

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 37

**Die Parlamentsausschüsse
in den Kammern des italienischen
Parlaments und ihre Funktionen
im Gesetzgebungsverfahren**

Von

Henning Grub



Duncker & Humblot · Berlin

HENNING GRUB

**Die Parlamentsausschüsse in den Kammern
des italienischen Parlaments und ihre Funktionen
im Gesetzgebungsverfahren**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 37

**Die Parlamentsausschüsse
in den Kammern des italienischen
Parlaments und ihre Funktionen
im Gesetzgebungsverfahren**

Von

Henning Grub



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Grub, Henning:

Die Parlamentsausschüsse in den Kammern des italienischen
Parlaments und ihre Funktionen im Gesetzgebungsverfahren /
von Henning Grub. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 37)

Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08585-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08585-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

*A Marina, mia tenera
e sorridente compagna
che in questi anni
mi è stata vicina.*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen und wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaften im Sommersemester 1995 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde Ende Oktober 1995 abgeschlossen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Lehrer und Erstgutachter, Herrn Prof. Dr. Dian Schefold, der mich zur Bearbeitung des Themas anregte und der mir zahlreiche Türen öffnete, die mir ohne seine Unterstützung verschlossen geblieben wären. Die Freiheiten, die er mir gewährte, sein Vertrauen und sein aufmunterndes Interesse haben mir bestärkenden Rückhalt gegeben. Meinem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Angelo Antonio Cervati, danke ich in gleichem Maße. In ihm fand ich einen unermüdlichen Ratgeber und Förderer an der Universität Rom I ("La Sapienza").

Zu herzlichem Dank bin ich dem Generalsekretär des Senats der Republik Italien, Herrn Prof. Dr. Damiano Nocilla, verpflichtet. Er ermöglichte es mir, in der Bibliothek des Senats zu studieren. Dort ist die Arbeit im wesentlichen vorbereitet worden.

Von unschätzbarem Wert für das Gelingen der Dissertation war ferner die uneigennützig und großzügige Unterstützung durch Herrn Prof. Dr. Paolo Ridola, Herrn Dr. Romano Ferrari Zumbini, Herrn Dr. Clemente Forte, Herrn Dr. Alessandro Coccia, Frau Dr. Gabriella Marotta und insbesondere durch meinem Freund Herrn Dr. Giuseppe Filippetta. All ihnen möchte ich meinen aufrichtigen Dank für die motivierenden Gespräche und die Hilfe bei der Materialbeschaffung aussprechen.

Für unvergeßliche Stunden fernab der Wissenschaft danke ich, neben Nicola, Claudio, Lidia, Sergio und Franca, die mich beherbergten, dem *Morbo Club*, namentlich Bruna, Gina, Laura und Silvia sowie den übrigen Schönheiten Roms zwischen 20 und 2000 Jahren.

Meinen lieben Eltern, die mich während dieser Arbeit in jeder Hinsicht maßgeblich unterstützt und ermutigt haben, danke ich ganz besonders.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
------------------	----

Teil A

Das Parlament und seine Stellung im Gefüge der italienischen Verfassung	28
--	-----------

I. Die zentrale Stellung des Parlaments	28
---	----

1. Das Parlament und die Souveränität des Volkes	28
2. Das Parlament und die Gesetzgebungsbefugnis	34
2.1 Gesetzgebung und Gesetzesbegriff	35
2.2 Gesetzesvorbehalte in der Verfassung	38
2.3 Zurückdrängung der Rechtsetzungsbefugnisse der Regierung	42
2.4 Grenzen und Korrektive der gesetzgebenden Gewalt	44

II. Charakter und Struktur des italienischen Zweikammersystems	46
--	----

1. Der italienische <i>bicameralismo</i> und Gründe seiner Entstehung	47
2. Die Unterschiede in der Struktur beider Kammern und ihre Angleichung	49
2.1 Die unterschiedliche Anzahl der Abgeordneten und Senatoren	50
2.2 Die Senatoren von Rechts wegen und auf Lebenszeit	51
2.3 Das aktive und passive Wahlrecht	52
2.4 Die unterschiedliche Mandatsdauer	53
2.5 Die unterschiedlichen Wahlsysteme	53
3. Der Gang der Gesetzgebung	57
4. Ausschüsse als Institutionen des Parlaments	60

Teil B

Die historische Entwicklung der ständigen Ausschüsse in den Kammern des italienischen Parlaments	64
---	-----------

I. Das System der <i>uffici</i> in der <i>Camera dei Deputati</i> und im <i>Senato del Regno</i> von 1848	64
---	----

1. Die <i>uffici</i> und ihre Funktionen im Gesetzgebungsverfahren	65
II. Die Reform der GO der Abgeordnetenkommer von 1920/22 und die Einführung der ständigen Ausschüsse.....	71
1. Die ständigen Ausschüsse der Abgeordnetenkommer und ihre Funktionen im Gesetzgebungsverfahren.....	72
III. Die ständigen Ausschüsse in den Kammern des faschistischen Regimes	77
1. Die Abschaffung der ständigen Ausschüsse und die Wiedereinführung des Systems der <i>uffici</i>	78
2. Das Gesetz vom 19.1.1939, n. 129 und die gesetzgebenden Ausschüsse der <i>Camera dei Fasci e delle Corporazioni</i>	81
2.1 Die Ausgestaltung und Umsetzung der Vorgaben des Gesetzes vom 19.1.1939, n. 129 in den GO der Kammern.....	87
2.2 Die Prüfung von Gesetzesvorlagen in den gesetzgebenden Ausschüssen und die quantitative Relevanz des Verfahrens	90
IV. Die Ausschüsse in der frühen Nachkriegszeit und ihre Niederlegung in der republikanischen Verfassung von 1948	93
1. Die Ausschüsse der <i>Assemblea costituente</i> und ihre Funktionen	96
2. Die Beratungen in der <i>Assemblea costituente</i> und ihren Unterausschüssen über die ständigen Ausschüsse und ihre zukünftigen Funktionen	99
2.1 Die Beratungen in der <i>II. Sottocommissione</i> über die Funktionen der Ausschüsse im Gesetzgebungsverfahren und der Verfassungsentwurf der <i>Commissione dei 75</i>	100
2.2 Die Beratungen im Plenum der <i>Assemblea costituente</i> und die (Wieder-) Einführung der gesetzgebenden Ausschüsse	107
V. Die ständigen Ausschüsse in den republikanischen Kammern seit 1948	119
1. Die ständigen Ausschüsse in den GO der Kammern von 1948	121
2. Die neuen GO der Kammern von 1971	125

Teil C

Die fachlichen Zuständigkeiten, Zusammensetzung und Organe der ständigen Ausschüsse in den heutigen Kammern	128
--	------------

I. Die Anzahl und die fachlichen Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse.....	128
1. Die Zuständigkeitsbereiche der ständigen Ausschüsse	129
1.1 Die Ausschüsse in der Abgeordnetenkommer.....	130

1.2	Die Ausschüsse im Senat.....	133
1.3	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Ausschuß- zuständigkeiten in der Abgeordnetenkommer und im Senat.....	135
2.	Zuständigkeitskonflikte zwischen den Ausschüssen, deren Lösung und Vermeidung	137
II.	Die Zusammensetzung der ständigen Ausschüsse	140
1.	Die Bestellung der Ausschußmitglieder durch die Fraktionen	141
2.	Das Verfahren der Sitzverteilung	144
2.1	Die Sitzverteilung in der Abgeordnetenkommer	144
2.2	Die Sitzverteilung im Senat	146
2.3	Die unterschiedliche Reproduktion des Kräfteverhältnisses der Fraktionen in den Ausschüssen beider Kammern	148
3.	Auswahl und Auswahlkriterien bei der Ausschußbesetzung durch die Fraktionen.....	149
III.	Die Ersetzung und Stellvertretung von Ausschußmitgliedern.....	154
1.	Die Ersetzung von Regierungsmitgliedern	154
2.	Die Stellvertretung für die Beratung einer Gesetzesvorlage	155
3.	Die Stellvertretung für eine Sitzung	155
4.	Der Austausch und Rückruf von Ausschußmitgliedern.....	156
5.	Die Teilnahme ausschußfremder Parlamentarier an den Sitzungen	158
6.	Die Teilnahme der Regierung an den Sitzungen	158
7.	Die Teilnahme von Nichtparlamentariern an den Sitzungen.....	159
IV.	Die Organe und die Leitung der ständigen Ausschüsse	159
1.	Die Wahl des Ausschußvorsitzenden und des Ausschußpräsidiums.....	159
2.	Die Rechte und Funktionen des Ausschußvorsitzenden	161
2.1.	Die Vorbereitungs- und Einberufungsfunktion.....	162
2.2.	Die Leitungsfunktion und die Organisation der Ausschußarbeiten	163
3.	Der Ausschußvorsitzende als Repräsentant der Mehrheit.....	165
V.	Die Unterausschüsse und ausschußinterne Gremien	172
1.	Die ständigen Unterausschüsse	172
2.	Andere ausschußinterne Untergliederungen.....	175

Teil D**Die Funktionen und Arbeitsweisen der ständigen Ausschüsse im****Gesetzgebungsverfahren..... 177**

I.	Die Ausschüsse in <i>sede consultiva</i>	
	- die mitberatende Funktion der Ausschüsse.....	177
1.	Die verschiedenen Arten der Gutachten.....	178
1.1	Das fakultative Gutachten	178
1.2	Das obligatorische Gutachten	179
1.2.1	Die obligatorischen Gutachten an Ausschüsse in <i>sede referente</i> ..	180
1.2.1.1	Die obligatorischen Gutachten nach der GO des Senats	180
1.2.1.2	Die obligatorischen Gutachten nach der GO der Abgeordnetenkommer.....	181
1.2.2	Die obligatorischen Gutachten an Ausschüsse in <i>sede deliberante</i>	182
1.2.2.1	Die obligatorischen Gutachten nach der GO des Senats	182
1.2.2.2	Die obligatorischen Gutachten nach der GO der Abgeordnetenkommer.....	182
1.2.3	Die Gutachten bei der Konvertierung von <i>decreti-legge</i>	183
1.3	Die bindenden und nicht bindenden Gutachten	185
2.	Die Erstellung von Gutachten im Ausschuß in <i>sede consultiva</i>	186
2.1	Der Vorschlag des Berichterstatters und die verschiedenen Gutachtenformen.....	186
2.1.1	Befürwortendes Gutachten	187
2.1.2	Ablehnendes Gutachten.....	187
2.1.3	Befürwortendes Gutachten mit Anmerkungen.....	187
2.1.4	Bedingt befürwortendes Gutachten	188
2.1.5	Mischformen.....	188
2.2	Die Beratung und Annahme des Gutachtens	188
2.2.1	Die Beratung im <i>comitato parere</i>	191
3.	Bewertung der mitberatenden Ausschußfunktion und Konklusion.....	193
II.	Die Ausschüsse in <i>sede referente</i> - die vorbereitende, referierende Funktion der Ausschüsse	195
1.	Die verfassungsrechtliche Grundlage des Verfahrens.....	195
2.	Die Zuleitung der Gesetzesvorlagen an die Ausschüsse in <i>sede referente</i>	197
2.1	Die Regelungen in den GO der Kammern und die Praxis des Zuleitungsverfahrens.....	198
3.	Die Prüfung von Gesetzesvorlagen im Ausschuß in <i>sede referente</i>	200