

Italien auf dem Weg zu mehr Föderalismus?

So ungewiss ihr Ausgang auch ist, die *Devolution*, die Umwandlung des zentralisierten Staates in eine föderale Ordnung ist in Italien in vollem Gange. Die Übergabe der Gesetzgebungskompetenz in Gesundheits-, Schul- und Sicherheitsfragen an die zwanzig Regionen des Landes, die Einführung eines Vetorechts der Regierung bei nationale Fragen betreffenden Regionalgesetzen, die Umwandlung des Senats in eine Länderkammer sowie die Neubestimmung der Rechte und Pflichten des Ministerpräsidenten sind nur einige der Komponenten des ambitionösen Reformpakets, dem im September 2004 bereits das Parlament zugestimmt hat und das nun auf seine Absegnung durch Senat und Abgeordnetenhaus hofft. Halbherziger Widerstand gegen das Projekt findet sich bei der Linken, die die noch unklare Richtung der *Devolution* ebenso kritisiert wie das zu erwartende Kompetenzenwirrwarr oder den geplanten Machtzuwachs für den Ministerpräsidenten. Ob dem Föderalismus-Plan die Umsetzung folgt, ist keineswegs sicher. Sicher ist indes, dass ein Scheitern der föderalen Idee den Separatismus in Italien nur fördern würde.

■ Executive Summary

Italy is undergoing a transformation from a centralised state towards a federal political constitution. The cornerstones of this ‚devolution‘ process with its as-yet uncertain outcome include the creation of federal structures, the direct election of the Prime Minister, and the extension of his powers.

Among other things, the objectives of the project include devolving exclusive competences in health, education, and security legislation to the twenty regions of the country, converting the Senate into a body of regional representatives, reducing the number of MPs and Senators, and reformulating the rights and obligations of the President of the Republic, who will be chosen by direct ballot in the future.

The most powerful motor moving this reform is the smallest partner in Berlusconi’s coalition, the Lega Nord, although the federalisation project as such was tackled before by the Prodi, d’Alema, and Amato centre-left governments who wished to enhance Italy’s clout within the EU by modernising the country. Besides, federalist culture has also been boosted by the fact that leading local and regional politicians are no longer appointed by party headquarters in Rome.

In September 2004, a parliamentary majority approved the reform project, propelling it across its first legislative hurdle. Its second reading is still pending.

At the same time, the number of those who oppose the project is growing, particularly among the left. On September 16, a deep rift has opened within the movement which has ever since been looking for a unified attitude towards the reform. At the same time,

concerns about devolution as such have been voiced by numerous AN and UDC politicians, which might cause the government's line to soften.

Many criticisms are being levelled against the reform project: It is not clear where the reconstruction of the state will actually lead. The Prime Minister's greater powers will affect the structural configuration of the political system, particularly as parliament will henceforth be more dependent on the President. Others fear that the Republic might be paralysed or even come under the influence of separatist tendencies. The centre-left parties find fault with the fact that they have not as yet been rewarded for their own commitment in favour of federalism. Others again fear more bureaucracy and jurisdictional confusion. Lastly, there are the concerns of those who believe additional expenditures amounting to as much as 90 billion Euros will arise if the regions acquire more competences.

We will have to wait and see whether the plan of federalism has a future. One thing is certain, however: If the reform should fail, budding federalist developments might quickly be transformed into separatist trends.

■ Geplante Änderungen

Die internationale Aufmerksamkeit konzentrierte sich während der bislang drei Jahre der zweiten Regierung Berlusconi vor allem auf seinen Regierungsstil und die von ihm durchgesetzten Mediengesetze. Das lässt in den Hintergrund treten, wie tiefgreifend sich Italien derzeit vom zentralisierten Staat zu einer föderalen politischen Ordnung wandelt: eine *Devolution*, wie man dies in Italien nennt, mit ungewissem Ausgang.

Die italienische Verfassung von 1947 soll in wichtigen Punkten geändert werden: Man plant, föderale Strukturen, die Direktwahl des Ministerpräsidenten und größere Befugnisse für ihn einzuführen. Hier die Grundzüge der geplanten Änderungen, die schon zu Beginn der nächsten Legislaturperiode spätestens 2006 in Kraft treten sollen:

- Die 20 Regionen, von denen fünf bereits einen Autonomiestatus haben, nämlich Sizilien, Sardinien, Friaul/Julisch-Venetien, Trentino/Südtirol und Aostatal, erhalten die ausschließliche

■ Die italienische Verfassung von 1947 soll in wichtigen Punkten geändert werden: Man plant, föderale Strukturen, die Direktwahl des Ministerpräsidenten und größere Befugnisse für ihn einzuführen.

- Gesetzgebungskompetenz im Gesundheits- und Schulwesen und im Bereich der lokalen öffentlichen Sicherheit. In den fünf Jahren nach Inkrafttreten der Reform können – mit vereinfachter Prozedur – neue Regionen entstehen. Voraussetzung ist jedoch, dass sie mindestens eine Million Einwohner haben.
- Verstößt ein Regionalgesetz gegen das nationale Interesse Italiens, kann die Regierung es blockieren. Auf diesem Passus hat Finis Alleanza Nazionale (AN) bestanden, die gegenüber den Föderalismus-Bestrebungen der Lega Nord misstrauisch ist und vor einem Zerfall des Landes warnt. Hält die Region an dem umstrittenen Gesetz fest, kann der Senat den Präsidenten auffordern, es für ungültig zu erklären.
 - Der Senat wird zu einer Länderkammer (Senato federale). Die Senatoren werden künftig gleichzeitig mit den Regionalwahlen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt und sollen bestimmte regionale Territorien repräsentieren. Der Bundesrat soll sich mit Gesetzen zu Themen befassen, die in die gemeinsame Zuständigkeit von Zentralstaat und Regionen fallen. Wenn zwei Fünftel der Senatoren dies wünschen, darf er außerdem über Gesetze des Abgeordnetenhauses, die in alleinige Zuständigkeit des Staates fallen, debattieren und endgültig darüber abstimmen. Er verliert aber das Recht, dem Ministerpräsidenten das Misstrauen auszusprechen. Dafür darf er sieben statt bisher fünf von insgesamt fünfzehn Verfassungsrichtern bestimmen.
 - Die Reform bringt auch Änderungen mit sich, die direkt nichts mit Föderalismus zu tun haben, die aber mit der Devolution zu einem Paket verschürt sind. So sinkt die Zahl der Abgeordneten von 630 auf 400, plus zwölf Abgeordnete, welche die Auslandsitaliener repräsentieren sollen. Die Zahl der Senatoren sinkt entsprechend etwa um ein Drittel auf 200, plus sechs für die im Ausland lebenden Italiener. Die Zahl der Senatoren auf Lebenszeit (u.a. zur Zeit Andreotti) sinkt von fünf auf drei. Diese Reduzierung soll aber im Unterschied zum Übrigen erst 2011 in Kraft treten.
 - Der Präsident der Republik verliert das Recht, das Abgeordnetenhaus aufzulösen bzw. einen

Ministerpräsidenten zu benennen. Der Ministerpräsident hingegen wird künftig direkt gewählt und braucht nach seiner Ernennung durch den Präsidenten kein eigenes Votum der Abgeordneten mehr. Er ernennt und entlässt die Minister und darf das Parlament auflösen. Eine gescheiterte Vertrauensfrage bzw. ein erfolgreicher Misstrauensantrag führen fast automatisch zur Parlamentsauflösung. Volksabstimmungen zu Verfassungsänderungen werden erleichtert.

■ Politische Triebkräfte

Hinter der Reform steht vor allem die Lega Nord, Berlusconi's kleinster Koalitionspartner. Nach der schweren Erkrankung ihres Parteichefs Bossi braucht sie unter Reform-Minister Calderoni jetzt einen vorzeigbaren Erfolg, um ihren Platz in der Regierungskoalition zu behaupten. Schließlich setzte sich ja im Sommer die AN im Fall Tremonti durch und die Forza Italia erhielt mit Franco Frattini einen EU-Kommissar. Nach italienischem *do ut des*-Verständnis ist jetzt also in der Regierungskoalition Casa della Libertà die Lega am Zug. Scheitert ihre Devolution, ist ihr Austritt aus der Koalition wahrscheinlich, was zu Neuwahlen führen könnte.

In Angriff genommen hatten die Föderalisierung aber schon die Mitte-Links-Kabinette von Prodi, d' Alema und Amato. Anlass war der Untergang der Democrazia Cristiana und des alten Parteiensystems im Kielwasser des Tangentopoli-Skandals. Dieser hatte Rom zu Beginn der neunziger Jahre delegitimiert; vor allem im Norden forderten und erhielten die Regionen und die subregionalen Ebenen bis hinunter zu den Gemeinden mehr Zuständigkeiten (u.a. ab 1993 die Direktwahl von Bürgermeistern, Provinz- und Regionspräsidenten). Der Wunsch, Italien durch eine Modernisierung mehr Gewicht in der EU zu verschaffen, ließ auch linke Politiker das Thema Föderalismus für sich entdecken. Höhepunkt dieser Entwicklung war eine erste Verfassungsreform im Jahre 2001 kurz vor Ende der Legislaturperiode; weil sie nicht mit der nötigen Zweidrittelmehrheit zustande kam, wurde sie dem Volk vorgelegt. Dieses Referendum (*referendum confermativo*) vom Oktober 2001, abgehalten schon unter der neuen Regierung Berlusconi, war die erste Volksabstimmung über eine

■ In Angriff genommen hatten die Föderalisierung schon die Mitte-Links-Kabinette von Prodi, d' Alema und Amato. Anlass war der Untergang der Democrazia Cristiana und des alten Parteiensystems im Kielwasser des Tangentopoli-Skandals.

Verfassungsänderung überhaupt seit den vierziger Jahren. Ergebnis: Das Prinzip der Subsidiarität wurde in die Verfassung aufgenommen, die Regionen erhielten mehr Rechte im Schul- und Gesundheitswesen, die Erhebung von Steuern auf lokaler Ebene wurde möglich, und der Vorbehalt des „nationalen Interesses“, mit dem Rom Regionalgesetze blockieren konnte und der jetzt wiedereingeführt werden soll, wurde abgeschafft.

■ **Vor allem die Tatsache, dass führende Lokal-, Provinz- und Regionalpolitiker nicht mehr in den römischen Parteizentralen bestimmt werden, hat nach 2001 zur Entstehung einer „Kultur des Föderalen“ in Italien geführt. Eine neue politische Klasse mit eigenem Selbstbewusstsein entstand, die sich um regionale Belange kümmert; öffentliche und private Hand, aber auch Gebietskörperschaften kooperieren immer häufiger miteinander, und Netzwerke oder Initiativen werden vor Ort oft wichtiger als die Parteien oder traditionelle Bindungen.**

Vor allem die Tatsache, dass führende Lokal-, Provinz- und Regionalpolitiker nicht mehr in den römischen Parteizentralen bestimmt werden, hat nach 2001 zur Entstehung einer „Kultur des Föderalen“ in Italien geführt. Eine neue politische Klasse mit eigenem Selbstbewusstsein entstand, die sich um regionale Belange kümmert; öffentliche und private Hand, aber auch Gebietskörperschaften kooperieren immer häufiger miteinander, und Netzwerke oder Initiativen werden vor Ort oft wichtiger als die Parteien oder traditionelle Bindungen. Die Regionen werden damit zu einem wichtigen Motor der Modernisierung Italiens von unten. Dem steht allerdings eine Verdoppelung der regionalen Verschuldung in den letzten vier Jahren gegenüber, so dass sich zwischen den Erwartungen an Regionen, Provinzen und Gemeinden und dem, was sie tatsächlich leisten können, eine Schere öffnet.

■ **Stand des Gesetzgebungsverfahrens**

Am 16. September 2004 hat das Parlament mit breiter Mehrheit (299:27; 182 Enthaltungen) für das oben skizzierte Reformvorhaben gestimmt. Die Enthaltungen vor allem der linken Politiker haben ihr Motiv in der Tatsache, dass ihre Parteien ja das Projekt 2001 ins Rollen gebracht hatten. Daher wollen sie nicht dagegen stimmen, andererseits aber auch nicht Berlusconi zur bedeutendsten Verfassungsreform in Italien seit den vierziger Jahren verhelfen. Das Projekt hat nun die Hälfte der parlamentarischen Wegstrecke hinter sich; es muss noch ein zweites Mal durch den Senat und das Abgeordnetenhaus.

Die Hürde für Verfassungsänderungen ist allerdings so hoch, dass seit über zehn Jahren alle Anläufe zu einer umfassenden Reform – obwohl diese in fast allen Spektren der Gesellschaft und der Politik als

überfällig bezeichnet wird – immer wieder gescheitert sind, und zwar letztlich wegen der Instabilität der politischen Verhältnisse. Bei linken Politikern mehrten sich die Stimmen, die auch diese Reform ganz zu Fall bringen wollen. Der frühere Ministerpräsident Amato schlägt mittlerweile im Einklang mit dem Arbeitgeberverband Confindustria vor, den Prozess zu stoppen und einen Konvent nach dem Vorbild des Herzog-Konvents, der die Grundrechte-Charta erarbeitete, mit dem Thema zu befassen. Amato war auch Autor eines Grundsatzpapiers der Mitte-links-Parteien („bozza Amato“). Darin schlug er Elemente direkter Demokratie vor, um die von ihm befürchtete Schwächung des Parlaments auszugleichen. Nach dem Votum vom 16. September 2004 wirkt die Linke tief gespalten und verunsichert in ihrer Haltung zur Reform. Sollte das Reformpaket auch bei seiner abschließenden Lesung in der Kammer nicht die nötige Zweidrittelmehrheit bekommen, wird die Regierung wohl eine Volksabstimmung darüber ansetzen. Diese Aussicht beunruhigt die Linke, obwohl sie vor drei Jahren selbst erstmals diesen Weg gegangen ist.

Aber auch viele AN- und UDC-Politiker haben Bedenken gegenüber dem Lega-Projekt der Devolution und könnten die Regierungslinie beim weiteren Procedere noch aufweichen. Die Regierung hat die Gesetze zur Devolution, die 2002 schon einmal in etwas anderer Form einzeln vorgelegt wurden und damals Kammer und Senat passiert haben, mit in die große Verfassungsreform hineingenommen. Die Föderalismus-Reform ist damit vom Schicksal des Gesamtpaketes abhängig – und sie ist dabei, wie in diesem September die über 70 Änderungsanträge der Opposition und die fast 40 Änderungsanträge aus dem Regierungslager gezeigt haben, noch nicht einmal der umstrittenste Teil des Reformwerks.

■ Die Bedenken gegen das Reformprojekt

Unklarheit, wohin genau der Staatsumbau führt

Vor allem die wachsende Macht des Ministerpräsidenten ändert die bisherige Statik des politischen Systems spürbar; das Parlament wird vom Ministerpräsidenten abhängiger als bisher. Viele bezweifeln, dass der Senat wirklich zu einem Bindeglied zwischen na-

■ Vor allem die wachsende Macht des Ministerpräsidenten ändert die bisherige Statik des politischen Systems spürbar; das Parlament wird vom Ministerpräsidenten abhängiger als bisher.

tionaler und regionaler Ebene wird; eine echte Mitbestimmung der Regionen fehle, und die Gleichzeitigkeit der Wahl von Regions-Räten (*consiglio regionale*) und Senatoren allein garantiere noch keine echte Bindung der Senatoren an regionale Politik. Vielmehr lasse das wiedereingeführte Verhältniswahlrecht fürchten, dass die Parteien im Senat den Ton angeben werden. Auch die Tatsache, dass die Senatoren, wieder unter Berufung auf das „nationale Interesse“, Regionalgesetze blockieren können, werde ihre Bindung an die regionale Ebene verhindern. Damit hätten die Regionen in Rom keine echte Interessenvertretung, zumal die Präsidenten der Regionen nicht automatisch einen Sitz im Senat haben sollen.

Angst vor einer Lähmung der Republik oder sogar separatistischen Tendenzen

Zwar bekennt sich die Lega Nord in diesen Tagen demonstrativ zur Einheit Italiens, aber sie ist ja nur Teil eines größeren Aufbegehrens gegen das zentralistische Rom, wovon Gruppen wie die „Bewegung der Bürgermeister“ zeugen. Und obwohl der Senat künftig nicht mehr gleichrangig mit dem Abgeordnetenhaus sein soll, könnte er in der Hand von Parteien zu einem Instrument der Blockade nationaler Politik werden, zumal er Zugriff auf Gesetze behält, die in die Alleinzuständigkeit der nationalen Ebene fallen. Gefährlich erscheint vor allem die Zeit zwischen 2006 und 2011, also vor Inkrafttreten der Verkleinerung von Abgeordnetenhaus und Senat.

Partei-Strategien

Die Mitte-links-Parteien wurden bis zur Europawahl in diesem Jahr im Norden des Landes nicht für ihren Einsatz für den Föderalismus belohnt und sind gegen die geplante Aufwertung des Ministerpräsidenten, solange dieser Berlusconi heißt. Die Forza Italia (FI) hingegen, die von oben gegründet wurde, nicht von unten gewachsen ist, ist regional und kommunal noch weniger verwurzelt und organisiert als andere Parteien. Ihre Hochburgen zwingen sie außerdem zu einem Eiertanz bezüglich des Föderalismus: Der Nordwesten um die Lombardei ruft nach Steuersenkungen und Liberalisierung, der Süden mit Sizilien nach einem starken Staat, der kräftig fördert und investiert.

Mehr Bürokratie und Kompetenzwirrwarr

Schon seit dem ersten Föderalismus-Gesetz von 2001 häuft sich die Zahl der Kompetenzkonflikte; derzeit sind über zweihundert entsprechende Klagen beim Verfassungsgericht anhängig.

Finanzielle Bedenken

Manche behaupten, dass eine Übernahme neuer Kompetenzen durch die Regionen zwischen 50 und 90 Milliarden Euro zusätzlich kosten wird; Berlusconi hält dagegen, dass eine „richtig gemachte Föderalisierung“ ein „Nullsummenspiel“ sein werde. Andere glauben, dass ohne einen von Rom gesteuerten Länderfinanzausgleich der Bruch zwischen reichem Norden und armem Süden zementiert wird; vor allem linke Politiker malen für Italien künftig zwanzig verschiedene (regionale) Schul- und Gesundheitssysteme an die Wand. Die Debatte über die Kosten der Föderalisierung hat sich mittlerweile mit der „Teuro“-Debatte in der italienischen Öffentlichkeit vermengt; das Thema Föderalismus wird mehr und mehr unter diesem Gesichtspunkt wahrgenommen.

■ **Aussichten**

Ob sich die Lega mit ihrem Föderalismus-Plan durchsetzt, ist derzeit noch nicht abzusehen. Klar ist: Die Regierung Berlusconi steht und fällt mit diesem Thema, und es könnte die kommenden Parlamentswahlen 2005 oder 2006 bestimmen, erst recht, wenn es zu einer Volksabstimmung über die Reformen kommen sollte. Auf der Ebene der Gemeinden, Provinzen und Regionen aber hat sich der Föderalismus seit der ersten Öffnung 2001 längst eingespielt. Diese Entwicklung ist kaum noch umzukehren – auch, weil Italien genauso wie Deutschland eine „verspätete Nation“ ist. In seinen Provinzen gehört ein Grundmisstrauen gegenüber Rom zur Erbschaft der Geschichte. Sollten aber Reformversuche scheitern und die Instabilität des Parteien- und Koalitionssystems auf nationaler Ebene anhalten, könnten die föderalen Ansätze auf subnationaler Ebene durchaus in separatistische Tendenzen umschlagen und sich gegen den Zentralstaat wenden.

Das Manuskript wurde im September 2004 abgeschlossen.