

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen Garantie der Sonderautonomie und Wahrung der Einheit der Rechtsordnung¹

Roberto Toniatti

I. Einleitung

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit ist ein typisches Merkmal jeder zusammengesetzten Rechtsordnung – sei sie regionaler, föderaler oder supranationaler Natur – und tritt als allgemeine offene Klausel auf, die ihrem Wesen nach außerhalb der Rechtsnorm steht bzw keine Rechtsnorm darstellt, aber weiterentwickelt werden kann und tatsächlich bereits in eine beständige, formalrechtliche Vorschrift umgewandelt wurde. Diese Vorschrift ist inhaltlich nicht definiert, flexibel in ihrer Anwendung und funktional für eine kooperative Struktur intergouvernementaler Beziehungen. Sie ist jedoch auch mit einem dualen Modell einer zusammengesetzten Rechtsordnung vereinbar.

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit ist ein unverzichtbares Element zur Definition der logischen und funktionellen Merkmale, welche für die Ausgestaltung einer im eigentlichen Sinn einheitlichen Dimension des Systems einer zusammengesetzten Rechtsordnung notwendig sind. Das Prinzip stellt nämlich den Gleichgewichtsmoment in der Ausübung der jeweiligen Funktionen von Staat und territorialen Autonomien dar. Es stellt somit die Voraussetzung für die effizienteste Befriedigung des gemeinsamen Interesses aller konstituierenden Komponenten – sowohl der zentralen als auch der regionalen – an der besten Funktionsweise des einheitlichen Systems dar, trotz struktureller Unterschiede und gerade zu deren Gewährleistung.

Betrachtet man die loyale Zusammenarbeit als Systemprinzip, ist sie sowohl Garantie der territorialen Autonomien als auch der Einheit der Rechtsordnung; sie ist nicht dem statischen Element der institutionellen

1 Aus dem Italienischen übersetzt von *Maria Tischler*. Anmerkung: Die Zitate in Originalsprache wurden im Fließtext ins Deutsche übersetzt, in den Fußnoten nur insofern, als die Zitate nicht in ihrem wesentlichen Inhalt im Fließtext wiedergegeben sind.

Ausgestaltung zuzuordnen wie es eine zweite Kammer wäre, sondern steht für die dynamische Komponente der Ausübung – mehr noch als der formellen Trägerschaft – der ausschließlichen oder geteilten öffentlichen Funktionen und ist daher eindeutig in der konkreten Ausübung verortet.

Zudem ist von Bedeutung, dass das Prinzip ursprünglich in der Rechtsprechung erarbeitet wurde, dh im Moment der Anwendung des Rechts, sobald es für den Interpreten klar wird, dass in Anbetracht fehlender positivrechtlicher Bezugspunkte das System Modalitäten der Ausübung der Zuständigkeiten voraussetzt und diese folglich auch den staatlichen und regionalen Organen auferlegt. Dies geschieht jedoch nicht aufgrund einer expliziten Pflicht, sondern steht für die Notwendigkeit gegenseitigen Respekts, die in Wirklichkeit nur als implizite Pflicht angesehen werden kann.

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit setzt sich aus zwei Elementen zusammen. Das eine Element – die Zusammenarbeit – ist auf einen objektiven Faktor zurückzuführen, das andere – die Bewertung der Loyalität – ist hingegen als subjektiver und immaterieller Faktor zu verstehen, der auf eine Ermessensentscheidung des Interpreten sowie des institutionellen Akteurs zurückzuführen ist und sich an den unterschiedlichen Umständen des Einzelfalls orientiert.

Folglich kann die Einhaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in erster Linie auf das Legalitätsprinzip und die Respektierung des Rechtsstaates zurückgeführt werden. Darüber hinaus kommt auch eine Ethik des Öffentlichen zum Tragen, die vom Interpreten wahrgenommen wird, aber va von der Sensibilität der betroffenen Institutionen, *rectius* der Träger der jeweiligen betroffenen institutionellen Funktionen abhängig ist.²

In dieser Hinsicht stellt sich in einem System mit differenzierter Autonomie wie der italienischen Rechtsordnung – die mit wenigen anderen

2 In diesem Sinne erscheint es angebracht, an die in Artl 54 Verf festgelegten Pflichten der Staatsbürger zu erinnern, nämlich „die Pflicht, der Republik treu zu sein und ihre Verfassung und Gesetze zu beachten“, und die Pflicht, „sie [die öffentlichen Aufgaben] pflichtgetreu und gewissenhaft zu erfüllen“. Die Gewissenhaftigkeit, welche gegenseitige Loyalität und Respekt umfasst, bindet sowohl die Staatsbürger als auch diese in Ausübung ihnen übertragener öffentlicher Funktionen und bildet daher die Grundlage der loyalen Zusammenarbeit. Die Dimension der Ethik des Öffentlichen stellt häufig eine nicht-rechtliche Ergänzung der rechtlichen Dimension dar, was auch der Faktor der Fairness nahelegt. Verbunden mit der Fairness ist die Schaffung einer Einrichtung (Ombudsmann oder Volksanwaltschaft), die befugt ist, in Fällen von *maladministration* und Fehlverhalten im Handeln der öffentlichen Verwaltung einzugreifen. In dieser Hinsicht erkennt das Recht somit das Vorhandensein struktureller Grenzen seiner Wirkung an.

Rechtsordnungen wie etwa jener des Vereinigten Königreichs mit all ihren Eigenheiten des *Common Law* und der spanischen Rechtsordnung vergleichbar ist – jedenfalls die Frage nach der spezifischen Ausgestaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in Bezug auf den Typus der regionalen Autonomie, mit dem es angewendet werden muss: Ist das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit als ein Moment des Gleichgewichts zwischen der Einheit der Rechtsordnung und den „Bedürfnissen von Autonomie und Dezentralisierung“, an die die Republik „die Grundsätze und Methoden ihrer Gesetzgebung anpassen muss“ (Art 5 Verf) zu verstehen, ist vorstellbar, dass dieser Moment des Gleichgewichts nicht nur einen Grad an Flexibilität aufweisen kann, sondern wahrscheinlich auch muss, je nach Art der in der jeweiligen Situation vorhandenen Autonomie.

Die Notwendigkeit des funktionalen Charakters des Prinzips wird nicht nur in Bezug auf die Verteilung der Regierungsfunktionen anhand des territorialen Faktors, sondern auch im Rahmen der Trennung der Staatsgewalten deutlich: Auch in diesem Bereich bedarf die Trennung zwischen den Entscheidungsorganen und zwischen diesen und den Garantieorganen der Gelegenheiten zur Annäherung und einheitlichen Koordinierung, die nicht nur aus den Normen resultieren, sondern auch auf einem immateriellen Element von Loyalität und Fairness beruht.

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit in seinen verschiedenen, in unterschiedlichen zusammengesetzten Rechtsordnungen entstandenen Bedeutungen soll zunächst in einer vergleichenden Perspektive sowohl hinsichtlich seines Ursprungs in der Rechtsprechung als auch hinsichtlich der jeweiligen Entwicklung im positiven staatlichen, internationalen und supranationalen Recht – je nach Natur der Rechtsordnung – dargestellt werden. Im Anschluss darauf wird sich der Beitrag auf die Ausgestaltung des Grundsatzes in der italienischen Rechtsordnung konzentrieren, die va auf die Rechtsprechung des VfGH zurückzuführen ist.³

Die Verwendung der Formel „Prinzip der loyalen Zusammenarbeit“ entspricht der Praxis des italienischen Verfassungsgesetzgebers, ebenso der Rechtsprechung und der Lehre. Dabei wird die funktionale Äquivalenz zu

3 Vgl. *Palermo/Kössler*, Comparative Federalism. Constitutional arrangements and case-law (2017), 249, wo ua festgehalten wird, dass “the practice of intergovernmental relations is often based on underlying principles that are called, with certain variations, principles of mutual consideration, federal loyalty or comity and the like. These are very common, especially in countries following the model of administrative federalism. This is because the coordination of national legislation and subnational implementation quite evidently requires a high degree of mutual understanding and cooperation”.

verschiedenen, in anderen Kontexten verwendeten Formulierungen keineswegs außer Acht gelassen, da diese mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede aufweisen.

II. Ursprünge des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung

Die getroffenen systematischen Feststellungen werden jedenfalls durch die Ursprünge des Begriffs und seiner relativ jungen Entwicklung in vergleichender Dimension bestätigt. Der Ursprung liegt in der Rechtsprechung und geht auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1952 zurück, die das Prinzip der Bundestreue einführt, wonach sowohl der Bund als auch die Länder Adressaten der Pflicht zu einem *federal friendly*-Verhalten sind.

In einer späteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht präzisiert, dass sich die betreffende Pflicht aus dem föderalen Verfassungspakt ergibt, den das Prinzip selbst konsolidieren soll.⁴ Es handelt sich also um eine ungeschriebene Verfassungsnorm, die für das Funktionieren der Regierungsinstitutionen von entscheidender Bedeutung ist, sich aus den geschriebenen Verfassungsbestimmungen ableitet und eine Ergänzung zu diesen darstellt.⁵

Auch im föderalen System Österreichs hat angesichts des Schweigens des Verfassungstextes die Rechtsprechung des VfGH im Laufe der Jahre einen der deutschen Bundestreue funktional gleichwertigen Begriff entwickelt:

-
- 4 Es wird auch auf einen Artikel von *Smend* aus dem Jahr 1916 verwiesen, der sich auf das gewohnheitsrechtliche Prinzip der „vertraglichen Treue zum Bundespakt“ berief, um die Beziehungen zwischen dem Reich und den Gliedstaaten im System der föderalen Monarchie zu festigen.
- 5 Vgl *Woelk*, Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht - *Leale collaborazione* und Bundestreue im Vergleich (1999) 363, wo festgehalten wird, dass insbesondere „in allen drei von der Rechtsprechung des BVerfG herausgearbeiteten Anwendungsbereichen der Bundestreue (Zuständigkeitsgrenze, Handlungspflicht und verfahrensrechtliche Pflichten), diese den Interessen desjenigen dient, der sich zur Durchsetzung oder Verwirklichung seiner Rechte an den anderen wenden muss [...] Die Analyse der BVerfG-Rechtsprechung zeigt insbesondere zwei wesentliche Elemente für die materielle Konkretisierung des Rechtsinstituts, die sich aus seiner ergänzenden Funktion ergeben: Die Bundestreue garantiert sowohl die Zuständigkeit als auch die Funktionsfähigkeit und Effektivität des öffentlichen Handelns; alle einzelnen Konkretisierungen des Grundsatzes lassen sich auf diese beiden Funktionen zurückführen“.

das Prinzip der Berücksichtigung.⁶ Dieses beruht auf dem Gedanken, dass Bund und Länder bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungsfunktion verpflichtet sind, die Interessen der anderen Gesetzgebungsorgane nicht zu verleugnen und die Wirksamkeit der von den anderen Gesetzgebungsorganen erlassenen Gesetze nicht zu gefährden. Das ursprünglich für die Gesetzgebungstätigkeit entwickelte Prinzip gilt auch bei der Anwendung der Gesetze und erfordert deren Vereinbarkeit mit den Regelungen des Bundes und der anderen Länder.⁷

Die gleiche Dynamik findet sich auch in der spanischen regionalen Rechtsordnung.⁸ Da das Prinzip im Verfassungstext nicht enthalten ist, hat das *Tribunal constitucional* den Begriff der Pflicht zur Loyalität (*fidelidad a la Constitución*) und Mitwirkung entwickelt,⁹ deren zwischengeschaltete Adressaten die zentralen und regionalen Institutionen sind, aber deren

6 Die Bundestreue wird auch als Rücksichtnahmepflicht bezeichnet. In der Lehre wird darauf hingewiesen, dass „the Berücksichtigungsprinzip (principle of mutual consideration), which is not explicitly provided for in the Federal Constitution, but was developed by the Constitutional Court. It is a similar instrument to the general principle of Bundestreue in Germany, which implies that in exercising their authority, the Länder as well as the federation are bound to respect each other’s interests, even if this term is not used in Austria. The Austrian principle of mutual consideration is binding on both the federation and the Länder and only means that the legislatures of the federation and the Länder must not undermine each other”, siehe *Bußjäger*, Austria’s Cooperative Federalism, in Bischof/Karlhofer (Hg), *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (2015) 18.

7 Diesbezüglich wurde auch aufgezeigt, dass „in Austria, a rather centralised federal system, an unwritten, reciprocal duty of Federation and Länder is recognised, which obliges both levels to respect the sphere of competences of the other. As a prohibition of misuse or excessive use, it limits the exercise of own competences, if rules of other actors, adopted in conformity with the Constitution and the distribution of competences, would be contradicted or made impossible. However, not each form and degree of encroachment is covered, only serious obstacles to the other level’s effective capacity to act. The principle of consideration (Berücksichtigungsprinzip) is considered a consequence from the peculiar Austrian competence system, which does not comprise any concurrent powers. Thus, the principle, confirmed by the Constitutional Court since 1984, shall overcome rigidities resulting from the strict separation between the spheres of competences of Federation and Länder“); siehe *Woelk*, *Loyal cooperation: systemic principle of Italy’s regionalism?*, in Arban/Martinico/Palermo (Hg), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Regionalism* (2021) 174.

8 Für eine eingehende Analyse des spanischen Rechtssystems in einem umfassenden vergleichenden Rahmen siehe *Carranza*, *La lealtad federal en el sistema autonómico español* (2022).

9 Das Verfassungsgericht spricht hierbei vom Prinzip der *cooperación* und *colaboración* oder auch von *coordinación voluntaria* (Urteile Nr 11/1986 und Nr 201/1988).

unmittelbarer Bezugspunkt die Verfassung selbst darstellt, was die systematische Logik des Prinzips bestätigt.¹⁰

Auch in Italien verdankt das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit seine ursprüngliche Ausarbeitung der Rechtsprechung des VfGH, wie nachfolgend hervorgehoben wird.¹¹

III. Entwicklungen im positiven Verfassungsrecht

In einigen Rechtsordnungen hat der Gesetzgeber das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit sowohl als allgemeines Prinzip als auch spezifisch als alternatives Prinzip zum Rechtsweg formell verankert. Eine entsprechende Bestimmung wurde entweder im Verfassungstext selbst oder in Rechtsquellen der ordentlichen Gesetzgebung verankert.

Die föderale belgische Verfassung sieht das Prinzip in ihrem Titel III vor, im Rahmen des Kapitels V über den Verfassungsgerichtshof, welches der „Vorbeugung und Regelung von Interessenkonflikten“ gewidmet ist.¹² Der

10 Das Verfassungsgericht hat das Prinzip qualifiziert als „la esencia del modelo de organización territorial del Estado“ weshalb „no es preciso justificar en preceptos concretos“ (Urteil Nr 18/1992, Nr 80/1985). Dies „se traduce en la existencia de un deber general y recíproco, que si bien no altera, salvo casos de urgente necesidad, el orden de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas, presenta una dimensión negativa, caracterizada por la lealtad institucional, consistente en la obligación de comportarse con arreglo a criterios de buena fe y lealtad al sistema, y otra positiva, consistente en el llamado «auxilio interadministrativo», configurado como deber constitucional“; siehe *Álavarez Conde/Tur Ausina*, *Derecho constitucional*⁵ (2015) 286. Für eine allgemeine Rekonstruktion der institutionellen Abkommen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften *Pérez Royo*, *Curso de derecho constitucional*¹³ (2012) 828.

11 Nachstehend VI.

12 So Art 143 belgische Verfassung: „§ 1 - Der Föderalstaat, die Gemeinschaften, die Regionen und die Gemeinsame Gemeinschaftskommission respektieren bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die föderale Loyalität, um Interessenkonflikte zu vermeiden. § 2 - Der Senat befindet unter Bedingungen und gemäß Modalitäten, die ein mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenes Gesetz festlegt, im Wege eines mit Gründen versehenen Gutachtens über Interessenkonflikte zwischen den Versammlungen, die die gesetzgebende Gewalt im Wege von Gesetzen, Dekreten oder in Artikel 134 erwähnten Regeln ausüben. § 3 - Ein mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommenes Gesetz gestaltet das Verfahren, um den Interessenkonflikten zwischen der Föderalregierung, den Gemeinschafts- und Regionalregierungen und dem Vereinigten Kollegium der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vorzubeugen und sie beizulegen. § 4 - Die in den Paragraphen 2 und 3 vorgesehenen Verfahren sind nicht anwendbar auf die Gesetze, Erlasse,

Wortlaut nimmt dabei auf die „föderale Loyalität“ (*loyauté fédérale*) Bezug, die darauf abzielt, Interessenkonflikte zwischen dem Staat, den Gemeinschaften, den Regionen und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission zu vermeiden.

Dieses Prinzip ist auch von der Rechtsprechung anerkannt worden: „Bereits 1989 hat der Gerichtshof selbst seine Zuständigkeit für die Beurteilung der Einhaltung der Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Körperschaften erklärt und damit aus der Sicht der Rechtsprechung die Merkmale des belgischen Staates als föderales System mit kooperativem Charakter festgelegt und somit dem Wortlaut von Art 143 des Verfassungstextes, dessen Konturen ansonsten sehr unbestimmt sind, konkrete Bedeutung verliehen“¹³

Auch in der Schweiz wurde das Prinzip im Verfassungstext von 1999 als allgemeines Prinzip für die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen verankert. Im 2. Abschnitt (mit dem Titel „Zusammenwirken von Bund und Kantonen“) des 3. Titels legt Art 44 („Grundsätze“) fest:

- „1. Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen.
2. Sie schulden einander Rücksicht und Beistand. Sie leisten einander Amts- und Rechtshilfe.
3. Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.“¹⁴

Regelungen, Akte und Beschlüsse des Föderalstaats über die Besteuerungsgrundlage, die Steuersätze, die Steuerbefreiungen oder jegliche anderen Bestandteile, die bei der Berechnung der Steuer der natürlichen Personen berücksichtigt werden.“

13 Vgl. *Mastromarino*, Belgio (2012) 162 (Übersetzung des italienischen Originaltextes).

14 Der französische Text von Art 44 Schweizer Verfassung lautet: „1. La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. 2. Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire. 3. Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.“

Der italienische Text lautet: „1. La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti. 2. Si devono rispetto e sostegno. Si prestano assistenza amministrativa e giudiziaria. 3. Le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione.“

Erwähnenswert ist auch die Einführung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit im Rahmen der Ausarbeitung der südafrikanischen Verfassung, wenn sich auch die Identifikation der typischen Merkmale eines föderalen Systems und seine konkrete Umsetzung in dieser Verfassungsordnung als problematisch darstellt.¹⁵

Interessant und bezeichnend ist, dass eine entsprechende Bestimmung auch im als organisches Gesetz des spanischen Staates verabschiedeten Statut der *Generalitat de Catalunya* (Katalonien) vorgesehen wurde. In Art 174 „Allgemeine Bestimmungen“ des Kapitels „Beziehungen der *Generalitat* zum Staat und zu anderen autonomen Gemeinschaften“ heißt es: „(1) Die *Generalitat* und der Staat leisten sich gegenseitig Hilfe und arbeiten zusammen, soweit dies für die wirksame Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und für die Verteidigung ihrer jeweiligen Interessen erforderlich ist.“¹⁶

15 Der in der Tradition des *Common Law* sehr detailliert formulierte Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen findet sich in Kapitel 3 unter der Überschrift „*Cooperative Government*“: „Art. 40.1 In the Republic, government is constituted as national, provincial and local spheres of government which are distinctive, interdependent and interrelated. 2. All spheres of government must observe and adhere to the principles in this Chapter and must conduct their activities within the parameters that the Chapter provides“; art. 41. “Principles of co-operative government and intergovernmental relations 1. All spheres of government and all organs of state within each sphere must [...] d. be loyal to the Constitution, the Republic and its people; e. respect the constitutional status, institutions, powers and functions of government in the other spheres; f. not assume any power or function except those conferred on them in terms of the Constitution; g. exercise their powers and perform their functions in a manner that does not encroach on the geographical, functional or institutional integrity of government in another sphere; and h. co-operate with one another in mutual trust and good faith by (i) fostering friendly relations; (ii) assisting and supporting one another; (iii) informing one another of, and consulting one another on, matters of common interest; (iv) co-ordinating their actions and legislation with one another; (v) adhering to agreed procedures; and (vi) avoiding legal proceedings against one another. 2. An Act of Parliament must: (a) establish or provide for structures and institutions to promote and facilitate intergovernmental relations; and (b) provide for appropriate mechanisms and procedures to facilitate settlement of intergovernmental disputes. 3. An organ of state involved in an intergovernmental dispute must make every reasonable effort to settle the dispute by means of mechanisms and procedures provided for that purpose, and must exhaust all other remedies before it approaches a court to resolve the dispute. 4. If a court is not satisfied that the requirements of subsection (3) have been met, it may refer a dispute back to the organs of state involved.”

16 Frei übersetzt nach der italienischen Version des Verfassungstextes, der auf der Homepage der *Generalitat* verfügbar ist „1. La Generalitat e lo Stato si prestano un mutuo aiuto e collaborano in quanto sianecessario per l'esercizio efficace delle rispettive competenze e per la difesa dei loro rispettivi interessi. 2. La Generalitat

IV. Ursprünge und Entwicklung im supranationalen Verfassungsrecht

Als zusammengesetztes System *sui generis* nimmt auch die Europäische Union in ihrer Verfassung auf das Prinzip Bezug.¹⁷

Dabei gilt es einerseits daran zu erinnern, dass ihre Rechtsgrundlage – die Gründungsverträge – völkerrechtliche Rechtsakte sind, weshalb unmittelbar auf den gewohnheitsrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* und auch auf Art 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge verwiesen werden kann.¹⁸ Andererseits muss die Natur der Union als Rechtsordnung, die auf ihrem eigenen inneren Recht fußt und durch die Auslegung des Gerichtshofs als autonom ausgestaltet ist, hervorgehoben werden. Denn auch im Kontext der Union und ihrer Entwicklung hat die rechtsprechende Gestaltung eine entscheidende Rolle bei der Verankerung des Prinzips der *loyauté communautaire* gespielt.

Art 4 Abs 3 EUV legt gemeinsam mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten fest, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben „nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen [...]“. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen

può stabilire con altre comunità autonome delle relazioni di collaborazione per la determinazione di politiche comuni, per l'esercizio efficace delle sue competenze e per affrontare le questioni d'interesse comune, in particolare quando esse abbiano una portata sovraterritoriale. La Generalitat deve prestare l'aiuto necessario alle altre comunità autonome per l'esercizio efficace delle loro competenze.³ La Generalitat partecipa alle istituzioni, agli organismi ed ai procedimenti di adozione di decisioni dello Stato che si riferiscano alle sue competenze, in base a quanto stabilito nel presente Statuto e nelle leggi.”

17 Siehe dazu *Casolari*, *Leale collaborazione tra Stati membri e Unione europea*. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi (2020).

18 Diese Bestimmung besagt Folgendes: „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen“. Es ist darauf hinzuweisen, dass Art 31 Abs 1 desselben Vertrags (Allgemeine Auslegungsregel) festlegt: „Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“

alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“¹⁹

Es handelt sich um eine detaillierte und komplexe Vorschrift, die sich auf die Gesamtheit der Anwendungsbereiche des Unionsrechts ohne sachliche Begrenzung bezieht, Verpflichtungen positiver und negativer Art begründet, die Beziehungen sowohl zwischen den Institutionen der Union und den Mitgliedstaaten als auch zwischen denselben Institutionen der Union und den Mitgliedstaaten untereinander regelt, die Gegenseitigkeit der Verpflichtung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten definiert und ausdrücklich auf die Ergebnis- und Leistungsverpflichtung abzielt. Die Bestimmung stellt sich eindeutig als eine Synthese von Konzepten aus dem positiven Recht und der Rechtsprechung der föderalen und regionalen Mitgliedstaaten (aber auch der Schweiz) dar. Der Sinn (*ratio*) des Prinzips lässt sich unschwer in der Gewährleistung der supranationalen Integration erkennen, die das wesentliche Ziel der Rechtsordnung im Einklang mit dem Gleichgewicht zwischen den autonomen Spielräumen der Mitgliedstaaten und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts darstellt.

V. Innerstaatliche rechtliche Entwicklungen aufgrund regionalen Völkerrechts

Die strukturelle Immanenz und die allgemeine Tragweite des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in zusammengesetzten Systemen und in Mehrebenensystemen wurde durch eine Quelle des *soft law*, dem im Rahmen des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats ausgearbeiteten „Referenzrahmen für die regionale Demokratie“ von 2009 bestätigt.²⁰

19 Die Rechtsprechung des EuGH hat sich wesentlich auf die Formulierung des geltenden Art 4 EUV ausgewirkt. Tatsächlich sah Art 10 des Gründungsvertrags der Europäischen Gemeinschaft (der wiederum durch Artikel 5 des vorhergehenden Vertrags vorweggenommen wurde) vor: „Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.“ Aus dieser Formulierung geht insbesondere hervor, dass die gemeinschaftlichen Institutionen nicht Adressaten der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit waren, was inhaltlich jedoch bereits von der Rechtsprechung des EuGH eingeführt worden war.

20 Abrufbar unter <https://rm.coe.int/regionale-demokratie-europarat-referenzrahmen-cadre-democratie-regiona/168072feb3>. Das Dokument selbst spricht von „politische(r) Stärke“ und der „Autorität der in ihm enthaltenen Referenzen“. Die Präambel

Der Referenzrahmen hat nach seiner Einleitung auch die Aufgabe, einige wesentliche Prinzipien einer gegliederten institutionellen Architektur – von den lokalen Gebietskörperschaften bis zu den Regionen – zu bekräftigen, darunter das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip des sozialen und territorialen Zusammenhalts und auch die unabdingbare Solidarität unter den Komponenten eines souveränen Staates (oder „föderale“ Treue). Das letztgenannte Prinzip wird dabei in zweierlei Perspektive verstanden. Erstens wird in der Einführung zum Referenzrahmen festgehalten: „Die (föderalen oder regionalen) Einheiten können ihre Befugnisse unabhängig ausüben und sollten in der Theorie nicht einer übergeordneten oder föderalen Stelle oder einer anderen Stelle für die Art und Weise rechenschaftspflichtig sein, wie sie ihre Befugnisse ausüben“. Im Sinne der zweiten Perspektive heißt es in der Einführung: „Die Autonomie der einzelnen Einheiten weist jedoch die Tendenz auf, die Struktur des Staates zu gefährden. Alle Einheiten müssen aus diesem Grund eine ‘föderale’ Treue zeigen und sich bei der Ausübung von Befugnissen und Zuständigkeiten aller Schritte enthalten, die die allgemeine strukturelle Ausgewogenheit gefährden und den Interessen der einzelnen Einheiten schaden könnten.“

Auf Grundlage dieser Einleitung wird der regelnde Charakter des Dokuments in einer *ad hoc* Bestimmung (Pkt 25) zum Ausdruck gebracht, in der es heißt, dass „die Beziehung zwischen der Regionalverwaltung und der Zentralregierung [...] auf dem Grundsatz der gegenseitigen Treue und Gleichwertigkeit [basiert] und [...] die Achtung der Einheit, Souveränität und territorialen Integrität des Staates [einschließt]“. Insbesondere wird die Gegenseitigkeit als Grundlage des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit hervorgehoben.²¹

des Dokuments präzisiert: „Dieser veritable Kodex aus Rechten und Pflichten der regionalen Gebietskörperschaften, der sich an die Stellen wendet, die zwischen Regierungsebene und kommunaler Ebene (Gemeinde) fungieren, hat zwei grundlegende Funktionen. Zum einen dient er als Inspiration, wenn die Staaten entscheiden, ihre regionalen Gebietskörperschaften zu gründen oder zu reformieren. Zum anderen agiert er als politische Referenz, auf den sich der Kongress im Kontext seiner statutarischen Aufgabe des Monitorings der regionalen Demokratie in den Mitgliedstaaten des Europarats stützen kann.“

- 21 Außerdem wird ausdrücklich auf die systemimmanenten Grenzen des Verhaltens der Regionen hingewiesen, was durchaus physiologisch und gerade aus diesem Grund nicht unbedingt notwendig ist.

VI. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit in der italienischen Verfassungsordnung

Auch die italienische, regional ausgestaltete Rechtsordnung nimmt als zusammengesetztes System auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit Bezug.

Vorab ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Verzögerung bei der Umsetzung der Verfassung und der Verzug von mindestens 25 Jahren bei der Errichtung der Regionen mit Normalstatut – mit unvermeidlichen einschränkenden Auswirkungen auch auf die Regionen und die autonomen Provinzen mit Sonderautonomie – sicherlich kein vielversprechendes Zeichen für eine loyale und kooperative Vorgehensweise ist, mit der der Zentralstaat dem einzuführenden regionalen System begegnet ist. Eine solche Verzögerung könnte im Gegenteil als Vorbote für die Unfähigkeit des Staates angesehen werden, sich von seiner unrettbar zentralistischen und bevorzugt einseitigen Ausrichtung zu lösen.²²

Generell ist festzustellen, dass auch im italienischen System wie in anderen europäischen zusammengesetzten Rechtsordnungen die Anerkennung des ungeschriebenen Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in einem ersten Schritt durch den VfGH erfolgte und der Verfassungsgesetzgeber erst später durch die Änderung der Verfassung das Prinzip teilweise formalisierte.

In der Rechtsprechung des VfGH hat sich das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit als implizites Verfassungskriterium konsolidiert, das angesichts einer pluralistischen institutionellen Struktur auf territorialer Ebene, wie sie mit der Verfassungsrevision von 2001 in Art 114 Abs 1 Verf verankert wurde, notwendig ist.²³

Auch wenn die territoriale Gliederung der Republik eindeutig auf einem aufsteigenden Kriterium (von der Gemeinde zum Staat) beruht, so scheint

22 Es kann nicht davon abgesehen werden, auch auf den neuen, bereits über zwanzig Jahre andauernden Verzug hinsichtlich der Umsetzung des Art 116 Abs 3 Verf für die Anerkennung „weitere(r) Formen und besondere(r) Arten der Autonomie“ für die Regionen mit Normalstatut hinzuweisen.

23 Art 114 Abs 1 Verf lautet: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status, Regionen und Staat bilden die Republik.“ Der Abs 1 wird von Abs 2 ergänzt, der sich auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Autonomieprinzips, die gesetzliche Autonomie und die funktionale Differenzierung bezieht („Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen sind autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen“).

sie darauf ausgerichtet, allen unterschiedslos dieselbe institutionelle Bedeutung zuzuerkennen.²⁴

In der Bestimmung fehlt jedoch eine ausdrückliche Anerkennung der unterschiedlichen Rechtsnatur der Körperschaften – sie ist administrativer (Gemeinden, Provinzen und Großstädte) oder aufgrund der Gesetzgebungs- und Ausrichtungsbefugnis (Regionen und Staat) politischer Natur. Diese Anerkennung ergibt sich jedoch aus Art 117 Abs 1 Verf, wonach Staat und Regionen aufgrund der geteilten Ausübung der ordentlichen Gesetzgebungsbefugnis gleichgestellt und dabei an dieselben Grenzen (die „Wahrung der Verfassung sowie der aus der gemeinschaftlichen Rechtsordnung und aus den internationalen Verpflichtungen erwachsenden Einschränkungen“) gebunden sind.

Weder würde eine Revision des Verfassungstextes von Art 114 Abs 1 Verf noch von Art 117 Abs 1 Verf ausreichen, um das *imprinting* des Systems zu ändern, was „sehr rational das Fortdauern des ‚staatszentrierten‘ Konzepts erklärt, das [...] als ‚Gravitationszentrum‘ der republikanischen Ordnung dient“.²⁵ In diesem Zusammenhang überlebt die Vorstellung, „dass es, um allen Bürgern Gleichheit zu garantieren notwendig ist, dass die öffentliche Dimension immer auf die gleiche Weise, also mit dem gleichen Antlitz, mit ihnen in Beziehung tritt; dies gilt nicht nur hinsichtlich der Prinzipien des Verwaltungshandelns, sondern auch in Bezug auf die ‚Figur‘, die geeignet ist, die ‚Souveränität‘ des Staates zu repräsentieren“.²⁶

24 Anders ausgerichtet war hingegen die ursprüngliche Version des Art 114 Verf: „Die Republik teilt sich in Regionen, Provinzen und Gemeinden.“

25 Der Originaltext lautet: „spiega in modo molto razionale la sopravvivenza della concezione “statocentrica” che funge [...] da “baricentro” dell’ordinamento repubblicano“.

26 Der Originaltext lautet: „affinché sia garantita l’eguaglianza a tutti i cittadini, è necessario che la dimensione pubblica si rapporti ad essi sempre nel medesimo modo, dunque con il medesimo volto; non solo per ciò che concerne i principi dell’azione amministrativa, ma anche per ciò che riguarda la “figura” idonea a rappresentare la “sovrantà” dello Stato“, vgl *Carloni/Cortese*, *Diritto delle autonomie territoriali* (2020) 50. Hinsichtlich dieses Begriffs wurde außerdem festgestellt, dass „er teilweise in Disharmonie nicht nur mit dem Ziel der formalen, sondern auch mit der materiellen Gleichheit steht; ein Ziel, das die Rechtsordnung mit Konstitutionalisierung des demokratischen Staates festlegt, und dies aufgrund der Erkenntnis, dass Pluralismus und territorialer und institutioneller Polyzentrismus keineswegs eine Bedrohung für die Gleichheit darstellen, sondern ihre gewinnbringendste Chance darstellen können“ (der Originaltext lautet: „essa entra in parziale disarmonia con l’obiettivo di eguaglianza, non solo formale, ma anche sostanziale, che questo ordinamento si propone con la costituzionalizzazione dello Stato democratico e, per ciò solo, con l’acquisizio-

Dem kann hinzugefügt werden, dass das besagte *imprinting* einer vorrechtlichen systemischen Grundlage entspricht, auf der die Innovation der republikanischen Verfassung nicht ausreichend und angemessen einzuwirken vermochte. Mit anderen Worten folgt daraus, dass die grundlegende Ausrichtung der italienischen regionalen Ordnung qualitativ eher der regionalen als der föderalen Staatsform entspricht. Die der Dialektik zwischen zentralen Organen und territorialen Autonomien immanente Spannung, die für jedes zusammengesetzte System typisch ist, äußert sich im italienischen System in einem strukturellen, pathologische Züge aufweisenden Konflikt, der eher dem Modell des dezentralisierten Einheitsstaates als dem des zusammengesetzten, in unterschiedlichen und koordinierten politischen Institutionen organisierten Staates entspricht.

In diesem Kontext wird sogar das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Regionen zu einem Arrangement, in dem die Entscheidung darüber, wie loyal und kooperativ die Anwendung des Prinzips sein kann und muss, allein dem Staat obliegt.

A. Ursprung und Entwicklungen in der Rechtsprechung

Nach der Rechtsprechung des VfGH ist das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Regionen trotz seiner verfassungsrechtlichen Natur Ausdruck einer Tendenz und einer vorrangigen Behandlung: Insbesondere „hat es nicht, jedenfalls nicht auf den ersten Blick, die Verlagerung der Dynamik des Rechtssystems zum vollen Vorteil der Autonomien zur Folge, da es nichts anderes ist als das Instrument, mit dem die fortdauernde Einmischung des staatlichen Gesetzgebers in Bereiche regionaler Zuständigkeit eingegrenzt und folglich legitimiert wird.“²⁷

ne che il pluralismo e il policentrismo territoriale e istituzionali, lungi dal costituire una minaccia per l'eguaglianza, ne possono integrare l'occasione più proficua”).

- 27 Der Originaltext lautet: „non determina, sicuramente in un primo momento, lo spostamento delle dinamiche ordinamentali a tutto vantaggio delle autonomie, posto che non è altro che lo strumento mediante il quale contenere e conseguentemente legittimare la continua invadenza del legislatore statale in ambiti di competenza regionale”. Vgl *Bellini*, Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista, in *Mezzetti* (Hg), *Principi costituzionali* (2011) 378; der Autor hält außerdem fest (379), dass „durch die Tatsache, dass der Staat sich von diesen kooperativen Momenten leicht und ohne Sanktionen lösen kann – überdies verfügt er über die Mittel, um eventuelle Blockaden zu überwinden – bei der Bekräftigung eines wirklichen autonomen Systems und der strikten Verteidigung der Einheit und

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit ist zusätzlich in jenen strittigen Situationen anwendbar, in denen die positive Zuweisung von Materien an die (Residual-)Zuständigkeit der Regionen oder die (aufgezählte) Zuständigkeit des Staates eine Lösung auf der Grundlage anderer Kriterien, in erster Linie gemäß dem „Ausmaß“ der Prävalenz, nicht zulässt. In diesem Zusammenhang wurde effizient von „Bereichen mit mehrfacher Zurechnung“ gesprochen, dh von Bereichen, die sich gleichzeitig auf verschiedene Materien beziehen, möglicherweise auch auf Materien, die verschiedenen Zuständigkeitsregelungen unterliegen.²⁸

Unteilbarkeit erstere häufig den Kürzeren zieht“; der Originaltext lautet: „dal fatto che da quei momenti cooperativi lo Stato può facilmente emanciparsi senza alcuna sanzione, disponendo inoltre degli strumenti onde superare eventuali situazioni di stallo, cosicché, tra l'affermarsi di un reale sistema autonomista e la rigorosa difesa dell'unità ed indivisibilità è la prima istanza che ne esce spesso recessiva”.

- 28 Vgl *D'Atena*, *Diritto regionale*⁵ (2022) 171; ein weiterer interessanter Kommentar ist in *Carli*, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*³ (2022) 160 enthalten: „Die Bestimmung der Grenzen der Materie ist ein unlösbares Rätsel, wie die vielen Urteile zu diesem Thema zeigen, aus dem man nur durch Einigung herauskommt, indem man sich im „Konferenzsystem“ auf die jeweiligen Eingriffssphären einigt“ (der Originaltext lautet: „La determinazione dei confini delle materie è un rebus inestricabile, come dimostrano le tante sentenze in materia, da cui si può uscire solo in via convenzionale, concordando nel “sistema delle Conferenze” i rispettivi ambiti di intervento”). In einem älteren Urteil (Nr 49/1958 über die besondere Autonomie der Region Sardinien) sprach der Gerichtshof von „gemischten Tätigkeitsbereichen“ und orientierte sich dabei an einem Kriterium der Koordinierung zwischen zwei gleichberechtigten, zur Zusammenarbeit bereiten Gesetzgebern: „Auf der anderen Seite, aufgrund der im Statut enthaltenen Kompetenzaufteilung, nach der dem Staat die Regelung der Nutzung der Meeresgewässer – als alleiniger Inhaber des Meeresstaatsgutes –, die Fischereianglegenheiten hingegen der ausschließlichen Kompetenz der Region zukommen, ist die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Staat, der die Lagunengewässer regelt, und der Region, die die Fischereitätigkeit regelt, offensichtlich. Diese Zusammenarbeit zwischen Staat und Region ist aber allerdings vollkommen normal im System unserer Autonomien, sowohl was die Gesetzgebungstätigkeit als auch was die Verwaltungstätigkeit betrifft. In diesen Bereichen kann die staatliche Gesetzgebung, die in angemessener Weise der Kompetenz der Region und ihrer Gesetzgebung Rechnung trägt, – im Übrigen finden die staatlichen Gesetze in den Bereichen, die in die regionale Zuständigkeit von Sardinien fallen, Anwendung, wenn die Regionalgesetze nichts anderes vorsehen – problemlos die Schwierigkeiten, die daraus entstehen, dass zwei unterschiedliche Körperschaften unterschiedliche Funktionen bzgl demselben Gut ausüben, überwinden.“; der Originaltext lautet: „D'altra parte, poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato - che è l'unico soggetto del demanio marittimo - mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari,

Mit anderen Worten: In konkreten Fällen, in denen der Vorrang der Zuständigkeit des Staates oder der Regionen nicht leicht festzustellen ist, wird - fast salomonisch - die Annahme einer loyalen Zusammenarbeit zwischen den beiden „virtuellen Inhabern“ bekräftigt, von denen der eine (der Staat) vorrangig zum alleinigen tatsächlichen Inhaber und der andere (die Regionen) zum Inhaber eines neuen, zurückweichenden Status als Adressat des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit wird.

Der VfGH hat sowohl den komplexen Kontext der „konkurrierenden Kompetenzen“ als auch seine Rolle in diesem Kontext, insbesondere als Organ, rekonstruiert und begründet, dass im Wege der Interpretation die Position der Regionen umgestaltet wird, wobei diesen angemessene Instrumente zur Beteiligung als Kompensierung und Ersatz für ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen garantiert werden müssen. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Regionen können im Falle eines Rechtsstreits nicht ausgeübt werden und sind folglich ausgesetzt.²⁹

e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene". In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof folgende Lösung vorgeschlagen: „Daher erscheint es vielleicht sinnvoller, dass die Region in diesen gemischten Tätigkeitsbereichen die Initiative für eine angemessene gesetzliche Regelung durch den Staat ergreift (Art 121 Verf) anstatt das Risiko einzugehen, dass sie vergeblich Gesetze erlässt, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.“. Der Originaltext lautet: “Perciò può sembrare più prudente che in questi campi d'attività mista la Regione prenda magari l'iniziativa di un'adeguata disciplina legislativa statale (art. 121 della Costituzione), piuttosto che correre il rischio di legiferare invano, fuori del campo della propria competenza”.

- 29 Vgl VfGH, Urteil Nr 251/2006: „Bekanntlich drückt sich die Komplexität der sozialen Phänomene, die die Gesetzgeber regeln, in einem dichten Beziehungsgeflecht aus, wo es schwierig ist, ein einzelnes Interesse zu isolieren: eher ist es die umgekehrte Regel, die sich aus der Rechtsetzungsdynamik ergibt, dh in einem Gesetz oder in den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen kommt es zu einem Zusammentreffen von verschiedenen Interessen, die unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen von Staat und Region zuordenbar sind. In diesen Fällen muss der Gerichtshof in erster Linie prüfen, ob einer der Sachbereiche überwiegt (Urteil Nr 50/2005 und Nr 370/2003). Sollte ein Sachbereich prävalent sein, so ist dies Ausdruck des Urteils. Dabei muss festgehalten werden, dass ein solcher Ausdruck (der Prävalenz) das *proprium* des Urteils, dh die Feststellung der Kompetenz, dessen Ausdruck die Bestimmung ist, zusammenfasst. Wenn die Feststellung der Prävalenz eines Sachbereichs nicht mög-

Inwiefern diese Instrumente in den oben genannten Zusammenhängen – die der Gerichtshof als einen „Entwicklungsrahmen“³⁰ qualifiziert – verfassungsrechtlich notwendig sind, präzisiert das Urteil Nr 251/2016 unter Bezugnahme auf eine umfangreiche Rechtsprechung. Es stellt fest, dass „Konsultationsverfahren Mechanismen zur Überwindung von Divergenzen vorsehen müssen, die sich auf die Fortführung von Verhandlungen oder auf spezifische Vermittlungsinstrumente stützen“³¹ (Urteil Nr 1/2016; im gleichen Sinne Urteil Nr 121/2010). Für den Fall, dass keine Einigung zustande kommt, gibt es keine „drastische Vorschrift, welche den Willen nur einer der Parteien ausschlaggebend werden lässt, was die Rolle der anderen Partei auf eine Stellungnahme reduziert“ (Urteil Nr 24/2007).³²

Betont werden muss jedoch die vom VfGH aus der Anwendung der Methode der loyalen Zusammenarbeit gezogene Schlussfolgerung: *„Die Fortsetzung der Verhandlungen im Hinblick auf die Erzielung eines einvernehmlichen Ergebnisses [...] bedeutet nämlich keineswegs, dass der Staat auf seine Rolle als Entscheidungsträger verzichtet, falls die abgestimmten Strate-*

lich ist, so ergibt sich eine ‚Konkurrenz zwischen Kompetenzen‘ (Urteil Nr 50/2005), welche die Anwendung des ‚Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zur Folge hat, der es dem staatlichen Gesetz auferlegt, angemessene Formen der Einbeziehung der Regionen vorzusehen, um deren Kompetenzen zu garantieren.‘ (Urteil Nr 88/2009 und Nr 219/2005).“ Der Originaltext lautet: „È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l’individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un’ipotesi di «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il «canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005.”

30 Der Originaltext lautet: „quadro evolutivo“.

31 Der Originaltext lautet: „le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione“.

32 Der Originaltext lautet: „drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo dell’altra“.

gien einen negativen Ausgang haben und nicht zu einer Einigung führen [...]“³³

Auch wenn das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit einen allgemeinen Parameter darstellt, der sich auf alle Handlungsweisen der zentralen und regionalen Einrichtungen bezieht, so geht aus der Rechtsprechung des VfGH hervor, dass es sich trotzdem um ein Kriterium mit begrenztem Anwendungsbereich handelt, das zweckmäßig eng mit der Ausübung der Funktionen und mit der anschließenden eventuellen gerichtlichen Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Staat und Regionen sowohl im Rahmen der Normenkontrolle als auch im Rahmen von Kompetenzkonflikten verbunden ist.³⁴

33 VfGH, Urteil Nr 251/2016, RE Pkt 3 (Kursivsetzung durch den Autor); der Originaltext samt der zitierten Rechtsprechung lautet: „la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al «principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015)“.

34 Das Urteil Nr 31/2006, RE Pkt 4.2 lautet: „Dieser Gerichtshof hat konstant festgehalten, dass das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit allen Beziehungen zwischen Staat und Regionen innewohnen muss: seine Elastizität und seine Anpassungsfähigkeit machen es äußerst geeignet, um in dynamischer Weise die gegenständlichen Beziehungen im Sinne des Dualismus und unter Vermeidung unnötiger Starrheit zu regeln. Der allgemeine Charakter dieses Parameters, der ist wie oben dargestellt, nützlich ist, erfordert allerdings fortlaufende Präzisierungen und Konkretisierungen. Diese können, ausgehend von der nunmehr reichen Rechtsprechung dieses Gerichtshofs, gesetzlicher, verwaltungstechnischer oder gerichtlicher Natur sein. Eines der am besten geeigneten Foren für die Ausgestaltung des Parameters der loyalen Zusammenarbeit ist das System der Konferenzen Staat-Regionen und lokale Autonomien. In diesem Forum werden die beiden großen Rechtsordnungen der Republik gegenübergestellt und im Ergebnis kommt es zu Lösungsvereinbarungen für strittige Fragen.“ Der Originaltext lautet: „Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.“

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit hat nämlich vorwiegend verfahrensrechtliche Natur und hat – wie vom VfGH mehrfach anerkannt – im Wesentlichen einen kompensatorischen (angesichts der staatlichen Zentralisierung) und substitutiven Charakter aufgrund der mangelnden Institutionen zur Koordinierung der staatlichen und regionalen Interessen, wie es etwa eine Kammer mit Vertretungsfunktion für letztere darstellen würde.

Es sei daran erinnert, wie der VfGH – um das Hauptziel des Bestehens der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit für die staatliche Gesetzgebung zu erreichen – wiederholt die ersetzende und ergänzende Rolle der Wiederherstellung des Gleichgewichts des Systems betont, wobei diese lediglich in einer „Regelung besteht, die ein Verfahren vorsieht, in dem Abstimmungsmechanismen und horizontale Koordination in Form von Einvernehmen entsprechende Bedeutung haben und auf dem Loyalitätsprinzip basieren müssen“³⁵. Diese Rolle ist umso notwendiger, je länger „eine Umgestaltung der parlamentarischen Institutionen und im Allgemeinen der Gesetzgebungsverfahren und sei es auch nur innerhalb der von Art 11 VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001 festgelegten Grenzen (Änderungen von Titel V des Zweiten Teils der Verfassung) ausbleibt“³⁶.

Der Gerichtshof hat außerdem präzisiert, dass bei Anwendung des als „Verlagerung aufgrund der Subsidiarität“³⁷ bekannten Mechanismus zur Wahrung des Gleichgewichts des Systems die betreffende Regelung „eine ausreichende Zusammenarbeit und Garantien für die Interessen der regionalen Institutionen, deren Befugnisse durch die Zuweisung der in den angefochtenen Rechtsakten vorgesehenen Funktionen an den Staat für eine einheitliche Ausübung teilweise eingeschränkt wurden, erfordert.“³⁸

Im konkreten Fall hat der Gerichtshof des Weiteren festgestellt, dass es sich um ein „starkes“ Einvernehmen handelt, sodass sein Nichterreichen ein

35 Der Originaltext lautet: „una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà“.

36 Der Originaltext lautet: „perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)“; vgl Urteil Nr 6/2004, RE Pkt 7, das sich auf das frühere Urteil Nr 303/2003 bezieht.

37 Der Originaltext lautet: „attrazione di sussidiarietà“.

38 Der Originaltext lautet: „sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati“.

unüberwindliches Hindernis für den Abschluss des Verfahrens darstellt“.³⁹ In anderen Situationen hielt der VfGH jedoch fest, dass „starke“ Einvernehmen „nicht durch eine einseitige Entscheidung des Staates überwunden werden können außer in der ‘extremen Situation’, dass sich der Versuch weiterer bilateraler Verfahren als erfolglos erweist“.⁴⁰

Der Gerichtshof stellte außerdem fest, dass das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit „ausnahmslos dann zur Anwendung kommt, wenn die Verlagerung der Zuständigkeit aufgrund der Subsidiarität in Zusammenhang mit der Übertragung der Befugnis an den staatlichen Gesetzgeber zur Regelung von ansonsten in die regionale Kompetenz fallenden Sachverhalten eine Veränderung der gewöhnlichen Beziehungen zwischen dem politischen Integrationsprozess, der dem Staat anvertraut ist, und dem politischen Integrationsprozess, der dem regionalen System eigen ist, führt, mit der Folge, dass die grundlegende Entscheidung und der damit zusammenhängende gesetzgeberische Ermessensspielraum vollständig in die Sphäre des Staates fällt und der Region entzogen wird“;⁴¹ und „dass in Anbetracht einer solchen Wirkungsweise und um die Beachtung der durch die Verfassung der regionalen Autonomie zugeordneten Interessen zu gewährleisten, das Staatsgesetz die Wiederherstellung der Entscheidungsbefugnis der entsprechenden Region durch eine gleichberechtigte Mitbestimmung des Rechtsakts garantieren muss, die nicht durch eine einseitige Initiative einer der Parteien überwunden werden kann“.⁴²

39 Der Originaltext lautet: „un’intesa “forte”, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento”.

40 Der Originaltext lautet: „non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema», che si verifica allorché l’esperienza di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace”.

41 Der Originaltext lautet: „è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l’attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all’attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un’alterazione dell’ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l’effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda”.

42 Der Originaltext lautet: „in presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l’emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all’autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riesplorazione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell’atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti”; so zitiert in VfGH, Urteil Nr 278/2010, RE Pkt 16 und auch Urteil Nr 383/2005.

Der VfGH hat seine Auslegung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit auf unterschiedliche Weise ausgestaltet: So hat er beispielsweise zur Informationspflicht des Staates gegenüber den Regionen festgestellt, dass „die notwendige Bezugnahme auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit, das der Regelung des Verhältnisses zwischen regionalen und staatlichen Zuständigkeiten zugrunde liegt, erfordert, dass der Staat zum Zwecke der Rechtmäßigkeit seiner Maßnahme der Region vorab Informationen (passiv und aktiv) und Aufforderungen zukommen lassen muss, die hinsichtlich Zeitpunkt, Umfang und Modalitäten konkret geeignet sind, einerseits den Eingriff des Staates aufgrund der Untätigkeit der Region als notwendig zu qualifizieren und andererseits trotzdem stets noch durch die loyale Zusammenarbeit gekennzeichnet sind und nicht bloß vorgeblichen oder vortäuschenden Charakters sind“.⁴³

Der VfGH sieht das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit auch als Grundlage für die Verpflichtung der Regierung, dafür zu sorgen, dass sie „beim Erlass der Maßnahme, über die innerhalb der Frist kein Einvernehmen erzielt wurde, eine angemessene Begründung abgibt, wobei in Bezug auf die von der Region vorgebrachten Argumente für die Verweigerung des Einvernehmens die nationalen Interessen dargelegt werden müssen, die die Regierung zu ihrer einseitigen Entscheidung veranlasst haben“.⁴⁴

43 Vgl Urteil Nr 153/1986, RE Pkt 4, wo der VfGH präzisiert, dass „in Anbetracht dessen und der im Gesetz deutlich zum Ausdruck gebrachten Notwendigkeit, dass der vom Gesetz vorgesehene Schutz – *in Bezug auf die Wesentlichkeit des Wertes, der Gegenstand des Gesetzes ist* – umgehend und in vollem Umfang verwirklicht wird, der Gerichtshof der Auffassung ist, dass die Tragweite der dem Staat auf diese Weise übertragenen Befugnisse gerechtfertigt ist.“ (Kursivsetzung durch den Autor). Der Originaltext lautet: „tenuto conto di ciò, e dell'esigenza, fortemente avvertita e chiaramente espressa dalla legge, che la tutela così come da essa congegnata - in relazione alla ed essenzialità del valore che ne è oggetto - trovi pronta e piena realizzazione, la Corte ritiene giustificato lo spessore dei poteri così attribuiti allo Stato.“

44 Der Originaltext lautet: „nell'adoptare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione, volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni d'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente“; siehe Urteil Nr 116/1994, RE Pkt 2. Bereits im Urteil Nr 204/1993, RE Pkt 4 hat der VfGH festgehalten, dass „die Verpflichtung, die Verweigerung des ‚Einvernehmens‘ oder der ‚Zustimmung‘ durch die Regierung zu begründen, auf der einen Seite als dem Prinzip der ‚loyalen Zusammenarbeit‘ inhärent angesehen werden kann. Dieser muss dem gesamten System der Beziehungen zwischen dem Staat und den Regionen und somit auch den Beziehungen im Bereich des regionalen Handelns im Ausland zugrunde liegen“ (der Originaltext lautet: „l'obbligo di motivare il rifiuto dell'„intesa“ o dell'„assenso“ da parte del Governo può ritenersi, d'altro canto,

Der VfGH stellte fest, dass „in Anbetracht, dass gemäß diesem Prinzip die auf ein Einvernehmen abzielenden Gespräche von Fairness und Offenheit gegenüber den Standpunkten der anderen Partei geprägt sein müssen (vgl Urteil Nr 379/1992), die hypothetische Befugnis einer der Parteien, in Ermangelung einer Einigung fortzufahren, ohne die Gründe für das Scheitern des Einvernehmens und darüber hinaus für die Notwendigkeit eines einseitigen Vorgehens anzuführen, zu einer Verletzung oder Umgehung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit und einer unsachlichen Bevorzugung jener Partei führt, die nach einem bestimmten Zeitpunkt nicht nur ohne Berücksichtigung der Positionen der anderen Partei entscheiden kann, sondern auch ohne jegliche Kontrollmöglichkeit der ‚Loyalität‘ des gesetzten Verhaltens“.⁴⁵

Es ist interessant festzustellen, dass sich in der Sprache der Rechtsprechung des VfGH auch eine Dynamik hinsichtlich der „Unterstellung unter die Verfahren der loyalen Zusammenarbeit“ manifestiert.⁴⁶

Diese Entwicklung äußerte sich in einer wichtigen Neuerung der Rechtsprechung. Der Gerichtshof hielt nämlich fest: „Es trifft zu, dass dieser Gerichtshof wiederholt bekräftigt hat, dass das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit für das Gesetzgebungsverfahren nicht vorgeschrieben sei. Wenn jedoch der delegierte Gesetzgeber im Begriff ist, Rechtsinstitute zu reformieren, welche untrennbar miteinander verbundene staatliche und regionale Zuständigkeiten berühren, ergibt sich die Notwendigkeit eines Einvernehmens. Letzteres ist dabei als Eckpfeiler der loyalen Zusammenarbeit vorgegeben, auch wenn die Umsetzung der vom staatlichen Gesetzgeber erlassenen Bestimmungen durch delegierte gesetzvertretende Dekrete

connaturato al principio stesso di "leale cooperazione" cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, anche i rapporti afferenti al settore delle attività regionali da svolgere all'estero").

45 Der Originaltext lautet: „considerato che in base a tale principio il confronto rivolto al raggiungimento dell'intesa deve essere caratterizzato da un atteggiamento delle parti ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui (v. sent. n. 379 del 1992), l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale cooperazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere, oltretché non tenendo conto delle posizioni della controparte, al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo sulla "lealtà" del comportamento tenuto"; vgl Urteil Nr 116/1994, RE Pkt 3.

46 Der Originaltext lautet: „attrazione nelle procedure di leale collaborazione“.

erfolgt, die von der Regierung auf der Grundlage von Artikel 76 der Verfassung beschlossen werden“.⁴⁷

B. Orte und Instrumente der loyalen Zusammenarbeit

Wie bereits ausgeführt, steht die Ausgestaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit seitens der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der gescheiterten Verfassungsrevision der parlamentarischen Struktur, insbesondere mit der Einrichtung einer Kammer, welche die territorialen Autonomien und ihre jeweiligen Interessen vertritt und als Forum für die Schlichtung zwischen den nationalen und regionalen Interessen und deren Abstimmung dient.⁴⁸

In der Argumentation des Gerichtshofs könnte sogar eine minimale und vorübergehende Lösung der regionalen Beteiligung an der Ausübung der Gesetzgebungs- und Ausrichtungsfunktion des Staates – wie die Ergänzung des parlamentarischen Ausschusses für regionale Angelegenheiten durch „Vertreter der Regionen, der autonomen Provinzen und der lokalen Gebietskörperschaften“ – als Garantie für das Gleichgewicht zwischen den Anliegen der Autonomien und den Erfordernissen der Einheitlichkeit des Systems dienen.⁴⁹

47 Vgl Urteil Nr 251/2016, RE Pkt 3, wo präzisiert wird, dass „solche Dekrete, die zeitlichen und qualitativen Beschränkungen unterliegen und deren Gültigkeit von allen Angaben, nicht nur jener, die in der Verfassung, sondern nach der Verfassung auch im Ermächtigungsgesetz enthalten sind, abhängt, führt dazu, dass sie in die Verfahren der loyalen Zusammenarbeit einbezogen werden, um die verfassungsmäßige Verteilung der Zuständigkeiten vollständig zu erfüllen“. Der Originaltext lautet: „tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest’ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l’essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze“.

48 Vgl diesbezüglich ua *Randazzo*, La rappresentanza delle Regioni e l’insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle regioni). Prime osservazioni, Consulta Online 2017, 41 ff.

49 Siehe Art II VerfG 3/2001 „(1) Bis zur Überprüfung der Bestimmungen des I. Titels des Zweiten Teiles der Verfassung kann die Teilnahme der Vertreter der Regionen, der Autonomen Provinzen und der örtlichen Körperschaften an der Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten in der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer bzw. des Senats der Republik vorgesehen werden. (2) Enthält ein Gesetzentwurf, der die Sachgebiete gemäß Artikel 117 Absatz 3 und Artikel 119 der Verfassung betrifft, Bestimmungen, über welche der im Sinne des Absatzes 1 erweiterte

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Ausführungen des Gerichtshofs einerseits als Aufforderung an den staatlichen Gesetzgeber gelten, die bereits in der Verfassungsrevision von 2001 formulierte Perspektive aufzugreifen (und vielleicht auch als Aufforderung an die – kläglich untätigen – Regionen, sich aktiv für die Umsetzung der betreffenden Neuerung einzusetzen). Andererseits sind sie als Grundlage für die betreffende Aufwertung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit als Kompensation und Ersatz der regionalen Beteiligung beim Interessensausgleich in indirekter und uneigentlicher Form anzusehen.⁵⁰

Es gilt auch hervorzuheben, dass der einzige parlamentarische Ausschuss, der im Verfassungstext ausdrücklich vorgesehen ist,⁵¹ wahrscheinlich, um eine wesentliche Lücke in der politischen und institutionellen Aufwertung der Regionen zu schließen, der Ausschuss für regionale Angelegenheiten ist, dessen Aufgabe, sich mit regionalen Fragen zu befassen, allein auf dem Wortlaut der Bestimmung beruht und keiner formalen oder inhaltlichen Verbindung mit den Regionen entspricht.⁵²

Parlamentsausschuss für regionale Angelegenheiten ablehnende oder befürwortende Stellungnahme mit der Bedingung abgegeben hat, spezifisch formulierte Änderungen einzuführen, und übernimmt der mit der Überprüfung betraute Ausschuss diese bei der Bearbeitung nicht, so beschließt die Versammlung mit der absoluten Stimmenmehrheit ihrer Mitglieder über die entsprechenden Teile des Gesetzentwurfes.”

- 50 Siehe dazu *Bifulco*, *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Bassanini/Manzella (Hg), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo* (2017) 137 ff.
- 51 Siehe Art 126 Verf: „Die Verordnung wird nach Anhören einer aus Mitgliedern der Abgeordnetenkammer und des Senats gemäß den mit Staatsgesetz festgelegten Verfahren zusammengesetzten Kommission für regionale Angelegenheiten verabschiedet.“ Diese Bestimmung sieht es in der Zuständigkeit des Staates, die Auflösung des Regionalrats und die Amtsenthebung des Präsidenten des Regionalausschusses, wenn diese Organe verfassungswidrige Handlungen oder schwere Gesetzesverstöße begangen haben, zu verfügen. Die Ausübung der betreffenden Befugnis verlangt ein begründetes Dekret des Präsidenten der Republik, was bereits eine Gewährleistung darstellt. Praktisch dieselbe Garantie würde auch durch die obligatorische Stellungnahme des parlamentarischen Ausschusses zum Ausdruck kommen, aber anders als bei der Figur des Präsidenten bleiben die Gründe für diese Regelung unklar, siehe dazu *Toniatti*, *Il Presidente della Repubblica, le Regioni e la rappresentanza dell'Italia unita e plurale*, in Cosulich (Hg), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni* (2021) 155 ff.
- 52 Die Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer sieht vor (Art 102): „I. Zu Beginn jeder Legislaturperiodeernennt der Präsident der Abgeordnetenkammer im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Senats auf Vorschlag der Fraktionen und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Mitglieder des parlamentarischen Ausschusses für regionale Angelegenheiten wie gem Art 126 Abs 4 Verf vorge-

Anders formuliert deutet nichts darauf hin, dass, abgesehen von der Tat-

sehen. 3. Gesetzentwürfe, deren Bestimmungen sich auf die Bereiche gem Art 117 Verf und auf die durch Verfassungsgesetze erlassenen Sonderstatuten der Regionen oder deren Bestimmungen sich auf die Gesetzgebungs- oder Verwaltungstätigkeit der Regionen beziehen, werden ebenfalls dem parlamentarischen Ausschuss für regionale Angelegenheiten übermittelt, der seine Stellungnahme innerhalb der in Art 73 Abs 2 festgelegten Fristen abgibt. Die Stellungnahme wird dem Bericht beigefügt, den die zuständige Kommission der Versammlung vorlegt“. Und weiter heißt es (Art 118-bis): „I. Das von der Regierung vorgelegte Wirtschafts- und Finanzplanungsdokument wird vom Haushaltsausschuss nach Anhörung der anderen ständigen Ausschüsse und des parlamentarischen Ausschusses für regionale Angelegenheiten innerhalb der vom Präsidenten der Abgeordnetenkammer festgelegten Fristen geprüft. Der Haushaltsausschuss legt der Abgeordnetenkammer einen Bericht vor. Berichte von Minderheiten können vorgelegt werden.“ Der Originaltext von Art 102 lautet: „I. All'inizio di ciascuna legislatura, il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, nomina, su designazione dei Gruppi e con criteri di proporzionalità, i deputati componenti la Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista nel quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione. 3. I progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, sono trasmessi anche alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale esprime il proprio parere nei termini di cui all'articolo 73, comma 2. Il parere è allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea“. Der Originaltext von Art 118-bis lautet: „I. Il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo è esaminato dalla Commissione bilancio, sentito il parere delle altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nei termini fissati dal Presidente della Camera. La Commissione bilancio presenta all'Assemblea una relazione. Possono essere presentate relazioni di minoranza.“

Die Geschäftsordnung des Senats sieht vor (Art 40 Abs 9): „Gesetzentwürfe, die Bestimmungen zu den in Art 117 Verf und in den durch Verfassungsgesetze erlassenen Sonderstatuten der Regionen vorgesehenen Bereichen enthalten oder die Gesetzgebungs- oder Verwaltungstätigkeit der Regionen betreffen, werden ebenfalls dem parlamentarischen Ausschuss für regionale Angelegenheiten übermittelt. Gibt dieser gemäß Art 39 seine Stellungnahme ab, so wird sie dem Bericht beigefügt, den der zuständige Ausschuss der Versammlung vorlegt“. Art 125-bis bestimmt: „I. Das Wirtschafts- und Finanzplanungsdokument wird dem Fünften Ständigen Ausschuss zur Prüfung und den anderen Ständigen Ausschüssen zur Stellungnahme vorgelegt. Das Dokument wird auch an den parlamentarischen Ausschuss für regionale Angelegenheiten zur eventuellen Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahmen und Bemerkungen werden innerhalb der vom Präsidenten festgesetzten Fristen abgegeben.“ Der Originaltext von Art 40 Abs 9 lautet: „I disegni di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, sono trasmessi anche Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove quest'ultima, nei termini di cui all'articolo 39, esprima il proprio parere, questo è allegato alla relazione che la

sache der Herkunft einiger Mitglieder des Ausschusses aus dem Umfeld von Parteien, die als Vertreter der Autonomien und der sprachlichen Minderheiten gelten, der betreffende parlamentarische Ausschuss strukturell dazu neigen würde, die Interessen der Autonomien mit und ohne Sonderstatut zu vertreten.⁵³

Commissione competente presenta all'Assemblea". Der Originaltext von Art 125-*bis* lautet: „I. Il documento di programmazione economico-finanziaria è deferito alla 5° Commissione permanente, per l'esame, ed alle altre Commissioni permanenti, per il parere. Il documento è altresì deferito alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per eventuali osservazioni. I pareri e le osservazioni sono espressi entro i termini stabiliti dal Presidente.”

- 53 Als hypothetische Ausnahme (da noch nie angewendet) kann die Geschäftsordnung über die „Beratung mit den Territorialautonomien“ betrachtet werden, die vom Ausschuss 2017 erlassen wurde, um „bis zur Umsetzung von Art II VerfG Nr 3 vom 18. Oktober 2001“ - die „Konsultation der Konferenz der Präsidenten der gesetzgebenden Versammlungen der Regionen und der autonomen Provinzen, der Konferenz der Regionen und der autonomen Provinzen, des Nationalen Verbands der italienischen Gemeinden (ANCI) und des Verbands der italienischen Provinzen (UPI) gemäß Art 8 GvD Nr 281 vom 28. August 1997 sowie der Vertreter der Gebietskörperschaften“ zu regeln (Art 1). Der Originaltext lautet: „nelle more dell'attuazione dell'articolo II della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” - la „consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché di rappresentanti degli enti territoriali (art. 1)“.

Die Geschäftsordnung lehnt sich implizit an das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit an, wie es in den Vorschriften für die Programmierung der Arbeiten zum Ausdruck kommt, siehe Art 2: „I. Das Präsidium, das durch die Vertreter der Fraktionen ergänzt wird, berücksichtigt bei der Festlegung der Tagesordnung die Hinweise der Konferenz der Präsidenten der gesetzgebenden Versammlungen der Regionen und autonomen Provinzen, der Konferenz der Regionen und autonomen Provinzen und der Verbände der lokalen Gebietskörperschaften. Zu diesem Zweck führt das Präsidium, das durch die Vertreter der Fraktionen ergänzt wird, informelle Treffen mit den in Absatz 1 genannten Parteien durch. 3. Im Rahmen der Arbeiten der Kommission wird alle sechs Monate eine Sitzung einberufen, um allgemeine Fragen mit den Gebietskörperschaften zu erörtern“; der Originaltext lautet: „art. 2: 1. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, in sede di definizione della programmazione dei lavori, tiene conto delle indicazioni della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni di enti locali. 2. A tal fine, l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, svolge incontri informali con i soggetti di cui al comma 1. 3. Nell'ambito dei lavori della Commissione, è prevista ogni semestre la convocazione di una sessione dedicata al confronto con le autonomie territoriali su questioni di carattere generale.”

In Übereinstimmung mit diesem Rahmen besteht der Beitrag der Rechtsprechung zur Ausgestaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in der externen Einbeziehung der Regionen in die Verfahren zur staatlichen Beschlussfassung.

Es muss nämlich betont werden, dass die betreffende Beteiligung nicht die Ausübung der Gesetzgebungsfunktion der Kammern oder der Rechtsetzungsfunktion der Regierung betrifft – ausgenommen den Erlass eines gesetzesvertretenden Dekrets gemäß dem innovativen, oben angeführten Urteil Nr 251/2016 – und daher außerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens liegt: Dem Rückgriff auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit – das, wenn auch nur implizit, verfassungsrechtlicher Natur ist – kommt daher das Verdienst zu, die Angelegenheit in den Rahmen der intergouvernementalen Beziehungen zurückzuführen.

Tatsächlich sind weder die institutionelle Zusammenarbeit – das System der Konferenzen – noch die Formen der beratenden (Stellungnahme) oder vereinbarenden (Einvernehmen) Beteiligung Gegenstand von Verfassungsbestimmungen, sondern beruhen auf einfacher Gesetzgebung. Dies sind demnach die Rechtsquellen, die von der Verfassungsrechtsprechung als Rahmen des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit gesehen werden.

Vor allem die Konferenz Staat-Regionen und allgemein das „System der Konferenzen“, wie es verbreitet bezeichnet wird, ist der institutionelle Ort, an dem das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zum Tragen kommen soll.

Regelmäßig wird in der öffentlichen Debatte das Thema der verfassungsrechtlichen Verankerung der Konferenz Staat-Regionen aufgeworfen, bisher aber bekanntlich ohne Erfolg: Sie war ursprünglich auf Verwaltungsebene eingerichtet worden und ist nunmehr auf Gesetzesebene mit GvD Nr 281 vom 28. August 1997⁵⁴ geregelt. Das GvD 281/1997 legt ihre Aufgaben in

54 GBl 202/1997. Es enthält die „Festlegung und Ausweitung der Befugnisse der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den autonomen Provinzen Trient und Bozen und Vereinheitlichung in Angelegenheiten und Aufgaben von gemeinsamem Interesse für die Regionen, Provinzen und Gemeinden mit der Konferenz Staat - Städte und Gemeinden“ (der Originaltext lautet: „Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali“). Die Ermächtigung ist im Gesetz Nr 59 vom 15.3.1997 beinhaltet, das die entsprechenden Prinzipien und Leitlinien wie folgt festlegt: „a) Stärkung der Befugnisse und Funktionen der Konferenz, indem ihre Beteiligung an allen Entscheidungsprozessen von regionalem, interregionalem und subregionalem Interesse zumindest auf der Ebene

Art 2 fest, wobei insbesondere vorgesehen ist, dass „die Konferenz Staat-Regionen bei Entwürfen von Gesetzen, gesetzvertretenden Dekreten oder Verordnungen der Regierung, die Sachbereiche in der Zuständigkeit der Regionen oder autonomen Provinzen Trient und Bozen betreffen, verpflichtend angehört werden muss und sich innerhalb von zwanzig Tagen äußert“ (Art 2 Abs 3);⁵⁵ des Weiteren, dass „die Konferenz zu allen Fragen von regionalem Interesse gehört [wird], die ihr vom Präsidenten des Ministerrates oder auch auf Antrag der Konferenz der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen Trient und Bozen vorgelegt werden“ (Art 2 Abs 4).⁵⁶

Neben der beratenden Tätigkeit, die in den „Stellungnahmen“ ihren Ausdruck findet, ist die Konferenz das Forum, in dem die „Einvernehmen“ zwischen dem Staat und den Regionen geschlossen werden (Art 3): Es ist vorgesehen, dass „die Einvernehmen der Zustimmung der Regierung und der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen Trient

der obligatorischen Beratungstätigkeit vorgesehen wird; b) Vereinfachung der Verfahren für die Einigung zwischen dem Staat und den Regionen durch die Konzentration aller Befugnisse im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen dem Staat und den Regionen bei der Konferenz, auch durch die Abschaffung von Ausschüssen, Kommissionen und ähnlichen Gremien innerhalb der öffentlichen Verwaltungen; c) Festlegung der Bereiche, in denen eine Einigung obligatorisch ist, und der Regelung im Falle von Uneinigkeit; d) Festlegung der Formen und Modalitäten der Beteiligung der Vertreter der Gemeinden, Provinzen und Berggemeinden (Art 9)“. Der Originaltext lautet: „a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso; d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunità montane (Art 9)“.

55 Der Originaltext lautet: „La Conferenza Stato - regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni“.

56 Der Originaltext lautet: „La Conferenza è sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano“.

und Bozen bedürfen“.⁵⁷ Wenn jedoch „ein ausdrücklich im Gesetz vorgesehenes Einvernehmen nicht innerhalb von dreißig Tagen nach der ersten Sitzung der Konferenz Staat-Regionen, in der der Gegenstand auf die Tagesordnung gesetzt wurde, zustande kommt, fasst der Ministerrat einen begründeten Beschluss“.⁵⁸

Es ist un schwer zu erkennen, dass die funktionale Position des Staates und der Regionen innerhalb der Konferenz nicht ausgewogen ist und insbesondere die entsprechende Tätigkeit niemals Bindungswirkung entfaltet. Darüber hinaus wird auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit nicht Bezug genommen, wenngleich es als verfassungsrechtliches Prinzip bei der Erfüllung der übertragenen Aufgaben als immanent zu betrachten ist.

Auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit wird hingegen ausdrücklich in den Bestimmungen für ein weiteres, auf die Vereinbarung zwischen Staat und Regionen ausgerichtetes Institut, dem Abkommen, Bezug genommen: So legt Art 4 Abs 1 GvD 281/1997 fest, dass „Regierung, Regionen und autonome Provinzen von Trient und Bozen in Umsetzung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit und in Verfolgung der Ziele der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns im Rahmen der Staat-Regionen Konferenz Abkommen schließen können, um die Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu koordinieren und Tätigkeiten von gemeinsamem Interesse durchzuführen“.⁵⁹ Im Rahmen des Verfahrens

57 Der Originaltext lautet: „le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano“.

58 Der Originaltext lautet: „Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata“. Weiters ist vorgesehen, dass „in begründeten dringenden Fällen [...] der Ministerrat Maßnahmen vorsehen [kann] ohne die Bestimmungen dieses Artikels einzuhalten. Die beschlossenen Maßnahmen werden der Staat-Regionen Konferenz innerhalb der folgenden 15 Tage zur Prüfung vorgelegt. Der Ministerrat ist verpflichtet, die Bemerkungen der Staat-Regionen Konferenz in Bezug auf eventuelle weitere Beschlüsse zu prüfen.“ Der Originaltext lautet: „In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato - regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.“

59 Der Originaltext lautet: „Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono conclu-

ist eine gleichberechtigte Stellung vorgesehen, da die „Abkommen nur mit der Zustimmung der Regierung und der Präsidenten der Regionen und der autonomen Provinzen Trient und Bozen geschlossen werden“.⁶⁰

C. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit und die Sonderautonomien

In den Worten des VfGH ist die Konferenz Staat-Regionen „[...] weit davon entfernt, ein der staatlichen oder der regionalen (einschließlich der autonomen Provinzen) Struktur angehörendes Organ zu sein, das dazu bestimmt ist, die Ausrichtung des einen und/oder der anderen zum Ausdruck zu bringen, sondern sie ist der privilegierte Ort der Diskussion und der politischen Verhandlung zwischen dem Staat und den Regionen (und autonomen Provinzen) [...], um die Verbindung und die Zusammenarbeit zwischen dem einen und den anderen zu fördern. Als solche ist die Konferenz eine Institution, die innerhalb der gesamtstaatlichen Gemeinschaft als Instrument der Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Regionen (und autonomen Provinzen) dient“.⁶¹

Die durch den VfGH erfolgte Qualifizierung der Konferenz und analog dazu des gesamten Systems der Konferenzen erscheint besonders begründet, da die Konferenz die gesamte territoriale Gliederung der Republik widerspiegelt, natürlich unter Berücksichtigung der klar unterschiedlichen Zuständigkeiten der Institutionen, die sie bilden (Art 114 Abs 1 Verf).

Die Regionen und autonomen Provinzen mit Sonderautonomie nehmen jedoch nicht nur am multilateralen System der regionalen Vertretung im Rahmen der Konferenz Staat-Regionen teil, sondern sind auch Mitglieder eines bilateralen Abstimmungsorgans zwischen Sonderautonomie und Staat. Gemeint sind natürlich die in den jeweiligen Statuten vorgesehenen

dere in sede di Conferenza Stato - regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune“.

60 Der Originaltext lautet: „Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano“.

61 Der Originaltext lautet: „[...] lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista [...] al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)“; siehe VfGH, Urteil Nr 116/1994, RE Pkt 4.

paritätischen Kommissionen und deren wesentliche Rolle in der Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen zu den Statuten.

Die Bedeutung sowohl der paritätischen Kommissionen als auch der Durchführungsbestimmungen für das System wird dadurch verdeutlicht, dass das GvD 281/1997 zur Einrichtung der Konferenz Staat-Regionen und des Gesamtsystems der Konferenzen präzisiert, die paritätischen Kommissionen unberührt zu lassen. Art 2 Abs 3 GvD 281/1997, der die Aufgaben der Konferenz Staat-Regionen regelt, sieht nämlich vor, dass „die Bestimmungen der Genehmigungsverfahren der Durchführungsbestimmungen der Regionen mit Sonderstatut und der autonomen Provinzen Bozen und Trient unbeschadet bleiben“. ⁶² Nicht weniger wichtig ist, dass dieselbe Bestimmung (Art 2 Abs 1 lit f) GvD 281/1997) auch vorsieht, dass die Konferenz „in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen die Kriterien für die Verteilung der Finanzmittel – die das Gesetz den Regionen und den autonomen Provinzen Trient und Bozen, auch zum Zwecke des Finanzausgleichs, zuweist – festlegt, unbeschadet der Bestimmungen der Sonderstatute und der entsprechenden Durchführungsbestimmungen“. ⁶³

Hinsichtlich des Rahmens der Zusammenarbeit zwischen den Sonderautonomien und dem Staat gibt es keine Ad-hoc-Normen, die das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit auf eine eventuell unterschiedliche Art definieren. Daher sind die bisherigen allgemeinen Ausführungen als ebenfalls anwendbar zu betrachten, einschließlich der Vor- und Nachteile.

Es erscheint jedoch angemessen zu vermuten, dass die jahrzehntelange Erfahrung der paritätischen Kommissionen, die Besonderheit des bilateralen Kontextes und das hohe Maß an geteilter Verantwortung bei der Ausübung der wahrgenommenen Funktion – einer beratenden Funktion von entscheidender Bedeutung für den Erlass von über den ordentlichen Gesetzen stehenden Rechtsquellen – im Laufe der Zeit ein paradigmatisches Bild für eine vollständige Verwirklichung der loyalen Zusammenarbeit geschaffen haben. ⁶⁴ Diese Hypothese ließe die konsolidierte Praxis in den

62 Der Originaltext lautet: „resta fermo quanto previsto in ordine alle procedure di approvazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano“.

63 Der Originaltext lautet: „determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione“ sempre mantenendo „fermo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione“.

64 Vgl *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale (2017); *Postal*, L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972, in

paritätischen Kommissionen als spezifischen Ausdruck des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit erscheinen.

Diese Annahme lässt sich allerdings aufgrund der bisherigen historischen Erfahrungen nicht mit Sicherheit bestätigen. Die loyale Zusammenarbeit ist bisher insofern festzustellen, als sie implizit für die gesamte Rechtsordnung gilt.

Die Anwendungspraxis des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit ist tatsächlich sehr unregelmäßig und hängt von zahlreichen Variablen ab, wie zB der Art der zu verhandelnden Materie, der Übereinstimmung zwischen dem (hohen) Maß an Motivation der regionalen Mitglieder und dem (niedrigen) Maß an Motivation der vom Staat benannten Personen, der Ungewissheit über den Zeitpunkt der Konsultationen der Ministerien oder den unterschiedlich intensiven Aufforderungen von politischer Seite. Die mögliche Beeinflussung der Qualität und Quantität der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen ist nicht unbedingt das Ergebnis einer loyalen Zusammenarbeit, sondern vielmehr der Wirksamkeit der Lobbyarbeit, auch außerhalb der betreffenden Kommissionen, und der beständigen Entschlossenheit der Verhandlungspartner, insbesondere der regionalen, das Ziel zu erreichen.

Wahrscheinlich hat die Zweckmäßigkeit einer Eindämmung dieser unterschiedlichen auf den historischen Erfahrungen der einzelnen Regionen mit Sonderautonomie beruhenden Praxis zum Vorschlag einer Regelung geführt, die auf Grundlage der einzelnen Erfahrungen der paritätischen Kommissionen nach einer eingehenden Untersuchung durch den parlamentarischen Ausschuss für regionale Angelegenheiten 2015 erarbeitet wurde.⁶⁵

Dieser Vorschlag könnte sich jedoch negativ auf die Flexibilität der Verfahren und die heutzutage anerkannte Effizienz der Arbeiten einiger paritätischen Kommissionen auswirken, die auf das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit va aufgrund der eigenen intellektuellen, planerischen und verhandlungstechnischen Ressourcen vertrauen können.

Marcantoni/Postal/Toniatti (Hg), *Quarant'anni di autonomia, Le istituzioni e la funzione legislativa* (2011) 89 ff; *Postal, Le norme di attuazione statutaria: ruolo e caratteristiche*, in *ibidem*, 102 ff.

65 Vgl dazu „Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi“: Dok XVII-bis Nr 3.

D. Verfassungsrechtliche Formalisierung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit

Durch die Verfassungsänderung 2001 kam es zur ausdrücklichen Verankerung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit.⁶⁶ Die Reform und die ausdrückliche Bezugnahme auf das Prinzip beschränkten sich jedoch auf eine einzige Situation, nämlich die Ausübung der Ersatzbefugnis durch den Staat gemäß Art 120 Verf bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen.⁶⁷

66 Art 120 Abs 2 Verf: „Die Regierung kann ohne Rücksicht auf die Gebietsgrenzen der lokalen Regierungen bei Nichtbeachtung internationaler Bestimmungen und Abkommen oder der gemeinschaftlichen Bestimmungen oder bei schwerwiegender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit für die Organe der Regionen, der Großstädte mit besonderem Status, der Provinzen und der Gemeinden handeln, sowie in Fällen, in denen dies zum Schutz der Rechts- oder Wirtschaftseinheit und insbesondere zum Schutz der wesentlichen Dienstleistungen betreffend die Bürger- und Sozialrechte erforderlich ist. Das Gesetz legt die Verfahren fest, die gewährleisten, dass die Ersatzbefugnis unter *Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes* (...) ausgeübt wird.“ (Kursivsetzung durch den Autor). Es gilt darauf hinzuweisen, dass die Spezifizierung einer der Situationen („bei Nichtbeachtung internationaler Bestimmungen und Abkommen oder der gemeinschaftlichen Bestimmungen“) eine Wiederholung dessen ist, was bereits in Art 117 Abs 5 Verf („Die Regionen und Autonomen Provinzen [...] sorgen für Anwendung und Durchführung von völkerrechtlichen Abkommen und Rechtsakten der Europäischen Union; dabei sind die Verfahrensbestimmungen zu beachten, die mit Staatsgesetz festgesetzt werden, durch das die Einzelheiten der Ausübung der Ersatzbefugnis in Fällen der Untätigkeit“) vorgesehen ist.

67 Der VfGH hat im Urteil Nr 304/2004, RE Pkt 3.3, die Ersatzbefugnis wie folgt beschrieben: „Die neue Vorschrift entspringt eindeutig dem Bestreben, in einem System der umfassenderen Dezentralisierung von Aufgaben, wie es die Reform vorsieht, die Möglichkeit zu gewährleisten, auch über die spezifischen Bereiche der betroffenen Subjekte und die verfassungsmäßige Aufteilung der Verwaltungsbefugnisse hinaus bestimmte wesentliche Interessen zu schützen - wie die Einhaltung internationaler und gemeinschaftlicher Verpflichtungen, die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, den Schutz der wesentlichen Leistungen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte auf dem gesamten Staatsgebiet -, die das Verfassungssystem der Verantwortung des Staates zuschreibt [...] die ‚rechtliche Einheit‘ und die wirtschaftliche Einheit‘ anbelangt, so handelt es sich, unabhängig von ihrer Bedeutung (die hier nicht untersucht werden muss), eindeutig um einen Verweis auf Interessen, die ‚naturgemäß‘ dem Staat als demjenigen obliegen, der letztlich für die Aufrechterhaltung der durch Art 5 der Verf garantierten Einheit und Unteilbarkeit der Republik verantwortlich ist.“ Der Originaltext lautet: „La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali - il rispetto degli obblighi inter-

Die Definition der Situationen, in denen Ersatzbefugnisse ausgeübt werden können, ist sehr weit gefasst und lässt der Regierung einen erheblichen Ermessensspielraum.⁶⁸ Die staatlichen Eingriffe können weiters präventiv erfolgen.⁶⁹

Als Einschränkung enthält die Bestimmung einen Gesetzesvorbehalt und verweist auf zwei Prinzipien, nämlich das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit. Dies ist offensichtlich eine Garantie für das Gleichgewicht des Systems, da die Ersatzbefugnis im Falle eines pathologischen Zustandes ausgeübt wird und sich als außerordentliche Befugnis mit Notfallcharakter darstellt.⁷⁰

Die Verfassung beschränkt sich auf das ausdrückliche Anführen des Prinzips und verweist für die Festlegung der Verfahrensbestimmungen auf das Gesetz. Diese Verfahrensbestimmungen sind wiederum als Verkörperung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit zu sehen.

Die Regelung findet sich in Art 8 G Nr 131 vom 5. Juni 2003,⁷¹ der vorsieht, dass der Präsident des Ministerrats auf Vorschlag des zuständigen Ministers oder auch auf Initiative der betroffenen Regionen (wenn es sich bei der säumigen Körperschaft um eine subregionale Körperschaft handelt) oder der lokalen Gebietskörperschaften eine angemessene Frist für den Erlass der fälligen oder erforderlichen Maßnahmen durch die Körperschaft festlegt. Nach erfolglosem Ablauf dieser Frist übt der Ministerrat nach Anhörung des betreffenden Organs auf Vorschlag des zuständigen Ministers

nazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato [...]. Quanto all'“unità giuridica” e all'“unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione“.

68 Die im zweiten Absatz der Vorschrift genannten Situationen sind in der Tat sehr viel weiter und ausführlicher als jene, die im ersten Absatz genannt werden: „Die Region kann weder Zölle für Einfuhr, Ausfuhr oder Transit von Region zu Region einführen, noch Maßnahmen treffen, die den freien Personen- und Warenverkehr zwischen den Regionen in irgendwelcher Form behindern, noch das Recht auf Arbeit in jedem beliebigen Teil des Staatsgebietes einschränken.“

69 Vgl *D'Atena*, *Diritto regionale*, 28.

70 Vgl diesbezüglich *Carloni/Cortese*, *Diritto delle autonomie territoriali*, 106, wo in diesem Kontext die Ausübung bestimmter außergewöhnlicher Befugnisse der Regierung eingestuft wird.

71 GBl 132/2003.

oder des Präsidenten des Ministerrats die Ersatzbefugnis aus, die im Erlass der erforderlichen oder notwendigen Maßnahmen, einschließlich normativer Maßnahmen oder in der Ernennung eines Sonderkommissars (oder eines Kommissars *ad acta*) bestehen kann. An der Sitzung des Ministerrats nimmt der Präsident der Regionalregierung der Region teil, die von der Maßnahme betroffen ist.⁷²

E. Anwendung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in den Beziehungen zwischen Staat und sprachlichen Minderheiten

Wie ausgeführt, besteht die logisch-systematische Grundlage des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in einem Rahmen interinstitutioneller Beziehungen und kann daher nicht nur auf die Verteilung öffentlicher Funktionen auf der Grundlage des territorialen Elements – in föderalen, regionalen und supranationalen Systemen – anwendbar gesehen werden, sondern auch auf die zentralen Organe des Staates als Ergänzung des Prinzips der Gewaltenteilung und der *checks and balances*. Gerade dieses Prinzip ergibt einen Rahmen für die dialektische Interaktion zwischen den Institutionen und erfordert daher, dass sich diese Dialektik in einem Rahmen bewegt, der nach den Kriterien der Fairness, die dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit innewohnen, ausgestaltet ist.

Man denke hier an die übermäßige Anwendung von Gesetzesdekreten seitens der Regierung gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber dem Präsidenten der Republik und an den Zeitraum, der für eine glaubwürdige Kontrolle durch letzteren erforderlich ist; man denke an die Praxis der Änderungsanträge, die das Stabilitätsgesetz auf einen einzigen Artikel redu-

72 Anzumerken ist, dass Art 8 Abs 4 G 131/2003 ein Verfahren vorsieht, auf das die Regierung in Fällen absoluter Dringlichkeit zurückgreifen kann, wenn eine Ersatzmaßnahme nicht ohne Gefährdung der in Art 120 Abs 2 Verf vorgesehenen Ziele hinausgezögert werden kann. Auch in solchen Situationen zielt das Verfahren darauf ab, eine loyale Zusammenarbeit zu gewährleisten: In diesen Fällen werden die erforderlichen Maßnahmen nämlich vom Ministerrat auf Vorschlag des zuständigen Ministers auch auf Initiative der Regionen oder der lokalen Gebietskörperschaften erlassen und unverzüglich der Konferenz Staat-Regionen oder der Konferenz Staat-Städte-lokale Autonomien mitgeteilt. Abs 5 Art 8 G 131/2003 sieht vor, dass die Ersatzmaßnahmen „in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen müssen“; außerdem kann die Regierung gemäß Abs 6 die Ausarbeitung von „Einvernehmen“ im Rahmen der Konferenz Staat-Regionen oder der Gemeinsamen Konferenz, die die Harmonisierung der jeweiligen Gesetzgebung oder die Erreichung einheitlicher Standpunkte oder die Verwirklichung gemeinsamer Ziele begünstigen sollen, fördern.

zieren, wodurch die für dessen Prüfung erforderliche Zeit eklatant verkürzt wird; man denke auch an die Umwandlung des Zweikammersystems in ein *de facto* Einkammersystem in all den Fällen, in denen, zum Beispiel bei der Umwandlung eines Gesetzesdekrets, der zuletzt beschließenden Kammer keine Möglichkeit bleibt, den von der anderen Kammer kommenden Text zu lesen, zu überdenken und zu diskutieren. Die Aufzählung von Beispielen könnte noch weiter fortgesetzt werden. In all diesen Fällen wird deutlich, wie das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit jegliche Loyalität gegenüber dem Parlament und noch mehr gegenüber den parlamentarischen Oppositionsparteien missen lässt.

Im Randbereich der vielfältigen Beziehungen zwischen den Institutionen der Republik kann ein weiterer Anwendungsbereich des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in den Beziehungen zwischen den staatlichen Institutionen und den sprachlichen Minderheiten gemäß Art 6 Verf gesehen werden.⁷³

Im Rahmen der pluralistischen und partizipativen Demokratie der republikanischen Verfassung kann die Pflicht der Republik, sprachliche Minderheiten durch besondere Bestimmungen zu schützen, nicht auf einseitige und autoritäre Eingriffe des Staates zurückgeführt werden: der Ursprung dieser „besonderen Schutzbestimmungen“ (Art 6 Verf)⁷⁴ kann nur das Ergebnis eines Prozesses sein, der – über das anzuwendende formale Verfahren hinaus – vom Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit geleitet werden muss.

In der hier behandelten Perspektive kommt es zu einer Verflechtung und Kumulierung der Anwendungsformen des Prinzips hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Institutionen der Republik (Staat und Regionen und Autonomen Provinzen) als auch hinsichtlich der Beziehungen zwischen dem Staat und den sprachlichen Minderheiten, denen gemäß Art 6 iVm Art 116 Abs 1 und 2 Verf „besondere Formen und Arten der Autonomie“ zuerkannt sind.⁷⁵

Beide Bereiche müssen jedoch begrifflich voneinander getrennt werden, da sie auf einem verschiedenen Grund (*ratio*) beruhen.

73 Art 6 Verf: „Die Republik schützt mit besonderen Bestimmungen die sprachlichen Minderheiten.“

74 Der Originaltext lautet: „apposite norme di tutela“.

75 Vgl. *Happacher*, Spunti per il regionalismo da una „speciale“ specialità: l'esempio dell'Alto Adige/Südtirol, in Toniatti (Hg), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico* (2022) 179 ff.

Diese Präzisierung findet notwendigerweise nicht nur im Rahmen der bereits oben analysierten paritätischen Kommissionen zur Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen Anwendung, sondern auch im Rahmen der wechselseitigen Beziehungen: insbesondere sei auf die Unvermeidlichkeit der loyalen Zusammenarbeit bei der Revision der Sonderstatute hingewiesen. Dies ist unabhängig davon, ob sich die Berücksichtigung der Prioritäten der sprachlichen Minderheiten – vertreten durch ihre jeweiligen autonomen regionalen und Landesinstitutionen – auf eine faktische Dimension beschränkt oder das Revisionsverfahren formal reformiert wird mit dem Ziel, eine gleichberechtigte Position durch das verfahrensrechtliche Erfordernis eines starken Einvernehmens zu gewährleisten, um eine nicht ausdrücklich vereinbarte Revision zu verhindern.⁷⁶

Diese Ausführungen gelten für alle sprachlichen Minderheiten, weil es sich um Minderheiten handelt, und gelten umso mehr für die deutsch- und ladinischsprachigen Minderheiten.⁷⁷ In diesem Fall kommt die loyale Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Minderheiten als solche als auch in Bezug auf die Autonome Provinz Bozen – die in Wirklichkeit einen großen Teil der Beziehungen mit dem Staat unmittelbar übernimmt, aber rechtlich nicht mit den sprachlichen Minderheiten identifiziert werden kann – zum Tragen. Weiters kommt die loyale Zusammenarbeit als Ausdruck des Völkerrechtes, das der Sonderautonomie in Form des *Gruber-De-gasperi*-Abkommens zu Grunde liegt und das aufgrund seiner Rechtsnatur die loyale Zusammenarbeit erfordert, zum Tragen.

VII. Schlussbetrachtungen

Die Ursprünge des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit zwischen Staat und Regionen in zusammengesetzten – föderalen und regionalen – Rechtssystemen lassen sich auf bestimmte Faktoren zurückführen, die sich systematisch konstant und in logischer, systematischer und tendenziell homogener Abfolge in einer Vielzahl von Rechtssystemen wiederholen.

76 Vgl *Happacher*, La revisione dello Statuto speciale del 1972, in Toniatti (Hg), *La specialità nella specialità* (2022) 217 ff; *Toniatti*, *The Next Target: Amending the Amending Procedure*, *Europa Ethnica* 2022, 49 ff.

77 Vgl die Kapitel in Toniatti (Hg), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, *LIA Ebook* (2017), abrufbar unter www.liat.n.eu/images/ebook/LIA-eBook_fattore-minoranza-linguistica.pdf.

In erster Linie muss auf die Natur der jeweiligen zusammengesetzten Rechtsordnungen verwiesen werden. Es gilt hervorzuheben, dass in den jeweiligen verfassungsrechtlichen Kontexten ein konsolidiertes Element des Völkerrechts, das letztlich auf die Prinzipien des *pacta sunt servanda* und Treu und Glauben bei der Erfüllung von völkerrechtlichen Verträgen zurückgeht, Eingang gefunden hat: Diese Prinzipien, die die Dynamiken der zwischenstaatlichen Beziehungen widerspiegeln, wurden ursprünglich in die Rechtsordnungen der föderalen Systeme im Rahmen einer zentripetalen historischen und rechtlichen Entwicklung aufgenommen und fanden aus demselben normativen Grund problemlos Eingang in die jeweiligen Verfassungsordnungen.⁷⁸

Das Phänomen der Verbreitung der Modelle führte aufgrund der Einigkeit über die Funktionalität des Prinzips außerdem zur Übernahme des Prinzips in die supranationale Rechtsordnung der Europäischen Union, auch wegen des völkerrechtlichen Charakters ihrer Gründungsverträge. Dasselbe Phänomen ist auch bei den beiden europäischen regionalen Rechtsordnungen von Italien und Spanien zu beobachten, für die föderale Lösungen systematisch eine Inspirationsquelle darstellen und wiederholt zu deren Nachahmung führen (und ebenso eine unwiderstehliche Versuchung einschlägiger Interpretation und Rekonstruktion darstellen).⁷⁹

Der zweite Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, um die Konsolidierung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in den verschiedenen bisher genannten Kontexten zu erklären, liegt in der Beschaffenheit des Prinzips selbst: Es handelt sich um einen Grundsatz, der ursprünglich keine rechtliche Natur aufwies, sondern eher einer Dimension der Ethik des Öffentlichen (oder der Institutionen) bzw der verfassungsrechtlichen Korrektheit zuzuordnen ist, und der dennoch in die interinstitutionellen und intergouvernementalen Beziehungen aufgenommen und in deren Rahmen weiterentwickelt wurde. Da die loyale Zusammenarbeit in diesem Sinne ein Prinzip und kein Rechtsinstitut ist, hat sie gegenüber den Rechtsnormen, die darauf abzielen, die rechtlichen Beziehungen zu rationalisieren und regeln, ergänzenden und komplementären Charakter. Mit anderen Worten: Die

78 Die beschriebenen Dynamiken sind diejenigen, die analysiert und rekonstruiert wurden in *La Pergola*, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti* (1969).

79 Vgl *Toniatti*, *La circolazione del diritto costituzionale e il metodo della comparazione*, *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2015, 455 ff; *Toniatti*, *La circolazione del diritto costituzionale: note sul metodo comparato*, *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2012, 115 ff.

loyale Zusammenarbeit fügt sich in die Zwischenräume der spezifischen Regelung im positiven Recht ein, um eine Lücke zu füllen, die sich jeder Form der Regelung durch Rechtsnormen entzieht.

Der dritte sich aus dem Letztgenannten ergebende Aspekt hängt mit dem Ursprung des Prinzips in der Rechtsprechung zusammen, der für die meisten Rechtsordnungen festgestellt wurde: Gerade aufgrund der akzessorischen, ergänzenden und lückenfüllenden Funktion ist das Prinzip geeignet, vom VfGH in jenen strittigen Situationen angewandt zu werden, in denen eine Grundlage im positiven Recht fehlt und die richterliche Argumentation eine Grundlage im Gefüge der Rechtsordnung finden muss, auf die sie sich stützen kann.

Im Übrigen ist es gerade die Rechtsprechung, die das Prinzip in einen Maßstab verwandelt und ihm somit einen authentisch rechtlichen Charakter mit einem hermeneutischen Potential verleiht. Die Auslegung muss jedenfalls im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Merkmalen der Rechtsordnung und den bereits im System vorhandenen Bedingungen des Gleichgewichts sein.

Es ist charakteristisch für das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit, dass es sich als Ausgleichsinstrument zwischen der Garantie der Sonderautonomie und der Wahrung der Einheit des Systems darstellt. In der regionalen Rechtsordnung Italiens führt die Anwendung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit in der Rechtsprechung des VfGH dazu, dass es keine Auswirkungen auf die Zusammenarbeit selbst zeigt, sondern stattdessen zur Bevorzugung der einheitlichen, vom Staat getragenen Interessen gegenüber der Gewährleistung der territorialen Autonomien, seien sie Regionen mit Normalstatut oder Sonderautonomien, führt.⁸⁰

80 Vgl. *Toniatti*, L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale, *Le Regioni* 2022, 439 ff.

