

Prof. Dr.
Gioachino Fraenkel

**Eine kritische Analyse
des neuen italienischen
Steuerföderalismus**

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitende Bemerkungen	3
B. Die Steuer- und Finanzautonomie	8
1. Die Verteilung der Aufgabenbereiche und der Entscheidungsbefugnisse nach dem neuen Verfassungstext.....	8
2. Die Finanzierung der Lokalkörperschaften.....	12
a) die ausschließlich zustehenden Steuern	13
b) die Teilnahme am gesamtstaatlichen Steueraufkommen	16
c) die Ausgleichszuweisungen.....	17
d) die Zuweisungen für Sonderprojekte	23
e) die Verschuldung	24
3. Die Richtlinien für die Ausgaben und Dienste der Lokalkörperschaften.....	24
a) Niveau der Leistungen.....	25
b) volle Finanzierung der Ausgaben	25
c) Bilanzgleichgewicht der Lokalkörperschaften	26
d) Der nationale (inneritalienische) Stabilitätspakt	26
C. Abschließende Bemerkungen	29
D. Statistischer Anhang	35
E. Autorenverzeichnis.....	43

A. Einleitende Bemerkungen

In den letzten Jahrzehnten hat in Europa eine breitere Rückbesinnung auf die Vorteile eines für den Staatsaufbau maßgeblichen föderalen Ordnungsprinzips stattgefunden¹. Die Tendenz zur Übernahme einer staatlichen Stufenstruktur war besonders augenfällig in Italien², wo im Laufe der letzten Jahrzehnte eine dezentralisierende Gesetzgebung die Stellung der Regionen stärkte. Im Jahre 2001 wurde dann die zentralstaatliche Sicht offiziell aufgegeben und eine dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors in der Verfassung verankert³.

Diese Entwicklung stellt einen Bruch zu der durch ein zentralistisches Denken beherrschten Vergangenheit dar. War doch das Königreich Italien in den 60er und 70er Jahren des 19. Jahrhunderts durch den Zusammenschluss einiger Kleinstaaten mit ihrer jeweiligen Geschichte, ihren unterschiedlichen Traditionen und ihren verschiedenartigen Kulturvorstellungen geschaffen worden, wobei der damals übernommene zentralstaatliche Ansatz nach französischem Modell sehr bewusst als ein Instrument der Vereinheitlichung des Landes gesehen wurde. Die italienische Verfassung von 1948 hatte diese Vorstellung in ihren Grundzügen übernommen, hatte allerdings in Art 117 erste Ansätze für eine Regionalautonomie geschaffen. Wobei die Regionen mit einigen Ausnahmen den Staaten entsprachen, die seinerzeit im Königreich Italien vereinigt worden waren und die damals eingeführten Verwaltungskreise widerspiegelten⁴. 1948 wurde allerdings zwischen zwei Gruppen von Regio-

-
- 1 Für eine Definition des Föderalismusbegriffes insbesondere aus ökonomischer Sicht siehe E. Thöni, *Politökonomische Theorie des Föderalismus*, Baden-Baden, Nomos, 1986, 30 ff. Hinsichtlich einer Analyse der verschiedenen staatlichen Strukturmodelle, die als föderal gelten können, sei verwiesen auf: G. Brosio, *Federalismo politico e federalismo fiscale*, in E. Giardina et al, *Federalismo*, Milano, Angeli, 1996; siehe auch V. Patrizi, *Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli*, in E. Buglione e V. Patrizi, *Governo e governi*, Milano, Giuffrè, 1998.
 - 2 M. Seitz, *Italien zwischen Zentralismus und Föderalismus*, Wiesbaden, D.U.V., 1997, geht auch auf die historische Entwicklung des Föderalismusgedankens ein (35 ff).
 - 3 Über den Inhalt und die Auswirkungen dieses Prinzips siehe T. Döring, *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*, Marburg, Metropolis, 1996; siehe auch E. Monelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2001; sowie A. Fazio, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia, 5 ff. Der Einführung des Föderalismus war eine eingehende theoretische Diskussion vorausgegangen. Von den vielen Werken zu diesem Thema seien folgende erwähnt: G. Eusepi, *Teoria del federalismo: un approccio contrattualista*, Roma, La Sapienza editr, 1996, und A. Fossati e R. Levaggi, *Dal decentramento alla devolution*, Milano, Angeli, 2001, sowie die Beiträge von L. Paganetto, F. Pica und C. Giannone in F. Bencardino, *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997.
 - 4 F. Bencardino, *Federalismo, regionalismo e sviluppo locale*, in F. Bencardino, *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, op cit, 22.

nen unterschieden: 15 Regionen „mit ordentlichem Statut“ („a statuto ordinario“)⁵ und 5 mit „außerordentlichem Statut“ („a statuto straordinario“), deren Befugnisbereiche – und Finanzierungsmodalitäten – im jeweiligen Verfassungsgesetz festgelegt sind⁶. Letzteren wurden dabei ausgedehntere Kompetenzen übertragen als den Regionen mit ordentlichem Statut⁷. Damit wurde ein „differenzierter Föderalismus“ geschaffen, der diesen Regionen (bzw. Autonomen Provinzen) auch eine finanzielle Vorzugsstellung beschert hat⁸. Dieser Dualismus wurde bei der Reform von 2001 übernommen, obwohl er zu nicht unerheblichen Widersprüchen und Ungereimtheiten Anlass gibt.

Die Regionen mit außerordentlichem Statut konnten schon bald nach 1948 ihre Lokalautonomie zur Ausgestaltung bringen. Die Verfassungsbestimmungen, die den Regionen mit ordentlichem Statut genau festgelegte Entscheidungsbereiche einräumten, blieben hingegen vorerst unbeachtet. Ja, die Steuerreform zu Anfang der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts führte zu einer verschärften Zentralisierung des Steuersystems⁹.

In jenem Jahrzehnt begann jedoch auch ein Prozess progressiver Dezentralisierung durch die Zuweisung von Befugnissen an die Regionen mit ordentlichem Statut¹⁰, der sich in den 90er Jahren verstärkte. Unter dem Druck der Partei der „Lega Nord“ und nach einer Volksbefragung vom 7.10.2001 hat das italienische Parlament mit Verfas-

5 Es handelt sich um die 15 Regionen Piemont, Lombardei, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Toscana, Umbria, Abruzzi, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria. In Art 131 werden alle Regionen namentlich aufgeführt.

6 Es handelt sich um die 5 Regionen Valle d'Aosta, Sardegnen, Sizilien, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Südtirol (wovon letztere aus den – den Regionen gleichgesetzten – autonomen Provinzen Trient und Südtirol besteht).

7 Über das Ausmaß der Befugnisse siehe E. Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano Giuffrè, 1991. Es sei auch verwiesen auf V. Ficari, *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale*, *Rassegna tributaria*, Nr 5, 2001.

8 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, *Le Regioni*, Nr 6, Dez. 2001, 1472 ff.

9 A. Fazio, *Indagine conoscitiva ...*, op cit, 7.

10 Mit Gesetz Nr 281 vom 16.5.1970 wurde die Regierung zum Erlass der 11 Dekrete ermächtigt, welche die Übertragung der Befugnisse von Art 117 der Verfassung an die Regionen bewerkstelligen sollten. Dies erfolgte 1972, so dass man mit dem konkreten Aufbau der Regionen mit ordentlichem Statut beginnen konnte. Dabei wurden einige Befugnisse laut Art 118 selbst den Kommunen und Provinzen zugesprochen. In den anschließenden Jahren wurden weitere Befugnisse an die Regionen übertragen. Eine rationale Systematisierung der Befugnisse von Provinzen und Kommunen erfolgte mit Gesetz 142 vom 8.6.1990, das die einschlägigen Gesetze von 1915 und 1934 ersetzt, das Prinzip der organisatorischen Autonomie dieser Körperschaften einbringt und von dem der absoluten Einheitlichkeit abgeht. Weitere Gesetze und Verfügungen haben dieses Thema vertieft; so die Gesetze Nr 546 vom 28.12.1995 und Nr 59 vom 15.3.1997 (sowie einige „Gesetzesvertretende Dekrete“). In diesem zweiten Gesetz ist ein genauer Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip enthalten und zwar in dem Sinne, dass die Tätigkeit von der oberen Stufe nur dann ausgeübt werden soll, wenn die untere Stufe dazu nicht imstande ist; sowie mit den Gesetzen Nr 59/1997, 127/1997 und 191/1998, mit denen die nach dem Minister Bassanini genannte Verwaltungsreform durchgeführt wurde. Hierzu siehe E. Bonelli, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, Giappichelli, 2001, 131 ff.

sungsgesetz Nr 3 vom 18.10.2001 das zentralstaatliche Modell abgeschafft und – zusagen „von oben herab“ – mit der Stärkung der Stellung der Regionen einen Föderalstaat konstituiert¹¹; wobei allerdings in einigen Bereichen dem Zentralstaat eine übergeordnete Rechtsstellung verblieben ist. Ob deshalb der italienische Staat als „Bundesstaat“ oder hingegen als „dezentralisierten Einheitsstaat“ bezeichnet werden soll, hängt vornehmlich von den Bewertungskriterien ab, die dabei zur Anwendung gebracht werden sollen¹². In dieser Studie soll diese Frage nicht vertieft werden. Langt es doch festzustellen, dass sich die italienische Staatsstruktur insofern als „föderal“ bezeichnen lässt, als im Jahre 2001 eine wesentliche Übertragung der Befugnisse des vorhergehenden Zentralstaates an die Regionalebene und an die nachgeordneten Stufen stattfand, die auch einen erheblichen Wandel in den Finanzierungsmodalitäten der lokalen Körperschaften bewirkt hat.

Der neue Verfassungstext übernimmt also das Subsidiaritätsprinzip und damit eine Ordnung, die durch größere Dezentralisierung der öffentlichen Entscheidungen gekennzeichnet ist. Damit ist auch eine stärkere Differenzierung im öffentlichen Angebot von Dienstleistungen auf Regional- und Lokalebene verbunden¹³. In diesem Sinne ergaben sich Änderungen in der Ausprägung der Kompetenzen auf den einzelnen Verwaltungsebenen mit Bezug auf:

- die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse auf den einzelnen Verwaltungsebenen;
- die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen auf den einzelnen Verwaltungsebenen
- die Finanzausstattung der einzelnen Verwaltungsebenen und den diesbezüglichen Finanzausgleich¹⁴.

Die Föderalismusproblematik reicht einerseits in den Bereich der Politik und des Verfassungs- und Verwaltungsrechts und hat damit keinen direkten ökonomischen

11 Über die politischen Ansichten der „Lega Nord“ berichten D. Fausto e F. Pica, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, Mulino, 2000, 48 ff.

12 Einschlägige Kriterien sind enthalten in P. Perntaler, *Föderalismus-Bundesstaat-Europäische Union*, Wien, Braumüller, 2000, 8 ff. Danach wäre der italienische Staat heute insofern als „dezentralisierter Einheitsstaat“ zu bezeichnen, als den Regionen keine institutionelle Möglichkeit eingeräumt wird, an den Entscheidungen des Parlaments direkt mitzuwirken. Es sind allerdings zurzeit auf Betreiben der Lega-Nord-Partei Bestrebungen im Gange, den Senat als der zweiten Parlamentskammer in einen „Senato federale“, also eine Kammer der Regionen, umzuwandeln. Damit würde sich dann die Föderalstruktur des italienischen Staates den eines Bundesstaates angleichen. Siehe ferner S. Ortino und P. Perntaler, *Verfassungsreform in Richtung Föderalismus*, Bozen, Europäische Akademie, Workshop vom 6.12.1996, 22.

13 Die Einheitlichkeit, die sich aus der vorhergehenden Verfassungsordnung ergab, wurde abgeschafft. Hierzu siehe P. Giarda, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?* Università cattolica di Milano, Relazione presentata alla XLIII Riunione scientifica della Società italiana degli economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002, 3.

14 Damit wurde der sog „Steuerföderalismus“ offiziell eingeführt. Der Begriff wurde von Musgrave (*The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959) zum ersten Mal benutzt.

Bezug. Die Befürworter des politischen und Verwaltungsföderalismus erklären, dass bei Ausarbeitung der Haushalte der Lokalkörperschaften die politische Verantwortung auf die verschiedenen Stufen dergestalt verteilt wird, dass auf Grund einer gründlicheren Kenntnis der lokalen Gegebenheiten eine bessere Anpassung der Dienstleistungen an die jeweiligen Präferenzen der im Territorium ansässigen Bürger gewährleistet werden kann und diese leichter vor der Willkür der öffentlichen Verwaltung geschützt werden. Nicht zuletzt kann sich ein (horizontaler und vertikaler) Wettbewerb zwischen den Verwaltungen aufgrund der räumlichen Mobilität von Menschen und Ressourcen ergeben, so dass sie stärker in die Verantwortung hineingezogen werden. So werden die Lokalkörperschaften zu einem Instrument zur Anhebung der Wohlfahrt der Gemeinschaft¹⁵. Dieselbe Problematik kann aber auch von einer ökonomischen Warte aus betrachtet werden und zwar im Hinblick auf ihre finanzpolitischen und steuerpolitischen Auswirkungen. So erklärt die Theorie der öffentlichen Finanzen, dass eine föderalistische Staatsstruktur der Wirtschaftsgemeinschaft Effizienzvorteile gegenüber einem unter dem Aspekt der generellen

15 In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Dienste derjenigen Verwaltungskörperschaft zugeordnet werden sollen, in deren Gebiet diese Dienste angefordert werden (sog Territorialprinzip), so dass sich ein im Sinne der Bürgernähe abgestimmtes öffentliches Güterangebot verwirklichen lässt, das sich am Kreise der Nutznießer orientiert. Siehe hierzu T. Ter Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF, 1997; D.E. Wildasin, *Fiscal Aspects of Evolving Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, weist auf die Möglichkeit hin, dass die Schaffung nachgeordneter Entscheidungsebenen die bürokratischen Prozesse überschaubarer gestalten; dadurch kann der Bürger sie auch „kontrollieren“.

Die Bürger sollen Effizienz und Ergebnisse der Verwaltung beurteilen und im Wege über die Wahlen den Lokalkörperschaften ihr Vertrauen aussprechen. Mit seinem sog „Konkurrenz-föderalismus“ geht C.M. Tiebout (Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in G. Kirsch, *Föderalismus*, Stuttgart, Fischer, 1977, 36 ff; sowie *Pure Theory of Local Government Expenditure*, *Journal of Political Economy*, Nr 64, 1956, 416 ff) von einem Tatbestand aus, in dem die Präferenzen auch auf der lokalen Ebene sehr unterschiedlich sind. In seinem Modell können die Bewohner von einem Gebiet zum anderen übersiedeln, um ihre Präferenzen (im Verhältnis Steuern = Kosten zu Dienstleistungsangebot = Wohlfahrt) befriedigt zu sehen (sog „Wahl mit den Füßen“). Auf diese Weise käme es zur Bildung homogener Präferenzen.

J.M. Buchanan and G. Brennan (*The Power of Tax. The Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge, CUP, 1980) sowie P. Salmon (*Decentralisation is an Incentive Scheme*, *Oxford Review of Economics Policy*, Nr 3, 1987, 24 ff) vertiefen diese Überlegungen in dem Sinn, dass sich auf Grund des Vergleichs – aus der Sicht der Wähler – der Vorgangsweise einer Lokalkörperschaft mit anderen Lokalkörperschaften eine horizontale Konkurrenz entwickelt. Nach A. Breton (*Towards a Theory of Competitive Federalism*, *European Journal of Political Economy*, Nr 3, 1987, 263 ff) gilt diese Konkurrenz auch für die Bewertung von Zentralstaat und Lokalkörperschaft (vertikale Konkurrenz).

Die Vorteile dieses Modells werden allerdings von der Empirie nicht unbedingt bestätigt. Auch wird dem Modell vorgeworfen, dass es „Spillovers“ von einem Gebiet zum anderen erleichtert und dass die Abfederung von einer Region zur anderen im Falle von asymmetrischen Konjunkturausschlägen fehlt. Ferner kann es zu Ungereimtheiten führen, wenn sich beispielsweise eine Mobilität in Richtung auf die Gesundheitsdienste der reicheren Regionen ergibt. Siehe Centro Studi Confindustria, *Federalismo e bilancio pubblico*, in Senato della Repubblica, *Federalismo fiscale e attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione*, Documentazione di base n 261, Okt 2002, 119 ff. Siehe auch D. Fausto e E. Ceroni (*Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia*, in E. Giardina et al, *Federalismo*, op cit).

Wohlfahrt unbefriedigenden – weil zentralisierten – Dienstleistungsangebot eines zentralstaatlichen Staatsaufbaus gewähren kann; denn das Föderalsystem bietet die Möglichkeit, die öffentlichen Güter nach den Präferenzen der Bevölkerung in den verschiedenen Gebieten zu differenzieren und sie ihren Wünschen anzupassen¹⁶. Wenn dieser Ansatz auch einleuchtend scheint, lässt sich ihm allerdings entgegenhalten, dass eine zentralisierte Produktion auch Skalenerträge erwirtschaftet, die im Falle von Dezentralisation nicht anfallen¹⁷.

Ziel unserer Studie ist es, ein zusammenfassendes und gleichzeitig kritisches Bild der steuerlich-finanziellen Aspekte im italienischen Föderalismus zu vermitteln, wie er sich aus dem neuen Verfassungswortlaut ergibt. Dabei wird auch auf Überlegungen und Argumente eingegangen, die hinter den einzelnen Bestimmungen stehen. Die theoretischen Grundlagen der einschlägigen Fragenbereiche, die sich auf eine besonders reiche Literatur berufen können¹⁸, werden dabei als bekannt vorausgesetzt. Bei der Vernetzung mit den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten und Anschauungen wird es sich allerdings nicht vermeiden lassen, dass gelegentlich auch auf diese Elemente eingegangen wird und zwar in dem Maße, in dem sie die wirtschaftliche Seite beeinflussen können.

Die Untersuchung wird also in einem ersten Abschnitt kurz auf die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen Verwaltungsebenen nach dem neuen Verfassungswortlaut eingehen, weil diese Zuständigkeiten für die Höhe der erforderlichen Finanzmittel maßgeblich sind. Anschließend wird sie die von der Verfassung vorgegebenen Richtlinien für deren Finanzierung zusammenfassend darlegen und in gedrängter Form die Finanzierung der angebotenen Dienste auf den einzelnen Verwaltungsebenen in der italienischen Praxis beleuchten. In einem abschließenden Abschnitt soll dann aus ökonomisch-fiskalischer Sicht eine kritische Wertung des neuen Verfassungswerks vorgenommen werden. Es folgen ein kurzer statistischer Anhang mit einigen Zahlentabellen und ein Verzeichnis der zitierten Autoren.

16 W. Oates (Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, 3 ff) zeigt in seinem Theorem die größere Effizienz eines Dienstleistungsangebots in einem mehrstufigen System auf und kommt ua zum Schluss, dass der Verlust an Wohlfahrt umso größer ist, je unterschiedlicher die lokalen Präferenzen sind.

17 D. Fausto, Note sulla teoria economica del federalismo fiscale, in D. Fausto e F. Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, op cit, 125, bestreitet, dass eine Dezentralisierung zu einem ökonomischen Leistungszuwachs führt. Eine Analyse von pro und contra ist in E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit, 60 ff, enthalten.

18 Als Standardwerke für die traditionelle Theorie des Finanzföderalismus seien folgende genannt: R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York, Mc. Graw-Hill, 1959, und R.A. Musgrave and P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill, 1984; sowie T. Ter Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, op cit. Der Föderalismus ist eng mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden, das in den EG-Vertrag (Art 3) eingefügt wurde. Eine gute Zusammenfassung findet sich in P. Liberati, Il federalismo fiscale, Milano, Hoepli, 2000; sowie E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit.

B. Die Steuer- und Finanzautonomie

Es empfiehlt sich, bei der Untersuchung des italienischen Steuerföderalismus im revidierten Abschnitt V der Verfassung von der Umgestaltung der Staatsstruktur auszugehen. In der Tat führt die neu eingeführte Kompetenzaufteilung zu wesentlichen Auswirkungen auf den Finanzbedarf der öffentlichen Verwaltung auf den einzelnen Stufen¹⁹. Damit steht die Allokation der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen am Anfang der Aufteilung des Steueraufkommens und der jeweiligen Finanzausstattung.

1. Die Verteilung der Aufgabenbereiche und der Entscheidungsbefugnisse nach dem neuen Verfassungstext

Die Neufassung von Abschnitt V Art 114 bis Art 120 hat, wie gesagt, das Subsidiaritätsprinzip in den italienischen Staatsaufbau eingeführt. Dies geht aus dem neuen Wortlaut von Art 114 Abs 1 klar hervor, wonach alle öffentlichen Territorialkörperschaften „eigene Zuständigkeiten und Funktionen ...“ ausüben. Nachdem der alte Wortlaut von Art 114 besagte, „die Republik Italien gliedert sich in Regionen, Provinzen und Kommunen“, heißt es nun im neuen Art 114: „Die Republik besteht aus Kommunen, Provinzen, metropolitanen Städten²⁰, Regionen und dem (Zentral)Staat“, wobei die Kommunen nun bezeichnenderweise an erster Stelle stehen. Allerdings sind die Träger des italienischen Föderalsystems die Regionen. Die von der Verfassung von 1948 eingeführte Aufteilung des Landes in die traditionellen Regionalkörperschaften wurde also unverändert übernommen.

Warum 2001 die bestehende Regionalstruktur diskussionslos beibehalten wurde, lässt sich wohl nur mit dem Argument erklären, dass sie sich bewährt hat, und mit dem Wunsche, nicht zu viele Verfassungsänderungen gleichzeitig vorzunehmen. So wurden diesbezüglich keine Überlegungen über den „optimalen Gebietsbestand der Regionen“ in Theorie und Praxis vorgenommen²¹; noch wurde eine Untersuchung

19 P. Giarda, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, op cit, 11.

20 Es handelt sich um die Großstädte und insbesondere die Hauptstadt Rom, die auf Grund ihrer Sonderprobleme und zentralen Funktionen auch gesondert behandelt werden sollen. Genauere Bestimmungen wurden bisher nicht erlassen.

21 Zur (theoretisch) optimalen Größenordnung der Lokalverwaltungen siehe G. Tullock, *Federalism: Problems of Scale*, in: *Public Choice*, Vol VI, Spring 1969, Center for Studies in Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, Virginia, 1969. Zum selben Thema hat auch J. Buchanan (*An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, Nr 32, 1965, 1 ff) Stellung genommen; er unterscheidet dabei unter den (reinen) öffentlichen Gütern und den Club-Gütern und errechnet die optimale Menge der Club-Güter bei einer optimalen Größenordnung des „Clubs“. Siehe auch M. Olson, *The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, op cit.

Eine Weiterentwicklung dieser Vorstellungen lässt sich im sog „funktionellen Föderalismus“ finden, der von A. Casella and S. Frey, *Federalism and Clubs towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions*, *European Economic Review*, Nr 36, 1992, 639 ff untersucht wurde. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Körperschaften so gebildet werden sollen,

der Regionen mit Bezug auf übereinstimmende Nutzer- und Kostenträgerkreise nicht einmal ansatzweise angestellt. Dem regionalen Gesetzgeber bleibt es somit überlassen, die regionalspezifischen Bedürfnisse an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen festzustellen und bestmöglich zu befriedigen.

In Art 117 Abs 2 der neuen Fassung werden die siebzehn Bereiche – sozusagen die „Kernaufgaben“ – aufgelistet, für welche der Zentralstaat mit seiner ausschließlichen Gesetzgebung allein zuständig ist. Es handelt sich um Bereiche, welche die Bevölkerung im gesamten Staatsgebiet betreffen wie Verteidigung, internationale Politik, Geld und Kreditwesen usw.

Bereits im alten Art 117 waren den Regionen autonome Gestaltungsräume in Form von Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen zugewiesen worden. Nach den Entscheidungen des italienischen Verfassungsgerichts war die ihnen zugestandene Autonomie allerdings auch dahingehend auszulegen, dass der nationale Gesetzgeber diese Autonomie durch Gesetze einzuschränken befugt war, wenn es um die Erreichung makroökonomischer Ziele ging²². Es entspricht in der Tat der Logik der gesamtstaatlichen Finanzpolitik, dass der Zentralverwaltung als der höchsten föderalen Ebene die Hoheit über – und die umfassende Koordinierung von – Steuern und Vermögensumverteilungsmaßnahmen sowie das Eingriffsrecht zur Konjunktur- stabilisierung vorbehalten bleiben.

Dieses zentralstaatliche Recht findet insbesondere im neuen Art 117 Abs 2 seinen Ausdruck. Er listet die Bereiche auf, in denen der Zentralstaat zusammen mit den Regionen eine mitgestaltende („konkurrierende“) Gesetzgebungsfunktion („*legislazione concorrente*“) ausübt; also Bereiche, die in gemeinsamer Verantwortung gestaltet werden sollen. Es handelt sich dabei um Aufgabengebiete wie: Außenhandel, Arbeitsschutz, Berufsausbildung, Sportwesen usw, bei denen zwar lokale Anforderungen berücksichtigt werden müssen, aber auch nationale Belange im Spiele sind, so dass der Zentralstaat ein Wort mitreden will.

Diese „Mitgestaltung“ weist folgende Merkmale auf. Einerseits obliegt es dem Zentralstaat laut Art 117 Abs 2, Buchst p), durch Rahmengesetze die „grundlegenden Richtlinien“ („*principi fondamentali*“) für die Tätigkeit der Lokalkörperschaften gesetzlich zu fixieren. Damit soll dem Zentralstaat in den erwähnten Bereichen insbesondere eine richtungweisende Funktion zur Wahrung der Einheitlichkeit der regionalen Entscheidungen im gesamten Staatsgebiet zugewiesen werden. Dabei ist auch festzulegen, was nun genau unter dem Begriff „grundlegende Richtlinien“ zu

dass sie dem Einzugsgebiet der von ihnen angebotenen öffentlichen Güter entsprechen.

Einen psychologisch orientierten Ansatz vertreten Y. Qian and B.R. Weingast, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, *Journal of Law, Economics and Organisation*, Nr 11, 1995, 1 ff.

22 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art 119 ...*, op cit, 1434 ff.

verstehen ist²³. Andererseits verfügen auch die Regionen in denselben Bereichen über Gesetzgebungsfunktionen. Sie haben sich allerdings in ihrer Gesetzgebungstätigkeit an die wesentlichen Richtlinien zu halten, die von den staatlichen Rahmengesetzen (und der bestehenden Ordnung) mit ihren „grundlegenden Richtlinien“ vorgegeben sind. In diesen Bereichen steht also weder der Regionalverwaltung – noch dem Zentralstaat – eine vollständige und ausschließliche, sondern nur eine beschränkte, sich gegenseitig ergänzende Gesetzgebungsbefugnis zu.

In Art 117 Abs 3 wird geklärt, dass den Regionen alle restlichen Bereiche in ausschließlicher Zuständigkeit und Alleinverantwortung zugewiesen werden. Diese exklusiven Regionalkompetenzen, die als Residualkompetenzen ausgewiesen sind, werden jedoch nicht spezifiziert²⁴. Offenbar herrscht die Vorstellung, dass es sich dabei vor allem um lokal geprägte Bereiche handelt, bei denen auch keine für das gesamte Staatsgebiet geltenden Richtlinien erforderlich sind, so dass die einschlägigen Entscheidungen am besten aus der Kenntnis der Lokalverhältnisse heraus (im Hinblick auf die lokale Wohlfahrt) getroffen und durchgeführt werden. Es dürfte sich dabei insbesondere um die Bereiche handeln, die im alten Art 117 als in die Regionalkompetenz fallend aufgelistet waren (wie Bau und Instandhaltung von Straßen, Wasserleitungen, Mineralquelle, Jagdwesen, Fischereiwesen, Handwerk usw). Der Gesetzgeber ist bereits dabei, auf diesem Gebiet tätig zu werden: der neue Gesetzentwurf N 1187 vom Februar 2002, der als das „Devolution“-Gesetz bezeichnet wird, will den Regionen ausdrücklich vor allem vier Bereiche übertragen, in denen sie ausschließliche Kompetenz haben sollen, nämlich das Gesundheitswesen, das Schulwesen, die Aus- und Weiterbildungsprogramme von spezifischem Interesse für die jeweilige Region und die Lokalpolizei.

Hinsichtlich der Aufgabenaufteilung zwischen Regionen und nachgeordneten Körperschaften²⁵ waren im alten Art 118 die Regionen Träger der Verwaltungszu-

23 Der Hinweis auf die „grundlegenden Richtlinien“, die dieses Recht jedenfalls zu beachten hat, mag allerdings im Einzelfall zu Diskussionen Anlass geben, da damit auch unterschiedliche Auslegungen verbunden sein können.

24 Der „alte“ Art 117 hatte ausdrücklich achtzehn Bereiche angegeben, in denen der Zentralstaat gesetzgeberische Kompetenzen an die Regionen abtreten sollte.

25 Was die Widersprüche in den Kompetenzaufteilungen des neuen Art 117 betrifft, siehe F. Kistoris Padoa Schioppa, Attuazione del federalismo amministrativo e costituzionale, in Senato della Repubblica (Uff studi), Federalismo fiscale e attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, Documentazione di base n 261, ott 2002, 12 ff.

Ein theoretisches Kriterium für die Aufgabenteilung zwischen den Lokalkörperschaften kann das des „öffentlichen Lokalgutes“ darstellen, also des öffentlichen Gutes, das nicht im gesamten Staatsgebiet, sondern nur der Bevölkerung in einem fest umschriebenen Teilgebiet zur Verfügung steht. M. Olson (The Principle of “Fiscal Equivalence”: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review (Proceedings), Nr 59, 1969, 479 ff) stellt dabei die Frage nach den notwendigen Bedingungen für eine effiziente Allokation beim Angebot öffentlicher Güter. Seine Überlegungen werden von A. Schah (The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Washington, World Bank, 1994) kritisch untersucht. Für eine Zusammen-

ständigkeiten gewesen, es sei denn, „diese Zuständigkeiten hätten nur Lokalcharakter, weshalb sie durch Staatsgesetz an die Provinzen, Kommunen usw zu delegieren sind“; ferner waren die Regionen gehalten, die ihnen zugewiesenen Aufgaben auch über Provinzen, Kommunen usw auszuüben. Ergänzend sagte der alte Art 128 aus, dass die Provinzen und Kommunen „autonome Körperschaften“ sind, deren Funktionen durch gesamtstaatliche Gesetze festgelegt werden.

Im neuen Verfassungstext fehlen genaue Angaben über die Zuständigkeiten der den Regionen nachgeordneten Lokalkörperschaften und deren Beziehungen zum Zentralstaat²⁶. Er spricht nur ansatzweise von diesem Thema: beschränkt er sich doch im neuen Art 118 Abs 1 darauf, unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip den Kommunen grundsätzlich alle „Verwaltungsfunktionen“ zu übertragen, es sei denn, dass sie „zur einheitlichen Ausübung den Lokalkörperschaften auf den anderen Stufen bzw dem Zentralstaat zugewiesen werden“. Damit bekommen zwar insbesondere die Kommunen Eigenwert und Eigenverantwortlichkeit, aber keine Aufgabenzuweisung. Angesichts des Fehlens von genaueren Aussagen hat man sich bisher damit geholfen, dass die seinerzeit übertragenen Befugnisse beibehalten wurden. Im Falle der Kommunen betreffen sie soziale Dienste, Ausbildungs- und Erholungsaufgaben, Wirtschaftsfragen, das Straßennetz und den Lokalverkehr usw; im Falle der Provinzen, deren Zuständigkeiten weniger ausgedehnt sind als die der Kommunen, das provinziale Straßennetz, Schulwesen usw (den „metropolitanen Städten“ sind bisher noch keine Kompetenzen übertragen worden).

In diesem Zusammenhang sei vermerkt, dass die Finanzierung dieser Aktivitäten im Art 117 nicht erwähnt, noch dass auf Art 119 verwiesen wird. Es scheint sich hier um eine offensichtliche Lücke im Verfassungstext zu handeln²⁷. Für diesen Mangel ist allerdings wohl auch die Tatsache verantwortlich, dass sich Ende der 90er Jahre Änderungen in der Regierungsmehrheit ergaben, so dass eine neue parlamentarische Mehrheit Entscheidungen treffen musste, auf die sie offenbar nicht vorbereitet war.

Abschließend sei auch festgestellt, dass sich die Kriterien, nach denen die Allokation der Zuständigkeiten vorgenommen wurde, nicht aus dem Verfassungstext ergeben²⁸.

fassung der allokationstheoretischen Ansätze mit kritischen Anmerkungen siehe E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit, 36 ff, der auch auf die externen Effekte („Spillovers“) eingeht (wenn beispielsweise dasselbe öffentliche Gut, was häufig der Fall ist, auch außerhalb der jeweiligen Gebietsgrenzen in Anspruch genommen wird).

26 A. Frascini, Local borrowing: the Italian case, in B. Dafflon, Local Public Finance in Europe, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 2002, 168.

27 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale, op cit, 1452 ff, stellt fest, man könne ja nicht davon ausgehen, dass die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse keine Finanzmittel in Anspruch nimmt. Siehe auch vom selben Autor: Quale modello di federalismo fiscale ..., op cit, 16.

28 Eine theoretische Übersicht aus ökonomischer Sicht über die diesbezüglichen Ansätze gibt E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit, 52 ff.

Die Aufteilung der Bereiche lässt allerdings darauf schließen, dass der Verfassungsgeber, der wohl das Ziel einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung auf dem gesamten Staatsgebiet mit öffentlichen Leistungen anstrebte, vor allem nach dem Nutznießerprinzip im Sinne der größtmöglichen Befriedigung der lokalen Präferenzen vorgegangen ist. Dem zentralstaatlichen Gesetzgeber soll dabei offenbar die Aufgabe überlassen werden, anstehende Fragen zu klären und eventuell auch zentralstaatliche Kontrollmechanismen einzuführen.

2. Die Finanzierung der Lokalkörperschaften

Die Einnahmen der lokalen Körperschaften haben laut Art 119 Abs 4 „die volle Finanzierung der zugewiesenen öffentlichen Aufgaben“ abzusichern. Damit wird in der Verfassung der Grundsatz verankert, wonach die Finanzressourcen die vorgesehenen Dienstleistungen abzudecken haben und der Gesetzgeber dafür zu sorgen hat, dass den Lokalkörperschaften für die Ausübung ihrer Tätigkeit ein ausreichendes Volumen an Finanzmitteln zur Verfügung gestellt wird²⁹.

Die Einnahmen der Lokalkörperschaften sind in Art 119 nach Kategorien aufgelistet; sie bestehen aus:

- a) den ausschließlich zustehenden Steuern;
- b) den Anteilen am gesamtstaatlichen Steueraufkommen, soweit dieses auf ihrem Gebiet eingehoben wurde;
- c) den Ausgleichszuweisungen;
- d) den Zuweisungen für Sonderprojekte;
- e) der Verschuldung

In einem Vergleich zum alten Verfassungstext lassen sich hinter den neuen Verfassungsbestimmungen folgende Richtlinien erkennen:

- größere Bedeutung der Eigeneinnahmen

29 Das den einzelnen Lokalkörperschaften zustehende Steueraufkommen darf sich nicht nur auf die Steuern im eigentlichen Sinne beschränken, sondern hat auch alle anderen Abgaben mit Zwangscharakter und insbesondere die Sozialabgaben zu erfassen. So zeigt es sich, dass die Staatseinnahmen vor allem von fünf Steuern getragen werden nämlich von den Sozialabgaben, der Einkommens-, der Mehrwert-, der Mineralöl- und der Elektroenergiesteuer, die insgesamt etwa 85% des gesamten Steueraufkommens ausmachen. Berücksichtigt man dabei, dass es zurzeit etwa 120 Steuern gibt, ist allerdings der Zweifel an der Sinnhaftigkeit einiger Steuern berechtigt, bei denen der Einhebungsaufwand wohl über deren Ertrag liegen dürfte. Aber die Abschaffung einer Steuer ist jeweils kompliziert bei der Überlastung des Parlaments und dessen Streitsucht.

- größere Bedeutung der interregionalen Solidarität;
- Einführung des für die Steuereinzugszuständigkeit und die Verfügbarkeit des Steueraufkommens maßgeblichen Territorialprinzips³⁰.

a) *Die Finanzierung der Lokalkörperschaften aus den ausschließlich ihnen zustehenden Steuern (Art 119 Abs 1)*

Der „alte“ Verfassungswortlaut hatte in Art 119 Abs 2 den Regionen eine (begrenzte) Finanzhoheit in dem Sinne zugesprochen, dass ihnen „eigene Steuereinnahmen und Anteile an zentralstaatlichen Steuern zugewiesen werden“. Nach dem neuen Art 119 Abs 1 haben die Kommunen, Provinzen, metropolitanen Städte und Regionen nun alle das Recht, über „eigene Ressourcen“ zu verfügen. Damit entspricht die Finanzierung der den Regionen nachgeordneten Lokalverwaltungen in ihren Grundzügen der Finanzierung der Regionen.

Der neue Text sieht in Art 119 Abs 1 vor, dass die lokalen Körperschaften befugt sind, „eigene Steuern nach Maßgabe der Verfassung und der Koordinierungsgrundsätze der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems ... festzusetzen“, also auch zu erheben und das Aufkommen zu verwalten³¹. Damit werden die Provinzen, Kommunen und metropolitanen Städte den Regionen (mit Normalstatut) gleich gestellt³², allerdings mit dem Unterschied, dass allein den Regionen eine Gesetzgebungsbefugnis zugestanden ist und dass sie deshalb eine „Koordinierung des Steuersystems und der öffentlichen Finanzen“ zu beachten haben. Jedenfalls sind sie im Rahmen vorgegebener Richtlinien befugt, die Steuergrundlage und die Hebesätze für die ihnen zustehenden (und eventuell von ihnen auch für die nachgeord-

30 Bei den indirekten Steuern erweist sich bekanntlich eine territoriale Zuordnung unter Umständen als problematisch. Die wichtigste Abgabe ist dabei die Mehrwertsteuer. Sie macht rund 20% des gesamten öffentlichen Steueraufkommens aus.

31 Normalerweise verfügt die lokale Körperschaft nicht über volle Steuerautonomie, die aus der Festlegung der Steuergrundlage, Festlegung des Hebesatzes, Einhebungsvollmacht und die Verfügbarkeit über die eingehobenen Finanzmittel besteht. Bei Gesetzen, die Steuern zu Gunsten von Lokalkörperschaften einführen, wird normalerweise angegeben, wem diese Kompetenzen zustehen. Dabei gilt insbesondere das Prinzip, dass die an den Steuereinkünften interessierten Lokalverwaltungen grundsätzlich auch die Einhebung – direkt oder über Konzessionäre (vor allem Banken) – vornehmen sollen. So steht im Gesetz über die regionale Wertschöpfungssteuer IRAP, auf die wir später eingehen werden, dass die Region die Einhebung vornimmt, es sei denn, sie beauftragt damit das zentralstaatliche Finanzamt auf Grund einer Konvention; was ein Teil der Regionen auch gemacht hat. Auch andere Regionalsteuern werden von den Regionen eingehoben. Eine Kommunalsteuer wie die Immobiliensteuer ICI wird von den Kommunen eingehoben.

32 Art 119 Abs 1 enthält insofern eine formale Neuerung, als die eingehobenen Gelder nicht mehr – wie früher – einem auf die Regionen nach ihren Anforderungen aufzuteilenden Zentralfonds zufließen, sondern direkt als Einnahmenposten in die Regionalhaushalte eingehen; so P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione*, op cit, 1445.

neten Körperschaften eingehobenen) Steuern festzusetzen³³. Sie verfügen damit über eine eigene Finanz- und Steuerhoheit³⁴.

Der Verfassungswortlaut lässt sich auch dahingehend auslegen, dass die Lokalverwaltungen nun über mehr Spielraum im Verständnis der zentralstaatlichen Gesetze verfügen und dass diese überhaupt elastischer zu formulieren sind; allerdings dann auch wieder nicht so weitgehend, dass die Autonomie der Lokalverwaltungen die Unterschiede zwischen den einzelnen Stufen verwischen kann. Ob – und wie – dabei die Regionen auch für eine vertikale steuerliche Koordinierung zwischen ihnen und den ihnen nachgeordneten lokalen Verwaltungen für alle die Bereiche zuständig sind, die der nationale Gesetzgeber den Regionen überantwortet hat, ist aus Art 119 Abs 1 nicht ersichtlich und bleibt zu klären. Es stellt sich ferner die Frage, ob die den Körperschaften zugestandene Oberhoheit auch auf die Modalitäten der Steuerehebung, der Steuerveranlagung, der Steuergerichtsbarkeit usw. ausgedehnt werden soll.

Art 119 Abs 1 verankert den Grundsatz, wonach die Lokalkörperschaften das Recht auf das Aufkommen aus im voraus festgelegten und ihnen ausschließlich zustehenden Steuern haben. In diesem Sinne ist mit Bezug auf die Regionen, insbesondere die 1998 eingeführte IRAP – Imposta regionale sulle attività produttiva (also eine Regionalsteuer auf der Wertschöpfung im betrieblichen Produktionsprozess) zu erwähnen. Denn gerade dieser Steuer kommt besondere Bedeutung zu: handelt es sich doch um eine Einnahmequelle von hoher Ergiebigkeit und deshalb von besonderer Bedeutung für die Neuordnung des regionalen Finanzierungssystems³⁵. Sie wurde dahingehend konzipiert, dass sie einige Steuern ersetzt und damit die Gesamtzahl der seinerzeit bestehenden rund 130 Steuern etwas gesenkt hat³⁶. Aller-

33 Schon allein die sprachliche Änderung, bei der die Territorialkörperschaften von passiven zu aktiven Subjekten werden, weist auf einen Bruch zur davor bestehenden italienischen Regelung der öffentlichen Finanzen hin.

34 Verwiesen sei auf Fußnote 1 im ersten Abschnitt dieser Studie.

35 Die IRAP wurde mit Gesetzesvertretendem Dekret Nr 446/97 zur Ausprägung von Gesetz 662/96 eingeführt (und anschließend – unwesentlich - abgeändert). Der Basissteuersatz betrug ursprünglich in der Regel 4,25%, wurde anschließend von mehreren Regionen jedoch abgeändert, unter Berücksichtigung von Tätigkeitssparten, Unternehmensstrukturen (Genossenschaften) usw. Heute ist eine Tendenz zur Reduzierung oder selbst Abschaffung der IRAP erkennbar. Wird ihr doch vorgeworfen, sie verteuere den Produktionsfaktor Arbeit und fördere damit die Arbeitslosigkeit. Ihre Abschaffung würde die Steuerlast auf die betrieblichen Lohnzahlungen reduzieren.

36 Eine Aufstellung der Steuern, die abgeschafft wurden, ist enthalten in P. Liberati, *Il federalismo fiscale in Italia*, op cit, 97 ff, der auch Auskunft über die Berechnung der IRAP-Steuergrundlage gibt (im wesentlichen die Entlohnung der Produktionsfaktoren im Betrieb; sofern ein Unternehmen in mehreren Regionen eine Betriebsstätte hat, besteht der Aufteilungsschlüssel der Steuergrundlage im Verhältnis der Gesamtarbeitsentlohnungen in den einzelnen Betriebsstätten). Die IRAP dient zu 90% der Finanzierung des Sanitätswesens und die restlichen 10% zur Finanzierung des Zentralstaates und der Lokalkörperschaften auf den verschiedenen Ebenen (siehe hierzu P. Liberati, *Il federalismo fiscale*, op cit, 103 ff).

dings ist die Höhe ihres Aufkommens den Konjunkturschwankungen unterworfen, so dass sie nicht antizyklisch eingesetzt werden kann.

Zur Finanzierung der 103 Provinzen und 8.100 Kommunen haben die Regionen einen Teil des IRAP-Aufkommens einzusetzen, sowie das Einkommen weiterer von ihnen direkt eingehobener und für sie bestimmter Regionalsteuern³⁷. Die Kommunen können ihrerseits ua auf das Einkommen aus der kommunalen Immobiliensteuer ICI (Imposta Comunale sugli Immobili³⁸) und dem kommunalen Zuschlag auf der Personeneinkommenssteuer zurückgreifen. Diese Steuern entsprechen übrigens dem Grundsatz, wonach die Lokalverwaltungen – um der Steuerkonkurrenz vorzubeugen – ihre Steuern möglichst auf unbeweglichen Steuergrundlagefaktoren (also insbesondere auf Immobilien) und nicht auf beweglichen Faktoren (insbesondere Kapital) erheben sollen.

Ferner stellt sich die Frage, ob die Regionen unter Berücksichtigung der finanziellen Koordinierung der ihnen nachgeordneten Lokalkörperschaften gesetzgebend tätig werden können; dass also eine Lokalsteuer auch durch ein Regionalgesetz – unter Beachtung der Koordinierungsgrundsätze der öffentlichen Finanzen – eingeführt werden kann. Da hierzu Art 119 Abs 1 keine Antwort gibt, wird wohl der zentralstaatliche Gesetzgeber klärend eingreifen müssen. Was hingegen die den Regionen nachgeordneten Körperschaften betrifft, scheint es geklärt, dass sie eigenständig keine neue Steuern einzuführen befugt sind³⁹. Denn Art. 23 der Verfassung bestimmt, dass eine Steuer nur auf einer gesetzlichen Grundlage eingeführt werden kann und dass ein entsprechendes zentralstaatliches Gesetz deren Wesenszüge zu spezifizieren hat. So dass letzten Endes neben dem Zentralstaat nur die Regionen – wenn überhaupt – über diese Fähigkeit verfügen⁴⁰.

So stellen sich einige Grundsatzprobleme, die zum Teil vom Zentralstaat direkt und zum Teil von ihm mit den Regionen gemeinsam gelöst werden müssen. Dabei ist neben der Fixierung der traditionellen Aufgaben und Zielsetzungen eines öffentlichen Finanzsystems die Festsetzung der Grundzüge der einzelnen Zuweisungs- und Aufteilungskriterien für die einzelnen Stufen vorzunehmen. Das Gesetz muss also auch noch die Koordinierungsgrundsätze im Steuersystem festlegen und zwar die Auftei-

37 Eine Aufstellung der wichtigsten Finanzierungsquellen von Regionen, Provinzen und Kommunen und der wichtigsten diesen Körperschaften direkt zufließenden Steuern ist enthalten in P. Liberati, *Il federalismo fiscale in Italia*, op cit, 96 ff; sowie in A. Fossati e R. Levaggi, *Dal decentramento alla devolution*, op cit, 104 ff. Es handelt sich dabei um Steuern wie den Stromzuschlag, die Registersteuer und Anteile an der IRAP und am IRPEF-Zuschlag, die gemeindeeigene Immobiliensteuer ICI usw. Insbesondere sind die Kommunen befugt, einen kommunalen Zuschlag auf der IRPEF von grundsätzlich 0,5 zu beanspruchen.

38 A. Fossati e R. Levaggi, *Dal decentramento alla devolution*, op cit, 117, erläutern diese Steuer eingehend. Hierzu siehe auch P. Liberati, *Il federalismo fiscale*, op cit, 107 ff.

39 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale ...*, op cit, 1462.

40 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale ...*, op cit, 1433.

lungsmaßstäbe bei den der Zentralverwaltung bzw. den Regionen zustehenden Steuern, sowie die Freiräume, die den Regionen und nachliegenden Lokalverwaltungen bei der Festlegung der jeweiligen Hebesätze und Steuergrundlagen zustehen.

b) *Anteile an dem vom Zentralstaat eingehobenen Steueraufkommen im Zuständigkeitsgebiet der Lokalkörperschaften (Art 119 Abs 2)*

Der neue Art 119 Abs 2 sieht vor, dass die lokalen Körperschaften das Recht auf „Anteile am zentralstaatlichen Steueraufkommen haben, die in ihrem Gebiet anfallen“⁴¹. Der Zentralstaat soll einen Teil der von ihm eingehobenen Zentralsteuern abtreten, die dann anteilmäßig überwiesen werden⁴². Dabei handelt es sich um zentralstaatliche Steuern wie insbesondere die IRPEF⁴³, die Gesellschaftssteuer, die Automobilsteuer, den Methangas-Steuerzuschlag, die Benzinsteuer usw.

Der Absatz weist insbesondere zwei Aspekte auf:

- er stellt fest, dass die Lokalkörperschaften am Aufkommen derjenigen zentralstaatlichen Steuern teilhaben, das „in ihrem Siedlungsraum anfällt“. Mit dieser Bestimmung wird also das Territorialprinzip der Steuereinhebung und der Verfügbarkeit des Steueraufkommens in der italienischen Verfassung verankert. Das Steueraufkommen bleibt also in dem Gebiet, in dem es produziert wurde. Dabei wird allerdings nicht festgelegt, was unter dem Begriff „Gebiet“ zu verstehen ist? Nur die Regionen oder auch die Provinzen, metropolitanen Städte und Kommunen? Hier ist die klärende Präzisierung des zentralstaatlichen Gesetzgebers erforderlich⁴⁴.

Das Prinzip des örtlichen Aufkommens stellt eine erhebliche Neuerung dar. Dahinter steht die Überlegung, dass die Identität von Nutznießern und Kostenträgern größere Effizienz bei der Zuweisung der Ressourcen gewährleistet und damit zu einer Kostenminimierung beiträgt bzw. die Wohlfahrt steigert. Mit der Übernahme des Territorialprinzips wird jedoch keine Antwort auf die Frage gegeben, ob das gesamte Steueraufkommen nach dem Prinzip des örtlichen Auf-

41 Alle dem Zentralstaat zustehenden Steuern werden von ihm auf dem gesamten Staatsgebiet eingehoben mit Ausnahme von Sizilien, wo diese Funktion von der Region übernommen wird.

42 Eine theoretische Untersuchung über die staatlichen Finanzaufweisungen gibt A. Breton, Eine Theorie staatlicher Finanzaufweisungen, in G. Kirsch, Föderalismus, Stuttgart, Fischer, 1977, 77 ff. Siehe auch P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1452; sowie F. Forte e E. Ceroni, Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia, in E. Giardina, op cit.

43 Die IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) also die Einkommensteuer der Privatpersonen ist eine der wichtigsten direkten Steuern im italienischen Steuersystem: macht sie doch knapp 35% der staatlichen Einnahmen aus. Bemessungsgrundlage ist das Welt-einkommen der in Italien Ansässigen sowie das von Nicht-Ansässigen in Italien erwirtschaftete Einkommen.

44 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1466 ff.

kommens aufzuteilen ist oder nicht. So ist noch – im Gesetzeswege – ausdrücklich zu klären, ob zur Verteilung das Aufkommen aus bestimmten Steuern (bei der Wertschöpfungssteuer bzw der IRAP) nach dem Betriebsstättenprinzips, nach dem Wohnsitzprinzip oder nach einem anderen Prinzip vorgegangen werden soll⁴⁵.

- In der Aufteilung der Einnahmen der Lokalkörperschaften zwischen den ausschließlich zustehenden und den anteilmäßigen Steuern machen heute die Einnahmen aus den anteilmäßigen Steuern ein Mehrfaches von denen aus den ausschließlich zustehenden Steuern aus. Durch die Festlegung der Sätze, nach denen die Anteile zu berechnen sind, hat der Zentralstaat es in der Hand, den Fluss des größten Teils der Steuergelder an die Regionen und an die ihnen nachgeordneten Körperschaften zu beaufsichtigen und zu lenken.

In der Ausprägung der Verfassungsbestimmungen sollte der zentralstaatliche Gesetzgeber allerdings grundsätzlich ein Ressourcengleichgewicht zwischen den beiden Quellen der von den Lokalkörperschaften verwalteten Mittel anstreben. Aber auch hierzu fehlen bisher genaue Richtlinien. Ebenso ergeben sich aus dem neuen Verfassungstext keine Kriterien für die Aufteilung der Anteile zwischen den Lokalkörperschaften auf den einzelnen Stufen. Diese Lücke wurde bisher durch die auch in den 90er Jahren erlassenen Gesetze abgedeckt, worin als Kriterien die Bevölkerungszahl, die Oberfläche, das Steueraufkommen usw angegeben sind⁴⁶.

So sollten der bereits erwähnte Gesetzentwurf 1187 vom Februar 2002 über die „Devolution“ und vor allem ein (noch nicht einmal als Entwurf erarbeitetes) Ermächtigungsgesetz klärende Bestimmungen enthalten.

c) *Der Ausgleichsfonds (Art 119 Abs 3)*

Das Pro-Kopf-Steueraufkommen ist von einer Region zur anderen unterschiedlich. Die größte Steuerkraft ist in den wirtschaftlich reicheren Regionen Norditaliens anzutreffen, die geringste im Süden des Landes (in der Lombardei ist das Pro-Kopf-Aufkommen weit höher als das in der Region Kalabrien). Angesichts der tieferen Einkommensstärke einiger Regionen und der Weisung, dass das Aufkommen der ausschließlich und anteilmäßig zustehenden Steuern die zugewiesenen Aufgaben (grundsätzlich) finanzieren soll, kommen diese Regionen finanziell in Bedrängnis. Der Zentralstaat hat in diesen Fällen die Möglichkeit, die Fehlbeträge in den Regionen mit Normalstatut – die mit außerordentlichem Statut und die Autonomen Provinzen sind, wie bereits angedeutet, vom Ausgleich ausgeschlossen⁴⁷ – über

45 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1436.

46 Insbesondere Gesetz Nr 133/1999.

47 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1472 ff, wo von der „differenzierten Autonomie“ die Rede ist.

einen Ausgleichsfonds so zu ergänzen, so dass die Lokalkörperschaften die vorgesehenen Dienste den Anforderungen gemäß durchführen können. Mit anderen Worten: dem Zentralstaat wird die Möglichkeit gewährt, sich an einem Modell auszurichten, das zu mehr Gleichheit in der Verfügbarkeit von Steuermitteln der Lokalkörperschaften führt als das, welches allein auf der Steuerkraft der Bewohner des jeweiligen Gebietes aufbaut. Gerade die Formulierung der Koordinierungsgrundsätze (in Art 119 Abs 1 erwähnt) wird dabei entscheiden, in welchem Maße die Lokalbedürfnisse berücksichtigt werden sollen bzw die Lokalautonomie gestärkt oder geschwächt werden soll⁴⁸.

Die neu eingeführte staatliche Stufenstruktur strebt demnach neben der Erfüllung des Gebots der Wirtschaftlichkeit auch Solidarität und Zusammenarbeit, gegenseitige Verantwortung und Verflochtenheit unter den Lokalkörperschaften und zwischen ihnen und dem Zentralstaat an. Sie will dadurch grundsätzlich Ausdruck eines „kooperativen Föderalismus“ im Zeichen der Steuergerechtigkeit werden⁴⁹. Dieser Ansatz, der den Ansprüchen der Sozialgerechtigkeit entspricht⁵⁰, findet seinen Ausdruck in der Anwendung einer Ausgleichsregelung beruhend insbesondere auf dem (regionalen) Ausgleichsfonds von Art 119 Abs 3. Dabei wird betont, dass „dessen Mittel ohne Zweckbestimmung zu Gunsten der Wirtschaftsräume mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner eingesetzt werden sollen“.

Ist also das Ausgleichsprinzip dahingehend zu verstehen, dass eine völlige Angleichung der verfügbaren Finanzmittel in den einzelnen Regionen in dem Sinne erzielt werden soll, dass alle Regionen über dieselben Pro-Kopf-Mittel zur Abdeckung ihrer Pro-Kopf-Dienstleistungen verfügen? Zu dieser Auslegung werden Bedenken

48 P. Giarda, *Quale modello di federalismo fiscale ...*, op cit, 14; und, vom selben Autor, *Le regole del federalismo fiscale ...*, op cit, 1457 ff.

49 Im Art 119 Abs 5 wird die „soziale Kohäsion und Solidarität“ als Richtlinie hinter den Bestimmungen ausdrücklich erwähnt. Dahinter stehen allerdings auch die ersten Verfassungsartikel, die den Menschenrechten gewidmet sind (aus denen sich dann das Recht auf Arbeit, das auf Gesundheit usw ableiten lassen).

50 Der Begriff des „kooperativen Föderalismus“ – ursprünglich für die Zusammenarbeit der amerikanischen Union mit den Einzelstaaten verwandt – hat die Bedeutung der Verwirklichung einer „Zusammenarbeit aller Beteiligten - Bund, Länder und Gemeinden“ – bekommen, so dass „grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird“; hierzu siehe R. Kunze, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, Fischer, 1968.

Auf die Ursprünge des Kooperativkonzepts in der katholischen und sozialdemokratischen Tradition Italiens weist F. Bencardino hin (*Federalismo, regionalismo e sviluppo locale*, in F. Bencardino, *Federalismo, regionalismo e sviluppo locale: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997), wobei er auch auf den politischen Hintergrund des italienischen Föderalismus eingeht (16 ff und insbesondere 19). Siehe auch S. Ortino und P. Pernthaler, *Verfassungsreform in Richtung Föderalismus*, Workshop Europäische Akademie Bozen, 6.12.1996, 26; sowie C. Smekal, *Finanzausgleich – Föderalismus – Gemeindeautonomie*, Österreichisches Jahrbuch für Politik, 1978, 373 ff, und P. Liberati, *Il federalismo fiscale*, op cit, 110 ff, der eine umfassende Übersicht über die Grundaufgaben eines Ausgleichsfonds gibt.

angemeldet⁵¹. Der neue Steuerföderalismus – so wird argumentiert – habe nur dann einen Sinn, wenn er Unterschiede zulässt, wo davor ein System der Einheitlichkeit herrschte. Warum sonst Steuerföderalismus? Trotzdem gilt in einem Lande wie Italien, in dem das soziale Denken sehr ausgeprägt ist, die Erkenntnis, dass ein allein auf der Steuerkraft aufbauendes Modell nicht ausreicht und dass die dabei auftretenden Ungleichgewichte abzuschwächen sind. Offen bleibt dabei allerdings die Frage nach dem Maß dieser Abmilderung bzw nach dem Vereinheitlichungsgrad der Pro-Kopf-Finanzierung und der Pro-Kopf-Leistungen.

So herrscht ein politisches Einverständnis darüber, dass ein Rechtsrahmen geschaffen werden soll, der als übermäßig zu betrachtende territoriale Unterschiede in der Verfügbarkeit von Finanzmitteln bei stufengleichen Verwaltungskörperschaften vermeidet. So soll sich die Finanzierung der Befugnisse an einem Modell ausrichten, das eine Gleichförmigkeit in dem Sinne anstrebt⁵², dass – trotz der Unterschiede im Steueraufkommen – der Nutznießer-Bürger in Anlehnung an das „Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit“ mit dem gleichen Mindestversorgungsniveau an öffentlichen Gütern und Leistungen auf dem gesamten Staatsgebiet rechnen kann⁵³. Die Richtlinien für diese Gerechtigkeitsfunktion sind allerdings vom Zentralstaat (nach der Methode der Standardkosten) noch auszuarbeiten.

Bei der Behandlung des Ausgleichsfonds von Art 119 Abs 3 soll auf folgende Aspekte eingegangen werden:

- 1) seine Aufgaben
- 2) die Richtlinien für den Einsatz der Finanzmittel
- 3) deren Aufteilung
- 4) seine Finanzierung

51 P. Giarda, *Quale modello di federalismo fiscale*, op cit, 3 und P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale ...*, op cit, 1438.

52 C. Smekal, *Finanzausgleich – Föderalismus – Gemeindeautonomie*, op cit, 371 ff. Siehe ferner P. Giarda (*Quale modello di federalismo fiscale ...*, op cit, 10), der auch der Ansicht ist, dass die Steuerkraft durch Kriterien integriert werden sollte, die sich auf die Bedürfnisse beziehen (12).

53 W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, op cit, 12 ff und, vom selben Autor, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, vol XXXVII, Sept. 1999. J. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, *American Economic Review*, Nr 40, 1950, 583 ff, bezeichnet die Differenz zwischen bezahlter Steuer und Individualnutzen als einen „Steuerdifferenzbetrag“, der im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit für alle Bürger eines Staates gleich sein sollte.

- 1) Er hat die *Aufgabe*, den Ausgleich mit den „Gebieten mit geringerer Steuerkraft pro Einwohner“ herzustellen⁵⁴. Damit wurde auch eine radikale Abänderung der Ausgleichsregelung für die Lokalverwaltungen vorgenommen, die nun ebenfalls gezielt den Ausgleich der Steuerkraft anstreben.
- 2) *Richtlinien für den Einsatz der Finanzmittel* aus dem Fonds: aus dem neuen Wortlaut von Art 119 Abs 3 ergibt sich, dass maßgeblich für den Steueraus-

54 Bereits unter dem alten Verfassungstext war ein Ausgleichssystem eingeführt worden, das allerdings nur für die Regionen mit Normalstatut galt (wohingegen die 5 Regionen mit Sonderstatut einer Sonderregelung unterworfen sind). Danach wurden die Regionen mit Normalstatut auf Grund von Gesetz 281/70 mit Überweisungen finanziert, die aus vier (aus einer Fülle von Steuern gespeisten) Fonds stammten und den Anspruch auf Solidarität befriedigen sollten: einem sog „Gemeinsamen Fonds“, also einem allgemeinen nationalen Ausgleichsfonds; einem Fonds nur für die Finanzierung der Regionalen Entwicklungsprogramme; einem nationalen Gesundheitsfonds und einem nationalen Transportfonds (P. Liberati, *Il federalismo fiscale*, op cit, 110 ff). Der nationale Ausgleichsfonds war geschaffen worden, um die Regionaldifferenzen in den 15 Regionen mit Normalstatut zwischen den notwendigen Ausgaben (aufgrund der geschätzten Regionalbedürfnisse) und dem zustehenden Steueraufkommen auszugleichen. Das Gesetz sah in Art 8 insbesondere vor, dass die Regionalanteile aus dem nationalen Ausgleichsfonds nach folgendem Schlüssel aufgeteilt werden sollten: 6/10 auf Grund der Wohnbevölkerung, 1/10 mit Bezug auf die Oberfläche, und die restlichen 3/10 mit Bezug auf Arbeitslosigkeitssatz, Emigrationssatz, Durchschnittseinkommen des Regionalbewohners. Dieser Schlüssel wurde dann durch Gesetz Nr 133/1999 abgeändert, wobei dem neuen Indikator „Gesundheitswesen“ besondere Bedeutung zugesprochen wurde. Die staatlichen Überweisungen sollten sich nun vornehmlich an den Bedürfnissen orientieren und „die wesentlichen Dienste gewährleisten“. Die Bedürfnisindikatoren waren dabei: die Bevölkerungszahl, die Oberfläche, die sozial-ökonomische Lage der Bevölkerung, das lokale Steueraufkommen (P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione*, op cit, 1439).

Mit Gesetz 594/95 wurden dann die vier Fonds mit Ausnahme des Gesundheitsfonds abgeschafft mit der Begründung, dass ein Ausgleichssystem, das auf verschiedenen Fonds aufgeteilt ist und unterschiedlichen Aufteilungskriterien gehorcht, insofern unbefriedigend ist, als es den erforderlichen interregionalen Ausgleich (insbesondere zwischen Nord und Süd) nicht herbeizuführen imstande ist (P. Liberati, *Il federalismo fiscale in Italia*, op cit, 111).

1997 wurden neue Fonds eingerichtet: der „ordentliche“ („ordinario“) Fonds und der Fonds „zum Ausgleich“ („perequativo“) der laufenden Überweisungen (Dekret mit Gesetzeskraft Nr 244 vom 30.6.1997). Beide Fonds werden aus verschiedenen Quellen gespeist. 1999 kam dann ein „Interregionaler Ausgleichsfonds“ dazu.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass P. Giarda, (*Le regole del federalismo fiscale ...*, op cit, 1452) den Ausgleich in folgendem Sinne differenziert sehen möchte: in den Bereichen, in denen die Region über eine ausschließliche Befugnis verfügt, sie also dem Zentralstaat gleichgestellt sei, sollte kein Ausgleich in Frage kommen; in den Bereichen der mitbestimmenden Kompetenz verfüge die Region hingegen nur über eine beschränkte Souveränität; so sei es richtig, dass die regionalen Unterschiede korrigiert würden.

In diesem Zusammenhang sei auch ein Blick auf den Nationalen Gesundheitsfonds geworfen, über den nach wie vor die Finanzierung des Nationalen Gesundheitsdienstes läuft. Er hat die Aufgabe, auf dem ganzen Staatsgebiet einheitliche Dienstleistungen zu gewährleisten (die von einem dreijährigen Gesundheitsplan – wie auch dessen Finanzierung – jeweils festzulegen und dann unter Berücksichtigung regionalspezifischer Anforderungen in regionalen Gesundheitsplänen auszuprägen sind). Der Nationale Gesundheitsfonds wird mit Einnahmen aus dem zentralstaatlichen Haushalt und aus den Regionalhaushalten gespeist. Die aufgebrachten Gelder werden jährlich auf die Regionen unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien (Bevölkerungszahl, Einrichtungen, Gesundheitsstrukturen usw) aufgeteilt und sollen ein Mindestmaß an Dienstleistungen sichern. Will allerdings eine Region über bessere Strukturen verfügen als die, für die der Ausgleich vorgenommen wird, hat die Region hierfür mit eigenen Finanzmitteln aufzukommen.

gleich nicht – wie im vorhergehenden Wortlaut – die Finanzierung der Bedürfnisse (auf Grund der Fixierung einheitlicher Pro-Kopf-Spesen) ist, sondern die Finanzkraft als Ausdruck von Wirtschaftskraft und Steuerfähigkeit. Wie soll sie allerdings gemessen werden? Am einfachsten ist es, wenn man sich am tatsächlichen gebietsbezogenen Steueraufkommen orientiert⁵⁵.

Der Ausgleichsfonds von Art 119 Abs 3 ist nicht auf bestimmte Projekte fixiert, noch ist er grundsätzlich Zielaufgaben oder Zweckbestimmungen unterworfen⁵⁶. Was schon gleich eine Grundsatzfrage stellt: will der zentralstaatliche Gesetzgeber das Schwergewicht auf die zentralstaatlichen Kompetenzen oder auf die Lokalautonomie legen. Im erstgenannten Fall empfiehlt es sich, die Lokalkörperschaften über die Beiträge aus dem Ausgleichsfonds zu fördern, wohingegen das Steueraufkommen zweitrangig wird. Will er hingegen deren Autonomie stärken, müsste das Steueraufkommen als wesentliche Finanzierungsquelle in den Vordergrund gestellt werden.

3. *Aufteilung der Fondsmittel*: Die Verfassung sagt hierzu nichts. In der Praxis werden die Gelder jährlich auf die Regionen unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien (Bevölkerungszahl, Einkommensniveau, Steueraufkommen usw) aufgeteilt, die sie dann teilweise an die nachgeordneten Lokalkörperschaften weiterleiten, um das erforderliche Mindestniveau und -maß an Diensten sicherzustellen.

Dabei stellt sich als weitere Frage, ob die Anteile am Ausgleichsfonds an alle Regionen mit Ausnahme der reicheren gehen sollen, die ja aufgrund ihrer ausschließlichen und anteilmäßigen Steuern alle ihre Spesen grundsätzlich abzudecken vermögen (und wenn sie dies nicht können, könnten sie gegebenenfalls ihr Steueraufkommen dadurch erhöhen, dass sie die Sätze der ihnen zustehenden Steuern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten anheben; was dann allerdings die regionalen Einkommensunterschiede nur noch weiter ausweiten würde). Oder soll der Ausgleich nur solchen Regionen zugute kommen, die eine durchschnittliche Steuerkraft pro Bewohner aufweisen, die unter einem im voraus bestimmten Schwellenwert liegt? Dann wäre die Höhe dieses Schwellenwertes mit Zentralstaatsgesetz festzusetzen. Geht man von der Vorstellung aus, dass die Dezentralisierung auch einige Unterschiede beibehält, müsste die Antwort lauten, dass nicht alle Regionen am Ausgleich teilnehmen, sondern nur die-

55 Es ließe sich allerdings auch argumentieren, dass das Pro-Kopf-Einkommen einer Region jenes ist, das sich aus den Steuern plus den Ausgleichsgeldern auf Grund einer Bewertung der Gesamteinkünfte ergibt.

56 Bei diesem Fonds geht es also nicht um einen Konjunkturstabilisierungsfonds, der Konjunkturausschläge auffangen soll. Siehe hierzu G. Scotto di Carlo, *La strutturalità e la flessibilità delle politiche per l'UME*, *Rivista Bancaria – Minerva Bancaria*, 2002, Nr 3, 101 ff. Siehe auch P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione*, op cit, 1457.

jenigen, deren Steuerkraft unter dem Schwellenwert liegt⁵⁷. Auch zu diesem Fragenkreis wird der zentralstaatliche Gesetzgeber eine Antwort geben müssen.

Die Überweisung von Geldern von den Regionen auf die nachgeordneten Körperschaften erfolgt nach Maßstäben wie die Bevölkerungszahl (die Gemeinden werden heute in 12 Bevölkerungsklassen und die Provinzen in 4 Klassen aufgeteilt), die Kosten für einen „standardisierten Bedarf“, die geographischen und sonstigen Merkmale und Sonderbedingungen des Verwaltungsgebietes usw⁵⁸. Es ergibt sich dabei ein System, das ua die wesentlichen Dienste von den am meisten verbreiteten Diensten (also den Diensten, die in einer großen Zahl von Provinzen und Kommunen angefordert werden) unterscheidet. Dieses System ist allerdings so vielschichtig, kompliziert und undurchsichtig, dass seine Anpassung an die lokalen Bedürfnisse nur unter Schwierigkeiten bewerkstelligt werden kann⁵⁹.

4. *Die Finanzierung des Fonds* kann über zwei Wege erfolgen: einmal über einen vertikalen Ausgleich, der staatliche Finanzmittel vergibt; zum anderen über einen horizontalen Ausgleich, der Mittel der reicher dotierten Regionen – sozusagen als ihr „Spillover“ – umverteilt⁶⁰. Der neue Verfassungstext nimmt zu dieser Frage nicht direkt Stellung, sondern verlangt impliziter nur, dass das Ausmaß der Umverteilung im voraus bestimmt ist und im Verhältnis zur Steuerkraft steht, so dass der Zentralstaat nicht irgendwelche Defizite abzudecken hat⁶¹. Womit dann indirekt die Aussage mitschwingt, der Ausgleich sei letzten Endes mit Geldern des Zentralstaates und nicht der Lokalkörperschaften vorzunehmen. Heute kommt sowohl der horizontale, als auch der vertikale Ausgleich zum Zuge. So wird der Fonds mit dem Teil des Regionalaufkommens aus der IRAP gespeist, das die zweckbestimmten Beiträge übersteigt und an diejenigen Regionen gehen soll, deren IRAP-Aufkommen nach Abzug der zweckbestimmten Quoten negativ ist. Sollte der Fonds insgesamt in die roten Zahlen geraten, wird die Differenz dann vom Zentralstaat abgedeckt.

57 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1455 ff.

58 Eine Aufstellung dieser Maßstäbe, aufgeteilt nach Provinzen und Kommunen, befindet sich in P. Liberati, Il federalismo fiscale, op cit, 120 ff.

59 So hat der staatliche Rechnungshof „die Verworrenheit und die Komplexität des doppelten Ausgleichmechanismus bemängelt, der einerseits die Speisung des Nationalen Gesundheitsfonds zu berücksichtigen hat und andererseits die Unterschiede in den Regionaleinkünften mit 90% der IRAP, mit dem IRPEF-Zuschlag sowie mit dem Regionalen Ausgleichsfonds ausgleichen soll“. Hierzu siehe Corte dei conti – sezioni unite, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario per gli esercizi dal 1991 al 1996, vol 1, 69 – zitiert von P. Liberati (Il federalismo fiscale in Italia, op cit, 111 ff).

60 E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit, 39 ff. Der Autor geht auch auf die ökonomischen Ansätze des Finanzausgleichs auf Seite 56 ff ein.

61 A. Fazio, Indagine conoscitiva, op cit, 18.

Damit wurde also nicht das von liberaler Seite befürwortete Trennsystem übernommen, wonach jede Gebietskörperschaft das Aufkommen aus eigenen Steuern bestreitet, so dass die Dezentralisierung der Staatsaufgaben und Staatsverantwortung allein auf der Finanzautonomie dieser Gebietskörperschaften aufbaut. Es wurde allerdings auch kein reines Verbundsystem eingeführt, in dem das Steueraufkommen zunächst einem globalen Etat zugewiesen und dann nach einem im voraus festgelegten Schlüssel aufgeteilt wird. Es wurde hingegen einem Mischsystem, also einem sog. „gebundenen Trennsystem mit Zuweisungselementen“, der Vorzug gegeben, bei dem einerseits die Regionen neben der Ertragshoheit auch die Gesetzgebungshoheit über die ihnen und den nachgeordneten Körperschaften zustehenden Steuern haben und andererseits der Zentralstaat mit Eigenmitteln die Unterschiede bei den regionalen Pro-Kopf-Einnahmen und Ausgaben abmildert und darüber hinaus auch Zuweisungen vornehmen kann⁶².

d) *Die Regionaleinnahmen aus zentralstaatlichen Zuweisungen für spezifische Projekte bzw aus Sonderbeiträgen (Art 119 Abs 5)*

Der Zentralstaat wird ermächtigt, nicht nur den Regionen, sondern auch den anderen Lokalkörperschaften zweckbestimmte Sonderzuwendungen oder Beiträge („Zusatzressourcen“ für „Sonderaktionen“) zukommen zu lassen und zwar dann, wenn regionale oder überregionale Sonderprojekte verwirklicht werden sollen, die außerhalb der normalen Regionalbefugnisse liegen und nicht aus dem Ausgleichsfonds von Abs 3 finanziert werden können⁶³. Diese Projekte haben zumeist die Entwicklung eines Gebiets (beispielsweise Südtalien) oder bestimmter Bevölkerungs- oder Unternehmensgruppen (beispielsweise die Klein- und Mittelunternehmen) zum Ziel. Normalerweise handelt es sich um Initiativen von gebietsüberschreitendem Interesse, die der Überwindung von Ungleichgewichten dienen sollen. Die Finanzmittel werden insbesondere dann zugewiesen, wenn – so der neue Verfassungswortlaut – sie für Projekte eingesetzt werden, welche

- 1) die Wirtschaftsentwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Solidarität stärken und die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte beseitigen sollen;
- 2) eine effektive Ausübung der persönlichen Rechte fördern sollen;
- 3) andere Ziele außerhalb der normalen Aufgaben verwirklichen sollen.

62 F. Schneider und T. Lenk, Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive: Trennsystem vs. Verbundsystem, Linz, J. Kepler-Universität, SoWi.-Fakultät, Arbeitspapier 0016, Juli 2000, 4. Die Autoren zeigen auch Vor- und Nachteile beider Systeme aus der allokativen und distributiven Sicht.

63 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale ..., op cit, 1457 ff und insb 1461.

e) *Die Verschuldung*

Art 119 Abs 6 gewährt den Lokalkörperschaften die Möglichkeit, sich kurz- bzw längerfristig zu verschulden, allerdings grundsätzlich nur zur Abdeckung von Investitionen (insb. öffentlichen Infrastrukturen) und ohne Staatsgarantie. So ist auch die Ausgabe von Obligationen zulässig⁶⁴. Jedenfalls ist diese Verschuldung erheblichen Auflagen unterworfen: so darf sie eine Höchstgrenze von 25% der Eigeneinnahmen nicht überschreiten⁶⁵. Die Übertragung von Rückzahlungen von früher aufgenommenem Investitionskapital auf spätere Haushalte ist zulässig (sog „Golden Rule“)⁶⁶.

3. Die Richtlinien für die Ausgaben und Dienste der Lokalkörperschaften

Als erstes lässt sich feststellen, dass die unterschiedliche Regelung für die Regionen mit ordentlichem Statut und die mit außerordentlichem Statut – auf die wir in Abschnitt 1 hinwiesen – zu einer Vorzugsstellung der letztgenannten auf der finanziellen Seite geführt hat. So haben sich die Regionen mit außerordentlichem Statut (und die Autonomen Provinzen) am Zinsendienst für die erhebliche Staatsverschuldung nur unwesentlich zu beteiligen und nehmen nicht an der Finanzierung des Defizits im öffentlichen Vorsorgesystem, noch am neu eingerichteten regionalen Ausgleichssystem teil⁶⁷. Infolgedessen stehen diesen Regionen (und Autonomen Provinzen) mehr Finanzmittel zur Verfügung als den Regionen mit ordentlichem Statut, was ihnen höhere Pro-Kopf-Ausgaben in den öffentlichen Diensten ermöglicht.

Ferner lässt sich eine nicht unerhebliche größenmäßige Ausgabendifferenzierung bei den Regionen erkennen; so fallen die höheren Pro-Kopf-Ausgaben (für Ausbildung und Sanität als den größten Posten) gerade im Süden des Landes an⁶⁸. Was nun die

64 A. Fraschini, Local Borrowing: the Italian case, op cit, 179. Es werden auch (170 ff) Angaben über das hohe jährliche Staatsdefizit gegeben: in den 80er Jahren betrug es rund 5% des BSP, in den 90er Jahren wurde es dann auf rund 3% zurückgeschraubt.

65 Auf einige „technische“ Fragen, die diese Bestimmung aufwirft, geht F. Kostoris Padoa Schioppa, Attuazione del federalismo ..., op cit, 13, ein.

66 Die Begründung für die „Golden Rule“ ist folgende: die öffentliche Investition sollte nach Fertigstellung und bei Benutzung höhere öffentliche Einnahmen zur Folge haben, wobei die zur Anwendung kommenden Benutzertarife den Zinsendienst ohne Belastung der künftigen Steuerzahler abzudecken hätten; und selbst wenn die Investition keine Erträge erwirtschaften sollte, erzielt sie längerfristig einen Nutzen, so dass sich eine Verteilung der Kosten auch auf spätere Haushalte rechtfertigt. Siehe zu dieser Problematik: F. Balassone et al, Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries? Paper prepared for the Conference on „Rules- Base Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies“, jointly organised by the IMF and World Bank, Oaxaca (Mexico), February 14-16, 2002, published by Banca d'Italia, 7 ff; P. Spano, La sostenibilità organizzativa ..., op cit, 25 ff; P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale ..., op cit, 1448.

67 P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione, op cit, 1473 ff.

68 G. Scotto di Carlo, La strutturalità e la flessibilità delle politiche per l'UME, op cit, Tabellen auf Seite 121 und 122.

Richtlinien für die Ausgaben betrifft, ist der neue Verfassungstext eher zugeknöpft. Er beschränkt sich auf folgende Bestimmungen:

a) *Niveau der Leistungen*

Ist die Einheitlichkeit für die wesentlichen Dienste auf dem gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten? Sind also deren Pro-Kopf-Kosten überall dieselben oder sollen sie auf das lokale Steueraufkommen abgestimmt sein⁶⁹? Der neue Verfassungstext äußert sich dazu nicht. Insbesondere sagt er nicht aus, ob die Finanzierung der verschiedenen Befugnisse und Aufgaben bei stufengleichen Lokalkörperschaften mit Bezug auf den einzelnen Kostenträger und Nutznießer der Dienstleistungen einheitlich sein soll oder aber unterschiedlich sein kann. In Art 117 Abs 2 Buchst m), wird lediglich festgestellt, dass die Leistungen betreffend die Befriedigung der auf dem gesamten Staatsgebiet anzuerkennenden Zivil- und Sozialrechte des Bürgers ein „wesentliches Niveau“ zu erreichen haben. Was damit gemeint ist, wird allerdings nicht ausgeführt und muss also noch genau festgesetzt werden. Sollte demnach ein hohes Niveau angepeilt werden, wird dadurch automatisch eine Vereinheitlichung der Leistungen auf dem ganzen Staatsgebiet angestrebt; sollte es tiefer angesetzt werden, wird sich in der Praxis eine Differenzierung des Leistungspegels ergeben, wie sie heute bereits besteht. Eine Antwort auf alle diese Fragen hat bisher die Praxis gegeben. Und die Praxis weist auf eine Differenzierung hin. So ist anzunehmen, dass bis auf weiteres der neue Föderalismus den Leistungspegel in den einzelnen Regionen gegenüber früher nicht wesentlich ändert.

b) *volle Finanzierung der Ausgaben*

Art 119 Abs 4 sieht vor, dass die direkt zustehenden Steuern und die anteiligen Quoten sowie die Beiträge aus dem Ausgleichsfonds (von Art 119 Abs 3) die volle Finanzierung der den Lokalkörperschaften zugewiesenen öffentlichen Aufgaben abzudecken haben⁷⁰. Damit wird auch ausgesagt, dass die Kosten für die einzelnen öffentlichen Dienste klar und genau zu definieren sind. Diese Bestimmung beinhaltet ferner, dass die Übertragung der Befugnisse ohne Kosten für den Zentralstaat und ohne Zunahme der Ausgaben zu erfolgen hat⁷¹, damit sich dem Bürger keine zusätz-

69 G. Scotto di Carlo, *La finanziaria 2003 ed il federalismo fiscale*, *Rivista bancaria – Minerva bancaria*, Nr 5, Sept – Okt 2002.

70 G. Scotto di Carlo, *La finanziaria 2003 ed il federalismo fiscale*, op cit.

71 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione*, op cit, 1441, stellt fest, dass die Bestimmung ungenau formuliert ist und folgende Frage aufwirft, die einer Antwort bedarf: handelt es sich dabei um die Finanzierung jeder einzelnen Körperschaft (womit man auf die „Bedürfnisse“ des alten Verfassungstextes zurückkäme) oder um eine Gesamtfinanzierung auf gesamtstaatlicher Ebene?

liche Steuergesamtbelastung aus dem Wandel ergibt (sog „Nullsummendezentralisierung“)⁷².

c) *Bilanzgleichgewicht der Lokalkörperschaften*

Die Lokalkörperschaften haben die Auflage, ihre Finanzen im Gleichgewicht zu halten und zwar auch im Hinblick auf den nationalen Stabilitätspakt (siehe nächsten Punkt).

d) *Der nationale (inneritalienische) Stabilitätspakt*

Als Mitglied der EU hat Italien 1992 den Maastrichter Vertrag und 1997 in Amsterdam den Europäischen Pakt für Stabilität und Wachstum unterschrieben. Das Finanzsystem der öffentlichen Verwaltung hat also den geld- und finanzpolitischen Auflagen der Zugehörigkeit Italiens zur EU zu entsprechen⁷³. Die in diesen Verträgen verankerten Konvergenzkriterien, die das Ziel einer Sicherung der monetären Stabilität haben, werden als bekannt vorausgesetzt⁷⁴. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Geldwertstabilität ein wesentliches (öffentliches) Gut ist. So werden die Mitgliedstaaten zu einer Finanzpolitik verpflichtet, die das Gleichgewicht des Staatshaushaltes anzustreben hat. Verantwortlich hierfür ist die Zentralverwaltung, wie dies das europäische System der Nationalkonten (SEC) vorschreibt⁷⁵.

Dabei ergibt sich allerdings für Italien – wie für jedes Land mit einer föderalen Struktur – eine Art interner Asymmetrie: zwar ist der Zentralstaat gegenüber der EU-Kommission für die Beachtung der EU-Richtlinien verantwortlich, aber die italieni-

72 Die Bestimmung der Pro-Kopf-Ausgabenhöhe für jede übertragene Befugnis mag jeweils zu Schwierigkeiten Anlass geben; hierzu siehe P. Spano, *La sostenibilità organizzativa ...*, op cit, 25 ff. Was hingegen die höheren Kosten durch Dezentralisierung betrifft, siehe P. Spano, *la sostenibilità organizzativa ...*, op cit, 10 ff. und die Kostentabelle im Anhang, in der laut Schätzungen durch die Föderalreform allein die Versetzung von – geschätzten – 55.000 bis 62.000 Beamten vom Zentralstaat in die Regionalverwaltungen nicht wenige Kosten verursachen dürfte.

73 M Artis, and B. Winkler, *The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank*, CEPR Discussion Paper, 1688, August 1997; A. Brunila et al. *The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy*, Birmingham, Palgrave, 2001; sowie F. Balassone et al, *Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries?* op cit, 246 ff. R. Brunetta e G. Tria, *Il patto di stabilità e crescita: regole fiscali da cambiare*, *Economia italiana*, 2003, Nr 2, 303 ff.

74 Zur Rolle der Zentralbank in einem Föderalstaat: siehe A. Fracasso, *Caratteristiche e problemi di una banca centrale inserita in un paese federale*. Università degli Studi di Trento, Working Paper n 1, 2000 (Der Autor kommt auf Grund der Erfahrungen in den USA, Kanada, der BRD und der Schweiz zum Schluss, dass die Struktur einer Zentralbank nicht so sehr von der Staatsstruktur, sondern eher von den politischen und kulturellen Traditionen und wirtschaftlichen Vorstellungen der Bevölkerung abhängt. Allerdings lässt sich ebenso ein enger Zusammenhang zwischen der Struktur und Organisation einer Zentralbank und den Zielvorstellungen des Gesetzgebers im Zeitpunkt der Ausarbeitung der Zentralbanksatzung erkennen). Siehe auch M. Buti and A. Saphir, *Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

75 Laut EG-Vertrag, Art 246 ff (Nummerierung nach dem Amsterdamer Vertrag).

schen Lokalkörperschaften sind in der Lage, ihre Kompetenzen unter Missachtung ihrer Verpflichtungen betreffend das Haushaltsgleichgewicht auszuspielen⁷⁶. Die Frage ist also, wie das geforderte gesamtstaatliche Finanzgleichgewicht erreicht und erhalten werden kann.

Diesem Fragenkomplex wurden offiziell zwei pragmatische Antworten gegeben:

a) *Erlass von Bestimmungen und Vorschriften:*

Sie sollen die neu mit Autonomie versehenen lokalen Körperschaften zur Finanzdisziplin in Form des Haushaltsgleichgewichts zwingen. Sie sehen Verpflichtungen zur Beschränkung der Gesamtverschuldung und selbst Geldstrafen vor, sofern diese Verpflichtungen nicht beachtet werden.

b) *Der nationale (inneritalienische) Stabilitätspakt:*

Mit Gesetz wurde ein nationaler Stabilitätspakt erstellt mit dem Zweck, den italienischen Verwaltungsdezentralisierungsprozess, der 1992 eingeleitet worden war, in geregelte Finanzbahnen zu lenken⁷⁷. Der Pakt soll die Finanzgebarung der Lokalkörperschaften den Auflagen aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt anpassen und die Überschaubarkeit des gesamten Ausgabenvolumens und dessen Effizienz sichern, so dass das Defizit im staatlichen Finanzhaushalt und die öffentliche Verschuldung zielentsprechend gelenkt werden können⁷⁸. Er bestimmt insbe-

76 T. Lane, Market Discipline, IMF Staff Paper, Bd 40, 1993, 53 ff, sowie F. Balassone et al, Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries? op cit, 7.

77 Mit Gesetz Nr 448/1998 eingeführt. F. Balassone e D. Franco, Il federalismo fiscale e il patto di stabilità, Banca d'Italia, atti del convegno su „I controlli delle gestioni pubbliche“, Perugia, 2-3 dicembre 1999, 225 ff, sowie insbesondere 247 und 248.

78 Beim nationalen Stabilitätspakt gelten andere Bewertungskriterien als beim Europäischen Pakt. Bei letzterem wird das Defizit bzw der Überschuss folgendermaßen berechnet:

$$DE = E - A$$

wobei

DE = Haushaltsdefizit bzw -überschuss der Lokalverwaltungen

E = deren Einnahmen

A = deren Ausgaben

Im inneritalienischen Pakt gilt hingegen folgende Formel: zur Berechnung des Haushaltsdefizits bzw -überschusses

$$DL = (E - \ddot{U}) - (A - I - Z)$$

wobei

DL = Defizit bzw Überschuss der Lokalverwaltungen

E = Einnahmen

\ddot{U} = zentralstaatliche Überweisungen

A = Ausgaben

I = Investitionen

Z = Zinsen

So berücksichtigt die italienische Formel die „Golden Rule“ in ihrer extensiven Formulierung, bei der auch die Zinsen ausgeklammert sind. Ferner beruft sich die italienische Formel auf die Kassenbuchhaltung, wohingegen die europäische Formel die Zuweisungskriterien berücksichtigt. Die Unterschiedlichkeit der Formeln mag im Einzelfall zu Problemen führen. Bedenken,

sondere, dass die Verschuldung nicht zur Finanzierung von laufenden Ausgaben dienen darf.

Nicht zuletzt sieht der inneritalienische Pakt vor, dass die Strafen, die Italien von der EU wegen Nichtbeachtung des europäischen Paktes angelastet werden, auf die italienischen Lokalverwaltungen zumindest teilweise abgewälzt werden können, so dass diese mitbestraft werden. Aber letzten Endes sieht es doch so aus, als fehlten im italienischen Pakt die Anreize zu einem tugendhaften Verhalten wie auch die Androhung von schmerzhaften Peitschenhieben, sofern seine Bestimmungen nicht eingehalten werden. Ferner bleiben erhebliche Probleme ungelöst wie das der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte, der Mehrkosten für die Übertragung von Personal vom Staat an die Regionen, die Möglichkeit von Steuererhöhungen, die Überwachung der Übertragung der Befugnisse an die Regionen usw.

Unter diesen Voraussetzungen kommt eine weitere Vorgangsweise zum Zuge, die sich in der Praxis als wirksam erweist, um die Lokalkörperschaften zu einem wirtschaftlichen Vorgehen anzuhalten⁷⁹. Dem Zentralstaat obliegt es, wie bereits erwähnt, den Anteil am zentralstaatlichen Steueraufkommen festzulegen, der den Lokalkörperschaften zufließt. Damit hat er es in der Hand, der Fluss an Finanzmittel an diese Körperschaften zu lenken. So sorgt er dafür, dass dieser Anteil ein Finanzvolumen erreicht, das mit der Finanzstabilität als vereinbar betrachtet werden kann. Nach dieser Richtschnur wird also vom Zentralstaat alljährlich der Prozentsatz festgelegt, mit dem der Anteil am zentralstaatlichen Steueraufkommen berechnet wird, der an die Lokalkörperschaften auf den einzelnen Stufen und insbesondere an die Regionen im Laufe des Jahres überwiesen wird. Der dann jeder einzelnen Lokalverwaltung zustehende Anteil am Globalbetrag wird nach den im voraus festgelegten Kriterien wie Bevölkerungszahl, Steueraufkommen usw. fixiert. Über den jeder Region zustehenden Anteil wird vom Zentralstaat mit jeder Regionalverwaltung ein Jahresabkommen getroffen, das den Betrag, die Höhe der Anzahlungen und des Saldos, das Auszahlungsdatum usw. festlegt. Was die Provinzen betrifft, wird dieses Abkommen mit dem italienischen Provinzenverband („Unione Province d’Italia – UPI) global abgeschlossen und bezüglich der Kommunen mit dem entsprechenden Gemeindenverband (Associazione Nazionale Comuni d’Italia – ANCI).

Das zentralstaatliche Parlament wird also diesbezüglich Entscheidungen zur Bestimmung der Grenzen für die Verschuldung über den Kapitalmarkt, zur Einfügung von Flexibilitätsmomenten zur Neutralisierung der konjunkturellen Fluktuationen im

die der nationale Solidaritätspakt wecken kann, sind angegeben bei F. Balassone e D. Ferro, *Il Federalismo fiscale e il patto di stabilità*, op cit, 250 ff. Es lässt sich auch feststellen, dass die genannten Steuern sich (bei gleichbleibenden Sätzen) parallel zum BIP entwickeln, also wenig geeignet sind, antizyklische Funktionen auszuüben.

79 F. Kistoris Padoa Schioppa, *Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale*, op cit, 23 ff.

Aufkommen verschiedener Steuern (durch die Schaffung von Reservefonds?), zur Finanzierung der Investitionen usw treffen müssen. Nicht zuletzt sind gleiche Regeln für die Buchhaltung der Lokalkörperschaften, sowie eine obligatorische Rechnungslegung vorzusehen.

C. Abschließende Bemerkungen

Mit der Übernahme der föderalen Staatsstruktur im Jahre 2001 und dem daraus folgenden Wandel im Aufgabenspektrum der Territorialkörperschaften ergab sich die Notwendigkeit, die Allokation der Ressourcen an die einzelnen Verwaltungsstufen neu zu durchdenken. Dies ist zumindest ansatzweise erfolgt. Allerdings ist man sich auch bewusst, dass ein derartig einschneidender Wandel im Aufbau der Verwaltung auf den einzelnen Ebenen eine Steuerreform erforderlich macht. In der Tat ist der Entwurf für ein Gesetz, in dem das Parlament die Regierung zu einer Steuerreform ermächtigt, bereits erarbeitet⁸⁰. Allerdings besteht der Eindruck, dass nur mit größter Bedächtigkeit vorgegangen werden soll. Denn jede Entscheidung ist zuerst einmal mit höheren Kosten bzw. geringeren Einnahmen verbunden; was bei der schwierigen Lage der öffentlichen Finanzen zu weiteren Problemen führen kann.

Dem neuen Wortlaut von Titel V der Verfassung ist anzumerken, dass vom Verfassungsgesetzgeber der Übertragung der Zuständigkeiten an die örtlichen Körperschaften (Art 117) der Vorrang vor den Finanzfragen (Art 119) gewährt wurde⁸¹. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass sich das Föderalsystem, wie es sich aus dem neuen Verfassungswortlaut ergibt, auf der Seite der Bestimmungen über die

80 Die in den letzten Jahren des letzten Jahrhunderts eingeleitete Steuerreform wurde nach dem Jahre 2001 mit Gesetz Nr 383 vom 18.10.2001 und im Haushaltsrahmengesetz 2003 weitergeführt. Sie kann noch längst nicht als beendet betrachtet werden. Der letzte Gesetzentwurf ist vom 7.4.2003 Nr 80: er sieht vor, dass sich das Steuersystem, das in einem Steuerkodex zusammengefasst werden soll, auf 5 Steuern zu basieren hat: auf der Steuer auf den Einkommen der Personen (IRPEF) mit nur zwei Hebesätzen (23 und 33%), der Steuer auf den Einkommen der Gesellschaften (Imposta sul Reddito delle Società – IRES), welche die Firmengewinne (und andere Gewinne) mit einem Einheitssatz von 33% besteuern und die bestehende Gesellschaftssteuer IRPEG ersetzen soll, der Mehrwertsteuer (IVA), der Steuer auf den Dienstleistungen (zur Vereinheitlichung der vielen heute bestehenden Steuern und Vereinfachung von Prozeduren) und den Akzisen. Zu verweisen ist auf P. Hilpold und W. Steinmair, Die Steuerreform 2003, Bozen, Südtiroler Volksbank, 2003, sowie auf den einschlägigen Artikel in der Wirtschaftszeitung „Il Sole – 24 Ore“ vom 13.9.2003, 13.

81 P. Giarda, Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?, op cit, 16. Derselbe Autor (in: Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119, op cit) ist der Ansicht, dass die Region in ihrer Gesetzgebung über die Finanzierung der von den nachgeordneten Stufen angebotenen Dienste entscheiden sollte. M. Clarich and A. Pisaneschi (Old and New Regionalism in Italy, Review of Economic Conditions in Italy, 2001, Nr 3, 353 ff) kommen zum Schluss, dass der neue Verfassungstext es versäumt, eine konsistente Beziehung zwischen Zentralstaat und Regionen – beispielsweise durch die Einsetzung eines dem deutschen Bundesrat vergleichbaren – parlamentarischen Organs zu schaffen. Es sei auch damit zu rechnen, dass nicht alle Regionen ihre vielfältigen Befugnisse in die Praxis umsetzen würden; damit dies jedoch erfolge, sei eine ständige Kontrolle erforderlich.

Kompetenzzuweisungen als etwas klarer als auf der Seite der Finanzbestimmungen erweist⁸².

In der Tat wird das Finanzausstattungs- und Steuermodell im neuen Art. 119 nur ansatzweise umrissen, so dass vorerst noch wesentliche Fragen unbeantwortet im Raume stehen⁸³. So lässt sich feststellen, dass der neue Verfassungswortlaut besonders lückenhaft auf die Probleme der Lokalfinzen und auf die Finanzbeziehungen zwischen Staat, Regionen und nachgeordneten Lokalverwaltungen eingeht (beispielsweise in der Frage des Aufteilungsschlüssels des Steueraufkommens auf die einzelnen Verwaltungsstufen). Das zentralstaatliche Parlament wird also diesbezüglich eine Fülle von Entscheidungen zur Bestimmung der Grenzen für die Verschuldung über den Kapitalmarkt, zur Einfügung von Flexibilitätsmomenten zur Neutralisierung der konjunkturellen Fluktuationen im Aufkommen verschiedener Steuern (durch die Schaffung von Reservefonds?), zur Finanzierung der Investitionen usw treffen müssen. Zwar kommt der Finanzverwaltung zugute, dass das neue Finanz- und Steuersystem bis zu einem gewissen Grad bereits in den 90er Jahren vorgeprägt wurde⁸⁴. Trotzdem ist der gesetzliche Rahmen an vielen Stellen noch ausgesprochen ergänzungsbedürftig.

Es ergibt sich also eine nicht unerhebliche Unsicherheit bei der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen in die Praxis bei der Unterschiedlichkeit der gesetzgebenden Funktionen (die allein dem Zentralstaat und den Regionen zugestanden werden) und der Verwaltungsaufgaben (die den Lokalverwaltungen auf den einzelnen Stufen zukommen)⁸⁵. Spannungen, Streitfälle, Gegensätze sind die Folge. Weshalb diese Körperschaften dann, um nichts falsch zu machen, möglichst untätig bleiben⁸⁶; und wenn sie Entscheidungen treffen, sind sie von einer Lokalkörperschaft zur anderen so verschieden, dass die angebotenen Dienste nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ sehr unterschiedliche Merkmale aufweisen⁸⁷.

82 Bei einem Vergleich des italienischen Art 119 der Verfassung mit den Art 104-a bis 115-I des Abschnittes „Finanzwesen“ des deutschen Grundgesetzes lässt sich sehr leicht erkennen, wie viel genauer und umfassender die deutschen Finanzbestimmungen ausgearbeitet wurden.

83 Mit Bezug auf die Unsicherheitsfaktoren, welche die Umwandlung des italienischen Finanzsystems in ein Föderalsystem hervorruft, siehe P. Spano, *La sostenibilità organizzativa ...*, op cit, 29.

84 Eine zusammenfassende Aufstellung der einschlägigen Gesetze ist enthalten in F. Kostoris Padoa Schioppa, *Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale*, op cit, 2 ff.

85 P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'Art 119 della Costituzione*, op cit, 1480.

86 In diesem Sinne M. Clarich and A. Pisaneschi, *Old and New Regionalism in Italy*, op cit, 367.

87 Diese Feststellung gilt insbesondere für die Sozialbetreuung durch die Regionen, auch weil die diesbezüglichen Mindestdienste bisher nicht festgelegt wurden (im Gegensatz zu denen im Gesundheitswesen). Es liegt hier ein typisches Beispiel für die schlechte Qualität der italienischen Finanzpolitik vor, die damit zusammenhängt, dass die operativen Maßnahmen unzulänglich vorbereitet sind und die politischen Entscheidungsprozesse viel zu lange dauern. Wenn man A. Kyrer (Bausteine für einen neuen österreichischen Finanzausgleich, in *Föderalismuspolitik*, Freiheitliche Akademie, Folge 3/97, 5 ff und 27 ff) trauen darf, gilt dieselbe Feststellung auch für die österreichische Finanzpolitik.

Nicht wenige Entscheidungen sind gemeinsam von den Lokalkörperschaften und insbesondere den Regionen und dem Zentralstaat zu treffen. Diese Zusammenarbeit gilt insbesondere für die Lücken, die der Verfassungstext gelassen hat, wie auch für die Stellen, die ungenau formuliert sind und einer eindeutigen Auslegung durch den Gesetzgeber bedürfen. Nicht zuletzt sind gleiche Regeln für die Buchhaltung der Lokalkörperschaften, sowie eine obligatorische Rechnungslegung vorzusehen. Wer wird Klarheit schaffen? Der zentralstaatliche Gesetzgeber? Das Verfassungsgericht? Die Regierung? Wer dabei auch in Frage kommt: der dabei auftretende Entscheidungsprozess ist langwierig und vielschichtig.

Sicher ist jedenfalls, dass der zentralstaatliche und der regionale Gesetzgeber noch weitgehend tätig werden müssen. Bisher wurde noch kein umfassenderer Gesetzentwurf ausgearbeitet, mit dem die Regierung ermächtigt werden soll, die anstehenden Probleme zu lösen. Hingegen wurde eine „Hohe Behörde“ mit dem Ziel geschaffen, die Regierung in der Frage der für die Finanzkoordinierung und das Steuersystem maßgeblichen Grundsätze zu beraten⁸⁸. Nun wirft allerdings auch dieses Gremium einige Grundsatzfragen auf, zu denen die Regierung Stellung nehmen sollte. Ohne politische Richtlinien – so macht es geltend – lasse sich nicht weiterarbeiten: so sei beispw im voraus zu klären, nach welchen Kriterien die Zivil- und Sozialrechte von Art 119 Abs 5 konkret definiert werden sollten; wie hoch das Mindestniveau der Dienste anzusetzen sei; nach welchen Maßstäben die Aufteilung des für stufengleiche Lokalkörperschaften verfügbaren Gesamtbetrages erfolgen solle, usw.

Angesichts des Fehlens von Richtlinien ist es nur natürlich, dass die vielen Verweise auf die Entscheidungen des Zentralstaates insbesondere von den Regionen vorerst einmal als eine Schmälerung ihrer Befugnisse empfunden werden. Was zu erheblichen Kritiken führt und immer wieder negative Reaktionen hervorruft. Sicher ist, dass die Regionen bestrebt sind, ihre Befugnisse mit allen Mitteln auszubauen. Ob sie mit der Zeit ihre Stellung gegenüber einem nachgebenden Zentralstaat so stärken werden, dass es zu einem „Vollzugsföderalismus“ in dem Sinne kommen wird, dass sie zu „schwergewichtigen Verwaltungskörpern“ werden, bleibt abzuwarten⁸⁹. Lassen sich doch zurzeit im Parlament auch politische Tendenzen erkennen, die eher in Richtung auf eine neue nationale Zentralisierung gehen. Sollten sie vorherrschend werden, kann dies wieder zu einer Bedrohung des föderalistischen Gedankens führen.

88 Eingesetzt vom Präsidenten des Ministerrats mit Dekret vom 9.4.2003 auf der Grundlage von Art 3 von Gesetz Nr 289 vom 27.12.2002.

89 P. Pernthaler, Reform der Verfassung und der Verwaltung in den Ländern einer bürgernahen Erneuerung des Föderalismus in Österreich, in: Föderalismuspolitik, Freiheitliche Akademie, Folge 3/97, 5 ff.

Bei allen politischen Entscheidungen wird übrigens das Verhalten der Entscheidungsträger dem entsprechen, was von der Ökonomischen Theorie der Politik vorgezeichnet ist. So ist mit einem zunehmenden Streben der Regionalpolitiker auf Unabhängigkeit von Rom zu rechnen, wie auch mit dem Widerstand der Beamten, die von einer Stelle zur anderen verschoben werden sollen. Die Willensbildungsprozesse verlaufen bekanntlich auf differenzierte und komplexe Weise, wobei zahlreiche Steuerungsmechanismen eine Rolle spielen. Bei der Vielschichtigkeit der jeweiligen Problematik werden wohl nicht selten die pragmatischen „Trial-and-Error-Verfahren“ zum Zuge kommen. Wobei die Konsensfindungskosten aus vielen unterschiedlichen Elementen bestehen. Weshalb – wie Thöni zutreffend feststellt⁹⁰ – „jedes normative Unterfangen zur Bestimmung der föderalistischen Verfassung beim derzeitigen Stand der Wissenschaft fragwürdig wird“.

Unter diesen Voraussetzungen lässt sich eine Wertung der neuen Verfassungsbestimmungen nur schwer vornehmen. Trotzdem soll versucht werden, an Hand der Kriterien, die den Übergang zu einer staatlichen Stufenordnung befürworten – wie: Annäherung der Verwaltung über ihre unteren Stufen an die Bürger; bessere Anpassung des Dienstleistungsangebots an die Anforderungen der lokalen Bevölkerung, Möglichkeit der Bevölkerung zur Bewertung des Dienstleistungsangebots, Wettbewerb zwischen Körperschaften, Ausgabeneinsparungen usw – einige Aussagen zu wagen, die allerdings nur persönlichen Eindrücken entsprechen und sich nicht auf Umfragen oder gar Statistiken berufen können.

So lässt sich *aus politisch-administrativer Sicht* feststellen, dass die angestrebte Annäherung im Bereich der Verwaltung an die Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung nur bei den der Region nachgeordneten Verwaltungsstufen realisierbar scheint. Die häufig als so praxisfern beklagten Vorgangs- und Verhaltensweisen der zentralstaatlichen Verwaltung (der sog „Ministerialbürokratie“) gegenüber dem Bürger wird wohl von der Regionalverwaltung übernommen werden, die ja immer noch in erheblicher Ferne agiert. Hinzu kommt, dass Befugnisse, die früher in Italien ausgeübt wurden, nun immer mehr von Organen der EU in Brüssel gelenkt werden, so dass die italienische Zentralverwaltung – inzwischen teilweise ohne ihre früheren Kompetenzen – immer mehr die Rolle eines „Filters“ übernimmt; was sich dann wieder entsprechend restriktiv auf das Vorgehen der Lokalverwaltungen auswirkt. Es ist letzten Endes auch mit einer Zunahme der Bestimmungen einerseits und der bürokratischen Auflagen andererseits zu rechnen.

Als relativ unwahrscheinlich ist eine Abwanderung von Steuersubjekten von einer Region in die andere, von einer Gemeinde in die andere zu betrachten, weil man mit dem Dienstleistungsangebot in der Wahlregion bzw -gemeinde nicht zufrieden ist.

90 E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, op cit, 126.

Die Italiener haben eine ausgeprägte Vorliebe für ihre Heimatgemeinde, in der sie ja auch familiär verwurzelt sind, und verlassen sie nur, wenn sie von den Umständen dazu gezwungen werden; also insbesondere, wenn sie keinen Arbeitsplatz finden und nach dem Norden oder ins Ausland emigrieren müssen. Die Mobilität in Italien ist demnach ungleich geringer als beispielsweise in Deutschland und in den USA. Hingegen gibt es eine Art „Gesundheitstourismus“ in dem Sinne, dass nicht selten Bürger aus Mittel- und Süditalien sich in Krankenhäusern Norditaliens pflegen lassen, wo die Sanitätsstrukturen besser sind. An die Möglichkeit einer Konkurrenz zwischen den Regionen lässt sich letzten Endes nur aus Firmensicht im Zusammenhang mit der IRAP denken, deren Hebesätze von einer Region zur anderen variieren können. So ist nicht auszuschließen, dass sich ein Unternehmen, das sich neu ansiedeln will, jene Region aussucht, deren IRAP-Satz günstiger ist.

Aus ökonomischer Sicht ergibt sich, dass die benötigten Finanzmittel bisweilen weit über dem lokalen Steueraufkommen liegen; so dass – trotz der Ausgleichszahlungen – in den südlichen Regionen nicht genug Finanzmittel für die angeforderten Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Hier mag bei den Bürgern Grund zur Klage aufkommen. Sicher ist allerdings, dass der Anspruchspegel im Süden des Landes, wo das Steueraufkommen geringer ist, tiefer liegt als im Norden⁹¹. In den Regionen Norditaliens sieht es andererseits so aus, als ob das Niveau des Dienstleistungsangebots nicht nur von den verfügbaren Mitteln abhängt, sondern bis zu einem gewissen Grad auch von den Ansprüchen der Bevölkerung. So dass auch hier bisweilen die Finanzmittel nicht ausreichen. Nicht zuletzt dürfte die Umstrukturierung der Zentralverwaltung und ihre Aufteilung auf verschiedene Stufen wohl nicht so sehr zu Einsparungen, sondern eher zu Mehraufwand führen, der dem Anspruch auf „Nullsummendezentralisierung“ ganz offensichtlich widerspricht⁹². Der Staat wird also – mit Berufung auf den nationalen Stabilitätspakt – auf der ganzen Linie ein strenges Regiment führen müssen. Paradoxerweise wird damit bis zum Erlass entsprechender Bestimmungen der Prozess der Kompetenzdezentralisierung wohl von einer Intensivierung der staatlichen Kontrolltätigkeit begleitet sein.

In der Tat ist es der italienischen Regierung in den letzten Jahren gelungen, Haushaltsdisziplin zu üben. Ihre Bemühungen auf einen ausgeglichenen Haushalt waren erfolgreich: die Auflagen des EU-Stabilitätspaktes wurden respektiert und das Ziel der Beschränkung des Haushaltsdefizits auf 3% des BIP wurde erreicht. Nachdem die Vorgangsweise der Steuererhöhungen selbst von Seiten des Gouverneurs der

91 Nach G. Viesti (Government Decentralisation and the Regional Question in Italy, Review of Economic Conditions in Italy, 2001, Nr 3, 439) „ist es angesichts der noch zu lösenden Probleme unmöglich zu werten, ob die Dezentralisierung ... zu Gunsten der Gemeinschaft und insbesondere der ärmeren Regionen ausfällt“.

92 In diesem Sinne F. Kostoris Padoa Schioppa, Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale, op cit, 22 ff.

Banca d'Italia erheblicher Kritik unterworfen wurde, weil sie die Effizienz der italienischen Wirtschaft einschränkte, hat sich die italienische Regierung der Ausgabenkürzung und der Bekämpfung der Steuerhinterziehung zugewandt.

Abschließend sei auch darauf hingewiesen, dass die Verfassungsänderung von politischer Seite forciert wurde. Zwar wurde die italienische Öffentlichkeit in einem Referendum befragt, doch die Wähler waren sich kaum darüber bewusst, was dieser Wandel bedeuten würde; auch weil die parlamentarische Aufklärungskampagne denkbar bescheiden ausfiel. Es handelt sich hier um ein Beispiel für politisches Verhalten, in dem die Politiker ganz offensichtlich die Führung an sich gerissen und Entscheidungen getroffen haben, die von einer Bevölkerung getragen wurden, bei der ein „Schleier der Unkenntnis“ („veil of ignorance“) den wahren Sachverhalt verdeckt hat⁹³.

Die Vorteile der neuen Staatsstruktur sind demnach wohl eher versteckt. Ob sie unter dem Druck der lokalen öffentlichen Meinung in Einsparungen und einer größeren wirtschaftlichen Effizienz münden werden, wird sich weisen müssen. Vor allem werden sie wohl in der Stärkung des Gemeinschaftsbewusstseins, in der Kontrolle der Verwaltung durch die Wählerschaft und in der Erziehung zur Demokratie liegen, die mit dem Denken und Wirken der einzelnen Verwaltungsebenen verbunden ist. Hier handelt es sich allerdings um einen länger währenden Prozess, der sich nur schwer erkennen und vorantreiben lässt und der seine Früchte wohl nur in einer ferneren Zukunft tragen wird.

93 J. Rawls, Die Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a/M, Suhrkamp, 1990 (5. Aufl), ist der Ansicht, dass nur dieser Mangel an Kenntnissen das Zustandekommen von wichtigen politischen Entscheidungen ermöglicht.

Statistischer Anhang

Abschließend mögen einige Statistiken über die Finanzen der italienischen öffentlichen Verwaltung sowie über deren Personalstand, die in dieser Studie ausgeführten Überlegungen abrunden. Hierzu sind allerdings einige Bemerkungen vorauszuschicken:

So ergibt sich die Unmöglichkeit, zu jedem Punkt zuverlässige Zahlen zu bekommen. Die weiterhin umständliche staatliche Buchhaltung („Ragioneria dello Stato“), die bisher der Forderung auf Modernisierung nicht nachgekommen ist, registriert nicht sämtliche Spesen nach Zielbestimmung. So ist es gelegentlich nicht gegeben, zuverlässige Zahlen betreffend die Lokalkörperschaften zu bekommen.

Außerdem erweist es sich immer wieder als äußerst kompliziert, detaillierte und vergleichbare Zahlen nicht nur auf der Einnahmenseite, sondern auch auf der Ausgabenseite zu finden. Die eine Statistik weicht von der anderen ab, wenn sie von verschiedenen Autoren erstellt ist. Es empfiehlt sich, nur eine Quelle zu benutzen. So sind die nachfolgenden Zahlentabellen lediglich einer Veröffentlichung, nämlich der des Nationalen Statistikinstituts (Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT) entnommen.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass die Zahlen normalerweise mit erheblicher Verspätung publiziert werden. Die letzten bisher veröffentlichten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2000. Deshalb lässt sich nicht feststellen, wie sich die Änderungen in der Staatsstruktur ab dem Jahre 2002 auf die öffentlichen Finanzen ausgewirkt haben. Was die Ausgabenseite betrifft, dürfte sich eine erhebliche Zunahme bei den Lokalkörperschaften ergeben haben, der eine entsprechende Abnahme beim Zentralstaat gegenübersteht. Ob dabei eine „Nullsummendezentralisierung“ erreicht werden kann oder ob trotz allem die Ausgaben noch mehr gestiegen sind, lässt sich heute noch nicht feststellen. Auf jeden Fall müssten auch die Einnahmen der Lokalkörperschaften zu Lasten des zentralstaatlich zustehenden Steueraufkommens zugenommen haben. Bei dieser Zunahme ist nicht an die den Lokalkörperschaften zur Gänze zufließenden Steuern, sondern nur an jene zentralstaatlichen Steuern zu denken, von denen ein Teil an die Lokalkörperschaften abgezweigt wird. Dabei ist es wesentlich, den Prozentsatz festzulegen, nach dem der – für die Lokalkörperschaften bestimmte – Anteil an den Zentralsteuern zu berechnen ist. Eine Abdeckung des höheren Ausgabenvolumens lässt sich nur dadurch erreichen, dass den Lokalkörperschaften und insbesondere den Regionen ein höherer Anteil an den vom Zentralstaat erhobenen Steuern zusteht als der Anteil, der bis zum Jahre 2001 galt.

Nicht weniger schwer ist es, im vorhinein festzulegen, welche Steuern zur Finanzierung welcher Strukturen und Aufgaben herangezogen werden. Nach der Einführung

des Föderalismus in die Staatsstruktur haben ständig Änderungen in den einzelnen Bereichen des Steuersystems stattgefunden. Das italienische Steuersystem befindet sich in der Tat in einem Prozess konstanter Umstrukturierung, der wohl noch viel Zeit in Anspruch nehmen wird.

Die Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Beschäftigtenzahl in der öffentlichen Verwaltung im Jahre 2000, von denen nach dem Jahre 2001 ein Teil – wie ausgeführt – von der Zentralverwaltung zu den Lokalverwaltungen überwechseln sollte⁹⁴. Die Tabellen 2 bis 5 geben einen Einblick in die Einnahmen und Ausgaben der Lokalkörperschaften und des Zentralstaates im Jahr 2000. Es handelt sich dabei um die neuesten verfügbaren Daten, die – wie gesagt – noch keinen Vergleich mit den Zahlen ab dem Jahre 2002 zulassen, aber zumindest ein Bild von der Größenordnung der Beträge vermitteln, um die es geht.⁹⁵

Um heute schon einen Vergleich anzustellen, ist man auf Schätzungen angewiesen.⁹⁵ So ist berechnet worden, dass die Ausgaben der Regionen mit Normalstatut mit der Neuregelung um 75 – 80% zugenommen haben sollten. Entsprechend müsste der Prozentsatz der Einnahmen aus den teilweise diesen Lokalkörperschaften zustehenden Zentralsteuern angehoben worden sein. Nach Berechnungen müsste dieser Anteil nunmehr etwa 47% des Aufkommens aus den in Frage kommenden Zentralsteuern ausmachen.

94 Nach Schätzungen von P. Sano (*la sostenibilità organizzativa ...*, op cit, 10 ff) wären von den 290.000 Zentralstaatsbeamten im Jahre 1997 und 1998 durch die Föderalreform 55.000 bis 62.000 Beamte vom Zentralstaat in die Regionalverwaltungen zu versetzen.

95 F. Kostoris Padoa Schioppa. *Attuazione del Federalismo amministrativo e costituzionale*, op cit, 40 und 41.

Tabelle 1

**Zahl der Beschäftigten in der italienischen öffentlichen Verwaltung
am 31.12.1999 und 31.12.2000**

	<u>31.12.1999</u>	<u>31.12.2000</u>
Insgesamt	3.376.736	3.539.674
davon:		
a) Zentralstaat	1.813.072	2.010.118
b) Lokalkörperschaften	1.506.418	1.471.214
davon:		
Regionen	99.191	99.781
Provinzen	64.792	44.883
Gemeinden	518.665	469.990
sonstige Lokalkörperschaften *	823.770	856.560
c) Für- und Vorsorgeinstitute	57.246	58.342

* Handelskammern, Universitäten, Körperschaften für die Lokalentwicklung usw

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n 2, 2003, Tavola 2.1, 58.

Tabelle 2

**Laufende Einnahmen der öffentlichen Körperschaften – Jahr 2000 –
in Millionen Euro**

Körperschaften	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<u>Zentralstaat</u>	361.405	322.763	5.419	14.491	18.732
<u>Lokalkörperschaften</u>	143.059	60.512	72.036	6.043	4.468
davon:					
Regionen und Aut. Provinzen	82.405	39.398	42.347	78	582
Provinzen	5.835	3.353	2.186	33	263
Kommunen	45.112	16.702	19.646	5.612	3.152
Andere Körperschaften *	9.707	1.059	7.857	320	471
<u>Für- und Vor- sorgeinstitute</u>	199.531	139.133	57.367	32	2.997
Gesamt- einnahmen	703.995	522.408	134.822	20.566	26.197

* Handelskammern, Universitäten, Körperschaften für die Lokalentwicklung usw

(1) laufende Einnahmen, davon:

(2) Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen

(3) Einnahmen aus Überweisungen

(4) Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstleistungen und Gütern

(5) Andere Einnahmen

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n 2, 2003, Tavola 3.2, 120 und 121.

Tabelle 3

**Gesamteinnahmen der öffentlichen Körperschaften – Jahr 2000 –
in Millionen Euro**

Körperschaften	Gesamteinnahmen lauf. Konto	Gesamteinnahmen Kapitalkonto**	insgesamt
<u>Zentralverwaltungen</u>	361.404	185.233	546.597
<u>Lokalkörperschaften</u>	144.098	54.787	398.417
davon:			
Regionen und Aut. Provinzen	82.405	11.915	94.320
Provinzen	5.836	2.419	8.255
Kommunen	46.111	22.234	68.345
andere Körperschaften*	9.746	18.219	227.497
<u>Nationale Für- und Vorsorgeinstitute</u>	199.531	17.390	216.921
Insgesamt	705.033	257.410	1.161.975

* Handelskammern, Universitäten, Körperschaften für die Lokalentwicklung usw

** aus Überweisungen, aus Darlehensrückzahlungen usw

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n 2, 2003, Tavola 3.2, 120 und 121.

Tabelle 4

Steueraufkommen nach Regionen (und Autonomen Provinzen) – Jahr 2000
(in Millionen Euro)

Piemont	3.460
Valle d'Aosta	147
Lombardei	7.427
Trentino-Südtirol	-----
Bozen	471
Trient	349
Venezien	2.525
Friaul-Julisch Venetien	554
Ligurien	1.034
Emilia-Romagna	3.154
Toscana	3.242
Umbrien	394
Marche	1.295
Latium	3.715
Abruzzen	518
Molise	132
Campanien*	
Apulien	1.170
Basilicata	196
Calabrien	519
Sizilien	8.394
Sardinien	699
Insgesamt Italien	39.398
Insgesamt Norditalien	19.123
Insgesamt Mittelitalien	8.646
Insgesamt Süditalien	11.629

* nicht verfügbare Daten

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n.2, 2003, Tavola 3.4, 125

Tabelle 5

**Laufende Ausgaben der öffentlichen Körperschaften – Jahr 2000 –
in Millionen Euro**

Körperschaften	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<u>Zentralkörperschaften</u>						
Insgesamt	353.056	69.630	16.192	157.129	74.723	35.382
<u>Lokalkörperschaften</u>						
Insgesamt	137.674	24.849	23.963	79.268	5.434	4.160
davon:						
Regionen und aut. Prov.	83.693	4.500	2.068	73.586	1.126	2.413
Provinzen	4.517	1.289	1.716	990	443	78
Kommunen	40.288	12.907	18.805	3.811	3.672	1.090
Andere Lokal- körperschaften*	9.176	6.153	1.374	881	193	576
<u>Für- und Vor- Sorgeinstitute</u>						
	196.253	2.627	1.737	190.702	1.125	59
Insgesamt	686.983	97.106	41.892	427.099	81.282	39.603

- (1) Insgesamt laufende Posten, davon
- (2) Personal und Organisation
 - (3) Erwerb von Gütern und Dienstleistungen
 - (4) Überweisungen
 - (5) Finanzielle und steuerliche Ausgabenposten
 - (6) andere Spesen

* Handelskammern, Universitäten, Körperschaften für die Lokalentwicklung usw

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n 2, 2003, Tavola 3.10, 136 und 137.

Tabelle 6

**Gesamtausgaben der öffentlichen Körperschaften – Jahr 2000 –
in Millionen Euro**

Körperschaften	Gesamtausgaben lauf. Konto	Gesamtausgaben Kapitalkonto	insgesamt
<u>Zentralkörperschaften</u>	353.056	204.776	557.832
<u>Lokalkörperschaften</u>	137.674	260.141	397.815
davon:			
Regionen und Aut. Provinzen	83.693	18.097	101.790
Provinzen	4.517	3.091	7.608
Kommunen	40.288	24.220	64.508
andere Körperschaften*	9.176	214.733	223.909
<u>Für- und Vor- sorgeinstitute</u>	196.253	26.019	222.272
Insgesamt	686.983	470.936	1.177.919

* Handelskammern, Universitäten, Körperschaften für die Lokalentwicklung usw

Quelle: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, anno 2000, Annuario n 2, 2003, Tavola 3.10, 136 und 137

Autorenverzeichnis

M. Artis and **B. Winkler**, The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank, CEPR Discussion Paper, 1688, August 1997

F. Balassone et al, Fiscal Rules for Sub-National Governments: What Lessons from EMU Countries? Paper prepared for the Conference on „Rules-Base Macroeconomic Policies in Emerging Market Economies“, jointly organised by the IMF and World Bank, Oaxaca (Mexico), February 14-16, 2002, von der Banca d'Italia übernommen und veröffentlicht

F. Balassone e **D. Franco**, Il federalismo fiscale e il patto di stabilità, Banca d'Italia, atti del convegno su „I controlli delle gestioni pubbliche“, Perugia, 2-3 dicembre 1999

F. Bencardino, Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997

F. Bencardino, Federalismo, regionalismo e sviluppo locale, in F. Bencardino, Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo, siehe

E. Bonelli, Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale, Torino, Giappichelli, 2001

G. Brennan, siehe J.M. Buchanan

A. Breton, Eine Theorie staatlicher Finanzausweisungen, in G. Kirsch, Föderalismus, Stuttgart, Fischer, 1977

A. Breton, Towards a Theory of Competitive Federalism, European Journal of Political Economy, Vol 3, N 2, 1987

G. Brosio, Federalismo politico e federalismo fiscale, in E. Giardina et al, Federalismo, Milano, Angeli, 1996

A. Brunila et al, The Stability and Growth Pact – The Architecture of Fiscal Policy, Birmingham, Palgrave, 2001

R. Brunetta e **G. Tria**, Il patto di stabilità e crescita: regole fiscali da cambiare, Economia italiana, 2003, Nr 2

J.M. Buchanan, An Economic Theory of Clubs, Economica, Vol 32, N 125, 1965

J.M. Buchanan and **G. Brennan**, The Power of Tax. An Analytical Foundation of Fiscal Constitution, Cambridge, CUP, 1980

J. Buchanan, Federalism and Fiscal Equity, American Economic Review, Nr 40, 1950

P. Bußjäger, Reform und Zukunft des Föderalismus, Institut für Föderalismus, Innsbruck, FÖDOK 13, 2002

M. Buti and **A. Saphir**, Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services, Oxford, Oxford University Press, 1998

A. Casella and **S. Frey**, Federalism and Clubs towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, European Economic Review, Nr 36, 1992

Centro Studi Confindustria, Federalismo e bilancio pubblico, in Senato della Repubblica, Federalismo fiscale e attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, Documentazione di base n 261, Ott 2002

E. Ceroni, siehe D. Fausto

E. Ceroni, siehe F. Forte

M. Clarich and **A. Pisaneschi**, Old and New Regionalism in Italy, Review of Economic Conditions in Italy, 2001, Nr 3

B. Dafflon, siehe A. Fraschini

T. Döring, Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union, Marburg, Metropolis, 1996

G. Eusepi, Teoria del federalismo: un approccio contrattualista, Roma, La Sapienza editr, 1996

D. Fausto, Note sulla teoria economica del federalismo fiscale, in D. Fausto e F. Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, siehe

D. Fausto e F. Pica, Teoria e fatti del federalismo fiscale, Bologna, Mulino, 2000

D. Fausto e E. Ceroni, Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia, in E. Giardina et al, Federalismo, siehe

A. Fazio, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia, Roma, Banca d'Italia

V. Ficari, Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale, Rassegna tributaria, Nr 5, 2001

F. Forte e E. Ceroni, Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia, in E. Giardina, siehe

A. Fossati e R. Levaggi, Dal decentramento alla devolution, Milano, Angeli, 2000

A. Fracasso, Caratteristiche e problemi di una banca centrale inserita in un paese federale, Università degli Studi di Trento, Working Paper n 1, 2000

D. Franco, siehe F. Balassone

A. Fraschini, Local borrowing: the Italian case, in B. Dafflon, Local Public Finance in Europe, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 2002

S. Frey, siehe A. Casella

C. Giannone, siehe L. Paganetto

P. Giarda, Le regole del federalismo fiscale nell'art 119 della Costituzione: un economista di fronte alla nuova Costituzione, Le Regioni, Nr 6, Dez 2001

P. Giarda, Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana? Università cattolica di Milano, Relazione presentata alla XLIII Riunione scientifica della Società italiana degli economisti, Ferrara, 25 ottobre 2002

E. Gizzi, Manuale di diritto regionale, Milano, Giuffrè, 1991

P. Hilpold und **W. Steinmair**, Die Steuerreform 2003, Bozen, Südtiroler Volksbank, 2003

„**Il Sole – 24 Ore**“ (italienische Wirtschaftszeitung) vom 13.9.2003

F. Kostoris Padoa Schioppa, Attuazione del federalismo amministrativo e costituzionale, in Senato della Repubblica (Uff studi), Federalismo fiscale e attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, Documentazione di base n 261, ott 2002

R. Kunze, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart, Fischer, 1968

A. Kyrer, Bausteine für einen neuen österreichischen Finanzausgleich, in Föderalismuspolitik, Freiheitliche Akademie, Folge 3/97

T. Lane, Market Discipline, IMF Staff Paper, Bd 40, 1993

T. Lenk, siehe F. Schneider

R. Levaggi, siehe A. Fossati

P. Liberati, Il federalismo fiscale, Milano, Hoepli, 2000

E. Monelli, Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale, Torino, Giappichelli, 2001

R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy, New York, McGraw Hill, 1959

R.A. Musgrave and **P.B. Musgrave**, Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill, 1984

P.B. Musgrave, siehe R.A. Musgrave

W. Oates, Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972

W.E. Oates, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, vol XXXVII, Sept 1999

M. Olson, The Principle of „Fiscal Equivalence“: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review (Proceedings), Nr 59, 1969

S. Ortino und **P. Pernthaler**, Verfassungsreform in Richtung Föderalismus, Bozen, Europäische Akademie, Workshop vom 6.12.1996

L. Paganetto, **F. Pica**, **C. Giannone**, in: F. Bencardino, Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1997

V. Patrizi, Rappresentanza ed efficienza in un sistema di governo a più livelli, in: E. Buglione e V. Patrizi, Governo e governi, Milano, Giuffrè, 1998

P. Pernthaler, Reform der Verfassung und der Verwaltung in den Ländern einer bürgernahen Erneuerung des Föderalismus in Österreich, in Föderalismuspolitik, Freiheitliche Akademie, Folge 3/97

P. Pernthaler, Föderalismus-Bundesstaat-Europäische Union, Wien, Braumüller, 2000

P. Pernthaler, siehe S. Ortino

F. Pica, siehe L. Paganetto

F. Pica, siehe D. Fausto

A. Pisaneschi, siehe M. Clarich

Y. Qian and **B.R. Weingast**, The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics and Organisation, Nr 11, 1995

J. Rawls, die Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a/M, Suhrkamp, 1990 (5. Aufl)

P. Salmon, Decentralisation as an Incentive Scheme, Oxford Review of Economics Policy, Nr 3, N 2, 1987

A.Saphir, siehe M. Buti

A. Schah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, Washington, World Bank, 1994

F. Schneider und **T. Lenk**, Grundzüge der föderalen Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive: Trennsystem vs. Verbundsystem, Linz, J. Kepler-Universität, SoWi.-Fakultät, Arbeitspapier 0016, Juli 2000

G. Scotto di Carlo, La finanziaria 2003 ed il federalismo fiscale, Rivista bancaria – Minerva bancaria, Nr 5

G. Scotto di Carlo, La strutturalità e la flessibilità delle politiche per l'UME, Rivista Bancaria – Minerva Bancaria, 2002, Nr 3

M. Seitz, Italien zwischen Zentralismus und Föderalismus, Wiesbaden, D.U.V., 1997

C. Smekal, Finanzausgleich – Föderalismus – Gemeindeautonomie, Österreichisches Jahrbuch für Politik, 1978

P. Spano, La sostenibilità organizzativa delle riforme verso il federalismo, Ferrara, Ires Veneto, Quaderni Cifrel Nr 22

W. Steinmair, siehe P. Hilpold

T. Ter Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, IMF, 1997

C.M. Tiebout, Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, in G. Kirsch, Föderalismus, Stuttgart, Fischer, 1977

C.M. Tiebout, A Pure Theory of Local Government Expenditure, Journal of Political Economy, Nr 64, 5, 1956

E. Thöni, Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden, Nomos, 1986

G. Tria, siehe R. Brunetta

G. Tullock, Federalism: Problems of Scale, in Public Choice, Vol VI, Spring 1969, Center for Studies in Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg, Virginia, 1969

G. Viesti, Government Decentralisation and the Regional Question in Italy, Review of Economic Conditions in Italy, 2001, Nr 3

B.R. Weingast, siehe Y. Qian

D.E. Wildasin, Fiscal Aspects of Evolving Federalism, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

B. Winkler, siehe M. Artis