Aufgaben zu übertragen, betrachtet die italienische Regelung schon traditionell, aber erst recht seit der Reform von 2001 (Art. 114 der Verfassung) die Ebenen von Gemeinde, Provinz, Region und Staat als gleichwertig. Daher ist die Bestimmung ihres Verhältnisses grundsätzlich Sache der Gesamtverfassung („der Republik“), und in diesem Rahmen den einzelnen Ebenen zugeordnet. Dies rechtfertigt die zentralstaatliche Gesetzgebungszuständigkeit, legt freilich auch nahe, dass die Regionen, denen die Gemeinden auch angehören, an dieser Regelung mitwirken. Dabei dient die zentralstaatliche Zuständigkeit ebenso dazu, eine Bevormundung der Gemeinden durch die Regionen zu verhindern, wie deren Rückhalt die Gemeinden davor schützt, vom Zentralstaat übermäßig belastet zu werden. Dieser Aspekt, der in Deutschland in den Vordergrund gestellt wird, sollte jedoch den vorgenannten einer Gängelung durch die Länder nicht aus dem Blickfeld verdrängen.

Das Gesamtbild wird dadurch geprägt, dass die *Zuständigkeit der Zentralebene in Italien umfangreicher* ist. Das wird schon bei der Analyse der Kompetenzkataloge deutlich, zusätzlich aber bei ihrer Interpretation, bei der man, entgegen der strikten Handhabung in Deutschland, ungeschriebenen

und durch den Sinn der Zuständigkeitsverteilung begründeten Handlungsermächtigungen für den Zentralstaat Raum lässt. Umgekehrt wird der Gebrauch zentralstaatlicher Zuständigkeit nicht von einer Erforderlichkeitsprüfung abhängig gemacht, wie sie Art. 72 II GG vorsieht. Im Gegenteil ermächtigt die italienische Verfassung (Art. 117 II m) den Staat „final“, das Niveau von Bürgerrechts- und Sozialleistungen zu bestimmen, das auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein muss. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die deutsche Erforderlichkeitsprüfung das Sozialstaatsprinzip in seiner Tragweite einschränkt, während die die italienische Regelung der Sozialstaatlichkeit Nachachtung verschafft.

Zu diesen unterschiedlichen Gewichtungen trägt schließlich die *Position der Verfassungsgerichte* bei. Die Karlsruher Rechtsprechung hat sich um die präzise Interpretation der Kompetenzmaterien und Kompetenzarten Verdienste erworben und durch die Auslegung der Erforderlichkeitsklausel sowie der Rahmengesetzgebung entscheidende Anstöße zur Föderalismusreform gegeben. Der italienische Verfassungsgerichtshof dagegen hat die Zuständigkeiten des Zentralstaats eher extensiv interpretiert und ihm damit eine Rolle gesichert, die nach der Reform von 2001 nicht selbstverständlich war, ja als verfassungswidrige Verfälschung der Reform qualifiziert werden kann (T. Groppi), die aber die Implementation der Reform im Rahmen einer Kontinuität des italienischen Verfassungssystems erleichtert hat.

3. *Deutungsmuster*

Der Versuch, nach alledem das Ergebnis für die italienische Staatsform zu benennen, kann nicht völlig von der Warte des Betrachters abstrahieren und muss mit Begriffen operieren, die nicht a priori feststehen und die historisch bedingt sind, wobei die geschichtliche Entwicklung erklären, aber nicht definieren kann: „keine Zeit und keine Macht zerstückelt / geprägte Form, die lebend sich entwickelt“ (Goethe).

Die geprägte Form Italiens, vor und nach Erlass der Verfassung von 1947, war einheitsstaatlich, wenn die Verfassung auch eine Regionalisierung vorsah. Diese wuchs langsam, aber in der Situation der 1990er-Jahre entwickelte sie sich in Richtung auf eine wirkliche Dezentralisation, weit über die in der frühen Verfassungsaktualisierung vorgesehene Dekonzentration hinaus. Der Vorgang war weitgehend dem in Großbritannien parallel, und deshalb spricht auch die italienische Literatur, die diesen Zusammenhang aufmerksam verfolgt (A. Torre), von „devolution“. Die Reform von 1999/

2001 hat diesen Prozess aufgenommen und verfassungsrechtlich zu verankern versucht, zunächst aufbauend auf eine organisatorische Verstärkung und bessere demokratische Legitimation der Regionen.

Der Schritt zu einer explizit bundesstaatlichen Ordnung wurde dabei nicht getan, das Etikett des Föderalismus vermieden, und in der Tat zeigt die Praxis, bis in die Verfassungsrechtsprechung, dass es starke Kräfte der Beharrung, kein einheitliches Reformkonzept gibt. Andererseits hat sich, nicht zuletzt dank den Regionen mit Spezialstatut, der Polyzentrismus des italienischen Systems verstärkt und gewinnt das Eigenleben, auch das eigene Verfassungsleben der Regionen an Bedeutung. Auch ohne formelle Etikettierung kann man sich daher darauf berufen, dass die italienischen Regionen Gesetzgebungsbefugnisse haben, was die Klassifikation etwa innerhalb des Europarats bestimmt. Dann wäre das heutige Italien ein Bundesstaat *in nuce*. Von Deutschland aus ist aller Anlass, eine solche Benennung nicht zu perhorreszieren.