

45 Jahre autonome Wirtschaftspolitik

Von Thomas Benedikter (POLITiS) – 20.1.2017

1. Zum Wohlstandsniveau der Nachbarn aufgeschlossen

"Von der Agrarregion zur Wohlstandsinsel" lautet der Titel eines Essays in der Deutschen Geographischen Rundschau über die letzten Jahrzehnte der Südtiroler Wirtschaft. Sie hat sich in diesen 40 Jahren seit Inkrafttreten der Paket-Autonomie im Vergleich mit dem italienischen und dem EU-Durchschnitt unbestritten positiv entwickelt. Vergleichen wir uns aber mit den Nachbarregionen, sind wir keine "Wohlstandsinsel", sondern haben einen erheblichen Rückstand zu den nördlichen Nachbarregionen aufgeholt. 1951 waren noch 37% der hier Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig und Südtirol war eine eher rückständige Alpenregion. Heute sind 6,7% der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, stellen hochwertige Lebensmittel in einer exportorientierten, stark als Nebenerwerb betriebenen Landwirtschaft her, gekoppelt an Industrie- und Dienstleistungstätigkeiten. 2009 lag Südtirol beim BIP pro Kopf erstmals an der Spitze der Regionen Italiens, auch 2010 (BIP pro Kopf in Südtirol bei 34.400 Euro, in Italien bei 25.200 und der EU-27 im Schnitt bei 23.500). Innerhalb der EU befindet sich Südtirol 2010 beim BIP pro Kopf in der Spitzengruppe, nämlich an 19. Stelle der 278 NUTS-Regionen der EU. Getragen war dieser Aufholprozess bei Einkommen und Produktivität von einer dauerhaften Expansion bei den privaten und öffentlichen Dienstleistungen, und einer Konsolidierung des produzierenden Gewerbes bei rund 24% der Beschäftigten, auf gleichem Niveau mit dem Trentino, Graubünden und anderen Alpenregionen.

Abgesehen von der Fragwürdigkeit des "Wohlstandsmaßes" BIP pro Kopf für die konkreten Lebensverhältnissen der Menschen: woher stammen die Impulse für die Wirtschaftsentwicklung seit den 1970er Jahren? Fleiß und Tüchtigkeit der Bewohner, geografische Gunstlage, europäische Integration, effiziente Verwaltung, Mehrsprachigkeit - all das trug natürlich auch bei. Doch welche Rolle hat die Autonomie und ihre Anwendung für diese Entwicklung gespielt, die neuen Befugnisse und Finanzmittel? Meine These ist: Eine absolut maßgebliche, wenn nicht geradezu entscheidende.

2. Sektoren mit Schlüsselfunktion seit 1972

Eine Bemerkung aus theoretischer Perspektive vorab. Drei Faktoren sind für die Wirtschaftsentwicklung entscheidend: die Arbeitskraft in Zahl und Qualifikation, die Kapitalausstattung und der technische Fortschritt. In entwickelten kapitalistischen Marktwirtschaften spielt die Arbeitsproduktivität eine herausragende Rolle, die von den Lohnkosten und der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze bestimmt wird. Die Kapitalausstattung der Betriebe

und Arbeitsplätze kann auch durch die öffentliche Hand unterstützt werden, was in Südtirol in erheblichem Ausmaß geschieht. Bei Südtirols erstaunlichem Wirtschaftswachstum haben alle drei Faktoren zusammengewirkt: eine hohe private und öffentliche Investitionsquote, eine steigende, und ausreichend qualifizierte Zahl von Erwerbstätigen, und technischer Fortschritt bei Verfahren und Produkten, der eine stetige Modernisierung der Betriebe erlaubte. So konnte die Produktivität wachsen, die allerdings in Südtirol in einigen Branchen und Unternehmensbereichen auch deutliche Schwächen aufweist, worauf die Handelskammer immer wieder hinweist. Es wäre allerdings eine verkürzte Analyse, wenn man das Wachstum nur mit diesen Faktoren erklärte. Im Sinne der politischen Ökonomie müssen weitere, wesentliche Faktoren einbezogen werden: die Institutionen, die kulturellen Traditionen (auch in der Wirtschaft), das Sozialkapital, die natürlichen Ressourcen u.a.m. Zunächst nun ein kurzer Blick auf vier Sektoren, die für die Entwicklung der Südtiroler Wirtschaft der letzten 40 Jahre wirtschaftlich und sozial eine herausragende Rolle gespielt haben.

a) Die Landwirtschaft

Eine der wichtigsten Leistungen der Südtiroler Politik im Rahmen der Paket-Autonomie - in Verbindung mit der Agrarpolitik der EU - ist die Erhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung der verfügbaren Agrarfläche durch bäuerliche Familienbetriebe - das ist eine Besonderheit im Alpenraum. Die Zahl der Betriebe ist laufend gesunken, jetzt sind es rund 20.000, aber diese bewirtschaften nach wie vor die ganze Fläche. Durch massive Stützung der bäuerlichen Einkommen und systematische Subventionierung der Betriebe ist es gelungen, eine stärkere Abwanderung zu verhindern, wie sie jahrzehntelang in anderen Alpenregionen zu beobachten war. Über ein Drittel des Einkommens der bäuerlichen Familien stammt aus öffentlichen Subventionen. Seit über 30 Jahren ist die Landwirtschaft, die nur mehr 6,7% der Erwerbstätigen (16.000 in 2009) beschäftigt, unter allen Branchen Nutznießerin des weitaus höchsten Volumens an Beiträgen (über 89 Mio Euro im Landeshaushalt 2012, der größte Einzelposten bei den Beiträgen an die Wirtschaft nach Sektoren). Sowohl direkte öffentliche Investitionen, etwa bei der Höfeerschließung, als auch die Preisstützung mithilfe der EU (vor allem bei der Milch) und massive Unterstützung der Genossenschaften und Vermarktungsorganisationen haben dies bewerkstelligt. Liest man den Agrarbericht 2010 wird zum einen klar, welche politische Leistung es ist, die Berglandwirtschaft auf dem heutigen Niveau stabilisiert zu haben; zum andern gewinnt man den Eindruck eines rundum von der öffentliche Hand betreuten Berufs und Wirtschaftszweigs. Wesentlich für die Konsolidierung der Berglandwirtschaft war aber auch die Schaffung von wohnortnahen Arbeitsplätzen in der Kleinindustrie, in Handwerk und Gastgewerbe, die die Grundlage für die heutige Nebenerwerbslandwirtschaft bilden. Die Landwirtschaft bringt nicht nur Einkommen für bäuerliche Familienbetriebe, sondern hat auch ökologische Aufgaben, Aufgaben in der Erhaltung

der Kulturlandschaft, die recht widersprüchlich wahrgenommen werden. Schließlich ist sie eine Art Substrat der Südtiroler Identität und wird wohl auch deshalb weiterhin und zu Recht gepflegt werden.

b) Die Industrie

In Südtirol gab es infolge seiner besonderen Geschichte keine so ausgeprägte Industriekultur wie in Vorarlberg und Nordtirol. Die zwangsweise Industrieansiedlung in wenigen Stadtgebieten in den 1920er und 1930er Jahren war geografisch sehr konzentriert. Dieser Prozess ist in den 1950er Jahren weiter betrieben worden und es kam zum weiteren Ausbau italienischer Großbetriebe, vor allem in Bozen und kaum zugunsten Südtiroler Arbeitnehmer. In den 1960ern erfolgte einerseits eine aktive Ansiedlungspolitik für Betriebe aus deutschsprachigem Raum, andererseits Arbeitsmangel in der Peripherie, Auswanderung tausender Südtiroler aus Arbeitsgründen, vor allem ins deutschsprachige Ausland.

In der industriellen Entwicklung hatte Südtirol zunächst mit einigen Nachteilen zu kämpfen: die periphere Lage, Mangel an Rohstoffen, schlechte Verkehrsanbindung. Erst ab Ende 1970er wird eine neue Industrieförderung aufgrund der neuen Kompetenzen möglich, die führt zu:

- Ansiedlung von neuen Industriebetrieben, mit neuen Arbeitsplätzen
- Neue Straßenverbindungen
- Erschließung von dezentrale Gewerbebezonen
- Die Abwanderung wird gebremst.
- Neue Betriebe bringen eine gewisse Industriekultur.
- Erfahrungen mit internationalen Märkten für Südtiroler Unternehmern
- Aufbau von lokaler Managementkompetenz
- Positiver Druck auf die Berufsausbildung

In der Bedeutung der Industrie (einschließlich des Handwerks) hat Südtirol zwar zum Trentino und Graubünden aufgeschlossen, doch bleiben einige deutliche Schwächen, die auch die neue Autonomie nicht so rasch beseitigen konnte.

- Die durchschnittlich geringe Betriebsgröße erlaubt zwar Flexibilität, aber auch weniger F&E, geringere Exportchancen, schwieriger Zugang zu überregionalen Märkten.
- Die Exporte sind stark auf Deutschland und Österreich konzentriert.
- Eine Produktpalette mit geringem Anteil an technologisch hochwertigen Produkten.
- Ein starker Anteil von Niedriglöhnen, andererseits hohe Lohnnebenkosten.

Dies hat man in der Industriepolitik des Landes längst erkannt und setzt seit über 10 Jahren verstärkt auf Forschung und Innovation, vergibt Beiträge in diesem Sinn gezielter an Unternehmen

und baut unterstützende Organisationen (TIS, BIC, SMG, EOS, BLS) auf.

c) Das Gastgewerbe

Schon in Ende der 1960er Jahre ist Südtirol zu einer idealen Feriendestination des wirtschaftlich aufstrebenden Deutschland geworden. Stichwort "Fließend Deutsch und Warmwasser". Der Tourismus hat dann in den letzten 40 Jahren eine ganz erstaunliche Entwicklung bis zur heutigen hypertrophen Situation erfahren, die nur z.T. der Autonomie zuzuschreiben ist. Sehr profitiert hat der Tourismus auch von der schwachen Lira, die für die Hauptgästegruppen aus dem Norden Südtirol zu einer Billigdestination machte. Begonnen hat der Massentourismus schon in den 1970er Jahren, 1972 verzeichnete man 10 Millionen Nächtigungen, 2010 29 Millionen. Das Gastgewerbe stützt sich heute auf über 10.000 vor allem kleinere Betriebe, die meisten Familienbetriebe unter Kontrolle von Südtiroler Familien. Die wachsende Wertschöpfung im Gastgewerbe löste dezentrale Nachfrage nach Vorleistungen und Investitionen aus, z.B. fürs Baugewerbe, Handwerk und Handel.

Anfang der 1980er Jahre gelangte die Landesregierung zur Auffassung, diesem Boom mit seinen fatalen Auswirkungen auf Flächen- und Landschaftsverbrauch dämpfen zu müssen. Danach hat die Wirtschaftspolitik des Landes den Tourismus weiter gefördert, die Raumordnung gelockert, den Bettenstopp aufgehoben. Nicht nur durch breit gestreute Subventionierung der gastgewerblichen Betriebe, sondern auch durch touristische Infrastrukturen z.B. bei den Aufstiegs- und Sportanlagen, durch den Straßenbau, durch Investitionen ins Kulturangebot, und durch eine vorwiegend öffentlich finanzierte Werbemaschinerie.¹ Südtirol bietet heute ein Gesamtprodukt, das auf dem internationalen Tourismusmarkt vermarktet werden muss, und auch weiterhin bestehen kann.

So konnte Südtirol dank der natürlichen und kulturellen Gunstlage und dem kombinierten öffentlichen und privaten Kapitaleinsatz beim Gastgewerbe in relativ kurzer Zeit zu Nordtirol aufschließen und gehört heute zu den 5 Spitzenregionen der Alpen. Das Gastgewerbe bleibt eine treibende Kraft der Südtiroler Wirtschaft und kann sich nur mehr dank der Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskraft vor allem bei den Saisoniers expandieren. Der Ausbau dieser Branche hat laut einiger Beobachter eine kapitalintensivere Industrialisierung, die mühsame Ansiedlung von Hochtechnologie-Unternehmen weniger dringlich gemacht. Diese waren für die Erhaltung der

¹ Wirtschaftlich gesehen ist Tourismus Dienstleistungsexport, der aber ganz wesentlich Nachfrage für andere Branchen induziert, vor allem für Handwerk und den Handel. Wenn Südtirol ein strukturelles Handelsbilanzdefizit aufweist mit einer deutlichen Exportschwäche bei Industrieprodukten, ist das weniger bedenklich solange die Dienstleistungsbilanz dank Tourismus tiefschwarze Zahlen schreibt.

Vollbeschäftigung ohnehin nicht erforderlich. In Südtirol gibt es heute in Handel und Gastgewerbe auch tatsächlich mehr Erwerbstätige als in Industrie und Handwerk ohne Bauwirtschaft. Doch warnt man inzwischen vor weiterer Förderung einer Branche mit relativ geringer Arbeitsproduktivität und schon lange stellt sich die Frage der ökologischen Verträglichkeit der touristischen Übernutzung unseres Landes. Es ist sehr fraglich, ob diese energieintensive, emissionsstarke, landschaftsbelastende Entwicklung kompatibel ist mit der neuen Strategie "Energie Südtirol 2050".

d) Der öffentliche Dienst

2010 gab es in Südtirol knapp 52.000 öffentliche Arbeitnehmer (unabhängig von der Art des Vertrags), das Land gibt 2012 über eine Milliarde Euro fürs Personal aus. Staat-Region-Land-Gemeinden beschäftigen fast 1/5 der insgesamt Beschäftigten und fast die Hälfte des BIP Südtirols fließt durch öffentliche Hände, alle Regierungsebenen zusammen. Die Zahl der öffentlichen Bediensteten ist seit 1972 Jahr für Jahr gestiegen. Sogar 1998-2008, als anderswo längst Stellenkürzungen angesagt waren, hat das öffentliche Personal in Südtirol um weitere 22% zugenommen, was die Bedeutung der Autonomie deutlich erkennen lässt. Heute ist der Personalstand im Kernbereich der Landesverwaltung zwar eingefroren, doch insgesamt, wenn man das Sozial- und Gesundheitswesen und die Bildung dazu nimmt, steigt die Zahl der öffentlichen Bediensteten weiter, auch dank vieler Teilzeitverhältnisse. Damit ist Südtirol dank seiner Autonomie eine Ausnahme unter den Regionen Italiens.

In der ersten Phase musste eine autonome Verwaltung aufgebaut werden mit dem nötigen Qualifikationsniveau, später kamen die Dienstleistungen der Gemeinden und Bezirksgemeinschaften dazu. Im Bildungswesen, Gesundheitswesen und Sozialwesen expandierte mit dem Ausbau der Sozialleistungen der Personalbedarf, sie stellen heute die Mehrheit im öffentlichen Dienst, während die Zahl der Staatsangestellten schon lange stagniert. Zweck und Verdienst der Autonomie: der Sozialstaat weitestgehend vor Ort organisiert werden (mit Ausnahme der Verwaltung der Sozialversicherung), er kann viel zielgenauer und in Abstimmung mit der Bevölkerung erfolgen und muss in der demokratischen Dynamik den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen.

Der größtenteils autonom verwaltete öffentliche Dienst - 90% der öffentlich Bediensteten in Südtirol sind heute bei den Lokalkörperschaften angestellt - hat eine ganz erhebliche Bedeutung: er hat direkte Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen, auf die Versorgungsdichte, auf das Durchschnittseinkommen, auf die Krisensicherheit des Arbeitsplatzes, die Stabilität der Gesamtbeschäftigung, auch auf die Frauenerwerbsquote dank zahlreicher Teilzeitstellen. Halten wir

somit fest: eine der wichtigsten Errungenschaften der Paket-Autonomie ist die Kontrolle und autonome Steuerung der Kernbereiche des regionalen Sozialstaats über den öffentlichen Dienst.

3. Die Rolle der Paket-Autonomie für die Wirtschaftspolitik

Die neuen **Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen**, die nach und nach seit 1972 zur Anwendung gekommen sind, haben sich in Verbindung mit dem stetig steigenden Volumen der öffentlichen Haushalte massiv auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt. Dabei hatte das Land zunächst gemäß Statut nicht so viele primäre Zuständigkeiten im Bereich Wirtschaft: Handwerk, Messen und Märkte, Fremdenverkehr, Arbeitsvermittlung und Berufsausbildung. Erst später, nämlich 2001, wurden die sekundären Befugnisse im Handel, bei den öffentlichen Betrieben und der Industrieförderung zu Bereichen primärer Kompetenz erhoben. Die Übernahme der Arbeitsvermittlung ist erst 1996 voll erfolgt. 1998 kamen die Staatsstraßen dazu und 1999 die neuen Zuständigkeiten in der Energiepolitik. Bis heute verfügt das Land über nur geringe Rechte bei der Sozialversicherung, keine Zuständigkeit beim Arbeitsrecht, Handelsrecht, Gesellschaftsrecht, und nur beschränkte Möglichkeiten im Steuerrecht. Das Land kann auch nicht in die Tarifhoheit eingreifen, kann keine Mindestlöhne festlegen.

Allerdings soll beim Rückblick auf die Umsetzung nicht vergessen werden, dass nicht alles so reibungslos ablief und es vielfach zu Konflikten mit dem Staat gekommen ist. So z.B. bei der Industrieförderung, wo sich der Streit um die Zuständigkeit von 1977 bis 1988 hinzog. Ein anderer Konflikt war die Frage der autonom zu regelnden Meisterprüfung und Gesellenbriefs, was aufgegeben werden musste. Der Streit um die Übernahme der Messekörperschaft zog sich bis 1992 hin. Bei der Tourismuspolitik gerieten sich Staat und Land vor allem bei der Werbetätigkeit im Ausland in die Haare. Zum einen wollte der Staat grundsätzlich die Kontrolle der Werbetätigkeit im Ausland, dann kam es auch zu einem Streit über die zu verwendende Sprache. Es gab bis 1980 eine Weisung aus Rom, dass Südtirol mit höchstens einer Person auf internationalen Tourismusfachmessen vertreten sein durfte. Vor 30 Jahren herrschte somit ein ganz anderes Klima als heute.

Es gibt eine ganze Reihe weiterer wichtiger Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Südtiroler Wirtschaft, wie z.B. folgende:

1) Die **geografische Lage** in zentraler Position zwischen den wirtschaftsstarken Industrieregionen in Süddeutschland und Norditalien, an der Brennerachse, dem wichtigsten alpenquerenden Transitkanal.

2) Die **europäische Integration** wird nach und nach vertieft, Binnenmarkt und EU 1992, die EU wird nach Osten erweitert. Vor allem der EU-Beitritt Österreichs 1995 gab der wirtschaftlichen Verflechtung mit Italien einen neuen Schub und Südtirol einen zusätzlichen Standortvorteil als "Brückenkopf" von Unternehmen für den ital. Markt.

3) War die **alpine Topografie** für die Industrialisierung zunächst ein Nachteil, sowohl wegen der schlechten Straßenverbindungen als auch der Beschränktheit der Gewerbegründe, hat sich das Blatt mit dem Bau der Brennerautobahn gewendet. Zwar klagen noch heute die Wirtschaftsverbände über schlechte Erreichbarkeit, was Politikern in echt peripheren Gebieten der EU nur ein Lächeln abringen kann.

4. Die **kleinbetriebliche Struktur** bringt Vorteile in der Anpassungsfähigkeit an konjunkturelle Krisen.

93% der Betriebe = Mikrounternehmen mit < 10 Beschäftigte

6,3% Kleinunternehmen mit 10-49 Beschäftigte

0,7% sind mittlere Unternehmen mit 50-249 Beschäftigten

Nur 28 Unternehmen haben mehr als 250 Beschäftigten, davon 14 in der Industrie. 55% der Unternehmen haben einen Jahresumsatz von weniger als 100.000 Euro.

5. Ein relativ geringes Lohnniveau:

Zwar hat die kleinbetriebliche Struktur fürs räumliche Gleichgewicht, die Anpassungsfähigkeit und die Vollbeschäftigung Vorteile, hat aber auch etliche Nachteile für die Arbeitnehmer: der relativ geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad, führte zu geringerer Verhandlungsmacht auf lokaler Ebene, damit weniger Zusatzabkommen und geringerer Durchschnittslohn. Trotz relativ hoher Lohnnebenkosten ist es für die Südtiroler Unternehmen ein erheblicher Vorteil, mit italienischem Lohnniveau produzieren und vor allem nach Deutschland und Österreich exportieren zu können.

Insgesamt hat die Paketautonomie dem Land zu einer breiten Palette von Regulierungskompetenzen verholfen, die in enger Abstimmung mit den unmittelbaren Akteuren, also Unternehmern und Interessengruppen, gestaltet wurden. Der rechtliche Rahmen beim Arbeitsrecht, Sozialrecht, Handelsrecht und vor allem beim Steuerrecht ist zwar vorgegeben, doch bleibt der autonomen Provinz noch ausreichend Spielraum, wenn auch manchmal nur sekundäre Kompetenzen, die Entwicklung nach eigenen Präferenzen zu lenken, die räumliche Entwicklung zu beeinflussen, die Kapitalbildung zu verbessern und in verschiedenster Weise, vor allem über Subventionen unterstützend einzugreifen. Man hat in Südtirol den Eindruck, dass nicht so sehr Lobbyismus betrieben wird, sondern die Vertreter der Verbandsmacht an den Schalthebeln sitzen. Sie wechseln dann ab und zu wie mit einer Drehtür aus der aktiven Politik in die Verbandspolitik und wieder zurück. Eine wesentliche Rolle für Wirksamkeit der Autonomie war ihre finanzielle Ausstattung.

4) Die Finanzierung der Autonomie

Voraus einige Kennzahlen für die Bedeutung der öffentlichen Haushalte für die Südtiroler Wirtschaft. 2009 machen die öffentlichen Vollzugsausgaben 53% der Wertschöpfung zu Herstellungspreisen aus (ASTAT Jahrbuch 2011). Das Land hat in seinem Haushalt 2012 4,6 Mrd. Euro zur Verfügung, mit einer Investitionsquote von 25,6%. 22,2% der konsolidierten Ausgaben aller öffentlichen Körperschaften flossen 2009 in die Wirtschaftsförderung (ASTAT Jahrbuch). Dies sind Eckdaten zu einer aktiven Standortförderung.

Eine solide Finanzierung gehört zu den Grundrechten und zu den grundlegenden Voraussetzungen fürs Gelingen einer Territorialautonomie. Bei der Paketumsetzung in den 1970er und 1980er Jahren merkten die Südtiroler Chefunterhändler, dass es günstig war, die endgültige Regelung der Finanzen auf die Schlussphase der Verhandlungen zu verschieben, weil erst dann das volle Ausmaß des Finanzbedarfs erkennbar geworden wäre. In der Zwischenzeit schafften es die Südtiroler in Rom die Beteiligung an den Staatsausgaben mit einem kombinierten Schlüssel Bevölkerung/Fläche (=1,61%) durchzusetzen. Das war für Südtirol, der mit Sassari flächenmäßig größten Provinz Italiens, ein ganz wichtiger Vorteil und führte zu einem raschen Anstieg der Ausgabenkapazität des Landes. Schon für die Zeit bis 1987 habe ich nachgewiesen, dass Südtirol mit anderen Regionen mit Sonderstatut gegenüber den Regionen mit Normalstatut auch bei konsolidierter Berechnung der Mittelausstattung bevorteilt war. Diese Situation wurde noch verstärkt durch die Regelung der Finanzen von 1989 mit der Umstellung auf die 90%-Beteiligung am staatlichen Steueraufkommen. Sie sorgte bis 2009 für einen ziemlich einzigartigen Zustand: Südtirol konnte, einschließlich des vom Staat für seine Tätigkeiten in Südtirol Ausgaben, mehr oder weniger sein ganzes Steueraufkommen für sich behalten. Es musste weder zum Finanzausgleich mit den armen Regionen im Süden noch zu den Kosten des Zentralstaats beitragen, wie dies in jedem Föderalstaat der Fall ist. Diese Regelung hat bis 2006 sogar zu einem positiven Primär-Fiskalsaldo geführt, also einem Netto-Empfängerposition des Landes bei den öffentlichen Finanzen: Man könnte auch zu einem zu gewissen Teil fremdfinanzierten Wachstum sprechen. Wenn ein derart üppiger Provinzhaushalt gut verwaltet wird, erbringt die Regelung der 90 Prozent-Beteiligung an den Staatssteuern in einer wohlhabenden Region einen „circulus virtuosus“ für die Wirtschaft: das erhöhte Wirtschaftswachstum führt wiederum zu höheren Steuereinnahmen, die zu 90 Prozent im Land bleiben und wiederum über den Landeshaushalt und die übrigen Körperschaften im Land verausgabt werden und die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen. Damit alimentieren sie die lokale Wirtschaft und dies wiederum führt zu höheren Steuereinnahmen usw. Ob dies in Zukunft weiter so bestehen bleibt, ist zu bezweifeln.

Im Unterschied zu Martin Larch in der POLITIKA 2012 sehe ich somit die öffentlichen Haushalte, vor allem den Landeshaushalt als Schlüsselgröße für die positive Entwicklung der Südtiroler Wirtschaft in den Jahren seit 1972. Er hatte nicht nur die Stabilisierungsfunktion, sorgt also für Ausgleich der Konjunkturzyklen, wenn rund 50% des BIP durch öffentliche Kassen fließen. Die öffentlichen Ausgaben sind vielmehr auch eine wichtige Nachfragekomponente, die öffentliche Hand ist ein wichtiger Arbeitgeber und Investor. Die großzügige Finanzierung hat es Südtirol erlaubt, seine Investitionsquote ständig über dem nationalen Durchschnitt zu halten (bei 25%). Dies hatte eine zweifache Wirkung: zum einen ein **hohes Niveau an direkten Investitionen** in öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen; zum anderen ein hohes Niveau an **Beiträgen für private Investitionen**. Dass das Land fast keine Verschuldung aufzuweisen hat, ist bei diesem Finanzierungsmodus keine Überraschung: es brauchte weder die eigenen Steuern (z.B. die Tourismusabgabe) zu aktivieren, noch sich zu verschulden, weil es bis 2009 auch ohne eigene Steuern das Finanzvolumen seines Haushalts ständig steigern konnte.

5. Das "System Südtirol"

Zu den Besonderheiten der Geschichte der Autonomie nach 1972 gehört auch die volle Ausformung einer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Machtverhältnisses, das viele mit "System Südtirol" bezeichnen. Auch die Südtiroler Wirtschaft mit ihren Akteuren, Grundeigenschaften, Rahmenbedingungen hat Systemcharakter. Doch aus politikwissenschaftlicher Sicht ist mit dem "System Südtirol" etwas anderes gemeint, das sich nur aus der Geschichte der Autonomie, der Dominanz einer Partei, den kulturellen Traditionen und Besonderheiten, den sozialen Verhältnissen, und der Interessenkonstellation der politisch-wirtschaftlichen Elite erklären lässt. Sie wird oft beschrieben als ein undurchsichtiger Filz aus offizieller Politik, Mehrheitspartei, Interessenverbänden und Unternehmen. Die Konzentration politischer, wirtschaftlicher und medialer Macht ist durch die Paket-Autonomie und ihre Anwendung befördert worden. Die Hauptakteure konnten sich des neuen Regelwerks und der damit verbundenen üppigen Finanzmittel bedienen, unterstützt durch die fast schon "ständisch" organisierte Südtiroler Gesellschaft und den geringen Pluralismus. Dazu beigetragen haben einerseits das Fehlen einer wirksamen Gegenmacht, etwa in Vertretung der Lohnabhängigen, und der wirtschaftliche Erfolg des Modells selbst, die Leistungen, die die Politik konkret vorweisen konnte. Solange jährlich Zuwächse im Einkommensniveau verzeichnet werden, das Haushaltsvolumen des Landes steigt, Vollbeschäftigung gesichert ist, der sozialstaatliche Versorgungsgrad besser als im übrigen Italien

ist, stellt das System seine Leistungsfähigkeit für die Mehrheit der Bevölkerung unter Beweis. Verteilungsgerechtigkeit und Partizipation rückten allerdings in den Hintergrund.

6. Schlussfolgerungen

Martin Larch, Autor zum Thema autonome Wirtschaftspolitik in der neuen POLITIKA 2012, zitiert den früheren chinesischen Premierminister Zhou En Lai mit seinem Kommentar zur französischen Revolution: "Too soon to tell", und meint es sei so ähnlich mit der Südtiroler Autonomie in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung. Meine wenigen Haare haben sich bei diesem Fazit gesträubt, denn nicht nur Daten und wirtschaftswissenschaftliche Analysen sprechen eine klare Sprache, sondern der schiere Augenschein, den Südtiroler-Besucher von außen immer wieder bestätigen. Ganz ohne Zweifel war die Paket-Autonomie mit den nachfolgenden Verbesserungen eine wesentliche Bedingung für den wirtschaftlichen Aufstieg dieser Region. Sie hat zum einen für die eigenständige Gestaltung eines beträchtlichen Teils der Wirtschaftspolitik durch die vor Ort gewählten politische Mehrheit ermöglicht. In der großen Bandbreite wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Landesebene hat dies vielleicht nicht immer zu mehr Effizienz, aber zu einer Politik nach den Präferenzen der dominanten Teile der Bevölkerung geführt: Handel, Handwerksordnung, dezentrale Gewerbezone, Landwirtschaft, Berufsbildungspolitik, Industrieförderung, Tourismuspolitik. Dies konnte mit den Betroffenen direkt abgestimmt werden und musste von der Bevölkerung demokratisch legitimiert werden. Zum anderen hat die üppige finanzielle Ausstattung dem Land eine finanzielle Manövriermasse verschafft, die zum einen für ein respektables sozialstaatliches Versorgungsniveau gesorgt hat, was für den politischen Konsens sehr wichtig ist. Zum anderen hat es auch zur Verschwendung öffentlicher Mittel geführt, zu einer übermäßigen Verbauung, zu einer gewissen Abhängigkeit der gewerblichen Wirtschaft von den Subventionen mit Schwächen in der Arbeitsproduktivität, zu verbreiteter Steuerhinterziehung, zu einem feingesponnenen Klientensystem und starkem Anspruchsdenken. Ein Beispiel: Seit Monaten wehren sich Handel, Handwerk und Tourismus-Lobby gegen die Einführung der sehr gering bemessenen Tourismusabgabe - ein *deja vu*: dieses Theater gab es schon 1994/95, und die Abgabe wurde fallen gelassen. Nun ist diese Abgabe aber die einzige Steuerart, die Südtirol laut Statut eigenständig regeln und sich dadurch Zusatzeinnahmen bei knapperen Einnahmen sichern kann. Man scheint also bei den Verbänden noch nicht im Monti-Zeitalter angekommen zu sein, was wiederum die Regierung darin bestärken wird, Einschnitte vorzunehmen.

Sicher gibt es auch einige weitere Faktoren, die die Wirtschaftsentwicklung begünstigt haben: z.B. das für die konkreten Lebenshaltungskosten geringe Lohnniveau, die bis 2001 vorteilhaften Wechselkurse, die EU-Integration als Ganze, die günstige geografische Lage im Nahbereich industrieller Ballungsräume, und natürlich der Fleiß und Tüchtigkeit der Bewohner und Verwalter. Andererseits sind die autonomen Kompetenzen durchaus noch ausbaufähig, auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Zwei kleine Beispiele: im Rahmen der Paket-Autonomie ist zwar das Recht auf Anerkennung von ethnischen Gewerkschaften enthalten, nicht aber an die Notwendigkeit gedacht worden, autonom nur in Südtirol für bessere Tarifröhne zu sorgen. M.a.W die Tarifautonomie müsste in einer Hochpreisregion wie Südtirol anderen Bedingungen unterliegen als in Süditalien; es müsste z.B. ein Mindestlohn gemäß Südtiroler Erfordernissen festgesetzt werden können, der sich von jenem in Kampanien unterscheidet. Zweites Beispiel: die autonome Steuereinhebung: das Land hat sich nicht nur um die eigenen Steuern kaum gekümmert (Tourismusabgabe), sondern auch nicht um die Ausübung seiner Rechte bei der Einhebung der Staatssteuern, die zu 90% in den Landeshaushalt fließen, ganz zu schweigen vom Projekt einer autonomen Steueragentur zur Einhebung der wichtigsten Staatssteuern. Somit gibt es auch in den nächsten Jahren an der Paket-Autonomie noch allerhand nachzubessern.

Somit mein Fazit in Sachen Autonomie und wirtschaftlicher Aufstieg dieses Landes: Nicht "Too soon to tell", sondern "It can be told". Die Paket-Autonomie hatte einen entscheidenden Anteil an der Aufwärtsentwicklung. Sie war eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung dafür. Sowohl die politischen Zuständigkeiten wie das Finanzierungssystem haben Südtirols Regierenden ganz wesentliche Gestaltungsmacht verschafft. Die Finanzmittel mussten allerdings auch effizient eingesetzt werden, Verschwendung, Korruption und Ineffizienz mussten unter Kontrolle bleiben, im Unterschied zu anderen Regionen mit Sonderstatut.

Können wir uns somit, rückblickend auf die ersten 40 Jahre Wirtschaftsentwicklung im Rahmen der Paketautonomie, zurück lehnen und applaudieren, und "Weiter so!" rufen? Nein, trotz der relativ guten Bilanz ist das Modell nicht nachhaltig: nicht in finanzpolitischer Hinsicht, weil das heutige Finanzierungssystem im Rahmen eines rationaleren und gerechteren Systems der Finanzierung der Regionen justiert werden wird; nicht in ökologischer Hinsicht, weil das bisherige Wirtschaftswachstum von zu hoher Energieintensität und Energieverbrauch getragen wurde und in diesen Jahren die Weichen für eine neue Energiepolitik gestellt werden (Klimaland Südtirol 2050), nicht in sozialer Hinsicht, weil sich die Einkommensverteilung zu Lasten der Geringerverdienenden ständig verschlechtert, nicht in demokratischer Hinsicht, weil immer mehr Menschen mehr direkte Partizipation auch in der Wirtschaft fordern. Somit warten einige Justierungsarbeiten auf die Handwerker auf der Baustelle Autonomie.