

94636

Ordinanze, sentenze e ricorsi - Parte 2 - Anno 2014**Stato - Provincia Autonoma di Bolzano
PUBBLICAZIONE DISPOSTA DAL PRESIDENTE
DELLA CORTE COSTITUZIONALE – SENTENZA**

del 23 giugno 2014, n. 188

RIPUBBLICAZIONE NELLA LINGUA TEDESCA

Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni) - Depositata in cancelleria il 2 luglio 2014

**Erkenntnisse, Urteile, Rekurse und Beschlüsse - 2
Teil - Jahr 2014****Staat - Autonome Provinz Bozen/Südtirol
VOM PRÄSIDENTEN DES VERFASSUNGSGE-
RICHTSHOFS VERFÜGTE VERÖFFENTLICHUNG -
ERKENNTNISS**

vom 23. Juni 2014, Nr. 188

**WIEDERVERÖFFENTLICHUNG IN DEUT-
SCHER SPRACHE**

Erkenntnis im Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen vom 11. Oktober 2012, Nr. 18 (Genehmigung der allgemeinen Rechnungslegung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und andere Bestimmungen) – Hinterlegt in der Kanzlei am 2. Juli 2014

REPUBLIK ITALIEN
IM NAMEN DES ITALIENISCHEN VOLKES
hat
DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF,

zusammengesetzt aus: Sabino CASSESE, Präsident; Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Richter,

im Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen vom 11. Oktober 2012, Nr. 18 (Genehmigung der allgemeinen Rechnungslegung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und andere Bestimmungen), das vom Präsidenten des Ministerrates mit am 15.-19. Dezember 2012 zugestelltem, am 21. Dezember 2012 in der Kanzlei hinterlegtem und im Rekursregister 2012 unter Nr. 192 eingetragenen Rekurs eingeleitet wurde;

Nach Einsichtnahme in den Einlassungsschriftsatz der Autonomen Provinz Bozen;

Nach Anhören des berichterstattenden Richters Aldo Carosi in der öffentlichen Verhandlung vom 20. Mai 2014;

Nach Anhören des Staatsadvokaten Gabriella Palmieri für den Präsidenten des Ministerrates und der Rechtsanwälte Renate Von Guggenberg und Michele Costa für die Autonome Provinz Bozen;

das nachstehende

ERKENNTNIS

erlassen.

Zum Sachverhalt

1.– Der Präsident des Ministerrates, vertreten und verteidigt durch die Generalstaatsadvokatur, hat mit am 15.-19. Dezember 2012 zugestelltem und am 21. Dezember 2012 in der Kanzlei hinterlegtem Rekurs den Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen vom 11. Oktober 2012, Nr. 18 (Genehmigung der allgemeinen Rechnungslegung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und andere Bestimmungen) wegen Verletzung des Art. 119 Abs. 6 der Verfassung angefochten.

1.1.– Der Rekurssteller führt aus, dass durch Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012 in das Landesgesetz der Autonomen Provinz Bozen vom 29. Jänner 2002, Nr. 1 (Bestimmungen über den Haushalt und das Rechnungswesen des Landes) der Art. 44/bis mit der Überschrift „Südtiroler Einzugsdienste AG“ eingefügt wurde, laut dem das Land ermächtigt ist, eine Aktiengesellschaft, die „Südtiroler Einzugsdienste AG – Alto Adige riscossioni spa“ genannt wird, unter Einhaltung der in den Art. 2 und 3 des Landesgesetzes vom 16. November 2007, Nr. 12 vorgesehenen Eigenschaften, zu gründen oder sich an einer solchen zu beteiligen; derselben Gesellschaft kann Folgendes anvertraut werden: die Feststellung, die Ermittlung und die spontane Einhebung der Einnahmen; die Zwangseinziehung der Einnahmen; die verbundenen und ergänzenden Tätigkeiten, einschließlich der Verwaltung der Verwaltungsübertretungen.

1.2. – Nach Ansicht des Rekursstellers widerspricht der Art. 10 Abs. 3 – in dem die Möglichkeit für die Provinz vorgesehen wird, sich zwecks Aufnahme von Kassenvorschüssen des Schatzmeisters oder anderer Kreditinstitute zu bedienen – dem Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, Nr. 350 (Bestimmungen über die Erstellung des Jahres- und Mehrjahreshaushalts des Staates – Finanzgesetz 2004), der wie folgt lautet: „Im Sinne des Art. 119 Abs. 6 der Verfassung dürfen sich die Regionen mit Normalstatut, die örtlichen Körperschaften, die Betriebe und Organe gemäß Art. 2, 29 und 172 Abs. 1 Buchst. b) des Einheitstextes laut gesetzesvertretendem Dekret vom 18. August 2000, Nr. 267 – mit Ausnahme der zwecks Durchführung öffentlicher Dienste errichteten Kapitalgesellschaften – nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben verschulden. Die Regionen mit Normalstatut dürfen mit eigenem Gesetz die Verschuldung der örtlichen Sanitätsbetriebe und Krankenhauskörperschaften sowie der im Art. 12 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 28. März 2000, Nr. 76 genannten Körperschaften und Einrichtungen lediglich zur Finanzierung von Investitionsausgaben regeln.“.

Der Präsident des Ministerrates führt fort, dass genannter Art. 3 Abs. 16 aufgrund des darauf folgenden Abs. 21 – „zur Wahrung der wirtschaftlichen Einheitlichkeit der Republik und im Rahmen der Koordinierung der öffentlichen Finanzen gemäß Art. 119 und 120 der Verfassung“ – auch für die Regionen mit Sonderstatut sowie für die Autonomen Provinzen Trient und Bozen gelte.

1.3. – Nach Ansicht des Rekursstellers sei also ausschließlich der Einheitsschatzmeister zur Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel (Aufnahme von Darlehen, Emissionen, Obligationen und andere Kassageschäfte) in Anspruch genommen werden. Der Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012 ändere demnach das derzeitige dem Haushaltsvoranschlag der Provinz für das laufende Jahr zugrunde liegende Rechnungssystem und widerspreche somit dem Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes Nr. 350/2003 sowie dem Art. 119 Abs. 6 der Verfassung, der wie folgt lautet: „Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status und Regionen haben ein eigenes Vermögen, das ihnen gemäß den allgemeinen mit Staatsgesetz festgesetzten Prinzipien zuerkannt wird. Sie dürfen sich nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben verschulden. Jedwede Garantie seitens des Staates für von ihnen aufgenommene Schulden ist ausgeschlossen.“.

Der Präsident des Ministerrates erinnert daran, dass laut Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Nr. 425/2004 der neue Abs. 6 des Art. 119 der Verfassung auf sämtliche Autonomien (Regionen mit Normalstatut und Sonderautonomien) anzuwenden ist, auch weil die Pflicht zur Wahrung des Finanz- und Haushaltsgleichgewichts wohl alle Körperschaften betrifft, die im Rahmen der „erweiterten öffentlichen Finanzen“ tätig sind und zu denen auch die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen gehören. Laut obgenanntem Erkenntnis handle es sich hierbei um eine Verpflichtung allgemeinen Charakters, die für alle Körperschaften einheitlich gelten muss, zumal die Begriffe von „Investitionsausgaben“ und „Verschuldung“, auf denen sie beruht, den auf europäischer Ebene für die Kontrolle der öffentlichen Defizite angewandten Kriterien entsprechen.

2.– Die Autonome Provinz Bozen hat sich in der Person des amtierenden Landeshauptmannes in das Verfahren eingelassen und behauptet, dass der Rekurs offensichtlich unzulässig und jedenfalls unbegründet ist.

Die Rekursgegnerin hebt zuerst einmal hervor, dass der Art. 44/bis des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 1/2002, eingeführt durch Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes Nr. 18/2012, keine Maßgabe enthält, die es der Autonomen Provinz Bozen gestattet, sich für die Aufnahme von Kassenvorschüssen anderer Kreditinstitute anstelle des Schatzmeisters zu bedienen. Andererseits, führt die Autonome Provinz fort, würde eine solche Maßgabe nicht gegen den Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes Nr. 350/2003 verstoßen, laut dem für die Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel ausschließlich der Einheitsschatzamtssdienst in Anspruch genommen werden darf, und demzufolge auch nicht gegen Art. 119 Abs. 6 der Verfassung, da aus dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes Nr. 350/2003 einzig und allein zu ent-

nehmen sei, dass sich die Regionen mit Normalstatut, die örtlichen Körperschaften, die Betriebe und die Einrichtungen laut Art. 2, 29 und 172 Abs. 1 Buchst. b) des gesetzesvertretenden Dekrets vom 18. August 2000, Nr. 267 (Einheitstext der Gesetze über die Ordnung der örtlichen Körperschaften) — mit Ausnahme der zwecks Durchführung öffentlicher Dienste errichteten Kapitalgesellschaften — nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben verschulden dürfen und dass die Regionen mit Normalstatut mit eigenem Gesetz die Verschuldung der örtlichen Sanitätsbetriebe und Krankenhauskörperschaften sowie der im Art. 12 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 28. März 2000, Nr. 76 (Grundprinzipien und Koordinierungsbestimmungen über den Haushalt und das Rechnungswesen der Regionen in Durchführung des Art. 1 Abs. 4 des Gesetzes vom 25. Juni 1999, Nr. 208) genannten Körperschaften und Einrichtungen nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben regeln dürfen, während keineswegs vorgesehen wird, dass sie sich für die Beschaffung der finanziellen Mittel ausschließlich des Einheitsschatzmeisters bedienen dürfen.

3.– Mit am 24. April 2014 hinterlegtem Schriftsatz hat die Autonome Provinz Bozen erneut auf den Einwand der Unzulässigkeit des Rekurses bestanden, weil die angefochtene Bestimmung in keiner Weise die Möglichkeit der Aufnahme von Kassenvorschüssen erwähne und weil jedenfalls der Art. 3 Abs. 16 des vom Staat herangezogenen Gesetzes Nr. 350/2003 eine Definition von „Investitionsausgaben“ enthalte, welche ausdrücklich jene Vorgänge ausschließt, die keine zusätzlichen Ressourcen nach sich ziehen, jedoch im Rahmen der in den geltenden Bestimmungen festgesetzten Höchstgrenze zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe dienen und für Ausgaben bestimmt sind, für welche bereits eine geeignete Deckung im Haushalt vorgesehen ist. Darunter fallen nach Ansicht der Autonomen Provinz auch die Kassenvorschüsse.

In Wirklichkeit – behauptet die Provinz – existiere keine Bestimmung, die die Regionen und die Autonomen Provinzen dazu verpflichtet, sich für die Aufnahme von Kassenvorschüssen ausschließlich des Schatzmeisters zu bedienen, denn die einzige Maßgabe dahingehend sei im Art. 222 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 267/2000 enthalten, der aber nicht auf die Autonome Provinz Bozen Anwendung finde.

Auf jeden Fall – führt die Rekursgegnerin fort – stehe es der Autonomen Provinz aufgrund des Sonderautonomiestatutes zu, ihr eigenes Rechnungssystem zu regeln, was u. a. mit dem Landesgesetz Nr. 1/2002 geschehen ist, weshalb es der Provinz nicht untersagt sei, sich zur Aufstockung ihrer Kassenbestände anderer Kreditinstitute statt des Schatzmeisters zu bedienen.

4.– Mit am 29. April 2014 hinterlegtem Schriftsatz hat die Generalstaatsadvokatur den Unzulässigkeits- einwand der Autonomen Provinz widerlegt.

Die Staatsadvokatur räumt ein, dass sich in diesem Fall der dem Beschluss des Ministerrates vom 11. Dezember 2012 beiliegende Bericht in der Tat ausdrücklich auf den Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012 bezieht, macht jedoch darauf aufmerksam, dass im Wortlaut des genannten Berichtes ein Einwand angeführt wird, der ausdrücklich und einzig die Möglichkeit für die Autonome Provinz betrifft, sich des Schatzmeisters oder anderer Kreditinstitute für die Aufnahme von Kassenvorschüssen mittels neuer Darlehen zu bedienen.

Der Präsident des Ministerrates stellt fest, dass diese Maßgabe eigentlich im Abs. 2 desselben Art. 10 vorgesehen wird, der wie folgt lautet: „Die Aufnahme von Kassavorschüssen wird vom Landesrat für Finanzen verfügt, indem man sich des Schatzmeisters, im Sinne der Bestimmungen über den Schatzamtsdienst, oder anderer Kreditinstitute bedient, und der entsprechende Betrag stellt die Höchstgrenze dar, bis zu der – im Falle von Kassenengpässen – Zahlungen vorgenommen werden können. Der Landesrat für Finanzen verfügt die entsprechenden Änderungen in den Durchlaufposten. Diese Buchungen stellen keine Verschuldung dar, da sie zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe dienen und für Ausgaben bestimmt sind, für welche bereits eine geeignete Deckung im Haushalt vorliegt.“.

Nach Ansicht der Generalstaatsadvokatur gehe der Wille des Staates, diese besondere Regelung anzufechten, somit deutlich aus dem Inhalt des besagten Berichtes und aus den auch im Rekurs angegebene Einwänden hervor. Dabei handle es sich also nur um einen materiellen Fehler bei der Angabe des gemeinten Absatzes des genannten Art. 10, denn aus dem Wortlaut des Beschlusses des Ministerrates geht auf jeden Fall eindeutig hervor, dass sich die Einwände in Wirklichkeit auf die Möglichkeit für die Autonome Provinz beziehen, sich für die Aufnahme von Kassenvorschüssen mittels neuer Darlehen nicht nur des Schatzmeisters, sondern auch anderer Kreditinstitute zu bedienen (S. 4 des Rekurses); dies werde übrigens auch durch die genaue Angabe der staatlichen Bezugsbestimmung, d. h. Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes Nr. 350/2003, zusätzlich bestätigt.

Im Endeffekt könne nach Ansicht des Präsidenten des Ministerrates kein Zweifel hinsichtlich des Inhalts der effektiv angefochtenen Bestimmung bestehen, weshalb der materielle Fehler – d. h. die Angabe des Abs. 3 anstatt des Abs. 2 des Art. 10 – die Zulässigkeit des Rekurses nicht hindert. Auch der Klageantrag sei nicht – wie die Gegenpartei behauptet – ungewiss, weil im Rekurs sowohl die Anfechtungspunkte als auch die verletzte Verfassungsbestimmung und die herangezogene staatliche Bezugsbestimmung klar genug angegeben sind. Die Staatsadvokatur weist ferner darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis Nr. 425/2004 deutlich bekräftigt habe, dass die im Art. 119 Abs. 6 der Verfassung enthaltene „goldene Regel“ (Grundsatz des Ausgleiches des laufenden Haushalts) ein Mittel zur Anpassung der staatlichen Ordnung an die gemeinschaftlichen Regeln der wirtschaftlichen Steuerung, und insbesondere an den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und an den sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) darstellt. Aus diesen Gründen – wird abschließend behauptet – könne dieser Grundsatz auf die allgemeine umfassende Befugnis zur Koordinierung der Finanzen zurückgeführt werden, die in einer dezentral strukturierten Rechtsordnung (wie es heute für Italien der Fall ist) einzig und allein der Regierung zustehen solle, nämlich als notwendiges Gegenstück zur Haftungspflicht des Staates gegenüber der EU für die Erhaltung der finanziellen Stabilität des gesamten öffentlichen Bereiches.

Zur Rechtsfrage

1.– Der Präsident des Ministerrates hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Art. 10 Abs. 3 [*rectius*: Abs. 2] des Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen vom 11. Oktober 2012, Nr. 18 (Genehmigung der allgemeinen Rechnungslegung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und andere Bestimmungen) in Bezug auf Art. 119 Abs. 6 der Verfassung sowie hinsichtlich des Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, Nr. 350 (Bestimmungen über die Erstellung des Jahres- und Mehrjahreshaushalts des Staates – Finanzgesetz 2004) aufgeworfen.

1.1.– In dem später hinterlegten Schriftsatz weist die Staatsadvokatur darauf hin, dass im Rekurswortlaut zwar der Abs. 3 des Art. 10 genannten Landesgesetzes angefochten wird, dies jedoch einen rein materiellen Fehler darstelle, weil aus dem Inhalt des Rekurses eindeutig hervorgeht, dass dieser nicht den Abs. 3, sondern den Abs. 2 desselben Artikels zum Gegenstand habe, der eine Regelung der Kassenvorschüsse enthält, die der erwähnten Verfassungsbestimmung widerspricht. Nach Ansicht des Rekursstellers könne die Autonome Provinz aufgrund dieser Bestimmung Kassenvorschüsse über die den Regionen erlaubten Grenzen aufnehmen und sich dabei aufgrund einer einfachen Verfügung des Landesrates für Finanzen auch anderer Kreditinstitute als des Schatzmeisters bedienen.

Überdies würden diese Vorschüsse, da sie gemäß dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmung keine Verschuldung darstellen sollen, nicht als Verschuldung mit berechnet werden, wie es hingegen geboten wäre.

Nach Ansicht des Präsidenten des Ministerrates finde die herangezogene Verfassungsbestimmung auf alle Autonomien (Regionen mit Normalstatut und Sonderautonomien) Anwendung, weil es sich um eine Verpflichtung allgemeinen Charakters handelt, die auf einem Begriff von „Investitionsausgaben“ und „Verschuldung“ beruht, der den auf europäischer Ebene zwecks Kontrolle der öffentlichen Defizite angewandten Kriterien entspricht.

1.2.– Die Autonome Provinz Bozen behauptet, dass der Rekurs offensichtlich unzulässig und jedenfalls unbegründet sei und unterstreicht, dass der Art. 10 Abs. 3 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012 nur die Möglichkeit vorsieht, eine öffentliche Gesellschaft für die Steuereintreibung zu gründen, weshalb die Rekursbegründung und die herangezogene Verfassungsbestimmung zusammenhangslos seien.

In der Hauptsache betont die Rekursgegnerin, dass die Einwände – sollten sie den Abs. 2 des Art. 10 betreffen – nicht durch Art. 3 Abs. 16 des Gesetzes Nr. 350/2003 begründet sein könnten, da dieser nur für die Regionen mit Normalstatut und nicht für die Sonderautonomien wie die Autonome Provinz Bozen gelte. Auf jeden Fall enthalte die angefochtene Bestimmung keinerlei Hinweis auf die Möglichkeit, Kassenvorschüsse aufzunehmen; vielmehr werde darin lediglich festgelegt, dass genannte Beschaffung von Finanzmitteln dazu dienen soll, vorübergehende Liquiditätseingänge für Ausgaben zu überwinden, für die im Haushalt bereits eine geeignete Deckung vorgesehen ist. Auf jeden Fall stehe es der Autonomen Provinz zu, ihr eigenes Rechnungssystem zu regeln, weshalb es ihr nicht untersagt sei, sich zur Aufstockung ihrer Kassenbestände anderer Bankinstitute als des Schatzmeisters zu bedienen.

2.– Vorab ist der von der Rekursgegnerin aufgeworfene Unzulässigkeitseinwand wegen Zusammenhanglosigkeit der angefochtenen Bestimmung mit dem Gegenstand der erhobenen Einwände abzuweisen.

Es steht zwar außer Zweifel, dass der Rekurssteller die angefochtene Bestimmung nicht korrekt angegeben hat - wobei er übrigens den im Beschluss des Ministerrates enthaltenen Fehler wiederholt hat -, allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen konzeptionellen Fehler, sondern nur um einen Schreibfehler, der weder die Erkennung der Frage noch das Verteidigungsrecht der Rekursgegnerin beeinträchtigt (Erkenntnisse Nr. 67/2011, Nr. 447/2006 und Nr. 224/2004).

Der Rekurssteller nennt zunächst nämlich den falschen Absatz, wirft sodann jedoch unmissverständliche Einwände zum Abs. 2 des Art. 10, in dem das für die Genehmigung der Kassenvorschüsse zuständige Verwaltungsorgan, die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Kreditinstitute, das unbegrenzte Ausmaß der Kassenvorschüsse und die entsprechenden Änderungen in den Durchlaufposten geregelt bzw. vorgesehen sind. Die im Rekurs enthaltenen Ausführungen beziehen sich deutlich genug auf besagte Bestimmung, so dass die Autonome Provinz – nachdem sie deren Unzulässigkeit eingewandt hat – ihre Verteidigung gerade in Bezug auf genannten Abs. 2 und auf die entsprechenden, im Rekurs enthaltenen Bemerkungen vorgebracht hat.

Die fehlerhafte Angabe der angefochtenen Bestimmung stellt infolgedessen keinen für die Zwecke der Zulässigkeit relevanten Mangel dar, da sowohl die angefochtene Bestimmung - d. h. der Art. 10 Abs. 2 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012 - als auch der Klageantrag – auf Annullierung einer Bestimmung, welche die Beschaffung von Finanzmitteln aus dem Kreditsystem und deren Verbuchung in den Durchlaufposten vorsieht und somit die Vorschrift laut Art. 119 Abs. 6 der Verfassung umgeht – eindeutig festzustellen sind.

3.– Zu den Zwecken der Entscheidung in der Hauptsache wird vorausgeschickt, dass die herangezogene Verfassungsbestimmung – d. h. der Art. 119 Abs. 6 der Verfassung – die sogenannte „goldene Regel“ des Verbots der Verschuldung für andere Ausgaben als die Investitionen enthält. Wie der Verfassungsgerichtshof bereits unterstrichen hat, müssen die Begriffe von „Verschuldung“ und „Investition“, auf deren Grundlage die Verfassungsmäßigkeit der diesbezüglich angefochtenen Bestimmungen geprüft wird, im gesamten Staatsgebiet eine eindeutige inhaltliche Bestimmung haben. Die Festlegung dieser inhaltlichen Begriffsbestimmung steht daher dem Staat zu, denn „es kann nicht zugelassen werden, dass jede Körperschaft – also auch jede Region – selbst darüber entscheidet, was die Begriffe „Verschuldung“ und „Investition“ zu den oben genannten Zwecken konkret bedeuten sollen. Da es darum geht, eine Verpflichtung allgemeinen Charakters geltend zu machen, die für alle Körperschaften einheitlich gelten muss, obliegt eine solche Entscheidung einzig und allein dem Staat“ (Erkenntnis Nr. 425/2004). Es wurde in diesem Zusammenhang klargestellt, dass „der Art. 119 Abs. 6 der Verfassung – in dem durch das Verfassungsgesetz Nr. 3/2001 novellierten Wortlaut – keine neuen Einschränkungen für die regionale Autonomie einführt, sondern vielmehr eine einschränkende Bedingung ausdrücklich angibt – nämlich dass Verschuldungen nur für Investitionsausgaben eingegangen werden dürfen –, die der staatliche Gesetzgeber bereits im Rahmen der vorher geltenden verfassungsrechtlichen und statutarischen Bestimmungen auch den Regionen mit Sonderstatut in Durchführung des Einheitlichkeitsgrundsatzes (Art. 5 der Verfassung) und der Befugnisse zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen hätte auferlegen können“ (Erkenntnis Nr. 425/2004).

Diesbezüglich ist zu unterstreichen, dass die im Art. 119 Abs. 6 der Verfassung enthaltene Maßgabe mit anderen Verfassungsgrundsätzen – wie z. B. die Koordinierung der öffentlichen Finanzen (wie bereits im genannten Erkenntnis Nr. 425/2004 erklärt) laut Art. 117 Abs. 3 der Verfassung, die Gewährleistung der Ausgeglichenheit des Haushaltes (Art. 81 der Verfassung sowohl in der vorher geltenden als auch in der durch Verfassungsgesetz vom 20. April 2012, Nr. 1 betreffend „Verankerung des Grundsatzes der Haushaltsausgeglichenheit in der Verfassung“ eingeführten Formulierung) und die Zivilgesetzgebung laut Art. 117 Abs. 2 Buchst. I) der Verfassung – untrennbar verbunden und integriert ist.

Was die Koordinierung der öffentlichen Finanzen angeht, ist es offensichtlich, dass die Regelung der Verschuldung strukturell mit der Beachtung der gemeinschaftlichen Vorgaben über die wirtschaftliche und finanzielle Konvergenz der Mitgliedstaaten verbunden ist und dass die Festlegung der allgemeinen Kriterien daher dem staatlichen Gesetzgeber zusteht.

Was die Gewährleistung der Ausgeglichenheit des Haushaltes betrifft, gründet das Verbot der Verschuldung zu anderen Zwecken als die Investitionen auf einem relativ einfachen wirtschaftlichen Begriff. Es ist

nämlich einleuchtend, dass Verschuldungen, die für andere Zwecke als für Investition getätigt werden, das Vermögen der kreditnehmenden öffentlichen Körperschaft zwangsläufig schmälern.

Schließlich überschneidet sich auch das Sachgebiet der Zivilgesetzgebung mit der Regelung der Pflichten der öffentlichen Verschuldung, da die Unterscheidung zwischen den Geschäften, die nach der „goldenen Regel“ zugelassen sind, und solchen, die verboten sind, von Struktur und Inhalten der Finanzierungsverträge abhängig ist.

Im Endeffekt wird der verfassungsrechtlich geschützte Wert des Verbots, Verschuldungen für andere Ausgaben als für Investitionen einzugehen, zwar im genannten Art. 119 Abs. 6 der Verfassung ausdrücklich angegeben, aber – in völlig konsequenter und kohärenter Weise gemäß der Erfordernis einer für das ganze Staatsgebiet einheitlichen Regelung – durch andere Verfassungsbestimmungen, nämlich die genannten Art. 81, 117 Abs. 2 Buchst. I) und 117 Abs. 3 umgesetzt und wird somit zu einer allgemein gültigen Bedingung, die – unabhängig vom Vorhandensein einschlägiger Umsetzungsbestimmungen in der jeweiligen Bereichsgesetzgebung – gegen sämtliche dazu im Widerspruch stehenden Gesetzesbestimmungen geltend gemacht werden kann (zur unmittelbaren Wirkung der Verfassungsbestimmungen betreffend die Ausgeglichenheit der Haushalte und die wirtschaftliche Haushaltsführung siehe Erkenntnis Nr. 70/2012).

Unbeschadet der Tatsache, dass die betreffenden Kassenvorschüsse offensichtlich nicht für Investitionen bestimmt sind – was auch die Rekursgegnerin nicht abstreitet –, muss noch geklärt werden, ob sie Verschuldungsformen darstellen oder nicht. Unter diesem Gesichtspunkt sind sowohl die Vorschussverträge als solche als auch der konkret vorliegende Fall zu prüfen.

3.1.– Im Allgemeinen kann man sagen, dass sich im Rechtsgrund des Rechtsgeschäftes Kassenvorschuss zweierlei Funktionen kombinieren – nämlich zum einen die Finanzierung und die Rationalisierung der zeitlichen Kluft zwischen Einnahmen- und Ausgabenflüssen –, die durch ein kurzfristiges Finanzierungsverhältnis zwischen der öffentlichen Körperschaft und dem Schatzmeister erfüllt werden.

Wenn der Kassenvorschuss als Form der kurzfristigen Finanzierung zwar den Verschuldungen zugeordnet werden kann – was die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 119 Abs. 6 der Verfassung aufwirft –, so kann man andererseits nicht leugnen, dass es in der staatlichen Gesetzgebung Bestimmungen gibt, die den Gebietskörperschaften im Rahmen bestimmter Grenzen die Aufnahme von Kassenvorschüssen gestatten (Art. 222 des gesetzesvertretenden Dekretes vom 18. August 2000, Nr. 267 betreffend „Einheitstext der Gesetze betreffend die Ordnung der örtlichen Körperschaften“ und Art. 10 Abs. 4 des Gesetzes vom 16. Mai 1970, Nr. 281 betreffend „Finanzmaßnahmen für die Umsetzung der Befugnisse der Regionen mit Normalstatut“).

Dies ist darauf zurückzuführen, dass der staatliche Gesetzgeber – obgleich bei der Ausgrenzung des Begriffs „Verschuldung“ „an die auf europäischer Ebene zwecks Kontrolle der öffentlichen Defizite angewandten Kriterien“ gebunden (Erkenntnis Nr. 425/2004) – versucht hat, durch spezifische Bestimmungen, auf die hier nicht eingegangen wird, die Überwindung möglicher Engpässe des Schatzamtsdienstes und die Beachtung der gemeinschaftlichen Vorgaben unter einen Hut zu bringen.

Aufgrund dieser Balancierung, die nicht von den gemeinschaftlichen Anweisungen absehen kann, gilt der Grund für die Aufnahme eines Kassenvorschusses als mit dem Verbot laut Art. 119 Abs. 6 der Verfassung vereinbar, vorausgesetzt, dass die Vorschussleistung kurzfristig ist, genaue Grenzen nicht überschreitet und nicht eine Tarnung für eine alternative Ausgabendeckung darstellt (diese Grundsätze wurden u. a. im Art. 3 Abs. 17 des oben genannten Gesetzes Nr. 350/2003 verankert). Unter diesen Voraussetzungen handelt es sich dann um „eine Finanzierung, die nicht mit einer Verschuldung verbunden ist“.

Im Grunde genommen unterliegen also die vom Staat erlaubten Kassenvorschüsse sowohl subjektiven Grenzen (sie können ausschließlich vom Schatzmeister gewährt werden) als auch objektiven Einschränkungen (es gelten Betrags- wie auch Dauergrenzen, damit sie nicht zu einer anormalen Form der Ausgabendeckung werden), wodurch die Gebietskörperschaft zur Einhaltung der oben erwähnten Vorgaben angehalten wird.

4.– Im Lichte obiger Ausführungen ist die Frage in direktem Bezug auf Art. 119 Abs. 6 der Verfassung sowohl unter dem Aspekt der autonomen Festlegung der Ordnung der Kassenvorschüsse seitens der Provinz als auch unter dem Aspekt der Nichtübereinstimmung dieser Ordnung mit den Vorgaben der kurzen Dauer, der quantitativen Einschränkung und der Nichtverwendung zum Zwecke der Ausgabendeckung begründet.

In vorliegendem Fall hat die Autonome Provinz Bozen nicht nur jeglichen Bezug auf die einschlägige staatliche Regelung betreffend die Kassenvorschüsse unterlassen, sondern auch eine Bestimmung er-

lassen, die hinsichtlich der oben erwähnten Aspekte des Ausmaßes, der Dauer und der zur Gewährung der Vorschüsse befähigten Rechtssubjekte den Art. 119 Abs. 6 der Verfassung unmittelbar verletzt.

Wie bereits erwähnt, dient die Aufnahme der Kassenvorschüsse seitens der Autonomen Provinz Bozen zweifellos zu einem anderen und verschiedenen Zweck als die Investition. Die vom Rekurssteller herangezogene Bestimmung – d. h. Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes Nr. 350/2003, – nach der sich die Gebietskörperschaften „nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben verschulden dürfen“, bekräftigt somit in Bezug auf den Gegenstand dieses Verfahrens den entsprechenden Verfassungsgrundsatz. Auf jeden Fall ist genannte Bestimmung – obwohl sie ausdrücklich die Regionen mit Normalstatut betrifft – aufgrund des Abs. 21 desselben Art. 3, laut dem „zur Wahrung der wirtschaftlichen Einheitlichkeit der Republik und im Rahmen der Koordinierung der öffentlichen Finanzen die in den Abs. 16-20 enthaltenen Bestimmungen auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die Autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie auf die sich in ihrem Gebiet befindenden Körperschaften und anderen Organe anzuwenden sind“, auch auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die Autonomen Provinzen Trient und Bozen anwendbar.

Es ist hingegen offensichtlich, dass die Autonome Provinz Bozen eine verschiedene Regelung ohne jeglichen Bezug auf die vom Staat festgelegte Regelung für die Gebietskörperschaften erlassen und somit den Einheitlichkeitsgrundsatz verletzt hat, der vom Verfassungsgerichtshof als absolut und unabdingbar anerkannt wurde (Erkenntnis Nr. 425/2004). Aus diesen Erwägungen geht hervor, dass die Regelung der Kassenvorschüsse nicht einseitig von der Gebietskörperschaft festgelegt werden kann, auch wenn es sich um eine Sonderautonomie handelt.

Aufgrund der engen funktionellen Verbindung zwischen dem herangezogenen Parameter, dem Gemeinschaftsrecht und den anderen genannten Verfassungsbestimmungen ist nämlich die Festlegung der für die Gewährung der Vorschüsse erforderlichen subjektiven und objektiven Voraussetzungen nämlich – innerhalb der in der Verfassung verankerten Grenzen – dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten.

Auch hinsichtlich des spezifischen Inhalts weist die betreffende Bestimmung jedenfalls nicht jene besondere Merkmale auf, die den Finanzierungsgrund mit der Vorschrift laut Art. 119 Abs. 6 der Verfassung vereinbar machen. Zweifellos ist die angefochtene Bestimmung, laut der „die Aufnahme von Kassenvorschüssen [ohne Höchstgrenzen] vom Landesrat für Finanzen verfügt wird, indem man sich [...] anderer Kreditinstitute bedient, [wobei der Landesrat] die entsprechenden Änderungen in den Durchlaufposten [verfügt]“, absolut eindeutig und widerspricht der herangezogenen Verfassungsbestimmung unter den in der Folge näher erläuterten Aspekten, die jedenfalls wie folgt zusammengefasst werden können: a) dass der Landesrat für Finanzen den Vorschuss nach seinem Ermessen und ohne Höchstgrenzen festlegen kann; b) dass für die Aufnahme der Kassenvorschüsse auch andere Kreditinstitute in Frage kommen können; c) dass die Kassenvorschüsse als Durchlaufposten verbucht werden, so dass sie unter dem wirtschaftlichen und buchhalterischen Gesichtspunkt zwecks Prüfung der Beachtung der für diese Geschäftskategorien erlaubten Grenzen nicht korrekt dargestellt werden.

4.1.– In Bezug auf Buchst. a) wird daran erinnert, dass der Zweck des Kassenvorschusses darin liegt, einer übermäßig zeitlichen Kluft zwischen Einnahmen- und Ausgabenflüssen abzuweichen und dass er deshalb stets durch die ausdrückliche Bezugnahme auf eben diesen Umstand begründet sein muss, wobei Dauer und Ausmaß genau festzusetzen sind, um zu vermeiden, dass der Vorschuss willkürlich als ein alternatives, rechtlich unerlaubtes Mittel zur Deckung der Ausgaben verwendet wird. Die Möglichkeit, einen Kassenvorschuss aufzunehmen, muss also an einen objektiven Einnahmenparameter und an eine spezifische schwierige Lage der Kassa gebunden werden, was nicht durch eine unwiderlegbare Verfügung des Landesrates für Finanzen ersetzt werden kann.

4.2.– In Bezug auf die Möglichkeit, sich anderer Kreditinstitute zu bedienen, ist es offensichtlich, dass dies begrifflich und semantisch direkt mit dem Begriff von „Kassenvorschuss“ kollidiert. Dieser ist nämlich unauflöslich mit dem Schatzamtsdienst und dessen Rationalisierung verbunden, da er die zeitliche Kluft zwischen Ausgaben- und Einnahmenflüssen eindämmen soll. Jedes den Schatzmeister ausschließende Geschäft gilt als Kreditaufnahme und ist somit als Verschuldung einzustufen. Diesbezüglich kann auch nicht die im Landesgesetz enthaltene nicht verbindliche Selbstbezeichnung (ex plurimis: Erkenntnis Nr. 164/2012) herangezogen werden, um der Inanspruchnahme anderer Kreditinstitute ihren offenkundigen und unzulässigen Charakter als Kreditgeschäft abzunehmen.

4.3.– Schließlich verstößt die Verbuchung der Vorschüsse in den Durchlaufposten gegen den Grundsatz der finanziellen Neutralität, die genannte Haushaltstitel kennzeichnen muss. Die Durchlaufposten sind *per definitionem* sich ausgleichende Einnahmen- und Ausgabenposten, die von der Körperschaft im Auftrag anderer Rechtssubjekte verwaltet werden, aber nicht zur Verwaltung des Vermögens der Körper-

schaft gehören. Sie gliedern sich in analytisch verbundene Einnahmen- und Ausgabenposten, die ein absolutes Gleichgewicht voraussetzen, das einer grundsätzlichen Nichtveränderbarkeit der Buchungssalden entspricht. Die Verbuchung der Kassenvorschüsse in den Durchlaufposten dient der Ausblendung der Kosten der Kreditaufnahme, die somit unter einem anderen Ausgabenposten eingetragen werden, was eine schwerwiegende Diskrepanz zwischen dem eigentlichen wirtschaftlich-finanziellen Sachverhalt und dessen buchhalterischer Darstellung nach sich zieht.

Übrigens kann die Verbuchung in den Durchlaufposten auch darüber hinwegtäuschen, dass die vorgenommenen Geschäfte keinen nebenrangigen und vorläufigen Charakter haben. Wie aus dem Bericht des Rechnungshofes über die allgemeine Rechnungslegung der Autonomen Provinz Bozen für das Haushaltsjahr 2012 hervorgeht, der dem diesbezüglichen Billigungsbeschluss beiliegt (Beschluss des Rechnungshofes – Vereinigte Sektionen für die Region Trentino-Südtirol Nr. 3/2013/PARI), besteht eine willkürliche Spaltung zwischen „dem Verlauf des Hauptschatzamtsskontos [...] und jenem des Kassenvorschussskontos vom 1.1.2012 bis zum 30.12.2012. Es fehlt allerdings die Wertstellung vom 31.12.2012, die jedoch im gestaffelten Kontoauszug des ersten Semesters *[sic]* des darauffolgenden Jahres verbucht wird“. Im Bericht heißt es ferner: „Der Landesschatzmeister (Sparkasse AG) hat im Laufe der Untersuchungstätigkeit mitgeteilt, dass der negative Saldo am Ende des Haushaltsjahres 2012 des Hauptkontos der Autonomen Provinz Bozen [...] sich auf 179.621.919,05 Euro belief, wobei vom Kassavorschuss des Schatzmeisters Gebrauch gemacht wurde. Am Abend des 31.12.2012 wurde das Kassadefizit, in Erfüllung der staatlichen Buchführungsbestimmungen, gelöscht und die provisorischen Einnahmen gleicher Höhe mit Valuta 31.12.2012 auf Nr. 94008 gesetzt. Am 2. Januar 2013 wurde die Geschäftsoption mit einem provisorischen Ausgang Nr. 1, mit Valuta 31.12.2012 wiederhergestellt [...]“.

In Wirklichkeit also dient der in den Landesbestimmungen vorgesehene Vorschuss nicht als Mittel gegen vorübergehende Kassenschwierigkeiten des Schatzamtsdienstes, sondern als ständiges Darlehensverfahren. Das Fehlen jedweder zeitlichen und finanziellen Einschränkung für die Rückerstattung der Vorschüsse entspricht somit einer nicht erlaubten Ausgabendeckung, denn dadurch verfügt die Verwaltung über finanzielle Kreditressourcen, die sich jeglicher Kontrolle über den Zusammenhang zwischen eben dieser Ressourcen und eventuellen noch nicht eingehobenen Einnahmen entziehen. Es ist offensichtlich, dass dieses Verfahren de facto das Spektrum der aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen erlaubten Ausgaben erweitert und daher auch den eng mit der „goldenen Regel“ laut Art. 119 Abs. 6 der Verfassung verbundenen Grundsatz der Haushaltsausgeglichenheit verletzt.

5.– Schlussfolgend konnte die Autonome Provinz Bozen aus den oben angegebenen Gründen die Regelung der Kassenvorschüsse nicht autonom festlegen, weil diese mit der Umfangsbestimmung der Regel laut Art. 119 Abs. 6 der Verfassung verbunden ist, die wiederum zusammen mit den oben genannten in den Art. 81, 117 Abs. 2 Buchst. I) und 117 Abs. 3 der Verfassung enthaltenen Vorschriften anzuwenden ist. Ferner widerspricht der Art. 10 Abs. 2 des Landesgesetzes der Provinz Bozen Nr. 18/2012, indem er ohne jeglichen Bezug auf die einschlägigen staatlichen Bestimmungen die uneingeschränkte Aufnahme von Kassenvorschüssen — auch über andere Kreditinstitute als den Schatzmeister — gestattet und die Verbuchung dieser Vorschüsse in den Durchlaufposten verfügt, dem Art. 119 Abs. 6 der Verfassung und muss demzufolge für verfassungswidrig erklärt werden.

Aus diesen Gründen

erklärt

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

die Verfassungswidrigkeit des Art. 10 Abs. 2 des Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen vom 11. Oktober 2012, Nr. 18 (Genehmigung der allgemeinen Rechnungslegung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und andere Bestimmungen).

So entschieden in Rom, am Sitz des Verfassungsgerichtshofes, Palazzo della Consulta, am 23. Juni 2014.

Sabino CASSESE, Präsident
Aldo CAROSI, Verfasser
Gabriella MELATTI, Kanzleileiterin
Am 2. Juli 2014 in der Kanzlei hinterlegt.
Die Kanzleileiterin

Gabriella MELATTI
