



AZIENDA ULSS 20 DI VERONA

Sede legale: via Valverde n. 42 - 37122 Verona - Tel. 045/8075511 Fax 045/8075640

Cod. Fiscale e P. IVA 02 573090236

ABTEILUNG FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

III. EUROPÄISCHES SKIRECHTSFORUM

Die Rolle des Gesetzesentwurfs Nr. 102/2005 über die „Sicherheit beim Abfahrtski und Skilanglauf“ der Region Venetien im Zusammenhang mit der zukünftigen Angleichung der europäischen Gesetzgebung über die Sicherheit beim Skisport.

Rechtsanwältin Abogado Silvia Fiorio
Ulss20 Verona
Abteilung für Internationale Beziehungen

INHALT

1. Italien und die europäische Union
2. Italien und die Regionen vor dem Hintergrund der neusten nationalen und europäischen institutionellen Reformen
 - 2.1 Nationale Reformen
 - 2.2 Die europäische Verfassung
3. Das neue italienische Regionalbewusstsein
 - 3.1 Staatliche und regionale Kompetenzen
 - 3.2 Das Sportrecht als Bereich mit konkurrierender Kompetenz
4. Rahmengesetz 363/2003 über die Sicherheit beim Amateurwintersport Abfahrtski und Skilanglauf
5. Gesetzesentwurf Nr. 102/2005 der Region Venetien über die Sicherheit beim Abfahrtski und Skilanglauf
6. Das Regionalgesetz Venetien über die Sicherheit beim Skifahren innerhalb der europäischen Union

1. Italien und die europäische Union

Italien hat seiner Landeshoheit mit der Unterzeichnung der Exekutivvereinbarungen der europäischen Gemeinschaft in einigen Bereichen Grenzen gesetzt. Das juristische Fundament dieser Einschränkungen ist Artikel 11 der Verfassung zu entnehmen¹, in dem es heißt, dass *„Italien [...] stimmt unter mit den anderen Staaten paritätischen Bedingungen den Hoheitseinschränkungen zu, wenn dies für die Schaffung von Regelungen erforderlich ist, die Frieden und Gerechtigkeit zwischen den verschiedenen Nationen gewährleisten“*. Auf diese Weise wird die Abgabe eines Teils der Hoheit des eigenen Parlaments zu Gunsten der gemeinschaftlichen Institutionen legitimiert, da sich die europäischen Bestimmungen direkt auf die italienische Rechtsordnung auswirken. Die Besonderheit der europäischen Regelungen liegt genau darin, dass den europäischen Institutionen die Macht übertragen wird, in gewissen Bereichen rechtliche, für die Mitgliedsstaaten verbindliche Bestimmungen zu erlassen.

Die Hoheitseinschränkungen, denen Italien mit der Ratifizierung des europäischen Traktats zugestimmt hat, gelten demzufolge auch für die entsprechenden Zuständigkeitsbereiche der Regionen.

Die Macht, den Mitgliedsstaat an die europäischen Entscheidungen zu binden, umfasst unter anderem Bereiche, für die von der innerstaatlichen Organisation her eigentlich die Regionen zuständig sind. Dies wirft in Bereichen, die unter den Kompetenzbereich der Regionen fallen, das Problem auf, die zuständigen Organe zu bestimmen, die die Aufgabe übernehmen, die europäischen Bestimmungen umzusetzen.

Es könnte sinnvoll erscheinen, die Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf Bereiche, für die die Regionen zuständig sind, den Regionen selbst zu übertragen. Dies ist jedoch nicht so eindeutig, wenn man den mit Beharrlichkeit zum Ausdruck gebrachten Ansatz der europäischen Union bedenkt, der auch immer wieder vom europäischen Gerichtshof betont wird, nämlich, dass der Staat für eventuelle Verstöße gegen das europäische Recht zur Verantwortung gezogen wird, ohne die eigentlichen innerstaatlichen Aufteilungen der Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse zu berücksichtigen².

Der europäische Gerichtshof hat im Rahmen eines Urteils³ festgestellt, dass die Mitgliedsstaaten nicht die Garantien, die sich aus den jeweiligen Regelungen über autonome Regionalregierungen ableiten lassen, als Rechtfertigung für die Missachtung von europäischen Verpflichtungen heran ziehen dürfen. Der Mitgliedsstaat bleibt also gegenüber der europäischen Gemeinschaft der einzige Ansprechpartner, der für die Einhaltung der sich aus dem EG-Recht ergebenden Verpflichtungen verantwortlich ist, wobei jedoch in keiner Weise festgelegt wird, welche Organe innerhalb der innerstaatlichen Organisation diesen Verpflichtungen nachkommen müssen. In anderen Urteilen⁴ hat der Gerichtshof zudem bestätigt, dass der Begriff Mitgliedsstaat nicht nur die Regierungsbehörden der EG-Staaten umfasst, sondern dass sich dieser Begriff auch auf die Exekutivorgane der Regionen oder autonomen Gemeinschaften erstreckt, unabhängig vom Ausmaß der Kompetenzen, die diesen übertragen sind.

¹ Art.11 Verfassung: „Italien verabscheut Krieg als Mittel zum Angriff gegen die Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Lösung von internationalen Konflikten; stimmt unter mit den anderen Staaten paritätischen Bedingungen den Hoheitseinschränkungen zu, wenn dies für die Schaffung von Regelungen erforderlich ist, die Frieden und Gerechtigkeit zwischen den verschiedenen Nationen gewährleisten; fördert und unterstützt die internationalen Organisationen, die dieses Ziel verfolgen“.

² Europäischer Gerichtshof, Urteil 27. März 1984.

³ Europäischer Gerichtshof, im Fall europäische Kommission gegen Italien (C-33/90).

⁴ Europäischer Gerichtshof Urteile 21. September 1983, zusammengelegtes Verfahren 205/82-215/82, 7. Juli 1987, zusammengelegtes Verfahren 89/86 und 91/86; Urteil 2. Mai 2006.

2. Italien und die Regionen vor dem Hintergrund der neusten nationalen und europäischen institutionellen Reformen⁵

2.1 Nationale Reformen

Die Beziehung zwischen Italien und der europäischen Union und insbesondere die Berührungspunkte zwischen den Regionen und den europäischen Bestimmungen wurden formal durch das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 anerkannt.⁶

Mit diesem Gesetz wurden die Artikel 117 und 120 der Verfassung geändert und eigene Regelungen über die Beziehungen zwischen den Regionen und der europäischen Union eingeführt.

Im Anschluss daran wurden mit dem Gesetz Nr. 131/2003⁷ weitere Änderungen diesbezüglich eingebracht.

Um das Gemeinschaftsrecht im Zusammenhang mit den italienischen Regionen geht es speziell in Artikel 117 der Verfassung⁸, in dem eine allgemeine Vereinbarkeitsklausel über die Kompatibilität zwischen nationaler und regionaler Gesetzgebung und der europäischen Rechtsordnung vorgesehen ist. Obschon diese Verfügung eigentlich nichts absolut Neues ist, wird jedoch durch ihre Ausdrücklichkeit die gesamte Bedeutung der Notwendigkeit der Anpassung der Regionen an das EG-Recht revolutioniert. Diese Notwendigkeit stellt nun nämlich nicht mehr nur eine Folge der Verantwortung des einzelnen Staats im europäischen Zusammenhang dar, sondern scheint jetzt eng mit der erforderlichen Einheitlichkeit der staatlichen Ordnung verbunden. Die besondere Bedeutung, die der neue Verfassungsartikel der Einhaltung der europäischen Bestimmungen beimisst, spiegelt gleichzeitig die Rolle wieder, die dieses Element im neuen System spielt. Die Einhaltung der sich aus dem EG-Recht ergebenden Pflichten stellt in der Tat eine Einschränkung der gesetzlichen Verfügungsgewalt der Regionen dar, da dadurch die Rechtsordnung vereinheitlicht wird. Das EG-Recht gilt dadurch als einer der Eckpfeiler des Einheitsprinzips, das in der Verfassung zum Ausdruck kommt.

Unter diesem Gesichtspunkt scheint der europäische Ansatz die Vereinheitlichung eines Systems stark zu fördern, das andernfalls sehr dezentral und autonom aufgebaut wäre, während die Verpflichtung zur Einhaltung der EG-Bestimmungen eine Verpflichtung des Staats darstellt.

Aus diesem Grund wäre der Bezug auf das EG-Recht im Verfassungsartikel 117 vielleicht weniger im Zusammenhang mit den lokalen Regierungen zu sehen, sondern vielmehr im Rahmen der allgemeinen Grundsätze der Verfassung, nämlich vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Italien durch die Mitgliedschaft der EG an die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen gebunden ist.

Im zweiten Absatz in Artikel 117 heißt es, dass ausschließlich der Staat für die Beziehungen zur europäischen Union zuständig ist, während die Beziehungen zwischen den Regionen und der EG auf die konkurrierende Gesetzgebungsmacht zurück geführt wird.

Der wichtigste Aspekt ist in Absatz 5 des Artikels 117 geregelt, in dem es heißt, dass die Regionen im Rahmen ihrer Kompetenzbereiche an Entscheidungsprozessen im Hinblick auf EG-Regelungen teilnehmen und die internationalen Abkommen und Vereinbarungen der europäischen Union umsetzen und ausführen. Dies hat natürlich im Rahmen der vom

⁵ Siehe auch. "Regionen und Föderalismus, Italien und Europa", Baldi, Bologna, Clueb, 2006.

⁶ Verfassungsgesetz 18. Oktober 2001, Nr. 3 „Änderungen des Titels V des zweiten Teils der Verfassung“, veröffentlicht im Staatsanzeiger (*Gazzetta Ufficiale*) Nr. 248 am 24. Oktober 2001.

⁷ Gesetz 5. Juni 2003, Nr. 131 „Verfügungen für die Angleichung der Regelungen der Republik an das Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3“, veröffentlicht im Staatsanzeiger (*Gazzetta Ufficiale*) Nr. 132 del 10. Juni 2003.

⁸ Art. 117, Abs. 1 Verf. „Die Gesetzgebungsbefugnis haben der Staat und die Regionen im Sinne der Verfassung und unter Berücksichtigung der Verpflichtungen, die sich aus dem EG-Recht ergeben und der internationalen Verpflichtungen“.

Staat vorgeschriebenen Handlungsform zu erfolgen, mit der die Art und Weise der ersatzweisen Machtausübung im Falle der Nichterfüllung geregelt ist.

In Wirklichkeit ist die Frage heikel. Es kann wohl kaum abgestritten werden, dass die Tatsache, dass den Regionen nicht die Befugnis übertragen wird, europäische Regelungen über Bereiche, für die die Regionen zuständig sind, umzusetzen, eine übermäßig starke Einschränkung der Kompetenzen der Regionen darstellt. Wenn jedoch den Regionen diese Befugnis tatsächlich übertragen würde, würden eventuelle Verstöße gegen das EG-Recht in jedem Fall dem Staat zugeschrieben, der auf diese Weise über keine Mittel verfügen würde, die Einhaltung der EG-Bestimmungen durchzusetzen.

Diese Überlegungen tauchen in den die Beziehungen zwischen Staat und Regionen betreffenden Prozessen immer wieder auf. Ausgehend von einer anfänglichen totalen Abwehr seitens der staatlichen Organe ist man mittlerweile dazu übergegangen, den Regionalregierungen mehr und mehr die Teilnahme an den Beziehungen zur europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen, bis dies schließlich mit dem Gesetz 3/2001 verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde.

2.2 Die europäische Verfassung

Im Jahr 2004 haben 25 Staatsoberhäupter und Regierungschefs in Rom das Traktat unterzeichnet, mit dem die europäische Verfassung ins Leben gerufen wurde.

Die Verfassung stellte das Ergebnis eines langen Integrationsprozesses dar, der gleichzeitig durch den ununterbrochenen Ausbau und durch die anschließende Erweiterung der Union gekennzeichnet war. Neben der Absicht, die verschiedenen bestehenden Traktate zu ersetzen, die zur Zeit die juristische Basis der europäischen Union darstellen, war die grundsätzliche Zielsetzung, der EG im Hinblick auf ihre Institutionen, ihre Kompetenzen, die Entscheidungsprozesse und die Außenpolitik eine deutliche und tendenziell endgültige politische Form zu verleihen.

Zur Inkrafttretung der Verfassung bedarf es der Ratifizierung durch alle Mitgliedsstaaten entsprechend der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben, durch Ratifizierung seitens des Parlaments oder durch Volksabstimmung.

Im Verfassungstext war vorgesehen, dass die Ratifizierung insgesamt zwei Jahre dauern und dass die Verfassung am 1. November 2006 in Kraft treten würde.

Angesichts der Schwierigkeiten, die bei der Ratifizierung seitens einiger Mitgliedsstaaten auftauchten, beschlossen die Staatsoberhäupter und Regierungschefs anlässlich des europäischen Rats im Juni 2005, sich eine „Bedenkzeit“ für die Entscheidung über die Zukunft Europas zuzugestehen. Diese Bedenkzeit sollte Raum für eine umfassende Diskussion mit den Bürgern Europas schaffen, um einen allgemeinen Konsens über die Form der Verfassung zu finden.

Der definitive Text des Traktats wurde im Rahmen des formlosen Rats in Lissabon am 18. und 19. Oktober letzten Jahres genehmigt und wird im kommenden Dezember von den Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Im Anschluss an die Unterzeichnung muss der Text in allen 27 Ländern ratifiziert werden. Das neue Traktat müsste wahrscheinlich vor den nächsten Europawahlen im Juni 2009 in Kraft treten⁹.

Die Mitgliedsstaaten nehmen weiterhin, wie auch im Traktat festgehalten, eine Führungsrolle innerhalb der europäischen Union ein. Die europäische Verfassung misst den nationalen Parlamenten eine bedeutende Rolle zu, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung neuer Bestimmungen. Die einzelnen Staaten haben die Pflicht, diese Bestimmungen zu untersuchen und das Recht, sie zu beanstanden, falls ihnen eine EG-Regelung ungerechtfertigt erscheint.

⁹ Vgl. http://europa.eu/reform_treaty/index_it.htm

Einige wichtige Rechte werden gleichzeitig auch den lokalen Körperschaften und den Regionen zugestanden¹⁰.

Insbesondere wird der Grundsatz der lokalen und regionalen Eigenständigkeit ausdrücklich genehmigt und durch eine umfassende Definition des Prinzips der gegenseitigen Solidarität und Unterstützung anerkannt. Dadurch werden regionale und lokale Aufgaben auf höherer Ebene impliziert.

Eine der größten Herausforderungen der europäischen Verfassung ist in der Tat die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungs- und Regierungsebenen innerhalb der europäischen Gemeinschaft.

Die Regionen haben durch ihre institutionellen Organe die Absicht gezeigt, mit ihren Reformbemühungen fortzufahren und den komplexen Gesetzgebungsweg, der mit der neuen europäischen Verfassung beschritten wurde, voran zu bringen, einer Verfassung, zu deren unverzichtbaren Zielen die Kohäsion des Territoriums, die dem Ausschuss der Regionen bereits zugestandenen Vorrechte und die Definition des Prinzips der gegenseitigen Unterstützung auf lokaler Ebene zählen. Das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung, das schon lange im europäischen Gesetzgebungsprozess impliziert ist, bedingt, dass die Entscheidungen auf einer Ebene getroffen werden, die dem Bürger so nahe wie möglich steht. Deshalb müssen die Entscheidungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene gefällt werden, es sei denn, es geht um Dinge, für die ausschließlich die europäische Union zuständig ist oder es liegen nicht zu umgehende Gründe dafür vor, dass die Entscheidung auf europäischer Ebene getroffen werden muss.

Zum ersten Mal tauchen die Regionen explizit im Verfassungsentwurf der EG auf und die Definition des Prinzips der gegenseitigen Unterstützung wird durch die lokale und regionale Dimension erweitert. Im „Protokoll über die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Unterstützung und der Verhältnismäßigkeit“ wird bestätigt, dass sich die Kommission umfassend berät, bevor sie eine Gesetzeshandlung vorschlägt. Bei diesen Beratungen ist im Bedarfsfall die regionale und lokale Dimension der beabsichtigten Maßnahmen zu berücksichtigen“.

Wenn die Kommission zum Entschluss kommt, dass ein Ziel besser auf europäischer Ebene verfolgt werden kann, muss sie diesen Entschluss begründen. Wenn der Regionalausschuss der Ansicht ist, dass der Gesetzesvorschlag der Kommission gegen das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung verstößt, kann er eine Widerspruchsklage am europäischen Gerichtshof einleiten. Der Regionalausschuss spielt somit, als politische Versammlung, die für die lokalen und regionalen Körperschaften im Herzen Europas spricht, eine bedeutende Rolle auf europäischer Ebene.

Die europäische Verfassung wurde für die Bürger Europas geschaffen und erweist sich somit auch als eine Verfassung für die Städte und Regionen in Europa, da sie den auf lokaler und regionaler Ebene gewählten Volksvertretern neue Befugnisse, aber auch eine neue Verantwortung überträgt. Diese lokale und regionale Dimension ist in umfassender Weise im Verfassungstext impliziert, in dem eine neue Aufteilung der Kompetenzen auf europäischer und nationaler und somit auf regionaler und lokaler Ebene vorgesehen wird. Zudem wurde das Protokoll über das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung neu formuliert und auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde offiziell eingeführt. Die Kontrollmechanismen dieser beiden Grundsätze wurden durch die Einführung der aktiven Funktion des Regionalausschusses verstärkt. Deshalb scheint es, als sei die lokale und regionale Eigenständigkeit als vorrangiger Wert für die Union verfassungsrechtlich anerkannt und die Kohäsion des Territoriums als neues, wichtiges Ziel der EG definiert. Es handelt sich hierbei also um Forderungen des Regionalausschusses, die in der europäischen Verfassung vorgeschlagen werden.

Die Verfassung zielt auf die Schaffung eines Europas ab, das nicht „von oben kommt, sondern so aufgebaut ist, dass die europäischen Institutionen, die Mitgliedsstaaten, aber auch die lokalen und regionalen Behörden den Weg weisen. Die letztgenannten

¹⁰ Siehe auch „Die Rolle der lokalen Autonomien im Entwurf der europäischen Verfassung“, Bericht von Prof. Ruggiero Cafari Panico, 31. März 2004.

Einrichtungen sind diejenigen Entscheidungsträger, die den Bürgern am nächsten stehen und eine Schlüsselrolle als Vermittler zwischen den Bürgern und Europa einnehmen, da sie einerseits die Forderungen der Bürger voran bringen und andererseits den Bürgern die wichtigsten europäischen Herausforderungen erklären¹¹.

Es sollte an dieser Stelle auf die Erklärungen aus dem Jahr 2004 des europäischen Kommissars für Regionalpolitik und institutionelle Reformen hingewiesen werden, und zwar im Hinblick auf die Funktion der Regionen im zukünftigen Europa: „Die Stunde der Regionen in Europa ist gekommen, das bedeutet, dass, wenn der Staat seinen Regionen vertraut, auch Europa selbst Vertrauen in diese Regionen setzt, um sie verantwortungsbewusster zu machen und um ihre Erfahrung, ihre Kultur und ihre Geschichte entsprechend zu würdigen“.

3. Das neue italienische Regionalbewusstsein

Im Hinblick auf die Beziehung zwischen dem Staat und den Regionen hat sich die Mitgliedschaft bei der europäischen Union, wie auch in vielen anderen Bereichen, sehr auf die innerstaatlichen Organisationsformen ausgewirkt.

Einige wichtige Bereiche, für die die Union zuständig ist, fallen, wenn es nach den internen Regelungen der Mitgliedsstaaten ginge, eigentlich unter die regionale Verwaltung und Gesetzgebung. Dies führt bisweilen zu nicht unerheblichen Spannungen.

Dies ist auch in Italien geschehen.

Anfänglich war der italienische Zentralstaat sehr dagegen, den Regionen die Umsetzung europäischer Richtlinien zuzugestehen und verwehrt den Regionen jede Einflussnahme diesbezüglich. Die ersten Zugeständnisse wurden zunächst nur den Regionen mit Sonderstatut gemacht. Dies kam mit dem Gesetz Nr. 183/1987 über die Koordination der politischen Maßnahmen im Hinblick auf die EG-Mitgliedschaft Italiens und die Angleichung der internen Regelungen an die europäischen Bestimmungen. Das Gesetz sah zwar die Möglichkeit zur Umsetzung der europäischen Empfehlungen und Richtlinien im Rahmen der ausschließlichen Kompetenzbereiche vor, regelte jedoch in keiner Weise die Aspekte, die unter die konkurrierende Gesetzgebungsmacht fielen. Eine weitere Öffnung für die Regionen ergab sich durch das Gesetz Nr. 128/98 über die Einhaltung der Verpflichtungen, die sich aus der EG-Mitgliedschaft ergeben (EG-Gesetz 1995-1997).

Die Möglichkeit zur Umsetzung der europäischen Richtlinien wurde den Regionen vorbehaltlos übertragen, ohne zwischen ausschließlich regionalen Kompetenzen und konkurrierenden Kompetenzen zu unterscheiden. In Wirklichkeit musste der Staat dem Gesetz nach prinzipielle, obligatorische Vorgaben geben, denen die Regionalgesetze Folge leisten müssen.

Einen Ansporn zur Einbeziehung der Regionen lieferte auch ein Urteil des Verfassungsgericht aus dem 1996¹², mit dem die kohärente interne Organisation des Staats, deren Teil die Regionen sind, vor dem Hintergrund der Beteiligung am europäischen Integrationsprozess und der dementsprechenden Verpflichtungen als wesentliche Voraussetzung vorgegeben wurde.

Anschließend wurden mit dem Gesetz Nr. 11/2005, das heißt, durch die Aktualisierung der Regelungen über die Beteiligung Italiens am Gesetzfindungsprozess der EG und über die Durchführung der EG-Verpflichtungen, dem so genannten „Gesetz Buttiglione“, die bisherigen Regelungen abgeschafft und durch wichtige neue Elemente ersetzt.

Das besondere Element, das ich an dieser Stelle hervorheben möchte, ist das Verfahren, das zur Übernahme einiger Bestimmungen seitens der EG-Institutionen führt, das heißt, die so genannte aufsteigende Phase des EG-Rechts. Die Beteiligung an der Schaffung und Umsetzung von EG-Bestimmungen erfolgt durch den Beitrag der Vertreter der lokalen Körperschaften und durch den konstanten Informationsfluss von der Regierung über die

¹¹ Vgl. „Europäische Verfassung: Verstärkte Bedeutung der lokalen und regionalen Körperschaften, www.aiccre.it

¹² Italienisches Verfassungsgericht, Urteil Nr. 53 vom 27. Februar 1996.

vorbereitenden Phasen der EG-Bestimmungen. Logischer Weise ist auch die Teilnahme der Regionen in dieser Phase des EG-Rechts vorgesehen, da die EG-Normen in denjenigen Bereichen, für die die Regionen Gesetzgebungsmacht haben, notwendiger Weise umgesetzt werden müssen.

3.1 Staatliche und regionale Kompetenzen

Wie bereits erwähnt, wurde die Beteiligung der Regionen an den Verfahren zur Übernahme bestimmter Regelungen seitens der europäischen Institutionen, die so genannte aufsteigende Phase des EG-Rechts, durch das Gesetz Nr. 131 vom 5. Juni 2003 geregelt.

Nach dem alten Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 hatten die Regionen mit normalem Statut (Regionen mit Sonderstatut hatten bereits Exklusivrechte) nur für diejenigen Bereiche Gesetzgebungsbefugnis, die in Art. 117 der Verfassung angegeben waren und nur innerhalb der Grenzen eines staatlichen Rahmengesetzes, in dem die Grundsätze vorgegeben waren (so genannte konkurrierende Gesetzgebung).

Das Gesetz 131/2003 beinhaltet eine Neudefinition der Bereiche, die ausschließlich dem Staat unterliegen und derjenigen, die sowohl dem Staat, als auch den Regionen unterliegen (konkurrierende Gesetzgebung). Zum ersten Mal werden die Bereiche aufgelistet, für die ausschließlich die Regionen zuständig sind. Diese Reform wird allgemein als „Devolution“ bezeichnet und betrifft insbesondere Artikel 117, Titel V, Teil II der Verfassung. Im Zuge dieser Reform wird auch die Konferenz Staat-Regionen verfassungsrechtlich anerkannt und den Gemeinden und Provinzen wurde das Recht zugestanden, in bestimmten Fällen das Verfassungsgericht anzurufen.

Hinzu kommen die Bereiche, für die angesichts der landesweiten Tragweite jetzt ausschließlich der Staat zuständig ist (Art. 117, 2. Absatz der Verfassung.), die jedoch vorher als Bereiche mit konkurrierenden Kompetenzen galten.

Auf diese Weise erhalten die so genannten konkurrierenden Kompetenzen (Art. 117, 3. Absatz der Verfassung) äußerst ungewissen und mehrdeutigen Charakter, da für die Bereiche, die vorher in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Staats fielen, nun, mit dem Verweis auf das regionale Interesse oder den regionalen Charakter, sowohl der Staat, als auch die Regionen zuständig sind. Diesem Schema folgend gibt der Staat für Bereiche mit konkurrierenden Kompetenzen die Richtlinien vor und die Regionen regeln die Einzelheiten und haben dabei einen gewissen Spielraum, den sie sich durch den Rückgriff auf das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung und die dementsprechende Auslegung selbst schaffen.

3.2 Das Sportrecht als Bereich mit konkurrierender Kompetenz

In Art. 117 werden im zweiten Absatz diejenigen Bereiche bindend aufgeführt, für die der Staat Gesetze erlässt und im dritten Absatz eine ebenso bindende Liste der Bereiche mit konkurrierender Gesetzgebung.

Unter die Bereiche mit konkurrierender Kompetenz fällt auch das regionale Sportrecht. Das Sportrecht gilt in der Tat nur dann als Bereich mit konkurrierender Kompetenz, wenn es sich um ein regionales Sportrecht handelt¹³, während die nationale Sportordnung ausschließlich dem Zentralstaat untersteht.

Die Regionen haben also gemäß Artikel 117 der Verfassung Gesetzgebungsmacht im Hinblick auf die Sportordnung, mit Ausnahme der Ordnungen und verwaltungstechnischen Organisation des CONI (*it. Olimpiakomitee*) und des Instituts für Sport (Art. 117, 2. Absatz, Punkt g), die dem Staat unterliegen.

¹³ *Regionale gesetzliche Kompetenzen im Bereich „Sportrecht“: eine anscheinende Neuheit*, Carlo Padula, Zeitschrift Le Regioni, Verlag del Mulino.

Die Gesetzgebungsmacht der Regionen im Rahmen des Sportrechts betrifft unter anderem auch die Definition der Grundsätze für die Vergabe von Lizenzen zur Betreibung von Sportanlagen, die öffentlichen Behörden gehören, die Förderung von Sport- und Freizeiteinrichtungen, die Planung der Vorbeuge- und Sicherheitsmaßnahmen beim Sport im Rahmen der regionalen Pläne für das Gesundheitswesen¹⁴.

Mit der Änderung des Titels V der Verfassung, das heißt, mit der Auflistung des Sportrechts als Bereich mit konkurrierender Kompetenz, haben Regionen und lokale Körperschaften wichtigere und komplexere Aufgabenbereiche bekommen.

Das eigentlich Neue jedoch ist die Tatsache, dass die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis der Regionen allein an die Grundsätze der staatlichen Gesetze gebunden ist und nicht mehr durch nationales Interesse oder durch andere Regionen eingeschränkt wird.

So scheint auch das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung gesetzlich untermauert, insbesondere im Hinblick auf die Verwaltungsfunktion der regionalen Institutionen, da diese Funktion in erster Linie den lokalen Körperschaften übertragen wird, oder aber, um die einheitliche Durchführung sicher zu stellen, den Regionen.

Die Frage, die sich an dieser Stelle aufwirft, betrifft die korrekte und unmissverständliche Definition des Konzepts einer „Sportordnung“, da die konstante und verbreitete Auslegung den Eindruck entstehen lässt, der Staat wolle ausschließlich die oberste Aufsicht über den Wettkampfsport behalten. Nicht ganz so eindeutig klar ist jedoch, ob die Regionen befugt sind, unabhängig von staatlichen Rahmengesetzen, die die Grundsätze für Sportordnungen festlegen, selbst Gesetze erlassen und regieren dürfen.

Die allgemeine Auffassung tendiert dazu, den Regionen Gesetzgebungsbefugnis zuzugestehen, wobei nur allein die vom Staat vorgegebenen Grundsätze zu beachten sind.

Die Regionen übernehmen somit eine Funktion, die wir in gewisser Weise als „Sportregierung“ im jeweiligen Gebiet definieren können, wobei sie unter anderem die Möglichkeit haben, sich als oberste Instanz für alle Beteiligten der regionalen Sportwelt durchzusetzen.

Die allgemeinen Bedingungen und Instrumente, auch finanzieller Art, die zur Verfügung stehen oder gestellt werden, bestimmen somit die tatsächliche Möglichkeit zur Umsetzung der Elemente, die durch die neue Verfassungsnorm vorgegeben werden.

Auch wenn man bei der Auslegung des Begriffs „Sportordnung“ im weiteren Sinne vorsichtig ist, kann man jedoch nicht von dem allgemeinen Willen der Regionen absehen:

- eine effektive Regierungsfunktion im Bereich Sport, insbesondere beim Amateursport, zu übernehmen,
- für alle gesetzlich erlaubten Bereiche des Sports Gesetze zu erlassen,
- Leitlinien vorzugeben und Initiativen zu koordinieren, um die Sportanlagen rational und angemessen auszubauen,
- eigene Leitlinien und Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherheit vorzugeben.

Der oben aufgeführte Planungsgedanke kann sich jedoch nicht allein auf die strukturellen Aspekte beschränken, sondern muss innerhalb eines komplexen Rahmens dazu tendieren gebietsspezifische Prioritäten zu bestimmen, um den Sport und die Sicherheit bei Sport und Freizeitbeschäftigten zu fördern und aufzuwerten.

Die Regionen haben deshalb im Zuge der Sportordnungen und innerhalb der ihnen zugestandenen Kompetenzen Gesetze erlassen, die durch Maßnahmen zu Gunsten der lokalen Körperschaften, Amateursportverbände und Organisationen, durch die Ausschüttung von Geldern für den Bau oder die Renovierung von Anlagen oder durch Veranstaltungen und Initiativen den Sport in der Region fördern sollen.

¹⁴ Italienisches Verfassungsgericht, Urteil Nr. 424/2004.

4. Rahmengesetz 363/2003 über die Sicherheit beim Amateurwintersport Abfahrtski und Skilanglauf¹⁵

Die gerechtfertigte Absicht des Gesetzgebers, Aktivitäten auf öffentlichem Grund und Boden gewissen Regeln zu unterziehen, wie etwa auf Skipisten, auf denen sich infolge des starken Verkehrs zahlreiche und schwere Unfälle ereignen, insbesondere in den letzten Jahren, ist mit Sicherheit als positiv und notwendig zu erachten. Die Aufforderung, diesen Bereich zu regeln, wurde auch von einigen italienischen Regionen aufgenommen. Viele Regionen, für die dies von ihrer Lage her besonders zutrifft, haben die Grundsätze des oben zitierten Gesetzes über die Sicherheit beim Amateurwintersport Abfahrtski und Skilanglauf Nr. 363/2003 im Detail geregelt. Das heißt, sie haben regionale Regelwerke für bestimmte typische und traditionelle Aktivitäten in den Alpen geschaffen, für Anwohner, Skilehrer, Bergführer, über die Eröffnung von Skischulen und Pistenverordnungen. Es ist hervor zu heben, dass die meisten regionalen Gesetze sachbezogene und beispielhafte Ziele verfolgen und in diesem Sinne auch ein wichtiges Hilfsmittel für die jeweiligen Bereiche darstellen.

In diesem Sinne hat die Region Venetien einen komplexen Prozess zur Gesetzesfindung vor dem Hintergrund des Rahmengesetzes eingeleitet, auch wenn bis heute kein endgültiger Text vorliegt.

Der Aspekt der Sicherheit beim Skifahren und ganz allgemein beim Abfahrtski hat mittlerweile enormes Ausmaß angenommen und zum Rahmengesetz 363/ 2003 geführt, mit dem der italienische Gesetzgeber zum ersten Mal in die Materie eingriff. Dieses Gesetz, das auch die Grundsätze für die sichere Betreuung von Skigebieten vorgibt, hat das Ziel, die wichtigsten Grundprinzipien im Bezug auf die Sicherheit zu diktieren und den Bereich abzustecken, in dem die Regionen durch eigene Gesetze im Detail eingreifen müssen. In Artikel 22 des oben genannten Gesetzes heißt es: „Die Regionen haben ihre Verordnungen den Gesetzesvorgaben sowie den Grundsätzen für die individuelle und kollektive Sicherheit Beim Skisport und bei anderen Wintersportarten anzugleichen“. Dadurch wird die oben dargestellte konkurrierende Kompetenz des Staats und der Region in Bezug auf die Sportordnung umgesetzt. Dank der kontextbezogenen Direktheit, die sich direkt vor Ort auswirkt, übernehmen die Regionen eine Führungsposition im Hinblick auf die Detailausführung des Gesetzes. Das bedeutet, es werden die entsprechenden Elemente aufgenommen, die erforderlich sind, um die immer stärker werdenden Anforderungen an die Sicherheit beim Amateursport zu erfüllen.

Der Impuls zur Vorbeugung kommt vom Staat, es sind jedoch die Regionen, die diesen Impuls in Funktion zu den lokalen Gegebenheiten und ortsspezifischen Sicherheitsanforderungen im Alltag umsetzen können.

Es stimmt, dass dieser verstärkt spürbare Wunsch nach einer Regelung, die das Ergebnis einer Bewusstseins-schaffung ist, in Europa als vom Staat ausgehend angesehen wird, auch wenn es eigentlich die lokalen Behörden sind, die den vom Zentralstaat kommenden Druck umsetzen und den jeweiligen Bedürfnissen anpassen müssen.

Im Laufe der Umsetzung des Gesetzes 363/2003 traten einige kritische Punkte in den Vordergrund, insbesondere dem Aspekt der Sicherheit wurde in der vergangenen Wintersaison häufig erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet. Es wurden auch in Zusammenarbeit mit den Regionen Initiativen ins Leben gerufen, um die Beteiligten im Hinblick auf die Sicherheit und Vorbeugung zu sensibilisieren. Erst vor wenigen Tagen sollte das Gesetz 363/2003 durch einen Gesetzesentwurf geändert werden¹⁶, der zunächst vom Ministerrat verabschiedet und nun der Konferenz Staat-Regionen vorgelegt wurde. Im Zuge der Auseinandersetzung mit den Regionen, bei der der Text allgemein als

¹⁵ Gesetz 24. Dezember 2003 Nr. 363, Sicherheitsbestimmungen für den Amateurwintersport, Abfahrtski und Skilanglauf, *Gazzetta Ufficiale* Nr. 3 vom 5. Januar 2004.

¹⁶ Vorlage für die Änderungen des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 Nr. 363, , Sicherheitsbestimmungen für den Amateurwintersport, Abfahrtski und Skilanglauf.

positiv bewertet wurde, brachte man einige Änderungen ein, um den Vorschlägen der Regionen bei der wissenschaftlichen Prüfung entgegen zu kommen¹⁷.

5. Gesetzesentwurf Nr. 102/2005 der Region Venetien über die Sicherheit beim Abfahrtski und Skilanglauf¹⁸

Es sollte noch einmal betont werden, dass die italienischen Regionen gemäß Gesetz 363/2003 verpflichtet wurden, ihre Regelungen innerhalb von sechs Monaten dem nationalen Gesetz anzupassen. Wie von mehreren Seiten behauptet, sollte diese Verpflichtung eigentlich eher als wichtige Gelegenheit aufgenommen werden, die Aktivität (in diesem Fall den Skisport) einheitlich zu regeln und zu versuchen, einen konkreten Beitrag zu mehr Sicherheit auf den Pisten zu leisten. Einige Regionen orientieren sich in jedem Fall an diesem Ziel, auch wenn sie noch keinen endgültigen Gesetzestext verabschiedet haben.

Die Region Venetien hat es, Bezug nehmend auf das Gesetz 363/2003, für richtig befunden, einen Gesetzesentwurf zu entwickeln, um die wichtigsten Grundsätze der staatlichen Regelungen über die Sicherheit beim Wintersport aufzunehmen und um zu versuchen, diese zu vereinheitlichen und dem regionalen Kontext anzupassen. Der Gesetzesvorschlag Nr. 102/2005 der Region Venetien über die Sicherheit beim Abfahrtski und Skilanglauf hat das Ziel, den Bereich der Vorbeugung innerhalb der staatlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der individuellen und kollektiven Sicherheit beim Skisport und Wintersport im allgemeinen zu regeln.

Dank der Tatsache, dass der Wintersport die gesamte Region direkt betrifft und dank der Zusammenarbeit und der einfachen Kommunikation mit den Beteiligten, mit Fachleuten und Verbänden, hat die Region die Möglichkeit, die ortsbezogenen Eigenheiten aufzunehmen und sich somit ein umfassendes Bild von den gebietspezifischen Sicherheitsanforderungen zu machen.

Dies scheint die Zielsetzung zu sein, die der Staat verfolgt hat, als er die konkurrierende Gesetzgebung für den Bereich Sport eingeführt hat, das bedeutet, dass die Regionen die staatlichen Rahmenvorgaben in Funktion zu den gebietspezifischen Anforderungen detailliert ausformulieren können.

Ein besonders bergiges Gebiet, das durch eine spezielle „Skikultur“ gekennzeichnet ist, wie die Region Venetien, konnte angesichts der Bemühungen des Staats, ein Problem einzugrenzen, dass in den letzten Jahren angesichts der immer häufiger auftretenden und schweren Unfällen auf den Pisten sehr aktuell geworden ist, nicht untätig bleiben.

Der zitierte Gesetzesentwurf, in dem die Sicherheitsbestimmungen für den Amateurwintersport, insbesondere Abfahrtski und Skilanglauf, neu definiert werden, wurde dem Vorsitz des Regionalrats im Jahr 2005 vorgelegt. Bereits 2004 hatte die Regionalregierung von Venetien das italienische Gesetz 363/2003 aufgenommen, in dem die Pflichten der zuständigen Subjekte festgelegt sind, und im Anschluss daran einen Gesetzesentwurf verabschiedet, der zur Zeit der Ratskommission vorliegt und dort diskutiert und ggf. geändert werden muss, um vielleicht im kommenden Jahr endgültig verabschiedet zu werden. Der Gesetzesentwurf wurde, wie bereits erwähnt, formuliert, um die Gesetze der Region Venetien an das italienische Gesetz 363/2003 anzugleichen, mit dem Ziel, die wirtschaftliche Weiterentwicklung der Bergregionen zu fördern, wobei Skifahrer und Skipistenbetreiber als auch der Umwelt- und Landschaftsschutz gleichermaßen berücksichtigt werden.

Mit diesem Gesetzesentwurf werden insbesondere,

- die Sicherheit beim Wintersport geregelt,

¹⁷ Erläuterungen zur Vorlage für die Änderungen des Gesetzes vom 24. Dezember 2003 Nr. 363.

¹⁸ Gesetzesentwurf vom 14. Dezember 2005 Nr. 102, Sicherheitsbestimmungen für den Amateurwintersport, Abfahrtski und Skilanglauf, VIII Legislaturperiode, www.consiglioveneto.it

- die offiziellen Skigebiete definiert und der Regionalregierung die Aufgabe zugeteilt, diese zu bestimmen,
- die Pflichten der Skipistenbetreiber festgelegt,
- den Skipistenbetreibern die Aufgabe zugeteilt, der Regionalregierung Berichte über aufgetretene Unfälle auf den Pisten zuzustellen, die an die zuständige Abteilung im Gesundheitsministerium weiter zu leiten sind,
- Geldbußen für einige Verstöße und Verhaltensfehler der Skipistenbetreiber und der Skifahrer festgelegt,
- die Überwachungsorgane definiert,
- den Gemeinden und Provinzen die Aufgabe zugeteilt, Geldbußen auszustellen und einzuziehen
- Nebenstrafen für Skipistenbetreiber und Skifahrer festgelegt,
- die neue Figur eines Sicherheitsbeauftragten für Skigebiete eingeführt, der so genannte Pistenbeauftragte, sowie dessen Aufgaben und dessen Verpflichtung, mit den zuständigen Behörden und Überwachungsorganen zusammen zu arbeiten.

Der Bericht zum Gesetz aus dem Jahr 2005 enthält zudem einen Verweis auf das Regionalgesetz Nr. 18/1990 über öffentliche Seilbahnanlagen, Skipisten und Beschneiungsanlagen. Das heißt, es werden die beiden Gesetzen gemeinsamen Grundsätze aufgezeigt und weitere Verpflichtungen und neue Garantieinstrumente eingeführt, die sich aus dem Gesetz Nr. 363/2003 ergeben. Neben diesem Gesetzesentwurf gab es ein weiteres geplantes Gesetz, Nr. 103/2005, in dem öffentliche Seilbahnanlagen, Skipisten und Beschneiungsanlagen geregelt werden. Gemeinsames Element der beiden Gesetze sind die Sicherheitsbestimmungen über Abfahrtski und Skilanglauf. In diesem zuletzt genannten Gesetzesentwurf sind die Befugnisse und Pflichten der Skipistenbetreiber im Hinblick auf die Instandhaltung, die sichere Gestaltung der Pisten, die Ausschilderung und die Schutzmaßnahmen aufgeführt und der Rettungsdienst geregelt, ebenso werden die Figur des Pistenbeauftragten eingeführt und die Verhaltensregeln für die Skifahrer vorgegeben.

6. Das Regionalgesetz Venetien über die Sicherheit beim Skifahren innerhalb der europäischen Union

Es stellt sich nun die Frage, ob es Sinn hat, über eine einheitliche europäische Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Sicherheit beim Wintersport zu sprechen und dabei von einer lokalen Erfahrung auszugehen.

Die beiden Elemente - europäische Integration und Regionalbewusstsein - stehen jedoch in Wirklichkeit nur augenscheinlich im Gegensatz zueinander, da beide, wenn es um Konkretes geht, in dieselbe Richtung laufen, nämlich die Überwindung der nationalen Eingrenzungen. Um genauer zu sein, fällt das Ziel oder die Tendenz beider dieser Elemente mit dem Ursprung der entsprechenden Entwicklungsprozesse zusammen: die Reaktion auf Nationalbetontheit und zentrale Machtballung ¹⁹.

Der Gesetzesentwurf der Region Venetien über die Sicherheit beim Abfahrtski und Skilanglauf kann als stellvertretend für die konkrete Umsetzung der staatlichen Richtlinien angesehen werden.

Vor dem Hintergrund einer europäischen Vereinheitlichung der nationalstaatlichen Gesetze könnte es zunächst logisch erscheinen, diejenigen Realitäten nicht zu berücksichtigen, in denen ins Detail gegangen wird, wenn man davon ausgeht, dass es eigentlich um Ziele geht, die so weit reichend wie möglich gelten sollen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es die lokalen, oder in diesem Fall, die regionalen Realitäten sind, die mit den Sportverbänden, den ortsansässigen Behörden, den

¹⁹ Siehe auch. „Die Regionen und die Verknüpfungsstellen zwischen Staat und Regionen im europäischen Integrationsprozess– Definition der politischen Leitlinien“, M.P. Larnè, 2005.

beteiligten Betrieben, den Rettungsdiensten und den für die Vorbeugung zuständigen Institutionen in Kontakt stehen und natürlich auch den direktesten Kontakt zu den Nutzern der Dienstleistungen haben.

Man kann also davon ausgehen, dass der Überblick über die Handlungen, die insgesamt in der Praxis erforderlich sind, besser auf regionaler Ebene geschaffen werden kann, ohne dabei das Ziel aus den Augen zu verlieren, dass sich dies alles auch auf europäische Ebene erstreckt.

Der Staat ist sich vielleicht dieser Situation bewusst und setzt die wesentlichen Regeln und Grundsätze fest, überlässt jedoch die detaillierten Bestimmungen denjenigen, die tagtäglich mit der Problematik zu tun haben und gegen die alltäglichen Schwierigkeiten ankämpfen. Das heißt, es scheint unmöglich, bei der Festlegung der Sicherheitsbestimmungen und Vorbeugemaßnahmen im Wintersport auf das Detailwissen der Regionen verzichten zu können.

Es gibt natürlich landesweiter Prioritäten, die auch nur aufgrund unwesentlicher Impulse, wenn nicht gar durch Aufputschung durch die Medien in Regeln umgesetzt werden. Einige Bereiche unterliegen in der Tat dem Zauber der Bekanntheit und finden nur in dem Augenblick vom Gesetzgeber Gehör, in dem die Situation besonders kritisch erscheint und werden hinterher zu Gunsten anderer Themen in den Hintergrund gedrängt.

Im Gegensatz hierzu gibt es regionale Realitäten, in denen Tag für Tag mit der Notwendigkeit gelebt werden muss, einen Bereich zu reglementieren, der, wie der Skisport in der Region Venetien, ein wesentliches Element für den Tourismus und den Sport ist. Die Reglementierung in diesem Bereich kann somit für die Region nicht mehr einfach nur als Möglichkeit gesehen werden, sondern vielmehr als Notwendigkeit und Pflicht, damit die Skifahrer in den Bergen Venetiens noch sicherer und informierter sind.

Das bedeutet nicht, dass die Entscheidungen der Region nicht auch auf europäischer Ebene ein Echo finden können. Schon die Tatsache, dass im Entwurf der europäischen Verfassung den lokalen Realitäten mehr Wert beigemessen wird, lässt durchscheinen, dass bei der Vorgabe von Leitlinien an die einzelnen Staaten in Wirklichkeit nicht an Vorschlägen oder Anregungen vorbei gegangen werden kann, die aus der Kenntnis der kulturellen und gebietsspezifischen Realitäten herrühren, die zudem die Kontrolle und die tatsächliche Umsetzung der europäischen Vorgaben versprechen können.

In jedem Fall ist hervor zu heben, dass die europäische Verfassung heute eine sehr unruhige Zeit durchmacht, die durch Diskussionen und Änderungen gekennzeichnet ist. Es bleibt also zu hoffen, dass die Rolle der Regionen, die in der Verfassung besonders hervor gehoben wird, nicht herunter gestuft wird, sondern, im Gegenteil, als Anregung zur Weiterentwicklung gesehen wird.