

Italien bewegt sich mit seiner Steuerdezentralisierung in Richtung Föderalismus

Premierminister Berlusconi beabsichtigt, jeder Region die finanziellen Mittel der am effizientesten wirtschaftenden Region zu gewähren.



Premierminister Silvio Berlusconi bei einem Vortrag während eines Gipfeltreffens der Führungsmächte der Europäischen Union. Berlusconi hat gelobt, den Provinzen und Gemeinden des Landes einen noch nie dagewesenen Betrag an finanziellen Ressourcen zukommen zu lassen.

VON LUCIO LEVI

DEM ITALIENISCHEN PARLAMENT wurde ein grundlegender Gesetzesentwurf vorgelegt, der Italiens Entwicklung in Richtung eines wirklichen föderalistischen Staates in Bewegung setzt. Diese Gesetzesvorlage erfüllt Silvio Berlusconis Wahlversprechen, den Provinzen und Gemeinden des Landes einen noch nie dagewesenen Betrag an finanziellen Ressourcen zukommen zu lassen. Die Gesetzesvorlage hat die Unterstützung der

Regional-, Provinzial-, und Gemeindebehörden.

Es wird erwartet, dass das Parlament die Gesetzesvorlage, die ihm am 3. Oktober 2008 vorgelegt wurde, bis Ende des Jahres verabschiedet.

Auf der Regierung Berlusconis, die im April 2008 gewählt wurde, lastete ein wachsender Druck, die finanziellen Kompetenzen zu dezentralisieren. Seine Koalition hat die Mehrheit dank der Unterstützung zweier regionaler Bewegungen, der Lega Nord, die im Norden Italiens beheimatet ist und der sizil-

ianischen Autonomiebewegung. Der Hauptbefürworter der Gesetzesvorlage ist die Lega Nord, die manchmal eine secessionistische Haltung einnimmt. Die Lega Nord gewann in der Wahl im April acht Prozent der Stimmen.

Berlusconi muss sich der Herausforderung stellen, den verschiedenen Ansichten seiner Koalitionspartner bezüglich der föderalistischen Zukunft Italiens gerecht zu werden. Es geht dabei um den Spagat zwischen der größtmöglichen Autonomie des Nordens, die durch die Lega Nord gefordert wird, und dem Wunsch einer starken Zentralregierung, welche die Einheit und die Solidarität des Landes sichert. Letzteres wird von der neofaschistischen Alleanza Nazionale gefordert, die u.a. im Süden des Landes viele Anhänger hat.

Lucio Levi ist Professor der Politikwissenschaften an der Universität Turin in Italien, Herausgeber der Zeitschrift „The Federalist Debate“ und Autor von 15 Büchern über Föderalismus, europäische Integration und Globalisierung. Als letztes erschien im Jahre 2008 „Federalist Thinking,“ University Press of America.

Gemäß dieser Gesetzesvorlage werden die drei Regierungsebenen – Regionen, Provinzen und Gemeinden – eine Quote der Erwerbssteuer und der Mehrwertsteuer (MwSt) mit der Zentralregierung teilen. Grundsätzlich wird diese Neuerung zu keinen Steuererhöhungen führen, sondern nur zu einer Umverteilung der Last von der Zentralregierung zur Peripherie. Es bleibt jedoch möglich, dass sich die Steuern erhöhen, falls die regionalen und lokalen Regierungen neue Steuern für spezielle Vorhaben erheben.

Im Jahre 2001 wurden Kompetenzen an Italiens 20 Regionen übergeben, namentlich das Gesundheitswesen, die Bildung und die Sozialhilfe. Diese Vorlage geht jedoch insofern weiter, als sie die Finanzierung der Regionen durch die Zentralregierung für soziale Dienstleistungen ändert. Die Reform zeichnet sich dadurch aus, dass „Standardkosten“ sozialer Dienstleistungen wie z.B. Gesundheit, Bildung, Sozialhilfe oder öffentlicher Verkehr in jeder Region berechnet werden.

Dies bedeutet, dass ineffizient wirtschaftende Regionen erkannt werden und dementsprechend eingeschätzt werden. Zunächst bedeutet dies, dass jede Region die Finanzierung erhält, die der effizientesten Region gemäß ihrer Standardkosten zugute kommt. Dies stellt die Grundlage

dar. Diejenigen Regionen, denen es unmöglich ist, diesen Standard zu erreichen, werden durch einen zusätzlichen Fond unterstützt.

Ein wichtiger Zusatz der Gesetzesvorlage ist die Neuerung, dass der gegenwärtige Transfer von Steuereinnahmen vom reicheren Norden zum ärmeren Süden im Laufe von fünf Jahren allmählich zurückgeschraubt wird.

Regionen verantwortlich machen

Das Ziel der Einführung des Steuerföderalismus besteht darin, die Verantwortung der lokalen Behörden zu fördern und die Einkommensunterschiede zwischen Nord und Süd zu verkleinern. Die Politiker der leistungsschwächeren Regionen befürworten diese Gesetzesvorlage, weil sie glauben, dass sich die Ressourcen, die sie dadurch erhalten, erhöhen werden.

Der Norden ist froh, weil der Finanzausgleich – Zahlungen, die dem Süden zugute kommen – auf die Dauer reduziert wird, und der Süden ist froh, dass er seine „Steuern“ behalten kann, obwohl letzterer die langfristigen Konsequenzen dieser Änderung wohl nicht genau betrachtet hat.

Die Regierung aber wird allenfalls ihr eigenes Versprechen, die Verantwortung der lokalen und regionalen Regierungen zu stärken, brechen, indem sie zwei regio-

nenal Regierungen – Rom und Catania (Sizilien) – und der Region Lazio einen großzügigen Zuschuss gewährt, um deren schwere finanzielle Defizite zu erleichtern. Für einen Außenstehenden erweckt dies den Eindruck, als würde Rom die Ineffizienz belohnen.

Es wird erwartet, dass die Frist für die Umsetzung dieser Gesetzesvorlage ziemlich lang sein wird. Das Parlament sollte die Gesetzesvorlage bis Ende des Jahres verabschiedet haben. Dann hat das Parlament zwei Jahre Zeit, um alles zu veranlassen, bis dann das Gesetz wirklich in Kraft tritt. Die Übergangsphase wird mindestens fünf Jahre dauern. Im Jahre 2015 oder sogar erst im Jahre 2020 wird das Gesetz vollständig in Kraft getreten sein.

Nun liegt es am italienischen Parlament, die führende Rolle in der Diskussion, in der Abänderung und schließlich in der Verabschiedung des Gesetzes einzunehmen. Eine gemeinsame Kommission für den Steuerföderalismus wurde auf die Beine gestellt, in der Vertreter der vier Regierungsebenen vereint sind (von der Gemeinde bis zur Zentralregierung). Diese Kommission wurde mit der Aufgabe betraut, die Kosten der Dienstleistungen zu berechnen, die wichtig sind für die Bestimmung der Steuerallokationen.

Die Steuerkommission muss von Grund auf eine neue, gemeinsame Datenbank

Italiens Zickzackkurs in Richtung Föderalismus

IM JAHRE 1861, KURZ NACH DER GRÜNDUNG des italienischen Staates, führte Graf Camillo Cavour, der Begründer der politischen Einigung, ein Gesetz zur Errichtung einer regionalen Regierungsebene ein. Dies stellte sich allerdings als ein nicht zu realisierendes Vorhaben heraus.

Ursprünglich inspiriert vom französischen Einheitsstaat blieb Italien während eines Jahrhunderts unverändert. Die Wurzeln dieser Zentralisierungstendenzen liegen in den immerwährenden Konflikten zwischen den europäischen Staaten, die lange, gemeinsame Grenzen haben. Dieser nach innen gerichtete Prozess wurde noch verstärkt durch die von der industriellen Revolution initiierte Schaffung eines nationalen, integrierten Wirtschaftsraums.

Obwohl die Verfassung der Republik von 1948 eine Bestimmung enthielt, die es ermöglichte, regionale Regierungen zu errichten, geschah dies erst im Jahre 1970. Der Dezentralisierungsprozess konnte wegen der politischen Interessen des

Kalten Krieges und der dominanten Rolle der Kommunistischen Partei in gewissen Gebieten jedoch nicht früher beginnen.

So veränderte Italien erst im Verlaufe der letzten zehn Jahre sein politisches System mit dem Ziel, das Land zu „föderalisieren“. Verschiedene Gründe führten zu einem erhöhten Druck auf den Dezentralisierungsprozess. Erstens war da die allgemeine Unzufriedenheit mit den zentralen politischen Institutionen und mit der Unfähigkeit der Zentralregierung, seine Aufgaben zu erfüllen. Zweitens war eine zunehmende mangelnde Bereitschaft im nördlichen Teil des Landes zu spüren, den armen südlichen Teil weiterhin mit Geld zu unterstützen. Eine wichtige Rolle spielte weiter die Idee der Subsidiarität, welche besagt, dass die Macht und jegliche Aktivitäten des Staates so nahe wie möglich am Bürger ausgeübt werden sollten.

Der stärkste Befürworter des Föderalismus war die zuweilen secessionistische Partei der Lega Nord. Auch die europäische Integration und die Globalisierung ließen Italiens nationale Souveränität zunehmend schwinden und ebneten den Weg für das laufende Experiment der Dezentralisierung.

In den Jahren 1999 und 2001 wurde die italienische Verfassung dahingehend

geändert, dass die Macht der Regionen erweitert wurde. Dem Prinzip des Föderalismus folgend, wurden die Residualkompetenzen – welche nicht explizit in der Verfassung als Kompetenzen der Zentralregierung oder als gemeinsame Kompetenzen aufgeführt waren – den Regionen zugeteilt.

Seit dem Jahre 1993 wurden die Präsidenten der Regionen direkt gewählt. Zur gleichen Zeit jedoch war der Artikel 119 der italienischen Verfassung, der den Regionen offiziell finanzielle Autonomie verschaffte, noch durch keine Regierung in Kraft gesetzt worden. Diese finanzielle Autonomie ist ein wichtiges Element der Dezentralisierung von Macht und eines, das notwendig ist für ein föderalistisches Italien.

Schon hat Italien damit zu kämpfen, den finanziellen Verpflichtungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion nachzukommen. Dies schließt ein Engagement Italiens ein, das Budget auszugleichen und die kolossalen Staatsschulden zu reduzieren, die mehr als 106 Prozent des italienischen Bruttosozialprodukts ausmachen. Aus diesem Grund begann die echte Dezentralisierung der Steuerressourcen zu den regionalen und lokalen Behörden erst spät im Jahre 2008.

schaffen, die von allen Beteiligten der Verhandlungen getragen werden. Noch vor der Einführung des Steuerföderalismus schaffte die Regierung Berlusconi in ihrem ersten größeren Vorstoß die Grundstücksteuer ab, wie sie es im Rahmen des Wahlkampfes versprochen hatte. Dies war die einzige wirkliche lokale Steuer in Italien. Die Gemeinden wurden für diesen Einkommensverlust dadurch entschädigt, dass sie von der Zentralregierung einen Betrag proportional zu ihren früher erhobenen Grundstücksteuern erhielten. Aufgrund der Finanzkrise konnte jedoch bisher nur die Hälfte dieses Betrages überwiesen werden.

Die Zentralisierung der Steuererhebung – während gleichzeitig die Ausgaben dezentralisiert werden – fördert die finanzielle Zurückhaltung, die Verantwortung und die Effizienz lokaler Regierungen keinesfalls.

Regionen nehmen Steuern ein

Prinzipientreue Befürworter des Föderalismus brachten vor, dass diese Praxis weit entfernt sei von den föderalistischen Prinzipien. Diese verlangen, dass Regionen ihre eigenen Steuern einnehmen und danach auch ihre eigenen Steuergelder ausgeben, anstatt alles in den Händen der Zentralregierung zu belassen.

Tatsache ist, dass der italienische Föderalismus wegen der großen Kluft zwischen dem Norden und dem Süden mit großen Problemen konfrontiert ist. Das durchschnittliche Einkommen in Kalabrien, am Fuße Italiens, ist um 40 Prozent tiefer als jenes in der Lombardei, dessen Hauptstadt Mailand das Mode- und Finanzzentrum Italiens ist.

Die Lega Nord ist gegen die Politik des Finanzausgleichs von den reichen Regionen zu den armen Regionen Italiens. Gemäß dem Wahlprogramm der Partei sollten 90 Prozent der Steuereinnahmen in den Gebieten bleiben, wo sie erhoben wurden.

Auf der anderen Seite fordert die autonome Bewegung, dass die Einnahmen der Benzinsteuern in Sizilien gelegenen Raffinerien auch in Sizilien bleiben. Es ist so gut wie unmöglich, solche unterschiedliche Vorstellungen miteinander zu vereinbaren. Die Gesetzesvorlage enthält einen Kompromiss zwischen diesen unterschiedlichen Positionen, der die Quadratur des Kreises möglich machen sollte. Erst vor



Italiens populistische Partei Lega Nord, geführt von Umberto Rossi (rechts), befürwortet standhaft die Dezentralisierung der Ressourcen in die Provinzen und Städte des Landes. Neben Rossi steht Parteikollege Roberto Calderoli, beide auf einer Parteiveranstaltung im Juni 2008.

kurzem hat der Begriff des Föderalismus in Italien eine gewisse Bedeutung erhalten. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass einerseits der Europäischen Union und andererseits den Regionen und Gemeinden Kompetenzen übertragen wurden. Obwohl Italien bereits verschiedene Schritte in Richtung Föderalismus unternommen hat, bleiben gewisse wichtige Gründe bestehen, die erahnen lassen, dass weitere Schritte schwierig sein werden.

Macht den Regionen... und der Mafia?

In den meisten Fällen kann davon ausgegangen werden, dass der Föderalismus das Management der öffentlichen Dienstleistungen verbessert, weil er die Verantwortung von lokalen und regionalen Behörden stärkt. Diese Argumentation ist aber nicht allgemeingültig.

In Italien gibt es Regionen, die der Staatskontrolle entgehen, welche bei weitem nicht fähig war, die kriminellen Organisationen unter Kontrolle zu bringen nur die Mafia in Sizilien sondern auch andere größere kriminelle Organisation des Südens, namentlich die Camorra in Kampanien und die Ndrangheta in Kalabrien. Ein Dezentralisierungsprozess könnte in diesen Regionen zu einer Stärkung der Macht der kriminellen Organisationen führen.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist das Programm des Mikronationalismus der Lega Nord. Dieser erklärt sich durch die Liebe der Mitglieder der Lega Nord zu

Padanien oder, wie dieses Gebiet heute genannt wird, zur Poebene in Norditalien. Die Gemeinschaft dieses Gebiets hat jedoch keine speziellen historischen Wurzeln. Der Lega Nord wurde Fremdenfeindlichkeit und sogar Rassismus vorgeworfen. Auch die Regierung Berlusconi selbst wurde vom Europarat im Juni 2008 der Fremdenfeindlichkeit beschuldigt. Um ihrer Forderung regionaler Autonomie Druck zu verschaffen, drohen die Führer der Lega Nord regelmäßig damit, Padanien abzuspalten. Sie sind dabei so weit gegangen zu verkünden, allenfalls auf Waffengewalt zurückzugreifen.

Etwa zur selben Zeit wurden im September 2008 sechs schwarze Mitarbeiter einer Farm in Castelvolturno in der Nähe von Neapel von der Camorra ermordet, woraufhin Robert Maroni, (Innenminister der Lega Nord) erklärte, dass die Regierung „mit einem Bürgerkrieg konfrontiert ist.“ Italiens neueste Geschichte zeigt, wie schwach die fundamentalen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie sind. So sind nicht nur multinationale Unternehmen, sondern auch die Katholische Kirche und das organisierte Verbrechen starke Mächte, die der Kontrolle der Regierung entgehen. Die Situation ist so heikel, dass gewisse kritische Beobachter davor warnen, dass die Errichtung des Föderalismus in Italien die Einheit des Staates gefährden könnte. ☺