

Oskar Peterlini

nap
new academic press

Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens

Vom Zentralstaat zu föderalen
Ansätzen: die Auswirkungen und
ungeschriebenen Änderungen
im Südtiroler Autonomiestatut



Peterlini, Oskar (2012d de):

Südtirols Autonomie und die Verfs-Reformen Italiens. Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut

Kontakt: o.peterlini@libero.it; oskar.peterlini@unibz.it

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Alle Bildrechte (Fotos, Grafiken, etc.) wurden vom Autor recherchiert und eingeholt.

© 2012 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN 978-3-7003-1834-7

Umschlaggestaltung: www.b3k-design.de
Druck: CPI buch bücher.de

Oskar Peterlini

Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens

Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen:
die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen
im Südtiroler Autonomiestatut

In dankbarer Erinnerung
meinen lieben Eltern
Anna Schwienbacher und
Eduard Peterlini
gewidmet

Übersicht über die Hauptkapitel

Vorwort und Problemstellung

Einführung und Überblick

- 1 Die Verf-Diskussion um neue Formen demokratischer Teilhabe**
- 2 Die Sonderautonomien in Italien – Ausnahmen in einem zentralistischem System**
- 3 Der Weg Italiens vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen**
- 4 Die Verf-Reform von 2001 und die Auswirkungen auf die Sonderautonomien**
- 5 Der neue Steuerföderalismus und die Auswirkungen auf die Autonomien**
- 6 Ansätze zu neuen Verf-Reformen und einer Länderkammer**
- 7 Schlussfolgerungen und Überprüfung der Thesen**
- 8 Literatur, Quellen und Hinweise zum Autor**

Inhalt

Zusammenfassung	14
Summary	15
Vorwort und Problemstellung	17
Einführung und Überblick	19
1 Die Verf-Diskussion um neue Formen demokratischer Teilhabe	23
1.1 Die Suche nach neuen Formen der demokratischen Beteiligung	23
1.2 Europa und das Ringen um eine neue Demokratie	24
1.2.1 Das große Erbe der europäischen Einigung	24
1.2.2 Die Europäisierung und die Krise des Staates	26
1.2.3 Die europäischen Verf-Debatten	26
1.3 Governance – die Hoffnung auf eine beteiligte Gemeinschaft	34
1.3.1 Die Begriffsbestimmung	34
1.3.2 Vom Wohlfahrtsstaat zum Neoliberalismus	37
1.3.3 Ziele und Bedingungen, Grenzen und Ebenen der Governance	38
1.4 Die Autonomie	40
1.4.1 Was bedeutet Autonomie?	40
1.4.2 Die autonomen Körperschaften in Italien	42
1.5 Der Regionalismus	43
1.5.1 Der regionale Raum	44
1.5.2 Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die regionale Modernisierung	45
1.5.3 Die Region als wirtschaftlicher Entfaltungsraum	47
1.5.4 Lehren für die regionale Entwicklung und die regionale Identität	60
1.5.5 Die Region als politischer Entfaltungsraum	63
1.6 Der Föderalismus	72
1.6.1 Was bedeutet Föderalismus?	72
1.6.2 Pro und kontra Föderalismus	74
1.6.3 Arten von Föderalismus	76
1.6.4 Wie föderal sind Bundesstaaten?	80
1.6.5 Merkmale des Föderalismus und Abgrenzung zum Regionalismus	90
2 Die Sonderautonomien in Italien – Ausnahmen in einem zentralistischem System	93
2.1 Der zentralistische Staatsaufbau Italiens	93
2.1.1 Die Einigung zum Königreich Italien	93
2.1.2 Das Ende des 1. Weltkrieges und der Untergang der Demokratie	97
2.1.3 Das demokratische Italien und die neue Verf von 1948	98
2.1.4 Die Regionen und die Lokalkörperschaften	99
2.1.5 Die demokratische Vertretung des Volkes: Das Parlament	102

2.2	Die Sonderautonomien im Spannungsfeld mit Rom	105
2.2.1	Die verfs-rechtliche Sonderposition	105
2.2.2	Die fünf autonomen Regionen – ein unterschiedlicher Weg	107
2.3	Die Geschichte und die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie	114
2.3.1	Eine Autonomie mit tiefen Wurzeln	114
2.3.2	Die internationale Verankerung	122
2.4	Die Grundzüge der Autonomie der Region und der Provinzen Bozen und Trient	125
2.4.1	Die politischen und rechtlichen Grundlagen	126
2.4.2	Die Befugnisse und die Grenzen der autonomen Gesetzgebung	131
2.4.3	Die Befugnisse der Region – wenige Ordnungsbestimmungen	133
2.4.4	Die Befugnisse der autonomen Provinzen	135
2.4.5	Die Verwaltungsbefugnisse – parallel zur Gesetzgebung	137
2.4.6	Die Beschränkungen der Autonomie	138
2.5	Der Schutz der Sprachgruppen in Südtirol	140
2.5.1	Der Sprachgruppen – Proporz	140
2.5.2	Die Erhebung der Sprachgruppen	141
2.5.3	Die Parität und Rotation	150
2.5.4	Die Mitbeteiligung an der Staatsverwaltung	154
2.5.5	Die Zweisprachigkeit im öffentlichen Dienst	154
2.5.6	Die Gleichstellung der Sprachen – ein langer Weg	160
2.5.7	Der Unterricht in der Muttersprache.	172
2.6	Streitbeilegung und Ausblick	174
2.6.1	Der Abschluss vor den internationalen Organen	174
2.6.2	Ausblick auf die Zukunft der Autonomie	190
3	Der Weg Italiens vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen	197
3.1	Das politische System Italiens: ein erster Überblick	197
3.1.1	Starke Grundsätze, aber schwache Demokratie	197
3.1.2	Starke Parteien, aber schwaches Parlament	199
3.2	Die Reformversuche der 80er und 90er Jahre	202
3.2.1	Die erste Bicamerale Bozzi (1983–85).	202
3.2.2	Die Lega Nord: Vom Regionalismus zum Föderalismus	205
3.2.3	Der Untergang der ersten Republik	208
3.2.4	Ein neues Wahlsystem für mehr Bürgernähe	208
3.2.5	Der Entwurf von Silvano Labriola	209
3.2.6	Die Schubkraft der Regionen.	210
3.2.7	Die zweite Bicamerale De Mita–Jotti (1992–1994).	215
3.3	Die Modernisierung der Verwaltung	219
3.3.1	Die Vereinfachung der Verwaltung.	219
3.3.2	Die Reformen der Lokalkörperschaften	220
3.4	Die Grundlagen für die neue Verf-Reform	223
3.4.1	Die Bicamerale D'Alema (1996–1998)	224
3.4.2	Das neue Parlament erzielt den Durchbruch	226
3.4.3	Das Referendum bestätigt die Verf-Reform.	227

4	Die Verf-Reform von 2001 und die Auswirkungen auf die Sonderautonomien	229
4.1	Die Schwerpunkte der neuen Verf	230
4.1.1	Die grundsätzlichen Neuerungen	230
4.1.2	Die Kompetenzverteilung	237
4.2	Die Erweiterung der Sonderautonomie von Trentino und Südtirol	244
4.2.1	Die Generalklausel zugunsten der Sonderautonomien	244
4.2.2	Vergleich der konkurrierenden Zuständigkeiten	245
4.2.3	Die erweiterten Autonomieformen – an die Region oder die Provinzen?	246
4.3	Die neuen Zuständigkeiten der Region und der autonomen Provinzen	248
4.3.1	Die neuen konkurrierenden Zuständigkeiten der Region	248
4.3.2	Die neuen konkurrierenden Zuständigkeiten der Provinzen	250
4.3.3	Verschiedene neue regionale Bereiche, in Sonderstatuten schon vorgesehen	253
4.3.4	Die neuen ausschließlichen Zuständigkeiten der Region	254
4.3.5	Die neuen ausschließlichen Zuständigkeiten der autonomen Provinzen	255
4.4	Die Erkenntnisse des VfGH	256
4.4.1	Der VfGH und die Besserstellungsklausel	256
4.4.2	Die Grenzen der Gesetzgebung	262
4.4.3	Die Verwaltung und die Schutzklausel	269
4.4.4	Der VfGH engt die regionalen Zuständigkeiten ein	271
4.4.5	Zusammenfassend: Die Ausrichtung der Rechtsprechung des VfGH	274
4.5	Finanzen, Organe, Statuten und Dynamik der Autonomie	275
4.5.1	Die Finanzautonomie	275
4.5.2	Die Organe der Region	276
4.5.3	Ein Statut für jede Region	276
4.5.4	Eine dynamische Autonomie für alle Regionen	278
5	Der neue Steuerföderalismus und die Auswirkungen auf die Autonomien	280
5.1	Die verfs-rechtlichen Grundlagen	280
5.1.1	Steuersystem und Finanzausgleich – ausschließliche Zuständigkeiten des Staates	280
5.1.2	Nur mehr die Koordinierung der Steuern – konkurrierend	281
5.1.3	Die neue Finanzautonomie der Regionen und der Lokalkörperschaften	282
5.1.4	Der Ausgleichsfonds für ärmere Gebiete	282
5.1.5	Die Grundsätze für das Staatsgesetz	285
5.2	Der Weg zum neuen Staatsgesetz über den Steuerföderalismus	286
5.2.1	Der Entwurf von Piero Giarda und die Prinzipien für den Steuerföderalismus	286
5.2.2	Der erste Gesetzentwurf zum Steuerföderalismus	289
5.2.3	Die Finanzierung der Sonderautonomien im Prodi-Entwurf	296
5.3	Das Staatsgesetz zum Steuerföderalismus: 42/2009	298
5.3.1	Der politische Hintergrund für das Bossi-Calderoli Gesetz	298
5.3.2	Gemeinsamer Nenner für widersprüchliche Ziele	298
5.3.3	Die Grundsätze bleiben gleich	299

5.3.4	Staatsgüter an die Regionen und Lokalkörperschaften	301
5.3.5	Offene Fragen zu den Auswirkungen des Steuerföderalismus	303
5.4	Die ungerechte Verteilung der Lasten	304
5.4.1	Steuerlast und Misswirtschaft	304
5.4.2	Die einheitliche Datenbank der Territorialen Öffentlichen Konten (CPT)	306
5.4.3	Die Autonomen Regionen – Nettozahler oder Empfänger?	313
5.4.4	Analyse und Kritik der Berechnungsmethode.	322
5.5	Die Auswirkungen des Steuerföderalismus auf die Finanzierung der Autonomen	335
5.5.1	Die Finanzierung der Autonomen vor dem Steuerföderalismus	335
5.5.2	Die Finanzierung der Autonomen nach dem Steuerföderalismus	339
5.5.3	Die neue Finanzregelung für Südtirol und das Trentino	342
5.5.4	Die Beschneidung der Landesfinanzierung durch die Sparprogramme	347
5.5.5	Die Vorschläge des Landes zur Beteiligung an den Staatsschulden	352
5.6	Der Steuerföderalismus aus wirtschaftspolitischer Sicht	354
5.6.1	Steuerwettbewerb oder Kooperation	354
5.6.2	Der Finanzausgleich in Deutschland.	355
6	Ansätze zu neuen Verfs-Reformen und einer Länderkammer	357
6.1	Die gescheiterte Verfs-Reform 2005 von Mitte-Rechts	357
6.1.1	Die Ziele von Lega und Mitte-Rechts	357
6.1.2	Der Übergang zu unterschiedlichen Kammern	358
6.1.3	Zentralistische Tendenzen	359
6.1.4	Die Zuständigkeiten und ihre Grenzen	360
6.1.5	Einvernehmen für die Abänderungen der Sonderstatute	361
6.1.6	Die Genehmigung und der Absturz beim Referendum	362
6.1.7	Abschließende Bewertung	363
6.2	Die Anläufe zur Reform der Verf von Mitte-Links von 2007	363
6.2.1	Ziele und Möglichkeiten einer Reform.	363
6.2.2	Der Verfs-Entwurf der Abgeordnetenversammlung von 2007.	366
6.2.3	Das Referendum, die Justizaffäre und die Regierungskrise	368
6.3	Neuer Start im Senat 2008 – aber keine Fortschritte	371
6.3.1	Im Juni 2008 beginnt die Behandlung	371
6.3.2	Der Präsident des Verfs-Ausschusses: Eine wichtige Reform	372
6.3.3	Senat betont Dringlichkeit – aber Weg noch offen	372
6.4	Bescheidene und unsichere Reform im Jahre 2012.	374
6.4.1	Die Einigung auf einen gemeinsamen Nenner	374
6.4.2	Der gemeinsame Entwurf des Präsidenten des Verf-Ausschusses	375
6.4.3	Der Berlusconi Vorstoß zur Präsidialrepublik und der Bruch	378
6.4.4	Besonderheiten für die Südtiroler Minderheit	382
6.5	Ausblick	383

7	Schlussfolgerungen und Überprüfung der Thesen	384
7.1	Italien ist föderaler, aber kein Bundesstaat geworden	384
7.1.1	Einige wesentliche Merkmale des Bundesstaates wurden umgesetzt	384
7.1.2	Föderalismus oder Regionalismus und welcher Typ?	388
7.2	Zusammenfassend: Ein zaghafter Schritt in Richtung Föderalismus	392
7.3	Überprüfung der Thesen	392
7.3.1	Föderalistische Entwicklung hat Autonomien erweitert	393
7.3.2	Autonomie nicht, Finanzierung leicht beschränkt	393
7.3.3	Bedürfnis nach regionalen Raum steigt	394
7.3.4	Föderalismus entschärft ethnische Konflikte	396
7.4	Hoffnung für den Frieden	397
8	Literatur, Quellen und Hinweise zum Autor	398
8.1	Literatur, Quellen und Abkürzungen	398
8.1.1	Bücher und Buchbeiträge	398
8.1.2	Archive, Medien, Dokumente, Quellen	416
8.1.3	Rechtsquellen Italiens und der Südtiroler Autonomie	425
8.1.4	Abkürzungsverzeichnis	429
8.1.5	Parteienverzeichnis	431
8.2	Dank und Hinweise zum Autor	433
8.2.1	Dank	434
8.2.2	Lebenslauf von Oskar Peterlini	433
8.2.3	Bücher und Buchbeiträge des Autors	434
8.3	Links für wichtige Dokumente	442
8.3.1	Die italienische Verf	442
8.3.2	Das Pariser Abkommen von 1946	442
8.3.3	Das Südtirol-Paket von 1969	442
8.3.4	Das neue Autonomiestatut für Trentino Südtirol	442
8.3.5	Rahmenabkommen Österreich-Italien zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	442

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Verhältnis der Sprachgruppen – Grundlage für die Verteilung der Stellen und sozialen Mittel	149
Tab. 2:	Erklärungen der Sprachgruppenzugehörigkeit und Zuordnung – Volkszählung 2011	150
Tab. 3:	Entwicklung der Sprachgruppen in Südtirol von 1880 bis 2011	192
Tab. 4:	Entwicklung der Sprachgruppen, Proporz nach Altersklassen	193
Tab. 5:	Sole 240re: Steuereinnahmen und Ausgaben für öfftl. Dienste, pro Kopf, 2002–2006	314
Tab. 6:	Unioncamere: Konsolidierte Ein- und Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen, nach Regionen 2005–2007, pro Kopf	315
Tab. 7:	Unioncamere: Konsolidierte Ein- und Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen nach Regionen 2005–2007, insgesamt	316
Tab. 8:	Konsolidierte Gesamtbeträge der Ausgaben und Einnahmen der Lokal- und Zentralverwaltungen in Südtirol in Mio Euro, 2001–2005	317
Tab. 9:	WIFO: Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und des Primärsaldos in Südtirol 1996–2007	318
Tab. 10:	Staatsschulden, Verhältnis zum BIP und jährliche Zinslast.	325
Tab. 11:	Primärsaldo der Autonomen Provinz Bozen 1996–2007 – in Mio Euro, nach CPT	330
Tab. 12:	Nettozahler: Primärsaldo verglichen mit dem Pro-Kopfeinkommen, nach Regionen – Durchschnitt 2005–2007	331
Tab. 13:	Nettoempfänger: Primärsaldo der öffentlichen Finanzströme – Verteilung der konsolidierten Einnahmen und Ausgaben nach Regionen – Durchschnitt 2005–2007	332
Tab. 14:	Vergleich Nord Süd und Autonome: Primärsaldo nach Regionen – Durchschnitt 2005–2007.	333
Tab. 15:	Einnahmen des Landes Südtirol 2009	335

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Denkmal zu Ehren von Carlo Cattaneo in Mailand, gebaut um 1900.	93
Abb. 2:	Die Verfechter der Einigung Italiens	95
Abb. 3:	Gleichberechtigte Kammern	103
Abb. 4:	Die Regionen mit Sonderstatut bilden eine Ausnahme	108
Abb. 5:	Das neue Autonomiestatut	126
Abb. 6:	Die Durchführungsbestimmungen zur Autonomie	127
Abb. 7:	Der Sitzungssaal des Regionalrates in Trient	129
Abb. 8:	Veröffentlichungen über die regionale Vorsorge	134
Abb. 9:	Die Vorschläge für eine föderale Aufteilung Italiens	207
Abb. 10:	Ciriaco De Mita – Nilde Jotti (1992)	215
Abb. 11:	Massimo D'Alema	224
Abb. 12:	Der Gesetzesanzeiger der Republik veröffentlicht die Verf-Reform.	229
Abb. 13:	Verteilung der Zuständigkeiten Staat-Regionen	243
Abb. 14:	Rechtsquellen der Autonomie Südtirols und des Trentino.	245

Abb. 15:	Die Verteilung des Einkommens in Italien, BIP pro Einwohner	283
Abb. 16	Die Regionen nach dem Index der relativen Armut.	284
Abb. 17:	Die Gliederung des Erweiterten Öffentlichen Sektors	308
Abb. 18:	Handelskammer Bozen: Primärsaldo der Regionen, € pro Kopf 1996–2007	319
Abb. 19:	Pro-Kopf Ausgaben der öffentlichen Institutionen 2007	320
Abb. 20:	Handelskammer Bozen: Primärsaldo der Regionen, € pro Kopf 2000–2007	321
Abb. 21:	Jährliche Zinslast des Staates	324
Abb. 22	Zuwachs der Staatsschuld Italiens und jährliche Zinslast	326
Abb. 23:	Ein- und Ausgaben und Primärsaldo der öffentlichen Institutionen in Südtirol.	328
Abb. 24:	Der Senat der Republik nach den Wahlen von 2008	370
Abb. 25:	Die Abgeordnetenversammlung nach den Wahlen 2008	371

Zusammenfassung

Die Verf-Diskussionen um neue Formen demokratischer Teilhabe, der lange Weg Italiens vom Zentralstaat zu zaghaften föderalen Ansätzen, die direkten Eingriffe in das formal unveränderte Autonomiestatut: In vielen Ländern Europas finden Verf-Diskussionen statt. Die Suche nach einer breiteren Form der Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte mittels einer neuen, sogenannten Governance, das Ringen um Autonomie, um Regionalismus und Föderalismus, sie alle stellen unterschiedliche Organisationsmodelle dar. Sie verfolgen aber alle – jedes auf seine Art – ein gemeinsames Ziel: Die Bürger wollen sich mit ihrem Gemeinwesen besser identifizieren können, sie wollen in einer immer größeren, globalisierten Welt, eine neue Identität und Entfaltungsmöglichkeit auf regionaler Ebene finden, mitwirken und mitentscheiden können, oder – um es mit einem gefühlsbeladenen Ausdruck zu verdeutlichen – eine neue Heimat finden.

Auch in Italien finden seit Jahrzehnten Debatten um eine Reform der Verf statt. Die italienische Verf ist von einem großen demokratischen und sozialen Auftrag beseelt. Der Staatsaufbau allerdings ist zentralistisch. Es sind Regionen vorgesehen. Diese hatten aber wenige Zuständigkeiten. Eine Sonderrolle nehmen die fünf Regionen mit Sonderstatut ein. Sie verfügen über weitreichende Autonomien. Sie sind Ausnahmen vom System und müssen um ihren Wirkungsbereich kämpfen. Besonders lange dauerte das Ringen um die Autonomie in Südtirol.

Seit Beginn der 80er Jahre bemüht sich Italien um mehr Föderalismus. Im Jahre 2001 gelang eine Verf-Reform. Diese projiziert die Besserstellungen auch in die Sonderstatute. Weitere Reformen sind im Gang. Der VfGH nimmt mit seinen Auslegungen eine eher zentralistische Haltung ein. Trotzdem hat die neue Verf-Ordnung für die Autonomien wesentliche Erweiterungen gebracht. In den schwierigen Verhandlungen um die Südtiroler Autonomie konnte vieles davon nicht erreicht werden. Italien ist zwar noch weit davon entfernt, ein Bundesstaat zu sein, hat aber einen wichtigen Schritt in diese Richtung gesetzt. Damit hat der föderalistische Ansatz, der sich in Italien durchsetzen konnte, auch die Autonomie der Sonderregionen und die Autonomie Südtirols und des Trentino wesentlich erweitert.

Summary

Constitutional Reforms in Italy and their Impact onto South Tyrol Autonomy – The constitutional debate about new forms of democratic participation, the long road of Italy from the centralized state to timid federal principles, the direct interference with the autonomy statute, which formally has remained unchanged: In many European countries are being held constitutional debates. The search for a broader form of participation of all social forces with a new, so-called governance, the struggle for autonomy, regionalism and federalism, they all have different organizational models, but all follow – each in its way – a common goal: citizens want to be able to identify with their community better, they want to find – in an increasing globalized world – a new identity and the ability to participate, at the regional level, on the decision making process, or – to illustrate it in an emotionally loaded term – find a new home.

Also in Italy are held debates on a constitutional reform for years. After the war the Italian Constitution has been inspired by a great democratic and social challenge. But the structure of the state is very centralized. There exist regions but their competences have always been poor in the past. The five special regions with an autonomous statute play a particular role – they enjoy far-reaching autonomies. They are exceptions in this system and have to struggle for their authority. South Tyrol in particular had to fight a long time for its autonomy.

Since the early eighties Italy has worked hard on its system to improve the role of the regions. In 2001 the parliament succeeded in creating a constitutional reform. Its improvements are projected directly onto the special statutes. Further reforms are under way. The constitutional court takes up a rather centralized standpoint. Nevertheless, the new constitution has increased the autonomies in Italy. A lot of that has, however, not been achieved in South Tyrol's long-lasting struggle for autonomy. Italy is still a long way from being a federal state, but it has taken an important step in that direction. The beginnings of federalism in Italy have also improved the autonomy of the special regions and the autonomy of South Tyrol and Trentino.

Keywords

Autonomie / Autonomiestatut / Föderalismus / Gesetzgebung / Governance / Italien / Regionalismus / Regionen / Sonderstatut / Südtirol / Südtirol Paket / Trentino / Verf / Verfs-Reform / Zentralismus / Zuständigkeiten / Steuerföderalismus

Alto Adige / Autonomy / Autonomy Statute / Centralism / Competences / Constitution / Constitutional Reform / Federalism / Fiscal Federalism / Governance / Italy / Legislation / Package for South Tyrol / Region / Regionalism / Special Statute / Special Autonomy / South-Tyrol / Trentino

Vorwort und Problemstellung

Die Herausforderung ist hochaktuell: Aufgrund ihrer Geschichte und ihrer besonderen kulturellen und politischen Lage, haben die fünf Sonderregionen Italiens weitgehende Autonomien erreichen können, die aber in Kontrast zum zentralistischen Staatsaufbau Italiens stehen. Besonders lange dauerte das Ringen Südtirols um eine Autonomie, das 1946 begann und erst 1992 mit einer Streitbeilegung Österreichs vor der UNO seinen Abschluss fand. Die Autonomien sind Ausnahmen von der Regel und entsprechend begrenzt. Seit Beginn der 90er Jahre hat in Italien eine Föderalismusdiskussion eingesetzt, die ihren Niederschlag in einer Verf-Reform im Jahre 2001 erfahren hat. Diese Verf-Reform, die sich zwar auf die Regionen und Lokalkörperschaften beschränkt, hat aber trotzdem umwälzende Neuerungen und Erweiterungen der Zuständigkeiten für alle Regionen Italiens gebracht. Sie stellt einen wichtigen Schritt zu mehr Föderalismus dar. Eine weitere Verf-Reform ist 2012 angelaufen.

Die Sonderstatute der fünf Regionen sind auf dem Papier noch gleich geblieben. Auf sie wirkt nun unmittelbar eine entscheidende Bestimmung der Verf-Reform ein: Die weitergehenden Formen an Autonomie werden auch auf die Sonderautonomien direkt angewandt. Somit besteht in vielen Bereichen ein Gegensatz zwischen dem formalen Wortlaut der Autonomiestatute und der neuen Verf.

Die Herausforderung dieser Arbeit ist es nun, die Neuerungen der Reform in die Autonomiestatute zu projizieren und deren weittragenden Auswirkungen auszuleuchten. Faszinierend wird die Untersuchung auch deshalb, weil die Verf-Reform eine Generalklausel zugunsten der Regionen gebracht hat, die die Residualzuständigkeiten, statt wie bisher dem Staat, in Zukunft den Regionen vorbehält. Das erfordert eine analytische Gegenüberstellung der verschiedenen Sachbereiche ausschließlicher, konkurrierender und verbleibender Zuständigkeiten der Regionen und des Staates. Das Herzstück der Untersuchung besteht darin, die Auswirkungen der Verf-Reform auf die Autonomie Südtirols und des Trentino zu fokussieren, die sich von den anderen Regionen erheblich unterscheidet. Das Ergebnis dieser Untersuchung kann auch eine Grundlage für die Überarbeitung der entsprechenden Sonderstatute darstellen.

In dieser Arbeit sollen folgende Thesen überprüft werden:

1. Die Entwicklung Italiens in Richtung Föderalismus hat die Sonderautonomien und speziell die Autonomie der Region Trentino Südtirol ausgebaut und gefördert. Die These ist nicht so selbstverständlich, wie sie oberflächlich betrachtet klingt, weil im Zuge einer Föderalisierung auch die Gefahr einer

Gleichschaltung der asymmetrischen Autonomien besteht, vor allem auch durch den Steuerföderalismus, der eine Umverteilung der Mittel verlangt. Die gegenteilige, folgende These ist deshalb nicht nur zulässig, sondern einer Überprüfung wert.

2. Die Entwicklung Italiens in Richtung Föderalismus hat die Sonderautonomien und speziell die Autonomie der Region Trentino Südtirol einem Prozess der Gleichschaltung (in Richtung eines symmetrischen Föderalismus) mit den anderen Regionen Italiens unterworfen und die Autonomie und deren Finanzierung eingeschränkt.
3. Die Bildung von überstaatlichen Institutionen, auf die der einzelne Bürger immer weniger Einfluss hat, fördert das Bedürfnis nach einem überschaubaren regionalen Raum, in dem die demokratische Mitgestaltung wirksamer möglich ist.
4. Je föderaler ein Staat organisiert ist und je mehr Autonomie er ethnischen Minderheiten gewährt, desto mehr entschärft er ethnische Konflikte und den Willen zur Sezession. Der Föderalismus entfaltet damit ein Potential zur Konfliktlösung.

Alle vier Thesen sollen am Fallbeispiel der Sonderautonomie Trentino Südtirol und der Entwicklung in Italien überprüft werden.

Die Arbeit baut auf meiner Dissertation auf, die ich im Jahr 2010 an der Fakultät für Politikwissenschaften und Soziologie der Leopold Franzens Universität Innsbruck eingereicht habe.¹ Ich habe die Dissertation auf den neuesten Stand gebracht und die aktuelle Entwicklung der Verf,² der Autonomie³ und der Wahlgesetzgebung⁴ in Italien und die neue Entwicklung in Südtirol mit eingebaut.

Oskar Peterlini

Rom/Bozen, im Oktober 2012

peterlini@gmx.net, oskar.peterlini@unibz.it

1 *Peterlini, O.* (2010e, de): Föderalismus und Autonomien in Italien.

2 *Peterlini, O.* (2010b, it): Secessione, riforma costituzionale, Senato federale, devolution, federalismo fiscale e sicurezza, *Peterlini, O.* (2010h, it): Federalismo e Autonomie in Italia.

3 *Peterlini, O.* (2010e, it): L'autonomia che cambia, *Peterlini, O.* (2010e, de), *Peterlini, O.* (2011a, it): Imparare dalla storia per costruire la pace, *Peterlini, O.* (2010c, de): Mit Herz und Seele für Österreich und Südtirol. *Peterlini, O.* (2011b it): L'autonomia – strumento di pace.

4 *Peterlini, O.* (2012b it): Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche. *Peterlini, O.* (2010f, de): Wahlsysteme und Sprachminderheiten. *Peterlini, O.* (2010g, it): Sistemi elettorali e minoranze linguistiche.

Einführung und Überblick

Das Gebiet der heutigen Republik Italien war Jahrhunderte lang in viele kleine Staaten aufgeteilt. Im Jahre 1861 wurden die größten Teile der Halbinsel und die beiden großen Inseln, Sizilien und Sardinien, unter dem König von Sardinien-Piemont, Viktor Emanuel II. von Savoyen geeinigt. Der Einigungsprozess vervollständigte sich erst 1870 mit der Eroberung der Stadt Rom. Die Verfs-Grundlage für das neue Königreich Italien bildete das Albertinische Statut, das Carlo Alberto von Savoyen, der König von Sardinien-Piemont, am 4. März 1848 erlassen hatte und das vom Königreich Italien übernommen wurde.⁵

Das Albertinische Statut inspirierte sich an der französischen Verf von 1830 und der belgischen Verf von 1831. Trotz der gemäßigten Übernahme der Grundsätze, die sich nach der Französischen Revolution durchgesetzt hatten, blieb die zentrale Rolle dem König vorbehalten, der das Statut *gewährt* hatte.⁶ Auch das Wahlgesetz wurde übernommen.⁷ Das Wahlrecht war sehr eingeschränkt und galt nur für eine gewisse Personen, die über 25 Jahre alt sein mussten, lesen und schreiben konnten, einen Beitrag zahlten sowie – auch ohne Beitrag – für Richter, Professoren und hohe Offiziere. Ausgeschlossen blieben die Frauen bis zum Jahr 1946. Bei den ersten Wahlen im Jänner 1861 waren nur 1,8% der damaligen italienischen Bevölkerung zu den Urnen zugelassen.

Das Albertinische Statut hatte ein Zwei-Kammern System vorgesehen. Es bestand aus einer Abgeordnetenkommer und einem Senat. Die Kammer wurde schon damals gewählt, allerdings von einem beschränkten Wahlkörper, weil nur wenige das Wahlrecht genossen. Die Mitglieder des Senates wurden hingegen vom König ernannt.⁸ Das Abgeordnetenhaus zählte 204 Abgeordnete, die in ebenso vielen Einer-Wahlkreisen (Einmann-Wahlkreisen) von den jeweiligen Wahlberechtigten gewählt wurden. Der Senat war zahlenmäßig nicht beschränkt, weil der König die Senatoren ernennen konnte. Ihm gehörten im Laufe der Geschichte neben wichtigen Amtsträgern des Staates auch große Persönlichkeiten der italienischen Kultur an, wie beispielsweise *Alessandro Manzoni*, *Giuseppe Verdi*, *Giosué Carducci*, *Benedetto Croce*, *Guglielmo Marconi* und *Giovanni Gentile*.

5 Falcon, G. (2008) (2001): Lineamenti di diritto pubblico, S 145 ff.

6 Carretti, P./ De Siervo, U. (2004): Istituzioni di diritto pubblico, S 49–50.

7 Gesetz vom 2. August 1848 des Regno Subalpino. Es führt nach dem französischen Vorbild den Rat (*Consiglio*) als repräsentative Versammlung ein.

8 La storia del Senato, www.senato.it/istituzione/29374/29387/genpagina.htm, abgerufen am 28.9.2008.

Das Statut galt praktisch – wenn auch teilweise abgeändert und zeitweise nicht angewandt – bis zur neuen republikanischen Verf von 1948.

Nach zwei Weltkriegen, 20 Jahren Faschismus und zwei Jahren Fremdbesetzung, schaffte das italienische Volk mit Referendum am 2. Juni 1946 die Monarchie ab. Gleichzeitig wählten die Wähler, und erstmals in der Geschichte Italiens auch die Wählerinnen, eine eigene Verfs-gebende Versammlung. Nur die Gebiete Südtirol, Triest und Julisch Venetien konnten nicht wählen, da die Souveränität Italiens völkerrechtlich noch nicht geklärt war. Die Verfs-gebende Versammlung tagte in den Jahren 1946 und 1947.⁹ Sie schuf eine moderne demokratische Verf und besiegelte die freiheitlichen Grundrechte, die eine solche auszeichnen. Sie verankerte die demokratische Willensbildung und die Trennung der Gewalten. Den Staatsaufbau allerdings gestaltete sie mit einer klaren zentralistischen Ausrichtung. Sie sah zwar Regionen vor, aber ohne eigene, ausschließliche Zuständigkeiten. Die Verf-Väter waren beseelt von ihrem Auftrag, die Einigkeit Italiens zu stärken und ein Auseinanderbröckeln in die vergangenen Kleinstaaten zu vermeiden.

Die neue italienische Verf trat am 1. Januar 1948 in Kraft. Sie sah zwar Regionen, Provinzen und Gemeinden vor, erkennt aber in ihnen weniger die Träger des Staates im subsidiären Sinne, sondern mehr eine Gliederung desselben. Die wenigen Zuständigkeiten wurden kaum umgesetzt. Die Angst, der Staat könnte in seine Gliedstaaten zerfallen, verhinderte im Ansatz einen echten bundesstaatlichen Anspruch.

Eine Ausnahme bilden die Regionen mit Sonderstatut. Sie wurden aus verschiedenen historischen, politischen und kulturellen Gründen errichtet, zunächst (1948) vier und später (1963) eine weitere. Sie wurden in einem eigenen Verf-Art, dem Art 116 der Verf verankert. Diesen fünf Regionen wurden *„besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten verliehen, die mit VerfG genehmigt werden“* (Art 116 aVerf). Ihre weitreichenden Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung bilden eine absolute Ausnahme in der Staatsorganisation Italiens. Es handelt sich um die beiden großen Inseln Sizilien und Sardinien und die Grenzregionen Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien und das Aostatal.

Die Befugnisse dieser autonomen Regionen und im Besonderen der autonomen Provinzen Bozen und Trient stehen (seit dem neuen Autonomiestatut von 1972) den Zuständigkeiten beispielsweise eines österreichischen Bundeslandes bei weitem nicht nach und reichen in manchen Bereichen darüber hinaus.¹⁰ Bun-

⁹ Carretti, P./ De Siervo, U. (2004) S 63–67.

¹⁰ Morscher, S. (1981): Land und Provinz; er vergleicht beispielsweise die Befugnisse der autonomen Provinzen Bozen und Trient mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer.

desländer sind aber in ein föderatives Umfeld eingebettet und organischer Teil des Bundesstaates. Die Regionen mit Sonderstatut in Italien hingegen kollidieren mit den zentralistischen Prinzipien eines Staates, in dem sie nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellen. Das jahrzehntelange Ringen um die Umsetzung und Realisierung der Südtirol Autonomie zeugt von diesem Spannungsfeld. Ähnliches gilt für die autonome Region Sizilien, die *vor* der italienischen Verf ausgearbeitet worden war und auf dem Papier viel umfangreichere Zuständigkeiten als beispielsweise jene Südtirols innehat. In Wirklichkeit hat Sizilien aber einen wesentlich geringeren Gestaltungsrahmen ausgeschöpft und im Spannungsfeld mit dem Staat, zwar formal mehr Autonomie, aber in Wirklichkeit weniger als in Südtirol umgesetzt.

Seit Beginn der 90er Jahre hat nun in Italien ein schrittweises Bemühen zu einer Umgestaltung der Republik im bundesstaatlichen Sinne eingesetzt. Nach verschiedenen gescheiterten Anläufen gab sich Italien im Jahre 2001 tatsächlich eine neue Verfs-Ordnung. Italien wurde damit zwar noch lange kein Bundesstaat nach österreichischem, deutschen oder Schweizer 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 Verf von 1948 hieß („*La Repubblica si riparte in...*“, Art 114 aVerf), sondern „*bilden die Republik*“ („*La Repubblica è costituita dai...*“, Art 114 Verf 2001). Ein neuer Steuerföderalismus, der sich in der Phase der Umsetzung befindet, soll all diesen Körperschaften eine finanzielle Autonomie gewährleisten und einen Solidaritätsfonds für den Süden einführen.¹¹ Eine weitere Verf-Reform lief 2012 an und soll durch die Trennung der Aufgaben der beiden Kammern, den Senat stärker zu einem Organ für regionale Angelegenheiten umwandeln.¹²

Am 15. Oktober 2012 legte die Regierung Monti einen Verfs-Entwurf vor, der einige Errungenschaften der Reform von 2001 rückgängig machen möchte.¹³ In erster Linie geht es der Regierung darum, die Sonderregionen in ihrer Finanzau-

11 Gesetz Nr 42 vom 5. Mai 2009.

12 Senato, Vereinheitlichter Text des Berichtstatters /Testo Unificato proposto dal relatore Vizini, 18.04.2012, der Verf G Nr 24 (Peterlini, Testo base), 216 (Cossiga), 894 (D’Alia), 1086 (Ceccanti et a), 1114 (Pastore et a), 1218 (Malan), 1548 (Benedetti Valentini), 1589 (Finocchiaro et a), 1590 (Cabras et a), 1761(Musso et a), 2784(Poli Bortone et a), 2875 (Oliva), 2941 (Berlusconi et a), 3183 (Fistarol), 3204 (Calderoli et a) e 3252 (Ceccanti et a).

13 Senato N. 3520 disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Monti) di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (Patroni Griffi)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2012
Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni
costituzionali in materia di autonomia regionale
TIPOGRAFIA DEL

tonomie an die wirtschaftlichen und finanziellen Auflagen der EU und der internationalen Verpflichtungen zu binden, was ausdrücklich im Art 116 der Verf festgeschrieben werden soll. Dabei stehen diese Auflagen eigentlich schon im Art 117,1 der Verf als Grenzen der Gesetzgebung für Staat und Regionen fest, doch will man augenscheinlich das Instrument verschärfen.¹⁴

Der vom Ministerrat verabschiedete Verfassungsentwurf führt auch eine so genannte Klausel der Vormachtstellung des Staates gegenüber den Regionen ein, die weit über das vormalige so genannte „nationale Interesse“ hinausgeht. Auch sollten einige Zuständigkeiten der Regionen in die Zuständigkeit des Staates zurückgeführt werden. Obwohl die Regierung äußersten Druck ausübt, wird die Reform nicht Gesetz werden, weil das Parlament im Februar aufgelöst wird und ein Verf-Gesetz einer zweimaligen Lesung in jeder Kammer mit einem Abstand von drei Monaten bedarf. Es zeigt aber, dass in Italien ein neuer zentralistischer Wind weht. Umso wichtiger scheint es, die Errungenschaften bewusst zu machen und abzusichern.

14 Art 1 des Verf-GE 3520, ergänzt den Art 116,1 folgendermaßen: *„In Finanzangelegenheiten erfolgt die Autonomie (der Sonderregionen), in dem sie mit den anderen territorialen Körperschaften und dem Staat mitwirkt, die Einhaltung der wirtschaftlichen und finanziellen Auflagen zu sichern, die sich von der Ordnung der Europäischen Union und den internationalen Verpflichtungen ableiten.“*

1 Die Verf-Diskussion um neue Formen demokratischer Teilhabe

1.1 Die Suche nach neuen Formen der demokratischen Beteiligung

Die Herausforderung dieser Arbeit besteht darin, die Auswirkungen der föderalistischen Entwicklung auf die Sonderautonomien in Italien und speziell auf Südtirol zu untersuchen. Diese Entwicklung in Italien stellt allerdings nicht ein isoliertes Phänomen dar, sondern bettet sich in eine europäische Gesamtentwicklung ein, die wir auch in anderen Ländern verzeichnen. Begleitet wird diese Entwicklung von einer Verf-Diskussion auf wissenschaftlicher und politischer Ebene, die sich bemüht, neue Modelle der demokratischen Beteiligung zu entwickeln.

Die Suche nach einer breiteren Form der Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte mittels einer neuen, sogenannten *Governance*, das Ringen um Autonomie, um Regionalismus und Föderalismus, die Forderung nach mehr direkter Demokratie, sie alle stellen unterschiedliche Organisationsmodelle dar. Sie verfolgen aber alle – jedes auf seine Art – ein gemeinsames Ziel: Die Bürger wollen sich mit ihrem Gemeinwesen besser identifizieren können, sie wollen in einer immer größeren, globalisierten Welt, eine neue Identität und Entfaltungsmöglichkeit auf regionaler Ebene finden, mitwirken und mitentscheiden können, oder – um es mit einem gefühlsbeladenen Ausdruck zu verdeutlichen – eine neue Heimat finden.

In dieser Entwicklung wurden viele traditionelle Konzepte der Politik in Frage gestellt, so die Souveränität, die Staatsbürgerschaft und die demokratische Vertretung, die von gleichwertigen Mitgliedern eines relativ homogenen Nationalstaates ausgehen. Um die Ordnung des Gemeinwesens wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Grundlagen einer demokratischen Mitbestimmung wiederherzustellen, wurde der Ruf nach Verfs-Änderungen laut. Diese sollten sei es innerhalb der jeweiligen Staaten, als auch durch einen Verfs-Rahmen für die EU umgesetzt werden.¹⁵

Zwei entgegen gesetzte Trends üben ihren Druck auf die traditionellen, staatlichen Organisationsformen aus.¹⁶ Zum einen erleben wir in Europa ein engeres

15 Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D. (1995): The Making of Democratic Europe, S x.

16 Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D. (1995) S x.

Zusammenrücken auf europäischer und internationaler Ebene und die Schaffung von übernationalen Organismen. Zum anderen haben gerade diese übernationalen, vom Bürger weit entfernten Körperschaften, die Suche nach einer überschaubaren, territorialen Dimension ausgelöst. Damit setzte eine Rückkehr zur lokalen und regionalen Ebene ein, in der die demokratische Teilhabe direkt gelebt und ausgeübt werden kann. Die Politik wird *entstaatlicht*, der Nationalstaat stellt nicht mehr den Hauptschwerpunkt politischer Aktivitäten oder den privilegierten Raum politischen Lebens dar.¹⁷

In jüngster Zeit gesellt sich die Krise der Eurozone dazu, die den Mangel an wirksamen, gemeinsamen Institutionen in Europa voll aufklaffen lässt. Eine gemeinsame Währung ohne eine gemeinsame Wirtschafts- und Sozialpolitik droht zu einem Kunstgebilde zu werden, zu einem Schloss, das auf Sand gebaut ist. Zu Recht stellt sich deshalb *Fulco Lanchester* (2012) der Herausforderung, die Prozesse im Lichte anderer Erfahrungen auf der Welt zu überdenken und besonders den Erfahrungsschatz des Föderalismus der Vereinigten Staaten und Deutschlands zu ergründen.¹⁸ Er verweist im Besonderen auf die Bemerkungen von *Johann Caspar Bluntschli*, über die Krise, welche das konföderierte System der USA in ein föderales System umgewandelt hat.¹⁹

1.2 Europa und das Ringen um eine neue Demokratie

1.2.1 Das große Erbe der europäischen Einigung

Europa bildete Jahrtausende lang ein Schlachtfeld, dessen Geschichte durch unzählige Kriege der europäischen Völker untereinander, durch Blut und Tränen geprägt war. Die zwei Weltkriege, die Mio von Menschen das Leben kosteten, waren der Höhepunkt dieser Entwicklung und eine Lehre, wie sie sonst selten aus der Geschichte gezogen wird. Seit über 60 Jahren erleben wir eine Friedenszeit, die wir der europäischen Integration zu verdanken haben. Der Beitrag zur Sicherung des Friedens ist wohl das größte Geschenk, das die Gründerväter Europas den künftigen Generationen übergeben haben.

Die EU hat einen gemeinsamen Markt und einen institutionellen Rahmen geschaffen, innerhalb dessen sich der Handel entfalten konnte. Dank auch des eu-

17 Scott, A. (2008): The fragmentary state of the twenty-first century, S 1–2, *Peterlini, O.* (2010e, de) S 20.

18 Lanchester, F. (2012): Le trasformazioni geopolitiche, S IX–XXVI.

19 Bluntschli, J. C. (1868): Die Gründung der Amerikanischen Union von 1787, S 18.

ropäischen Einigungsprozesses haben sich europäische Staaten, die bis in die 70er Jahre unter Militärdiktaturen standen, wie Griechenland, Portugal und Spanien, in stabile Demokratien umwandeln können. In ähnlicher Form verwandelten sich auch die früheren Satellitenstaaten der Sowjetunion. Das schwere Erbe des Zweiten Weltkrieges, dessen deutlichste Ausprägungen der Eiserner Vorhang mitten durch Deutschland bildete, wurde überwunden. Die Kluft zwischen den armen peripheren Gebieten und den reichen Regionen Europas konnte verkleinert werden.

Historisch war Europa als *kulturelle* und *religiöse* Einheit (in seiner Vielfalt) verstanden worden, die mehr durch Eroberungen als durch Zusammenarbeit angestrebt wurde. Seit den Römischen Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 wurde Europa zunehmend als *politische* Einheit konzipiert, die sich durch freiwilligen Zusammenschluss einzelner Nationalstaaten bildete. Die EU entspricht dem Modell des Staatenbundes, obwohl sie von starken Elementen der Integration zwischen der Ordnung der Union und der Mitgliedsstaaten gekennzeichnet ist. In dieser Integration lassen sich für *Giuseppe de Vergottini* die Voraussetzungen für die eventuelle Umwandlung in einen Bundesstaat erkennen.²⁰

Diese Vision bewegt sich in der Diskussion immer mehr zu noch engeren Banden, in Richtung eines Super-Nationalstaates, meinen *Bellamy*, *Bufacchi* und *Castiglione* schon 1995. Eine solche Umwandlung ist zwar umstritten und noch lang nicht sicher, hätte aber – wenn es dazu kommt – tiefgreifende Umwandlungen politischer Autorität und Identität zur Folge.²¹

Trotz mancher Vorteile der Europäischen Einigung, wächst die Skepsis und die Kritik an der Art, wie Europa regiert wird, fasst *Alan Scott* (2008) die Vorwürfe zusammen. In der weitverbreiteten Meinung, in den Medien und in politischen Diskursen, sowie in den Augen von Globalisierungsgegnern, ist die EU eine Macht für den Neo-Liberalismus. Für Ausländerfeindliche ist sie eine Bedrohung der nationalen Identität, für Euroskeptiker, besonders in Großbritannien, der Weg zu einem Superstaat und ein Rückzug zu kontinentaler Bevormundung und zu *Rheinischem Kapitalismus* (*Le capitalisme rhénan* nach *Michel Albert*),²² einer sozialstaatlichen Marktwirtschaft.²³

20 *De Vergottini, G.* (1998): *Le transizioni costituzionali*, S 32–33.

21 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S x.

22 *Albert, M.* (1991): *Capitalisme contre capitalisme*.

23 *Scott, A.* (2008) S 1–2.

1.2.2 Die Europäisierung und die Krise des Staates

Der Einfluss der EU auf die staatliche Politik aber auch umgekehrt, der Einfluss der Staaten auf Europa wird immer stärker. In diesem Sinne ist die Europäisierung ein Prozess in zwei Richtungen. Mit dem Begriff *Europäisierung* erklärt *Sergio Fabbrini* den Qualitätssprung, den die EU im Prozess der europäischen Einigung, besonders nach den Verträgen von Maastricht von 1992²⁴ unternommen hat. Die EU ist nicht mit einem Nationalstaat vergleichbar, aber sie ist sicherlich mehr als eine internationale Organisation. Es gibt keinen Bereich in der öffentlichen internen Politik, der nicht von den Entscheidungen der EU mit beeinflusst oder sogar konditioniert wird.²⁵ Die Folgen bezeichnet *Paolo Graziano* als *signifikante Änderung der Policy*, der eine signifikante *institutionelle Änderung* folgte.²⁶

1.2.3 Die europäischen Verf-Debatten

In den Verf-Debatten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien ragen besonders zwei Spannungsfelder hervor:

- Die sich ändernden Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, und
- die Verbindungen und Spannungen zwischen der liberalen und der republikanischen Weltauffassung und Tradition.

1.2.3.1 Die liberale Sicht der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft

Der Liberalismus ist eine philosophische, ökonomische und politische Strömung, die die individuelle Freiheit als normative Grundlage der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung anstrebt. Die liberale Auffassung des Rechtsstaates beruht auf der Achtung der Menschenrechte, die der Staat garantieren muss. Als ein wichtiger Begründer des Liberalismus gilt *John Locke*. In seinem Werk *Two Treatises of Government* (1689) postuliert er Leben, Freiheit und Eigentum als unveräußerliche Rechte des Bürgers.²⁷

Zweck des Staates sei, diese Rechte zu schützen. Diese Rechte bilden zusammen mit den Werten der Ethik und der Freiheit von *Immanuel Kant* (1724–1804),

²⁴ Maastricht Treaty, 7.2.1992.

²⁵ *Fabbrini, S.* (Hg) (2003): *L'europizzazione dell'Italia*, S 3 und V. Zum Thema Europäisierung vgl. *Fabbrini, S.* (Hg) (2003), darin besonders auch *Graziano, P.* (2003): *La nuova politica regionale italiana*, S 80–106.

²⁶ *Graziano, P.* (2003) S 106.

²⁷ Zum liberalen Verfassungsmodell vgl. auch *De Vergottini, G.* (1998) S 63–100, sowie 157 ff.

sowie dem Grundsatz der Gewaltentrennung, die Grundlagen der liberalen Verf. Von neu-rechten und von sozial-demokratischen Denkern und Politikern werden derzeit verschiedene Versionen von Liberalismus vertreten. Die derzeitige rechtliche und politische Philosophie tendiert auch dazu, liberale Verfs-Ideen zu bevorzugen.

In der traditionellen, liberalen Sicht beschränkte sich der Staat darauf, Regeln für die Aktivität der Gesellschaft aufzustellen. Eine besonders signifikante Beschreibung von Liberalismus finden wir in *Adams Smith's* Werk „*The Wealth of Nations*“ (1776). *Smith* bezeichnet als das Ziel der politischen Ökonomie, „*beide zu bereichern, sei es das Volk als auch den Souverän*“. Die beste Voraussetzung hierfür sei, die freie Aktivität der wirtschaftlichen Vertreter zu fördern.²⁸ Der Staat hatte im Wesentlichen eine negative Rolle. Er sollte ungerechtfertigte, gegenseitige Eingriffe von Akteuren der Gesellschaft verhindern. Die zentrale Aufgabe der Verf bestand darin, zu garantieren, dass der Staat sich innerhalb dieser beschränkten Rolle bewege und sich an seine Grenzen halte

Bellamy, Bufacchi und Castiglione (1995) zeigen aber, wie sich in den modernen Gesellschaften diese beiden Sphären, Staat und Gesellschaft, gegenseitig kolonialisiert haben. Viele Akteure der Gesellschaft haben Eigenschaften staatlicher Organisationen übernommen, indem sie sich zu Organen mit bürokratischer und autoritärer Kontrolle entwickelt haben. Andererseits hat auch der Staat eine wichtigere Rolle in der Stärkung und in der Regelung der sozialen Akteure übernommen. Bestimmte Institutionen der Gesellschaft, so beispielsweise multinationale Körperschaften, üben eine viel größere Macht über die Individuen aus, als dies der Staat tut. Sie sind vielfach stärker als der Staat. Dem einzelnen Bürger hat allerdings diese Entwicklung nicht geholfen, ein Gegengewicht zur Macht der staatlichen Agenturen zu finden. Der Bürger fühlt sich vielmehr hilflos der steigenden Zahl von Institutionen ausgeliefert, auf die er kaum einen Einfluss ausüben kann.²⁹ Dieses Problem der mangelnden Einflussnahme ist mit dem Spannungsfeld zwischen liberaler und republikanischer Auffassung eng verbunden.

1.2.3.2 Die Spannung zwischen Liberalismus und republikanischer Auffassung

Es hat auch immer schon dem Liberalismus widersprechende Traditionen gegeben, von welchen viele das liberale Denken genährt und bereichert haben.³⁰ Die *republikanische* Auffassung (*Republikanismus*) ist als politische und soziale

28 *Hindnes, B.* (2004): *Power, Government, Politics*, S 43.

29 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S x.

30 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S x.

Bewegung aus der Staatstheorie hervorgegangen. Sie will die Souveränität des Volkes durch demokratische Teilhabe, teils auch mittels einer Verfs sichern. Diese Staatsauffassung teilt den Bürgern eine aktive Rolle zu und verpflichtet sie, an den Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Sie inspiriert sich an der Willens- und Meinungsfreiheit. Sie misst den materiellen und moralischen Lebensbedingungen in einer Gemeinschaft große Bedeutung bei. Sie verbindet in signifikanter Weise politische Macht mit einer sozialen Dimension und liefert damit eine alternative Rechtfertigung für ein pluralistisches und föderales System zum Liberalismus. Die republikanische Staatsauffassung entwickelt sich aus der Sorge gegen die Alleinherrschaft und geht auf *Aristoteles*, *Platon*, *Cicero* und viele Nachfolger zurück, von frühen Humanisten bis zu *Machiavelli* und *Harrington*.³¹ Zentrale Merkmale sind die Herrschaft der Vielen und das Streben nach dem Wohl aller. Aus republikanischer Sicht haben die Organisationen und Gruppen der Gesellschaft wichtige Rollen im Prozess der Verfs-Politik zu spielen. Der Staat wird nicht als komplett getrennt von der Gesellschaft betrachtet, sondern als eine Form von bürgerlicher Vereinigung, die von sozialen Akteuren und Vertretern zum einen gespeist wird, zum anderen aus diesen besteht.³²

1.2.3.3 Die Debatte in Deutschland

Howard Caygill und *Alan Scott* (1995) untersuchen die verschiedenen Sichtweisen an Hand der Entwicklung in Deutschland nach dem Fall der Berliner Mauer.³³ Die liberale und die sozialistische Weltanschauung trafen aufeinander. Die Bürger des vereinigten Deutschlands verkörpern beide Erfahrungen, sei es die liberale als auch die sozialistische Verfs-Kultur. Ein Staat, die Bundesrepublik, beruft sich auf das Grundgesetz von 1949, der andere Staat, die Deutsche Demokratische Republik (DDR) berief sich zwar ursprünglich auch auf das gleiche Grundgesetz, das aber 1968 und 1974 wesentlich geändert wurde. Die Revolution von 1989 verschmolz verschiedene Aspekte von beiden Verf-en mit den Erfahrungen der Bürgerbewegung.

Caygill und *Scott* diskutieren zwei Projekte, welche Aspekte von liberalen und sozialistischen Verfs-Kulturen von West- und Ostdeutschland zu integrieren versuchen. Sie stellen zwei wesentliche Elemente dieser Debatte heraus.

- Einmal vermerken sie ein erneutes Interesse an der alten Frage, nach der Rolle der Verf-en: Drücken Verf-en die politischen Forderungen von sozialen Identitäten aus oder stellen sie selbst diese Identitäten dar?

31 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S x.

32 Zum sozialistischen Verfassungsmodell vgl auch *De Vergottini, G.* (1998) S 101–126.

33 *Caygill, H. / Scott, A.* (1995): *The Subject of the Constitution: The Debate in Germany*, S 3–19.

- Zum Zweiten befassen sie sich mit der fundamentalen Frage, wie man die Demokratie in modernen Gesellschaften unterstützen kann, in denen die Bürokratie überhandgenommen hat.

Wofür werden Ver-fen gemacht? Den Zweck fassen *Caygill* und *Scott* in vier Punkten zusammenfassen. Ver-fen regulieren die Beziehungen:

- zwischen dem Staat und anderen Staaten;
- zwischen Teilen des Staates untereinander;
- zwischen dem Staat und den Bürgern und
- zwischen den Bürgern untereinander.

Der letzte Punkt wird normalerweise zum Privatrecht gerechnet. Dagegen wenden die Autoren allerdings ein, dass sogar liberale Ver-fen die Beziehungen zwischen den Bürgern regeln, indem sie das Recht auf Eigentum verankern. Diese Beziehungen ausdrücklich anzuführen und zu gestalten, ermöglicht es, die Herrschaft der Bürokratie anzugehen. Wir können erkennen, wie bürokratische Herrschaftsformen den Bürgern auferlegt wurden und wo diese gegenüber dem Anspruch nach demokratischer Verantwortlichkeit anfällig sind. So beispielsweise üben EU-Institutionen Herrschaftsformen gegenüber den Staaten und zwischen den Staaten und deren Bürgern aus. Aber auch die Beziehungen zwischen Teilen des Staates untereinander und zwischen dem Staat und den Bürgern wurden mit starken bürokratischen Apparaten belastet, um das Gesundheitswesen, die Sozialvorsorge, die Ordnung und die Gesetze zu verwalten. Die erwähnten Beziehungen zwischen den Bürgern, die die bürgerliche Gesellschaft darstellen, bieten eine kleine Möglichkeit für deren Autonomie, die aber auch nicht überschätzt werden dürfe³⁴.

Nach dem *Wofür*, stellen *Caygill* und *Scott* die Frage, *für wen* Ver-fen gemacht werden. Die eben aufgezeigten Beziehungen scheinen vorauszusetzen, dass es sich um diese oder um schon konstituierte Identitäten, wie Staaten, Teilen von Staaten und Bürgern handelt. Die Autoren stellen dies in Frage. Bei näherer Betrachtung sollten wir erkennen, dass diese Subjekte nicht als gegeben angesehen sind, und auch nicht jene Interessen verkörpern, welche eine Ver-f ausdrückt. Noch stellen sie nur die fromme Hoffnung auf den Charakter der zukünftigen Bürger dar, obgleich sozialistische Ver-fen sich dem nähern. Eher trägt die Ver-f dazu bei, dass diese Subjekte entstehen und sich selbst darin identifizieren.³⁵

Aus der Ver-f-Diskussion in Deutschland und den Entwürfen des Runden Tisches und des Kuratoriums schlagen *Caygill* und *Scott* eine neue Form einer post-

³⁴ *Caygill, H. / Scott, A. (1995) S 6.*

³⁵ *Caygill, H. / Scott, A. (1995) S 6.*

liberalen Verf vor. Sie fügen ein neues, herausragendes Subjekt der Verf bei. Es handelt sich um die informierten und verantwortlichen Bürger, die in einer post-liberalen Verf zu Subjekten derselben werden. Diese Entwürfe heben die sozialen Gruppierungen und Vereinigungen, wie die Bürgerrechtsbewegungen und öffentlichen Interessengruppen, die eine zivile Gesellschaft ausmachen, auf Verf-Rang und geben ihnen verfs-rechtliche Anerkennung. Schließlich haben gerade diese in Deutschland zum Fall der Berliner Mauer und zur Wiedervereinigung beigetragen. Demzufolge werden das Parlament und die politischen Parteien nicht mehr als einzige und geeignete Ausdrucksformen des Volkswillens angesehen. Die liberale Sicht der Verf wird durch ein Element der republikanischen Anschauung ergänzt.³⁶

Caygill und *Scott* erkennen aber auch das Dilemma, das daraus entsteht. Entweder haben Bürgerbewegungen eine große Stärke, weil ihnen die Verf diese verleiht, oder sie haben diese nicht. Im ersteren, positiven Falle stellt sich die Frage, was starke von der Verf anerkannte Bürgerbewegungen von Parteien unterscheidet. Im zweiten, negativen Falle, ob sie nicht zur Schwäche und zu einer negativen Politik verurteilt sind. Wie auch immer diese Frage beantwortet wird, bleibt unbestritten, dass in der Verf-Debatte in Deutschland, die bürokratischen Hindernisse des modernen Staates erkannt und entsprechende Kontrollen konzipiert wurden. Die Verf-Entwürfe stellen einen ernsthaften Anlauf und ein Konzept dafür dar, demokratische Kontrolle über die Entscheidungen der Bürokratie auszuüben.³⁷

1.2.3.4 Die Entwicklung in Frankreich

Die gegenwärtige Französische Verf wurde am 4. Oktober 1958 ratifiziert und bisher 18 Mal abgeändert, zuletzt am 4. Februar 2008. Es handelt sich um die 15. Verf in der französischen Geschichte.³⁸ Diese Verf bekräftigte die demokratischen Errungenschaften im Bereich der persönlichen Freiheit und stützte sich auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und auf die Präambel der Verf von 1946. Sie wird auch als Verf der V. Republik bezeichnet und ersetzte die Verf der IV. Republik, welche vom 28. Oktober 1946 stammt. Ihr Hauptinitiator war Charles de Gaulle.³⁹

36 Bellamy, R. / Bufacchi, V. / Castiglione, D. (1995) S xi.

37 Caygill, H. / Scott, A. (1995) S 17.

38 Constitution, Verfassung der Französischen Republik 1958, letztlhin geändert 2008.

39 Frankreich Experte: <http://www.frankreich-experte.de/modules.php?name=Pages&pa=showpage&pid=219>, abgeladen am 25.4.2012.

Jeremy Jennings (1995) erinnert daran, dass Frankreich unter den kontinentalen Ländern die reichste Verf-Geschichte hat. Sie begann mit der Französischen Revolution und hat seitdem zu 15 Verf-en (ohne die kleineren Änderungen zu rechnen), fünf Republiken, zwei Versionen von Monarchie und zu zwei Napoleonischen Reichen geführt.⁴⁰ Dieser Enthusiasmus für Verf-en hatte auch die Gegenbewegungen ausgelöst. *Jeremy Jennings* (1995) behauptet, der Versuch die liberale und die republikanische politische Tradition zusammenzufassen, sei eine immer wiederkehrender Konstante der französischen Verf-Geschichte gewesen. In Frankreich allerdings ist der Weg umgekehrt gegangen worden. In die vorherrschende republikanische politische Kultur flossen Elemente des Liberalismus ein.⁴¹ Sogar die Teilhabe der zivilen Gesellschaft wurde mehr vom Liberalismus als von der republikanischen Weltanschauung vertreten. Die Gesellschaft wurde als identisch mit der Nation betrachtet und die nationale Einheit war kollektiv und undifferenziert.⁴² Das wichtigste Thema, das die französische Verf-Geschichte kennzeichnet, ist die Spannung zwischen Legislative und Exekutive und die Frage, wer von beiden für die Nation sprechen dürfe.

Dabei wurden die Rechte des Individuums vernachlässigt, obwohl alle Verf-en seit 1791 feierlich die Rechte der Menschen und der Bürger betonten. Auch das Thema der europäischen Integration wurde in Frankreich als Gefahr für die nationale Identität empfunden. Als Beispiele nennt *Jennings* die Stärkung der *Front National* und die Haltung der französischen Regierung bei den GATT Verhandlungen, bei denen eine nationale Bevorzugung speziell im kulturellen und künstlerischen Bereich gefordert wurde. Auch der Aufruf des Präsidenten *François Mitterrand* beim Referendum zu den Verträgen von Maastricht war dafür bezeichnend. *Mitterrand* versuchte die Franzosen nicht so sehr mit Argumenten für Europa zu gewinnen, als mit der Verteidigung Frankreichs vor Amerika und Asien. Besonders bezeichnend war auch die Diskussion um die Ratifizierung des Abkommens von Schengen (von 1985) und von Dublin (von 1990). Im Vordergrund stand nicht die Freizügigkeit, sondern die Abwehr außereuropäischer Einwanderung.

Der französische Außenminister *Charles Pasqua* verfolgte das Ziel, Frankreich zu einem Land mit Null Einwanderung zu machen (1993). Dies entspreche den drei Hauptanliegen der Franzosen, nämlich deren Identität, deren Sicherheit und der Integration der dort lebenden Menschen. Das letztere Anliegen bezeichnet *Jennings* (1995) als reine Rhetorik, die den Verdacht der Ausländerfeindlichkeit verdecken sollte. *Pasqua* verlangte auch eine Verf-Reform, um das Asylrecht

40 *Jennings, J.* (1995): The French Constitutional Tradition, S 21.

41 *Jennings, J.* (1995) S 22–34.

42 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S xi.

einzuschränken. Ministerpräsident *Balladur* machte sich das Anliegen im August 1993 zu Eigen. Mit der Begründung, die französische Verf an das Prinzip der Freizügigkeit anpassen zu müssen, wurde gefordert, das Asylrecht auf die Mitgliedsstaaten einzuschränken. Die Debatte zeigt gleichzeitig einen anderen Aspekt der französischen Politik auf, nämlich die Schwäche des Präsidenten gegenüber einem populären Ministerpräsidenten. Zunächst ließ Präsident *Mitterrand* mitteilen, dass er die Forderung von *Pasqua* nach einem Referendum für die Ratifizierung der zwei Abkommen nicht unterstütze. Er überzeugte den Ministerpräsidenten *Balladur* die Angelegenheit vor den *Conseil d'Etat* zu bringen. Dieser befand, dass es zur Ratifizierung der Abkommen tatsächlich einer Verf-Reform bedürfe, die zur Einschränkung der Immigration benützt wurde.⁴³

Die V. Republik, die im Jahre 1958 entstanden war, scheint die Erwartung der Stabilität der Institutionen bestätigt zu haben. Sie gewährleistete eine institutionelle Kontinuität – schreibt *Paola Piciacchia* – im Rahmen einer sozialen Diskontinuität, an die sich die Verf angepasst und entsprechend gewandelt hat. Im Jahre 2011 ist die Verf der V. Republik nicht mehr jene von 1958, im Wesentlichen, weil der Staat und die Gesellschaft nicht mehr die Gleichen sind. Das größte Verdienst der französischen Verf von 1958 besteht deshalb darin, sich fortlaufend zwischen Kontinuität und Diskontinuität zu entwickeln, zwischen Linearität und starken Gegensätzen.⁴⁴

1.2.3.5 Die Verf-Debatte in Großbritannien

Über das Vereinigte Königreich Großbritannien wird oft gesagt, ein Land ohne geschriebene Verf zu sein. Dies ist nicht ganz wahr. Zwar gibt es kein kodifiziertes Dokument, wie es die meisten demokratischen Länder haben. Trotzdem besteht mehr als die Hälfte der britischen Verf aus geschriebenen Texten, vor allem aus Gesetzen und Fällen der Rechtsprechung. Andere Aspekte der Verf finden sich in nicht-bindenden Konventionen, im Gewohnheitsrecht, Regelungen des Parlamentes und der königlichen Befugnisse.⁴⁵ Diese verschiedenen Quellen machen es schwierig, eine einheitliche Verf zu identifizieren. Auf der anderen Seite kann diese umso einfacher geändert werden. Man spricht deshalb auch von einer flexiblen Verf. Traditionell begründet sich die britische Verf auf zwei Prinzipien: die Lehre von der Souveränität des Parlaments und der Rechtsstaatlichkeit. Die Magna Charta bildete das erste Staatsgrundgesetz (1215), allerdings räumte sie nur einer kleinen Oberschicht gewisse Rechte ein. Dennoch

43 *Jennings, J.* (1995) S 32–34.

44 *Piciacchia, P.* (2012): *La V. Repubblica e la democrazia di inizio millennio*, S 80–81.

45 *Bagehot, W.* (1867): *The English Constitution*, S 200–212.

bleibt Großbritannien das Land Europas mit der ältesten demokratischen Tradition, da das Parlament spätestens seit der Glorious Revolution (1688/89) und der damit verbundenen Bill of Rights stetig an Bedeutung gewonnen hat.⁴⁶

Tony Prosser (1995) startet seine Analyse der Verf-Debatte in Großbritannien ebenfalls mit den Beziehungen zwischen Staat und ziviler Gesellschaft.⁴⁷ Der Schule der „Neuen InstitutionalistInnen“ folgend, untersucht Prosser den Grad an Autonomie von Regierungsebenen innerhalb des größeren Rahmens des Staates. Zu dem Zweck untersucht er die Rolle des VerfGes als ein Element im Privatisierungsprozess. Der Staat spielt eine Schlüsselrolle in Prosser's Analyse. Er versteht den Staat als moralischen Einigungsfaktor, der über den Konflikten der zivilen Gesellschaft steht.

Prosser erkennt einen wesentlichen Unterschied zwischen Ländern mit einer entwickelten Staatsauffassung und solchen ohne eine solche. Zum Unterschied zu anderen Ländern vermisst eben Großbritannien eine solche Staatsauffassung, wie sie beispielsweise Frankreich entwickelt hat. In Ländern wie Frankreich ist Gesetz gleichgesetzt mit der Normierung von wesentlichen Angelegenheiten, die die Rechtmäßigkeit der Regierungstätigkeit betreffen. Dasselbe könne nicht für Großbritannien gesagt werden. Großbritannien vermisst eine Sprache zur Führung von Verf-Debatten.⁴⁸ Das Gesetz werde fast ausschließlich instrumental benutzt. Die Regierung verwendet es als Mittel, um ihre Ziele umzusetzen.

Die Notwendigkeit formale Rechtsnormen zu beachten, hat zwar möglicherweise der Regierung gewisse technische Beschränkungen auferlegt, hat aber keine bedeutende Rolle in der Berufung auf höhere Werte gespielt. Es ging nur um die unmittelbaren Ziele der Regierung. In Frankreich nehme das Gesetz natürlich auch diese instrumentale Rolle ein. Tatsächlich sind die technischen Beschränkungen der Gesetze für die Regierung sehr begrenzt. Das Gesetz hat dort eine andere Rolle. Es vertritt höhere Werte, die über den einzelnen Interessen der Regierung stehen. Dies hat sich beispielsweise gezeigt in der Rolle des Verwaltungsgerichtes im Falle der öffentlichen Verträge, aber besonders in der Rolle des „*Conseil constitutionnel*“, dem französischen VfGH, in seiner Beurteilung des Privatisierungs- und Liberalisierungsprojektes.

Die USA werden meist mit Großbritannien in den einen Topf der staatenlosen Gesellschaft geworfen. In Wirklichkeit nimmt das Gesetz aber in den USA eine wichtige Rolle ein, in dem es der Regierung klare Regeln und Beschränkungen für die Wirtschaftspolitik auferlegt. In Großbritannien fehlt ein institutioneller

46 Inbrief, Free legal Information. History Learning Site. UCL Constitution Unit, School of Public Policy.

47 Prosser, T. (1995): Bringing Constitutional Principles Back, S 37–43.

48 Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D. (1995) S xi-xii.

Apparat für die Entwicklung von Verfs-Prinzipien, es fehlt ein VfGH. *Prosser* nennt drei Wege, aus dieser Leere herauszukommen, die in der Verf-Debatte von verschiedenen Vertretern dargelegt wurden:

- Der erste Weg ist, von den grundsätzlichen Werten auszugehen und diese vom Naturrecht abzuleiten.
- Der zweite Weg ist, vom anderen Extrem auszugehen, nämlich von der normativen Praxis und davon Grundsätze herauszuarbeiten.
- Der dritte Weg ist, theoretische Ansätze mit der Prüfung von bestehenden Verf-en zu kombinieren.

Dabei sollen die verschiedenen Verf-en verglichen werden, auf europäischer Ebene besonders unter Einbezug der Konvention, worin *Prosser* die wichtigste Herausforderung für die Zukunft erkennt.⁴⁹

Inwieweit eine internationale Institution, beispielsweise die Europäische Union eine immer bedeutungsvollere Quelle von Rechtsgrundsätzen sein soll, beschäftigt die weitere Verf-Diskussion. In unterschiedlicher Weise bekräftigen alle Autoren die Notwendigkeit von neuen Formen von Verfs-Politik, um diese neuen Institutionen zu legitimieren und zu unterstützen.⁵⁰

1.3 Governance – die Hoffnung auf eine beteiligte Gemeinschaft

1.3.1 Die Begriffsbestimmung

Der Begriff „*governance*“ ist in der Unternehmensführung schärfer umrissen als in der politischen Wissenschaft, in der man noch um Definitionen ringt. Mit *Corporate Governance* bezeichnet man die ethischen und gesetzlichen Verhaltensregeln für die gute Führung eines Unternehmens. Damit sollen Transparenz, gute Verwaltung und Überwachung gewährleistet, sowie Interessenskonflikte der führenden Manager zum Schutz der Aktionäre eingeschränkt werden. Der *Cadbury Report* (1992) empfahl, dass die Verwaltungsräte aller börsennotierten Gesellschaften im Vereinigten Königreich einem Verhaltenskodex unterworfen werden sollten (*Picchi* 2001).⁵¹

Der Begriff wurde auf die politische Ebene übertragen, um die ineffiziente Verwaltung von öffentlichen Körperschaften den Richtlinien der Unternehmens-

49 *Prosser, T.* (1995) S 38–43.

50 *Bellamy, R. /Bufacchi, V. /Castiglione, D.* (1995) S xii, *Peterlini, O.* (2010e, de), S 30–31.

51 *Picchi, F.* (2001): *Economics & Business*, S 248.

führung zu unterwerfen, ohne dieselben gänzlich auf dem Gegenaltar des Marktes (Maffettone 2007) zu opfern und auf die Steuerung zu verzichten.⁵² In der politischen Wissenschaft sucht man nach neuen, geeigneteren Formen für die Regelung des Gemeinwesens. Vom traditionellen Konzept der Führung durch eine Regierung, eingefangen im Begriff *Government*, geht man zum vielseitigen Begriff *Governance* über. Man glaubte eigentlich – so Salvo Vaccaro – dieser Begriff sei unter dem Gewicht der Jahrhunderte begraben. Das Wort stammt nämlich ursprünglich vom Griechischen *kybernan* und später vom Lateinischen *gubernare*, was so viel wie *lenken, leiten, kontrollieren* und *orientieren* bedeutet.⁵³ Er wurde zu neuem Leben erweckt.

Der Begriff *Governance* wurde allerdings, zusammen mit seinen assoziierten Begriffen wie *good governance*, *multi-level* und *network governance*, zu einem derart inflationären Gebrauch benützt, dass er inhaltslos zu werden drohte.

Governance meint nicht nur den Staat mit seiner Regierung, sondern die verschiedenen öffentlichen und privaten Subjekte, die eine wichtige Rolle in der neuen vielschichtigen Gesellschaft einnehmen, so die Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), die Bürgerbewegungen, die multilateralen Konzerne, die Massenmedien, die wirtschaftlichen und soziale Akteure.⁵⁴ Sie arbeiten zusammen, um gemeinsam zum Erfolg beizutragen. *Governance* ist kein Synonym für *government*, sondern sollte – zumindest in der optimistischen Literatur – breiter angelegt sein, wirkungsvoller und leistungsfähiger sein als nur eine reine Regierung.⁵⁵ *Governance* versucht alternative Lösungen aufzuzeigen. Das politische Leben hat sich nämlich grundsätzlich geändert. Die zentrale Rolle des Staates ist im Wandel begriffen. Die Formen der traditionellen politischen Macht haben sich geändert, die staatliche Machtausübung wurde eingeschränkt (Maffettone 2007). Die Mega-Maschine des Zentralismus wird – nach Edgar Morin – abgelöst von einem viel agileren, pluralistischen und polyzentristischen Mechanismus.⁵⁶ Von einem einfachen Organisations-Modell der Vergangenheit geht die *Governance* auf komplexe Modelle über, die auf vielfältigen Kommunikationen und spezialisierten Kompetenzen aufbauen. Die Hierarchien wurden zugunsten autonomer Entscheidungen der Einzelnen geschwächt. Dementsprechend reduzierte sich auch die Fähigkeit des Staates, der Gesellschaft seinen Willen aufzudrücken (Maffettone 2007).⁵⁷

52 Maffettone, S. (2007) S 7.

53 Vaccaro, S. (2007): Il dispositivo della Governance, S 121.

54 Sorensen, G. (2004): The Transformation of the State, S 62.

55 Scott, A. (2008) S 2.

56 Morin, E. (2002): L'identità umana. Maffettone, S. (2007): Prefazione, S 7.

57 Maffettone, S. (2007) S 7–8.

Im Jahre 1995 formulierte die *Commission on Global Governance*⁵⁸ folgende allgemeine Definition für *Global Governance*:⁵⁹

Governance:

- Das Produkt der vielfältigen Formen, mit denen Individuen und Institutionen, der öffentliche und private Bereich, ihre gemeinsamen Angelegenheiten verwalten.
- Es ist ein kontinuierlicher Prozess, bei dem man Interessen, die im Konflikt zueinander stehen oder unterschiedlich sind, durch eine kooperative Aktion auf einen gemeinsamen Nenner bringen kann.
- Sie umfasst formale Institutionen und starke Regimes, die in der Lage sind Verhaltensregeln festzuschreiben, sowie informale Verfügungen, welche Institutionen und Vertreter als ihr Interesse erachten oder vereinbart haben.

Die *Governance* ist also gekennzeichnet durch einen fließenden *Prozess* statt eines normativen Systems, durch *Konvergenz* statt Herrschaft, durch *konstante Wechselbeziehungen*, statt formaler Institutionen.

Den weitesten Sinne des Wortes fasst (*Jessop* 1999) folgendermaßen zusammen: Die komplexe Kunst vielfältige Systeme, Institutionen und Körperschaften zu orientieren. Diese sind aus operativer Sicht von einander autonom und strukturell mittels verschiedener Formen von Abhängigkeit verbunden.⁶⁰

Als *Governance* bezeichnet *Stocker* (1998) die Gesamtheit der post-staatlichen Prozesse und Systeme, sei es die Krise des Übergangs als auch die Aktivitäten, um diese zu lösen.⁶¹ *Governance* bedeutet, dass der autoritäre Regierungsstil aufgegeben wird, mit dem die Zentralbehörden ihre hierarchische Kontrolle auf die Gesellschaft ausübten. In einer zu engen Auslegung wurde der Begriff *Governance* auch mit den Netzwerken in Verbindung gesetzt. Diese Eingrenzung übersieht aber die Notwendigkeit, Entscheidungen zu treffen und Konflikte zu lösen (*Peters* 2007).⁶²

⁵⁸ *Commission on Global Governance* (1995): Our Global Neighbourhood.

⁵⁹ *Commission on Global Governance* (1995).

⁶⁰ *Jessop, B.* (1999): The Governance of Complexity and the Complexity of Governance, S 1. *Vaccaro, S.* (2007) S 123.

⁶¹ *Stocker, G.* (1998): Governance as Theory, S 17–28.

⁶² *Peters, B. G.* (2007): Governance e anarchie organizzate, S 41–42.

1.3.2 Vom Wohlfahrtsstaat zum Neoliberalismus

Lange Zeit, über 340 Jahre lang, hatte der Staat die beherrschende politische Rolle eingenommen, vom Westfälischen Frieden (1648), der das Ende des Dreißigjährigen Krieges besiegelte, bis zum Ausklang des 20. Jahrhunderts. Der Fall der Berliner Mauer und das Ende des Kalten Krieges werden als endgültiger Schlusspunkt dieser langen Hegemonie des Staates angesehen (Held 1993).⁶³

Die Macht des Staates, seine Rolle, seine Aufgaben und sein Durchsetzungsvermögen wurden in den jüngsten Jahrzehnten eingeschränkt, irreversibel – wie Michael Zürn (1999) schätzt. Schuld daran sind die Globalisierung und die neoliberalen Reformen. Neue, über- trans- und subnationale Körperschaften nehmen gleichzeitig an Bedeutung zu (Zürn 1999).⁶⁴ Nachdem das Modell des Wohlfahrtsstaates nach Keynes in Krise geraten war, folgte ein neo-korporatives System, das die Sozialpartner in die Entscheidungsprozesse mit einbezog. Die vom Ölschock Mitte der 80er Jahre ausgelöste Wirtschaftskrise stellte dieses System allerdings alsbald in Frage. Die Sozialpakete konnten kaum noch eingehalten werden, Streiks, Kapitalflucht und eine ausufernde öffentliche Verschuldung taten das ihre dazu.

Der Neo-Korporativismus wurde schließlich von der neoliberalen Welle abgelöst. Die Änderung wurde in den Vereinigten Staaten von Ronald Reagan und in Großbritannien von Margaret Thatcher eingeleitet. Der bedeutungsvollste Unterschied besteht darin, dass die liberaldemokratischen Werte von libertären abgelöst wurden. Diese setzen auf das Marktprinzip, das durch die Selbstregulierung Wohlstand für alle garantieren soll. Sie fordern daher ein völliges *Laissez-faire* Prinzip, sowohl in der Wirtschafts- als auch in der Gesellschaftspolitik. Generell vertreten sie die Ansicht, dass Aufgaben durch den Marktmechanismus besser und günstiger gelöst werden als es durch Staaten jemals möglich wäre. Die Kritik am Versorgungsstaat hat bewirkt, dass die öffentliche Bürokratie von flexiblen, aber unsicheren und vorübergehenden Agenturen abgelöst wurde. Im Zuge der Privatisierung und Deregulation zuerst und der Dezentralisierung später, hat die Bürokratie nicht nur ihr Monopol verloren, sondern wird sogar von zentralisierten Qualitätskontrollen und durch die private Konkurrenz überwacht. Auch das Arbeitsrecht wurde umgewälzt. Die traditionellen Arbeitsverträge auf unbestimmte Zeit werden fort zu von befristeten Arbeitsverträgen und leitungsabhängigen Löhnen abgelöst.⁶⁵

63 Held, D. (1993): Prospects for Democracy. Palumbo, A. (2007): Governance dello Stato e stato della Governance, S 15.

64 Zürn, M. (1999): The State in the Post-National Constellation. Palumbo, A. (2007) S 15.

65 Palumbo, A. (2007) S 15.

Das neoliberale Modell hat allerdings erheblich größere Zweifel hervorgerufen, als dies bei den vorher geltenden Modellen der Fall war (Gray 1998 und Stiglitz 2002).⁶⁶ Vor allem fehlt dem Neo-Liberalismus eine breite Legitimation durch die Bevölkerung, was auch in den *Not-global* Bewegungen zum Ausdruck kommt. Die schmale soziale Zustimmung könnte den Neoliberalismus in Frage stellen. Der politische Entscheidungsprozess in den repräsentativen Demokratien ist ebenfalls umstritten. Er beschränkt die Rolle des Bürgers auf die Wahlen, die Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten während der Legislaturperiode sind sehr dürftig (Palumbo 2007). Die *Governance* wurde entwickelt, um den Sturz des Neoliberalismus zu verhindern. Sie verbindet neo-liberale und neo-korporative Ansätze. Vom Neo-Liberalismus übernimmt sie die Neuerungen im Bereich der Umsetzung der Regeln und Abläufe, vom Neo-Korporativismus die Idee, die soziale Basis und damit die Zustimmung zu erweitern.⁶⁷ Die Beteiligung der Bürger wird deshalb positiv bewertet. Große Bedeutung wird auch dem Grundsatz der Subsidiarität beigemessen, auf dessen Grundlage die Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, von den lokalen bis zu den internationalen geregelt werden.

1.3.3 Ziele und Bedingungen, Grenzen und Ebenen der Governance

Das Ziel der *Governance* ist es, eine politische Ordnung des Gemeinwesens zu schaffen, das sich selbst regulieren und korrigieren kann, um nicht nur die Effizienz, sondern auch die soziale Eingliederung und damit die Legitimität zu steigern. Zum Unterschied von reinen neoliberalen Modellen, sucht die *Governance* die Zustimmung und den Einbezug von sozialen Akteuren. Zum Unterschied von neo-korporativen Ansätzen erkennt sie die Grenzen der elitären Vertretungsmechanismen.⁶⁸

Bob Jessop (2007) fasst vier Bedingungen aus verschiedenen Studien zusammen, die notwendig sind, um *Governance* wirksam zu gestalten:⁶⁹

- Die Modelle und Praktiken müssen vereinfachen und die Komplexität der Welt reduzieren können, aber im Einklang mit den realen Entwicklungen und den Zielsetzungen der Akteure bleiben.
- Es müssen sich dynamische und interaktive Fähigkeiten zur sozialen Verstän-

66 Gray, J. (1998): False Dawn. Stiglitz, J. (2002): La globalizzazione e i suoi oppositori. Palumbo, A. (2007) S 19.

67 Palumbo, A. (2007) S 19–20.

68 Palumbo, A. (2007) S 19–20.

69 Jessop, B. (2007): Governance e meta-governance, S 81.

digung zwischen den Agenturen entwickeln können, die zwar autonom, aber voneinander abhängig sind.

- Die Methodologien müssen die Aktionen der sozialen Kräfte koordinieren können, die unterschiedliche Identitäten, Interessen und Bedeutungen aufweisen.
- Es müssen gemeinsame Visionen für die Welt entwickelt werden, und eine *Meta-Governance*, welche die Anschauungen, die Erwartungen und die Verhaltensregeln der Schlüsselsubjekte stabilisiert.

Die Schwierigkeiten dürfen aber nicht verkannt werden. *Jessop* (2007) analysiert mögliche Ursachen, die zum Scheitern führen können: Die strukturellen Asymmetrien in den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, die staatlichen Eingriffe in die Strukturen der *Governance*, die Spannungen zwischen jenen, die in den Kommunikationsprozessen engagiert sind, und jenen, deren Interessen vertreten werden.⁷⁰

Natürlich ändern sich die Formen der *Governance*, je nach ihrem Anwendungsbereich. Man denke beispielsweise an eine *Governance* für ein örtliches Entwicklungsmodell, oder für ein hypermobiles Finanzkapital, oder für die internationalen Wanderbewegungen, oder die Universitätsstrukturen, oder für ärztliche Praktiken. Die Akteure, die Ebenen und Handlungsweisen sind verschieden, aber die obigen Bedingungen sollen für alle gelten. Die Selbst-Organisationen können sich auf verschiedenen Ebenen entwickeln, von den Beziehungen zwischen Personen, zu denen zwischen Organisationen und Institutionen, bis hin zu den Beziehungen zwischen Systemen. *Paul Hirst* (2000) unterscheidet fünf Bereiche, auf denen sich *Governance* entfalten kann:⁷¹

- Die Entwicklung von Ländern, die aus langer Kolonialzeit heraustreten und ihre Wirtschaften modernisieren müssen. Die Bedingungen werden meist von den Finanzinstitutionen vorgegeben, um ein effizientes Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft unter der Auflage einer *good Governance* zu erreichen.
- Auf der internationalen Ebene mit den multilateralen Institutionen, die sich im Lauf der Jahre gebildet haben. Es geht dabei um Abkommen zwischen Staaten und Handelspraktiken, beispielsweise das Schiedsverfahren, als Methode der *Governance*.
- Innerhalb der Unternehmen, die sogenannte *Corporate Governance*, um die Interessen der Kleinaktionäre gegenüber den Managern zu verteidigen.
- In der neoliberalen Politik der 70er und 80er Jahre, die den Wohlfahrtsstaat

⁷⁰ *Jessop, B.* (2007) S 82–84.

⁷¹ *Hirst, P.* (2000): *Democracy and Governance*, S 14–19.

neu ausrichten wollte und vor allem die öffentlichen Dienste und die Führung der Staaten selbst betreffen.

- Als neue Praxis, um die Krise der korporativen Vertretungen und das Demokratiedefizit zu überwinden. Die Gesellschaft wird immer stärker von nicht demokratisch bestimmten Institutionen beeinträchtigt. Damit werden der Rechtsstaat und die Teilhabe der Bürger in Frage gestellt. Die Alternativen hierfür sind das Handeln in koordinierten Netzwerken, Partnerschaften und freiwilligen Zusammenschlüssen.⁷²

Sebastiano Maffettone (2006) fordert eine „*pluralistische Integration von unten*“, die auf Rechten, Gerechtigkeit und Identität aufbaut.⁷³ Dieser theoretische Ansatz könnte und sollte zu einer Art direkter Demokratie führen. Auch auf internationaler Ebene soll *Governance* mehr Demokratie und Konsens ermöglichen.⁷⁴

1.4 Die Autonomie

1.4.1 Was bedeutet Autonomie?

Je nach seiner Verwendung nimmt der Begriff Autonomie unterschiedliche Bedeutungen an.⁷⁵ Aus den griechischen Begriffen „*autos*“ (selbst) und „*nomos*“ (Gesetz) abgeleitet, meint man zunächst „Selbstgesetzgebung“ oder „Selbstgesetzlichkeit“. Autonomie ist somit das Recht eines Gemeinwesens, seine Rechtsverhältnisse mit eigenen Bestimmungen selbst zu regeln. Im griechischen Denken bezeichnete Autonomie das Ziel der Stadtstaaten, ihre Selbständigkeit und insbesondere das Recht zu wahren, ihre inneren Angelegenheiten unabhängig bestimmen zu können. Im öffentlich-rechtlichen Sinne ist Autonomie „die Fähigkeit, eines dem Staat eingegliederten, von ihm aber organisatorisch abgehobenen, Verbandes zur Regelung seiner Angelegenheiten, Sätze objektiven Rechtes zu schaffen“ (*W. Schick*).⁷⁶

72 Hirst, P. (2000 S 14–19. Vaccaro, S. (2007) S 125–126.

73 Maffettone, S. (2006): La pensabilità del mondo. Vaccaro, S. (2007) S 145.

74 Zürn, M. (2007): Governance globale e problemi di legittimità, S 245–265.

75 Peterlini, O. (1996b, de): Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, (1997b, de), 1. Auflage, sowie Peterlini, O. (2007a, de): Föderalistische Entwicklung und Verfs-Reform in Italien, S 9–16.

76 Staatslexikon (1985–1993) S 490–491, sowie Der große Brockhaus (1983) S 194.

In der italienischen positiven Rechtsordnung kann man folgende autonome Körperschaften unterscheiden.

Autonome Körperschaften:

- Körperschaften, deren Autonomie man verfs-rechtlich bezeichnen kann, weil sie sich direkt von der Verf oder von VerfGen ableitet.
- Diese Autonomie beinhaltet auch das Recht, innerhalb gewisser Grenzen Gesetzesmaßnahmen zu erlassen: solche Körperschaften sind die Regionen mit ordentlichem Statut, deren Autonomie einheitlich und beschränkter geregelt ist, sowie die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Bozen und Trient, deren Autonomie unterschiedlich und weiter gefasst ist (Art 114–117 und 131 Verf);
- Körperschaften, deren Autonomie zwar auch in der Verf verankert ist, aber nur Verwaltungscharakter hat, und zwar in erster Linie die Gemeinden und in subsidiärer Form Provinzen und Metropole Großstädte (Art 118 Verf).⁷⁷

Diese grundsätzliche Definition der Autonomie, wie sie in den zitierten Lexika (in Herders Staatslexikon, im Großen Brockhaus und im Grande Dizionario Enciclopedico UTET) umrissen wird, findet ihre praktische Ausgestaltung in der Organisation des Staates. Je zentralistischer ein Staat aufgebaut ist, desto weniger Autonomie genießen die Körperschaften auf lokaler Ebene, je föderaler sich ein Gemeinwesen organisiert, desto autonomer sind auch die Mitgliedsstaaten, Bundesländer, Regionen oder Kantone, die es bilden.

Die Autonomie ist vom Föderalismus zu unterscheiden. Der Föderalismus hängt mit der Staatsform zusammen und setzt die Existenz eines Bundesstaates voraus.⁷⁸ Wir befassen uns im Kap 1.6 damit. Die Autonomie ist der verfs-rechtliche und oftmals internationale Schutz eines Gebietes und seiner Bewohner, denen eine gewisse Unabhängigkeit auf verschiedenen Ebenen und ein besonderer Rechtsschutz zugesichert werden.⁷⁹

77 Morone, E. (1984) in Grande Dizionario Enciclopedico UTET, S 622, aktualisiert aufgrund der neuen Verfassung, gemäß VerfG vom 18. Oktober 2001, Nr. 3.

78 Zu Föderalismus und Autonomie vgl: Groppi, T. (2004): Il Federalismo, Viviani Schlein, M.P./ Bulzi, E./ Panzeri, L. (Hg) (2003): L'Europa tra federalismo e regionalismo, Truini, A. (2003): Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa, D'Atena, A. (2001): L'Italia verso il federalismo, Vassallo, S. (2001): Regioni, "governatori" e federalismo, Pizzetti, F. (1996): Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato, Bassani, L.M./ Stewart, W./ Vitale, A. (1995): I concetti del federalismo, Cozzola, G. (1995): Federalismo e solidarietà, Danese, A. (1995): Il federalismo, Bognetti, G. (1991), Borcio, R. (1991), De Vergottini, G. (1990): Stato Federale.

79 Riz, R./ Happacher, E. (2008): Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts, S 230–231.

1.4.2 Die autonomen Körperschaften in Italien

Die italienische Verf erklärt folgende Körperschaften als autonom: Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen. Sie haben *eigene Statuten, Befugnisse und Aufgaben gemäß den in der Verf verankerten Grundsätzen*.⁸⁰

Die Befugnis Gesetze zu erlassen behält die Verf dem Staat, den Regionen und autonomen Provinzen Bozen und Trient vor. Die alte italienische Verf von 1948 zählte die Sachbereiche der Regionen taxativ auf und beschränkte sie auf konkurrierende Befugnisse, bei denen der Staat die Grundsätze festlegte.⁸¹ Die Residualklausel galt zugunsten des Staates. Erst die Verf-Reform von 2001 hat dieses Prinzip umgekehrt. Die Residualklausel gilt nun zugunsten der Regionen. Die Region ist befugt, Gesetzesbestimmungen auf den entsprechenden Sachgebieten zu erlassen. Den Befugnissen über die Gesetzgebung entspricht in der Regel auch die entsprechende Zuständigkeit in der Ausführung der Gesetze. Die autonomen Zuständigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen sind entsprechend ihren Grenzen gestaffelt in:⁸²

- *Ausschließliche Zuständigkeit*, in denen sie innerhalb der Grenzen der Verf, der EU-Bestimmungen und der internationalen Verpflichtungen Gesetze erlassen können (Art 117,2 Verf).
- *Konkurrierende Zuständigkeiten*, die in der Verf im Art 117,3 aufgezählt sind, in denen zusätzlich als Grenze die wesentlichen Grundsätze gelten, die der Staat erlässt.
- Vereinzelt gibt es auch noch sog *ergänzende Zuständigkeiten*, in denen die Staatsgesetze gelten, aber die autonomen Regionen und Provinzen zusätzliche Bestimmungen erlassen können.

Für die Regionen mit Sonderstatut gilt eine besondere Regelung. Die meisten von ihnen verfügen schon seit 1948 über erweiterte Zuständigkeiten, die in den einzelnen Statuten aufgezählt sind, und über die sie schon damals zum Teil auch ausschließlich verfügen konnten.⁸³ Die Regionen mit Sonderstatut behalten die taxative Aufzählung ihrer Kompetenzen bei. Für diese gelten auch noch die alten Grenzen der Gesetzgebung. Zusätzlich übernehmen sie die neuen Zuständigkeiten der Regionen gemäß Verf von 2001. Wie das erfolgt, wird in dieser Arbeit ausgeleuchtet.

⁸⁰ Art 114 Verf.

⁸¹ Art 117 aVerf (alte italienische Verfassung, VerfG 298/1947, vor dem VerfG 3/2001).

⁸² Art 117 Verf.

⁸³ Art 116 Verf und die fünf Sonderstatute, zB Art 4 AuSt der Region Trentino-Südtirol.

1.5 Der Regionalismus

Die Region gilt allgemein als Bereich, sei es in der Wissenschaft als auch in der Politik, in dem gesellschaftliche Modernisierung erfolgen kann. Tatsächlich werden immer mehr Entscheidungen auf regionaler Ebene getroffen.⁸⁴ Die Bedeutung der Region ist erheblich gestiegen.⁸⁵ Dies gilt in den politischen Feldern wie Wirtschaftsförderung, Strukturentwicklung, Technologie, Beschäftigung oder Umwelt, genauso wie in den wissenschaftlichen Disziplinen, wie Wirtschaft, Recht, Soziologie, Sozialpsychologie, Geschichts- oder Politikwissenschaft.⁸⁶ Unter dem Begriff Regionalismus kann man laut *Politiklexikon* (a und b) und *Dizionario di storia moderna e contemporanea* (c) dreierlei verstehen.

Der Regionalismus:

- Das allgemeine Bestreben einer Region oder eines Gebietes (das sich z.B. durch landschaftliche, historische, ethnische oder andere Kriterien von anderen Gebieten abgrenzen lässt), nach größerer Selbstverantwortung und Autonomie gegenüber der staatlichen Zentralmacht,
- In den internationalen Beziehungen die politischen Aktivitäten zum Zusammenschluss mehrerer Staaten einer (Welt-)Region (z.B. zur Förderung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen).⁸⁷
- Eine politische Option, um Aufgaben des Staates auf die regionale Ebene zu dezentralisieren, die zum Unterschied vom Föderalismus, keine territoriale Hoheit beinhaltet, die dem Nationalstaat als Konstante vorbehalten bleibt. Der Zweck besteht darin, die Normen und Reglementierungen an die besonderen Verhältnisse eines Gebietes anzupassen, um dessen Entwicklung zu fördern.⁸⁸

Wir beziehen uns im Wesentlichen auf die erste und dritte Definition, verstehen darunter also einerseits das Streben der Regionen nach mehr Selbstverwaltung, sowie die Gliederung eines Staates in Regionen. Die Abgrenzung zum Föderalismus erfolgt durch die Kriterien, die diesen kennzeichnen.⁸⁹

84 Grasse, A. (2000) S 17.

85 Zur wachsenden Bedeutung der Regionen vgl: Grasse, A. (2005): Modernisierungsfaktor Region; Bullmann, U./ Goldsmith, M./ Page, E. (1997): Regionen unter dem Zentralstaat; Balme, R. (Hg) (1996): Les politiques du néo-régionalisme; Jones, B./ Keating, M. (Hg) (1995): The European Union and the Regions; Tomuschat, C.(Hg) (1995): Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration; Bullmann, U. (1994a): Die Politik der dritten Ebene; Hrbek, R. (1994): Die Regionen in der Europäischen Union, S 125–144; Benz, A. (1993): Regionen als Machtfaktor in Europa?, S 328–347.

86 Grasse, A. (2000): Italiens langer Weg in den Regionalstaat, S 17.

87 Schubert, K./ Klein, M. (2006): Das Politiklexikon.

88 Paravia Bruno Mondadori Editori (Hg): Dizionario di storia moderna e contemporanea.

89 Vgl dazu 1.6.5 Merkmale des Föderalismus und Abgrenzung zum Regionalismus.

1.5.1 Der regionale Raum

Der Begriff Region kann in unterschiedlichem Sinne benützt werden, im räumlichen Sinne, aber auch im Sinne von politischem Raum und sozialer Interaktion, als wirtschaftlicher Raum oder auch funktionaler Raum.⁹⁰ *Keating* (1998) benützt den Begriff Region in einem weiteren Sinne, nicht nur als Institution, sondern auch als sozialen und wirtschaftlichen Austausch, der von Institutionen ausgeht.⁹¹

Den Begriff des regionalen Raumes gliedert *Keating, M.* (1998)⁹² in folgende Betrachtungen:

- *Der territoriale Raum:* dieser kann verschieden verstanden werden, beispielsweise als Zwischenglied zwischen Gemeinde und Staat, als großstädtische Region, als ländliche, provinzielle Region, als kleine traditionelle Region. In Deutschland gibt es Flächenstaaten, die von Nordrhein Westfalen bis zum Saarland reichen, und Stadtstaaten, wie Bremen Hamburg und Berlin. Spanien hat große Regionen wie Katalonien und Andalusien und kleine Provinzen. Eine einheitliche Definition der Region gibt es auch nicht auf europäischer Ebene, wo man sich mit dem NUTS System von drei Ebenen behilft.⁹³
- *Der funktionelle Raum:* Als territoriale und funktionale Zwischenglieder haben die Regionen Planungs- und Programmierungs-Macht. Aber auch den Begriff des funktionellen Raumes kann man nicht verallgemeinern. Das neue Modell wirtschaftlicher Entwicklung setzt auf Berufsausbildung, Netzwerke, kleine und mittlere Unternehmen, Umwelt und Lebensqualität. Für diesbezügliche Interventionen bietet die Region das geeignetere Feld als der Staat. Eine besonders wichtige Rolle spielen die Regionen in Gebieten mit ethnischen oder sprachlichen Besonderheiten.
- *Der politische Raum:* Darunter versteht man einen Raum, in dem politische Debatten stattfinden und politische Akteure legitime Entscheidungen treffen können. Dieser Raum muss nicht unbedingt den autonomen Regierungsinstitutionen entsprechen (auch wenn nur diese Entscheidungen treffen können). Die italienischen Regionen beispielsweise haben zwar gewählte Organe, sind aber – laut *Keating* – keine politischen Räume, sondern willkürliche Untergliederungen oder Zusammenschlüsse von örtlichen Einheiten. Die deutschen Länder, die Regionen Belgiens und die historischen spanischen Regionen, wie Katalonien und Baskenland, sind hingegen gleichzeitig politische

⁹⁰ *Keating, M.* (1998): Is there a regional level of government in Europe?, S 12.

⁹¹ *Keating, M.* (1998) S 11.

⁹² *Keating, M.* (1998) S 18–22.

⁹³ Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

Räume und autonome Institutionen. Aus dieser Sicht fällt für unser Untersuchungsobjekt Südtirol der historische politische Raum, nämlich das alte Tirol, auch nicht mit der Region oder der Autonomen Provinz als Institution zusammen.

- *Regionen als Institutionen:* Der Vielfalt an Regionalismus entspricht eine ebenso große Vielfalt an regionalen Regierungsformen. In manchen Fällen sind die Regionen nur Untergliederungen des Staates. Als Beispiel zitiert *Keating* Schottland Wales und Nordirland, die von der nationalen Regierung verwaltet werden. Auch in Italien war es bis in die 70er Jahre so.⁹⁴ In Frankreich koexistiert ein System der regionalen Verwaltung durch den Staat mit Regionalräten in den Regionen. Auch in Italien üben die Präfekten, und in den autonomen Regionen die Regierungskommissare, die Funktion der Staatverwalter, wenn auch in beschränkterem Ausmaß aus, neben denen die autonomen Verwaltungen in ihren Bereichen agieren.⁹⁵ Doch sollte man den Begriff des regionalen *Governments* auf autonome Institutionen eingrenzen, die bei allgemeinen Wahlen gewählt werden.⁹⁶

1.5.2 Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die regionale Modernisierung

Die Regionen erleben in Europa einen neuen Frühling. Viele Gründe sind dafür ausschlaggebend. Bevor wir die politische und institutionelle Entwicklung der Regionen untersuchen, wollen wir die wirtschaftlichen Zusammenhänge im regionalen Raum und deren Bedeutung für die regionale Entwicklung beleuchten.

1.5.2.1 Die Krise des Wohlfahrtsstaates

Längst bevor die Finanzmärkte ab 2008 die Weltwirtschaft in eine schwere Rezession stürzten, bahnte sich eine Krise des Wohlfahrtsstaates an. In der Nachkriegszeit ermöglichten die hohen Wachstumsraten in Europa den Aufbau eines umfassenden Sozialsystems. Die Wachstumsraten flachten aber in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ab. Die Märkte sättigten sich fort zu. Die neuen Produkte und besonders die neuen Medien der Kommunikation und der Datenverarbeitung konnten die hohen Erwartungen an einen Aufbruch nicht erfüllen.

94 *Peterlini, O.* (2008b, de): Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien, S 195–196.

95 *Peterlini, O.* (1997b, de) S 145–146, (2000 b): Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, S 144–146.

96 *Keating, M.* (1998) S 23, vgl auch *Caciagli, M.* (2006) S 17–18.