

Corona als Brennglas für fortwährende Defizite des asymmetrischen Regionalstaats Italien

Elisabeth Alber/Carolin Zwilling*

1 Das Zwei-Phasen-Konzept in der Pandemiebekämpfung: 2020 und 2021

Ein Blick auf den Verlauf der Pandemie zeigt deutlich zwei zeitliche Phasen, die sich zwar auch überschneiden und dennoch in ihrer Analyse zu unterscheiden sind: Die erste Phase umfasst die spontanen Reaktionen auf die unerwarteten und neuen Herausforderungen, die der Ausbruch der Pandemie ab Ende Januar 2020 mit sich brachte und dauerte bis Jahresbeginn 2021.¹ Eine zweite Phase beginnt mit der Verteilung von Impfstoffen und eröffnet eine zusätzliche Dimension der Pandemiebekämpfung. Während zu Beginn ein Staat als erfolgreich qualifiziert werden konnte, sofern er effiziente Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus und zur Abfederung der Folgen solcher Maßnahmen auf Gesellschaft und Wirtschaft erlassen hat, so war in der zweiten Phase zusätzlich entscheidend, ob die Impfstoffe auf dem gesamten Staatsgebiet effizient verteilt werden konnten. Der internationale Vergleich zeigt, dass nicht zwingend die Staaten, die in der ersten Phase Schwierigkeiten hatten, diese auch noch in der zweiten Phase hatten, oder umgekehrt.

In beiden Phasen war die am meisten diskutierte Frage, ob Bundesstaaten oder besser Einheitsstaaten oder vielleicht ein „föderaler Regionalstaat“² wie Italien am besten auf die Herausforderungen der Pandemie reagieren konnten.³ In jedem Mehrebenensystem bringt eine nationale Notlage unzweifelhaft ans Licht, ob die vertikale und horizontale Kooperation zwischen den Regierungsebenen funktioniert, während die demokratische Verantwortlichkeit bei den jeweiligen Ebenen verbleibt.⁴ So wirkt die Covid-19-Pandemie auch in Italien wie ein Brennglas und zeigt die Defizite im asymmetrischen Regionalismus auf: Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit klaffen weiterhin auseinander. Zwar sind Prinzipien wie Subsidiarität und loyale Zusammenarbeit verfassungsrechtlich verankert (Artikel 120 Abs. 2 in der italienischen Verfassung, itVerf), doch wird ihnen

* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts verfassten beide Autorinnen zusammen die Kapitel 1, 3 und 6; Elisabeth Alber das Kapitel 5 sowie Carolin Zwilling die Kapitel 2 und 4. Der Begriff Staat bezieht sich in dieser Abhandlung immer auf die zentralstaatliche Regierungsebene.

1 Vgl. zur sogenannten Ersten Welle bis Ende Juni 2020 Zwilling, Carolin/Alber, Elisabeth 2020: Italiens Regionalismus im Ausnahmezustand: Die Regierung Conte II auf der Suche nach Stabilität und Koordination, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 307–320.

2 Pallaver, Günther/Brunazzo, Marco 2017: Italy: The Pendulum of „Federal“ Regionalism, in: *Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther (Hrsg.): Federal Power-Sharing in Europe*, Baden-Baden, S. 149–180.

3 Cameron, David 2021: The Relative Performance of Federal and Non-federal Countries During the Pandemic, Forum of Federations Occasional Paper Nr. 50; Kühne, Hartmut 2021: Corona und Bundesstaat, in: *Verfassungsblog* vom 25.02.2021.

4 Zu intergouvernementalen Beziehungen in föderalen und regionalen Systemen mit Fokus auf das Pandemiemanagement im Jahr 2020 siehe die Beiträge in: *Steytler, Nico (Hrsg.) 2021: Comparative Federalism and Covid-19: Combatting the Pandemic*, Abingdon (im Erscheinen).

in der politischen Praxis nicht jenes Gewicht zugesprochen, das sie laut Verfassungsnorm sowie gemäß der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts (itVerfG) haben müssten.⁵ Asymmetrien führen dadurch vermehrt zu weiteren Konflikten zwischen Regierungsebenen – vertikal, aber auch horizontal –, und nicht zu differenzierter Politikgestaltung, die dem Ideal des Föderalismus als Laboratorium entspricht und in ihrer Gesamtschau zur Leistungsfähigkeit eines politischen Systems beiträgt.

Hinsichtlich der Folgen der Pandemie hat der Ausschuss der Regionen nachdrücklich auf die Zunahmen von Asymmetrien hingewiesen und aufgezeigt, dass die regionale und lokale Ebene vor besonderen Herausforderungen steht.⁶ Sogar eine neue Einteilung im Sinne einer Covid-19-Geographie sei notwendig geworden, da die bisherige Unterscheidung in Stadt/Land oder Zentrum/Peripherie nicht mehr ausreiche. Daher müsse nun ein äußerst differenzierter Blick auf die Bedürfnisse und Herausforderungen der subnationalen Ebene gelenkt und koordinierte maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Die Pandemie hat also den Fokus wieder auf die Regionen und die lokale Ebene gelegt. Man ist sich der Wichtigkeit substaatlicher Gebietskörperschaften in Mehrebenensystemen wieder bewusst geworden, wobei der Trend zu Re-Zentralisierung weiterhin fortschreitet.

Bevor ausführlich auf Italiens Pandemiemanagement mit Fokus auf den rechtlichen Regelungen und den politischen Beziehungen zwischen Staat und Regionen eingegangen wird, veranschaulicht der Beitrag zunächst wichtige Fakten des Pandemieverlaufs und die Zusammenhänge innerhalb des italienischen Regionalismus. Die Schlussgedanken wagen einen Ausblick auf die Folgen der Pandemie für die intergouvernementalen Beziehungen in Italien.

2 Covid-19: „Die größte Krise der Nachkriegszeit“ trifft auf multiple Krisen

Gegenüber 2019 ist die Wirtschaftsleistung in Italien um fast zehn Prozent gesunken. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzumildern, hat der Staat Unterstützungsmaßnahmen in Höhe von fast 160 Milliarden Euro beschlossen, die die Staatsverschuldung im Jahr 2020 auf 2.570 Milliarden Euro hat ansteigen lassen. Voraussetzung war, dass die unionsrechtlichen Regeln für die zulässige jährliche Neuverschuldung der Mitgliedstaaten außer Kraft gesetzt worden sind. Gleichzeitig ist laut Banca d'Italia der Gesamtwert der Spareinlagen trotz Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank auf den höchsten Stand gestiegen (1.736 Milliarden Euro) und entsprach damit sogar dem Bruttoinlandsprodukt von 2020. Das zeigt, dass die Pandemie schon jetzt und langfristig die Wirtschaft des Landes beeinflusst.⁷ Italien verzeichnet für 2020 außerdem einen Geburtenrückgang von 21,6 Prozent auf nur noch 408.000 Neugeborene. Die Geburtenrate

5 Vgl. Woelk, Jens 2021: Loyal cooperation: systemic principle of Italy's regionalism?, in: *Arban, Erika/Martinico, Giuseppe/Palermo, Francesco (Hrsg.): Federalism and Constitutional Law – The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Abingdon, S. 170–188.

6 *European Committee of the Regions* 2020: EU annual regional and local barometer, S. 3 ff, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx> (12.07.2021).

7 *Statista* 2021: Coronavirus: economic impact in Italy, online report von Juni 2021. <https://www.statista.com/study/72126/economic-impact-of-the-coronavirus-covid-19-in-italy/> (12.07.2021).

sinkt damit auf den niedrigsten Stand seit 1861. Gleichzeitig ist eine Übersterblichkeit von 18 Prozent zu verzeichnen. Am 11. Juli 2021 zählte Italien insgesamt 4.271.276 Infizierte, davon waren 127.775 an oder mit Covid verstorben.⁸ In der Lombardei waren mit 843.891 mehr als doppelt so viele Fälle verzeichnet worden wie in der am zweit stärksten betroffenen Region Venetien mit 426.743.⁹ Am 13. Juli hatten 59,6 Prozent der Bevölkerung zumindest die erste Impfdosis erhalten.¹⁰ Trotzdem ist die Gesamtstimmungslage innerhalb der Bevölkerung skeptisch oder gar pessimistisch in Bezug auf die wirtschaftliche und persönliche Zukunft. Dennoch verzeichnet das Vertrauen in Ministerpräsident Mario Draghi positive Werte. Bereits im Frühjahr 2020 beschrieb ein Großteil der Bevölkerung die Pandemie als Italiens größte Krise der Nachkriegszeit¹¹, auch weil die Arbeitslosenquote auf einen historischen Höchststand anstieg.¹² Laut dem jährlichen CENSIS Bericht über die soziale Lage im Land ist 2020 das „schwärzeste“ Jahr seit je her und das System in Italien „ein quadratisches Rad, das sich nicht dreht“.¹³

Am 17.6.2021 erwoog Ministerpräsident Mario Draghi den Ausnahmezustand bis zum 31. Dezember zu verlängern. Seine Begründung lautete, dass auf diese Weise die gesetzlichen Regeln für eine erfolgreiche Impfkampagne leichter durchsetzbar seien. Damit meinte er sein Regieren mittels Dekreten – eine Praxis, die auch fernab des Pandemiemanagements kennzeichnend ist für Italien.¹⁴ Doch gerade die Diskussion um einen Verlust von Demokratie und das bewusste Ausschalten der Parlamente hat die Zweifel in der Bevölkerung genährt, Ängste geschürt und die Zukunft als nur noch „dunkel“ dargestellt. Dem nationalen Parlament verblieb lediglich die Aufgabe, die Legislativdekrete des Ministerrates in Gesetze umzuwandeln, ohne jedoch selbst mit einbezogen worden zu sein.¹⁵ Auf regionaler Ebene änderte sich daran nichts, da auch hier zahlreiche Dekrete seitens der Präsidenten der Regionen erlassen wurden, ohne die Regionalparlamente zuvor zu beteiligen.¹⁶ Diese Tendenz der Stärkung der Exekutive zu Lasten der Legislative hatte

8 Statista 2021: Coronavirus (COVID-19) in Italy, online report von Juni 2021. <https://www.statista.com/study/71023/coronavirus-covid-19-in-italy/> (12.07.2021).

9 Berliner Morgenpost 2021: Coronavirus-Monitor. <https://interaktiv.morgenpost.de/corona-virus-karte-infektionen-deutschland-weltweit/> (13.07.2021).

10 Angaben laut *Our World in Data*: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (12.07.2021).

11 Morri, Giacomo 2020: La crisi? La più pesante dopo la seconda guerra mondiale, *Il sole 24 ore* vom 16.04.2020: „Das Szenarium am Horizont erscheint als noch negativer als die großen Depressionen des vergangenen Jahrhunderts“.

12 Ministero del Lavoro, Istat, INPS, INAIL und ANPAL (Hrsg.): Rapporto integrato sul mercato del lavoro, veröffentlicht am 25.02.2021. www.istat.it/it/archivio/254007 (12.07.2021).

13 Poggi, Annamaria 2020: Qualche osservazione a margine del Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese. Il sistema Italia „ruota quadrata che non gira“ e la prospettiva di un „progetto condiviso“ per uscire finalmente dalla continua emergenza, in: federalismi.it vom 30.12.2020.

14 Rechtssetzungsakte der Regierung mit Gesetzeskraft, wie etwa das Gesetzesdekret, werden in der italienischen Verfassungswirklichkeit regelmäßig und großzügig verwendet – insbesondere, aber nicht nur im Falle von unzureichenden parlamentarischen Mehrheiten zur Verabschiedung eines ordentlichen Gesetzes. Für einen Überblick zum Gebrauch von Gesetzesdekreten diverser Regierungen und der Regierung Conte II siehe Beiträge in: *Openpolis*: www.openpolis.it (12.07.2021).

15 Parolari, Sara 2021: Representative democracy in Italy: the great absentee in the Covid-19 emergency, in: *Eureka! Blog* vom 06.04.2021. <https://beta.eurac.edu/en/blogs/eureka/representative-democracy-in-italy-the-great-absentee-in-the-covid-19-emergency> (12.07.2021).

16 Tarli, Barbieri Giovanni 2020: Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia, in: *Le Regioni* 6/2020, S. 1271–1327.

bereits zuvor begonnen, ist aber durch die Pandemiebekämpfung wesentlich deutlicher hervorgetreten. Einen ersten Schritt in Richtung „Parlamentarisierung der Pandemiebekämpfung“¹⁷ unternahm die Regierung erst mit dem Gesetz Nr. 35 vom 22.5.2020, das die Pflicht zur Information des Parlaments vor dem Erlass eines neuen Legislativdekrets vorsieht. Daraus entwickelte sich jedoch ein rein formaler Zusatzpunkt auf dem Weg zum Erlass des Dekrets, da letztendlich die politischen Beziehungen zwischen Regierungskoalition und Mehrheitsparteien im Parlament ausschlaggebend waren. Denn letztendlich reichte einfach nur die Zustimmung durch die Mehrheitsparteien aus, ohne dass es zu einer parlamentarischen Debatte gekommen wäre.¹⁸

Ein weiterer Faktor, der das Vertrauen der Bürger in das Rechtssystem erschüttert hat, ist die Frage um die Einschränkung der individuellen Rechte im Rahmen der Gesetze zur Eindämmung des Infektionsgeschehens.¹⁹ Betroffen sind in erster Linie die Rechte auf freie Bewegung, Gesundheit, Bildung, wirtschaftliche Tätigkeit, Arbeit, die Ausübung der Religion und auf die Stimmabgabe bei Wahlen, um nur einige hervorzuheben, denen jedoch unstrittig unter Beachtung des Vorrangs des Gesetzes zur Eindämmung des Infektionsgeschehens Schranken gesetzt werden können. Die ständige Rechtsprechung verlangt dafür das Vorliegen der Erforderlichkeit sowie Verhältnismäßigkeit des Eingriffs, die zeitlich begrenzte Dauer der Notstandsgesetze und die konkrete Bindung an ein begründendes Ereignis. Das Recht auf Gesundheit ist als einziges ausdrücklich in der itVerf genannt und wird dort als grundlegendes („fondamentale“) Recht jedes Individuums und als Interesse der Allgemeinheit bezeichnet. Daraus leiten zahlreiche italienische Verfassungsrichter einen Vorrang des Rechts auf Gesundheit ab und bewerten auf dieser Grundlage jede Einschränkung der betroffenen Grundfreiheiten als verfassungsgemäß.²⁰

Während die Impfkampagne regional intensiv und nach eigenen administrativen Regeln fortschritt, führten regionale Initiativen²¹ wie die der Autonomen Provinz Bozen einen „Grünen Pass“ ein, der bescheinigte, ob jemand genesen, geimpft oder getestet ist. Die asymmetrische Handhabung und regional begrenzte Gültigkeit führte ihrerseits zu Verunsicherung in der Bevölkerung. Während die Impfung weiterhin für weite Bevölkerungsteile freiwillig blieb – ausgenommen die Beschäftigten im Sanitätswesen und dem Pflegebereich – und gleichzeitig erst ab Frühsommer 2021 ausreichend Impfdosen vorhanden waren, stellte sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Covid-

17 *Mazza, Riccardo* 2021: La „parlamentarizzazione“ dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi, in: *federalismi.it* vom 05.05.2021, S. 148 ff (156).

18 *Mazza* 2021 (Fn. 17), S. 161. Vgl. *Longo, Erik/Malvicini, Massimiliano* 2020: Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19, in: *federalismi.it* vom 12.10.2020.

19 Ausführlich diskutiert die Auswirkungen auf einzelne Freiheitsrechte und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen: *Romboli, Roberto* 2020: L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano, in: *Consulta Online* 3/2020 vom 05.10.2020.

20 *Mazzola, Alessandra* 2020: Il sistema delle fonti e i provvedimenti adottati per contenere l'emergenza epidemiologica da Covid 19, in: *Nomos*, 1/2020.

21 *Boggero, Giovanni* 2021: L'adozione del Piano strategico vaccinale tra atipicità degli atti ed elusione delle forme procedurali: un nuovo "banco di prova" per il rapporto tra Stato e Regioni, in: *Forum dei Quaderni Costituzionali* 1/2021 vom 23.02.2021.

19-Passes in Bezug auf die Gleichbehandlung hinsichtlich der Freiheitsrechte der Bürger²², zumal auch die Freiheiten, die die Passinhaber genießen durften, regional unterschiedlich ausfielen.

3 Die Rolle der Regionen ab Herbst 2020: endlich Dialogpartner, wenngleich schwache!

Nachdem die Regionen im Winter und Frühling 2020 an den Sofortmaßnahmen gegen die Pandemie und dem sogenannten Neustart ab Mai kaum beteiligt worden waren, ist die zweite Welle mit den erneut ansteigenden Infektionszahlen ab September von mehr Kooperation und Einbeziehung der subnationalen Ebene gekennzeichnet. Vor der Verkündung neuer Entscheidungen traf sich Ministerpräsident Conte regelmäßig mit den Präsidenten der Regionen im Rahmen von wesentlich häufiger stattfindenden Treffen der „Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome“ (Staat-Regionen-Konferenz). Auch wenn es sich hierbei weiterhin um eine exekutivlastige Maßnahmensetzung handelt, so ist dennoch eine Aufwertung des Organs der Staat-Regionen-Konferenz zu beobachten. Während sich nun inhaltlich wenigstens eine geringe politische Einflussmöglichkeit eröffnet, hat sich hingegen rechtlich nichts geändert. Nachdem zu Beginn der Pandemie die Regionen durch Gesetzesdekrete und Verwaltungsakte von oben herab entmachtet worden waren, hat die Einführung eines Ampelsystems im Oktober 2020²³ eine differenzierte Herangehensweise im Pandemiemanagement zwischen den zwanzig Regionen – 15 mit Normalstatut und fünf mit Sonderstatut – und insgesamt 21 Gesundheitssystemen²⁴ ermöglicht.

Mit dem Ampelsystem ist es jedoch weiterhin die Zentralregierung, die alleine darüber bestimmt, welche Kriterien angewandt werden und welche rechtlichen Folgen diese auslösen. Für die Einteilung einer Region oder Autonomen Provinz in eine rote, orange oder gelbe Zone werden 21 am 30. April 2020 mit Ministerialdekret festgelegte Kriterien hinzugezogen.²⁵ Dieses Ministerialdekret, vom Gesundheitsminister Roberto Speranza

22 Vgl. Bertolini, Cristina 2021: ‘Certificato verde Covid-19’ tra libertà ed eguaglianza, in: federalismi.it vom 16.06.2021.

23 Gesetzesdekret Nr. 125 vom 07.10.2020, Gazzetta Ufficiale Nr. 248/161.

24 Art. 116 Abs. 2 der itVerf unterteilt die Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol in die zwei Autonomen Provinzen Trient und Bozen, die jeweils über eigene Befugnisse unter dem gemeinsamen Dach der Region verfügen. Sie verfügen somit auch über autonome Gesundheits- und Zivilschutzsysteme und daraus ergeben sich 21 Gesundheitssysteme für die 20 Regionen Italiens. Kern der Spezialität Südtirols ist neben dem völkerrechtlichen Schutz der Sprachminderheit durch das Gruber-Degasperi Abkommen auch der besondere verfahrensrechtliche Mechanismus, mit dem das Autonomiestatut umgesetzt und ausgebaut wird. Siehe Zwilling, Carolin 2007: Die Spezialität der Autonomen Provinz Bozen innerhalb der italienischen Verfassung, in: Palermo, Francesco/Hrbek, Rudolf/Zwilling, Carolin/Alber Elisabeth (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?, Baden-Baden, S. 116–129; Alber, Elisabeth 2021: South Tyrol’s Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing, in: Keil, Sören/McCulloch, Allison (Hrsg.): Power-Sharing in Europe – Past Practice, Present Cases, and Future Directions, London, S. 171–199.

25 Ministero della Salute 2020: Adozione dei criteri relativi alle attività di monitoraggio del rischio sanitario di cui all’allegato 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020, Decreto 30 aprile 2020. www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/02/A02444/sg (12.7.2021).

unterzeichnet, legt die Kriterien fest,²⁶ die für die Umsetzung des im Dekret des Ministerpräsidenten vom 26. April 2020 festgeschriebenen Überwachungsmechanismus der epidemiologischen Risikolage Italiens nötig sind. Am 17. November 2020 sprach sich die Staat-Regionen-Konferenz für eine Neubewertung des anzuwendenden Regelkatalogs aus. Es sei notwendig, die Kriterien und Parameter zur Bestimmung der Risikolage zu vereinfachen und vor dem Hintergrund der neuen Methoden bei den Testungen auf eine Infektion mit dem Corona-Virus zu überarbeiten.²⁷ Die Zentralregierung lehnte ab und steuerte regionale Coronapolitiken weiterhin nach demselben Regelkatalog und in einem 7-Tages-Rhythmus. Bis Januar 2021 bestand das Ampelsystem aus den Farben rot, orange und gelb – hohes, mittleres und leichtes Risiko; am 13. Januar 2021 wurde es durch die weiße Farbe – geringes Risiko – ergänzt. Mit dem 28. Juni 2021 sind alle Regionen und Autonomen Provinzen als weiße Zonen eingestuft. Sardinien war vom 1. bis zum 22. März 2021 als einzige Region für drei Wochen weiße Zone, jedoch verschlechterte sich die epidemiologische Lage in der Folge wieder rapide. Die Einstufung Sardinien als weiße Zone fiel zum Teil in jene Zeit, als die Regierung von Mario Draghi, seit 13. Februar 2021 im Amt,²⁸ versuchte, die dritte staatsweite Corona-Welle mit einem erneuten Lockdown vom 15. März bis zum 6. April 2021 zu brechen²⁹ – mit Sonderregelungen für die Osterfeiertage.³⁰ Dem staatsweiten dritten Lockdown vorausgegangen sind die vielen zentral-gesteuerten, aber regional und lokal umgesetzten Lockdowns gemäß des Ampelsystems, wie etwa Schulschließungen auf kommunaler und überörtlicher Ebene beim Überschreiten eines 7-Tage-Inzidenzwertes von 250 pro 100.000 Einwohner eines Gebiets.

26 Die Liste der 21 Indikatoren zur Risikoüberwachung beinhaltet diverse Parameter, die zur Erstellung der Risikomatrix benutzt werden und welche eine Kombination aus realen und wahrscheinlichen Auswirkungen der Coronainfektionen auf die jeweilige Region oder Autonome Provinz und ihre Leistungsfähigkeit darstellen. Die für die Berechnungen hinzugezogenen Daten stehen der Öffentlichkeit größtenteils nur in aggregierter Form zur Verfügung. Dies macht es unmöglich, die Berechnung der Risikomatrix nachzuvollziehen.

27 Siehe *Conferenza delle regioni e delle province autonome 2020: Emergenza Covid 19: Toti, Regioni chiedono un incontro urgente con il Governo su parametri*, in: *regioni.it*, Nr. 3952, 17.11.2020. www.regioni.it/newsletter/n-3952/del-17-11-2020/emergenza-covid-19-toti-regioni-chiedono-un-incontro-urgente-con-il-governo-su-parametri-21930/ (12.07.2021).

28 Die 66. Regierung Italiens seit dem Zweiten Weltkrieg unter Giuseppe Conte zerbrach im Streit um das EU-Wiederaufbauprogramm. Der kleinste Koalitionspartner der Regierung Conte II, die linksliberale Italia-Viva-Partei des Ex-Ministerpräsidenten Matteo Renzi, kündigte die Zusammenarbeit auf. Giuseppe Conte reichte am 26. Januar 2021 bei Staatspräsident Sergio Mattarella seinen Rücktritt ein, nachdem er in den Tagen zuvor und nach erfolgter Vertrauensabstimmung in beiden Kammern des Parlaments keine weiteren Senatoren als Unterstützer für seine Regierung gewinnen konnte. In der Abgeordnetenkammer erreichte er bei der Abstimmung am 18. Januar 2021 mit 321 Stimmen die absolute Mehrheit. Im Senat erreichte er bei der Abstimmung am 19. Januar 2021 mit 156 Stimmen zwar den Machterhalt, konnte sich aber nicht die absolute Mehrheit sichern.

29 Gesetzesdekret Nr. 30/2021 vom 13.03.2021.

30 Unabhängig von der farblichen Einstufung einer Region, wurde das gesamte Staatsgebiet als rote Zone eingestuft. Hinsichtlich des Zweitwohnungstourismus (innerhalb der Region) zu den Osterfeiertagen, der laut zentralstaatlichen Maßnahmen unter Auflagen möglich war, erließen mehrere Regionalpräsidenten ein Einreiseverbot (beispielsweise Sardinien, Dekret des Regionalpräsidenten Nr. 9/2021 vom 17.03.2021). Außerdem wurde schon zuvor, am 23. Februar 2021, das Verbot in andere Regionen zu reisen, welches seit den Weihnachtsferien 2020 galt, bis 27. März 2021 ausgeweitet (Gesetzesdekret Nr. 15/2021 vom 23.02.2021).

Der Wechsel in den Beziehungen zwischen Staat und Regionen – also der zunehmende Dialog zwischen der zentralstaatlichen und den regionalen Exekutiven – darf angesichts der fortwährenden verfahrensrechtlichen, strukturellen und parteipolitischen Defizite im italienischen Regionalismus jedoch nicht überbewertet werden. Außerdem ist er ein Paradox, wenn man das bisherige Pandemiemanagement in seiner Gesamtschau betrachtet: Als in der ersten Jahreshälfte 2020 die epidemiologische Lage in den Regionen sehr unterschiedlich war, erließ die Zentralregierung einheitliche Maßnahmen für alle; in der zweiten Jahreshälfte, als das Infektionsgeschehen territorial gesehen viel einheitlicher war, optierte man für maßgeschneiderte Lösungen (wobei die Regionen zwar angehört, aber bei der Regelung und Umsetzung des Ampelsystems nicht mitentscheiden konnten).

4 Die Bestätigung durch das Verfassungsgericht: Pandemiebekämpfung als Staatsangelegenheit

Auf dem Höhepunkt der politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition glich der Beschluss des italienischen Verfassungsgerichts (itVerfG) vom 14.1.2021 einem Paukenschlag: Erstmals seit Einführung im Jahr 2003³¹ hat das Gericht seine Kompetenz genutzt, ein Regionalgesetz vollumfänglich auszusetzen³², und ebenfalls erstmalig konnte es sich zu den gesetzlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung äußern. Im Juli 2020 hatte das itVerfG lediglich wegen Unzulässigkeit eine Feststellungsklage abgewiesen, mit der unter anderem über die Zuständigkeiten während der Wiedereröffnung nach der ersten Welle hätte entschieden werden sollen.³³

Der Aussetzungsbeschluss vom 14.1.2021, Nr. 4, verweist auf die ausschließliche Zuständigkeit des Staates zur Regelung des nationalen Gesundheitsnotstandes gemäß Artikel 117 Abs. 2 lit. q itVerf. Damit ordnet es die Pandemiebekämpfung dem Bereich der „profilassi internazionale“ (internationale Krankheitsvorbeugung) zu.³⁴ In dem betroffenen Gesetz Nr. 11 vom 9.12.2020 der Autonomen Region Aosta sieht das itVerfG die Gefahr eines schweren und unwiderruflichen Schadens für das öffentliche Interesse und der Rechte der Bürger, welche die Voraussetzung für die sofortige Aussetzung darstellt. Die Region Aostatal beabsichtigte laut Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 11/2020, „den Schutz der Freiheiten und Grundrechte der Personen mit der Notwendigkeit, die Verbreitung des SARS-CoV-2 auf dem Gebiet der autonomen Region Aostatal zu verhindern und einzudämmen“. Nach der Auflistung einzelner Maßnahmen zur Eindämmung von Neu-

31 Gemäß Art. 9 Abs. 4 des sogenannten La Loggia-Gesetzes Nr. 131 von 2003. Vgl. *Vipiana, Patrizia* 2008: Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano, Padova.

32 *Miniscalco, Noemi* 2021: Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021), in *Consulta Online* 1/2021 vom 29.03.2021.

33 Beschluss des itVerfG Nr. 175 vom 29.07.2020.

34 Vgl. *Alessi, Nicolò* 2021: Novità legislative della Regione autonoma Valle d'Aosta (1/2021), in: *Osservatorio sulle fonti – Fonti delle Regioni speciali e delle Province Autonome*, 1/2021. <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-speciali-e-province-autonome/3982-osf-1-2021-aosta> (12.07.2021).

infektionen regelt es jedoch auch, dass mehrere Aktivitäten unter Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen entgegen der staatlichen Einschränkungen wieder erlaubt seien. Eine erneute Aussetzung dieser Aktivitäten solle durch Dekret des Regionalpräsidenten beschlossen werden können, sollte dies die Entwicklung des Gesundheitsnotstandes notwendig machen (Art. 2 Abs. 24) und von einer regionalen Expertenkommission empfohlen worden sein (Art. 3).

Im Aussetzungsbeschluss Nr. 4/2021 erklärt das itVerfG, dass die Gefahr eines schweren und unwiderruflichen Schadens sowohl für das öffentliche Interesse als auch für die Rechte der Bürger vorliege, da das Regionalgesetz eine leichtere Weiterverbreitung des Virus begünstigen könnte und somit die Gesundheit der Personen und folglich des öffentlichen Interesses an einer einheitlichen Regelung des staatsweiten Gesundheitsnotstandes zu verletzen geeignet ist. Akut und konkret sei diese Gefahr bereits, da es das Gesetz ermögliche, weniger strenge Regelungen als jene des Staates zu erlassen, auch wenn solche kontrastierenden Umsetzungsakte und Ausführungsdekrete bis zum Zeitpunkt der Eilentscheidung des Gerichts am 14.1.2021 noch gar nicht erlassen worden waren. Damit widerspricht überraschenderweise das itVerfG seiner eigenen bisherigen Rechtsprechung für das Dringlichkeitserfordernis im Rahmen von Eilverfahren.³⁵

Aus kompetenzrechtlicher Sicht ist jedoch die ausführliche Begründung der Entscheidung in merito viel aussagekräftiger und weitreichend auch für zukünftige Streitigkeiten zwischen Staat und Regionen. In seinem endgültigen Aufhebungsurteil vom 12.3.2021, Nr. 37, begründet es die Nichtigkeit des Gesetzes mit der Zuordnung in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Staates, da es sich um die „profilassi internazionale“ handle (Art. 117 Abs. 2 lit. q Verf). Auch wenn große Zustimmung zur Einordnung als ausschließliche Zuständigkeit und zur Klarheit in der epidemiologischen Notsituation besteht, scheint die Herleitung unter den Bereich der „profilassi internazionale“ zweifelhaft. Eine systematische Einordnung neben die Bereiche Zollwesen und Schutz der nationalen Außengrenzen lässt vermuten, dass auch die Verfassung selbst einen Auslandsbezug voraussetzt. Dem entspricht die Definition des Gesundheitsministeriums, das unter „profilassi internazionale“ Vorsorgemaßnahmen gegen Infektionskrankheiten und deren Verbreitung in Häfen, Flughäfen und an den Grenzübergängen der Staatsgrenzen versteht.³⁶ Diese Bereiche fallen in die ausschließliche Kompetenz des Staates wegen ihres Bezugs zur Verteidigungspolitik und in die Definition des Schutzes des Hoheitsgebietes.³⁷ Auch bei der Verfassungsreform 2003, die die Beziehungen zwischen Staat und Regionen im 5. Titel vollständig neu geordnet und die Regionen durch die Residualkompetenz deutlich aufgewertet hat, wurde dieses Verständnis des Begriffs „profilassi internazionale“ beibehalten, indem die Rahmengesetzgebungskompetenz des Staates für Gesundheitsschutz den Schutz vor Infektionskrankheiten mit umfasst.³⁸ Mit dem Urteil Nr. 37/2021 führt das

35 Menegus, Giacomo 2021: Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte Costituzionale (e sulla sent. N. 37/2021), in: Forum dei Quaderni Costituzionali 2/2021, S. 87 ff (96).

36 Menegus 2021 (Fn. 35), S. 101.

37 Vgl. Bin, Roberto/Falco, Giovanni 2018: Diritto regionale, il Mulino, Bologna, S. 238.

38 Lamarque, E. 2021: Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (nota a Corte cost 14 gennaio 2021 n.4), in: Giustizia insieme vom 26.01.2021.

itVerfG eine neue und weiter gefasste Definition ein, da nun „jede Maßnahme gegen eine akute Gesundheitspandemie und jede Vorsorgemaßnahme“ einbezogen wird (Punkt 7 der Urteilsbegründung). Unter Hinweis auf den internationalen Charakter der Covid-19-Pandemie habe jede Regelung in Bezug auf die gesetzlich festgelegten Restriktionen auch Auswirkungen auf die Verbreitung über die nationalen Grenzen hinaus, wodurch die Staaten zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit gezwungen würden. Damit erfülle also dieser Zwang zu internationaler Kooperation bereits den vom Tatbestand der „profilassi internazionale“ geforderten Auslandsbezug. Die Internationalität der Pandemie, obwohl begriffsimmanent, begründet mithin für das itVerfG die ausschließliche Zuständigkeit des Staates und verbietet von vornherein jegliche Regelung durch die Regionen.³⁹

Allgemein ist die Rechtsprechung begrüßt worden, auch wenn auf die genannten Kritikpunkte zahlreich hingewiesen wird.⁴⁰ Trotz allem sei von größerer Bedeutung, dass nun zum einen Klarheit bezüglich der institutionellen Beziehungen geschaffen werden konnte und der Staat zum anderen auch von den üblichen Regeln des Verfassungsauftrags zur loyalen Zusammenarbeit abweichen darf. Problematisch könnte werden, dass das itVerfG derart kategorisch eine regionale Intervention ausschließt, während den Dekreten des Ministerpräsidenten in den politischen Beziehungen zwischen Staat und Regionen seit der zweiten Welle eine Anhörung der Regionalpräsidenten vorausgehen muss. Die Einbeziehung der für die vielen Umsetzungsakte zuständigen Regionen – für legislative wie administrative Ausführungsentscheidungen gleichermaßen – erscheint gerade aus Effizienzgesichtspunkten entscheidend zu sein, um weiterhin eine schnelle Reaktionsfähigkeit bei der Pandemiebekämpfung und dem ökonomisch-sozialen Neustart zu garantieren. Als Beispiel sei nur die Gesundheitsvorsorge gemäß Artikel 117 Abs. 3 itVerf genannt, für die grundsätzlich die Regionen zuständig sind. Politisch betrachtet wurde also die Notwendigkeit zu regionaler Differenzierung längst erkannt und angewendet, das itVerfG hingegen lehnt sie ab und würdigt die Anhörung der Regionalregierungen bloß zu einer freundlichen Geste herab.⁴¹ Das Urteil wird daher auch als „Spitze des Eisbergs“ der Staat-Regionen-Streitigkeiten bezeichnet.⁴² Das Gericht scheint vorgeben zu wollen, dass der derzeitige legislative Regionalismus dringend in einen exekutiven Regionalismus umgewandelt werden müsse: Die Richtung müsse möglichst einheitlich vorgegeben werden, auch um Italien innerhalb Europas nicht zu schwächen, während die territoriale Umsetzung vor Ort die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen habe.⁴³ Abzuwarten bleibt auch, ob und inwiefern die autonomen Regionen, deren Sonderstatute ihnen weiterreichende Kompetenzen im Vergleich zu den ordentlichen Regionen zuschreiben, auf die Feststellung reagieren werden, dass die Autonomie der Region Aostatal bezüglich der

39 *Menegus* 2021 (Fn. 35), S. 105.

40 Vgl. für alle *Morana, Donatella* 2021: Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. 37/2021, in: *Forum dei Quaderni costituzionali* 2/2021 vom 17.04.2021.

41 *Menegus* (Fn. 35), S. 109.

42 *Mezzanotte, Massimiliano* 2021: Pandemia e riparto delle competenze Stato-regioni in periodi emergenziali, in: *Consulta online* vom 26.04.2021.

43 *Caravita, Beniamino* 2021: La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali, in: *federalismi.it* vom 21.04.2021.

ausschließlichen Zuständigkeit des Staates wegen der Internationalität der Pandemie vollkommen gleichgestellt sei (Art. 117 Abs. 3 iVerm Art. 10 des iVerfG Nr. 3/2001).⁴⁴

Abgesehen von den dargestellten inhaltlichen Kritikpunkten steht außerdem die Frage nach der Ungleichbehandlung mit anderen Regionen im Raum. Trotz der Ankündigung durch den damaligen Staatsminister für regionale Angelegenheiten Francesco Boccia war das Gesetz zur Wiedereröffnung der Autonomen Provinz Bozen Nr. 4 vom 8.5.2020 nicht angefochten worden. Der Sinn und Zweck beider Gesetze, die jeweils von Territorialkörperschaften mit Sonderstatut und dementsprechend mit weiter gefassten Kompetenzen als jene der Regionen mit Normalstatut erlassen wurden, ist ausdrücklich, für das eigene Gebiet primärrechtliche Regelungen in Abweichung von jenen staatlichen zu treffen. Die Begründung liegt jeweils in der Tatsache, dass die staatlichen Maßnahmen nicht ausreichend die lokale Situation der Pandemie berücksichtigen und daher zu strenge sowie diskriminierende Einschränkungen setzen würden.⁴⁵ Wie bereits erwähnt hat die Regierung entgegen ihrer Ankündigung nicht innerhalb von sechzig Tagen Klage erhoben.⁴⁶ In Wortlaut und Inhalt folgt das Gesetz des Aostats fast vollumfänglich dem Gesetz der Provinz Bozen, so dass die Entscheidung, nur das spätere Gesetz anzufechten als rein politische Willkür erscheinen mag. Dies vor allem mit der Begründung, dass ein schwerer und unwiderruflicher Schaden für die Gesundheit der Bürger durch das Gesetz entstehen werde, jedoch lediglich im Aostatal und nicht in der Provinz Bozen. Lediglich der Zeitpunkt der Anfechtung im Rahmen der epidemiologischen Gesamtentwicklung kann ausschlaggebend gewesen sein: Während im Mai 2020 eine allgemeine Entspannung der Gesundheitslage eingetreten war und staatliche Maßnahmen zur Wiederöffnung erlassen wurden, bestand im Dezember 2020 mit einem bevorstehenden erneuten staatsweiten Lockdown die konkrete Sorge, dass weitere Regionen dem Beispiel des Aostats folgen und ebenfalls abweichende regionale Regelungen treffen würden. Um ein Mosaik von regionalspezifischen Maßnahmen, die im Extremfall sogar im Kontrast zueinander stünden, zu verhindern, musste das Vorgehen im Vorfeld der anstehenden touristischen Wintersaison 2020/21 unbedingt einheitlich geregelt werden.

5 Südtirols (politischer) Sonderweg⁴⁷

Bereits während des staatsweiten Lockdowns von März bis Mai 2020 forderte die Südtiroler Landesregierung eine territoriale Differenzierung der Coronamaßnahmen. Nachdem die Zentralregierung dem kein Gehör bot, verabschiedete der Südtiroler Landtag am 8. Mai 2020 mit breiter Mehrheit das Landesgesetz Nr. 4/2020 „Maßnahmen zur Eindäm-

⁴⁴ Morana 2021 (Fn. 40).

⁴⁵ Menegus 2021 (Fn. 35), S. 90.

⁴⁶ Cusenza, Giulia 2020: Provincia Autonoma di Bolzano, in: Carullo, Gherardo/Provenzano, Paolo (Hrsg.): Le Regioni alla prova della pandemia da Covid-19. Dalla Fase 1 alla Fase 3, ESI Napoli, S. 423 ff.

⁴⁷ Siehe ausführlich Alber, Elisabeth/Zgaga, Tiziano 2021: Ein Jahr Pandemiemanagement in Italien und Südtirol. Durchregieren auf Sicht und Südtirols Sonderweg, in: Alber, Elisabeth/Engl Alice/Pallaver, Günther (Hrsg.) 2021: Politika 2021 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, S. 43–69.

mung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 in der Phase der Wiederaufnahme der Tätigkeiten“.⁴⁸ Dieses Landesgesetz war die Grundlage für den Südtiroler Sonderweg, der im Mai 2020 eine im Vergleich zum Rest Italiens um wenige Tage vorgezogene und stufenweise Öffnung von Handel, Dienstleistungen und Gastronomie vorsah. Formell sicherte man sich durch die Verabschiedung als Landesgesetz dahingehend ab, dass nicht Landeshauptmann Arno Kompatscher persönlich mit dem Erlass einer Verordnung, sondern das Land Südtirol in der Verantwortung steht.⁴⁹ Wäre das Landesgesetz wie zunächst angekündigt vor dem itVerfG angefochten worden, so wären bis zur Urteilsverkündung mehrere Wochen oder Monate vergangen. Als im Dezember 2020 das Aostaner Regionalgesetz angefochten wurde, erklärte der damalige Regionenminister Francesco Boccia, dass Südtirol mit seinem Gesetz Maßnahmen erlassen hatte, die der Staat wenig später selbst einführt. Zwar hat sich Südtirol mit seinem Sonderweg immer auf dünnem Eis bewegt, doch sind die Konflikte bisher durch politische Gespräche ausbalanciert worden.

In seiner Gesamtschau lässt sich der Südtiroler Sonderweg von Mai 2020 bis Mai 2021 in vier Phasen unterteilen, die von Spannungen mit Rom, Zerwürfnissen innerhalb der Landesregierung und Konflikten zwischen der Landesregierung und der Opposition gekennzeichnet sind.

Erstens: Sonderweg in Form vorzeitiger Lockerung der Coronamaßnahmen

Neben der Wiedereinführung der Bewegungsfreiheit ohne Eigenerklärung (über die Notwendigkeit der Bewegung im öffentlichen Raum) innerhalb Südtirols regelte das Landesgesetz Nr. 4/2020 unter anderem die Öffnung des Einzelhandels ab dem 9. Mai 2020 und jene von Bars, Restaurants und Museen ab dem 11. Mai 2020.⁵⁰ Im übrigen Italien waren ähnliche Öffnungen erst ab 18. Mai möglich. Kindergärten und Schulen blieben weiterhin landesweit bis zum Herbst 2020 geschlossen.

Gestützt auf das Landesgesetz und mit Verweis auf detaillierte Auflagen und der strikten Einhaltung der Sicherheitsabstände, öffnete Südtirol im Mai 2020 also früher als der Rest Italiens und setzte somit ein Zeichen gegen die paternalistische Coronapolitik der Regierung Conte II. Jener standen immer mehr Abgeordnete im Parlament sowie Regionalpräsidenten mit großer Skepsis gegenüber. Auch die damalige Präsidentin des itVerfG Marta Cartabia (seit 13. Februar 2021 amtierende Justizministerin im Kabinett von Mario Draghi) präziserte und kritisierte in ihrem Ende April 2020 veröffentlichten Jahresbericht für das Tätigkeitsjahr 2019, dass die Verfassung ein Kompass sei und keine Sonderrechte ermöglichen würde.

48 *Südtiroler Landtag* 2020: Plenarsitzung – Gesetz zur Wiederaufnahme der Tätigkeiten verabschiedet, 08.05.2020. www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=638710 (12.07.2021).

49 Siehe für den Vergleich mit der Region Kalabrien *Zwilling/Alber* 2020 (Fn. 1).

50 *Südtiroler Landesverwaltung* 2020: Südtirol geht autonomen Weg in Corona-Phase 2, 08.05.2020. www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=638665 (12.07.2021).

Zweitens: Sonderweg in Form vorzeitiger Verschärfung der Coronamaßnahmen

Anfang November 2020 zwangen hohe Infektionszahlen zur vorzeitigen Verschärfung der Coronamaßnahmen. Eine Verordnung des Landeshauptmannes Arno Kompatscher jagte die nächste; mit unterschiedlich strengen Lockdown-Maßnahmen für Südtirol bzw. für jene Gemeinden, die als rote Zone eingestuft wurden (darunter die Landeshauptstadt Bozen). Dem vorausgegangen war ein exponentieller Anstieg an positiv getesteten Personen und ein Strategiewechsel bei den Testungen im Oktober 2020. Da die Testung aller mittels *contact tracing* (klassische Kontaktnachverfolgung durch die Gesundheitsämter) ermittelten Kontaktpersonen eines Infizierten nicht mehr möglich war, testete der Sanitätsbetrieb nur noch Personen mit Symptomen und bezog von nun an auch Hausärzte und Apotheken bei Testungen mit ein.

Kritik am Pandemiemanagement der Landesregierung kam unter anderem von Professor Andrea Crisanti. Südtirol hätte angesichts der hohen Infektionszahlen viel früher eingreifen müssen und es so auch schaffen können, das *contact tracing* aufrechtzuerhalten bzw. wieder einzuführen. Ab dem 8. November 2020 setzte Südtirol aufgrund der kritischen epidemiologischen Lage auf einen erneuten Lockdown und auf schärfere Maßnahmen als jene, die Rom Südtirol auferlegt hatte. Im Ampelsystem war Südtirol nämlich lediglich als gelbe Zone eingestuft worden (leichtes Risiko). Zuvor, Anfang November, hatte Landeshauptmann Arno Kompatscher für elf Südtiroler Gemeinden, darunter Bozen, bereits strengere Regeln verordnet. Mit dem dreiwöchigen Lockdown ab dem 8. November 2020 wurde dann auch die Zweiteilung Südtirols aufgehoben.

Drittens: Sonderweg in Form differenzierter Eigengestaltung der Coronamaßnahmen

Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 legte Verordnung Nr. 76 von Landeshauptmann Arno Kompatscher im Gegensatz zum Rest Italiens Geschäftsschließungen, jedoch keine Bewegungseinschränkungen fest.⁵¹ Während im Rest Italiens in diesem Zeitraum der Einzelhandel an bestimmten, im Endeffekt nur wenigen Werktagen offenhalten konnte, war dies in Südtirol nicht der Fall. Dafür durften sich die Bürger tagsüber von fünf bis 22 Uhr frei bewegen. Im Rest Italiens war die Bewegungsfreiheit auch tagsüber eingeschränkt. Eine Analogie zu den nationalen Maßnahmen gab es bei der Anzahl an Personen (zwei) eines fremden Haushalts, die man als Gäste einladen konnte.

Südtirols Sonderweg zu Weihnachten 2020 und dem Jahreswechsel 2020/2021 kann faktisch sowohl als Einschränkung, aber auch als Erweiterung der staatlichen Maßnahmen eingestuft werden. Dies hängt davon ab, wie man die einzelnen Maßnahmen wertet. Da Geschäftsöffnungen restriktiver, die Bewegungsfreiheit aber liberaler geregelt wurden, spricht man am besten von einer differenzierten Eigengestaltung zwischen Bozen und Rom. Die Bewegungsfreiheit in Südtirol kam beispielsweise den Hotels zugute, sofern sich diese unter den strengen Auflagen für eine Öffnung entschlossen hatten. Im Rest Italiens durften Hotels, Agriturismo-Höfe, Bed&Breakfasts ebenfalls offenhalten, doch

51 Südtiroler Landesverwaltung 2020b: Einheitliche Regelung für die Weihnachtsfeiertage, 19.12.2020. www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=651129 (12.07.2021).

konnte man sie – innerhalb der Region – für Urlaubszwecke nur bis zum 23. Dezember aufsuchen. Vom 24. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 durfte das Gemeindegebiet entweder gar nicht oder nur unter strengen Auflagen verlassen werden. Während die zentralstaatlichen Regeln für den Zeitraum vom 21. Dezember 2020 bis zum 6. Januar 2021 mittels eines Gesetzesdekrets erlassen worden waren, war die Grundlage für die Verordnung des Südtiroler Sonderwegs hingegen ein Gesetzesartikel im Landesstabilitätsgesetz für das Jahr 2021.

Viertens: Sonderweg in Form der Eigeneinschätzung der Coronarisikolage

Ab der zweiten Januarhälfte 2021 wurde die vierte Phase des Südtiroler Sonderwegs, die auf einer verstärkten Eigeneinschätzung der Coronarisikolage durch die Region selbst fußt, eingeläutet. Das Gesundheitsministerium stufte Südtirol am 17. Januar 2021 als eine rote Zone ein (später orange). Südtirol selbst sah sich gelb und hielt unter anderem die Gastronomie unter Auflagen weiterhin offen. Die Argumentation der Landesregierung war wie folgt: Die Einstufung Roms basiert auf veralteten Daten bzw. berücksichtigt sie in ihren Berechnungen die Daten anders, Südtirol testet enorm viel, das Land ist daher als gelbe Zone zu werten. Jedoch wurde Südtirol am 17. Januar 2021 auch auf EU-Ebene vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) als ein Hochrisikogebiet eingestuft.

Aufgrund des sehr hohen 7-Tage-Inzidenzwertes gegen Ende Januar 2021 geriet der Südtiroler Sonderweg Anfang 2021 immer mehr in die Kritik – von außen und innen. Am 17. Januar 2021 betrug der 7-Tage-Inzidenzwert 514, am 31. Januar 668, am 10. Februar erreichte er mit 838 seinen Höchststand; am 28. Februar betrug er immerhin noch 415.⁵² Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz verwies bei seiner Ankündigung eines erneuten Lockdowns für Österreich am 17. Januar 2021 auf Südtirol als Negativbeispiel. Zu diesem Zeitpunkt war die epidemiologische Lage auch wegen der Präsenz der Coronamutanten B.1.1.7 (britische Mutante; später Alpha-Variante) und B.1.351 oder 501Y.V2 (südafrikanische Mutante; später Beta-Varianten) sehr kritisch.

Ab 8. Februar 2021 befand sich Südtirol dann schlussendlich erneut in einem Lockdown, der am 24. Februar bis zum 14. März verlängert wurde (mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit und zeitweise besonderen Auflagen für das Betreten und Verlassen all jener Gemeinden, in denen Virusvarianten nachgewiesen worden waren; mit geschlossenem Einzelhandel und geschlossener Gastronomie; mit strengen Auflagen für Betriebe; mit zeitlich bedingten Schulschließungen und der erstmaligen Pflicht zum Tragen von FFP2-Masken in Risikobereichen wie öffentlichen Verkehrsmitteln).

In Anbetracht der erneuten, kritischen epidemiologischen Lage geriet die Südtiroler Coronapolitik immer mehr in die Kritik. Das Unverständnis für die Kurzfristigkeit und Kurzlebigkeit der Südtiroler Coronapolitik wurde immer größer – in Politik, in Gesellschaft und bei Wirtschaftstreibenden. Für die einen galt es, den Sonderweg auch in schwierigen Zeiten weiterhin zu verteidigen, für die anderen hätte man ihn nie einschlagen sollen.

52 Südtiroler Landesverwaltung 2021: Daten zum Coronavirus. www.provinz.bz.it/sicherheit-zivilschutz/zivilschutz/aktuelle-daten-zum-coronavirus.asp (12.07.2021).

Während die Landesregierung verkündete, dass man geschlossen hinter dem dreiwöchigen Lockdown im Februar 2021 steht (mit der Lega als Koalitionspartner, die die Entscheidung mittrug, jedoch nicht teilte), forderte die Opposition mehr Transparenz und Mitsprache. Am 5. Februar 2021 stellte die gesamte Opposition (!) einen Antrag auf Einberufung einer außerordentlichen Landtagssitzung. Der Grundtenor war: Man könne den Pakt mit der Bevölkerung nicht propagieren und den Landtag (weiterhin) bei wichtigen Entscheidungen außen vor lassen. Am 15. Februar 2021 fand die außerordentliche Sitzung statt. Vor den Toren des „leeren“, von der Polizei geschützten Landtags (die Sitzung wurde online einberufen) demonstrierten etwa 250 Personen gegen den Lockdown. Im Landtag übte die Opposition Kritik an der Coronapolitik der Landesregierung und forderte die regelmäßige Einbindung des Landtags vor wichtigen Entscheidungen. Der parteiübergreifende Antrag zur regelmäßigen und vorzeitigen Einbindung des Landtags wurde schlussendlich einstimmig angenommen.⁵³

6 Abschluss und Ausblick

Die Covid-19 Pandemie ist ein globales Ereignis, das zeitgleich und nach differenzierten Lösungswegen verlangt. Erstmals muss der Blick über die nationalen Grenzen hinausgehen und Politik und Wissenschaft werden gezwungen, einen interdisziplinären und vor allem (rechts-)vergleichenden Ansatz zu wählen. Besondere Aufmerksamkeit liegt in den demokratischen Staaten auf dem Zusammenspiel von Exekutive und Legislative, auf den Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und deren Umsetzung sowie auf deren Überwachung durch die Parlamente. Hinzu kommt in jenen Staaten, die eine Mehrebenenstruktur aufweisen, noch die Frage, ob ein föderales oder regionales System von Vorteil sein kann oder im Fall der Notstandssituation eher ein Hindernis darstellt bzw. wie leistungsfähig intergouvernementale Strukturen und Mechanismen in Krisenzeiten sind.

Italien stellt hier keine Ausnahme dar. Der Ausbruch der Pandemie Anfang 2020 führte allen unweigerlich die Schwachstellen in den Notfallprotokollen auf zentralstaatlicher aber auch substaatlicher Ebene vor Augen. Ebenso wurden die Lücken in den dezentral organisierten Gesundheitssystemen der Regionen und Autonomen Provinzen sichtbar. Jene sind zurückzuführen auf unzureichende Koordination zwischen Regierungsebenen, unzureichende Finanzierung im Vergleich mit anderen EU-Staaten und unzureichendes zentralstaatliches Handeln im Falle von Regionen, in denen einzelne Gesundheitsdienste oder auch das gesamte Gesundheitssystem aufgrund von Misswirtschaft kommissarisch verwaltet werden.⁵⁴

53 *Südtiroler Landtag* 2021: Plenarsitzung – Sondersitzung zum Pandemie-Management, 15.02.2021. www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-landtag-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=652803 (12.07.2021).

54 Alber, Elisabeth/Arban, Erika/Colasante, Paolo/Dirri, Adriano/Palermo, Francesco 2021: Facing the Pandemic: Italy's Functional 'Health Federalism' and Dysfunctional Cooperation, in: *Steytler* 2021 (Fn. 4).

Vor diesem Hintergrund war Italiens Pandemiemanagement 2020 durch eine nahezu unumstrittene Zentralisierung gekennzeichnet, in der die substaatlichen Exekutiven je nach politischem Gewicht eigene Coronapolitiken durchsetzen konnten. Die Staat-Regionen-Konferenz gewann erst mit dem Ampelsystem ab Oktober 2020 wieder etwas mehr an politischem Gewicht. Letzteres wirkte wie ein Brennglas und zeigte einerseits politische Bruchlinien in und zwischen den Regionen und Autonomen Provinzen auf, andererseits verdeutlichte es abermals die verfahrensrechtlichen und strukturellen Defizite in der italienischen Mehrebenengovernance. Die in diesem Beitrag angeführten Beispiele des Aostatales und der Autonomen Provinz Bozen (Südtirol) zeugen davon. Es bleibt abzuwarten und wird sich höchstwahrscheinlich erst in ein paar Jahren bewerten lassen, ob die Erfahrungen durch und während der Pandemie den Regionalismus nachhaltig beeinflusst haben. Ob er sich zu der bereits in der Verfassung angelegten föderalen Staatsordnung weiterentwickeln wird, scheint derzeit eher fraglich. Seit Beginn 2020 ist die Mehrheit in der Politik, aber auch in der Lehre sehr dafür, den Regionen die gesundheitspolitischen Kompetenzen vollständig wieder zu entziehen oder sie zumindest stark einzugrenzen. Sollte dies zu einem allgemeinen Trend werden, schwächt sich die Position der Regionen deutlich ab und die Rezentralisierungstendenzen der vergangenen Jahre werden noch mehr Fahrt aufnehmen.

