

EURAC
research

EUROPÄISCHE
AKADEMIE

ACCADEMIA
EUROPEA

EUROPEAN
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO

http://www.eurac.edu/Org/Management/Public-Mgt/index_de

New Public Management in Italien

**Modernisierungsfeld:
Makrostrukturelle Dezentralisierung**

Günther Früh

Kurt Promberger

Rainer Niederkofler

Josef Bernhart

Arbeitspapier der Abteilung Public Management

2002

5.2	<i>Makrostrukturelle Dezentralisierung</i>	3
5.2.1	Föderalismus oder Dezentralisierung	4
5.2.2	Subsidiaritätsprinzip	6
5.2.2.1	Horizontale Subsidiarität und Externalisierung	7
5.2.2.2	Vertikale Subsidiarität	9
a)	Zuständigkeitsbereiche des Staates, der Regionen und der lokalen Körperschaften	13
b)	Subdelegierung	17
c)	Übertragungsmodalitäten	19
5.2.3	Umsetzungsstand	20
5.2.4	Steuerföderalismus	23
5.2.5	Verfassungsreform	31

5.2 Makrostrukturelle Dezentralisierung

Mit dem Gesetz *Bassanini I* (Nr. 59 vom 15. März 1997) wurde die Grundlage für die Dezentralisierung und somit für einen ‚schlankeren‘ Staat geschaffen. Die Aufgaben der zentralstaatlichen Verwaltung sollen reduziert und gleichzeitig effizienter und kostengünstiger erstellt werden. Der Staat will damit die größtmögliche Delegation von Verwaltungsbefugnissen und -aufgaben an die Regionen und lokalen Körperschaften, aber auch an private Unternehmen und Gesellschaften erreichen. Öffentliche Aufgaben werden somit nicht mehr direkt von der öffentlichen Verwaltung erbracht, sondern ausgegliedert. Die Aufgaben werden vermehrt auf die verschiedenen Verwaltungsebenen verteilt. Das *Bassanini*-Gesetz ermächtigt die Regierung, Funktionen und Aufgaben des Staates den Regionen und öffentlichen Körperschaften im Sinne der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Verwaltungsvereinfachung zu übertragen. Das Ziel besteht in der Erreichung des sog. *Verwaltungsföderalismus*, wie ihn die italienische Verfassung in Art. 5 vorsieht. Anders ausgedrückt: Es handelt sich um einen Föderalismus ohne Verfassungsänderung. Demnach fördert die Republik die lokalen Selbstverwaltungen; sie verwirklicht in den Dienstbereichen, die vom Staat abhängen, die weitgehendste Dezentralisierung der Verwaltung; sie passt die Grundsätze und Formen ihrer Gesetzgebung den Erfordernissen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung an.¹

Laut Verfassung üben Regionen lediglich Verwaltungsfunktionen in jenen Bereichen aus, in welchen sie auch Gesetzgebungskompetenz besitzen (Art. 118). Die entsprechenden Sachgebiete dürfen mittels Regionalgesetzen geregelt werden, allerdings im Rahmen der von Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze unter der Voraussetzung, dass diese Bestimmungen mit dem staatlichen Interesse und mit jenem anderer Regionen nicht im Widerspruch stehen. Der Staat regelt also das Grundsätzliche, die Regionen regeln die Details. Regionen mit Normalstatut besitzen nur sekundäre oder geteilte Gesetzgebungsbefugnis, im Unterschied zu den Regionen mit Sonderstatut, die neben der sekundären Gesetzgebungskompetenz in bestimmten, vom jeweiligen Statut (Verfassungsgesetz) festgelegten Bereichen ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben.

Der Grundsatz der *Parallelität* von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz ist im Art. 118 der Verfassung festgeschrieben. Der Staat kann allerdings per Gesetz den Regionen die Ausübung weiterer Verwaltungsbefugnisse (keine Gesetzgebungsbefugnisse) übertragen. An diesem Punkt der Verfassung setzen die *Bassanini*-Reformen an. Mit dem Gesetz Nr. 59 von

¹ Art. 5, der italienischen Verfassung.

1997 beginnt der Prozess der Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten an die Regionen für Bereiche, die nicht in ihrer Gesetzgebungskompetenz liegen. Eine Besonderheit der Reform liegt darin, dass der Gesetzgeber nicht die Bereiche definiert, die übertragen werden, sondern jene Zuständigkeiten, die sich der Staat vorbehält.²

Die genannten Reformgesetze zielen darauf ab, den Übergang zu einer Reform des Staates nach föderalistischen Kriterien zu begünstigen und teilweise vorwegzunehmen. Eine solche Veränderung in Richtung dezentralisierte Strukturen müsste allerdings im Rahmen einer Verfassungsänderung ablaufen. Tatsächlich ist Anfang der 90er Jahre in Italien die Idee nach einer radikalen Verfassungsreform aufgekommen. Dazu wurde in den Legislaturperioden von 1990 und 1994 jeweils eine Zweikammernkommission eingerichtet, deren Auftrag die Überarbeitung der italienischen Verfassung war. Aufgrund des vorherrschenden politischen Klimas und der unterschiedlichen Interessen schlugen alle bisherigen Versuche einer Verfassungsänderung fehl.³ Vor allem aufgrund der Gewissheit der langsamen Arbeitsweise der Zweikammernkommission hat die italienische Mitte-Links-Regierung verschiedene Gesetzentwürfe vorgelegt, die eine schnelle und weit reichende Dezentralisierung der Macht und der Zuständigkeiten der Zentralverwaltung zum Ziel hatten. Dieser Prozess wird als *Verwaltungsföderalismus* bezeichnet und soll der öffentlichen Meinung und der Ungeduld der Bevölkerung gegenüber der Zentralverwaltung sowie den politischen Kräften mit secessionistischer Tendenz entgegentreten. Trotz des öffentlichen Drucks ist man relativ schnell zu ersten Ergebnissen der Verwaltungsdezentralisierung gelangt. Vor allem mit dem Legislativdekret Nr. 112 vom 31. März 1998 (in Verwirklichung der Prinzipien des ersten Teils des Gesetzes Nr. 59 von 1997) hat man rechtzeitig einen guten Teil des Vorhabens umgesetzt. Der gesamte Prozess der Verwaltungsdezentralisierung und der damit verbundenen Übertragung von finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen soll mit Ende des Jahres 2000 abgeschlossen sein.

5.2.1 Föderalismus oder Dezentralisierung

Das Gesetz Nr. 59 von 1997 wurde der Öffentlichkeit als eine Rechtsnorm präsentiert, mit welcher der sog. *Verwaltungsföderalismus* umgesetzt wird. Dabei handelt es sich eigentlich um einen Begriff, der nur den Prozess der Dezentralisierung beschreibt und nichts über die juristische Natur des Verfahrens aussagt. Der Begriff *Verwaltungsföderalismus* unterstreicht die Tatsache, dass der Staat den Regionen, Provinzen und Gemeinden die größtmögliche

² Parlamento Italiano: L'oggetto della legge n. 59 del 1997. Online in Internet: URL: <http://www.senato.it/parlam/bicam/rifammin/note.htm> [Stand 10.11.99].

Autonomie zugesteht, die mit einem ordentlichen Gesetz und ohne Verfassungsänderung gewährt werden kann. Mit dieser Reform wollte man die versprochene Verfassungsreform in Richtung eines föderalistischen Staates teilweise vorwegnehmen und in gewissem Maße ankurbeln.

Der Begriff *Verwaltungsföderalismus* wurde von angesehenen Kommentatoren und von der Fachpresse aufgrund seiner Zweideutigkeit mehrfach kritisiert. Tatsächlich ist der Begriff sehr ungenau. Unter *Föderalismus* versteht man im Gegensatz zur Dezentralisierung ein Verfassungsmodell, welches *nicht* in der Machtabtretung durch einen bereits bestehenden Staat begründet werden kann. Im ursprünglichen Sinne meint Föderalismus eine bundesstaatliche Vereinigung von selbstständigen Staaten. Diese Bedeutung wurde in der italienischen Diskussion vollkommen vernachlässigt. Unter Föderalismus versteht man hierzulande die Neugestaltung des Staates mit weit reichenden Autonomiezugeständnissen an die Regionen und lokalen Körperschaften. Aufgrund dieser unterschiedlichen Begriffsverwendung ist es notwendig, die verwendeten Begriffe genau zu definieren.

Unter *Dezentralisierung* versteht man im Allgemeinen nicht nur die Übertragung von Zuständigkeiten an periphere Organe des Staates, sondern eine weitläufige Überarbeitung der organisatorischen Verteilung der öffentlichen Machtbefugnisse im Gegensatz zu deren Konzentration auf die staatlichen Zentralverwaltungen. Man unterscheidet zwei Formen der Dezentralisierung: Im Falle der *Verfassungsdezentralisierung* werden Machtbefugnisse des Staates an andere Körperschaften mittels Gesetzen im Verfassungsrang abgegeben, bei der *Verwaltungsdezentralisierung* werden hingegen Verwaltungsaufgaben mittels ordentlicher Gesetze übertragen. Im Rahmen der Verwaltungsdezentralisierung können wiederum drei Formen unterschieden werden:

- Bei der *bürokratischen Dezentralisierung* werden staatliche Zuständigkeiten an periphere Organe des Staates (Finanzämter, Präfekturen usw.) übertragen.
- Die *Führungsdezentralisierung* erlaubt die Übertragung von Aufgaben zur Erstellung von öffentlichen Dienstleistungen an autonome Betriebe.
- Unter *autarkischer Dezentralisierung* versteht man die Gewährung von Autonomie in der Durchführung von Verwaltungsaktivitäten an autonome Körperschaften. Je nachdem, ob es sich um territoriale oder lokale Körperschaften handelt, unterscheidet man zwischen *territorialer* oder *lokaler* Dezentralisierung.

³ Caringella F.; Crisafulli A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 7 f.

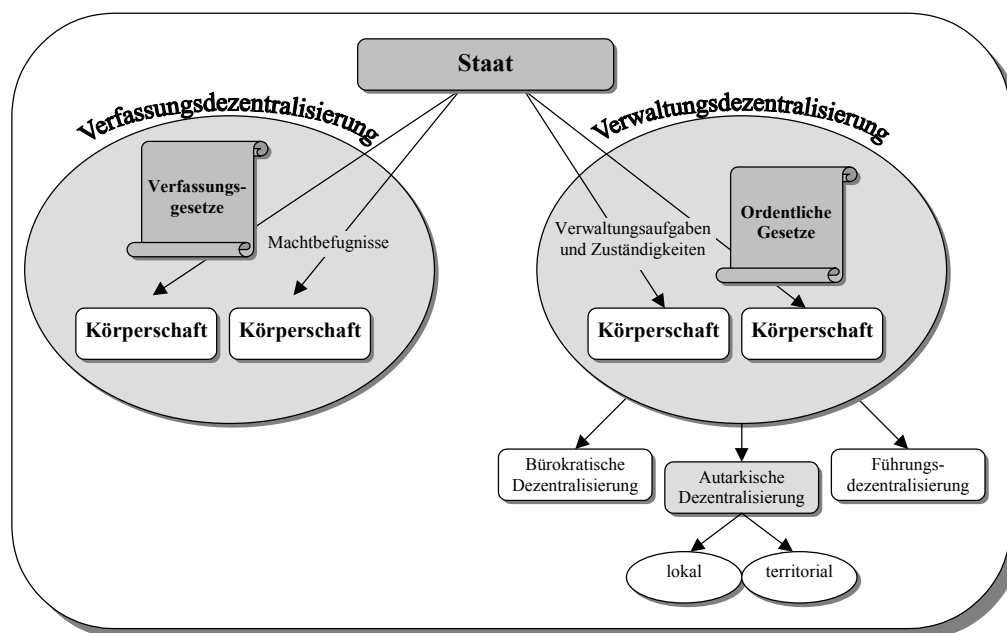


Abbildung 1: Verfassungs- oder Verwaltungsdezentralisierung

Die *Bassanini-Reformen* fallen eindeutig in die Kategorie der Verwaltungsdezentralisierung bzw. in die Kategorie der autarkischen Dezentralisierung, zumindest was die Art der Zuständigkeiten betrifft, die an die lokalen Körperschaften abgegeben werden. Von einer Verfassungsdezentralisierung könnte man eventuell im Falle der Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten an die Regionen sprechen, da diese Institutionen von verfassungsrechtlicher Bedeutung sind. Im Wesentlichen handelt es sich allerdings um die Delegation und Übertragung von staatlichen Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten. Eine *echte Verfassungsdezentralisierung* ist nur durch Gesetze im Verfassungsrang möglich. Bisher hat es sich somit nicht um eine Reform des Staates in Richtung Föderalismus, sondern um eine konsequente Umsetzung der Verfassungsrichtlinien⁴ gehandelt. Die Möglichkeiten, welche die Verfassung im Bereich der lokalen Autonomien vorsieht, werden allerdings extensiv interpretiert und umgesetzt.⁵

5.2.2 Subsidiaritätsprinzip

Mit der Dezentralisierung von Aufgaben des Staates wird nicht nur das Verhältnis zwischen Staat, Regionen und lokalen Körperschaften, sondern auch jenes zwischen Staat, privaten

⁴ Art. 5, Art. 118 und Art. 128 der italienischen Verfassung.

⁵ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 10 ff.

Organisationen und Bürgern neu gestaltet. In diesem Sinne unterscheidet man in Italien zwischen einer *horizontalen* und *vertikalen* Subsidiarität:

- (a) Die *horizontale Subsidiarität* wird als Ausgleichskriterium zwischen individuellen und gesellschaftlichen Autonomiebedürfnissen, zwischen Markt und öffentlicher Regulierung sowie zwischen sozialer Solidarität und nationalem Zusammenhalt gesehen. Mit anderen Worten werden alle Aufgaben festgelegt, welche die öffentliche Hand zu erfüllen hat. Im weiteren Sinne geht es hier um die Überarbeitung des Konzepts des Sozialstaates. Der Staat behält sich die grundsätzlichen und wesentlichen öffentlichen Aufgaben vor und gibt diejenigen ab, die von Privaten in effizienter Weise erledigt werden können. Die Umsetzung dieses Prinzips erfordert vordringlich eine Analyse aller Aufgaben, die derzeit von den öffentlichen Verwaltungen erledigt werden. Daraus lässt sich ableiten, welche Aufgaben auch weiterhin in der Kompetenz der Verwaltungen bleiben sollen, welche aufgelassen (unnützlich oder überflüssig) oder sinnvoller Weise an private Träger übergeben werden können.⁶
- (b) Die *vertikale Subsidiarität* sieht die Aufteilung der Aufgaben, die als Aufgaben des Staates definiert wurden, auf die unterschiedlichen Regierungsebenen (z.B. Regionen und lokale Körperschaften) vor.⁷

5.2.2.1 Horizontale Subsidiarität und Externalisierung

Die Erfüllung des Prinzips der horizontalen Subsidiarität verlangt primär eine Analyse der derzeitigen Zuständigkeiten der Verwaltung und der von ihr durchgeführten Aufgaben. Daraus gilt es jene Aufgaben herauszufiltern, die auch zukünftig von öffentlichen Strukturen erledigt werden müssen, und jene, die unterlassen werden können, da sie unnützlich oder überflüssig geworden sind. Außerdem besteht die Möglichkeit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an private Subjekte.

Eine solche Verlagerung und Neudefinition von Verwaltungsaktivitäten hat eine Neuordnung der nationalen öffentlichen Körperschaften der verschiedenen Sektoren der Vor- und Fürsorge zur Folge. Das Gesetz Nr. 59 von 1997 sieht im Art. 14 eine Reihe von spezifischen Eingriffen in dieser Angelegenheit vor. Das Gesetz *Bassanini II* führt diesen Reorganisationsprozess fort und ermöglicht die Einrichtung von ‚gemischten‘ Gesellschaften (Beteiligung lokaler Körperschaften an privaten Kapitalgesellschaften) für die Erbringung von

⁶ In diesem Zusammenhang muss auch die Privatisierung angesprochen werden. Die ausführliche Behandlung dieses Reformfeldes erfolgt in einem eigenen Kapitel *Privatisierung*.

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica: Decentramento amministrativo. Online in Internet: URL: <http://www.funpub.it/lariforma/decen.html> [Stand 03.05.99].

öffentlichen lokalen Diensten vor. Bereits das Gesetz Nr. 142 vom 08. Juni 1990 sah die Möglichkeit vor, diese Dienste über Aktiengesellschaften mit öffentlicher Beteiligung oder über Sonderbetriebe durchführen zu lassen. Von besonderer Bedeutung ist auch der Art. 4 des Gesetzes Nr. 95 vom 29. März 1995. Dieser sieht die Möglichkeit vor, ‚gemischte‘ Gesellschaften für die Durchführung von öffentlichen Diensten und Bauvorhaben einzurichten. Von der Öffnung gegenüber dem privaten Sektor und der Einführung einer unternehmerischen Denkweise verspricht man sich eine Verstärkung der Prinzipien der Effektivität, Effizienz und der Wirtschaftlichkeit. In diesem Sinne hat es im Jahre 1997 mit dem Gesetz Nr. 449 vom 27. Dezember einen weiteren Vorstoß gegeben. Öffentliche Verwaltungen und Körperschaften, die Interesse an einer Auslagerung von Aktivitäten haben, können ‚gemischte‘ Körperschaften einrichten, an denen jenes Personal beteiligt wird, welches für die Erstellung der Aufgaben zuständig ist. Die öffentliche Verwaltung darf sich nicht länger als fünf Jahre an diesen Gesellschaften beteiligen. Damit soll der Übergang von der Führung nach öffentlichem Recht auf das Privatrecht erreicht werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wird dem Personal die Möglichkeit gegeben, unternehmerische Initiativen zu entwickeln und gleichzeitig eine Absicherung über die öffentliche Verwaltung zu haben.⁸

Externalisierung

In der Abteilung für den öffentlichen Dienst wurde ein Projekt gestartet, das die Förderung des effizienten Einsatzes des Instruments *Externalisierung* in der öffentlichen Verwaltung zum Inhalt hat. Im Kontext der sog. horizontalen Subsidiarität versteht man unter *Externalisierung* von Verwaltungsaufgaben die Anvertraung von Teilen der Verwaltungszuständigkeiten oder Phasen von Verwaltungsabläufen an organisationsexterne Subjekte. Das Hauptkriterium, welches vom Gesetzgeber für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vorgegeben wird, liegt in der Steigerung der Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Vor diesem Hintergrund müssen die Verwaltungen jene Verfahren suchen und auswählen, die für ein gutes Funktionieren der Verwaltung verantwortlich sind. Daraus hat sich wiederum die Überlegung ergeben, alle Aktivitäten, die typische Dienstleistung am Kunden darstellen, an externe Unternehmen zu vergeben. Diese Überlegungen hat man auch auf andere Bereiche bezogen. So hat man erkannt, dass Aktivitäten, die technische oder juristische Kenntnisse voraussetzen, nicht notwendigerweise intern durchgeführt werden müssen. Mit der Erledigung der Aufgaben können nicht nur Unternehmen beauftragt werden, sondern auch private Träger und Personen mit besonderen Kompetenzen. Allerdings ist

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica: La sussidiarietà orizzontale. Online in Internet: URL: <http://www.funpub.it/lariforma/decen1.html> [Stand 27.02.01].

festzuhalten, dass die ausgelagerten Aufgaben weiterhin in der Zuständigkeit der öffentlichen Verwaltung bleiben. Damit stellt die Externalisierung ein Instrument zur Optimierung der Verwaltungsstrukturen dar. Man erwartet sich davon einen effizienteren Finanzmitteleinsatz und eine gleichzeitige Steigerung der Qualität von Verwaltungsaktivitäten.⁹

5.2.2.2 Vertikale Subsidiarität

Sobald auf der Basis des Prinzips der horizontalen Subsidiarität die öffentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten bestimmt sind, werden diese auf die verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung aufgeteilt. Das Gesetz Nr. 59 von 1997 stellt die erste Phase dieses Reformprozesses dar, welcher sich wie folgt fortsetzt:¹⁰

- (1) *Legislativdekrete*: Sie werden von der Regierung in Erfüllung des genannten Gesetzes erlassen. Darin werden die Zuständigkeiten bzw. Verwaltungsaufgaben identifiziert, die beim Staat bleiben oder an die Regionen bzw. lokalen Körperschaften abgegeben werden.
- (2) *Regionalgesetze*: Innerhalb von sechs Monaten nach Erlass der jeweiligen Legislativdekrete sind in Regionalgesetzen jene Befugnisse festzulegen, die in der Zuständigkeit der Region bleiben. Weiters ist die Aufteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen den lokalen Körperschaften zu bestimmen. Halten sich die Regionen nicht an diese Bestimmungen, greift die Regierung mit entsprechenden Verordnungen vorübergehend ein.
- (3) *Dekrete des Ministerpräsidenten*: Sie bestimmen die finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen, die den Regionen und lokalen Körperschaften zu übertragen sind.
- (4) *Ergänzende und korrigierende Legislativdekrete*: Sie können innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten eines Legislativdekrets erlassen werden, um bestimmte Entscheidungen nochmals zu revidieren (Ergänzung oder Streichung von Entscheidungen).
- (5) *Dekrete des Präsidenten der Region*: Es wird die genaue Quantifizierung und Übertragung der den lokalen Körperschaften zustehenden Ressourcen durchgeführt.

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica: Esternalizzazione delle funzioni amministrative. Online in Internet: URL: <http://www.funpub.it/esternalizzazione/home.html> [Stand 27.02.01].

¹⁰ Parlamento Italiano: L'oggetto della legge n. 59 del 1997. Online in Internet: URL: <http://www.senato.it/parlam/bicam/rifammin/note.htm> [Stand 10.11.99].

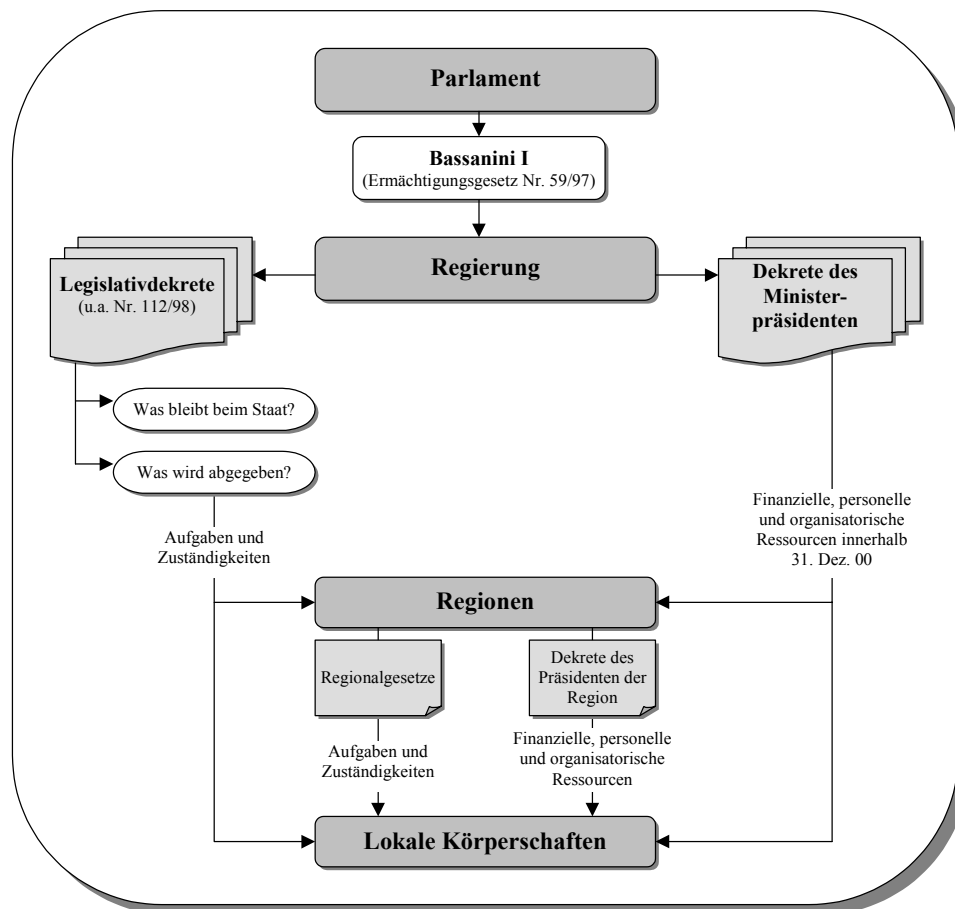


Abbildung 2: Reformprozess – Vertikale Subsidiarität

Wie bereits angesprochen, wird mit der Übergabe von Zuständigkeiten und Aufgaben an die Regionen und lokalen Körperschaften (Gesetz Nr. 59 von 1997) kein neues Modell zur Dezentralisierung in die italienische Gesetzgebung eingeführt, sondern man überträgt die Zuständigkeiten im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten bzw. der Verfassung. Die tatsächliche Neuerung, die von den *Bassanini*-Gesetzen ausgeht, ist die hohe Anzahl der übertragenen Aufgaben und Kompetenzen. Bisher waren die Zuständigkeiten der lokalen Körperschaften in Gesetzen festgelegt. Mit der Reform hat man dieses Prinzip umgedreht. Heute ist der Staat nur mehr für jene Bereiche zuständig, die im Gesetz vorgesehen sind; alle anderen stehen den Regionen und lokalen Körperschaften zu.

Der Art. 1 des ersten *Bassanini*-Gesetzes sieht vor, dass die Regierung mittels Legislativdekreten grundsätzlich folgende Verwaltungszuständigkeiten an die Regionen und lokalen Körperschaften übertragen muss:

- Alle Verwaltungsaufgaben, die in den Interessensbereich der jeweiligen Körperschaften fallen und die Entwicklung dieser betreffen.

- Alle Verwaltungsaufgaben, die in den betreffenden Gebieten lokalisierbar sind, auch wenn diese derzeit von staatlichen Verwaltungsorganen durchgeführt werden.

Im Gegensatz zu den übertragenen Aufgaben bleiben jene Funktionen beim Staat, die von nationalem Interesse sind und ein nicht genau bestimmbares Gebiet des Staates betreffen. Das Parlament hat der Regierung keinen großen Spielraum gelassen und die Zuständigkeiten, die sich der Staat vorbehält, streng aufgelistet. Die Bestimmung der Bereiche, die im Zuständigkeitsbereich des Staates bleiben, orientiert sich an verschiedenen Prinzipien.

Das *Leitprinzip* ist die sogenannte *Subsidiarität*. Es handelt sich dabei um ein Prinzip über die Aufteilung von Kompetenzen zwischen den Körperschaften der verschiedenen Ebenen. Hergeleitet wurde es aus dem Vertrag von *Maastricht*. Demnach darf die *Europäische Union* in jene Bereiche, die nicht in ihrer ausschließlichen Zuständigkeit liegen, nur dann eingreifen, wenn die angestrebten Ziele von den Mitgliedsstaaten nicht in befriedigender Weise umgesetzt werden bzw. von der Gemeinschaft besser verfolgt werden könnten. Art. 4, Abs. 3 des Gesetzes Nr. 59 von 1997 schließt sich diesem Grundsatz an. Der Staat behält sich nur jene Aufgaben vor, die nicht den kleineren Körperschaften aufgrund der *Unvereinbarkeit mit ihrer Größe* übergeben werden können. Die Zuteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten erfolgt somit in umgekehrter hierarchischer Reihenfolge, beginnend bei den Gemeinden über die Berggemeinschaften und Provinzen bis hin zu den Regionen und schließlich dem Staat. Mit anderen Worten: Die Gemeinden erhalten alle Verwaltungsaufgaben mit Ausnahme jener, die von den Gemeinden aufgrund ihrer eingeschränkten Größe nicht erledigt werden können oder die über das Gemeindeinteresse hinausgehen. Diese Aufgaben werden der nächstgrößeren Körperschaft übertragen. Dieser Grundsatz setzt sich bis zum Staat und letztlich bis zur Europäischen Union fort. Der Sinn und Zweck dieses Modells besteht darin, möglichst viele Aufgaben von sozialem Interesse so nah wie möglich am Bürger zu erbringen.¹¹

Neben dem Grundsatz der Subsidiarität müssen sich die Regionen im Rahmen der Übertragung der Zuständigkeiten und Aufgaben an Provinzen, Gemeinden und andere lokale Körperschaften noch an folgenden Prinzipien orientieren:¹²

¹¹ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 14 ff.

¹² Art. 4, Abs. 3 des Gesetzes Nr. 59 von 1997.

- *Vollständigkeit*: Alle Zuständigkeiten sowie Verwaltungs- und Planungsaufgaben, die nicht ausdrücklich der Zentralverwaltung vorbehalten sind, müssen an die Regionen übertragen werden.
- *Effizienz und Wirtschaftlichkeit*: Jene Aufgaben und Zuständigkeiten, die im Laufe der Zeit überflüssig geworden sind, werden aufgehoben.
- *Zusammenarbeit*: Staat, Regionen und lokale Körperschaften müssen ihre Tätigkeiten aufeinander abstimmen, u.a. mit dem Ziel, eine angemessene Beteiligung an den Initiativen der Europäischen Union sicherstellen zu können.
- *Verantwortung und Einheitlichkeit*: Nur jeweils eine Verwaltung und ein Verantwortlicher sind zuständig für die verschiedenen Dienste bzw. Verwaltungsaktivitäten.
- *Homogenität*: Die Verwaltungen müssen imstande sein, aufeinander abgestimmte Funktionen zu erledigen.
- *Autonomie*: Die lokalen Körperschaften besitzen volle Autonomie und Verantwortung für die ihnen übertragenen Aufgaben.¹³
- *Finanzielle Deckung*: Die finanzielle Deckung der Kosten muss garantiert sein, damit die neuen Aufgaben bewältigt werden können.
- *Konnexitätsprinzip*: Die übertragende Körperschaft muss darauf bedacht sein, dass die Verwaltung, welche die Aufgaben erhält, organisatorisch imstande ist, diese zu bewältigen und ihre Ausführung zu gewährleisten (die notwendigen Ressourcen sind zur Verfügung zu stellen).¹⁴
- *Differenzierung*: Die übertragende Körperschaft muss die Eigenarten der Verwaltung (Struktur, Organisation, Gebiet, Bevölkerung usw.), welche die Aufgaben erhält, berücksichtigen.

¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica: Legge 15 marzo 1997, n. 59. Online in Internet: URL: <http://www.funzionepubblica.it/larifomra/i59.html> [Stand 26.02.01].

¹⁴ Grasse, A.: (2000) S. 239.

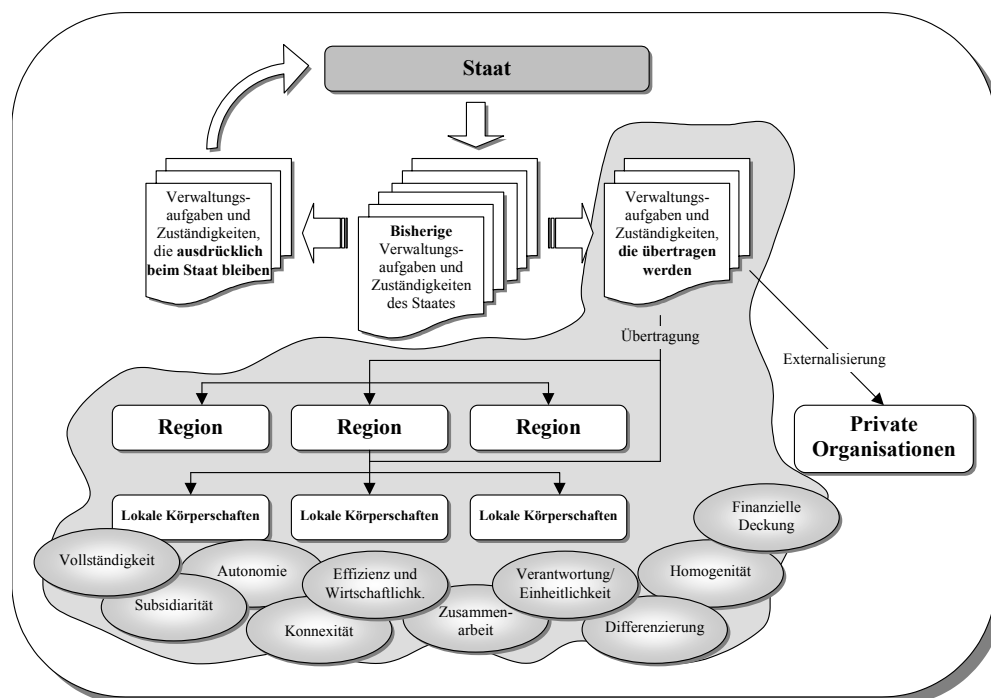


Abbildung 3: Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten

a) **Zuständigkeitsbereiche des Staates, der Regionen und der lokalen Körperschaften**

In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips listet das Gesetz *Bassanini I* im Art. 1, Abs. 3, 4 und 5 die Bereiche auf, für welche die Zentralverwaltung zuständig ist. Die Regierung hat keine Möglichkeit, Änderungen betreffend die Zuständigkeitsbereiche anzubringen. Sie wird lediglich aufgefordert, die einzelnen Kompetenzen und Zuständigkeiten des Staates innerhalb der festgelegten Bereiche genau zu bestimmen. Die Zuständigkeitsbereiche des Staates sind somit:¹⁵

- (1) Auswärtige Angelegenheiten und Außenhandelspolitik
- (2) Abstimmung der Beziehungen zur Europäischen Union
- (3) Zollwesen und Grenzschutz
- (4) Staatsbürgerschaft, Einwanderungspolitik, Auslieferung, Flüchtlinge, Asylrecht
- (5) Währungspolitik, Währungssystem, Finanzausgleich und Banken
- (6) Nationale Wirtschaftsförderung, Bewertung der Produktionssysteme und Förderung der angewandten Forschung
- (7) Verteidigung und Militär, Waffen, Munition und strategisches Material

¹⁵ Die Reihenfolge der obigen Aufzählung entspricht nicht jener des Gesetzes Nr. 59 von 1997. Es sind alle Zuständigkeitsbereiche aufgelistet, wie sie im Art. 1, Abs. 3, 4, 5 und 6 des genannten Gesetzes dargestellt sind. Die Änderungen dieser Rechtsnorm durch das Gesetz Nr. 191 vom 16. Juni 1998 sind enthalten.

- (8) Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- (9) Justizverwaltung
- (10) Beziehungen zu den Glaubensgemeinschaften
- (11) Wahlen, aktives und passives Wahlrecht, Wahlwerbung, nationale Referenden
- (12) Personenstands- und Einwohnermeldewesen
- (13) Ordnung des nationalen System für Statistik (SISTAN)
- (14) Regulierungs- und Kontrollaufgaben (mittels Staatsgesetz bereits an die dafür vorgesehenen unabhängigen Verwaltungsbehörden (Antitrust, Informatik usw.) übergeben)
- (15) Aufgaben im System des nationalen Zivilschutzes (wenn von nationaler Bedeutung)
- (16) Luft-, Wasser- und Eisenbahntransporte von nationalem Interesse
- (17) Aufgaben der Programmierung, Projektierung, Durchführung und Instandhaltung der großen Infrastrukturnetze (Autobahnen, Eisenbahn, Telekommunikation usw.) von nationalem Interesse
- (18) Post und Telekommunikation
- (19) Sozialfürsorge
- (20) Rechtsaufsicht im Bereich Arbeit und Genossenschaftswesen
- (21) Aufgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes (wenn von nationalem Interesse)
- (22) Wissenschaft und Forschung
- (23) Universitätsausbildung, Schulordnung, Schulprogramme, allgemeine Organisation der Schulausbildung
- (24) Boden- und Umweltschutz (wenn von nationalem Interesse)
- (25) Schutz kultureller und kunsthistorischer Güter
- (26) Forschung, Produktion, Transport und Verteilung von Energie (wenn von nationalem Interesse)
- (27) Ausrichtung, Aufgaben und Programme des Bereichs Unterhaltung
- (28) Lokal von den Handels-, Handwerks-, Industrie- und Landwirtschaftskammern durchgeführt werde Aufgaben

Die Grenzen, innerhalb derer die Regierung die Aufgaben und Funktionen identifizieren und abtreten kann, sind in den Art. 3 und 4 des Gesetzes *Bassanini I* genau festgelegt. Darin festgehalten ist auch der Zeitraum, innerhalb welchem die Dekrete erlassen werden müssen, nämlich drei Jahre ab In-Kraft-Treten des Gesetzes. In zahlreichen Legislativdekreten hat die Regierung zu den genannten Zuständigkeitsbereichen die einzelnen Aufgaben und Kompetenzen definiert, die von den staatlichen Verwaltungen zu erfüllen sind, und jene, die an die Regionen und die lokalen Körperschaften übertragen werden:¹⁶

Legislativdekret	Inhalt
Nr. 143 vom 04. Juni 1997	Übertragung von Verwaltungsbefugnissen an die Regionen in den Bereichen <i>Landwirtschaft und Fischerei</i> und Reorganisation der Zentralverwaltung

¹⁶ Parlamento Italiano: Legge 15 marzo 1997, n. 59 – Elenco delle deleghe e dei decreti legislativi emanati. Online in Internet: URL: <http://www.senato.it/parlam/leggi/e/elenum.htm> [Stand 01.03.01].

Nr. 469 vom 23. Dezember 1997	Übertragung von Verwaltungsbefugnissen und Aufgaben auf die Regionen und lokalen Körperschaften im Bereich des <i>Arbeitsmarktes</i>
Nr. 422 vom 19. November 1997	Übertragung von Verwaltungsbefugnissen und Aufgaben auf die Regionen und lokalen Körperschaften im Bereich des <i>öffentlichen Transportwesens</i>
Nr. 112 vom 31. März 1998	Übertragung von Zuständigkeiten und Verwaltungsaufgaben des Staates an die Regionen und lokalen Körperschaften in Erfüllung des ersten Teils des Gesetzes Nr. 59 von 1997
Nr. 115 vom 31. März 1998	Vervollständigung der Neuordnung der <i>regionalen Sanitätseinheiten</i>
Nr. 279 vom 27. Juli 1999	Ergänzende Bestimmungen zum Legislativdekret Nr. 112 von 1998 im Bereich der Zusammensetzung und der Arbeitsweise des Provinzkomitees für <i>öffentliche Ordnung und Sicherheit</i>

Tabelle 1: Legislativdekrete zur Feststellung und Übertragung von Verwaltungsbefugnissen

Von größter Tragweite in der Liste dieser Legislativdekrete ist zweifellos das Dekret Nr. 112 von 1998. Mit dieser Rechtsnorm hat die Regierung im Wesentlichen die Abtretung und die damit verbundene Verteilung der Verwaltungsbefugnisse und Aufgaben an die Regionen und lokalen Körperschaften abgeschlossen. Im Einzelnen wurden mit dem genannten Legislativdekret den *Regionen* folgende Aufgaben übertragen:¹⁷

Zuständigkeitsbereiche der Regionen	
1. Handwerk	2. Industrie
3. Energie	4. Bergwerke
5. Handelskammer	6. Messen und Märkte
7. Fremdenverkehr	8. Raumordnung
9. Öffentlicher Wohnbau	10. Naturparks und -reservate
11. Wasserverschmutzung	12. Lärmbelästigung, Luftverschmutzung und elektromagnetische Strahlen
13. Wasserwirtschaft und Bodenschutz	14. Öffentliche Arbeiten
15. Straßenbauwesen	16. Transport und Verkehr
17. Zivilschutz	18. Sanität
19. Sozialdienste	20. Schulbildung
21. Berufsausbildung	22. Kulturgüter
23. Unterhaltung (in Zusammenarbeit mit dem Staat)	24. Sport
25. Regionale und lokale Verwaltungspolizei	

Tabelle 2: Mit dem Legislativdekret Nr. 112 von 1998 anfallende Zuständigkeitsbereiche der Regionen

¹⁷ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 29 f.

Folgende Verwaltungsbefugnisse wurden mit dem Legislativdekret Nr. 112 von 1998 an die *Provinzen* übertragen:¹⁸

Zuständigkeitsbereiche der Provinzen	
1. Industrie: Futterproduktion	2. Gebäude- und Grundkataster: Aktenverwaltung für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern
3. Energie: Förderungsprogramme für wiedergewinnbare Energie, Genehmigungen von Anlagen zur Energieproduktion und Kontrollaufgaben	4. Straßenbauwesen und Straßen: Projektierung, Bau und Instandhaltung des Straßennetzes
5. Fahrschulen: Genehmigungen und Aufsicht über die Fahrschulen, Anerkennung der Zusammenschlüsse von Fahrschulen, Befähigungsprüfungen für Fahrlehrer	6. Zivilschutz: Erstellung von provinziellen Noteinsatzplänen, Umsetzung der regionalen Gefahrenpläne, Aufsicht über die Strukturen
7. Fahrzeugrevisionen: Vergabe von Genehmigungen an Unternehmen und Reparaturwerkstätten	8. Berufsausbildung: Bestätigung der mit dem Gesetz Nr. 142 von 1990 übertragenen Aufgaben
9. Autotransporte: Genehmigungen zum Transport eigener Waren, Prüfungen zum Waren- und Personentransport, Führung des Berufsalbums der Autotransporteur	10. Verwaltungspolizei: Genehmigungen von Autorennen, Anerkennung der Nominierungen der Fischerei- und Jagdaufseher

Tabelle 3: Mit dem Legislativdekret Nr. 112 von 1998 anfallende Zuständigkeitsbereiche der Provinzen

Den *Gemeinden* wurden die Zuständigkeiten in folgenden Bereichen übertragen:¹⁹

Zuständigkeitsbereiche der Gemeinden	
1. Produktionsaktivitäten: Einrichtung eines Einheitsschalters für Produktionsaktivitäten; Erweiterung oder Einstellung von Produktionsanlagen einschließlich Vergabe von Baugenehmigungen	2. Sanität: Sanitäre Notfälle und Hygiene, Beteiligung an der regionalen Planung
3. Lokale Messen: Anerkennung von Befähigungen und Genehmigungen	4. Sozialdienste: Die Regionen müssen die Zuständigkeiten für die folgenden Bereiche an die Gemeinden oder Provinzen übergeben: Minderjährige, Jugendliche, alte Menschen, Familien, Behinderte, Süchtige, Zivilinvaliden, Kooperationen, IPAB, Volontariat
5. Gebäude- und Grundkataster: Aktenverwaltung für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern	6. Schulbildung: Erwachsenenbildung, Schulberatung usw.
7. Öffentliche Arbeiten: Verwirklichung von über Sondergesetze des Staates finanzierte	8. Kulturgüter und kulturelle Aktivitäten: Bewertung der eigenen Güter, Förderung

¹⁸ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 30 f.

¹⁹ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 31 f.

öffentliche Arbeiten	von kulturellen Aktivitäten
9. Zivilschutz: Anwendung der Notmaßnahmen auf kommunaler Ebene, Erstellung von gemeindlichen und übergemeindlichen Noteinsatzplänen, Aktivierung der ersten Hilfe, Überwachung von Notdiensten, Organisation der freiwilligen Einsatzkräfte im Zivilschutz, Anwendung der regionalen Gefahrenpläne	10. Verwaltungspolizei: Verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in den kommunalen Zuständigkeitsbereichen

Tabelle 4: Mit dem Legislativdekret Nr. 112 von 1998 anfallende Zuständigkeitsbereiche der Gemeinden

b) Subdelegierung

Neben den direkt vom Staat übertragenen Zuständigkeiten erhalten die lokalen Körperschaften weitere Zuständigkeiten von der Region. Der Art. 4 des ersten *Bassanini*-Gesetzes sieht vor, dass die Regionen alle Aufgaben, die nicht von regionalem Interesse sind, an die Provinzen oder Gemeinden übertragen müssen.

Der Prozess der Übertragung von Funktionen und Aufgaben erfolgt somit auf zwei Ebenen. Nachdem die Regierung ein Legislativdekret erlassen hat, sind die Regionen aufgefordert, Gesetze zu erlassen, die genau jene Verwaltungsbefugnisse festlegen, die von der Region selbst wahrgenommen werden, und jene, die an die lokalen Körperschaften übertragen (Subdelegierung) werden. Neben diesen vom Staat übertragenen Verwaltungsbefugnissen müssen die Regionen auch jene Zuständigkeiten an die lokalen Körperschaften übertragen, die im Art. 117 der italienischen Verfassung vorgesehen sind. Voraussetzung ist allerdings, dass diese nicht einer einheitlichen Regelung auf regionaler Ebene bedürfen. Damit kommt es nicht nur beim Staat, sondern auch bei den Regionen zu einem Abbau von direkten Zuständigkeiten zugunsten von Koordinierungs- und Programmierungsaufgaben. Mit dieser Regelung erfüllt man die Bestimmungen des Art. 118 der Verfassung. Demnach hätten die Regionen auch bisher schon ihre Verwaltungsbefugnisse Provinzen, Gemeinden oder anderen örtlichen Körperschaften übertragen oder sich deren Ämter bedienen müssen. Dieser Mechanismus hat allerdings nicht funktioniert. Die Regionen haben *eigene* Verwaltungseinheiten zur Erledigung ihrer Zuständigkeiten aufgebaut.

Ein weiterer Versuch zur Übertragung von Zuständigkeiten wurde mit dem Gesetz Nr. 142 von 1990 unternommen. Der Großteil der darin vorgesehenen Bestimmungen wurde jedoch nicht umgesetzt.

Mit dem Gesetz *Bassanini I* führt der Gesetzgeber einen neuen Mechanismus ein. Den Regionen wird auferlegt, ihre Verwaltungsaufgaben nicht nur zu delegieren, sondern nach den

Prinzipien der Subsidiarität, der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit vollkommen den lokalen Körperschaften zu übertragen.²⁰

Zuständigkeitsbereiche der Regionen lt. Art. 117 der italienischen Verfassung	
1. Ordnung der Ämter und der von der Region abhängigen Verwaltungskörperschaften	2. Straßenbahnen und Kraftfahrlinien von regionalem Interesse
3. Gemeindeabgrenzungen	4. Straßenbauwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten von regionalem Interesse
5. Örtliche Stadt- und Landpolizei	6. Binnenschifffahrt und Binnenhäfen
7. Messen und Märkte	8. Mineral- und Thermalgewässer
9. Öffentliche Wohlfahrt sowie Gesundheits- und Krankenhausfürsorge	10. Steinbrüche und Torfstiche
11. Handwerks- und Berufsausbildung sowie Schulfürsorge	12. Jagd
13. Museen und Bibliotheken der örtlichen Körperschaften	14. Fischerei in Binnengewässern
15. Urbanistik	16. Land- und Forstwirtschaft
17. Fremdenverkehr und Gastgewerbe	18. Handwerk

Tabelle 5: Sachgebiete in Zuständigkeit der Regionen lt. Art. 117 der italienischen Verfassung

Neben diesen Zuständigkeitsbereichen kann der Zentralstaat den Regionen weitere Sachbereiche (sekundäre Gesetzgebungskompetenz) per Verfassungsgesetz übertragen sowie die Regionen auf einfachgesetzlichem Wege unmittelbar zum Erlass von Durchführungsbestimmungen ermächtigen. Mit Hilfe von Gesetzen kann der Zentralstaat nach Art. 118 zudem weitere administrative Aufgabenbereiche an die Regionen delegieren. Dies hat schließlich dazu geführt, dass die Regionen mit Normalstatut im Laufe der Zeit weitere legislative und administrative Befugnisse in den Bereichen Umwelt, Wirtschaftsförderung und Sozialfürsorge erhalten haben.²¹

Art. 4, Abs. 5 des Gesetzes *Bassanini I* sieht vor, dass alle Regionen in Regionalgesetzen jene Verwaltungszuständigkeiten genau festlegen müssen, die an lokale Körperschaften übertragen werden. Diese Regionalgesetze sind innerhalb von sechs Monaten ab Verabschiedung der entsprechenden Legislativdekrete zu erlassen. Wird dieser Termin nicht eingehalten, behält sich die Regierung vor, innerhalb der darauf folgenden 90 Tage entsprechende Legislativdekrete als Ersatz der ausstehenden Regionalgesetze zu erlassen. Diese bleiben so

²⁰ Caringella, F.; Crisafulli, A.; De Marzo, G.; Romano, F.: (1999) S. 39 ff.

²¹ Grasse, A.: (2000) S. 206.

lange in Kraft, bis die Region eigene Gesetze erlässt. Mit dieser Methode gewährt man den Regionen einen gewissen Freiraum an Selbständigkeit.

Mit dem Gesetz Nr. 59 von 1997 und seinen Folgedekreten, insbesondere dem Dekret Nr. 112 von 1998, wird das Ende der regionalen Einheitlichkeit eingeleitet, denn es obliegt dem Ermessen jeder einzelnen Region, in welchem Umfang und auf welche Weise sie von den neuen Kompetenzen tatsächlich Gebrauch macht. Damit wird der territorialen Vielfalt und dem Moment der Differenzierung ein deutlich größerer Raum geboten. Der italienische Regionalstaat entwickelt sich damit vom zweigliedrig asymmetrischen Modell zu einem System von völlig verschiedenem Regionalisierungsgrad und von diverser Regionalisierungsgeschwindigkeit.²²

c) Übertragungsmodalitäten

Die Übertragung der genannten Zuständigkeiten an die lokalen Körperschaften und die Regionen stellt einerseits eine große Herausforderung, andererseits aber auch eine zusätzliche Belastung für dieselben dar. Der Staat konnte sich nicht darauf beschränken, die Verwaltungszuständigkeiten abzutreten, ohne gleichzeitig die für die Erledigung der neuen Aufgaben notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Der Art. 3, Abs. 1 b) des Gesetzes Nr. 59 von 1997 legt die Modalitäten für die Zuerkennung und Aufteilung von Gütern, personellen und finanziellen Mitteln auf die Regionen und lokalen Körperschaften fest. Damit erfüllt der Staat das *Konnexitätsprinzip*. Die Zuerkennung dieser Ressourcen erfolgt schrittweise innerhalb von drei Jahren ab In-Kraft-Treten der Legislativdekrete, mit welchen die Zuständigkeiten übertragen werden, und spätestens innerhalb 31. Dezember 2000. Das Ermächtigungsgesetz schreibt weiters vor, dass die Zuerkennung der Ressourcen in dem Maße erfolgen muss, dass eine wirksame Erledigung der neuen Aufgaben möglich ist.

Eine *parlamentarische Zweikammernkommission*, die mit dem Art. 5 des genannten Gesetzes eingerichtet wurde, überwacht die Übertragung der Aufgaben. Die Kommission setzt sich aus 20 Senatoren und ebenso vielen Abgeordneten zusammen. Sie haben Beratungs- und Kontrollfunktionen. Sie erstellen Gutachten für die Regierung und überprüfen periodisch die Umsetzung der Reform. Die Regierung ist darüber hinaus verpflichtet, Gutachten von der Konferenz *Staat-Regionen* sowie der Konferenz *Staat-Städte* und *lokale Autonomien* einzuholen. Die Gutachten sind allerdings nicht bindend. Wenn erstmals die Legislativdekrete zur Übertragung der Zuständigkeiten erlassen sind, ist die Regierung aufgefordert, die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Ressourcen zeitgerecht zuzuweisen. Die Zuweisung erfolgt

²² Grasse, A.: (2000) S. 243.

nach Anhörung der jeweils zuständigen Minister sowie des Finanzministers aufgrund eines Dekrets des Ministerpräsidenten. Auch zu diesen Verordnungen müssen Gutachten der genannten Gremien, der Vertreter der lokalen Körperschaften (ANCI, UPI usw.) sowie der Gewerkschaften eingeholt werden.

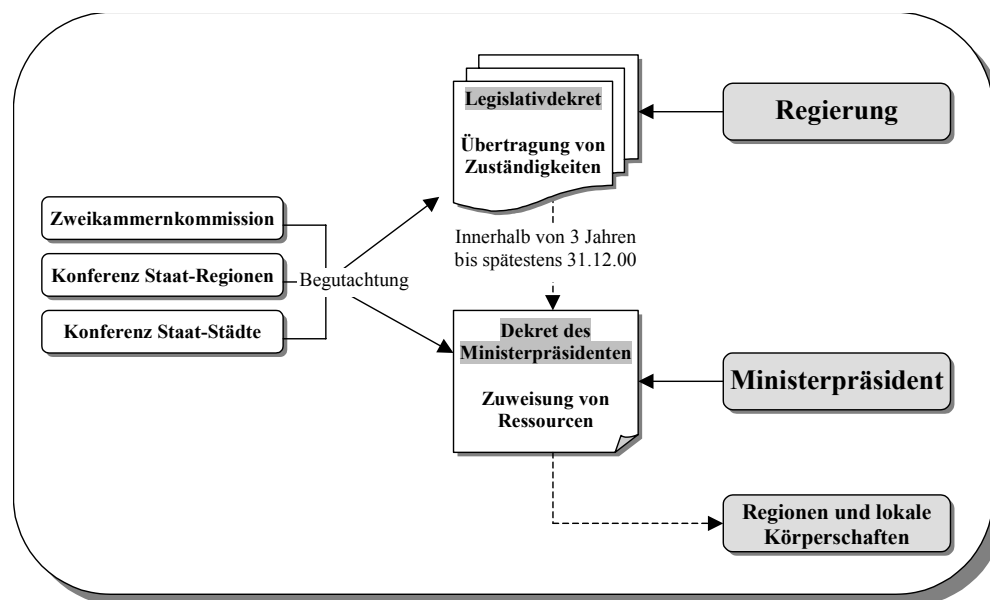


Abbildung 4: Übertragungsmodalitäten

5.2.3 Umsetzungsstand

Verschiedene Umfragen aus den letzten Jahren lassen einen deutlichen Trend wachsender Zustimmung auf dem gesamten Staatsgebiet für eine weitere Dezentralisierung der politischen und administrativen Strukturen erkennen. Selbst ein föderales Italien im Sinne eines unitarischen Bundesstaates stößt trotz erheblicher regionaler Unterschiede mehr und mehr auf positive Resonanz bei den italienischen Bürgerinnen und Bürgern – eine 1990 noch unvorstellbare Situation. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Regionen Nord- und Mittelitaliens und immerhin ein knappes Drittel der Bevölkerung Süditaliens befürwortete bereits 1994 die Einführung föderaler Strukturen. Spiegelbildlich dazu äußerten sich etwa die Hälfte der befragten Süditaliener und annähernd ein Drittel der Norditaliener negativ gegenüber einer föderalen Reform. In der Frage „Föderalismus – Ja oder Nein?“ gibt es folglich ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle, wie es auch die folgende Abbildung deutlich zeigt.²³

²³ Grasse, A.: (2000) S. 234 f.

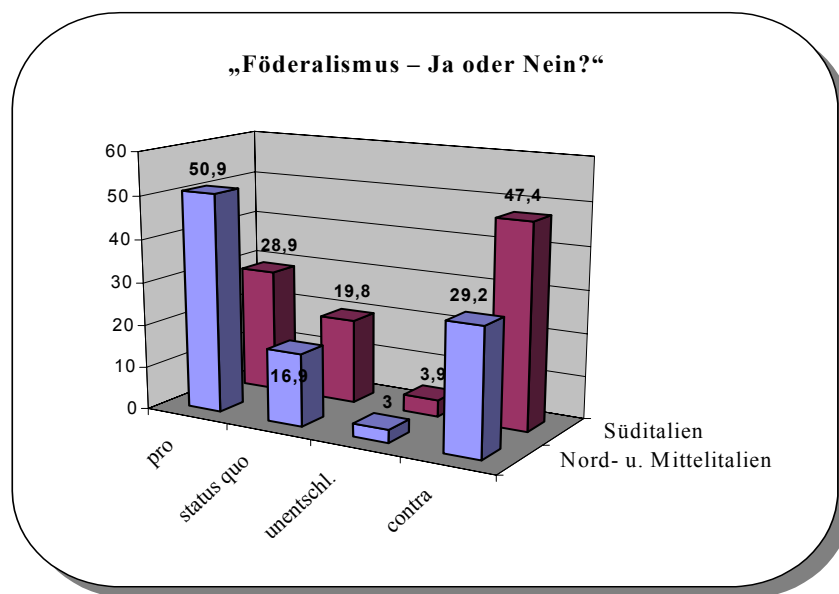


Abbildung 5: Befürwortung und Ablehnung eines föderalen Systems für Italien in der Bevölkerung: Nord-Süd-Vergleich (Angaben in % - Bezugsjahr 1994)

Die Regierung hat den letztmöglichen Zeitpunkt (31. Dezember 2000) für die vollständige und abgestimmte Übertragung von Befugnissen, Personal, Strukturen und Finanzmitteln eingehalten.²⁴ Mit der Verabschiedung von 15 Dekreten des Ministerpräsidenten am 13. November 2000 wurde der außergewöhnliche Prozess der Zuweisung von Ressourcen an die Regionen und lokalen Körperschaften von Seiten des Staates abgeschlossen. In dieser letzten Phase wurden nicht weniger als 5.600 Beamte und fast 3,1 Mrd. € ‚verschoben‘. Insgesamt wurden in 97 Dekreten ca. 13,43 Mrd. € und ca. 22.000 Personen an dezentrale Verwaltungseinheiten übertragen.²⁵

Die Regionen haben ihre Aufgaben zum Großteil erfüllt. Lediglich einige sind der Aufforderung der Regierung zum Erlass von Regionalgesetzen in Übernahme der Legislativdekrete noch nicht nachgekommen. Die folgende Tabelle zeigt den aktuellen Umsetzungsstand:²⁶

Legislativdekret	Umsetzungsstand
------------------	-----------------

²⁴ Bassanini, F.: Tutto decentrato entro fine anno, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 20.11.00.

²⁵ Caprio, G.: Tutte le risorse dallo Stato alle Autonomie, in Wochenzeitung: Guida agli Enti Locali vom 02.12.00, Nr. 44.

²⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento degli Affari Regionali: Online in Internet: http://www.palazzochigi.it/affariregionali/dipartimento/attuazione_bassanini.html [Stand 05.03.01].

Nr. 143 von 1997: Bereich Landwirtschaft und Fischerei	Alle Regionen haben entsprechende Regionalgesetze erlassen.
Nr. 422 von 1997: Bereich öffentlicher Personennahverkehr	Nur der Regionalrat der Region Kampanien hat noch kein entsprechendes Gesetz erlassen.
Nr. 469 von 1997: Bereich Arbeitsmarkt	Alle Regionen außer der Kalabriens haben entsprechende Regionalgesetze erlassen.
Nr. 112 von 1998: Übertragung von Verwaltungsbefugnissen und –aufgaben an die Regionen und lokalen Körperschaften.	Zwölf der 15 Regionen mit Normalstatut haben entsprechende Regionalgesetze erlassen. Die Regionen Kalabrien, Kampanien und Veneto haben die Regionalgesetze noch nicht verabschiedet. ²⁷
Nr. 114 vom 31. März 1998: Bereich Handel	Alle Regionen außer Sardinien haben entsprechende Regionalgesetze erlassen.

Tabelle 6: Umsetzungsstand: Regionalgesetze in Übernahme der Legislativdekrete

Da nicht alle Regionen die vorgegebenen Termine eingehalten haben, hat die Regierung in Ausübung ihrer Substitutionsbefugnis folgende Legislativdekrete erlassen:

Legislativdekret	Inhalt
Nr. 60 vom 05. März 1998	Ersatzeingriff der Regierung zur Verteilung der Befugnisse zwischen Regionen und lokalen Körperschaften in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei
Nr. 345 vom 22. September 1998	Ersatzeingriff der Regierung zur Verteilung der Befugnisse zwischen Regionen und lokalen Körperschaften im Bereich des öffentlichen Transportwesens
Nr. 379 vom 06. Oktober 1998	Ersatzeingriff der Regierung zur Verteilung der Befugnisse zwischen Regionen und lokalen Körperschaften nach Art. 4 und 5 des Gesetzes Nr. 59 von 1997
Nr. 96 vom 30. März 1999	Ersatzeingriff der Regierung zur Verteilung der Befugnisse zwischen Regionen und lokalen Körperschaften im Bereich des Arbeitsmarktes

Tabelle 7: Ersatzeingriffe der Regierung: Übertragung von Zuständigkeiten von der Region auf lokale Körperschaften

Die gesetzlichen Grundlagen sind damit geschaffen, der tatsächliche Übergang der Beamten bedarf allerdings einer bestimmten Übergangszeit. Es bleibt zu vermerken, dass nicht nur die Übernahme der Legislativdekrete fast abgeschlossen ist, sondern auch die Aufteilung der Verwaltungsaufgaben auf die lokalen Körperschaften weit fortgeschritten ist. Dem Ziel, die effektive Ausübung der übertragenen Zuständigkeiten auch ab dem 01. Januar 2001 zu gewährleisten, ist man damit sehr nahe gekommen.

²⁷ Rogari, M.: Il Sud un terzo dei trasferimenti, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 07.01.01.

5.2.4 Steuerföderalismus

Im Jahre 1996 begann Italien mit einer umfassenden Reform des regionalen Finanzwesens. Schon in der ersten Hälfte der 90er Jahre hatten die Regionen dem Staat in einer Reihe von Einzelgesetzen und Anhängen an die jährlichen Haushaltsgesetze einen geringfügigen Zuwachs an steuerlichen Kompetenzen abtrotzen können. Diese Neuerungen blieben jedoch zunächst noch Stückwerk und wurden konterkariert von den ab 1992 von Rom parallel dazu vorgenommenen drastischen Kürzungen bei den staatlichen Finanztransfers. Machtlos standen die Regionen mit Normalstatut den massiven Einschnitten gegenüber, welche der Zentralstaat vornahm, um seinen stark defizitären Haushalt zu konsolidieren. Zusätzlich wurden noch eine Reihe administrativer Kompetenzen an die Regionen delegiert oder dauerhaft übertragen, ohne gleichzeitig die hierfür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Anstatt den Regionen mehr Handlungsfreiheit zu gewähren, wurde diese zunehmend einzementiert.²⁸

Das wenig ausgeprägte Verantwortungsbewusstsein der Verwalter und Politiker war bisher mit ein Grund für das Scheitern vieler Verwaltungsreformansätze. Nun soll die Möglichkeit der ‚Abschiebung‘ von Verantwortung auf andere (Zentralregierung, unpassende Gesetze, Ressourcenmangel usw.) eingeschränkt werden.²⁹ Bisher wurde dem Bereich der Steuerföderalisierung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Der fortschreitende Prozess der Verwaltungsdezentralisierung und die Notwendigkeit der Sanierung der öffentlichen Finanzen waren ausschlaggebend für die neuerliche und grundlegende Überarbeitung der Finanzgesetzgebung. Die Regionen werden darin in den Mittelpunkt des Finanzsystems gerückt, womit dem Art. 119 der italienischen Verfassung Rechnung getragen wird. Nach diesem Artikel haben die Regionen finanzielle Autonomie in den durch Gesetze der Republik festgelegten Formen und Grenzen; diese Gesetze stimmen sie mit den Finanzen des Staates, der Provinzen und der Gemeinden ab.

Für die Umsetzung des sogenannten *Steuerföderalismus (federalismo fiscale)* sprechen eine Reihe von Gründen.³⁰

- (a) Der erste Grund ist verbunden mit dem Prozess der Verwaltungsdezentralisierung und der damit einhergehenden Übertragung wichtiger Zuständigkeitsbereiche vom Staat auf die Regionen und lokalen Körperschaften. Es ist evident, dass eine derartige Neuordnung der Zuständigkeiten auch eine deutliche Erhöhung der Ausgaben, welche

²⁸ Grasse, A.: (2000) S. 240.

²⁹ Borgonovi, E.: (1999) S. 509.

³⁰ Matraia, C.: (2000) S. 197.

- die regionalen und lokalen Haushalte belasten, zur Folge hat. Die alte Finanzierungsstruktur ist nicht imstande, die notwendigen finanziellen Mittel zu liefern. Die Einhaltung der Regeln von Effizienz und Verantwortungsbewusstsein ist damit nicht mehr zu meistern.
- (b) Die zweite Begründung für die Überarbeitung des Finanzierungssystems wird aus der Analyse der Finanzierungsstruktur für die Regionen mit Spezialstatut abgeleitet. Dabei wird nicht nur der quantitative, sondern vor allem der qualitative Aspekt unter die Lupe genommen. Die Regionen mit Sonderstatut haben bisher Finanzmittel zugeteilt bekommen, die aufgrund des staatlichen Steueraufkommens im Gebiet der jeweiligen Region berechnet wurden. Diese unterschiedliche Behandlung der Regionen wird mit den neuen Regelungen aufgehoben. Sie war zunehmend als nicht gerechtfertigt kritisiert worden.
- (c) Eine dritte Begründung ergibt sich aus der Notwendigkeit der Sanierung der öffentlichen Haushalte aufgrund der Beteiligung Italiens an der europäischen Einheitswährung.

Zu Beginn der 90er Jahre wurde versucht, eine größere Steuerautonomie durchzusetzen und die umständlichen Finanzierungsflüsse zu beseitigen. Den Regionen wurden eigene Steuern und Beteiligungen an staatlichen Steuern zugesprochen. Beispiele dafür sind die Automobilsteuer, welche den Regionen vollkommen übertragen wurde, und die Einführung der Steuer auf Strom- und Gaslieferungen für private Haushalte.³¹ In dieser Phase wurde vor allem die Selbstständigkeit der Regionen auf der Seite der Einnahmen ausgeweitet.³²

Erst als 1996 die von *Romano Prodi* angeführte Mitte-Links-Koalition des *Ulivo* die Regierungsverantwortung übernahm, setzte eine tatsächliche Wende in der Finanzpolitik ein. Den ersten Schritt hierzu bildete das Gesetz Nr. 662 vom 23. Dezember 1996, welches die Regierung zur Reform des regionalen Steuer- und Finanzwesens ermächtigte. Das daraufhin erlassene Legislativdekret Nr. 446 vom 15. Dezember 1997 beinhaltete die Abschaffung der Vielzahl an marginalen Steuern und Steuerzuschlägen, wie sie den Regionen bis dahin zustanden, wie auch die Abschaffung der Abgaben für das Gesundheitswesen und die Aufhebung einer Reihe nationaler und kommunaler Steuern. Gleichzeitig wurde mit Beginn des Jahres 1998 eine regionale Wertschöpfungssteuer (IRAP) eingeführt und den Regionen wurde eine Beteiligung an der staatlichen Einkommenssteuer (IRPEF) eingeräumt. Diese neue

³¹ Gesetz Nr. 421 vom 23. Oktober 1992.

³² Matraia, C.: (2000) S. 200.

Wertschöpfungssteuer (IRAP), die nach der Einkommenssteuer (IRPEF) und der Mehrwertsteuer (IVA) quantitativ die dritt wichtigste Steuerquelle in Italien darstellt, macht die Regionen nun erheblich unabhängiger von den staatlichen Transferleistungen. 1999 hat dies zu einer Eigenfinanzierungsfähigkeit der Regionen mit Normalstatut von ca. 50% gegenüber ca. 10% im Jahre 1990 geführt. Obwohl die Ausgabenkompetenz der Regionen in Bezug auf den Gesundheitssektor noch bis auf weiteres in erheblichem Maße den Vorgaben des Zentralstaates in Gestalt sog. *Minimum-Standards* unterliegt und 90% der IRAP sowie der gesamte Anteil an der Einkommenssteuer vorläufig noch in den Gesundheitssektor fließen müssen, haben die Regionen ein beachtliches Stück finanzieller Autonomie hinzugewonnen, u.z. quantitativ wie qualitativ. Rund 80% der gesamten regionalen Steuereinnahmen stammen aus der IRAP, der restliche Teil aus Anteilen an der staatlichen Benzinsteuern sowie Abgaben in Gestalt der erhalten gebliebenen Studiengebühren.³³

Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass die verbleibenden Finanztransfers aus Rom in den anderen Sektoren in geringerem Maße als früher zentralstaatlichen Zweckbindungen unterliegen. Die eingeleitete Finanzreform bedeutet deshalb – trotz aller Probleme, die sie insbesondere für die wirtschaftsschwachen Regionen des Mezzogiorno mit sich bringt – für die Regionen mit Normalstatut einen erheblichen Zuwachs an politischem Gestaltungsspielraum und politischer Macht und mithin die signifikante Verbesserung ihrer Stellung innerhalb des italienischen Institutionsgefüges. Ein wichtiger Effekt ist auch die erhöhte Planungssicherheit infolge einer größeren Kalkulierbarkeit der Einnahmen, was eine effizientere Allokation finanzieller Ressourcen und eine mehrjährige Programmplanung ermöglicht.³⁴

Mit dem Gesetz Nr. 133 vom 13. Mai 1999 wurde eine abschließende Regelung zum regionalen Finanzsystem getroffen. Durch den Art. 10 dieses Gesetzes wird der Regierung die Befugnis übertragen, bis zum 18. Mai 2000 eines oder mehrere Dekrete zu erlassen, um sämtliche sektorielle Finanztransfers vom Staat an die Regionen mit Normalstatut zu beenden und die Regionen zu annähernd 100% finanziell eigenständig werden zu lassen. Auch der interregionale Finanzausgleich ist neu zu regeln. Die Regionen sollen in der Lage sein, in der Erfüllung ihrer Aufgaben sämtliche nationale Standards zu garantieren.

Das Parlament legt im Gesetz grundsätzlich fest, dass die Zuweisungen an die Regionen mit Normalstatut abgeschafft werden, und verpflichtet sich gleichzeitig zum Ersatz der

³³ Grasse, A.: (2000) S. 240.

³⁴ Grasse, A.: (2000) S. 240 f.

abgeschafften Zuweisungen sowie jener Zuweisungen, die mit der Übertragung neuer Verwaltungsbefugnisse (Gesetz Nr. 59 von 1997) in Verbindung stehen.

Dadurch sollen die Regionen finanziell völlig von Rom unabhängig werden. Der Art. 10, Abs. 1 u. 2 des genannten Gesetzes sieht zu diesem Zweck die Vergrößerung des regionalen Anteils an der staatlichen Einkommenssteuer auf nicht weniger als 1,5%, die Erhöhung des bisherigen regionalen Anteils an der Mineralölsteuer und nicht zuletzt die Einführung einer Beteiligung der Regionen an der Mehrwertsteuer von höchstens 20% der staatlichen Gesamteinnahmen vor. Ferner soll die Zweckgebundenheit der IRAP und des Einkommenssteueranteils (IRPEF) weitgehend aufgehoben werden.³⁵

Das Gesetz Nr. 133 von 1999, das bei tatsächlicher Umsetzung nicht nur einer Revolution im regionalen Finanzwesen Italiens gleichkäme, sondern die italienischen Regionen mit größerer Finanzautonomie ausstatten würde, als es bei Bundesstaaten in manchem föderalen System der Fall ist, steht, wie auch schon das Legislativdekret Nr. 446 von 1997, in unmittelbarem Kontext mit der *Bassanini*-Reform.³⁶

In Erfüllung des Art. 10, Abs. 2 des Gesetzes Nr. 133 von 1999 hat die Regierung am 18. Februar 2000 das Legislativdekret Nr. 56, „*Disposizioni in materia di federalismo fiscale*“, erlassen, welches den neuen Finanzierungsmechanismus für die Regionen umreißt.³⁷

Die Finanzautonomie der Regionen mit Normalstatut wird deutlich erhöht. Mit Beginn des Jahres 2001 fallen die Zuweisungen des Staates an die Regionen weg. Einzige Ausnahme sind die Finanzmittel, die für die Finanzierung der mit den *Bassanini*-Gesetzen³⁸ übertragenen Aufgaben und Zuständigkeiten vorgesehen sind. Diese werden jedoch ab 2002 auch eingestellt. Die Regionen müssen ihre Verwaltungsaktivitäten mit eigenen Steuern, mit Anteilen am Steueraufkommen des Staates und über die Mittel aus dem Fonds zum interregionalen Finanzausgleich finanzieren.³⁹

³⁵ Grasse, A.: (2000) S. 241.

³⁶ Grasse, A.: (2000) S. 241.

³⁷ Matraia, C.: (2000) S. 206.

³⁸ Art. 6 des Legislativdekrets Nr. 56 von 2000.

³⁹ Rambaudi, G.: Il federalismo fiscale spicca il volo, in Tageszeitung: ItaliaOggi vom 17.03.00, S. 41.

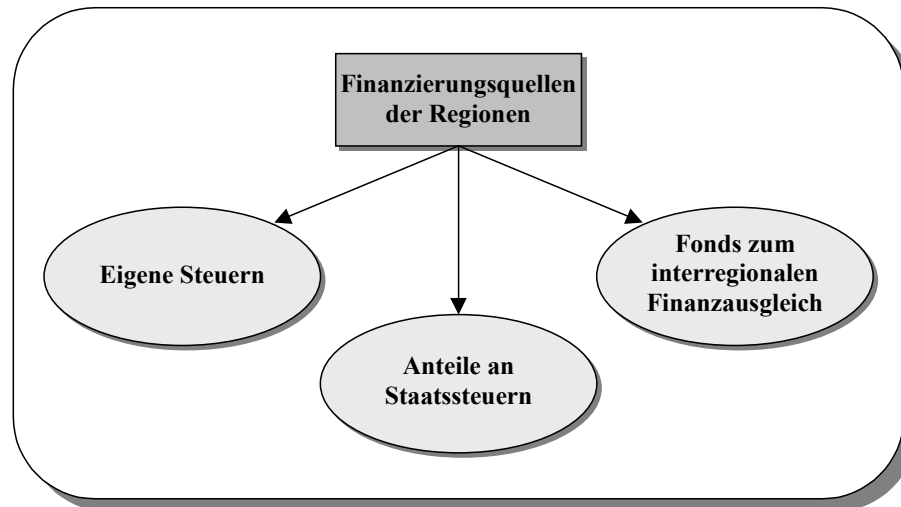


Abbildung 6: Finanzierungsquellen der Regionen

Im Detail wurden im Legislativdekret Nr. 56 von 2000 die folgenden Prinzipien festgelegt:

- *Mehrwertsteuer*: Beginnend mit dem Jahre 2001 steht den Regionen ein jährlicher Anteil von 25,7% des Mehrwertsteueraufkommens zu. Den Regionen werden die Mittel auf der Basis des durchschnittlichen Familienkonsums der letzten drei Jahre in der jeweiligen Region zugeteilt.
- *Einkommenssteuer (IRPEF)*: Ab 2000 wird den Regionen eine Erhöhung der Beteiligung an der staatlichen Einkommenssteuer in Höhe von 0,4% zugestanden.
- *Mineralölsteuer*: Ab 2001 wird der Anteil der Regionen an der Mineralölsteuer von 0,12 € pro Liter auf 0,13 € angehoben.⁴⁰
- *Finanzausgleich*: Es wird ein interregionaler Fonds eingerichtet, in welchen ca. 6,56 Mrd. € des gesamten Mehrwertsteueraufkommens einfließen, um einen Ausgleich zwischen den reicheren und ärmeren Regionen herzustellen. Die Mittel dieses Fonds werden zunehmend verringert. Im Jahr 2013 soll der Fonds schließlich aufgelöst werden.⁴¹

Die folgende Tabelle gibt die Reform in Zahlen (Daten in Mio. €) wieder:

⁴⁰ Art. 4 des Legislativdekrets Nr. 56 von 2000.

⁴¹ Matraia, C.: (2000) S. 206.

Regionen mit Normalstatut	Bisherige Zuweisungen des Staates	Anteil an der Mineralölsteuer	Anteil an der Einkommenssteuer	Differenz	Anteil an der MwSt.	Einzahlungen in den Fonds	Auszahlungen aus dem Fonds
Piemont	1.489,5	8,8	206,6	1.274,1	1.722,4	448,3	
Lombardei	653,8	17,6	490,6	145,1	3.895,6	3.750,5	
Veneto	1.307,2	9,8	199,9	1.097,5	1.894,9	797,4	
Ligurien	1.070,6	3,1	68,7	999,3	733,4		266,0
Emilia R.	1.159,4	9,3	204,0	946,7	1.814,3	867,6	
Toscana	1.555,6	8,3	198,8	1.400,1	1.447,6	47,5	
Umbrien	549,0	1,5	27,9	519,0	311,4		207,6
Marche	632,1	3,1	51,6	577,4	608,9	31,5	
Lazio	1.568,0	10,8	182,8	1.374,3	1.992,5	618,2	
Abruzzen	868,2	2,6	34,6	831,0	447,8		383,2
Molise	288,7	0,5	6,7	281,0	99,2		181,8
Kampanien	4.222,6	6,7	105,4	4.110,5	1.604,1		2.506,4
Apulien	2.842,6	5,7	83,1	2.753,7	1.225,6		1.528,2
Basilicata	500,4	0,5	11,9	487,5	161,1		326,4
Kalabrien	1.805,5	3,1	30,5	1.772,5	611,0		1.161,5
Gesamt	20.513,7	90,9	1852,5	18.570,8	18.570,8	6.561,1	6.561,1

Tabelle 8: Auswirkung des Steuerföderalismus in Zahlen

Die Daten zeigen deutliche Unterschiede zwischen den Regionen. So erhält beispielsweise die Region Lombardei 653,8 Mio. € an Zuweisungen vom Staat. Nach der Abschaffung der Transferzahlungen und mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems würde die Region 17,6 Mio. € aus der Beteiligung an der Mineralölsteuer und 490,6 Mio. € aus der Beteiligung an der staatlichen Einkommenssteuer (bei Nichtanwendung des Hebesatzes) einnehmen. Damit fehlen noch insgesamt 145,1 Mio. € bis zum Erreichen der bisherigen Höhe der Zuweisungen. Aus der Beteiligung an der Mehrwertsteuer würde die Region 3.895,6 Mio. € einnehmen. Der Großteil ($3.895,6 - 145,1 = 3.750,5$ Mio. €.) dieser Mittel müsste allerdings in den Solidaritätsfonds eingezahlt werden. Anders gestaltet sich die Situation für die „schwächeren“ Regionen Italiens, wie etwa Kalabrien. Insgesamt muss die Region die bisherigen Zuweisungen des Staates in der Höhe von ca. 1.800 Mio. € ausgleichen. Da die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer aufgrund des geringeren Einkommens und des Konsums nur etwa 610 Mio. € ausmachen werden, bedarf es einer Zuweisung aus dem Ausgleichsfonds von ca. 1.160 Mio. €.⁴²

Ein Risiko der neuen Finanzordnung könnte natürlich darin liegen, dass die Zunahme der Einnahmen unter der Zunahme der Ausgaben bleiben könnte. Vor allem aufgrund der hohen

⁴² Matraia, C.: (2000) S. 207.

Ausgaben im Gesundheitswesen (ca. 80% der Ausgaben der Regionen) haben die Regionen wenig finanziellen Spielraum, um derartige Probleme zu meistern. Im ersten Jahr der Reform (2001) wird den Regionen durch die Bereitstellung der Mittel im Ausgleichsfonds die Ausgabenhöhe des Vorjahres garantiert. Allerdings wird bereits ab den Jahren 2002 und 2003 die Quote aus dem Fonds um 5% jährlich reduziert, ab dem Jahr 2004 sogar um 9%. Damit gelangt man zu einer Auflösung des Fonds im Jahre 2013.⁴³

Es ist geplant, dass die Steuereinnahmen der Regionen im Jahre 2001 ca. 60 bis 70% der Ausgaben abdecken.⁴⁴

Die folgende Tabelle zeigt die Haupteinnahmen und den Eigenfinanzierungsgrad der Regionen mit Normalstatut im Jahre 2001 (in Mio. €):

Regionen mit Normalstatut	IRAP	Eigene Steuern (bisher)				Eigene Steuern (neu)			Gesamte eigene Steuern	Gesamte Ressourcen	Eigenfinanzierungsgrad
		Benzin 0,12 €	Anteil IRPEF 0,5%	Fahrzeugsteuer	Gesamte eigene Steuern bisher	Benzin 0,41 Eurocent	Anteil IRPEF 0,4%	Neue Steuern Gesamt			
Piemont	2.948,5	269,1	258,2	396,6	3.872,9	8,8	206,6	215,4	4.088,3	5.365,0	76,2%
Lombardei	7.799,5	532,5	613,6	883,1	9.829,2	17,6	490,6	508,7	10.337,4	10.484,1	98,6%
Veneto	3.155,6	292,8	250,0	460,2	4.158,0	9,8	199,9	209,7	4.367,7	5.466,2	79,9%
Ligurien	871,8	96,1	85,7	129,6	1.182,7	3,1	68,7	71,8	1.254,5	2.251,8	55,7%
Emilia R.	3.052,8	274,8	254,6	415,7	3.997,9	9,3	204,0	212,8	4.210,7	5.159,9	81,6%
Toscana	2.205,8	250,5	184,4	326,9	2.967,6	8,3	147,2	155,5	3.123,0	4.526,2	69,0%
Marche	827,4	92,4	64,6	134,3	1.118,6	3,1	51,6	54,7	1.173,4	1.751,3	67,0%
Umbrien	403,9	53,2	35,1	86,2	578,4	1,5	27,9	29,4	607,9	1.127,9	53,9%
Lazio	3.724,7	323,3	228,3	437,4	4.714,2	10,8	182,8	193,7	4.907,4	6.283,2	78,1%
Abruzzen	525,8	71,3	43,4	107,4	748,3	2,6	34,6	37,2	785,0	1.615,5	48,6%
Molise	111,6	13,4	8,8	23,2	157,0	0,5	6,7	7,2	164,2	444,7	36,9%
Kampanien	1.651,6	197,8	131,7	275,8	2.256,9	6,7	105,4	112,1	2.369,0	6.472,2	36,6%
Basilicata	191,6	23,2	15,0	41,8	272,2	0,5	11,9	12,9	284,6	771,1	36,9%
Apulien	1.177,5	170,4	103,8	159,1	1.611,3	5,7	83,1	88,8	1.699,7	4.449,3	38,2%
Kalabrien	513,9	86,8	38,2	117,8	756,6	3,1	30,5	33,1	789,7	2.563,7	30,8%
Gesamt	29.162,3	2.748,1	2.315,3	3.994,8	38.220,4	90,9	1.852,5	1.943,4	40.163,8	58.719,1	68,4%

Tabelle 9: Haupteinnahmen und Eigenfinanzierungsgrad im Jahre 2001

Die Änderungen in der Steuergesetzgebung haben zu einer deutlichen Erhöhung der Eigenfinanzierung der Regionen geführt, wobei es allerdings große Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen gibt. Während die Region Lombardei fast zu 100% ihre

⁴³ Matraia, C.: (2000) S. 208.

Ausgaben selbst deckt, liegt diese Quote in anderen Regionen bei nur etwas mehr als 36%. Trotzdem kann man bereits von einem Teilerfolg sprechen. Im Jahre 2001 liegt der durchschnittliche Anteil der mit eigenen Mitteln finanzierten Ausgaben bei knapp 70%. 1995 wurden die Regionen noch zu 82% über Zuweisungen des Staates finanziert.⁴⁵

Das neue Finanzierungssystem für die Regionen ist allerdings auch kritisch zu sehen. Die finanzielle Abhängigkeit vom Zentralstaat wird zweifellos geringer und die Mittel verbleiben dort, wo sie entstehen. Andererseits wird durch die ständige Verminderung des *Solidaritätsfonds* die Lage für die Regionen des Südens schwieriger.

Lokale Körperschaften

Nach Art. 3, Abs. 4 des Einheitstextes für die lokalen Körperschaften verfügen die Gemeinden und Provinzen über Steuer- und Finanzautonomie im Rahmen ihrer eigenen Statute und Regelungen sowie im Rahmen der Gesetze, welche die öffentlichen Finanzen koordinieren.⁴⁶ Die Ordnung der Lokal Finanzen ist dem Staat und den Regionen vorbehalten. Das Legislativdekret Nr. 447 vom 15. Dezember 1997 ordnet die Regelungen zu den Lokal Finanzen neu. Der Art. 52 legt die Verordnungsgewalt der Provinzen und Gemeinden im Bereich der Verwaltung ihrer eigenen Einnahmen – darunter auch der Verwaltung der Steuereinnahmen – fest. Abgezielt wird damit auf eine Anpassung der staatlichen Gesetzgebung an die lokalen Gegebenheiten. Mit der *Steuerautonomie (autonomia impositiva)* wird den lokalen Körperschaften die Macht gegeben, eine politische Ausrichtung festzulegen, Ziele zu setzen und über die für die Erreichung dieser Ziel notwendigen Mittel zu verfügen.

In diesem Modell erkennt man deutlich, dass sich der Staat die Macht vorbehält, Rechtsnormen zu erlassen, in welchen die steuerlichen Tatbestände geregelt werden. Den lokalen Körperschaften wird hingegen die tatsächliche Besteuerung überlassen. Sie wenden die Vorschriften an, indem sie die Steuern feststellen und einheben. Gleichzeitig gibt der Staat im Art. 52 des Legislativdekrets Nr. 446 von 1997 die Grenzen der Verordnungsgewalt der lokalen Körperschaften vor. Zu nennen ist hier beispielsweise der Steuersatz, der niemals den vom Gesetz vorgegebenen Höchstsatz überschreiten darf. Diese und weitere Einschränkung/en des Gesetzgebers zeigt die folgende Abbildung:⁴⁷

⁴⁴ o.V.: Regioni, arriva il „governatore“, ma non cambiano le competenze, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 11.04.00.

⁴⁵ Matraia, C.: (2000) S. 210.

⁴⁶ Art. 3, Abs. 4 des Legislativdekrets Nr. 267 vom 18. August 2000, „Einheitstext über die Gesetzgebung der lokalen Körperschaften“.

⁴⁷ Carbone, C.: Riscossioni, un passo verso il federalismo, in Wochenzeitung: Guida agli Enti Locali vom 30.12.00, Nr. 47.

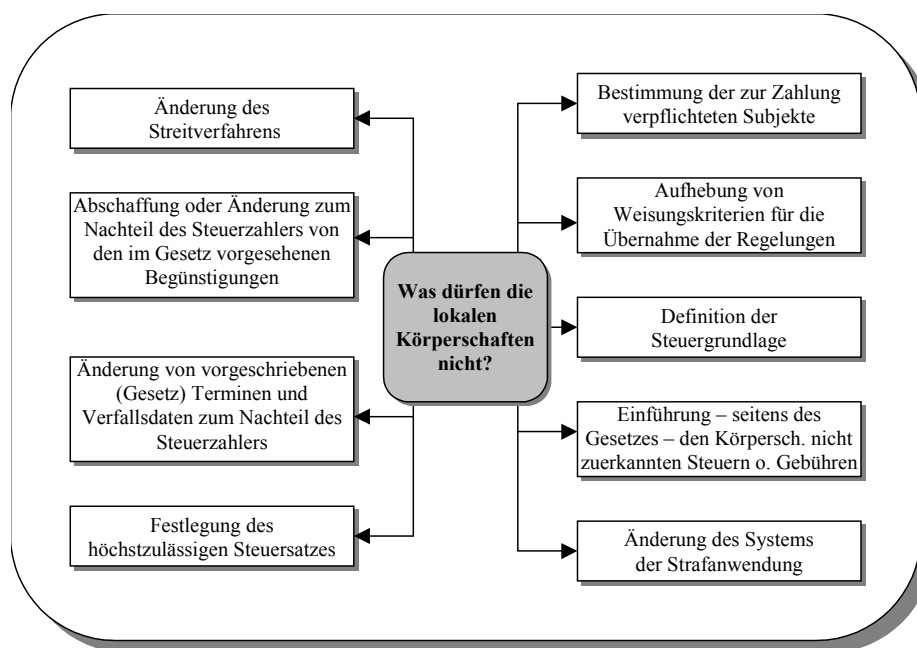


Abbildung 7: Grenzen der Verordnungsgewalt - Finanzautonomie

Das Gewicht der eigenen Einnahmen in den Haushalten der Gemeinden hat laufend zugenommen. Dazu beigetragen hat vor allem die Einführung der Gemeindeimmobiliensteuer ICI.

5.2.5 Verfassungsreform

Sämtliche Forderungen nach einer Verfassungsreform, die auch das italienische Regionalstaatsmodell verändern und Italien insgesamt regierbarer machen soll, vermochten sich bislang nicht durchzusetzen. Alle unternommenen Anläufe sind – aus ganz unterschiedlichen Gründen – gescheitert. Dazu zählen insbesondere die verschiedenen Reformkommissionen des italienischen Parlaments zur Neugestaltung der Verfassung, deren Reformvorschläge Opfer parteipolitischer Auseinandersetzung zwischen Regierungskoalition und Oppositionsführer *Silvio Berlusconi* wurden.⁴⁸

Kurz vor dem Ende der letzten Legislaturperiode hat die Mitte-Links-Regierung ein starkes Lebenszeichen von sich gegeben. Das lange erwartete *Verfassungsgesetz zum Föderalismus* wurde am 28. Februar 2001 in dritter Lesung von der Abgeordnetenversammlung mehrheitlich gutgeheißen. Mit 316 Ja-Stimmen⁴⁹ überschritt man die absolute Mehrheit um nur vier

⁴⁸ Grasse, A.: (2000) S. 238.

⁴⁹ Zwölf Parlamentarier stimmten dagegen, sechs enthielten sich der Stimme.

Stimmen.⁵⁰ Der Rechtsblock um *Silvio Berlusconi* nahm nicht an der Abstimmung teil. Das Gesetz ist auch in der vierten und somit letzten Abstimmung am 08. März 2001 vom Senat gutgeheißen worden. Im Verhältnis zur Abstimmung in der Kammer fiel das Ergebnis relativ deutlich aus. Das notwendige Quorum von 162 wurde um ganze neun Stimmen überboten, drei Senatoren enthielten sich der Stimme, drei stimmten dagegen. Die *Lega Nord* und der *Polo* um Silvio Berlusconi beteiligten sich nicht an der Abstimmung.⁵¹ Da das Gesetz in der jeweils zweiten Abstimmung in den zwei Kammern nicht mit Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder angenommen worden ist, wurde es einem *bestätigenden Referendum* unterzogen.⁵²

Am 07. Oktober 2001 waren 49 Mio. Italiener aufgerufen, über das Verfassungsgesetz zum Föderalismus abzustimmen. Es handelte sich dabei um das erste bestätigende Referendum in der Geschichte der Republik Italien. Im Unterschied zum abschaffenden Referendum ist hierfür keine Mindestwahlbeteiligung von 50% und einer Stimme vorgesehen. Trotz der ablehnenden Haltung der zu diesem Zeitpunkt amtierenden *Regierung Berlusconi*, stimmten bei einer Wahlbeteiligung von 34% 10.438.419 Wähler (64,2%) für die Änderung des V. Titels der Verfassung. Gegen das Verfassungsgesetz votierten 5.819.157 Wähler (35,8%). Die größte Zustimmung fand das Gesetz in der Autonomen Provinz Bozen mit 85,6% an Ja-Stimmen. Das Verfassungsgesetz⁵³ ist am 09. November 2001 in Kraft getreten.⁵⁴

Die Reform der italienischen Verfassung entstand aus zahlreichen Gesetzesvorschlägen aus dem Jahre 1999 und sieht im Wesentlichen eine Neufestlegung und Überarbeitung der Zuständigkeiten sowie der Gesetzgebungsbefugnisse des Staates, der Regionen und der lokalen Körperschaften vor.⁵⁵ Die Säulen der Reform sind die folgenden:

⁵⁰ Gesetze der Verfassungsrevision und die anderen Verfassungsgesetze werden von jeder Kammer durch zwei – mit einer Zwischenzeit von mindestens drei Monaten – gefasste Beschlüsse angenommen und mit absoluter Mehrheit der Mitglieder beider Kammern bei der zweiten Abstimmung genehmigt (Art. 138 der italienischen Verfassung).

⁵¹ Compagna, G.: Il federalismo è legge, ora il referendum, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 09.03.01.

⁵² Die Gesetze der Verfassungsrevision und die anderen Verfassungsgesetze werden einer Volksbefragung unterzogen, wenn innerhalb von drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder fünfhunderttausend Wähler oder fünf Regionalräte dies verlangen (Art. 138 der italienischen Verfassung).

⁵³ Verfassungsgesetz Nr. 3 vom 18. Oktober 2001, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, veröffentlicht im Amtsblatt der Republik Nr. 248 vom 24. Oktober 2001

⁵⁴ o.V.: Referendum sul Federalismo – più poteri a regioni, comuni, province. Online in Internet: URL: <http://digilander.iol.it/ingeborgkanz/Referendum%20sul%20Federalismo.doc> [Stand 31.01.02].

⁵⁵ o.V.: La Camera vota il federalismo, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 02.03.01.

- (a) *Staatsmodell*: Die Subjekte der ‚föderalen‘ Republik sind neben dem Staat die Regionen, Gemeinden, Provinzen und Großstadtgebiete (*città metropolitane*)⁵⁶. Diese sind autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Machtbefugnissen und Aufgaben, gemäß den von der Verfassung festgelegten Grundsätzen. Rom ist die Hauptstadt der Republik. Ihre Rechtsordnung wird von einem Staatsgesetz geregelt. Bisher lautete der Art. 114 der Verfassung: „Die Republik gliedert sich in Regionen, Provinzen und Gemeinden.“ Die Großstadtgebiete sind mit der Reform in den Verfassungsrang gehoben worden.
- (b) *Gesetzgebungsbefugnis*: Der vollkommen überarbeitete Art. 117 der Verfassung verleiht den Regionen mehr Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebungsgewalt ist demnach zwischen Staat und Regionen aufgeteilt. Bisher hat der Artikel alle Sachgebiete aufgelistet, für welche die Regionen Gesetzesbestimmungen im Rahmen der von Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze erlassen konnten (sekundäre Zuständigkeit). Mit der Reform wird dieses Prinzip umgedreht. Nun legt der Artikel jene Materien fest, die in der *ausschließlichen Zuständigkeit* des Staates bleiben, die also von nationalem und gemeinsamem Interesse sind.

Ausschließliche Zuständigkeitsbereiche des Staates nach der Verfassungsreform
Außenpolitik und internationale Beziehungen des Staates, Beziehungen des Staates zur EU, Asylrecht, Einwanderung, Beziehung zu Religionsgemeinschaften, Verteidigung, Staatssicherheit, Waffen, Munition und Sprengstoff, Währung, Schutz der Sparer, der Finanzmärkte und des Wettbewerbs, Finanzausgleich, Wahlgesetze für den Staat, die Gemeinden und Provinzen, Organisation der staatlichen Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit mit Ausnahme der örtlichen Polizei, Straf- und Zivilrecht sowie Prozessordnung, Mindeststandards für Sozialleistungen, generelle Regelung des Unterrichtswesens, Sozialvorsorge, Zoll, Grenzschutz, Gewichte und Maße, Statistik, Schutz der Umwelt und der Kulturgüter, Staatsorgane und entsprechende Wahlgesetzgebung, Wahl des europäischen Parlaments

Tabelle 10: Ausschließliche Zuständigkeitsbereiche des Staates nach der Verfassungsreform

Der Art. 117 legt weiters die Bereiche fest, in denen die Regionen ‚konkurrierende‘ bzw. sekundäre Kompetenzen ausüben. Diese Bereiche dürfen von den Regionen nur im Rahmen der in den Gesetzen des Staates festgelegten Grundsätze mit entsprechenden Gesetzen geregelt werden.

⁵⁶ Metropolen sind Gebietskörperschaften, welche bei erweiterten Kompetenzen gemäß Gesetz Nr. 142 von 1990 die Provinzen in den Agglomerationsräumen Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino und Venezia ersetzen sollen. Von diesen hat jedoch auch zehn Jahre nach In-Kraft-Treten des Gesetzes keine ihre Arbeit aufgenommen. Die *città metropolitane* unterliegen entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen des Gesetzes Nr. 142 von 1990 maßgeblich der politischen Gewalt der Regionen, nicht dem Zentralstaat (vgl. Grasse, A.: (2000) S. 214).

Sekundäre Zuständigkeitsbereiche der Regionen nach der Verfassungsreform
Beziehungen der Regionen mit der EU, Außenhandel, Arbeitsschutz und –sicherheit, Schulbildung unter Berücksichtigung der Autonomie der schulischen Einrichtungen und ausschließlich der Berufsausbildung, Berufe, wissenschaftliche und technologische Forschung sowie Förderung der Innovation, Schutz der Gesundheit, Ernährung, Sport, Zivilschutz, Urbanistik, Häfen und Zivilflughäfen, Infrastrukturnetze für Transport und Schifffahrt, Telekommunikation, Produktion, Transport und Verteilung der Energie, ergänzende und integrative Vorsorge, Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems, Bewertung der Kultur- und Umweltgüter sowie Förderung und Organisation von kulturellen Aktivitäten, Sparkassen und Raiffeisenkassen, Kreditinstitute mit regionalem Charakter

Tabelle 11: Sekundäre Zuständigkeitsbereiche der Regionen nach der Verfassungsreform

Die Regionen haben ausschließliche bzw. primäre Gesetzgebungsbefugnis in allen nicht ausdrücklich dem Staat vorbehaltenen Bereichen. Die Gemeinden, Provinzen und Großstadtgebiete regeln die ihnen übertragenen Aufgabenbereiche selbstständig.

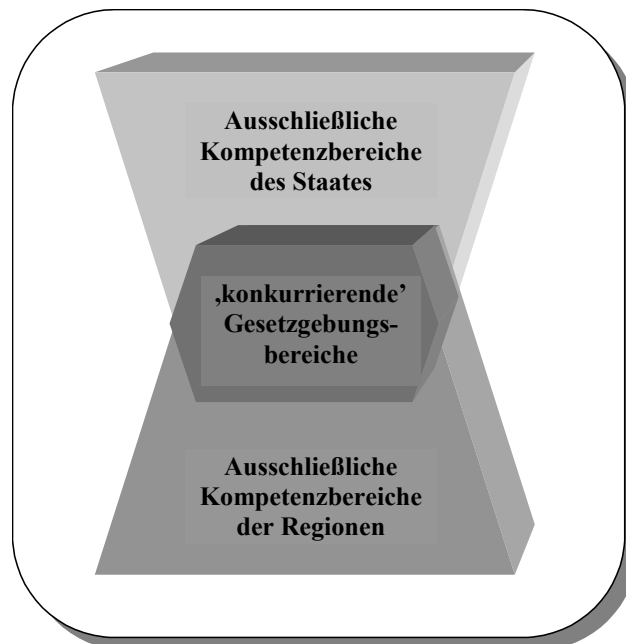


Abbildung 8: Trennung der Gesetzgebungsgewalt nach der Verfassungsreform

Die Verfassungsreform lockert auch die bisherigen Einschränkungen der primären Gesetzgebungsbefugnis. Gesetze der Regionen müssen nur mehr in Einklang mit Verfassung und internationalen Verträgen sein. Die Bindung an wirtschaftlich-soziale Reformgesetze und nationales Interesse fällt. Die von den Regionen verabschiedeten

- Gesetze treten ohne den bislang notwendigen Sichtvermerk der Regierung in Kraft. Sie können nur vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden.
- (c) *Subsidiaritätsprinzip*: Das Subsidiaritätsprinzip findet mit der Reform bzw. mit der Änderung des Art. 118 Eingang in die italienische Verfassung. Laut derzeitiger Verfassung stehen den Regionen jene Verwaltungsbefugnisse zu, die ihnen laut Art. 117 zuerkannt wurden. Ausgeschlossen sind jene, die von örtlichem Interesse sind oder durch Staatsgesetze den Provinzen, Gemeinden oder anderen lokalen Körperschaften übertragen wurden. Der *neue* Art. 118 überträgt nun *alle Verwaltungsbefugnisse* den Gemeinden. Ausgenommen werden jene Bereiche, die einer einheitlichen Durchführung bedürfen und somit nach den Prinzipien der Subsidiarität, Differenzierung und Konnexität den übergeordneten Körperschaften übertragen werden.
- (d) *Steuerföderalismus*: „Die Regionen, Provinzen, Gemeinden und Großstadtgebiete haben Finanzautonomie bei Einnahmen und Ausgaben“. Mit diesem Satz beginnt der überarbeitete Art. 119 der Verfassung, welcher den Steuerföderalismus einführt. Bisher hatten nur die Regionen finanzielle Autonomie. Die genannten Körperschaften können nach der Verfassungsreform eigene Steuern einführen und anwenden. Zusätzlich werden sie am Steueraufkommen des Staates beteiligt. Über den Einsatz dieser Ressourcen können die Körperschaften selbst entscheiden. Der Staat zieht sich jedoch nicht ganz zurück: Ein Staatsgesetz soll die Einrichtung eines Ausgleichsfonds für benachteiligte Zonen vorsehen. Weiters hat der Staat die Aufgabe, soziale und wirtschaftliche Ungleichgewichte zu beseitigen, indem er diesen benachteiligten Gebieten zusätzliche Ressourcen zuweist.⁵⁷
- (e) *Rat der lokalen Autonomien*: Jede Region sieht in ihrem Statut einen sogenannten Rat der lokalen Autonomien (*consiglio delle autonomie locali*) vor. Er stellt ein Beratungsorgan zwischen den Regionen und den lokalen Körperschaften dar.⁵⁸
- (f) *Regierungskommissare*: Der Sichtvermerk⁵⁹ auf alle von den Räten aller Regionen und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient genehmigten Gesetze wird abgeschafft, indem der Art. 127 der Verfassung ersetzt wird. Diese präventiven Kontrollen des Zentralstaates wurden von den Regierungskommissaren ausgeübt. Die Kontroll- und Koordinationsbefugnisse des Staates machten die italienischen Regionen mit

⁵⁷ o.V.: Le novità introdotte dalla legge. Online in Internet: URL: <http://www.ilsole24ore.com/art.jhtml?codid=22.0.167137239> [Stand 08.03.01].

⁵⁸ Art. 7 des Gesetzes zur Verfassungsänderung in Ergänzung des Art. 123 der italienischen Verfassung.

⁵⁹ Jedes von einem Regionalrat verabschiedete Gesetz muss dem Regierungskommissar übergeben und von diesem innerhalb von 30 Tagen mit einem Sichtvermerk versehen werden, sofern der Staat innerhalb dieser Frist keinen Einspruch gegen das Gesetz geltend macht.

Normalstatut primär zu administrativen Funktionsträgern und erst sekundär zu eigenverantwortlichen legislativen Organen.⁶⁰ Die politische Rückverweisung von Gesetzen wird es damit nicht mehr geben, die Gesetze treten sofort in Kraft und damit können die primären Gesetzgebungsbefugnisse freier ausgeübt werden. Der Regierungskommissar wird durch die Aufhebung des Art. 124 der italienischen Verfassung als Figur aus der Verfassung gestrichen.⁶¹

Die *Bassanini*-Gesetze haben weit reichende Neuerungen im Bereich der Verwaltungsdezentralisierung gebracht, jedoch immer innerhalb der geltenden Verfassung. Mit der Verfassungsreform hat man einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung Föderalismus getan. Allerdings hat sich in Italien eine *eigene Form* des Föderalismus gebildet. Im Unterschied zu anderen Ländern, in denen sich das Augenmerk vor allem auf die Regionen bzw. die Mitgliedsstaaten richtet, teilt der *italienische Föderalismus* den Gemeinden und den Provinzen eine große Rolle zu. In den meisten föderalen Systemen entscheidet die Region, wie die Aufgaben organisiert und erledigt werden. Sie dürfen diese somit selbst ausführen oder kleineren Körperschaften übergeben. Dies ist beispielsweise in Deutschland der Fall. Im italienischen System liegen die Verwaltungszuständigkeiten normalerweise direkt bei den Gemeinden, während der gesetzgeberische Bereich von den Regionen und dem Zentralstaat erledigt wird. Anders ausgedrückt: Die Regionen und der Staat erstellen die gesetzlichen Grundlagen, die Gemeinden führen aus. Die lokalen Körperschaften sind somit die ‚Verwaltungszentren‘ und rücken näher an den Bürger.⁶²

Die *Regierung Berlusconi* hat bereits vor dem Referendum vom 07. Oktober 2001 angekündigt, ein eigenes Verfassungsgesetz zur sog. *Devolution* vorzulegen und lehnte gleichzeitig die Zustimmung zum Verfassungsgesetz ihrer Vorgängerregierung ab.

Der Gesetzesentwurf zur *Devolution* wurde Anfang Dezember 2001 vom Ministerrat genehmigt. Damit wurde der Weg für dessen Prüfung und Genehmigung in den zuständigen Kommissionen und Gremien sowie im Parlament frei gemacht.⁶³ Mit dem von Lega-Chef

⁶⁰ Grasse, A.: (2000) S. 208 f.

⁶¹ In der Provinz Bozen ist der Regierungskommissar gleichzeitig auch Präfekt und bleibt somit im Amt, verliert aber seine verfassungsrechtliche Verankerung.

⁶² Uccello, S.: „Ma ora serve una Camera delle Regioni“, in Tageszeitung: Il Sole 24 Ore vom 02.03.01.

⁶³ o.V.: Devolution, approvato il disegno di legge. Online in Internet: URL: <http://www.repubblica.it/online/politica/devodue/approvato/approvato.html> [Stand 31.02.02].

Bossi forcierten Devolutionprojekt soll den Regionen die ausschließliche Zuständigkeit in den Bereichen Schulen, Sanität und örtlichen Polizei übertragen werden.⁶⁴

⁶⁴ o.V.: Referendum sul Federalismo – più poteri a regioni, comuni, province. Online in Internet: URL: <http://digilander.iol.it/ingeborgkanz/Referendum%20sul%20Federalismo.doc> [Stand 31.01.02].
