

„Regionalstaat“ Italien – Reformblockaden und Perspektiven

Elisabeth Alber

Zusammenfassung:

Der Text liefert einen Überblick über das gescheiterte Verfassungsreformvorhaben und skizziert neueste Entwicklungen im Regionalstaat Italien, der sich nach dem Verfassungsreferendum am 04.12.2016 in Vorwahlstimmung zu den am 4. März 2018 stattfindenden Parlamentswahlen befindet.

1. Einleitung

„Stimmt ihr dem Text des Verfassungsgesetzes *Bestimmungen zur Abschaffung des perfekten Zweikammersystems, zur Reduzierung der Anzahl der Parlamentarier, zur Eindämmung der Kosten öffentlicher Institutionen, zur Abschaffung des Nationalen Rats der Wirtschaft und der Arbeit (CNEL) und zur Abänderung des fünften Kapitels des zweiten Teils der Verfassung* zu, der vom Parlament verabschiedet und im Amtsblatt Nr. 88 vom 15. April 2016 veröffentlicht worden ist?“

So lautete die Frage, die das italienische Wahlvolk am 4. Dezember 2016 mit Ja oder Nein beantworten sollte. Der Umfang und die Komplexität der Frage sind Sinnbild für die letzten Jahrzehnte des Regionalstaates Italiens, die gekennzeichnet sind von der fortwährenden Suche nach (s)einer föderalen Kultur. Mit der italienischen Verfassung von 1948 (itVerf) wurde das Land in fünf Regionen mit Sonderstatut und 15 Regionen mit Normalstatut unterteilt. Die fünf Regionen mit Sonderstatut (Friaul-Julisch Venetien, das Aosta-Tal, Trentino-Südtirol, Sardinien und Sizilien) genießen bis heute besondere Autonomierechte, wobei sich jede Region von der anderen unterscheidet. Dies



Dr. Elisabeth Alber

wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektverantwortliche
Institut für vergleichende Föderalismusforschung von EURAC Research
Bozen-Bolzano

gilt auch für die Handlungsspielräume der Regionen mit Normalstatut, die erst seit den 1970er Jahren effektiv bestehen, obwohl sie bereits in der itVerf 1948 vorgesehen sind.

Seit über 30 Jahren versucht Italien, seinen Föderalisierungsprozess voranzutreiben, mal mit einfach-, mal mit verfassungsgesetzlichen Reformvorhaben. Bisher ohne Erfolg. Hätte das Wahlvolk beim Verfassungsreferendum am 4.12.2016 mehrheitlich mit Ja gestimmt, dann hätte man diesen Versuchen endgültig einen Riegel vorgeschoben: Mit Ausnahme der Sonderstatutsregionen im Norden hätte das Verfassungsreformvorhaben für Italien Re-Zentralisierung bedeutet.

Die große Kehrtwende blieb infolge der Ablehnung des Verfassungsreformvorhabens durch das Wahlvolk aus. Die seit 2001 geltende itVerf bleibt in Kraft. Sie ist gekennzeichnet durch ein perfektes Zweikammersystem (also zwei völlig gleichberechtigte Parlamentskammern, die sich im Gesetzgebungsverfahren blockieren können), eine Kompetenzverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Regionen mit umfassenden Kompetenzen für die Regionen sowie inadäquaten Kooperationsmechanismen und Finanzbeziehungen zwischen dem Zentralstaat und seinen Territorialautonomien.

Weiterhin aufrecht erhalten bleiben die großen autonomiepolitischen Unsicherheiten, die dem politischen System Italiens seit Jahrzehnten innewohnen, welche vom Verfassungsgerichtshof in Rechtsstreitverfahren vermehrt zu Ungunsten der Regionen ausgelegt und von Italiens Normalstatuts- und Sonderstatutsregionen unterschiedlich aufgefasst werden. So arbeiten zum Beispiel zwei der drei Sonderstatutsregionen im Norden mit dem politischen Konzept der „Vollautonomie“ und vereinzelt bemühen sich Normalstatutsregionen um eine Erweiterung ihrer Gestaltungsspielräume (bisher ohne Erfolge). Möglich macht dies Artikel 116 Absatz 3 der itVerf, der das Verfahren regelt, mit dem Normalstatutsregionen mittels Verhandlungen mit der Regierung die Übertragung zusätzlicher besonderer Formen und Bedingungen von Autonomie in bestimmten Sachbereichen erwirken können (der sogenannte differenzierte Regionalismus).

Politisch steht Italien nach dem Verfassungsreferendum Ende 2016 Anfang 2018 wieder vor der Wahl. Hin zu den am 4. März 2018 stattfindenden Wahlen zur XVIII. Legislaturperiode des italienischen Parlaments führt der ehemalige Außenminister Paolo Gentiloni, der nach dem Rücktritt von Matteo Renzi im Dezember 2016 vom Staatspräsidenten Sergio Mattarella den Auftrag erhalten hatte, eine neue Regierung unter der Führung der Demokratischen Partei (PD) zu bilden. Die politische Krise der Demokratischen Partei ist damit aber alles andere als überwunden. Würde man heute (im September 2017) zu Neuwahlen schreiten, dann würde laut einer Umfrage die links-populistische Fünf-Sterne-Bewegung mit 28,2 Prozent knapp vor der Demokratischen Partei mit 27 Prozent liegen.¹ Die Parteien, die dem Mitte-Rechts (allen voran Forza Italia, geführt von Silvio Berlusconi) und dem rechtspopulistischen Spektrum (Lega Nord, geführt von Matteo Salvini) zuzuschreiben sind, könnten sich für ein Mitte-Rechts-Bündnis entschließen und würden gemeinsam knapp 30 Prozent an Zustimmung erhalten.

2. Verfassungsreferendum 2016

2.1 Eckdaten und Rahmenbedingungen

Hätten beide Kammern des Parlaments in zweiter Lesung das Verfassungsgesetz mit Zweidrittelmehrheit angenommen, so wäre es gemäß Artikel 138 Absatz 3 der *itVerf* nicht Gegenstand eines Referendums geworden. Da dies nicht der Fall war, hat der Kassationsgerichtshof im Sommer 2016 den Anträgen von Seiten der Regierungsmehrheit und der Opposition sowie von Seiten des Wahlvolkes auf Abhaltung eines Referendums stattgegeben. Schon 2001 und 2006 wurde das Wahlvolk an die Urne gebeten, um in einem Verfassungsreferendum über grundlegende Reformen zu entscheiden: 2001 nahmen 34,05 Prozent der stimmberechtigten Wählerinnen und Wähler teil. Das Verfassungsgesetz wurde mit 64,21 Prozent zugunsten der Erweiterung der Kompetenzkataloge der Regionen angenommen.² Im Jahr 2006 entschied sich das Wahlvolk gegen das von der Regierung Berlusconi vorangetriebene Verfassungsreformvorhaben. Damals nahmen 52,46 Prozent der Stimmberechtigten teil. 61,29 Prozent lehnten die Reform ab. Am 4. Dezember 2016 nahmen 65,48 Prozent der Wahlberechtigten (50.773.284) am Referendum teil: 59,12 Prozent stimmten dagegen, 40,88 Prozent dafür. Die Ja-Stimmen überwogen nur in drei der zwanzig Regionen Italiens mit (leichtem) Vorsprung (in der Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol und in den Normalstatutsregionen Emilia-Romagna und Toskana).

Im Unterschied zum Referendumstypus, mit dem *Gesetze* abgeschafft werden können, ist für die Gültigkeit des Referendums über die Annahme oder die Ablehnung einer *Verfassungsreform* kein Quorum vorgesehen. Es zählt also jede Stimme, unabhängig von der Wahlbeteiligung: Überwiegen die Ja-Stimmen, dann tritt die Reform in Kraft, sonst wird sie verworfen. Allen drei genannten Verfassungsreformvorhaben ist gemein, dass Inhalte und verfahrensrechtliche Aspekte bei der Ausarbeitung der Reformvorhaben heftig umstritten waren: Einerseits bedingt durch den Umfang der Reformen selbst, andererseits bedingt durch die Tatsache der immer größer werdenden Kluft zwischen Verfassungstheorie und Verfassungspolitik.

Die Verfassungsreform 2016 war eine Herzensangelegenheit nicht nur der *Regierung* von Matteo Renzi (im Amt vom 22. Februar 2014 bis zur Rücktrittserklärung am 7. Dezember 2016), sondern oberste Priorität für die *Person* Renzi. Die Personalisierung der Reform war mit ein Grund dafür, dass das Referendum am 4. Dezember 2016 als eine Abstimmung für oder gegen Renzi gedeutet und gelebt wurde. Die Regierung Renzi folgte jener von Enrico Letta, der vom 28. April 2013 bis zum 21. Februar 2014 regierte.

Die Ereignisse und die Vorgehensweise rund um die Staffelübergabe ließen viel Raum für Analysen bezüglich neuer politischer Anstandsregeln, auch weil die *itVerf* hinsichtlich der Regierungsbildung wenig vorgibt. Artikel 92 Absatz 2 der *itVerf* sieht vor, dass der Staatspräsident den Präsidenten des Ministerrates und auf dessen Vorschlag die Minister ernennt. Auch müssen Ministerpräsident und Minister vor der Amtsübernahme einen Eid vor dem Präsidenten der Republik ablegen (Artikel 93 *itVerf*). In der Praxis hat sich in Italien in Bezug auf die Regierungsbildung ein recht komplexes Verfassungsgewohnheitsrecht samt Konventionen und Höflichkeitsregeln herausgebildet, in welchem die Sondierungsgespräche des Staatspräsidenten eine große Rolle spielen. Da die Beratungsgespräche ausschließlich durch Verfassungsgewohnheitsrecht und -praxis geregelt sind, ist deren Dauer und genaue Abwicklung un-

terschiedlich. Auch in Bezug auf die Erteilung des Auftrages zur Regierungsbildung verfügt der Staatspräsident über einen breiten Ermessensspielraum. So hat Giorgio Napolitano im Jahr 2014 nach den Konsultationsrunden die Regierungsbildung mit Matteo Renzi erstmals jemandem anvertraut, der kein parlamentarisches Mandat besitzt. Er war Bürgermeister der Stadt Florenz. Mit Renzi wurde auch erstmals ein Politiker Ministerpräsident, der zuvor bei selbstverwalteten Vorwahlen des PD mit rund 68 Prozent Zustimmung zum Parteisekretär gewählt wurde. An jener Abstimmung nahmen rund drei Millionen Menschen teil. Matteo Renzi kam als parteiinterner Gegenkandidat bei den Vorwahlen zu den Parlamentswahlen im Februar 2013 auf 39,1 Prozent der Wählerstimmen. Sein Konkurrent Pier Luigi Bersani gewann mit 60,9 Prozent und wurde zum Spitzenkandidaten. Jedoch reichte Bersani samt Parteispitze aufgrund des schlechten Abschneidens bei den Parlamentswahlen 2013 den Rücktritt ein.

2.2 Inhaltliche Kernaspekte

Gegenstand des Verfassungsreformvorhabens 2016 waren die Staatsorganisation und die Regierungsform. Vom Reformvorhaben ausgeschlossen waren die Abschnitte der *itVerf*, welche grundlegende Rechtsprinzipien, die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Justizsystem und die Auslandsitaliener betreffen.

Abschaffung des perfekten Zweikammersystems

Der Senat sollte neu zusammengesetzt werden und neue Aufgaben und Funktionen bekommen. Zirka hundert Senatoren sollten zukünftig die subnationalen Territorialautonomien vertreten, wobei der Löwenanteil der Senatoren, also fünfundneunzig, von den Regionalräten bzw. den Landtagen der autonomen Provinzen Bozen und Trient nach dem Verhältniswahlrecht und unter Berücksichtigung des Wählerwillens gewählt werden sollte (mit mindestens zwei Senatoren pro Region). Fünf der Senatoren sollten vom Staatspräsidenten ernannt werden. Einundzwanzig der fünfundneunzig Senatoren sollten Bürgermeister sein mit je einem Bürgermeister pro Region und autonomer Provinz. Senatoren auf Lebenszeit sollten nur noch ehemalige Staatspräsidenten sein. Die Länge des Mandats der Senatoren hätte sich nach der Länge des Mandats des politischen Amtes in den jeweiligen Territorialautonomien richten sollen.

Überforderung des Senats

Ein so zusammengesetzter Senat wäre aufgrund fehlender regionaler politischer Kulturen kaum imstande gewesen, der angedachten Zielsetzung gerecht zu werden: Bindeglied zu sein einerseits zwischen dem Zentralstaat und den Territorialautonomien (also den Regionen bzw. den autonomen Provinzen und den Gemeinden), andererseits zwischen dem Zentralstaat und der Europäischen Union. Auch hätte sich der Senat in dieser Zusammensetzung schwer getan, seiner Aufgabe als Nachprüfungsinstanz nachzukommen: Der Senat sollte in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, der Umsetzung von Staatsgesetzen und der Auswirkungen der EU-Politikgestaltung auf Italien eine Nachprüfungsfunktion ausüben. Bei Gesetzgebungsverfahren sollte die Zweite Kammer nur mehr in wenigen Bereichen vollkommen gleichberechtigt sein (z.B. Verfassungsgesetze und Gesetze im Bereich der Sprachminderheiten, des Wahlrechts und des Kommunalorganisationsrechts). Im Regelfall sollte sich die Rolle des Senats also in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf eine Randfigur beschränken.

Innerhalb von zehn Tagen und auf Anfrage eines Drittels der Senatoren sollte es dem Senat möglich sein, die Überprüfung eines Gesetzesentwurfs der Abgeordnetenkammer zu erwirken, um innerhalb von dreißig Tagen entsprechende Abänderungsanträge stellen zu können. Über jene Abänderungsanträge hätte die Abgeordnetenkammer jedoch mit einfacher Mehrheit und in einigen wenigen Ausnahmefällen (z.B. beim Haushaltsgesetz) mit absoluter Mehrheit hinweg entscheiden können. Ebenso sollte der Senat der Regierung nicht mehr das Vertrauen aussprechen (Abänderung des Artikels 94 der itVerf).

Kompetenzverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Normalstatutsregionen

Der Kompetenzkatalog des Zentralstaates sollte erweitert werden mit beispielsweise ausschließlicher Zuständigkeit in den Bereichen der Energie, der großen Infrastrukturprojekte und der Verkehrsnetze. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Zentralstaat mittels der Koordinierung der Finanzen schon seit einigen Jahren und insbesondere seit der Fachleute-Regierung von Mario Monti (vom 16. November 2011 bis zum 28. April 2013) die (ungenutzten) autonomiepolitischen Spielräume aller Territorialautonomien stark aushöhlt.

Eingriffsrecht des Zentralstaates

Das Verfassungsreformvorhaben sah – ähnlich wie schon jenes im Jahr 2005 – ein Eingriffsrecht des Zentralstaates in regionale Zuständigkeiten immer dann vor, wenn der Zentralstaat es zur Wahrung der rechtlichen und wirtschaftlichen Einheitlichkeit der Republik oder dem Schutz nationaler Interessen für notwendig gehalten hätte.

Differenzierter Regionalismus

Das Prinzip des differenzierten Regionalismus wurde im Verfassungsreformvorhaben 2016 bestätigt: Sofern Normalstatutsregionen einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen, können sie über mehr Zuständigkeiten und über besondere Arten der Autonomie verfügen (Artikel 116 Absatz 3 itVerf).

Verfassungsreformvorhaben und Sonderstatutsregionen

Es gilt zu betonen, dass die Bestimmungen zur Neuverteilung der Zuständigkeiten im Verfassungsgesetz keine Anwendung gefunden hätten auf die Sonderstatutsregionen und die autonomen Provinzen Südtirol und Trentino. Diese waren gemäß Artikel 39 Absatz 13 des Verfassungsgesetzes angehalten, ihre Statute im Falle eines Inkrafttretens der Reform im Einvernehmen mit dem Zentralstaat zu überarbeiten. Sie haben hierzu zum Teil partizipative Prozesse in Gang gesetzt, die parteipolitische und, im Falle von Südtirol, auch sprachgruppenübergreifende mehrstufige Beratungsrunden unter Einbindung der Bevölkerung vorsehen. Die Tatsache, dass das Verhandlungsprinzip auf Augenhöhe für die Beziehungen der Autonomen Provinz Südtirol zum Zentralstaat verfassungsrechtlich verankert werden sollte, war auch Grund dafür, dass Südtirol bei einer Wahlbeteiligung von 67,41 Prozent dem Verfassungsreformvorhaben mit 63,69 Prozent zugestimmt hatte.

3. Die Reaktionen auf das gescheiterte Verfassungsreformvorhaben 2016

Die Regionen verhalten sich zur gescheiterten Verfassungsreform unterschiedlich und äußerst kontext- und personengebunden. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Erstens haben sich die Verhaltensmuster im Bereich der Staat-Regionen Beziehungen seit jeher nicht ausschließlich auf der Bruchlinie zwischen den Sonder- und Normalstatutsregionen entwickelt. Das italienische Staatsrecht sah zwar Regionen vor, aber erkannte in ihnen weniger die Träger des Staates mit eigener Staatlichkeit, sondern mehr eine Gliederung desselben. Die Errichtung der Regionalstrukturen war mit Ausnahme jener in den Sonderstatutsregionen nicht prioritäres politisches Ziel, da man eine Zersplitterung Italiens befürchtete bzw. eine Unterwanderung der Republik durch kommunistisch geführte Regionen. Dies bewirkte eine langwierige Umsetzung der asymmetrisch-dezentralen Verfasstheit des Staatsgefüges und die Entwicklung unterschiedlich ausgeprägter regionaler politischer Kulturen und Zusammenhänge. Vor diesem Hintergrund haben die Normalstatutsregionen bisher noch nicht von ihrem Recht Gebrauch gemacht, ihre gesetzgeberischen Spielräume mittels des differenzierten Regionalismus zu erweitern.

Ein Erstarken regionaler (politischer) Identitäten kann in den letzten Jahren nur in einigen wenigen Regionen festgestellt werden, wobei fraglich bleibt, inwieweit dieses Wir-Gefühl vom allgemeinen Erstarken populistischer Parteien in Europa getragen wird oder wirklich Vorbote ist für die Umsetzung einer nachhaltigen differenzierten Politikgestaltung in den Normalstatutsregionen. Letzteres ist vor dem Hintergrund der politischen Instabilität auf staatlicher und regionaler Ebene unwahrscheinlich. Die Arbeitsweise bzw. fehlende Abstimmung der Regionen untereinander sowie die sehr allgemein gehaltenen Stellungnahmen der *Ständigen Konferenz von Staat, Regionen und autonomen Provinzen* bekräftigen diese These und sind der zweite Grund, weshalb Italiens Regionen sehr unterschiedlich auf Reformvorhaben reagieren. Die Konferenz wurde Anfang der 1980er Jahre als *Konferenz der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen* nach dem Vorbild der Ministerpräsidentenkonferenz der deutschen Länder als horizontales politisches Konsultationsorgan eingerichtet. Parallel fanden auch Treffen zwischen der Zentralregierung und den Präsidenten der Regionalregierungen statt, sodass im Jahr 1983 die Konferenz zur *Staat-Regionen-Autonome Provinzen-Konferenz* erweitert wurde. Jene tagt mindestens zweimal im Jahr unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten. Verfassungsrechtlich verankert wurde das „Konferenzsystem“ nie. Auch scheiterten mehrere Versuche, Klarheit über den Verbleib, die Rolle und die Funktionen des Systems im Falle eines Inkrafttretens der Verfassungsreform 2016 zu schaffen.

Die Rolle der Sonderstatutsregionen im Konferenzsystem ist als marginal zu beurteilen: Sie haben seit jeher aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung ihrer Statute und aufgrund des bilateralen Verhandlungsprinzips auf Augenhöhe mit dem Zentralstaat, dessen praktische Ausgestaltung die sogenannten *paritätischen Kommissionen* sind, kaum Interesse gezeigt am Aufbau eines gut funktionierenden Netzwerks horizontaler Art. Die paritätischen Kommissionen, in denen Vertreterinnen und Vertreter der Regionen als auch des Zentralstaates sitzen, erlauben direktere und effizientere Wege zur Abstimmung mit der Zentralregierung hinsichtlich der Erweiterung der autonomiepolitischen Spielräume der Sonderstatutsregionen.

4. Der differenzierte Regionalismus: Vorbote für Erneuerung?

4.1 Politischer Druck aus dem Norden

Seit den Regionalratswahlen 2010 vermehren sich die Bestrebungen einiger weniger Normalstatutsregionen, ihre autonomiepolitischen Spielräume zu erweitern. Damals fuhr Umberto Bossi mit der Lega Nord bedeutende Erfolge ein: In den dreizehn der zwanzig Regionen, in denen Wahlen stattfanden, konnte die Lega Nord ihren Stimmenanteil erhöhen, und in zwei Regionen, Venetien und Piemont, konnte sie sogar den Sieg erringen (Piemont ist ab 2014 wieder von der Demokratischen Partei regiert). In der Lombardei unterlag sie nur knapp dem „Volk der Freiheit“ Berlusconi.

Die Regionalratswahlen im Jahr 2015 galten als bedeutender Stimmungstest für Matteo Renzi und sein Verfassungsreformvorhaben. Zwar konnte die Demokratische Partei in fünf der sieben Regionen, in denen Wahlen stattfanden, gewinnen, doch konnten Mitte-Rechts-Parteien Ligurien und Venetien für sich erobern. Auch fuhr die Protestpartei Fünf-Sterne-Bewegung bedeutende Gewinne ein. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die derzeitigen (prekären) politischen Mehrheiten auf regionaler Ebene bzw. in den autonomen Provinzen Südtirol Bozen und Trentino (Stand: 30. November 2017).

Regionalregierungen Italiens

Region / Autonome Provinz	Präsident/in	
Abruzzen	Luciano D'Alfonso	PD (ab 2014)
Aostatal	Laurent Vierin	Union Valdôtaine Progressiste (ab 2017)
Apulien	Michele Emiliano	PD (ab 2015)
Autonome Provinz Bozen (Südtirol)	Arno Kompatscher	Südtiroler Volkspartei, SVP (ab 2016)
Autonome Provinz Trient (Trentino)	Ugo Rossi	Partito Autonomista Tirolese, PATT (ab 2014)
Basilikata	Marcello Pittella	PD (ab 2013)
Emilia-Romagna	Stefano Bonaccini	PD (ab 2014)
Friaul-Julisch Venetien	Debora Serracchiani	PD (ab 2013)
Kalabrien	Mario Oliviero	PD (ab 2014)
Kampanien	Vincenzo De Luca	PD (ab 2015)
Latium	Nicola Zingaretti	PD (ab 2013)
Ligurien	Giovanni Toti	Forza Italia (ab 2015)
Lombardei	Roberto Maroni	Lega Nord (ab 2013)
Marken	Luca Ceriscioli	PD (ab 2015)
Molise	Paolo Di Laura Frattura	PD (ab 2013)
Piemont	Sergio Chiamparino	PD (ab 2014)
Sardinien	Francesco Pigliaru	PD (ab 2014)
Sizilien	Nello Musumeci	Mitte-Rechts-Koalition (ab 2017)
Toskana	Enrico Rossi	PD (ab 2010, Wiederwahl 2015)
Umbrien	Catiuscia Marini	PD (ab 2010, Wiederwahl 2015)
Venetien	Luca Zaia	Lega Nord (ab 2010, Wiederwahl 2015)

Quelle: Eigene Ausarbeitung

4.2 Das Verfahren des differenzierten Regionalismus für mehr regionale Autonomie

Das Verfahren des differenzierten Regionalismus ist derzeit der am meisten erfolgversprechende Weg für die Erweiterung des autonomiepolitischen Spielraums der Normalstatutsregionen. Es besteht aus einer *bottom-up*-Initiative, die vom verantwortlichen Organ der Region (festgelegt im jeweiligen Statut) eingeleitet wird, in bilaterale Verhandlungen zwischen der Region und der Zentralregierung (Minister für Regionalfragen) mündet und dessen Ergebnis schlussendlich in einem Parlamentsgesetz festgeschrieben wird, welches von beiden Kammern mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden muss. Während des Verfahrens müssen die kommunalen Gebietskörperschaften in der betroffenen Region angehört werden. Die Zentralregierung ist verpflichtet, die Verhandlungen mit der jeweiligen Region innerhalb von sechzig Tagen nach Erhalt des Antrags aufzunehmen. Die Verhandlungen und deren Abschluss (nicht verpflichtend) unterliegen dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen.

Drei Normalstatutsregionen haben erste Schritte zur Erweiterung ihrer Autonomie gemäß Artikel 116 Absatz 3 iVergl. getätigt: Zwei, Venetien und die Lombardei, geführt von der rechtspopulistischen Partei Lega Nord, schalteten diesen Bestrebungen eine Volksbefragung vor; eine, Emilia-Romagna, geführt von der PD, geht den Bestrebungen ohne vorgeschaltetem Referendum nach.

4.2.1 Die Fragestellung in der Region Venetien

Mittels Dekret hat der Präsident der Region Venetien am 24.04.2017 angekündigt, einen Antrag auf Erweiterung der Autonomie stellen zu wollen. Wie auch im Fall der Region Lombardei, war es Wunsch der Regionalregierung, dem Antrag eine Volksbefragung vorzuschalten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre eine solche nicht zwingend anzuberaumen. Am 22. Oktober 2017 wurden die Bürgerinnen und Bürger gebeten, zur Frage „Willst Du, dass der Region Venetien mehr Zuständigkeiten und besondere Formen der Autonomie zuerteilt werden?“³ Stellung zu nehmen. Bei einer bemerkenswerten hohen Wahlbeteiligung von 57,2 Prozent (weit über dem Gültigkeitsquorum von 50 Prozent) stimmten 98,1% der Wählerinnen und Wähler mit Ja. Mit diesem Rückhalt aus der Bevölkerung hat der Präsident der Region ein Grundsatzprogramm für die Verhandlungen mit der Zentralregierung ausgearbeitet, welches im Regionalrat zur Diskussion kommt und dann zu Verhandlungen mit Rom führen soll.

4.2.2 Die Fragestellung in der Region Lombardei

Mittels einer Pressemitteilung bestätigte der Präsident der Region Lombardei am 21.04.2017 den Wunsch, die autonomiepolitischen Spielräume der Lombardei erweitern zu wollen. Ebenso wie in Venetien wurden auch die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in der Lombardei am 22. Oktober 2017 dazu aufgefordert, der Erweiterung ihrer Autonomie zuzustimmen. Die Fragestellung in der Lombardei lautete:⁴ „Wollt ihr, dass die Region Lombardei vor dem Hintergrund ihrer Besonderheiten und im Einklang mit dem Prinzip der Einheit des Staates die nötigen institutionellen Initiativen gemäß Artikel 116 Absatz 3 ergreift, um mit dem Zentralstaat über die Zuweisung zusätzlicher Formen und besonderer Arten von Autonomie samt der Zuweisung entsprechender Geldmittel zur Ausübung jener Befugnisse zu verhandeln?“ Bei einer

Wahlbeteiligung von 38,25 Prozent (in der Lombardei war kein Gültigkeitsquorum vorgesehen) stimmten 95,29 Prozent mit Ja. Bezüglich des weiteren Vorgehens schreibt das Regionalstatut der Lombardei (Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe g) fest, dass die Beschlussfassung zur Erweiterung der Autonomie dem Regionalrat vorbehalten ist. Wie im Falle von Venetien, erhielt die Regionalregierung der Lombardei durch die Volksbefragung Rückendeckung für die weiteren Verfahrensschritte zum Ausbau der Autonomie.

4.2.3 Der Fall der Region Emilia-Romagna

Die von der PD geführte Region Emilia-Romagna greift im Vergleich zu Venetien und der Lombardei hinsichtlich der Erweiterung ihrer Autonomie nicht auf das Instrument der Volksbefragung zurück. Die Regionalregierung hat ein Grundsatzdokument verfasst, welches dem Regionalrat zur Diskussion unterbreitet wurde und am 18. Oktober 2017 bereits zu einer ersten Vereinbarung mit der Regierung geführt hat. Die Bereiche, für die die Verhandlungen zwecks Übertragung weiterer Zuständigkeiten von der zentralstaatlichen auf die regionale Ebene mit der Zentralregierung gestartet wurden, sind beispielweise der Arbeitsschutz, die Berufsbildung, die Forschung, die Gesundheit, die Infrastruktur, die Umwelt, die Stadtaufwertung und die Raumplanung. Ebenso lang sind die Listen der Sachgebiete, in denen Venetien und die Lombardei mehr regionale Autonomie anstreben.

5. Fazit

Hätte das italienische Wahlvolk der Verfassungsreform 2016 keinen Riegel vorgeschoben, dann wären jegliche autonomiepolitischen Bestrebungen der Normalstatutsregionen endgültig zum Stillstand gekommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Wählerwille automatisch als Zeichen für einen vermehrten Wunsch nach regionaler Autonomie gedeutet werden kann. Dem ist mit Skepsis zu begegnen, denn das Verfassungsreferendum war zu guter Letzt in erster Linie eine Abstimmung für oder gegen Matteo Renzi. Renzi beging den Fehler, das Referendum an seine Regierung zu binden und es mit Inhalten buchstäblich zu überschütten. So bestätigten diverse Umfragen, dass das Wahlvolk sehr wohl mit der Abschaffung des perfekten Zweikammersystems und der Reduzierung der Kosten öffentlicher Institutionen einverstanden gewesen wäre, aber nicht mit der Re-Zentralisierung des Staates durch die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zugunsten des Zentralstaates.

Italiens differenzierter Regionalismus und seine Föderalisierungsbestrebungen stehen weiterhin auf dem Prüfstand. Bisher nutzten die Regionen mit Ausnahme der Sonderstatutsregionen im Norden (allen voran die Autonome Region Trentino-Südtirol) ihre autonomiepolitischen Spielräume kaum bzw. gar nicht. Inwiefern die Initiativen in den Regionen Venetien, Lombardei und Emilia-Romagna als Vorboten für eine autonomiepolitische Erneuerung in Italien gewertet werden können, oder ob deren Versuche im Sande versickern, bleibt offen.

Fakt ist, dass 2017 der differenzierte Regionalismus erstmals unter Einbindung der Bevölkerung in die Wege geleitet wird. Ob die Verfahren zur Erweiterung der Autonomie Erfolg haben werden, hängt nun vom Geschick der politischen Akteure ab. Sind diese in der Lage, regionale politische Kulturen fernab populistischer Slogans zu festigen, dann dürften die komplexen Verhandlungen wohl zum Erfolg führen. Ein

Härtetest sind die Parlamentswahlen am 4. März 2018 und deren Auswirkungen auf regionalpolitische Konstellationen.

Anmerkungen

- 1 Istituto Demopolis: <http://www.demopolis.it/?p=4386> (17.10.2017).
- 2 Diese und nachfolgende Wahlergebnisse sind der Webseite des Ministeriums für Inneres entnommen (Ministerium für Inneres, Archiv für Wahlergebnisse: <http://elezionistorico.interno.it/index.php>) (30.11.2017).
- 3 Von der Autorin frei übersetzt.
- 4 Von der Autorin frei übersetzt.

Literatur

- Alber Elisabeth, "South Tyrol's Negotiated Autonomy", in: *Treatises and Documents – Journal for Ethnic Studies*, 78, 2017, 41-58.
- Alber Elisabeth, "Italy's Piecemeal Paths Towards Fiscal Federalism: One Step Forward, Two Steps Back?", in: Stefan Lütgenau (Hrsg.), *Fiscal Federalism and Fiscal Decentralization in Europe. Comparative Case Studies on Spain, Austria, the United Kingdom and Italy*, StudienVerlag, Innsbruck, 2014, 139-171.
- Alber Elisabeth und Zwilling Carolin, „Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand“, in: EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch für Föderalismus 2016 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 2016, 267-285.
- Alber Elisabeth und Zwilling Carolin, „Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt“, in: EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch für Föderalismus 2015 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, 2015, 262-277.
- Baldini Gianfranco und Baldi Brunetta, "Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization", in: *Regional and Federal Studies*, Volume 24, Nr. 1, 2014, 87-108.
- Bergner Lutz, *Der italienische Regionalismus*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2008.
- Bordignon Fabio und Ceccarini Luigi, "Five Stars and a Cricket. Beppe Grillo Shakes Italian Politics", in: *South European Society and Politics*, Volume 18, Nr.4, 2013, 427-449.
- D'Atena Antonio, Die zweite Kammer und der Regionalismus in der italienischen Verfassungsdebatte, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)*, Jg. 62, Juni 2007, 259-273.
<https://doi.org/10.1007/s00708-007-0178-1>
- Fucito Luigi und Frati Maria (Hrsg.), *Nota breve: Lombardia e Veneto: I primi referendum sul regionalismo differenziato*, Servizio Studi del Senato, Oktober 2017.
- Köpl Stefan, *Das politische System Italiens*, VS Verlag, Wiesbaden, 2007.
- Palermo Francesco und Valdesalici Alice, „Italy. Autonomism, Decentralization, Federalism or What Else?“, in: Jaime Lluch (Hrsg.), *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Palgrave Macmillan, Oxford, 2014, 180-199.
- Riz Roland und Happacher Esther, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia Univ.-Verlag, Innsbruck, 2008.
- Vampa Davide, „The 2015 Regional Election in Italy: Fragmentation and Crisis of Subnational Representative Democracy“, in: *Regional and Federal Studies*, Volume 25, Nr. 4, 2015, 365-378.