

Rezensionen - Critique - Recensioni - Rezensiuns

KATHARINA FONTANA, Die Gesetzgebung in Italien, Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main 1993, 164 S. (= Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, Bd. 39).

Die Basler Dissertation von Katharina Fontana behandelt die Rechtsetzungsproblematik in Italien. Italien hat drei verschiedene, teils sehr originelle Verfahren geschaffen, in denen das Parlament Gesetze annehmen kann. Von zentraler Bedeutung ist das Verfahren durch legiferierende Kommissionen, die unter Ausschluss des Ratsplenums Gesetze selbständig beschliessen können. Dieses Verfahren wird heute am häufigsten angewendet. Fontana behandelt in ihrer Arbeit auch das Gesetzesreferendum und die Frage seiner Vereinbarkeit mit dem parlamentarischen Regierungssystem von Italien.

In dieser Rezension soll vor allem auf die folgenden Punkte behandelt werden:

- Gesetzesinitiative
- Rechtsetzung durch parlamentarische Kommissionen
- Referendum

Die **Gesetzesinitiative** beruht - trotz des parlamentarischen Regierungssystems - auf einer pluralistischen Ordnung. Initiativberechtigt sind die Regierung, jeder Parlamentarier, das Volk, der CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), die Regionalräte. Bemerkenswert ist, dass alle diese Initiativen rechtlich gleichberechtigt sind, wobei tatsächlich die Initiativen der Regierung und der Parlamentarier die grösste praktische Bedeutung haben. Erstaunlich ist die niedrige Zahl der für die Einreichung einer Volksinitiative erforderlichen Unterschriften: sie beträgt 50'000. Die Initiative muss als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Sie richtet sich - im Gegensatz zur schweizerischen Regelung - an das Parlament,

nicht an das Volk und führt keine Volksabstimmung herbei. Das Parlament kann den vorgeschlagenen Gesetzestext ändern.

Die **Rechtsetzung durch parlamentarische Kommissionen** (neben der ordentlichen Gesetzgebung durch das Plenum des Parlamentes) wird als dezentralisiertes Verfahren bezeichnet. Es handelt sich um eine Besonderheit des italienischen Verfassungsrechts: 28 Gremien setzen verbindliches Gesetzesrecht, nämlich die Ratsplena der Abgeordnetenkammer und des Senats sowie ihre je 13 ständigen Kommissionen. Das ursprünglich auf die faschistische Ära zurückgehende Verfahren wurde vom Verfassungsgeber als Ausnahme für eher unbedeutende Verfahren weiterentwickelt, um der Überlastung des Parlaments entgegenzuwirken. Die beiden Kammern haben sich aber in der Praxis aber nicht an diese Idee gehalten: die grosse Mehrheit der Gesetze kommt im dezentralisierten Verfahren zustande. Regierungsvorschläge werden dabei mit erhöhter Erfolgswahrscheinlichkeit meistens in den legislativen Kommissionen behandelt; die parlamentarischen Initiativen durchlaufen dagegen eher das ordentliche Verfahren. Der Vorteil des dezentralisierten Verfahrens liegt darin, dass effiziente Kompromisse geschlossen werden können. Der Nachteil besteht in der fehlenden Koordination der Gesetzgebungszuständigkeit, der mangelhaften Gesetzesredaktion und der Gesetzesflut: während einer Legislaturperiode werden über 1'000 Gesetze angenommen. Auch die Ausdehnung der Gesetzgebung auf Verwaltungsbereiche ist auf das dezentralisierte Verfahren zurückzuführen. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts und der herrschenden Lehre ist das Parlament nicht auf den Erlass generell-abstrakter Normen beschränkt. Die Folge sind Verwaltungsgesetze (*leggi*), die häufig mit zusätzlichen Ausgaben verbunden und so ein Faktor für das Defizit des Staatshaushaltes sind.

In der Schweiz - so könnte beigefügt werden - ist im Rahmen der Parlamentsreform das System der ständigen Kommissionen (je 12 Kommissionen für Nationalrat und Ständerat) ausgebaut worden, um die Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess zu stärken - eine Verlagerung in Richtung parlamentarisches Regierungssystem. Auf dezentralisierte Rechtsetzung durch Kommissionen wurde verzichtet. Einem derartigen Schritt steht die Gleichberechtigung der beiden Kammern des schweizerischen Bundesparlamentes bei der Gesetzgebung entgegen: das Zustandekommen jedes Gesetzes erfordert die Zustimmung von Nationalrat und Ständerat.

Eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an Kommissionen würde wohl eine Verfassungsänderung erfordern.

Das **Referendum** ist in Italien durch die Verfassung von 1948 eingeführt worden: Verfassungsreferendum, Gesetzesreferendum, territoriales Referendum (Gebietsveränderungen der Regionen), regionales Referendum (Referendum der Regionen). Das letztere wird von den Regionen selbst geregelt. Verfassungs-, Gesetzes- und Gebietsreferendum wurden erst 1970 durch ein staatliches Gesetz näher geregelt und damit praktisch ermöglicht. Der Verfassungsgeber der vierziger Jahre strebte zunächst eine halbdirekte Demokratie an; ein referendum sospensivo - vergleichbar dem schweizerischen Gesetzesreferendum - wurde aber abgelehnt. Zuletzt wurde das abrogative Gesetzesreferendum angenommen, das formell die Aufhebung eines geltenden Gesetzes betrifft (500'000 Unterschriften erforderlich). Verfassungsgesetze können nicht Gegenstand des Gesetzesreferendums bilden. An der Abstimmung muss die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten teilnehmen, ein Quorum, das bisher regelmässig erreicht wurde. Damit stellt das Gesetzesreferendum eine Ergänzung zu den Instituten der repräsentativen Demokratie dar. In der Praxis kann das formell bloss Gesetze aufhebende Referendum durchaus auch Reformen anstreben (referendum "di stimolo"). Die Verfasserin hält bei aller gebotenen Vorsicht das Gesetzesreferendum für ein überwiegend positives Instrument; es stellt ein Korrektiv zur Parteienherrschaft dar und ermöglicht es, festgefahrene Strukturen aufzubrechen und innovative Ziele zu verfolgen.

In den **Schlussbetrachtungen** vertritt die Autorin die Auffassung, dass sich Gesetz und Gesetzgebung in Italien in einer Krise befinden, die ausgeprägter als anderswo ist. Die Schwächen der italienischen Gesetzgebung liegen - zusammenfassend dargestellt - in den folgenden Punkten: Die Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments hat zu einer Normenflut geführt. Die Systematik der Rechtsordnung und die Gesetzestechnik lassen zu wünschen übrig. Das Gesetz hat seinen generell-abstrakten Charakter weitgehend verloren, es werden Gesetze mit Verwaltungscharakter erlassen (leggi-provvedimento). Die Einflussnahme partikulärer Interessen auf die Gesetzgebung ist besonders ausgeprägt. Dies hat Mini-Gesetze zur Folge (leggine). Die fundamentalen Erlasse dagegen werden nicht revidiert. Die Rechtsetzungsdelegation an Kommissionen bewirkt auch, dass die Regierung ihre Gesetzgebungspolitik nicht kohärent zu verwirklichen vermag.

Die Dissertation von Katharina Fontana ist eine kenntnisreiche, verständnisvolle Einführung in die Eigenheiten und Probleme der italienischen Gesetzgebung, die aber auch mit pointierter Kritik nicht spart.

RUDOLF WERTENSCHLAG, BERN

BARBARA SCHAERER, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Rüegger Verlag Chur/Zürich, 1992, 238 S. (= Reihe Verwaltungsrecht, Bd. 13).

Die Berner Dissertation von Barbara Schaerer behandelt das Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, und zwar bezogen auf die Subventionen des Bundes. Die Arbeit ist klar aufgebaut und wird durch eine Zusammenfassung und durch Thesen abgeschlossen.

Die Bundessubventionen machen rund einen Drittel der Ausgaben des Bundes aus. Mit dem neuen Subventionsgesetz des Bundes (SuG) wird eine Ordnung des Subventionswesens angestrebt. Insbesondere wurde die Unterscheidung von Finanzhilfen und Abgeltungen festgeschrieben.

Die Autorin erkennt im SuG einen allgemeinen Teil des Subventionsrechts und befasst sich mit den Grundlagen des Subventionsrechts. Als solche Grundlage wird das Legalitätsprinzip angesehen, welches im Zentrum der Arbeit steht.

Das SuG unterscheidet im Gegensatz zu den kantonalen Gesetzen zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen. Bei den Finanzhilfen liegt eine freiwillige Aufgabenerfüllung vor, bei den Abgeltungen eine verpflichtende Aufgabenübertragung. Die Autorin geht von dieser Begriffsbestimmung aus, verwendet den Begriff der "Subvention" aber nach wie vor als Oberbegriff und unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen lediglich dann, wenn ein relevanter Unterschied besteht.

Als Formen der Subventionsgewährung stehen die Verfügung und der öffentlich-rechtliche Vertrag im Vordergrund. In der Regel erfolgt die Sub-

ventionsgewährung durch Verfügung. Als weitere Form kommt der öffentlich-rechtliche Vertrag in Frage. Nach Auffassung der Autorin sollte der Vertrag vermehrt und bewusst eingesetzt werden, weil es sich um ein partnerschaftliches und zeitgemässes Handlungsinstrument handelt.

Es wird die Auffassung vertreten, dass mit der Ausdehnung des Legalitätsprinzips auf die Leistungsverwaltung die Unterscheidung zwischen Leistungs- und Eingriffsverwaltung ihre Berechtigung weitgehend verloren hat.

Was das Verhältnis zum Finanzrecht betrifft, so kann das Budget nicht als Ersatz für eine formale gesetzliche Grundlage dienen: es ergeht in Form eines einfachen Bundesbeschlusses und entfaltet keine verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber Dritten. Das Budget weist keinen Normcharakter auf.

Interessant sind die Ausführungen zu den Finanzhilfen im auswärtigen Bereich. Hier ist umstritten, ob eine gesetzliche Grundlage nötig ist. Der Bundesrat hat 1981 eine Überprüfung dieser Frage in Auftrag gegeben und ist 1984 zum Schluss gekommen, dass eine Änderung der Praxis nicht angezeigt ist. Er beantragte demzufolge, dass ein Kredit an die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI) gemäss bisheriger Übung nach Artikel 8 Geschäftsverkehrsgesetz zu bewilligen sei (BBl 1984 I 1213). Die Autorin weist aber darauf hin, dass im auswärtigen Bereich die grosse Mehrzahl der Beiträge eine gesetzliche oder staatsvertragliche Grundlage aufweisen. Es handelt sich insbesondere um die Kredite, die gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bewilligt werden. Die Autorin spricht sich für eine konsequente Anwendung des Legalitätsprinzips aus.

Im Rahmen dieser Rezension ist es nicht möglich, auf alle Punkte einzugehen, die in der Dissertation von Barbara Schaerer behandelt werden. Gesamthaft gesehen handelt es sich um eine Arbeit, welche die Vorarbeiten der Lehre weiterführt und wesentliche Erkenntnisse zur Anwendung des neuen Subventionsgesetzes enthält.

RUDOLF WERTENSCHLAG, BERN