



Südtirol Netto-Empfänger?

Die finanz-, sozial- und wirtschafts-
politischen Implikationen der strukturellen
Nettoempfängerposition Südtirols bei den
öffentlichen Finanzen bis 2009

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Centro sudtirolese di formazione e studi politici
 Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
 South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Südtirol Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen?

Die finanz-, sozial- und wirtschaftspolitischen Implikationen der strukturellen Nettoempfängerposition Südtirols bei den öffentlichen Finanzen bis 2009

Autor: Dr. Thomas Benedikter

Herausgeberin: Sozialgenossenschaft POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
 Dominikanerplatz 35 - I-39100 Bozen
 Tel. +39 324 5810427
 info@politis.it
 www.politis.it
 Bozen, Oktober 2015



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Die in den POLITiS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen der Sozialgenossenschaft als solcher.

Die Sozialgen. POLITiS "*...verfolgt öffentliche, erzieherische und gemeinnützige Zwecke und ist politisch unabhängig, konfessionell neutral und frei von wirtschaftlichen Partikularinteressen.*"

Art. 3, Abs. 4. des Genossenschaftsstatuts

Übersicht

Seite

Einführung	
1. Die Einnahmenstruktur des Landes Südtirol.....	7
1.1 Die Einnahmen des Landes	
1.2 Die öffentlichen Ausgaben	
2. Worin bestand die Nettoempfängerposition des Landes Südtirol?.....	16
2.1 Das Defizit des erweiterten öffentlichen Sektors	
2.2 Südtirols öffentliche Finanzen im Rahmen der Finanzierung der Regionen	
2.3 Die Privilegien der Regionen mit Sonderstatut in Zahlen	
2.4 Wie ist es zu dieser Schieflage gekommen?	
3. Die Südtiroler Finanzregelung im Vergleich mit anderen europäischen Ländern.....	24
3.1 Die Schweiz	
3.2 Deutschland	
3.3 Spanien	
3.4 Österreich	
3.5 Vergleich und Schlussfolgerungen	
4. Die Folgen der Nettoempfängerposition für die Südtiroler Wirtschaft.....	32
4.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft im Allgemeinen	
4.2 Auswirkungen für den Standort Südtirol	
5. Implikationen der Nettoempfängerposition für die Steuer- und Haushaltspolitik.....	37
5.1 Implikationen für die Steuerpolitik	
5.2 Implikationen für die Subventionspolitik	
5.3 Die vernachlässigte Finanzautonomie	
5.4 Wie wäre es, wenn Südtirol auf seinen Status als Nettoempfänger verzichten müsste?	
6. Implikationen der Nettoempfängerposition für die Lohn- und Verteilungspolitik.....	49
6.1 Implikationen für die Entwicklung der Löhne	
6.2 Auswirkungen auf die Einkommensverteilung	
7. Die Frage der Steuerhoheit für Südtirol	54
7.1 Warum die Steuerhoheit für Südtirol?	
7.2 Steuereinhebung durch das Land: eine Alternative?	
8. Die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Staat, Region und autonomen Provinzen 2014.....	57
8.1 Der „Sicherungspakt“ zwischen Rom, Bozen und Trient	
8.2 Weitere Aspekte	
9. Schlussfolgerungen: Beharrung auf dem Sonderstatus oder stufenweise Entwöhnung?.....	61
Quellen.....	64

Tabellen und Abbildungen

- Tabelle 1 Einnahmen des Landes Südtirol 2008
- Tabelle 2 Erwartete steuerliche Einnahmen des Landes für 2008
- Tabelle 3 Steueraufkommen und Abgaben in Südtirol - 2008
- Tabelle 4 Die Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts - 2002-2008
- Tabelle 5 Verhältnis Steueraufkommen und Einnahmen des Landes aus Staatssteuern – 2002-2005
- Tabelle 6 Konsolidierte Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften nach funktionaler Gliederung – 1994-2005
- Tabelle 7 Die konsolidierten Ausgaben der öff. Körperschaften in Südtirol nach Bereichen - 2004
- Tabelle 8 Die konsolidierten Ausgaben der öff. Körperschaften in Südtirol nach Funktionen 2005
- Tabelle 9 Konsolidierte Gesamtbeträge der Ausgaben und Einnahmen der Lokal- und Zentralverwaltungen in Südtirol - 2001-2005
- Tabelle 10 Wirtsch. Gesamtgrößen der konsolidierten VGR des erweiterten öff. Sektors - 2005
- Tabelle 11 Die Beteiligung der Spezialregionen am Aufkommen der staatlichen Steuern
- Tabelle 12 Konsolidierte öffentliche Ausgaben und Einnahmen in Italien - 2001
- Tabelle 13 Öffentliche Ausgaben und Einnahmen in Italien nach Regionen - 2006
- Tabelle 14 Pro-Kopf-Werte einiger volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen in Südtirol und Italien 2005-2006
- Tabelle 15 Die Verteilung der Steuereinnahmen in Deutschland
- Tabelle 16 Die Verteilung des Aufkommens der wichtigsten Steuern in Spanien
- Tabelle 17 Aufteilung der 10 wichtigsten Steuerarten nach Regierungsebene in Österreich
- Tabelle 18 Ertragsanteile an drei wichtigen Steuerarten im Vergleich (in %)
- Tabelle 19 Regionalisierte und nicht regionalisierbare Ausgaben des Zentralstaats (2001)
- Tabelle 20 Ausgaben der öffentlichen örtlichen Körperschaften und BIP in Südtirol 2002-08
- Tabelle 21 Öffentliche Ausgaben in Südtirol und Wertschöpfung - 1998-2006
- Tabelle 22 Das verfügbare Einkommen je Einwohner im Vergleich mit Nachbarregionen – in Euro
- Tabelle 23 Inflationsrate in Bozen, Trient und Italien - 1990-2007
- Tabelle 24 Steuereinnahmen und Steuerbelastung im Verhältnis zum BIP in Südtirol und Italien - 2001-2005
- Tabelle 25 Steuer- u. Beitragsaufkommen und Entwicklung des BIP und Einkommens – 2001-2005
- Tabelle 26 Steuereinnahmen pro Kopf (nach wichtigen Steuerarten im Regionenvergleich), BIP und öffentliche Ausgaben pro Kopf – 2001
- Tabelle 27 Die Schattenwirtschaft in den Regionen Italiens - 2001
- Tabelle 28 Entwicklung der Ausgaben für den letzten Verbrauch und Mehrwertsteuer-Aufkommen in Südtirol
- Tabelle 29 Ausgaben des Landes für die Wirtschaftsförderung (in Mio. Euro)
- Tabelle 30 Konsolidierte effektive Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften für die Wirtschaftsförderung – 2002-2005
- Tabelle 31 Direkte Steuern auf Unternehmererträge und Subventionen 2001-2008 -
- Tabelle 32 Durchschnittliche Bruttoentlohnungen nach Gebiet – 2001 (in Euro)
- Tabelle 33 Entwicklung der Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit und des Bruttobetriebsergebnisses in Südtirol – 1990-2003
- Tabelle 34 Die Einkommensverteilung in Südtirol nach Dezilen – 1998 und 2003
- Tabelle 35 Beiträge des Landes zur Sanierung des Staatshaushalts und „Kompensation“
- Abbildung 1 Gesamtausgaben auf Landesebene 1990-2003
- Abbildung 2 Sicherungspakt und Beteiligung an der Sanierung der Staatskasse

Einführung

Die Finanzierung der Landesautonomie bis 2009

Eine autonome Region ist auf ein stabiles Finanzsystem und eine ausreichende und sichere Finanzmittelausstattung angewiesen, um ihre Kompetenzen wahrzunehmen und die autonome Politik im Interesse der gesamten Bevölkerung zu gestalten. Dank einer glücklichen Fügung und dem Geschick der Südtiroler Vertreter gegenüber Rom ist es in den 1980er Jahren gelungen, dem Staat ein sehr vorteilhaftes Finanzierungssystem abzuringen. Dieses hat dem Land seit etwa 1990 ein ziemlich stetiges Wachstum der Einnahmen zu verschaffen. Dies hat dazu beigetragen, Südtirol auf einen Spitzenplatz sowohl bei den öffentlichen Ausgaben als auch beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Italien und ganz Europa zu hieven. Dennoch hat sich der Staat aus Südtirol nicht etwa finanziell und personell zurückgezogen, sondern ist sowohl mit Institutionen und öffentlichen Dienstleistungen verschiedener Art als auch Sozialversicherungsinstitutionen ausgabenmäßig noch sehr präsent.

Aufgrund dieser vorteilhaften Finanzregelung war Südtirol bis 2009 ein „Nettoempfänger“ bei den öffentlichen Finanzen, vergleichbar etwa den ärmeren EU-Ländern Osteuropas gegenüber der EU, die mehr an Beiträgen aus Brüssel empfangen als sie dort einzahlen. Auch andere Regionen mit Sonderstatut befinden sich in dieser angenehmen Position. Wie ist es zu dieser finanzpolitischen Schiefelage gekommen und was bedeutet dieser Umstand für die Politik und den „Standort Südtirol“? Wie hat sich dieser strukturell bedingte, dauerhafte Mittelzufluss auf die Wirtschaft ausgewirkt? Was bedeutet es eigentlich für die Wirtschaft Südtirols, Nettoempfänger bei den öffentlichen Finanzen zu sein?¹

Für die Arbeitsplätze, die Sozialleistungen, die Stabilität der Wirtschaft war dieser Umstand von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Wenn eine wohlhabende Region Jahr für Jahr 7-8% seines BIP in Form eines staatlichen Zuschusses dazu erhält, ergeben sich ganz andere Rahmenbedingungen sowohl für die privaten Wirtschaftsakteure, als auch vor allem für die öffentlichen Hände aller Ebenen. Die finanzpolitische Sondersituation Südtirols hatte gewichtige Auswirkungen für seine Steuer-, Subventions- und allgemeine Haushaltspolitik. Für die Verteilungspolitik ist es wiederum wichtig zu wissen, woher die dafür nötigen Mittel stammen, wie sie generiert werden und wem sie letztlich zugute kommen. Die regionale Wirtschafts- und Sozialpolitik stellt sich anders dar, wenn ein vollständiges Bild der öffentlichen und privaten Finanzflüsse vorliegt. Auch für die Lohnpolitik spielt es eine Rolle, mit welchen Mitteln Unternehmen und öffentliche Hände in Südtirol im Unterschied zu anderen, benachbarten Regionen operieren können.

¹ Um Missverständnissen vorzubeugen eine Randbemerkung vorab: In der Konkurrenz zwischen Gebietskörperschaften (z.B. Regionen) um knappe öffentliche Mittel bilden die Verteidigung eines vorteilhaften Status quo bei den Einnahmen einerseits und die Bemühungen um mehr Verteilungsgerechtigkeit andererseits das legitime Verhalten der betroffenen politischen Akteure. Die Bevölkerung einer bestimmten Region wird im Sinne des eigenen Vorteils und Interesses auf einmal errungene Einnahmenniveaus nicht verzichten wollen; und kein politischer Vertreter kann öffentlich für Abstriche der eigenen Gebiets im Sinne eines vernünftigeren regionalen Finanzausgleichs plädieren, wenn er nicht bei Wahlen sofort abgestraft werden will. Gruppenegoismus ist der Normalzustand und spiegelt sich in der demokratischen Auseinandersetzung. Nicht nur regionale Medien, sogar wissenschaftliche Institutionen fügen sich in dieses Verhaltensmuster ein. Davon abweichend ist der Autor dieses Beitrags als Südtiroler zwar froh über jeden Euro, der Südtirol zum Wohl seiner Bevölkerung zufließt und zweifelt nicht an der Notwendigkeit einer soliden Grundfinanzierung einer jeden echten Territorialautonomie. Allerdings hält er als Finanzwissenschaftler auch den distanzierten und ganz unparteiischen Blick des Wissenschaftlers auf die konkrete Sachlage für legitim, um zu einem unabhängigen Urteil zu gelangen.

Den beiden Landeshauptleuten Durnwalder und Dellai gelang es dann zunächst, mit dem am 30. November 2009 mit Finanzminister Tremonti besiegelten "Mailänder Abkommen" weiterreichende Kürzungsforderungen des Staats abwenden und die Substanz der Finanzquellen der autonomen Provinzen retten. Zusammen verpflichteten sich Trient und Bozen zwar zu einer Entlastung des Staatshaushalts von 1500 Mio. Euro (750 pro Provinz), doch Ausgleichszahlungen des Staats und Zusatzeinnahmen halten den Rückgang in engen Grenzen, konsolidieren vielmehr die Einnahmen auf hohem Niveau. In der Folge nahm der Umfang des Landeshaushaltes 2010 erstmals leicht ab, ebenso jener von 2011, stabilisierte sich in der Folge auf etwas niedrigerem Niveau. Die vollständigen Daten zu den Flüssen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben seit 2009 bis heute liegen leider noch nicht vor.

Doch so vorteilhaft dieser Zustand für Südtirol war, so offenkundig war es, dass gerade in einer so angespannten Haushaltssituation wie jener Italiens (Gesamtschuldenstand bei rund 2.200 Mrd. Euro gleich 133% des BIP im Jahr 2015) auch bei den Regionen Einsparungen vorgenommen werden mussten. So schickt sich Italien jetzt an, im Rahmen der Verfassungsreform der Regierung Renzi wesentliche Zuständigkeiten der Regionen mit Normalstatut wieder an die Zentralregierung zu ziehen. Der neue Art.117 Verf. führt zudem eine neue zentrale Entscheidungsgewalt des Staates über die Regionen ein. Mit dem neuen Art. 119 Verf. kann der Staat auch mit einfachem Staatsgesetz – das bedeutet vor allem mit den weiter beschleunigten Regierungsdekreten – einseitig in die Finanz- und Steuerpolitik der Regionen eingreifen. In Art. 120 Verf. behält sich der Staat das Recht vor, Regionalregierungen dann abzusetzen, wenn finanzielle Missstände auftreten. Südtirol ist wie die anderen Provinzen und Regionen mit Sonderstatut durch eine Schutzklausel gegen weitere Eingriffe in die Autonomie bis zur Revision der jeweiligen Autonomiestatute zunächst geschützt. Südtirol und das Trentino konnten im Oktober 2014 mit der Zentralregierung ein neues Finanzierungssystem aushandeln, das den Beitrag der Autonomen Provinzen zur Sanierung des Staatshaushalts regelt und diesen mehr Planungssicherheit verleiht. Dieses neue Abkommen wird im vorletzten Kapitel kurz vorgestellt und bewertet.

In dieser Studie werden nur die Implikationen des bis 2009 geltenden Finanzierungssystems der Südtiroler Autonomie analysiert, weil die Daten der Haushaltsjahre 2010-2014 noch nicht verfügbar sind. Seit 2009 ist Südtirol zwar nicht mehr Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen, doch einige wesentliche hier aufgezeigte Entwicklungsdynamiken bestehen auch mit den 2009 und 2014 erfolgten Neuregelungen weiter.

Thomas Benedikter

Bozen, Oktober 2015

1. Die Einnahmenstruktur des Landes bis 2009

Ein solides und stabiles Finanzierungssystem ist eine der Grundlage für das Funktionieren einer autonomen Verwaltung. Südtirols Autonomie umfasst nur geringe Zuständigkeiten im Bereich der Regelung eigener Steuern, während sich der Zentralstaat alle wesentlichen Befugnisse in der Regelung, Einhebung und Verwaltung der wichtigsten Steuern vorbehalten hat. Dies gilt für die Region Trentino-Südtirol wie für die beiden autonomen Provinzen. Wie bei den übrigen Regionen mit Sonderstatut sind Südtirols Landesfinanzen vor allem an die Abtretung eines Teils des Aufkommens der in der Provinz eingehobenen Staatssteuern geknüpft (in der Regel 9/10 des Aufkommens, bei der Mehrwertsteuer 7/10 an die Länder und 2/10 an die Region). Gegenüber den Regionen mit Normalstatut haben die Regionen mit Sonderstatut jedoch den erheblichen Vorteil, dass der Staat ihnen gleich 90% oder gar 100% des lokalen Steueraufkommens überlässt, ohne seine Ausgabentätigkeiten in den dem Staat verbliebenen Kompetenzen wesentlich eingeschränkt zu haben.² Im Gegenteil: Der Zentralstaat überweist allen autonomen Regionen über das abgetretene Steueraufkommen hinaus weitere Mittel zur Deckung der Kosten delegierter Aufgaben und zur Ausführung anderer Programme.

1.1 Die Einnahmen des Landes

Das Autonomiestatut enthält detaillierte Bestimmungen zur Finanzierung der Autonomen Provinz (Art. 69-86 des Autonomiestatuts), doch die entscheidenden Regelungen finden sich in einem normalen Staatsgesetz (Nr. 386 vom 30. November 1989). Dort sind drei wesentliche Grundsätze der Finanzierung der Autonomie grundgelegt:

1. Das Land erhält zur Deckung seiner Kosten 9/10 des Aufkommens der Staatssteuern mit Ausnahme der Mehrwertsteuer, wo dieser Anteil 7/10 beträgt (2/10 fließen an die Region und über den Umweg der Regionalbürokratie jedoch wieder an das Land Südtirol zurück) und der Hypothekengebühren (10/10 an die Region). 1/10 der meisten Steuerarten wird vom Staat für die Deckung der Ausgaben der Steuereinhebung einbehalten.
2. Die Verausgabung der Mittel aus den landeseigenen Einnahmen einschließlich der abgetretenen Steueraufkommensanteile³ erfolgt frei, ohne Zweckbindungen des Staates (mit Ausnahme der vom Staat zugewendeten Mittel für übertragene Aufgaben).
3. Das Finanzierungssystem der Autonomen Region Trentino-Südtirol bzw. der Autonomen Provinz Bozen kann mit Staatsgesetz, aber nicht ohne Einvernehmen der Provinz abgeändert werden.

Südtirols Finanzautonomie besteht heute – neben einer geringen Zahl landeseigener Steuern - vor allem in einem hohen Grad an Ausgabenautonomie: von geplanten Ausgaben in der Höhe von 5.386 Mio (für 2008) sind nur 400 Mio Euro zweckbestimmt aufgrund von Vorgaben des Staates und der EU, während der Rest (92,6%) frei verwendet werden kann. Bei einem Haushaltsumfang von 5,425 Mrd. Euro für 2009 kann das Land somit derzeit jährlich rund 5 Mrd. Euro frei verausgaben. Bei den Mitteln mit einer Zweckbestimmung handelt es sich fast ausschließlich um Fonds, die vom Staat oder von der Region für Funktionen übertragener Kompetenzen zugewiesen werden oder um Finanzierungen seitens des Staates und der EU.

Gemäß Haushaltsvoranschlag 2008 speist sich Südtirols Landeshaushalt aus folgenden Quellen:

² Vgl. auch die Tab.7. Eine kurze Einführung in die Materie bei Thomas Benedikter, *The Financial System of the Autonomous Province of Bozen*, in: Woelk/Palermo/Marko, *Tolerance through Law – Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Nijhoff, Leiden/Boston 2008, S.105-119, sowie Ivo Winkler/Lukas Bonell, *Südtirols Autonomie*, 7. Auflage, S. 90-92, Bozen 2005, auch auf: <http://www.provinz.bz.it/usp>

³ In Österreich wird dieser Begriff als „Abgabenertragsanteil“ bezeichnet.

Tabelle 1 - Einnahmen des Landes Südtirol

(laut Haushaltsvoranschlag 2008 – in Mio Euro)

<i>Art der Einnahmen</i>	<i>Einnahmen in Mio Euro</i>	<i>Einnahmen in % des Haushalts</i>
Einnahmen aus Steuern und Abgaben	3.823,0	76,1%
Zuwendungen des Staates, der Region und EU	444,0	8,8%
Darlehen	450,0	9,0%
Überschuss aus Vorjahr	202,4	4%
Vermögenseinkommen	106,5	2,1%
Total	5.025,9	100

Quelle: <http://www.provinz.bz.it/finanzen> - Finanzassessorat

Die seit 2002 erfolgende jährliche Darlehensaufnahme des Landes ist nicht durch einen defizitären Landeshaushalt bedingt, sondern durch die massiven Interventionen auf dem Energiemarkt mit Einstieg des Landes als Kapitalanteilseigner bei verschiedenen Stromproduzenten (SEL, Edison usw.⁴): drei Viertel der Einnahmen des Landes stammen also aus Steuern und Abgaben, wobei sich diese auf Landesabgaben und Staatssteuern aufteilen:

Tabelle 2 - Erwartete steuerliche Einnahmen des Landes für 2008

(Haushaltsvoranschlag 2008)

<i>Steuerart</i>	<i>Betrag in Mio Euro</i>	<i>in%</i>
a) Landesabgaben		
IRAP	338	69,7
Regionaler IRPEF-Zuschlag	61	12,6
Kfz-Steuer	50	10,3
Kfz-Haftpflichtversicherungsabgabe	18	3,7
Zuschlag auf Stromverbrauch	14,5	3
Andere	9,6	2
Summe	485,1	100
b) Staatssteuern		
Einkommenssteuer IRPEF	1.474	44,1
Mwst.	1059,6	31,7
Steuer auf Gesellschaften IRPEG	321	9,6
Mineralölsteuer	141	4,2
Tabaksteuer	64	1,9
Kapitalertragssteuer	67	2
Stempel- u. Registergebühren	56	1,7
Andere Steuern und Abgaben	155,3	4,6
Summe	3337,9	100

Quelle: www.provinz.bz.it/finanzen - Finanzassessorat

Die Einnahmen aus der IRPEF, der MwSt. und der IRPEG umfassen alleine bereits 85% des Aufkommens der Staatssteuern, das dem Land zufließt (bei der MwSt. 2/10 über den Umweg über die Autonome Region). Insgesamt fließen dem Land aufgrund der Finanzbestimmungen des Statuts direkt oder über die Zwischenstation Region Trentino-Südtirol rund 90% des Aufkommens der staatlichen Steuern auf dem Gebiet der Provinz zu.

Laut Haushaltsrede von LR Werner Frick im Jänner 2008 sind die Einnahmen aufgrund der verbesserten Konjunktur und der damit höheren Steuereinnahmen von 2007 und 2008 gestiegen.

⁴ Diese Investitionen im Energiesektor sind als eine „öffentliche Vermögensbildung“ zu betrachten, die sich nicht nur mittelfristig über die zu erwartenden Renditen selbst finanzieren und die Stromversorgung Südtirols unter die Kontrolle des Landes bringen, sondern eine Art Rücklage oder Reserve bilden. Sie sind nur denkbar bei sehr soliden Finanzen, die wiederum durch die Überfinanzierung mitbedingt sind.

Die Reduzierung der IRAP um 1% (0,5% + 0,5% für jene Unternehmen, die auf Subventionen verzichten) hat allerdings die Einnahmen des Landes aus dieser Steuerart um rund 50 Mio. Euro im Jahr reduziert. Insgesamt ist 2008 das Ausgabenvolumen des Landeshaushalts um 8% gegenüber 2007 gestiegen. Für 2009 ist laut Voranschlag ein Haushaltsvolumen von 5,4 Mrd. Euro vorgesehen, was einer Steigerung von 3% gegenüber dem Vorjahr entspricht.

Dem Landeshaushalt fließen nicht nur seitens des Staats fast 9/10 des in Südtirol erzielten Steueraufkommens (2008: 3.823 Mio Euro) zu, sondern wegen verschiedener übertragener Befugnisse noch weitere 444 Millionen aus dem Staatshaushalt (8,8% der Einnahmen des Landeshaushalts). 444 Mio Euro entsprechen 11% des für 2008 in Südtirol erwarteten Aufkommens der Staatssteuern. Damit fließt mehr als das vom Staat einbehaltene Zehntel der Steuern in dieser Form wieder ans Land zurück. Die zentrale Bezugsgröße der Finanzierung der Landesautonomie bildet somit die steuerliche Leistungsfähigkeit der Südtiroler Wirtschaft und Bevölkerung. Auch die Sozialversicherungsbeiträge bilden als sog. Zwangsabgaben einen Teil des gesamten Abgabenaufkommens. Das in Südtirol insgesamt erzielte öffentliche Steuer- und Beitragsaufkommen setzt sich aus den Einnahmen für Steuern, Gebühren und Beiträgen (=Abgaben) des Staats, des Landes und der Gemeinden zusammen, die voraussichtlich 2008 folgende Beträge erreichen:

Tabelle 3 - Steueraufkommen und Abgaben in Südtirol - 2008

(in Millionen Euro – Erwartete bzw. geschätzte Daten laut Haushaltsvoranschlag und Schätzwerte)

<i>Steuerart</i>	<i>Betrag</i>
Einkommenssteuer IRPEF	1.637,7
Mehrwertsteuer IVA	1.513,7
Mineralölsteuer	156,6
Steuer auf Gesellschaften IRPEG	356,6
Tabaksteuer	71,1
Kapitalertragssteuer	74,4
Stempel- und Registersteuer	62,2
Andere	172,5
Summe Aufkommen der Staatssteuern (erwartet für 2008)	4.044,8
Einnahmen des Landes aus eigenen Steuern+Gebühren (erwartet für 2008)	485,1
Summe Steueraufkommen Land+Staat (2008)	4.529,9
Sozialversicherungsbeiträge in Südtirol (Schätzung 2008) *	1.700
Einnahmen aus Steuern und Gebühren der Gemeinden (Schätzung 2008)**	100
Summe der Steuern und Abgaben (geschätzt)	6.330

Quelle: Berechnung aufgrund der Angaben des Finanzassessorats auf seiner Website.

* Die Summe der tatsächlichen und unterstellten Sozialversicherungsbeiträge für 2005 beträgt laut ASTAT 1.666 Mio Euro (vgl. ASTAT Nr. 142/2008).

** Die Gemeinden haben 2005 Einnahmen aus Steuern und Gebühren von 109 Mio. Euro erzielt, wobei dieser Betrag durch die weitgehende Abschaffung der ICI im Jahr 2008 voraussichtlich schon 2008 gesunken ist.

Dieser Gesamtsumme an Steuern und Beiträgen (Abgabenaufkommen) von 6.330 Mio. Euro steht ein wesentliches höheres Niveau an Gesamtausgaben der öffentlichen Hände gegenüber. Wie weiter unten näher ausgeführt, belief sich der konsolidierte Gesamtbetrag der in Südtirol getätigten Ausgaben des erweiterten öffentlichen Sektors schon 2005 auf 8.047 Mio. Euro. Dabei ist die Gesamtbilanz der staatlichen Sozialversicherungsinstitute für Südtirol aufgrund der hohen Erwerbsquote und steigenden Ausländerbeschäftigung inzwischen leicht positiv, d.h. die in Südtirol Versicherten zahlen marginal mehr in die Kassen ein als die Leistungsberechtigten an Renten und

Beiträgen daraus erhalten⁵. Die Differenz zwischen Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen wird aus dem Staatshaushalt gedeckt. Sie entsteht primär durch die Kosten der Tätigkeit des Zentralstaats im Land Südtirol, denen kein im Land generiertes Abgabenaufkommen gegenübersteht, da dieses schon in verschiedenen Formen dem Land abgetreten oder zugewendet wird. Wie haben sich die Einnahmen des Landes in den vergangenen 7 Jahren entwickelt und was lässt sich aus ihrer Zusammensetzung auf finanzpolitischer Ebene schließen?

Tabelle 4 – Die Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts - 2002-2008
(in Mio Euro)

<i>Einnahmen</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
Einkünfte aus Steuern und Abgaben (Staat und Land)	2.919	3.165,5	3.229,5	3.247,9	3.378,0	3.541,9	3.823,0
Zuwendungen (Staat,Region)	218,6	173,2	398,5	356,7	387,1	327,6	444,0
Vermögenseinkünfte	98,9	125,8	94,4	118,3	94,1	89,3	106,5
Darlehen	657,7	659,7	650,0	650,0	425,0	450,0	450,0
Überschuss	181,4	238,0	78,9	293,5	249,8	197,0	202,4
Einnahmen insgesamt	4.075,7	4.362,2	4.451,3	4.666,4	4.534,0	4.605,8	5.025,9
<i>Davon Einnahmen aus Steuern</i>							
Vom Staat abgetretenes Steueraufkommen	2.348,4	2.660,0	2.741,0	2.757,8	2.882,0	3.014,7	3.337,9
Landesabgaben insgesamt	480,6	505,5	488,5	490,1	496,0	527,2	485,1
davon:							
IRAP	372,0	384,0	350	350	350	380	332
Reg. IRPEF-Zuschlag	33,6	47,0	52	53	55	56	61
Kfz-Steuer	21,9	40,3	46	46	49,8	50	50
Zuwendungen insgesamt	218,6	173,2	398,5	356,7	387,1	327,6	444,0
davon:							
vom Staat	196,7	151,3	355,1	295,9	319,8	283,4	395,4
von Region	21,9	21,9	22,2	36,9	44,3	44,2	48,6
von EU	-	-	21,2	23,9	23,0	-	-

Quelle: www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt/default.asp Anmerkung: die Überweisungen aus Brüssel werden vom ASTAT rechnermäßig bisweilen unter den Zuwendungen des Staates geführt.

Die Einnahmen des Landes aus Steuern und Gebühren, im Wesentlichen abhängig von der Entwicklung des tatsächlichen Steueraufkommens, weisen eine ziemlich stetige Steigerung auf, die die Wachstumsrate des Südtiroler BIP im selben Zeitraum übersteigt. Der Anteil der landeseigenen Steuern an den Einnahmen stagniert bzw. nimmt aufgrund der Senkung der IRAP leicht ab, was durch die Steigerung des Aufkommens der Staatssteuern mehr als abgefangen wird.

⁵ Die Sozialversicherungsbilanz Südtirols war allerdings vorher jahrzehntelang negativ. Vgl. Alberto Brambilla, *La regionalizzazione della spesa statale*, Bancaria editrice, Roma 2005, S.9-49

Tabelle 5 – Verhältnis zwischen Steueraufkommen und Einnahmen des Landes aus Staatssteuern – 2002-2005

	2002	2003	2004	2005	2008
Tatsächliches Aufkommen der Staatssteuern	3.831,5	4.013,3	3.719,7	3.891,0	4.000,0**
Vom Staat abgetretenes Aufkommen	2.348,4	2.660,0	2.741,0	2.757,0	3.337,9*
Vom Staat u. Region erfolgte Zuwendungen ans Land (aus Steuern)	218,6	173,2	398,5	356,7	444,0*
Zuwendungen Staat/Region in % des Gesamtaufkommens	5,7%	4,3%	10,7%	9,2%	11,1%

Quelle: : ASTAT, Schriftenreihe Nr. 142; i.V. mit Landesassessorat für Finanzen, www.provinz.bz.it/finanzen-haushalt
 *Laut Haushaltsvoranschlag des Landes für 2008 - ** geschätzt anhand der geltenden Finanzbestimmungen.

Aus diesem Zahlenspiegel geht recht klar hervor, dass der Südtiroler Landeshaushalt seit einigen Jahren aufgrund des Anstiegs des Einnahmenkapitels “Zuwendungen des Staates und der Region (einschließlich der EU)” im mehrjährigen Durchschnitt über die abgetretenen 9/10 des gesamten Steueraufkommens des Staates hinaus auch das restliche Zehntel des Aufkommens an Staatssteuern in der Provinz erhält. Dieses 10. Zehntel des Staatssteueraufkommens ist allerdings im Unterschied zu den statutsgemäß abgetretenen 9/10 der meisten Staatssteuern zweckgebunden.

1.2 Die öffentlichen Ausgaben

In der vorliegenden Studie geht es um eine Gesamtbetrachtung der Finanzströme der in Südtirol tätigen öffentlichen Haushalte, um eine eventuelle Über- oder Unterfinanzierung Südtirols sowie deren Wirkung auf die Gesamtwirtschaft und die Finanzpolitik zu ermitteln. Zu diesem Zweck wird eine sog. „Konsolidierung“ der öffentlichen Finanzflüsse erstellt, was bedeutet, dass alle Einnahmen- und Abgabenflüsse der öffentlichen Körperschaften in einer Gesamtrechnung zusammengefasst und aufgerechnet werden, also Doppelzählungen wegfallen. Daraus entsteht ein schlüssiges Bild, was einerseits die Bürger/innen insgesamt an Abgaben in einem bestimmten Gebiet zahlen und andererseits alle öffentlichen Hände auf diesem Gebiet netto ausgeben. Die der meist vorgebrachte Argumentation, Südtirol habe viel mehr legislative und exekutive Kompetenzen als die Normalregionen und brauche deshalb mehr Geld, greift dann nicht mehr, weil nur mehr konsolidierte Gesamtrechnungen der öffentlichen Konten der Regionen verglichen werden und in jeder Region irgendjemand für eine bestimmte Sach-Zuständigkeit und deren Leistungsniveau aufkommt. Über die Konsolidierung lassen sich sowohl eine Gesamtbilanz der Tätigkeit der öffentlichen Hände (aller Regierungsebenen) in einer Region gewinnen als auch Vergleiche zwischen den Regionen ziehen.

Vor Analyse der Ergebnisse noch ein Blick auf die Struktur der Ausgaben der öffentlichen Hände aller Regierungsebenen in Südtirol, also örtliche Körperschaften (Land, Gemeinden, SE usw.) und Staat. Zunächst die Entwicklung der Ausgaben der örtlichen Körperschaften, wobei berücksichtigt werden muss, dass aufgrund der Abhängigkeit der Finanzen des Landes von der Überweisung der Ertragsanteile durch den Staat im zeitlichen Verlauf Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind, die in der Regel durch Überbrückungsdarlehen finanziert werden mussten. Dieser Umstand stellt noch immer ein Problem für die Südtiroler Haushaltsgebarung dar.

Tabelle 6 - Konsolidierte Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften nach funktionaler Gliederung – 1994-2005 (in Mio Euro)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Laufende Ausgaben	1.528	1.633	1.758	1.981	2.292	2.473	2.605	2.946	3.204	3.599	3.564	3.757
Investitionsausgaben	1.194	1.210	1.313	1.432	1.591	1.632	1.957	1.725	1.785	1.912	1.894	2.280
Ausgaben insgesamt	2.722	2.843	3.071	3.429	3.883	4.105	4.562	4.671	4.989	5.511	5.458	6.037
Wachstum Ausgaben geg. Vorjahr in %		4,4	8,0	11,6	13,2	5,7	11,1	2,4	6,8	10,4	-0,9	10,6
Wachstum des BIP gegenüber Vorjahr in %						2,7	1,2	2,4	-1	1,2	2,9	0,5

Quelle: ASTAT Jahrbuch 2005, 2006 und 2007, S. 452 und S. 492; sowie ASTAT, Sozialprodukt und Wirtschaftsentwicklung in Südtirol, Nr. 122/2004, S.18

Die konsolidierten öffentlichen Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften haben sich in diesen 12 Jahren (in jeweiligen Preisen) mehr als verdoppelt, und sind damit wesentlich stärker angewachsen als das BIP. Man kann davon ausgehen, dass dieses an das Steueraufkommen und andere zusätzliche Einnahmen gekoppelte Ausgabenwachstum das BIP-Wachstum seinerseits mitgetragen hat, das durchschnittlich über jenem Gesamtitaliens liegt. Wie sehen nun die konsolidierten Ausgaben sämtlicher in Südtirol tätigen Körperschaften einschließlich jener unter staatlicher Zuständigkeit aus?

Tabelle 7 - Die konsolidierten Ausgaben der öff. Körperschaften in Südtirol nach Ausgabenbereichen - 2004 (in Mio. Euro)

	<i>Örtliche Körperschaften</i>	<i>Staat</i>	<i>insgesamt</i>
Soziale Fürsorge u. Gesundheitswesen	1.418,2	2.059,0	3.477,2
Verkehrswesen	428,0	362,0	790,0
Wirtschaftsförderung	864,6	220,7	1.085,3
Kultur und Bildung	1.138,0	121,0	1.259,0
Verwaltungsausgaben	584,0	81,0	665,0
Unenteilbare Lasten	135,0	177,0	312,0
Rechtswesen	7,2	20,2	27,4
Öffentliche Sicherheit	67,4	269,2	336,6
Weitere Ausgaben	547,0	14,0	561,0
Insgesamt	5.189,4	3.324,1	8.513,5

Quelle: ASTAT Jahrbuch 2006, S. 482-487

Im Jahr 2004 hat der Staat (einschl. Sozialversicherung) 3.324,1 Mio Euro in Südtirol ausgegeben, das Land 4020,2, die Gemeinden 972 Mio. und andere Körperschaften 196,8 Mio, in Summe 8.513,2 Mio. Euro.⁶ Diesem Betrag stehen – wie oben ausgeführt – tatsächliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben aller Regierungsebenen (einschließlich der Gemeinden) von höchstens 6.330

⁶ Vgl. ASTAT, Jahrbuch 2006, S. 482. Diese Zahl bezeichnet das ASTAT als „effektive Ausgaben“, doch anscheinend ist dort vor allem beim Staat eine unvollständige Konsolidierung durchgeführt worden, da die Ausgaben des „erweiterten öffentlichen Sektors“ für 2005 in der Publ. Nr. 142/2008 nur mehr mit 8.047,4 aufscheinen (S. 47). Einige der vom Staat deklarierten (und vom ASTAT erfassten) Ausgabenposten (etwa zum Verkehrswesen, zur Wirtschaftsförderung und im Bereich Kultur u. Bildung sind genauer zu hinterfragen, um mehr Transparenz herzustellen.

Mio. Euro (Schätzung für 2008) gegenüber. Aus den Zahlen geht zweierlei klar hervor: zum einen, dass der Zentralstaat vor allem über die Sozialversicherung finanziell in Südtirol eine immer noch sehr bedeutende Rolle spielt, zum anderen, dass das gesamte Abgabenaufkommen (Steuern+Sozialversicherungsbeiträge) bei weitem nicht die Ausgaben deckt. Für 2005 werden vom ASTAT folgende Ausgaben berechnet:

Tabelle 8 – Die konsolidierten Ausgaben der öffentlichen Körperschaften in Südtirol nach Funktionen – 2005 - (Werte in jeweiligen Preisen in tausend Euro)

Wirtschaftl. Posten	Zentralverwaltungen	Lokalverwaltungen	Konsolidierter Gesamtbetrag öff. Verwaltungen	Öff. Marktproduzenten	Konsolidierter Gesamtbetrag erweiterter öff. Sektor
Laufende Ausgaben	2.989.502	3.367.772	5.777.501	576.222	6.353.519
Investitionsausgaben	99.517	1.390.675	1.470.071	235.621	1.693.893
Ausgaben insgesamt	3.089.019	4.758.447	7.247.572	811.843	8.047.412

Quelle: ASTAT, Schriftenreihe Nr. 142/2008, S. 47

Die von staatlicher Seite angeführten Ausgaben im Bereich Verkehrswesen, Wirtschaftsförderung und Kultur und Bildung umfassen auch Investitionen im Energiebereich, bei der Bahn sowie Zinszahlungen. Sie werden von staatlichen Ämtern ohne nähere Erläuterungen geliefert und auch vom ASTAT nicht näher erläutert. Der Umfang dieser Ausgaben ist noch zu überprüfen. Das ASTAT hat 2008 (Publikation Nr. 142/2008) weitere Konsolidierungen durchgeführt, wodurch die Ausgaben des Staates auf dem Gebiet des Landes reduziert wurden und in der Berechnung der konsolidierten öffentlichen Ausgaben für 2005 mit 3.089 Mio. Euro (2.891,323 Millionen Euro ohne Zinsen) angesetzt werden. Diese rein ausgabenmäßig noch starke Präsenz des Staates in Südtirol ist kein Phänomen der jüngsten Zeit, sondern besteht seit vielen Jahren.⁷ Der Verwaltungsapparat des Staates ist trotz expandierender Landesverwaltung auf demselben Niveau geblieben. Seit Abschaffung der Wehrpflicht sind in die Zahl der Staatsdiener auch die in Südtirol stationierten Berufssoldaten in diese Berechnung miteinbezogen. Bereits für 1990 haben Lechner/Tappeiner⁸ einen negativen Gesamtsaldo der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Südtirol von 726 Milliarden Lire ermittelt. Darin ist ein hypothetischer Anteil Südtirols an der Deckung der Kosten der zentralen Staatsfunktionen und der Zinslasten für die Staatsschulden nicht enthalten.

Wie erklärt sich der Umstand dieser relativ starken staatlichen Ausgabebetätigkeit in Südtirol, zumal das Land ja 9/10 des Aufkommens der staatlichen Steuern einbehält? Der Hauptgrund dafür ist die Tatsache, dass der Staat mit verschiedenen öffentlichen Diensten im Land präsent ist. Laut ASTAT gab es 2006 ohne Post- und Bahnpersonal 5.670 Staatsangestellte mit Arbeitsplatz in Südtirol. Mit dem Personal der Post (1.135) und der Bahn (834) sind insgesamt 7.640 Staatsangestellte in den

⁷ Betrachtet man die Tätigkeit der zentralen staatlichen Körperschaften, so ist das ASTAT bereits für 1996 zum Ergebnis gekommen, dass der Staat in Südtirol insgesamt 4.325 Milliarden Lire ausgegeben hat. Dies entsprach einem Anteil der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand in Südtirol von 42,3%. Dazu haben die nationalen Sozialversicherungsinstitute mit 2.129 Mrd. Lire, die Staatsbetriebe 1.216 Mrd Lire und die staatliche Verwaltung im engeren Sinn mit 981 Mrd. Lire beigetragen. Dabei ist der Umfang der Ausgaben der Staatsbetriebe zu überprüfen. Vgl. ASTAT-Information Nr. 15, 1999, S. 4

⁸ Vgl. Oswald Lechner/Gottfried Tappeiner, *Öffentlichen Finanzen in Südtirol*, WIFO Bozen 1994, S. 43

verschiedenen Ministerien, z.B. bei Gericht, Polizei, Sozialversicherung, Finanzämtern, Regierungskommissariat, Militär tätig. Allein die entsprechenden Personalkosten belaufen sich auf rund 500 Mio. Euro. Die Kernaufgaben des Staates (ausschließlich der Sozialversicherungsleistungen) bringen laut ASTAT Ausgaben von 1.251,1 Mio. Euro (2005) mit sich. Einen weiteren wichtigen Teil der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bilden die Pflichtsozialversicherungen (INPS, INPDAP, INAIL und andere), die in Südtirol rund 1.700 Mio. Euro jährlich einnehmen und ungefähr denselben Betrag für Leistungen an die Versicherten und als Sozialfürsorgeleistungen verschiedener Art wieder ausgeben. Die Sozialversicherungsbilanz ist für Südtirol ziemlich ausgeglichen.

Anders verhält sich dies bei der Staatsverschuldung. Der italienische Staat ist aufgrund seiner Verschuldungspolitik der letzten Jahrzehnte gezwungen, jährlich 60-70 Milliarden Euro für Zinsen auf die Staatstitel zur Bedienung einer Staatsschuld von insgesamt 1.620 Mrd. Euro zu bedienen. Ein schöner Anteil dieser Titel befindet sich auch in der Hand von Südtiroler Sparern und Bankinstituten, die an diesen Zinsen verdienen. Für die Zahlungen für den staatlichen Schuldendienst kommt der Südtiroler Steuerzahler hingegen nicht auf, weil das staatliche Steueraufkommen in Südtirol ans Land abgetreten oder für übertragene Befugnisse dem Land zugewiesen wird. Schon 2007 plante der damalige Finanzminister Padoa-Schioppa die Beteiligung der Regionen und Autonomen Provinzen an den Zinszahlungen des Zentralstaats. Karl Zeller wehrte sich namens der SVP vehement gegen diesen Plan mit dem Argument, dass Südtirol nicht die Zeche für die Misswirtschaft in Rom tragen wolle. Aus den Zahlen geht jedoch klar hervor, dass das heutige System der Regionenfinanzierung und vor allem der gewaltige jährliche Mitteltransfer an die wirtschaftlich schwächeren Regionen Süditaliens einen wesentlichen Anteil an der Staatsverschuldung haben. Da die Spezialregionen im Norden Nettoempfänger von gut 3 Mrd. Euro jährlich sind, tragen sie jährlich zur Neuverschuldung bei und wären damit für die Zahlung der Zinsen mitverantwortlich. Italien verschuldet sich auch deshalb neu, weil die Kosten des Zentralstaates und der Regionen Süditaliens nicht aus den Steuereinnahmen gedeckt werden können, auch deshalb, weil sowohl im Süden als auch im Norden Regionen mit Normal- und Sonderstatut nicht nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zur Kasse gebeten werden, sowie weil in Italien jährlich mindestens 20% des BIP der Besteuerung entgeht.⁹

1.3 Die konsolidierte Gesamtrechnung

Stellt man Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand aller Ebenen in Südtirol gegenüber, erhält man den Saldo der finanziellen Staatstätigkeit. Dabei geht es immer um eine sog. „konsolidierte Gesamtrechnung“. Diese Berechnung ergibt für Südtirol von 2001 bis 2005 folgendes Bild:

⁹ Von verschiedener wird immer noch unterstellt, Südtirol finanziere den italienischen Staat mit, weshalb eine völlige Eigenständigkeit anzustreben sei. Anhand der vorliegenden Zahlen leicht folgendes errechnen. 1) Wäre Südtirol ein unabhängiger Staat, käme dieser Schritt finanziell schwer zu stehen. Es hätte plötzlich weniger Steuermittel zur Verfügung, aber weit mehr Aufgaben und Ausgaben zu bewältigen (Verteidigung, Äußeres, EU-Beiträge, Steuereinhebung, innere Sicherheit, Justiz, Defizite der Sozialversicherung usw.). 2) Finanziell gesehen trüfe es das Land noch schlimmer, wenn es nach Österreich wechselte. Als österreichisches Bundesland könnte Südtirol, wenn es gut ginge, 2 Mrd. Euro verwalten statt der heutigen 5,4 Mrd (Haushaltsvoranschlag 2009). 3) Sogar bei einem etwas unwahrscheinlichen Wechsel zur wohlhabenden Schweiz müsste Südtirol Mittelabstriche hinnehmen, denn wie alle anderen Kantone hätte es in einem solchen Fall den Bund mit zu finanzieren. Damit wird die Vorteilslage der heutigen Finanzregelung der autonomen Provinz Bozen deutlich ersichtlich.

Tabelle 9 - Konsolidierte Gesamtbeträge der Ausgaben und Einnahmen der Lokal- und Zentralverwaltungen in Südtirol (Jahre 2001-2005) – in Mio Euro

	2001	2002	2003	2004	2005
Gesamtausgaben	6.708	6.882	7.169	7.227	7.379
Gesamteinnahmen	5.567	6.039	6.157	6.059	6.231
Finanzierungssaldo	- 1.141	- 842	- 1.011	- 1.167	-1.148

Quelle: ASTAT-Schriftenreihe Nr. 142, Die Konten der öffentlichen Verwaltung in Südtirol, 2008, S.20-21

Spricht man von Südtirol als „Nettoempfänger“ geht es genau um diesen Finanzierungssaldo, der sich aus dem Finanzierungssystem gemäß Autonomiestatut und Staatsgesetz Nr. 386/1989 ergibt. Südtirol kann bekanntlich 90% der Staatssteuern einbehalten (bei der MwSt. über den Umweg der Region Trentino-Südtirol), und erhält zusätzlich Direkttransfers vom Staat, verzeichnet aber gleichzeitig eine noch starke Präsenz des Staates, die ausgabenmäßig mit über drei Milliarden Euro im Jahr zu Buche schlägt. Die im Land kassierten Gesamteinnahmen an Steuern und Gebühren aller Ebenen reichten seit Geltung dieses Systems nie aus, die Kosten der öffentlichen Ausgaben in Südtirol zu decken.

2. Worin bestand die Netto-Empfängerposition Südtirols?

2.1 Das Defizit des erweiterten öffentlichen Sektors

Aus der im vorigen Kapitel erläuterten Einnahmenstruktur und dem Volumen der öffentlichen Ausgaben in Südtirol ergibt sich eine deutliche Unterdeckung der Gesamtausgaben, die das ASTAT zum ersten Mal im November 2008 mit einer eigenen Publikation klar darlegt.¹⁰ Ausgehend von den Zahlen der VGR berechnete das ASTAT darin sowohl die konsolidierte Bilanz der öffentlichen Verwaltungen als auch des erweiterten öffentlichen Sektors. Im Bezugsjahr 2005 wiesen alle Bereiche der öffentlichen Hand ein Defizit auf, das deutlichste jedoch die Zentralverwaltungen mit 1,1 Mrd. Euro. Der Begriff „Finanzierungsdefizit“ impliziert hier keine wie immer geartete Schuldenaufnahme zur Deckung eines echten Defizits, vielmehr wird dieser strukturelle Fehlbetrag aus dem allgemeinen Staatshaushalt gedeckt und zu einem geringeren Teil durch Neuverschuldung finanziert.¹¹ Das ASTAT bezieht in diese konsolidierte Gesamtrechnung auch den „erweiterten öffentlichen Sektor“ ein, der auch jene Wirtschaftseinheiten umfasst, die nicht zum Kernbereich der öffentlichen Verwaltung zählen, sondern Marktproduzenten sind (Gemeindebetriebe, WOBI, die Messe Bozen, andere Betriebe mit öffentlicher Beteiligung). Die Betriebe mit öffentlicher Beteiligung arbeiten nur zum Teil kostendeckend, zum anderen Teil mit Zuschüssen der öffentlichen Haushalte, wie z.B. der ABD, und stellen somit auch einen Teil des öffentlichen, steuerfinanzierten Sektors dar.

Tabelle 10 - Wirtschaftliche Gesamtgrößen der konsolidierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des erweiterten öffentlichen Sektors (2005)– in Mio Euro

	Zentralverwaltungen	Lokalverwaltungen	Konsolidierter Gesamtbetrag öff. Verwaltung	Öffentliche Marktproduzenten	Konsolidierter Gesamtbetrag öff. Sektor	Anteil am BIP (2005: 15.296 Mio)
Ausgaben insgesamt	3.089	4.758	7.247	811	8.047	52,6%
Einnahmen insgesamt	1.989	4.710	6.099	703	6.728	43,9
Finanzierungsdefizite	-1.099	-48	-1.148	-107	-1.318	8,7

Quelle: ASTAT-Schriftenreihe Nr. 142, *Die Konten der öff. Verwaltung in Südtirol*, 2008, S.26 (vereinfacht)

Diese Tabelle zeigt den entscheidenden Faktor der Nettoempfängerposition des Landes ziemlich deutlich auf: er liegt vor allem darin begründet, dass die Lokalverwaltungen mit 4.758 Mio. Euro Ausgaben (im Jahr 2005) das in Südtirol generierte Steueraufkommen von 3.891 Mio. Euro (2005) weit übersteigen, und mit ihren übrigen Einnahmen nur knapp einen Ausgleich schaffen. Besser gesagt: sie geben die Fülle an verfügbaren öffentlichen Mitteln einfach aus (Saldo -48 Mio Euro). Der Staat (Zentralverwaltungen) hat hingegen in Südtirol eine Unterdeckung seiner Ausgaben von ziemlich genau 1,1 Milliarden Euro. Dies rührt weniger von der Sozialversicherungsbilanz her, die in den letzten Jahren eher ausgeglichen ist, als von der oben ausgeführten noch starken Präsenz der staatlichen Dienstleistungen im Land. Diese staatlichen Leistungen, gleich ob für die Sicherheit (Polizei), die Justiz, die Steuereintreibung (Finanzämter) oder die soziale Sicherheit, sind für die Bürger Südtirols sozusagen „kostenneutral“; denn sie gehen zu Lasten des allgemeinen Staatshaushalts. Dieser kann sie bei weitem nicht mit dem einbehaltenen Zehntel des

¹⁰ Vgl. ASTAT (Autorin Lisa Fattor), *Die Konten der öffentlichen Verwaltung*, Schriftenreihe Nr. 142/2008 (in diesem Text nur „ASTAT Publ. Nr. 142/2008“ genannt)

¹¹ Der vom ASTAT verwendete Begriff „indebitamento“ für diesen Betrag ist missverständlich. Das Land hat sich für diese Überfinanzierung in keiner Weise verschuldet, sondern wenn schon nur der Staat.

Steueraufkommens (rund 400 Mio. Euro) decken, da der Staat zusätzlich zum abgetretenen Steueraufkommen dem Land für übertragene Aufgaben 444 Mio. Euro (Haushalt 2008) transferiert. Aus Tabelle 9 lässt sich somit deutlich erkennen:

- 1) In Südtirol werden, obwohl es im Regionenvergleich Italiens beim BIP und Einkommen pro Kopf an der Spitze liegt, deutlich mehr öffentliche Mittel verausgabt als eingenommen.
- 2) Südtirol trägt nichts zur Deckung der Kosten der allgemeinen Staatsfunktionen in Rom (des italienischen Staatsapparats) bei.
- 3) Südtirol trägt auch zur Bedienung der öffentlichen Schuldenlast der Zentralregierung nichts dabei.

Diese aus finanzpolitischer Sicht erstaunliche Sachlage erklärt sich aus dem besonderen Finanzierungssystem, das Südtirol mit den anderen Regionen bzw. Provinzen mit Sonderstatut gemeinsam hat. Die Schräglage der Finanzierung der Sonderautonomien, ein von den Regionen mit Normalstatut Norditaliens vielfach als „Privilegierung“ kritizierter Umstand, erschließt sich aus folgendem kurzen Vergleich mit der Position der Regionen Italiens.

2.2 Südtirols öffentliche Finanzen im Rahmen der Finanzierung der Regionen Italiens

Während für die Regionen Italiens mit Normalstatut entsprechend ihrer gleichförmigen Ausstattung mit Kompetenzen ein einheitliches Finanzierungssystem gilt, sind weder die Kompetenzen noch Art und Ausmaß der Finanzierung der 5 Regionen (mit den beiden autonomen Provinzen) mit Sonderstatut gleichförmig, sondern durch das jeweilige Autonomiestatut mit Staatsgesetz festgelegt¹². Grundsätzlich baut das heutige Finanzierungssystem der Spezialregionen auf der fix festgesetzten Beteiligung der Regionen am Steueraufkommen der wichtigsten Staatssteuern in der jeweiligen Region auf. Doch ändern sich sowohl die Zahl und Art der betroffenen Steuerarten als auch die Beteiligungsquoten der Regionen an diesem Aufkommen (vgl. nebenstehende Tab. 10).

Das auf der Beteiligung am regionalen Aufkommen an den Staatssteuern basierende System galt zunächst nur für Sizilien (D.P.R. Nr. 1074/1965), und wurde dann 1981 auf das Aostatal (G. Nr. 690/1981), 1983 auf Sardinien (G. Nr. 122/1983), 1984 auf Friaul-Julisch Venetien (G. Nr. 457/1984) und 1989 auf die Region Trentino-Südtirol (G. Nr. 386/1989) ausgedehnt. Allen fünf Spezialregionen einschließlich der beiden Autonomen Provinzen hat dieses System ein hohes Maß an Einnahmen und damit an Ausgabenkapazität pro Kopf ihrer Bevölkerung verschafft. Während die Spezialregionen insgesamt 2004 im Durchschnitt pro Kopf 4.856 Euro und die Spezialregionen des Nordens im Durchschnitt pro Kopf 6.256 Euro ausgeben konnten, lagen die jährlichen Ausgaben der Normalregionen bei 2.521 Euro pro Kopf. 2004 haben die fünf Spezialregionen insgesamt 37.307 Mio. Euro (4.161 Euro pro Kopf) eingenommen, was insgesamt 25,7% der Gesamteinnahmen der Regionen Italiens entspricht. Doch lebten 2004 in den Spezialregionen nur 8.965.000 Personen (15,3% der Gesamtbevölkerung). Schon aus diesen Zahlen wird das ungleiche Verhältnis in der Finanzierung zwischen den Regionen deutlich.

In den letzten Jahren hat aufgrund einiger Anpassungen diese Kluft zwischen Normal- und Spezialregionen etwas abgenommen, ohne jedoch das grundlegende Gefälle zu ändern. Die Spezialregionen wurden im Rahmen von Staatsgesetzen von verschiedenen nationalen Fonds etwa für die regionale Entwicklung und für das Gesundheitswesen ausgeschlossen, zumal sie ja ohnehin schon das Steueraufkommen des Staates der jeweiligen Region zur Gänze oder zum Großteil als Finanzgrundlage überwiesen bekamen. Doch im Rahmen einer sog. „variablen Quote“ erhielten

¹² Für Trentino-Südtirol das Gesetz Nr. 386 von 1989

einzelne Spezialregionen auch weiterhin vom Zentralstaat zusätzliche Mittel aus sog. Programmgesetzen und speziellen Fonds für nationale Programme. Dies gilt nicht nur für beiden Inseln im Süden, sondern auch für unsere Region.

Tabelle 11 – Die Beteiligung der Spezialregionen am Aufkommen der staatlichen Steuern in ihrem Gebiet

	<i>Sizilien</i>	<i>Aostatal</i>	<i>Sardinien</i>	<i>Friaul J.V.</i>	<i>Trentino-Südtirol und Aut.Prov TN und BZ</i>	
<i>Steuerart</i>	<i>D.P.R.. 1074/65</i>	<i>G. 690/1981</i>	<i>G.122/1983</i>	<i>G. 457/84</i>	<i>Region G.386/89</i>	<i>Provinzen G.386/89</i>
IRPEF	10/10	9/10	7/10	6/10		9/10
IRPEG	10/10	9/10	7/10	4,5/10		9/10
Lokale Einkommenssteuer	10/10					9/10
Quellenbesteuerung auf Zins- und Kapitalerträge	10/10	9/10				9/10
Steuereinbehalt auf Gewinne der Ges. und jur. Personen	10/10					9/10
Steuereinbehalt der Einbehalte öff. Körperschaften	10/10	9/10				9/10
Steuereinbehalt auf Prämien und Spielgewinne	10/10					9/10
Einnahmen aus Steueramnestien auf direkte Steuern	10/10					9/10
Steuer auf Verbrauch von Elektroenergie u. Konzessionen auf Wasserableitungen				9/10		9/10
Verzugszinsen	10/10					9/10
Vergnügungssteuer	10/10					9/10
Registersteuer	10/10	9/10	9/10			9/10
Mehrwertsteuer	10/10	9/10	Variable Quote	4/10	2/10	7/10
Stempelgebühren	10/10	9/10	9/10			9/10
Ersatzsteuer auf Registergebühren und Stempelgebühren	10/10					9/10
Hypothekengebühren	10/10	9/10	9/10		10/10	-
TV und Radio-Gebühren	10/10		9/10			9/10
Steuer auf Regierungskonzessionen	10/10	9/10	9/10	9/10		9/10

Quelle: entspr. Staatsgesetze

Die Normalregionen weisen eine viel geringere Beteiligung am Aufkommen der Staatssteuern auf dem Gebiet ihrer Region auf, und werden zum Großteil über sog. Programmgesetze finanziert. Daneben haben sie einige wenige eigene Steuern, Abgaben und Gebühren. Insgesamt liegt das Einnahmenniveau der Normalregionen weit unter jenem der Spezialregionen. Ihre Steuerhoheit im Sinne legislativer Befugnisse zur Einführung eigener Steuern ist sehr eng begrenzt, doch gilt dies auch für die Spezialregionen. Diese unterliegen genauso wie die Normalregionen der in der Verfassung vorgeschriebenen Pflicht der Koordinierung von Steuern mit dem Staat. So z.B. steht im Art. 48 des Statuts der Region Friaul Julisch-Venetien (und im Art. 7 des Statuts Sardinien): die Region hat eigene Finanzeinnahmen, doch koordiniert mit jener des Staates. Gemäß Artikel 51 des

Autonomiestatuts von Friaul J.V. ist die Einführung eigener Steuern dann zulässig, wenn sie sich im Einklang mit dem Steuersystem des Staates, der Provinzen und der Gemeinden befinden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in allen autonomen Regionen und Provinzen der Staat nach wie vor stark mit eigenen Ausgaben in den eigenen Zuständigkeitsbereichen präsent ist. Dies betrifft die Justiz und die Polizei, die Finanzämter und das Militär, die Bahn und die Post und viele andere Dienste mehr. Nur eine konsolidierte Berechnung aller öffentlichen Ein- und Ausgaben schafft hier ein klares Bild. In Bezug auf die Finanzierung der Regionen Italiens besteht somit eine doppelte Schieflage:

a) Der erste Unterschied betrifft die **enorme Ungleichbehandlung in der Zuteilung des Aufkommens der jeweiligen Staatssteuern** in der Region an die Spezialregionen einerseits und die Normalregionen andererseits. Der 2001 neu gefasste Art. 119 der Verfassung erlaubt aber auch eine weit höhere Beteiligung der Normalregionen an den Staatssteuern, was mit dem neuen, 2008 verabschiedeten Gesetz zum Steuerföderalismus zur Anwendung kommen soll. Auch im Vergleich zum Grad an Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften Spaniens am Steueraufkommen in der jeweiligen Region fällt auf, dass die Spezialregionen in Italien einen weit höheren Anteil des Steuereinkommens einbehalten können. Er liegt in drei Fällen (Sizilien, Aostatal und Trentino-Südtirol) bei fast der Gesamtheit des Steueraufkommens, im Fall Sardinien bei rund 70% und in Friaul-Julisch Venetien bei etwas mehr als der Hälfte, während die Sätze in Spanien nur bei 30-35% der beiden wichtigsten Steuern liegen.

b) Die zweite Schieflage tritt **innerhalb der 5 Spezialregionen** auf. Die drei Spezialregionen des Nordens weisen nämlich bei einem Pro-Kopf-BIP über dem ital. Durchschnitt eine höhere steuerliche Leistungsfähigkeit und damit höhere Einnahmen auf, während die beiden autonomen Inseln Sizilien und Sardinien ein weit geringeres Steueraufkommen erzielen. Dieser grundlegende Unterschied hat sich jedoch in der Festlegung der Beteiligungssätze nicht konsequent niedergeschlagen. So z.B. erhält die Region Sardinien einen geringeren Anteil am Steueraufkommen als das Aostatal und Trentino-Südtirol, und die wirtschaftlich mit Trentino-Südtirol gleich auf befindliche Region Friaul Julisch Venetien muss mit weit geringeren Beteiligungssätzen als die Aostaner, Trentiner und Südtiroler auskommen. Daraus wird klar, dass es in der Gestaltung der Finanzierungssysteme der Sonderautonomien Italiens kein einheitliches Konzept mit klaren Grundsätzen und Kriterien gab, sondern jeweils nach Verhandlungskontext besondere Regelungen eingeführt wurden.

2.3 Die Vorteilssituation der Regionen mit Sonderstatut in Zahlen

Den Nachweis für diese Schräglage haben verschiedene Studien erbracht, die seit den 1990er Jahren sowohl von unabhängiger Seite als auch seitens der zuständigen Ministerien (Schatzministerium) durchgeführt worden sind. Die Schwierigkeit der Berechnung besteht dabei vor allem in der sog. Konsolidierung und in der Zurechnung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen auf das Gebiet der jeweiligen Regionen. Alberto Brambilla, ehemaliger Unterstaatssekretär im Arbeitsministerium, hat diese Situation für 2001 folgendermaßen auf den Punkt gebracht.¹³ Die Region Trentino-

¹³ Alberto Brambilla hat diesen Umstand am detailliertesten untersucht („*La regionalizzazione del bilancio statale*“, Bancaria editrice, Rom 2005), wobei es ihm vor allem um die Klärung der strukturellen Benachteiligung der norditalienischen Regionen ging. Brambilla stützte sich dabei primär auf die Daten aus der Studie „*La regionalizzazione delle entrate erariali – Contributo alla Commissione di studio sul federalismo amministrativo e fiscale del nuovo titolo V della Costituzione*“, das vom Studienzentrum für Finanz und Wirtschaftspolitik des Wirtschafts- und Finanzministeriums erstellt worden ist.

Südtirol bekam 2001 einschließlich der Verzinsung auf die Staatsschulden 2.274 Mio. Euro zugeschossen, also netto über das gesamte Abgabenaufkommen der beiden Provinzen hinaus. Mindestens die Hälfte davon, also rund 1.140 Mio Euro, davon ist Südtirol zurechenbar. Wie die konsolidierte Gesamtrechnung der öffentlichen Konten des ASTAT 2008 nachweist, hat sich daran seither aufgrund des stabilen Finanzierungssystems und Wirtschaftswachstums nichts geändert. Der auf allen Ebenen (Staat, Land, Gemeinden) verausgabte Netto-Zufluss an öffentlichen Mitteln sorgt für eine zusätzliche Kaufkraft, die nicht aus der Wertschöpfung im Land generiert wird. Ihr Umfang beträgt gut 8% des Südtiroler BIP (2005) und führt auch dazu, dass Südtirol einen ungewöhnlich hohen Anteil öffentlicher Ausgaben an der gesamten Wertschöpfung aufweist.¹⁴

Tabelle 12 - Konsolidierte¹⁵ öffentliche Ausgaben und Einnahmen in Italien - 2001 (in Mio. Euro)

Region	Regionalisierte Ausgaben mit anteiligem Schuldendienstausgabe	Regionalisierte Ausgaben ohne anteilige Schuldendienstausgabe	Gesamte Steuereinnahmen für die staatlichen Steuern	Saldo mit Schuldendienstausgabe	Deckungsgrad (ohne Schuldendienstzahlung)	Saldo pro Kopf, ohne Schuldendienstzahlung
Piemont	14.601	10.991	24.500	9.899	222,9	3.193
Aosta	1.091	1.049	750	-341	71,5	-2.473
Lombardei	38.994	18.364	63.284	24.290	344,6	4.932
Ligurien	6.838	5.879	8.480	1.642	144,2	1.654
Trentino-Südtirol	7.706	6.757	5.432	- 2.274	80,4	-1.394
Venetien	11.947	9.855	25.962	14.015	263,4	3.519
Friaul J.V.	6.714	4.234	6.545	-169	154,6	1.939
Emilien R.	13.898	10.695	26.284	12.386	245,8	3.868
Toskana	13.342	11.256	18.862	5.520	167,6	2.163
Umbrien	3.814	3.339	3.813	-1	114,2	568
Marken	5.264	4.689	7.190	1.926	153,3	1.685
Latium	30.534	25.716	27.378	-3.156	106,5	323
Abruzzen	5.479	5.101	5.258	-221	103,1	123
Molise	1.445	1.421	1.043	-402	73,4	-1.177
Kampanien	23.059	22.002	17.018	-6.041	77,3	-871
Apulien	16.269	15.590	12.273	-3.996	78,7	-824
Basilikata	3.200	3.105	1.802	-1.398	58,0	-2.183
Kalabrien	7.840	7.639	5.311	-2.529	69,5	-1.160
Sizilien	19.997	19.211	15.069	-4.928	78,4	-833
Sardinien	8.107	7.933	5.590	-2.517	70,5	-1.131
Insgesamt	240.139	194.826	281.844	41.705	144,7	1.518,1

Quelle: Alberto Brambilla, *La regionalizzazione della spesa statale*, Bancaria editrice, Roma 2005

Auch die Ausgaben für den Schuldendienst (Zinszahlungen des Staates) können „regionalisiert“, also rechnerisch auf die Regionen verteilt werden. Obwohl dafür durchaus eine Legitimation besteht, wird dieser Posten bei Brambilla immer getrennt aufgeführt. Sehr aussagekräftig ist der sog. „Deckungsgrad“. Damit wird das Ausmaß der Deckung der regionalisierten Ausgaben mit den

¹⁴ 49,7% „Staatsquote“ 2005, vgl. ASTAT-Jahrbuch 2006 und Tabelle 18 in diesem Text..

¹⁵ In diesem Zusammenhang fällt oft der Einwand: Südtirol hat viel mehr legislative und exekutive Kompetenzen als die Normalregionen. Diesem Umstand wird in der sog. „Konsolidierung“ Rechnung getragen. Das bedeutet, alle Einnahmen- und Abgabenflüsse werden in einer Gesamtrechnung zusammengefasst und aufgerechnet, also ohne Doppelzahlungen. Daraus entsteht ein Bild, was insgesamt an öffentlichen Einnahmen in einem bestimmten Gebiet eingenommen wird. Bestimmte Einnahmen und Ausgaben lassen sich allerdings nicht so einfach „regionalisieren“ bzw. auf ein abgrenzbares Gebiet oder eine Region zurechnen (z.B. die MwSt. auf die Importe, die Zölle, die Einnahmen von AGs, deren Zentralsitz außerhalb der Provinz liegt, die Ausgaben für die Verteidigung usw.)

in der Region generierten öffentlichen Einnahmen benannt. Er beträgt für die Region Trentino-Südtirol 80,4%, d.h. die Ausgaben werden zu 19,6% von außen zugeschossen und nicht auf dem Gebiet der Region generiert. Trentino-Südtirol befindet sich damit zusammen mit dem Aostatal trotz seiner Spitzenstellung beim BIP in einer Gruppe mit den süditalienischen Regionen, die einen noch geringeren Deckungsgrad aufweisen. In welchem Zusammenhang stehen nun das regionale Bruttoinlandsprodukt und die regionalisierten Ausgaben und Einnahmen?

Tabelle 13 - Öffentliche Ausgaben und Einnahmen in Italien nach Regionen
(Jahr 2006)

Region	2006						Italien=100		
	BIP pro Kopf	Öff. Einnahmen insgesamt pro Kopf	Öff. Einnahmen /BIP	Gesamtausgaben pro Kopf	Gesamtausgaben / BIP	Ausgaben /Einnahmen	BIP pro Kopf	Einnahmen pro Kopf	Ausgaben pro Kopf
Piemont	27.282	13.127	48,12	12.835	43,49	97,77	109,34	113,94	107,25
Aosta	32.527	15.654	48,13	21.309	62,78	136,13	130,36	135,87	178,07
Lombardei	32.010	15.569	48,64	13.000	34,28	83,50	128,29	135,14	108,64
Ligurien	25.502	12.090	47,41	14.130	53,05	116,87	102,21	104,94	118,08
Trentino-Südtirol	30.975	13.504	43,60	15.951	49,38	118,12	124,14	117,21	133,30
Trentino	29.746	13.452	45,22	16.172	52,30	120,22			
Südtirol	32.868	13.827	42,07	16.038	46,63	116,00			
Venetien	29.117	12.884	44,25	10.612	34,85	82,37	116,70	111,83	88,68
Friaul	28.291	13.686	48,38	15.885	48,95	116,07	113,39	118,79	132,74
Emilia-R.	30.497	14.672	48,11	12.377	38,30	84,36	122,23	127,35	103,43
Toskana	27.243	12.622	46,33	12.516	43,42	99,16	109,19	109,56	104,59
Umbrien	23.633	11.072	46,85	13.196	53,70	119,19	94,72	96,10	110,28
Marken	25.091	11.339	45,19	10.900	41,79	96,13	100,56	98,42	91,08
Latium	29.221	13.529	46,30	14.615	45,68	108,03	117,11	117,43	122,13
Abruzzen	20.467	8.834	43,16	10.963	51,17	124,10	82,03	76,68	91,61
Molise	18.617	8.079	43,40	11.204	59,32	138,68	74,61	70,12	93,62
Kampanien	16.295	7.289	44,73	9.248	55,38	126,88	65,31	63,27	77,28
Apulien	16.508	7.186	43,53	9.310	55,10	129,55	66,16	62,37	77,80
Basilikata	17.823	7.330	41,13	10.736	58,96	146,47	71,43	63,62	89,72
Kalabrien	16.270	6.865	42,19	10.588	63,61	154,23	65,21	59,59	88,48
Sizilien	16.532	6.900	41,74	10.630	62,49	154,06	66,26	59,89	88,83
Sardinien	19.632	9.043	46,06	11.995	59,91	132,64	78,68	78,49	100,24
Italien	24.951	11.521	46,17	11.967	44,65	103,87	100	100	100
Mittelitalien+Norditalien	29.213	13.758	47,10	12.963	40,50	94,23	117,08	119,42	108,33
Süditalien	17.001	7.358	43,44	10.124	58,03	137,08	68,14	64,10	84,60

Quelle: Giorgio Macciotta, „Normalizzazione“ delle regioni a statuto speciale dal punto di vista delle entrate, auf der Grundlage von Daten des Dipartimento delle Politiche di Sviluppo – Ministero dello Sviluppo Economico, Rom 2008

Im gesamtstaatlichen Vergleich ist diese Tabelle sehr vielsagend. Ganz konkret bedeutet dies, dass in Südtirol trotz seines Spitzenrangs beim BIP pro Kopf (2006: 32.696 Euro, vgl. ASTAT 2008) rund 16% mehr an öffentlichen Mitteln ausgegeben werden konnten als eingenommen wurden. Südtirol, die nach BIP pro Kopf reichste (Teil-)Region Italiens, ist somit ein Nettoempfänger von rund 1,1 Milliarden Euro im Jahr, was etwa 7,5 % des BIP 2006 ausmacht. Mit anderen Worten jeder Südtiroler Bürger bezog 2006 (siehe Tab.13) vom Staat einen rechnerischen „Zuschuss“ von 2.211 Euro, woran sich bis heute nicht viel verändert hat. Wie erklärt sich das? Zum einen aus dem oben erläuterten Finanzierungssystem; zum anderen jedoch auch aus der geringeren steuerlichen Leistungskraft Südtirols im Vergleich mit anderen Regionen Norditaliens. Während unsere Region

bei den Gesamtausgaben pro Kopf mit dem Aostatal an der Spitze liegt, befindet sie sich bei den Gesamteinnahmen nur im Mittelfeld. Warum in Südtirol im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung relativ geringe Steuereinnahmen erzielt werden, wäre nähere Untersuchungen wert.

Nettozahler sind vor allem die vier norditalienischen Regionen mit Normalstatut, die nicht nur den Zentralstaat und die defizitären Regionen des Südens finanzieren, sondern auch ihre „reichen Nachbarn“ mit Sonderstatut, wenn auch in geringerem Ausmaß. 1,1 Milliarden Euro „Nettozuschuss“ aus den Staatskassen pro Jahr mag im Vergleich mit den öffentlichen Gesamtausgaben recht bescheiden sein, doch vor dem Hintergrund der Finanzkrise und des allgemeinen Sparzwangs immerhin noch genug, um bei den Regionen, deren Steuerzahler sie aufbringen müssen, reichlich Ärger auszulösen. Trentino-Südtirol hat mit 43,6% (Spalte 3) auch eine deutlich niedrigere Abgabenquote als der nationale Durchschnitt. Dieser Umstand ändert zwar nichts an der Steuerlast, die der einzelne Südtiroler Steuerzahler laut italienischem Steuerrecht zu tragen hat, wenn er sie zahlt, sehr wohl aber an der gesamtwirtschaftlichen Situation. Mit dieser niedrigeren Abgabenquote (das ASTAT berechnet sie für 2005 mit 36,3%) ist Südtirol – wie das Trentino und das Aostatal – noch keine Steueroase, aber sehr wohl eine „Oase öffentlicher Ausgaben“. Die Privilegien Südtirols, aber auch anderer Spezialregionen, werden seit 1999 in größeren italienischen Medien immer wieder kritisiert.¹⁶ Dazu noch ein anschaulicher Vergleich mit Italien und der Lombardei:

Tabelle 14 – Pro-Kopf-Werte einiger volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen in Südtirol und Italien - 2005-2006

	<i>Südtirol</i>		<i>Italien</i>		<i>Lombardei</i>	
	2005	2006	2005	2006		2006
BIP zu Marktpreisen je Einwohner	31.875	32.696	24.182	25.032		32.010
BIP je Vollzeitäquivalent	59.544	61.039	58.583	59.430		
Einkommen aus unselfst. Tätigkeit je Vollzeitäquivalent	35.104	35.959	33.593	34.387		
Ausgaben für den letzten Verbrauch je Einwohner	27.068		19.046	19.578		
Öff. Einnahmen pro Kopf		13.827		11.521		15.569
Öff. Ausgaben pro Kopf		16.038		11.967		13.000
Saldo Einnahmen/Ausgaben pro Kopf		-2.211		-446		2.569

Quelle: ASTAT, *Südtirol in Zahlen 2008*, S. 34, und Giorgio Macciotta, „Normalizzazione“ delle regioni a statuto speciale dal punto di vista delle entrate, auf der Grundlage von Daten des Dipartimento delle Politiche di Sviluppo – Ministero dello Sviluppo Economico, Rom 2008

Diese Tabelle bringt die Schieflage zwischen den nördlichen Normalregionen und Spezialregionen auf den Punkt, hier dargestellt am Vergleich Südtirol-Lombardei. Jeder Südtiroler erhielt 2006 vom italienischen Staat einen „Zuschuss“ von netto 2.211 Euro, während jeder Einwohner der Lombardei in den „Gesamtstaat“ 2.569 netto mehr hineinzahlte. Insgesamt sind die öffentlichen Ausgaben pro Kopf leicht höher als die Einnahmen, weil sich Italien pro Kopf der Bevölkerung um 446 Euro neu verschuldete. Bei den Steuereinnahmen pro Kopf liegt Südtirol im Mittelfeld, obwohl sein BIP je Vollzeitäquivalent sich von jenem Gesamt-Italien nur sehr wenig unterscheidet. Diese

¹⁶ Vgl. Pierangelo Giovanetti, „Bengodi? Ma è a Bolzano“, in *Corriere Economia – Wochenbeilage des Corriere della Sera*, 12.7.1999, S.6

Größe misst die in einem untersuchten Wirtschaftsraum vorhandene Arbeitsleistung. Bezogen auf die erbrachte Arbeitsleistung unterscheiden sich Südtirol und Gesamt-Italien nur marginal, was darauf hindeutet, dass die Schattenwirtschaft in Italien allgemein noch höher liegt als in Südtirol. Da Südtirol gegenüber Italien eine deutlich höhere Erwerbsquote aufweist, bedeutet dies jedoch auch, dass die durchschnittliche Produktivität der einzelnen Sektoren in Südtirol geringer liegt.

2.4 Wie ist es zu dieser Schieflage gekommen?

Wie erklärt sich eigentlich diese Schieflage in der Finanzierung der Regionen mit unterschiedlichem Statut? Die meisten Südtirolern betrachten das hohe Ausgabenvolumen des Landes als Selbstverständlichkeit und nehmen die gängige Erklärung, nämlich „dies entspricht unserem lokalen Steueraufkommen und dient dazu, die besonderen Zuständigkeiten eines autonomen Landes auszufüllen“, als ausreichend hin. Das heutige Finanzierungssystem besteht Form seit 1989, doch schon vorher war Südtirol Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen.¹⁷

Für diese Entwicklung waren Entscheidungen in den Verhandlungen zwischen Bozen und Rom in den 1980er Jahren entscheidend, die für Südtirol und für die Regionen mit Sonderstatut im Allg. sehr günstig ausfielen. Die Finanzierungsform Siziliens wurde in einer Phase finanzpolitischen Leichtsinns und Kurzsichtigkeit für andere Spezialregionen zum Großteil übernommen. Friaul-Julisch Venetien hat einen geringeren Anteil am Steueraufkommen, und war somit bisher in geringerem Maß Nettoempfänger als Trentino-Südtirol und das Aostatal. Dass damit langfristig Privilegien und Konflikte entstehen konnten, war Rom in den 1980er Jahren anscheinend nicht klar. Man wollte mit finanziellen Zugeständnissen die Südtiroler Seite zufrieden stellen und den Konflikt in anderen Sachbereichen flexibler lösen. Vor allem die von Giulio Andreotti geführten Regierungen betrachteten die wachsende Verschuldung des Staates überhaupt als ein geringeres Problem. Zudem wurde das Gewicht der Spezialregionen im Norden mit ihren damals rund 2 Millionen Einwohnern (3,6% der Bevölkerung Italiens) als gering eingestuft. Damals war ihr wirtschaftliches Gewicht und das Steueraufkommen dieser Regionen geringer als heute. Jedenfalls war die getroffene Finanzregelung ein außerordentlicher Erfolg der Südtiroler Politiker und hat maßgeblich zur wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung und der Autonomie in Südtirol geführt.

Heute hat sich der Gesamtkontext auf staatlicher und internationaler Ebene vor allem in der Finanzpolitik wesentlich verändert. Die die nördlichen Normalregionen verlangen schon seit über 10 Jahren ein effizientes und gerechtes Finanzierungssystem, die Mehrheit der Regionen und des Parlaments haben den Weg zu einem rationaleren Steuerföderalismus ohne solche Anomalien geebnet, der die Regionen mit Normalstatut im Norden entlasten, ihnen höhere Ausgaben und Leistungen für ihre Bevölkerung ermöglichen soll, ohne die wirtschaftlich schwachen Regionen des Südens finanziell auszutrocknen. Im Lichte der vorliegenden Ergebnisse zur Netto-Empfängerposition Südtirols bis 2009 mutet die jährlich abgeführte Debatte um die Einhaltung der von der EU verordneten Kriterien gemäß Euro-Stabilitätspakt zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben der Lokalkörperschaften für Südtirol kurios an. Es geht dabei um die Erfüllung von Vorgaben der EU und der europäischen Zentralbank bezüglich der laufenden Ausgaben (vor allem beim Personal) und Investitionsausgaben, die maximal der Inflationsentwicklung angepasst werden dürfen.

¹⁷ Vgl. Thomas Benedikter, *Il finanziamento delle Regioni a statuto speciale*, Tesi di laurea (Prof. Gianfranco Cerea), Universität Trient, 1987; sowie Oswald Lechner/Gottfried Tappeiner, *Steueraufkommen und öffentliche Ausgaben in Südtirol*, Handelskammer Bozen 1994

3. Die Finanzregelung Südtirols im Vergleich mit anderen europäischen Ländern

Der oben ermittelte, konsolidierte Gesamtbetrag der zusammengefassten öffentlichen Verwaltungen in Südtirol (-1.148 Mio. Euro bezogen auf 2005)¹⁸ bringt nicht den gesamten finanzpolitischen Vorteil Südtirols und aller Regionen Italiens mit Sonderstatut zum Ausdruck.

Gemessen an gängigen Prinzipien der Finanzierung von Regionen in Regionalstaaten und Bundesländern in Föderalstaaten ist die „Nettoempfängerposition“ Südtirols (wie des Trentino) noch deutlich höher als es die Tabellen des Kap. 3 ausdrücken. Beim heutigen System ihrer Finanzierung trägt unsere Region genauso wie die übrigen Spezialregionen trotz ihres relativ hohen BIPs pro Kopf nämlich zur Deckung der allgemeinen Aufgaben und Funktionen des Zentralstaats nichts bei. Dies gilt für die Region Trentino-Südtirol, Aosta, Sizilien und Sardinien, doch nur mit Einschränkung für die Region Friaul-Julisch Venetien, die im Unterschied zu den übrigen Sonderautonomien nur rund die Hälfte des gesamten regionalen Steueraufkommens als Finanzierungsgrundlage ihres Regionalhaushalts erhält.

In Föderal- und Regionalstaaten gilt das Prinzip der Solidarität *und* Subsidiarität, also der gemeinschaftlichen Wahrung der zentralen Aufgaben und der Eigenverantwortlichkeit in der regionsbezogenen Finanzpolitik. Zum einen sollen autonome Regionen ihre Finanzpolitik weitgehend autonom gestalten können, also ihre Ausgaben mit eigenen oder zumindest selbst erzielten und verwalteten Einnahmen decken können. Zum anderen haben sie nach ihrer Finanz- und Wirtschaftskraft zum Funktionieren des Gesamtstaates und der zentralen Staatsfunktionen beizutragen. Aus genau diesem Grund übersteigen die konsolidierten Einnahmen der norditalienischen, wirtschaftlich starken Normalregionen die in der Region getätigten – also der eigenen Bevölkerung zugute kommenden – Ausgaben sehr deutlich: sie sind Nettozahler, denn sie finanzieren den Staat und die Regionen im Süden mit. Sie zahlen überdurchschnittlich viel Geld in den Staatshaushalt ein (im Fall der Lombardei über +2.500 Euro pro Kopf), erhalten aber viel weniger für ihre regionalen Haushalte und Kommunen zurück. Der Mitteltransfer aus dem Norden in den Süden Italiens liegt in der Größenordnung von 40 Milliarden Euro im Jahr.¹⁹ In dieser „finanzpolitischen Stresssituation“ finanzieren die wirtschaftsstarken Regionen des Nordens aber nicht nur den Zentralstaat und den Finanzausgleich für den Süden, sondern auch die Sonderfinanzierungsformen der drei Spezialregionen im Norden mit einem Aufwand (Netto-Saldo der konsolidierten öff. Konten) von mindestens 3 Milliarden Euro. Ohne den dauerhaften finanziellen Aderlass dieser Regionen wäre der üppige Landeshaushalt Südtirols, des Trentino und des Aostatal nicht denkbar.

Diese fünf Regionen Italiens werden nach demselben System finanziert, nämlich durch die Zuweisung eines fixen Anteils des in ihrem Gebiet vom Staat erzielten Steueraufkommens. Dieses System führt in vier Fällen zu einer deutlichen Position von Nettoempfängern bei den öffentlichen Finanzen. Da in Summe mehr als 100% des regionalen Steueraufkommens durch die örtlichen Körperschaften (Region, Provinzen, Gemeinden usw.) auf dem Gebiet verausgabt wird und der Staat mit verschiedensten Diensten in diesen Regionen ausgabenwirksam tätig ist, werden in all diesen Regionen mehr öffentliche Mittel ausgegeben als eingenommen. Bei den beiden Inselregionen wird dieser Zustand nicht nur mit der Sonderautonomie, sondern auch mit der wirtschaftlichen Rückständigkeit gerechtfertigt. Regionen, deren BIP pro Kopf deutlich an der Spitze der Regionenrangordnung liegt, müssten sich jedoch bei einer konsolidierten Rechnung in

¹⁸ Vgl. ASTAT, Nr. 142/2008, S. 47. Der konsolidierte Gesamtbetrag des erweiterten öffentlichen Sektors beträgt für 2005 -1.318,6 Millionen Euro.

¹⁹ Vgl. Alberto Brambilla, *La regionalizzazione*, Rom 2005, insbes. Schlusskapitel „Struzzi o falsari? Certo non italiani veri“, S.125-135

einer Nettozahlerposition befinden, wenn sie einen Beitrag zu den zentralen Staatsfunktionen leisteten. Ihre Nettoempfängerposition widerspricht dem in der Theorie des Finanzföderalismus und des Föderalismus grundgelegten Prinzip, dass alle Regionen eines Regionalstaats oder Einheiten eines Bundesstaats nach ihrer Finanzkraft zum staatlichen Haushalt beizutragen haben. Um die Dimension dieses zusätzlichen Privilegs dieser Regionen zu erfassen, muss zunächst ein Blick auf die Finanzordnungen europäischer Nachbarländer geworfen werden. In Südtirol wird das im Autonomiestatut verankerte Recht zur Einbehaltung von durchschnittlich 90% des Aufkommens der Staatssteuern auf dem Landesgebiet gemeinhin als Selbstverständlichkeit betrachtet. In der Föderalismus-Theorie und Praxis der Regional- und Bundesstaaten Europas (z.B. Spanien, Italien, Deutschland, Österreich, Belgien) ist dies jedoch höchst ungewöhnlich. Diese Staaten mit ihren Regelungen des Steuerföderalismus werden auch oft als Referenzmodelle bzw. Vergleichsmaßstäbe für eine föderalistische Organisation der öffentlichen Finanzen in Italien herangezogen. Hier sollen nur vier Beispiele angeführt werden, nämlich die Schweiz, Deutschland, Spanien und Österreich.

3.1 Die Schweiz

Die Schweiz hat 26 Kantone und 2900 Gemeinden bei 7,3 Mio. Einwohnern. Der Schweizer Föderalismus ist durch eine weitreichende Autonomie der Kantone gekennzeichnet. Die Einnahmenstruktur spiegelt die Verantwortlichkeit der drei Ebenen wider: 2001 waren die Gemeinden für 27%, die Kantone für 41%, der Bund für 31% der Ausgaben verantwortlich. Die Finanzverfassung der Schweiz unterscheidet sich von jener Deutschlands durch die hohe Autonomie der Kantone und Gemeinden in der Besteuerung der juristischen und natürlichen Personen. Die Kantone haben eine umfassende Autonomie für die Einkommens-, Körperschafts- und Vermögenssteuer. Die Gemeinden erheben vor allem Zuschläge auf diese Steuern und verfügen über weitere eigene Steuern.

Die Kantone und die Gemeinden haben seit 1950 finanziell an Gewicht zugenommen, d.h. es gibt in der Schweiz eine immer stärker dezentralisierte Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Alle drei Ebenen belasten das Einkommen als Steuerquelle. Vom Aufkommen der Einkommenssteuer geht 40% an die Kantone und 30% an die Gemeinden. Die Kantone und Gemeinden beziehen 50% ihrer Einnahmen und mehr als 90% der Steuereinnahmen aus Einkommens- und Vermögenssteuern. Zudem haben die Kantone und Gemeinden ein Zuschlagsrecht auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer.

Der Bund ist hingegen voll für die Mehrwertsteuer zuständig. Insgesamt hat die Schweiz einen moderaten Steuersatz, eine sehr geringe Staatsverschuldung und ein hohes Niveau öffentlicher Dienstleistungen.

In der Schweiz gibt es zwar deutliche Belastungsunterschiede zwischen den Wirtschaftszentren und der Peripherie, doch ein „race to the bottom“ findet nicht statt. Es gibt einen intensiven Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden. Dies führt zu höherer Effizienz bei der Erbringung öffentlicher Leistungen. Steuerwettbewerb ist auch positiv für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Die Schweiz ist ein Paradebeispiel für Wettbewerbsföderalismus.

Für die Schweiz wäre es undenkbar, dass Kantone ihr gesamtes Steueraufkommen behalten und frei verausgaben können. Dies gilt auch für die ärmeren Kantone, die über einen Solidaritätsfonds einen finanziellen Ausgleich erhalten, doch immer den für alle Kantone gültigen Anteil an den auf ihrem Gebiet erzielten gemeinsamen Steuern an den Bund abgeben müssen.²⁰ Der Bund trägt in der

²⁰ Maßgebend beim Schweizer Finanzausgleich ist der Index der kantonalen Finanzkraft. Für diesen sind 4 Elemente bestimmend: das kantonale BIP, die kantonalen Steuereinnahmen, der Index der kantonalen Steuerbelastung, der Index Berganteil. Der Kanton Zug erreicht einen Indexwert von 216, Wallis hingegen nur 30. Es besteht also eine hohe kantonale Disparität. Doch der neue Finanzausgleich orientiert sich an der Leistungsfähigkeit.

Schweiz fast ein Drittel der gesamten öffentlichen Ausgaben und ist auf diese Einnahmen angewiesen. Im Nachbaranton Graubünden lagen 2005 die Ausgaben des Kantons und der Gemeinden zusammengenommen bei 11.645 Euro pro Kopf im Jahr, in der Schweiz insgesamt belief sich der Durchschnittswert der Ausgaben der Kantone und Gemeinden pro Einwohner auf 9.210 Euro. In Südtirol haben 2005 sämtliche lokalen Körperschaften pro Kopf der Bevölkerung 12.508 Euro ausgegeben, alle Regierungsebenen zusammen (konsolidiert 2006, vgl. Tab. 12) über 16.000 Euro pro Kopf. Der Gesamtwert für die Schweiz liegt nicht vor.

3.2 Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben zwischen den drei wichtigsten Regierungsebenen folgendermaßen verteilt:

Tabelle 15 - Die Verteilung der Steuereinnahmen in Deutschland (in %)

	<i>Bund</i>	<i>Länder</i>	<i>Kommunen</i>
Einkommenssteuern	42,5	42,5	15
Körperschaftsteuer	50	50	
Mehrwertsteuer	51,4	46,5	2,1
Gewerbesteuer	4,4	15,4	80,2
Gesamte Steuereinnahmen	375,5 Mrd.Euro	349,2 Mrd Euro	102,9 Mrd Euro
Anteil der Gemeinschafts-einnahmen	74,3%	78,3%	41,6%
Anteil an den Gesamt-ausgaben der 3 Ebenen	45,5%	42,2%	12,4%

Die Steuerautonomie der Kommunen reicht mit 12,4% bei weitem nicht an jene der Schweiz (27%) heran. In Deutschland ist die Steuerbelastung ziemlich unabhängig vom Wohnort. Viel mehr Gewicht hat dagegen der Finanzausgleich, der zur Zeit vor allem den neuen Bundesländern im Osten zugutekommt. Die Entscheidungskompetenzen sind wichtig. In der Schweiz entscheidet der Bund über seine Steuern, die Kantone dagegen im Sinne der „Eigenstaatlichkeit“ über ihre Steuern, und auch die Kommunen haben ein ungewöhnlich hohe Eigenverantwortlichkeit in der Einnahmenerzielung. Der Schweizer Finanzausgleich hat bei weitem nicht jene Wirkung und jenes Gewicht wie der Finanzausgleich in Deutschland zwischen Ost und West.

Aus Tabelle 15 wird ersichtlich, dass sich in Deutschland Bund und Länder im Durchschnitt die Steuereinnahmen teilen. Kein Land, auch nicht aus dem finanzschwachen Osten, darf sein gesamtes Steueraufkommen einbehalten und verausgaben. Über den Länderfinanzausgleich und die verschiedenen Sondergesetze zum Aufbau Ost wird gemäß objektiver Kriterien ein gewisser Ausgleich hergestellt.

3.3 Spanien

Spanien ist für Italien von besonderem Interesse, da es als asymmetrischer Regionalstaat bzw. Staat autonomer Gemeinschaften, die allesamt über eine besondere Autonomie verfügen, einen ähnlichen Staatsaufbau aufweist. Einige Regionen wie das Baskenland, Katalonien und Galizien haben ihre Autonomie besonders weit entwickelt. Die spanische Verfassung sieht eine Finanzautonomie der autonomen Gemeinschaften vor. Es gibt eine weitreichende Ausgabenautonomie. Insgesamt finanzieren sich die Autonomen Gemeinschaften zu 65% aus dem Steueraufkommen. 1999 wurden

vom Staat 57,1% der gesamten öffentlichen Ausgaben verwaltet, die Autonomen Gemeinschaften gaben 29,5% und die Kommunen den Rest aus. Doch hat die letzte Reform der Finanzautonomie auch die Steuerautonomie der Autonomen Gemeinschaften gestärkt. Ihre Einnahmen bestehen aus:

- vom Staat übertragenen Einnahmequellen
- eigenen Steuern und Gebühren
- Zuweisungen des Staates aus dem Finanzausgleich
- Vermögenseinnahmen
- der Kreditaufnahme.

Bei der Steuerfestsetzung müssen die Autonomen Gemeinschaften den nationalen gesetzlichen Rahmen beachten. Der Verteilungsschlüssel der Staatszuschüsse basiert auf:

- dem Bevölkerungsindex
- der Steuerleistungsfähigkeit bei der IRPEF
- dem staatlichen Anteil an Ausgaben auf dem Territorium
- dem Verhältnis zwischen dem Einkommen der Region und dem staatlichen Durchschnitt

Tabelle 16 - Die Verteilung des Aufkommens der wichtigsten Steuern in Spanien
(Stand 1-1-2002)

<i>Steuerart</i>	<i>An Aut. Gemeensch. abgetretener Prozentsatz</i>	<i>Einhebung durch</i>	<i>Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Gemeinschaft für die Steuer (Steuerhoheit)</i>
Einkommenssteuer	33	Staat	Steuersätze (die Einkommensstaffelung auf dem ganzen Staatsgebiet einheitlich) - Steuerbefreiungen
Vermögenssteuer	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze Sockelfreibeträge Regelung der Verwaltung.
Schenkungs- und Erbschaftssteuer	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze Senkung der Bemessungsgrundlage Abzüge und Freibeträge Regelung der Verwaltung.
Stempel- u. Registersteuer	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze Befreiungen Regelung der Verwaltung
Spielsteuer	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze Freibeträge und Steuerbefreiungen Bemessungsgrundlage Regelung der Verwaltung.
Mwst.	35	Staat	Keine
“Akzise”	40	Staat	Keine
Weinsteuer	40	Staat	Keine
Steuer auf Elektr. Strom	100	Staat	Keine
Kfz-Steuer	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze (Bedingungen und Grenzen)
Steuer auf den Gasverbrauch	100	Aut. Gemeinschaft	Steuersätze (in best, Grenzen u. Bedingungen) Regelung der Einhebung u. Verwaltung

Quelle: Ruiz Almendra, 2002

Wie ersichtlich hat der spanische Zentralstaat den Autonomen Gemeinschaften bei den beiden wichtigsten und ertragreichsten Steuerarten, der Einkommenssteuer IRPF und der Mehrwertsteuer,

nur 33% bzw. 35% übertragen, weniger wichtige Steuern allerdings zur Gänze. Insgesamt lässt sich schätzen, dass das Gesamtsteueraufkommen maximal zur Hälfte an die Regionen und Kommunen fließt, während mehr als die Hälfte beim Zentralstaat verbleibt. Auf jeden Fall behält Madrid 2/3 der Einnahmen aus der MwSt. und der Einkommenssteuer ein. Zum Vergleich: in der Schweiz ist der Bund nur für 1/3 der Einnahmen und Ausgaben verantwortlich.

Wie ist die Steuerhoheit der Autonomen Gemeinschaften beschaffen? Die Aut. Gemeinschaften können Steuerzuschläge erheben, doch werden diese kaum genutzt. Der Staat hat an die Aut. Gemeinschaften folgende Steuern abgetreten: Vermögen, Schenkungen, Grundverkehr, Spiel- und Luxussteuern. Außer diesen kleineren Steuer mit Steuerhoheit haben die Aut. Gemeinschaften das Recht, bei einzelnen Staatssteuern Zuschläge auf den Hebesatz zu erheben. Die Städte und Gemeinden können die Hebesätze der Gewerbesteuer anpassen. Der Bund und die Länder kooperieren in der Steuerpolitik. Die Länder können also nur in geringem Maß eine nennenswerte autonome Steuerpolitik betreiben.

Auch in Spanien gilt wie in den Föderalstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich der Grundsatz, dass keine Region – auch nicht die historischen Autonomien Galizien, Katalonien und das Baskenland – über ihr gesamtes Steueraufkommen frei verfügen können. Die Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften reicht bei der lukrativsten Steuer (IRPF und MwSt.) höchstens bis 33% bzw. 35%. Heute ist Madrid immer noch für rund die Hälfte der öffentlichen Ausgaben in Spanien verantwortlich und könnte sich bei der heutigen Kompetenzverteilung die Abtretung höherer Anteile der Regionen am Steueraufkommen nicht leisten. Im neuen Autonomiestatut Kataloniens ist deshalb nicht zufällig die Einnahmenkomponente der eigenen Steuern Kataloniens verstärkt worden, nicht jedoch die Beteiligung dieser im spanischen Vergleich wohlhabenden Autonomien Gemeinschaft an den großen Staatssteuern. Dasselbe gilt für das Baskenland, das zwar aufgrund historischer Gesetze („fueros“) die Steuern selbst einhebt, jedoch den Madrid zustehenden Anteil im oben genannten Ausmaß abtritt.

3.4 Österreich

Zu beachten ist auch die Lage im Bundesstaat Österreich, da Tirol und Kärnten nicht nur in der Wirtschafts- und Steuerpolitik als Vergleichsmaßstab für Südtirol herangezogen werden, sondern als direkte Nachbarregionen in einer gewissen Standortkonkurrenz stehen. Das österreichische System ist ein gemischtes System, das das Trenn- und Verbundsystem kombiniert, jedoch überwiegt die Verbundkomponente. So besteht also zum geringeren Teil eine Abgabehoheit der Gebietskörperschaften, zum anderen Teil ein Steuerverbund, wonach meist der Bund die Steuern einhebt und den Ertrag mit den anderen Gebietskörperschaften teilt. Die 10 wichtigsten Steuern werden folgendermaßen aufgeteilt:

Der Bund dominiert die Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Er bestimmt die Steuerpolitik und damit auch den erheblichen Teil der Einnahmen. Der Gestaltungsspielraum der Länder ist sehr gering, weshalb gefordert wird, die Kluft zwischen der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung und der Einnahmenverantwortung zu verringern. Der Finanzausgleich bestimmt den Budgetspielraum der Gebietskörperschaften. Neben der Aufteilung des Steueraufkommens auf die Gebietskörperschaften werden im Finanzausgleich auch verschiedene Transfers festgelegt. Es gibt in Österreich seit 2005 einen „gemeinsamen Schlüssel“ für den überwiegenden Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben: der Bund erhält 73,204%, die Länder 15,191 und die Gemeinden 11,605%. Tirols Gebietskörperschaften erhalten demnach von den gemeinsamen Steuern 26,796% des Aufkommens.

Tabelle 17 - Aufteilung der 10 wichtigsten Steuern zwischen den Regierungsebenen in Österreich (in%)

<i>Steuerart</i>	<i>Bund</i>	<i>Land</i>	<i>Gemeinden</i>
Veranlagte Einkommenssteuer	43	30	27
Lohnsteuer	59,1	22,7	18,1
Kapitalertragssteuer	10	15	75
Umsatzsteuer	69,7	18,6	11,7
Mineralölsteuer	88,6	8,6	2,8
Kfz-Steuer	50	50	0
Grunderwerbssteuer	4	0	96
Bodenwertabgabe	4	0	96
Erbschafts- und Schenkungssteuer	70	30	0
Alkoholsteuer	40	30	30

Quelle: Peter Pernthaler, *Die Reform der föderalistischen Finanzordnung*, Innsbruck 2004

Das Bundesland Tirol finanziert sich aus dem Ertrag eigener Steuern, Abgaben und Gebühren, sowie vor allem aus dem bundesweit gleichen Anteil der Bundesländer an den sog. „Gemeinschaftlichen Bundesabgaben“ (Abgabenertragsanteile). Diese gemeinschaftlichen Abgaben beliefen sich 2006 insgesamt auf 3.467,8 Mio Euro mit einer Kopfquote von 4.929.- Euro. Das Land Tirol wird auf der Grundlage dieses Systems 2009 3.766 Euro pro Kopf seiner Bevölkerung ausgeben, das Land Südtirol – wenn es zur Verausgabung der veranschlagten 5,424 Mrd. Euro für 2009 kommt, 10.800.- Euro pro Kopf. Für die Wirtschaftsförderung wird das Land Tirol 2009 156,1 Millionen Euro ausgeben.

Der Haushalt des Bundeslandes Tirol (in Millionen Euro) -2006-2009

	2006	2008	2009 (Voranschlag)
Gesamteinnahmen	2.340	2.425	2.578
Gesamtausgaben	2.344	2.483	2.636

Quelle: www.tirol.gov.at/themen/zahlen-und-fakten/landesbudget

3.5 Vergleich und Schlussfolgerung

Aus diesem kurzen Überblick wird ersichtlich, dass in den sehr dezentralisierten Bundesstaaten mit starken Wettbewerbselementen der Bund nur mehr ein Drittel der Ressourcen kontrolliert, bei Bundesstaaten mit eher kooperativem System wie Deutschland und in weit entwickelten Regionalstaaten (z.B. Spanien) höchstens die Hälfte der Einnahmen und Ausgaben über den Zentralstaat bzw. den Bund läuft. In all diesen Staaten besteht ein Finanzausgleich, was bedeutet, dass die finanziell und wirtschaftlich leistungsfähigeren Gliedstaaten oder Regionen die ärmeren Regionen über einen Ausgleichsfonds unterstützen. Dabei wird in der Finanzverfassung von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

1. Alle Länder oder Regionen müssen gemäß ihrer wirtschaftlichen und steuerlichen

- Leistungskraft zur Deckung der Staatsausgaben beitragen, die auf der Bundes- oder Zentralstaatsebene anfallen. Die reichen Regionen im Verhältnis mehr als die ärmeren.
2. Es gilt das Solidaritätsprinzip: die relativ einkommens- bzw. wirtschaftsstarke Regionen müssen die schwächeren Regionen unterstützen. Dies führt in fast allen Bundesstaaten zur Regelung eines sog. Finanzausgleichs.
 3. Das Niveau der öffentlichen Ausgaben bemisst sich in einer Region i.d.R. nach der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger und den Präferenzen seiner Bevölkerung.

Tabelle 18 – Ertragsanteile an drei wichtigen Steuerarten im Vergleich (in %)

	regionaler/kantonaler Ertragsanteil an der Einkommenssteuer	regionaler/kantonaler Ertragsanteil an der Mehrwertsteuer	regionaler/kantonaler Ertragsanteil an der Körperschaftsteuer
Deutschland	42,5	46,5	50,0
Schweiz	40,0	0,0	Zuschlagsrecht
Spanien	33,0	35,0	
Österreich (Land und Gemeindeanteil)	40,9 (Lohnsteuer) 57 (veranl. Eink.steuer)	30,3	90
Südtirol	90,0	90,0*	90,0

* 2/10 des MWSt.-Aufkommens über den Umweg der Region Trentino-Südtirol.

In Bundesstaaten sind die Bundesländer oder Kantone nicht nur finanziell eigenständiger, sondern verfügen auch über viel mehr Entscheidungskompetenzen:

- a) In gut ausgebauten Föderalstaaten wie der Schweiz können die Kantone einen Teil der Steuerhoheit ausüben und finanzieren eigene Ausgaben selbst, während der Bund ein geringeres Gewicht hat. Sie entscheiden über beides: das Niveau der Steuerabschöpfung und das Niveau der Ausgaben in der Region bzw. im Kanton. Der Bund finanziert sich über allgemeine, auf Bundesebene festgelegte Bundessteuern.
- b) In schwächer ausgebildeten Föderalstaaten wie Österreich haben die Länder eine nur geringe Steuerhoheit. Sie erhalten vor allem Beiträge vom Bund. Vom Steueraufkommen, das in den Ländern abgeschöpft wird, fließt ein beträchtlicher Teil nach Wien zur Deckung der Bundesausgaben. Tirols Steueraufkommen fließt zu mehr als 1/3 an den Bund. In Deutschland tätigen die Länder 42% der gesamten öffentlichen Ausgaben.
- c) In Regionalstaaten (quasi-föderal) wie Spanien sind die Regionen für ihre Finanzierung zu einem bestimmten Prozentsatz am Aufkommen der Staatssteuern auf ihrem Gebiet beteiligt, z.T. erheben sie eigene Steuern. Doch alle Regionen müssen auch den Zentralstaat, also die allg. Ausgaben des Staates, mitfinanzieren. Zudem gibt es einen Finanzausgleich zwischen den wirtschaftsstarke und den ärmeren Regionen bzw. Autonomen Gemeinschaften. Der Zentralstaat ist in Spanien immer noch für mehr als die Hälfte der insgesamt getätigten öffentlichen Ausgaben zuständig.

Die ungewöhnlich hohe finanzielle Ausstattung Südtirols (und der anderen Spezialregionen Norditaliens) wurde oft damit begründet, dass die autonomen Zuständigkeiten ein höheres Maß an Einnahmen benötigen. Das bloße Argument der Mehrkosten der Autonomie reicht aber für die Legitimation der heutigen Dimension an Nettoempfängerposition dieser Regionen bei weitem nicht aus. Wie erläutert, erfolgt der interregionale Vergleich auf Grundlage einer konsolidierten Haushaltsrechnung, die die Möglichkeit für einen Vergleich der tatsächlich insgesamt abgeschöpften und verausgabten Mittel in einem Territorium erlaubt und damit von der Kompetenzverteilung zwischen Regionen und Staat abstrahiert. Zusätzliche Aufgaben und Kosten,

die es in einer mehrsprachigen Region wie Südtirol gibt, wie z. B. die Zweisprachigkeitszulagen, belaufen sich auf maximal 100 Mio Euro. Auch irgendeine partielle wirtschaftliche Rückständigkeit kann Südtirol gegenüber dem Staat nur eingeschränkt geltend machen, zumal die Unterstützung strukturschwacher Gebiete entweder aus EU-finanzierten Sonderprogrammen erfolgt oder es Aufgabe der Landespolitik ist, für die nötigen Ausgleichsmaßnahmen zu sorgen. Südtirol ist über das geltende Finanzsystem nicht in die Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes einbezogen, dessen Ausgaben nur zum Teil „regionalisierbar“, also den Regionen zurechenbar sind.

Tabelle 19 – Regionalisierte und nicht regionalisierbare Ausgaben des Zentralstaats (2001)

	Staatshaushalt		Zinsausgaben des Zentralstaats für Staatsverschuldung
	Einschl. der Zinsen auf Staatsschuld	Ohne Zinsen auf Staatsschuld	
Regionalisierte Ausgaben	223.105	177.792	45.313
Nicht regionalisierbare Ausgaben	104.891	84.610	20.281
Insgesamt Italien	327.996	262.402	65.594

Quelle: A. Brambilla, *La regionalizzazione*, S. 99. Alle Zahlen für 2001

Würde man die nicht regionalisierbaren Staatsausgaben einschließlich der Zinsen auf die Staatsschulden auf die Regionen gemäß Bevölkerung aufteilen, wäre für Südtirol von einem Anteil von 0,82% (2001) auszugehen, was 860 Mio. Euro gleichkommt. Geht man dagegen – wie in anderen Regionalstaaten als Bemessungsindex vielfach verwendet – vom Anteil Südtirols am BIP Italiens aus (1,24%),²¹ müsste Südtirol einen Anteil der gesamten, nicht regionalisierbaren Staatsausgaben von 1.300 Mio. Euro übernehmen. Mit anderen Worten: in Bundesländern oder Regionalstaaten mit einer nach objektiven Kriterien bemessenen Aufteilung der zentralen Staatskosten, müsste ein Land wie Südtirol einen solchen Beitrag leisten. Dies bedeutet im Klartext, dass in Bezug auf die gesamte finanzielle Sonderstellung Südtirols – und in ähnlicher Weise auch die der anderen Regionen mit Sonderstatut des Nordens – beide Komponenten erfasst werden müssen: die 1,1 Mrd. Euro Nettoempfängerposition und der hypothetische Finanzierungsbeitrag zum Zentralstaat von 1,3 Mrd., in Summe 2,4 Milliarden Euro. Dabei ist ein hypothetischer Beitrag zum Finanzausgleich mit dem Süden gar nicht enthalten, da dieser „regionalisierbar“ ist. In etwa in dieser Größenordnung ist derzeit das Bundesland Tirol gegenüber Südtirol bei den konsolidierten öffentlichen Gesamtausgaben im Nachteil.

Eine echte Regionalautonomie schließt auch ein entsprechendes Finanzierungssystem ein: doch aus der Autonomieforderung lässt sich nur eine fürs Funktionieren der Autonomie angemessene Mittelausstattung ableiten, nicht jedoch der Status eines finanziellen Nettoempfängers im heutigen Ausmaß. Die Regionen mit Normalstatut Norditaliens, die einzigen Nettozahler im heutigen Finanzsystem Italiens, pochen heute darauf, nach dem Vorbild von europäischen Bundesstaaten einen tragbaren und gerechteren Steuerföderalismus einzurichten, der in effizienter und gerechter Weise für beides sorgt: nämlich für eine ausreichende Finanzierung der Regionen, gleich ob mit Sonderstatut und mit Normalstatut, und zum Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen, jedoch unter Stärkung der Eigenverantwortung aller Regionen für die öffentlichen Einnahmen.

²¹ Südtirols BIP belief sich 2006 auf 15.977,4 Mio Euro, jenes Italiens insgesamt auf 1.284.487,7 Mio. Euro.

4. Die Folgen der Nettoempfängerposition für die Südtiroler Wirtschaft

4.1 Wirtschaftliche Folgen

Der oben erläuterte Nettozufluss an öffentlichen Mitteln nach Südtirol besteht nicht erst seit wenigen Jahren, sondern seit der Neuregelung der Finanzierung der Region Trentino-Südtirol (und seiner beiden Provinzen) 1989 und darüber hinaus. Die Anknüpfung der wesentlichen Einnahmen des Landes an das in Südtirol eingenommene Steueraufkommen (Staats- und Landessteuern) lässt zunächst vermuten, dass sich das verfügbare öffentliche Ausgabenvolumen proportional zum gesamten Abgabenvolumen entwickelte. Dem war aus heutiger Sicht nicht so, weil verschiedene zusätzliche Faktoren die Entwicklung der Einnahmen mitbestimmten, wie z.B.

- die Weiterführung der Zuweisung von Staatsmitteln für „Sektorenprogramme“ und übertragene Aufgaben im Zuge der Änderung der Kompetenzaufteilung Staat-Land
- die unregelmäßige Überweisung der Südtirol zustehenden Steueraufkommensanteile mit teilweise mehrjährigen Verspätungen
- die Änderungen im Steuerrecht, und damit Diskontinuitäten in der Entwicklung einzelner Steuerarten.
- Die Regelung der landeseigenen Steuern bzw. solcher Steuern, die das Land in Teilelementen regeln kann.

Tabelle 20 – Ausgaben der öff. Körperschaften und das BIP in Südtirol 2002-08

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BIP Südtirols zu Marktpreisen	13.106	13.527,9	14.046,0	14.927,6	15.209,6	15.977,4	16.327,2	16.621,1*
Wachstum zum Vorjahr		1,9	1,3	2,9	0,5	3,4	2,3	1,8*
BIP Wachstum Italien			3,1	1,5	0,6	1,8	1,5	
Kons. Ausgaben der Lokalkörperschaften	4.562	4.989	5.511	5.458	6.037	5.910		
Wachstum		9,3	10,5	-1	10,6	-0,4		

Quelle: ASTAT, Jahrbuch 2006, 2007, 2008; WIFO, Eckdaten zur Südtiroler Wirtschaft, auf: <http://www.handelskammer.bz.it/wifo>; und www.istat.it

*Schätzung des WIFO

Insgesamt verzeichnete Südtirol in den 1990er Jahren ein relativ ausgeprägtes Wachstum des Ausgabenvolumens der lokalen öffentlichen Körperschaften, das sich ab 2005 auf hohem Niveau konsolidierte. Dieses Wachstum überstieg im gesamten Zeitraum das Wachstum des BIP sehr deutlich. Es kann angenommen werden, dass die Steigerung der öffentlichen Ausgaben über das Gesamtvolumen der Steuern und Abgaben hinaus die Binnennachfrage vor allem auch bei privaten und öffentlichen Investitionen nachhaltig gestärkt und damit wesentlich zum Wirtschaftswachstum beigetragen hat.

Die im interregionalen Vergleich hohe Staatsquote (Anteil öffentlicher Ausgaben am BIP) bringt auch eine Stabilisierung des Wirtschaftsverlaufs mit sich, da die öffentliche Haushalte einen hohen Anteil an Personalausgaben und anderen laufenden Ausgaben umfassen, die im regionalen Wirtschaftskreislauf verbleiben. Die von außen (Zentralstaat) zusätzlich alimentierten Einnahmen führten zu einem entsprechend hohen Niveau öffentlicher Ausgaben:

Tabelle 21 - Öffentliche Ausgaben in Südtirol und Wertschöpfung - 1998-2006
(Kassenbeträge, Vollzugsausgaben der öff. Körperschaften und Wertschöpfung)

Jahre	a) Öffentliche Ausgaben	b) Wertschöpfung	A/b in %
1998	5.634	9.597	58,7
1999	5.587	9.768	57,2
2000	5.582	10.224	54,6
2002	5.886	11.986	49,1
2003	6.272	12.484	50,2
2004	6.363	13.279	47,9
2005	6.760	13.605	49,7
2006	7.064	14.041	50,3

Quelle: ASTAT Jahrbuch für Südtirol 2005, 2006, 2007, 2008

Der hohe Zufluss öffentlicher Mittel, primär an den Landeshaushalt, haben zu einem für eine autonome Region im internationalen Vergleich und im Vergleich mit anderen Regionen enormen Ausgabenpotenzial geführt. Das Land Südtirol kann 2009 pro Kopf der Bevölkerung rund 10.800 Euro, das Bundesland Tirol 3.766.- Euro, die Region Venetien 2.200 Euro ausgeben. Der Kanton Graubünden (einschließlich der Gemeinden) gab 2006 pro Kopf 11.645 Euro aus. Insgesamt werden in Südtirol jedoch pro Kopf der Bevölkerung 16.000 Euro (2005) an öffentlichen Geldern verausgabt. In nahezu allen Sektoren öffentlicher Leistungen kann Südtirol pro Kopf der Bevölkerung mehr ausgeben als die Nachbarregionen. In die wichtigsten Ausgabenkapitel Gesundheit und Soziales, Bildung, Wohnbau und öffentlicher Transport fließen umfangreiche Mittel. Daneben kann Südtirol etwa gegenüber Nordtirol wesentlich höhere Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft (302,1 Mio. im Jahr 2006 gegenüber 145 Mio. im Bundesland Tirol mit 1/3 mehr Einwohnern) zahlen.

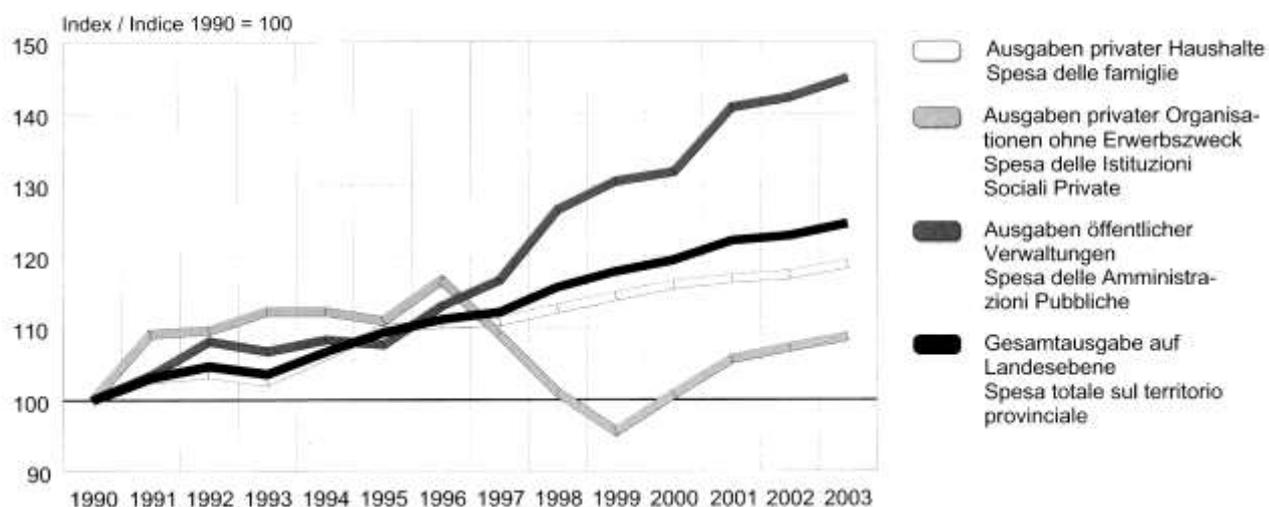
Abb.1 Gesamtausgaben auf Landesebene 1990-2003

Gesamtausgabe auf Landesebene - 1990-2003

In Preisen von 1995

Spesa totale sul territorio provinciale - 1990-2003

A prezzi 1995



Dank der z.T. von den öffentlichen Ausgaben mitbedingten positiven Wirtschaftsentwicklung in Südtirol, haben sich die verfügbaren Einkommen in allen Bereichen nach oben entwickelt. Ausgehend von einem deutlichen Rückstand hat Südtirol in den vergangenen sämtliche Nachbarregionen in der Entwicklung der Durchschnittseinkommen überholt.

Tabelle 22 - Das verfügbare Einkommen je Einwohner im Vergleich mit Nachbarregionen – in Euro

	2001	2002	2003	2004
Südtirol	16.785,7	17.091,1	17.029,2	17.917,1
Bundesland Tirol	16.050,4	16.511,1	17.165,5	17.785,3
Lombardei	16.322,9	16.717,0	17.042,8	17.466,7
Venetien	14.322,9	14.598,7	14.856,1	15.275,4

Quelle: <http://epp.eurostat.ec.eu> – Das „Verfügbare Einkommen“ schließt den öff. Umverteilungseffekt ein.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht lassen sich zusammengefasst folgende Auswirkungen erkennen:

1. die öffentlichen Ausgaben belaufen sich auf über 50% des BIP, während sie in den italienischen Regionen mit Normalstatut bei 41-45% liegen. Die Südtiroler Wirtschaft stützt sich somit zur Hälfte auf die öffentlichen Ausgaben.
2. Die Abgabenquote, also Steuern und Pflichtsozialversicherungsbeiträge aufs BIP bezogen, liegt nicht so hoch wie immer von Kritikern der Steuerlast behauptet wird. Mit 43,6% liegt sie unter dem gesamtitalienischen (46,17) als auch unter dem österreichischen Durchschnitt.
3. Der Zufluss öffentlicher Mittel alimentiert die Nachfrage der öffentlichen Körperschaften im Land auf allen Ebenen. Damit fördert er ganz wesentlich die lokale Wirtschaft und bleibt über die laufenden Ausgaben und öffentlichen Investitionen zum größeren Teil im Land. Er erhöht das Wirtschaftswachstum des Landes. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum lag in den vergangenen 20 Jahren über dem gesamtitalienischen Durchschnitt, was zum Teil auf diesen Faktor zurückgeführt werden kann.
4. Die reichliche Ausstattung mit öffentlichen Mitteln führt zu einem höheren Beschäftigungsstand im öffentlichen Dienst auf allen Ebenen sowie zu einer höheren allgemeinen Beschäftigungsquote und insgesamt zu einem höheren Wirtschaftswachstum.
5. Ein hohes öffentliches Investitionsniveau (Land und Gemeinden zusammen bei 25%) stützt das Wachstum, stabilisiert Konjunkturschwankungen und verhindert Beschäftigungskrisen.
6. Dieser Mittelzufluss führt zu einem „circulus virtuosus“ (wenn gut verwaltet): das erhöhte Wirtschaftswachstum führt wiederum zu höheren Steuereinnahmen, die zu 100% im Land bleiben und wiederum über den Landeshaushalt und die übrigen Körperschaften zur Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen führen und die lokale Wirtschaft alimentieren. Dies wiederum führt zu höheren Steuereinnahmen, wenn tatsächlich eingehoben.
7. Der Mittelzufluss kann in Sektoren mit einem wenig elastischen Angebot zu durchschnittlich höherem Preisauftrieb und damit zu einer höheren Inflationsrate führen.

Tabelle 23 - Inflationsrate in Bozen, Trient und Italien - 1990-2007

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bozen	7,1	7	6,2	5,9	5,1	7,4	5,5	3,3	2,1	1,7	2,1	2,5	3	2,5	1,7	1,7	2,2	2,3
Trient	6	6,7	5,4	4,1	3,3	5,4	2,5	1,1	2,6	2,3	2,7	2,6	2,2	1,8	1,6	1,6	1,7	0,8
Italien	6,1	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	1,6	2,6	2,7	2,4	2,5	2	1,7	2	1,7

Quelle: ASTAT Jahrbuch 2005, S.292 und ASTAT, Südtirol in Zahlen 2008

Obwohl aus den Zahlen eine gegenüber dem Trentino und Italien insgesamt leicht höhere Inflation hervorgeht, muss die Wirkung der Nettoempfängerposition in dieser Hinsicht eher auf bestimmte Sektoren mit besonderem Gewicht der öffentlichen Ausgabentätigkeit bezogen werden.

4.2 Auswirkungen für den Standort Südtirol

Heute besteht nicht nur international zwischen den großen Wirtschaftsblöcken und innerhalb der EU ein Standortwettbewerb, auch die Regionen sind bestrebt, mit wirtschafts-, sozialpolitischen und steuerpolitischen Mitteln ihre Standortattraktivität verbessern. In der in Südtirol häufig gepflegten Diskussion um die Qualitäten und die Sicherung des „Wirtschaftsstandortes Südtirol“ ist die strukturelle Nettoempfängerposition dieser autonomen Provinz fast gänzlich ausgeklammert geblieben. Selbst in einer 2002 erschienen wissenschaftlichen Analyse der Erfolgsfaktoren einer Region²² wird in keinem Kapitel oder Abschnitt der Aspekt der öffentlichen Finanzen überhaupt nur gestreift. Weder die sektoralen Analysen zur Wirtschaft noch bei den politischen und institutionellen Hintergründen wird auf diese dauerhafte Subventionierung durch den Zentralstaat eingegangen, der – ob es gefällt oder nicht – auch einen Teil des „Erfolgs“ dieses Modells ausmacht. Die Frage der öffentlichen Finanzen ist für den Wirtschaftsstandort auch deshalb von enormer Bedeutung, weil durch die finanzielle Ausgabenkapazität des Landes eine ganze Palette von öffentlichen Gütern überhaupt produziert werden können, die ihrerseits einen Standortfaktor bilden. Bezüglich der Standortkonkurrenz erwachsen aus dieser Ausgabenkapazität fünf wesentliche Vorteile:

1. Südtirol kann sich ein weit höheres Volumen an öffentlichen Aufträgen erlauben.
2. Südtirol hat ein höheres Subventionsniveau für die gewerbliche Wirtschaft;
3. Südtirol hat ein höheres Sozialleistungsniveau: mehr leistungsfähige Arbeitnehmer ziehen in unser Land, mehr Menschen haben eine Beschäftigungschance.
4. In Südtirol geben die Lokalkörperschaften mehr Geld aus, was die Lebensqualität hebt und den Wirtschaftsstandort über die Infrastrukturvorleistungen verbessert (z.B. bei der Anlegung von Gewerbeflächen).
5. Südtirol weist ein geringeres Abgabenniveau auf bzw. kann bei gewerbebezogenen Steuern kürzen, ohne sein Ausgabenniveau spürbar zu beeinträchtigen.

Als Folge der strukturellen Nettoempfängerposition ist Südtirol genauso wie die übrigen Provinzen und Regionen mit Sonderstatut Italiens in der Lage, den Gemeinden ein wesentlich höheres Einnahmenniveau zu verschaffen. 13,05% des Südtiroler Landeshaushalts fließen jährlich, neben anderen Zuweisungen verschiedener Natur, verpflichtend an die Gemeinden. Unabhängig von der finanziellen bzw. steuerlichen Leistungskraft der Gemeinden führte dies zu einem stetig wachsenden Ausgabenvolumen der Gemeinden.

Ausgaben der Kommunen pro Kopf der Bevölkerung (2005) – In Euro

	Lombar- dei	Venetien	Aostatal	Südtirol	Grau- bünden	Tirol	Italien insgesamt
Durchschnittl. Ausgaben der Gemeinden pro Kopf	717,60	661,09	1.646,32	2.445,00	4.625,00	Platz 1 (Ischgl) 1.937.- Platz 269 (Schlaiten) 632.-	740,74

* Für Graubünden liegt nur der Wert für 2001 vor, doch muss berücksichtigt werden, dass dort nahezu ein Drittel der öff. Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene getätigt wird.

Quelle: Graubünden in Zahlen 2008; <http://leg15.camera.it/dati>; ASTAT Jahrbuch 2007; www.senderswind.at

²² EURAC (Bereich Alpine Umwelt), *Erfolgsfaktoren einer Region: das „Modell Südtirol“*, RAETIA, Bozen 2002

Hier werden die finanziellen Privilegien der autonomen Provinzen auch abseits der konsolidierten Haushaltsrechnung offenkundig, denn die Zuständigkeiten der Gemeinden klaffen zwischen den Regionen mit Normalstatut und jenen mit Sonderstatut nicht soweit auseinander wie im Falle der regionalen Ebene. Nicht zufällig wollen sich einzelne Gemeinden der Regionen mit Normalstatut der Region Trentino-Südtirol, Friaul-J.V. und dem Aostatal anschließen, nämlich weil der Gemeindehaushalt automatisch ansteigen würde.

Unter solch günstigen Bedingungen der öffentlichen Finanzen gestaltet sich die Verwaltung einfacher als anderswo in Italien, mit Ausnahme des Aostatals. Die Landesregierung befindet sich seit Jahrzehnten in der Lage, sehr viel Geld verteilen und investieren zu können, das nicht im Lande selbst erwirtschaftet worden ist. Zudem ist das Land nur marginal für die unbeliebte Aufgabe der Besteuerung zuständig, denn nur rund 8% des gesamten Abgabenaufkommens läuft über das Land oder ist vom Land zumindest zum Teil beeinflussbar.

Allerdings hat die strukturelle Nettoempfängerposition und das hohe Maß an verfügbaren öffentlichen Mitteln auch negative Folgen gezeitigt:

- Tendenzen zur ineffizienten Verausgabung öffentlicher Mittel²³
- eine hohe Abhängigkeit der gewerblichen Wirtschaft von öffentlichen Bei-trägen sowie die Herausbildung eines entsprechenden Anspruchsdenkens;
- eine hohe Abhängigkeit des aufgebauten Sozialleistungssystems von einem entsprechenden Einnahmenniveau;
- nur in begrenztem Maße mehr Verteilungsgerechtigkeit, in jüngster Zeit eine wachsende Ungleichverteilung;
- ein gewaltiges Bauvolumen sowohl der Privaten wie der öffentlichen Hand, was sich in Summe ungünstig auf die Qualität der Landschaft und Umwelt ausgewirkt hat.

Von Arbeitnehmerseite wird im Zusammenhang mit der Standortdiskussion immer wieder eine stärkere Betonung der sozialen Aspekte eines Standortes gefordert. Nicht bloß für Unternehmerentscheidungen relevante Faktoren müssten in die Gesamtbewertung eines Standorts eingehen, sondern auch all jene Faktoren, die die Lebensqualität eines durchschnittlichen Arbeitnehmers und der Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Einerseits zeigt das „Modell Südtirol“ auf, wie ein Standort erfolgreich aufgebaut worden ist und sich als Wirtschaftsstandort behauptet und soziale Lebensbedingungen verbessert; andererseits spielt die strukturelle Nettoempfängerposition keine unwesentliche Rolle, denn diese Standortqualitäten stammen zum Teil nicht aus eigener Kraft. Die dafür nötigen Ressourcen stammen zu einem gewissen Teil von anderen Standorten, die gerade aus diesem Grund in der Standortkonkurrenz weniger mithalten können.

²³ Vgl. die jährlichen Berichte des Rechnungshofes Bozen.

5. Implikationen der Nettoempfängerposition für die Steuer- und Haushaltspolitik

5.1 Implikationen für die Steuerpolitik

Erstmals hat das Land Südtirol mit der ASTAT-Publikation Nr. 142/2008 die von der öffentlichen Verwaltung tatsächlich eingehobenen Steuern für den Zeitraum 2001-2005 detailliert dargelegt. Das ist begrüßenswert, da eine umfassende Transparenz zur Entwicklung und Aufbringung des Steueraufkommens einerseits und zur Entwicklung und Verteilung der Ausgaben andererseits von entscheidender Bedeutung sowohl für die Gestaltung der Haushalts- und Steuerpolitik des Landes wie für die Verteilungspolitik ist. Von 2001 bis 2005 haben sich laut ASTAT die Steuer- und Beitragseinnahmen in Südtirol folgendermaßen entwickelt:

Tabelle 24 - Steuereinnahmen und Steuerbelastung im Verhältnis zum BIP in Südtirol und Italien (2001-2005) – Angaben in Mio Euro

	2001	2002	2003	2004	2005
Indirekte Steuern	1.660	1.831	2.041	2.024	1.945
Direkte Steuern	1.989	2.000	1.971	1.695	1.945
Vermögenswirksame Steuern	4	3	56	35	1
Tatsächliche Sozialbeiträge	1.449	1.648	1.506	1.674	1.637
Unterstellte Sozialbeiträge	23	34	29	26	28
Summe der Abgaben	5.127	5.517	5.605	5.455	5.558
BIP Südtirol	13.182	13.527	14.046	14.864	15.296
Steuer- und Abgabenquote in Südtirol (aufs BIP)	38,9%	40,8%	39,9%	36,7%	36,3%
Steuer- und Abgabenquote in Italien insgesamt	41,3%	40,8%	41,4%	40,6%	40,6%
Öff. Ausgabenquote auf das BIP Südtirols		49,1%	51,0%	48,6%	48,2%

Quelle: ASTAT-Schriftenreihe Nr. 142, Die Konten der öff. Verwaltung in Südtirol, 2008, S.26 und S. 22

Aus finanzpolitischer Sicht stechen in dieser Tabelle zwei Entwicklungen besonders in Auge. Zum ersten liegt die Gesamt-Abgabenquote in Südtirol mit 36,3% wesentlich unter der für Italien insgesamt ermittelten Abgabenquote, die 2002 bis 2005 rückläufig war. Der Beitrag der Südtiroler zur Deckung dieser Aufgaben beträgt 2005 nur mehr 36,3% des BIP. „Die Steuerbelastung in der Autonomen Provinz Bozen hat im Zeitraum 2001-2005 einen Abwärtstrend verbucht,“ schreibt das ASTAT,²⁴ „Mit 36,3% war sie wesentlich geringer als in Österreich (43,4%), in Deutschland (39,9%), in Italien allgemein (40,6%) und im EU-Durchschnitt (40,4%)“. Dies ist primär auf den Überschuss an öffentlichen Ausgaben zurückzuführen, denn die einzelnen Arbeitnehmer, das einzelne Unternehmen hat seine Abgaben nach geltendem Steuerrecht zu entrichten. Doch wie das ASTAT nachweist, besteht der oft von Wirtschaftsverbänden angeprangerte überhöhte Steuerdruck volkswirtschaftlich nicht. Auch wenn einige Unternehmen sich stark belastet fühlen, bewirkte der hohe öffentliche Anteil an der Wertschöpfung, dass die konkrete Belastung der Familien in der Summe geringer ist. Die Steuereinnahmen (reine Steuerquote) nimmt seit 2001 ab, obwohl die

²⁴ ASTAT, Publikation Nr. 142/2008, S.27

Einkommen sowohl aus abhängiger wie aus selbstständiger Tätigkeit stetig gestiegen sind und sich das Steuerrecht nicht einschneidend verändert hat.

Die strukturelle Nettoempfängerposition erlaubt somit auch einen geringeren Steuerdruck bei gleichzeitig wesentlich höherer, in der Zeit stabiler öffentlicher Ausgabenquote. Zum zweiten entwickelt sich das Abgabenvolumen in der Zeit nicht parallel zum Bruttoinlandsprodukt, mit anderen Worten: die Summe der Abgaben hält mit dem Wirtschaftswachstum nicht Schritt. Dies kann die Folge von Steuerentlastungen sein (bei der IRAP jedoch erst ab 2008), kann aber auch auf ein Ansteigen der Schattenwirtschaft zurückzuführen sein. Schließlich ergibt sich aus den ASTAT-Daten, dass vermögenswirksame Steuern in Südtirol nahezu inexistent sind (umso mehr nach der Teil-Abschaffung der ICI 2008) und die Steuern auf die Kapitalerträge in den Jahren 2002-2005 stark rückläufig waren.

Wieviel zahlen nun die Südtiroler Bürger für die breite Palette an öffentlichen Leistungen von der Gemeinde bis zum Staat? In die Berechnungen des ASTAT sind nicht nur alle Landes-, Gemeinde- und Staatssteuern eingeflossen, sondern auch die tatsächlichen Pflicht-Sozialbeiträge (gesetzlich oder vertraglich vorgeschriebene Sozialbeiträge), also alle öffentlichen „Zwangsabgaben“.

Tabelle 25 - Steuer- und Beitragsaufkommen und Entwicklung des BIP und Einkommens – 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Steueraufkommen	3.654,2	3.834,7	4.069,6	3.755,0	3.892,0
Sozialbeiträge insgesamt	1.472,8	1.682,6	1.535,6	1.700,3	1.666,0
Steuern u. Abgaben insges.	5.127,0	5.517,4	5.605,3	5.455,3	5.558,0
BIP	13.182,1	13.527,9	14.046,7	14.864,9	15.296,9
Steuerquote	27,72	28,3	28,9	25,2	25,4
Steuer- u. Abgabenquote	38,9	40,8	39,9	36,7	36,3
Einkommen aus abh. Tätigkeit	5.120	5.374	5.514	5.807	6.070
Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit	6.291	6.253	6.610	7.115	7.097

Quelle: ASTAT, Nr. 142/2008, und ASTAT Jahrbuch 2007

Die vorliegenden Daten zur Abgaben- und Staatsquote sind im Rahmen der öffentlichen Debatte zur Forderung nach weiteren Steuersenkungen zu beachten. Beispielsweise ist der Steuersatz für die IRAP nach jahrelanger Kampagne der Unternehmerverbände 2008 um 1% gesenkt worden. Doch der Nachweis, ob überhaupt eine im Vergleich zu anderen Regionen und zum Ausland „überhöhte“ Belastung der gewerblichen Wirtschaft vorliegt, ist anhand aggregierter Daten der tatsächlich erfolgten Steuerzahlungen der Unternehmen erst noch zu erbringen. Wie die Daten des ASTAT zeigen, ist das Aufkommen der IRPEG und der IRAP zwar von 2001 bis 2005 leicht gestiegen, das Steueraufkommen auf die Kapitalerträge aber trotz stetig steigender Wirtschaftsleistung wesentlich gesunken. Eine weitere Senkung von Landessteuern (Autosteuer, Regionaler IRPEF-Zuschlag) oder der Gemeindesteuern (Baukostenabgabe) hat auf jeden Fall diesen Effekt: die Schere zwischen dem Beitrag der Südtiroler Bürger zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen einerseits und des Beitrags von außen (Staat) öffnet sich weiter.

Von 2006 bis 2008 ist das Steueraufkommen (laut Landesassessorat für Finanzen) wieder gestiegen

und liegt 2008 bei rund 4.000 Millionen Euro²⁵. Der Steuer- und Abgabendruck hat seit 2001 in Italien abgenommen, in Südtirol jedoch noch deutlicher, obwohl er bereits 2001 um 2,4% unter dem italienischen Durchschnitt lag. Eine relativ stetige Zunahme erfuhren hingegen die Sozialbeiträge, auch dank der immer noch ansteigenden abhängigen Beschäftigung.

Die Einnahmen aus direkten Steuern – hier werden vom ASTAT sämtliche Steuern von der Gemeinde bis zum Staat erfasst – haben 2003 einen Höchststand erreicht und nehmen seitdem ab. Vergleicht man das Aufkommen an direkten Steuern mit der Entwicklung der Einkommen, ergeben sich seltsame Divergenzen, die nicht aus Änderungen des Steuerrechts durch die Regierung erklärbar sind. So ist etwa das gesamte Volkseinkommen (ohne indirekte Steuern) von 2001 bis 2005 um 16,3% gestiegen, während das Aufkommen der direkte Steuern nur um 6,6% zugenommen haben. Eigentlich müsste das Gegenteil der Fall sein, weil die Zahl der Beschäftigten kontinuierlich zugenommen hat und mit steigendem Einkommen mehr Steuerpflichtige (Selbstständige und Unselbstständige) in eine höhere Progressionszone hineinwachsen, was zu höheren IRPEF-Einnahmen führen müsste. Die IRPEF ist jedoch in diesem Zeitraum um nur 11,3% gestiegen.

Die Einnahmen aus dem Steuereinbehalt auf Zinsen und Kapitalerträgen sind von 66,4 Mio (2001) auf 47,3 Millionen (2005) geschrumpft, obwohl bei wachsender Wirtschaft und Volkseinkommen und damit stärkerer Kapitalvermögensbildung diese Steuerart angestiegen sein müsste. Generell gibt es in Südtirol nach der weitgehenden Abschaffung der ICI und der Begrenzung der Erbschaftssteuer auf Vermögenswerte über 1 Million Euro eine kaum mehr nennenswerte Besteuerung des Vermögens.

Wie stellt sich Südtirols Abgaben- und Steuerleistung, im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung und zu den öffentlichen Ausgaben, im Regionenvergleich dar und was lässt sich davon ablesen? Der in Tabelle 26 bezüglich 2001 angestellte Vergleich zeigt ein erhebliches strukturell bedingtes Ungleichgewicht in Italien auf: zum einen der hohe Fluss öffentlicher Finanzen in den Süden, finanziert von den norditalienischen Normalregionen, zum anderen wiederum die Sonderposition Trentino-Südtirols in der Gesamtlage. Hier wird auch ersichtlich, dass die Region Trentino-Südtirol mit ihrem Steueraufkommen pro Kopf (bei allen wesentlichen Steuerarten) unter dem norditalienischen Durchschnitt liegt, obwohl Südtirol sich beim BIP pro Kopf an der Spitze befindet. Bei den öffentlichen Ausgaben pro Kopf (2001) lag die Region Trentino-Südtirol gut 2.000 Euro über dem gesamtitalienischen Durchschnitt und wurde dabei nur mehr vom Aostatal überflügelt.

Die geringere Steuerabschöpfung trotz des relativ höchsten BIP pro Kopf lässt auf strukturelle Probleme in der Besteuerung schließen. Diese können zum einen in der besonderen Wirtschaftsstruktur einer Region mit z.B. hohem Anteil an Klein- und Mittelbetrieben begründet liegen, zum anderen aber in einem Anstieg der Schattenwirtschaft. Tatsächlich ist die reine Steuerquote Südtirols (ohne Abgaben für die Sozialversicherungen) von 27,22% (2001) auf 25,4% (2005) gesunken. Das Gesamtaufkommen der IRPEF war 2005 um 45 Mio. Euro geringer als noch 2001, trotz eines realen Zuwachses des BIP in diesem Zeitraum von 16% (+ 2.118 Mio Euro).

²⁵ Vgl. Finanzassessorat des Landes, auf: <http://www.provinz.bz.it/finanzen>

Tabelle 26 - Steuereinnahmen pro Kopf (nach wichtigen Steuerarten im Regionenvergleich), BIP und öffentliche Ausgaben pro Kopf – 2001

Region	IRPEF	IRPEG	IVA	Steuer- aufkommen total pro Kopf	Anteil am Gesamt- steueraufk.	Anteil am BIP	Öff. Ausgaben pro Kopf	BIP pro Kopf 2006
Piemont	2.622	674	1.603	5.781	8,7	8,5	7.269	27.282
Aosta	2.756	487	1.748	6.303	0,3	0,3	12.109	32.527
Lombardei	3.065	1.253	1.709	6.999	22,5	20,3	7.893	32.010
Ligurien	2.432	407	1.567	5.290	2,1	2,1	8.661	25.502
Trentino- Südtirol	2.739	509	1.609	5.841	1,9	2,3	11.396	30.975 (32.868)
Venetien	2.546	690	1.716	5.780	9,2	9	5.838	29.117
Friaul	2.634	535	1.566	5.575	2,3	3,1	9.825	28.291
Emilia-R.	2.947	770	1.856	6.614	9,3	8,7	7.520	30.497
Toskana	2.418	522	1.599	5.368	6,7	6,8	7.503	27.243
Umbrien	2.011	309	1.429	4.577	1,4	1,4	8.273	23.633
Marken	2.250	402	1.441	4.931	2,6	2,6	7.036	25.091
Latium	2.340	807	1.284	5.224	9,7	10,2	9.212	29.221
Abruzzen	1.745	388	1.236	4.130	1,9	1,9	7.297	20.467
Molise	1.326	151	1.135	3.290	0,4	0,4	7.182	18.617
Kampanien	1.209	171	994	2.957	6	6,6	6.311	16.295
Apulien	1.262	146	1.010	3.019	4,4	4,7	6.674	16.508
Basilikata	1.255	145	1.065	3.003	0,6	0,7	8.008	17.823
Kalabrien	1.070	75	986	2.616	1,9	2,2	6.519	16.270
Sizilien	1.170	180	1.036	2.986	5,3	5,8	6.451	16.532
Sardinien	1.486	173	1.111	3.419	2	2,2	7.757	19.632
Italien	2.151	569	1.403	4.915	100	100	9.394	24.951
Norditalien	2.809	866	1.697	6.305	57,2	54,5	7.874	
Mittelitalien	2.311	625	1.416	5.182	20,3	20,9	8.517	
Süditalien	1.254	171	1.035	3.057	22,5	24,6	6.828	

Quelle: Alberto Brambilla, *La regionalizzazione della spesa statale*, 2005, S. 115, 121 und 124

In einer Studie des AFI (Dimension Arbeit Nr.1/2005) wurde ermittelt, dass in Südtirol rund 18% des BIP am Fiskus vorbei gewirtschaftet wird.²⁶ Für 2005 würde dies bedeuten, dass 2.753,5 Mio Euro nicht versteuert wurden. Stellt man eine hypothetische Steuer- und Abgabenbelastung mit der vom ASTAT für 2005 ermittelten Gesamtabgabenquote in Rechnung (36,3%) ergeben sich 999,5 Millionen an entgangenen Steuern und Abgaben für den Fiskus und die Sozialversicherungsinstitute. Hauptleidtragender dieses Umstands ist das Land Südtirol, das 90% des lokalen Steueraufkommens bezieht. Doch bekanntlich fließt über die Zuweisungen des Staates für delegierte Aufgaben mehr als 100% des lokalen Steueraufkommens über den Landeshaushalt nach Südtirol zurück. Dies bedeutet: einer Überschussfinanzierung von 1.138 Mio. Euro (2005) steht ein Ausmaß an entgangenen Abgaben und Steueraufkommen im Land selbst von rund 1.000 Millionen Euro gegenüber.

²⁶ Die Finanzpolizei hat in ihrer Jahresbilanz für 2008 dank 772 Steuerprüfungen 770 Mio Euro entdeckt, die am Fiskus vorbeigewirtschaftet wurden. 420 Fälle von Schwarzarbeit wurden aufgedeckt. Insgesamt konnten dadurch dem Fiskus 200 Mio Euro zugeführt werden. Die Dunkelziffer liegt wesentlich höher, doch vermutlich aufgrund der Personalknappheit hat die Finanzpolizei ihre Kontrollen 2008 gegenüber 2007 sogar eingeschränkt (vgl. DOLOMITEN, 30.12.2008)

Tabelle 27 – Die Schattenwirtschaft in den Regionen Italiens (2001)

<i>Region</i>	<i>%</i>	<i>Region</i>	<i>%</i>
Kalabrien	30,0	Abruzzen	13,7
Kampanien	25,1	Friaul Julisch V.	13
Sizilien	25,0	Ligurien	12
Basilikata	21,5	Trentino-Südtirol	11,9
Apulien	21,1	Marken	11,4
Molise	20,9	Toskana	10,8
Sardinien	17,7	Piemont	9,8
Latium	15,5	Venetien	9,8
Aostatal	15,3	Emilia Romagna	9,8
Umbrien	13,8	Lombardei	8,9
Italien durchschnittlich: 14,2%			

Quelle: Alberto Brambilla, *La regionalizzazione della spesa statale*, La Bancaria editrice, Rom 2005, S. 129

Eine Hilfe bei der Schätzung der Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung in Südtirol könnte mehr Transparenz bei den Daten zur Steuereinhebung hinsichtlich aggregierter Gruppen seitens der zuständigen Staatsämter bringen. Die 283.000 IRPEF-Steuerpflichtigen Südtirol haben für 2004 Einkommen in der Höhe von 6.221 Mio. Euro erklärt. Die erzielte IRPEF betrug 1.414 Millionen plus den regionalen und Landeszuschlag von 52 Mio. Euro, in Summe 1.466 Mio. Euro. Dies ergibt einen durchschnittlichen Steuersatz von 23,6%. Auf der anderen Seite beliefen sich laut der VGR des ASTAT die Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit auf 5.807,4 Mio.²⁷ Das Bruttobetriebsergebnis der Unternehmen belief sich 2004 auf 7.115 Mio. Euro, das jedoch auch mit anderen Steuern belastet wird und nicht vollständig ausgeschüttet wird. Doch das ASTAT ermittelte für dasselbe Jahr ein Volkseinkommen von 11.600 Mio. Euro und eine Gesamtwertschöpfung von 12.050 Euro, nicht 6.221 Mio. Euro. Somit scheint das Ausmaß der Schattenwirtschaft eher höher als vermutet. Aber auch die vom Schatzministerium für 2001 ermittelten 12% Schattenwirtschaft (vgl. Tabelle 27) machen für das BIP Südtirols von 2006 schon rund 500 Mio. Euro an entgangenen Steuern und Abgaben für den Landeshaushalt bzw. für das INPS aus.

Tabelle 28 – Entwicklung der Ausgaben für den Endverbrauch und Mehrwertsteueraufkommen in Südtirol

<i>Ausgaben</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Ausgaben der Haushalte Private Organisationen ohne Erwerbszweck Öffentliche Verwaltungen	7.649,7 101,2 2.840,0	7.960,5 105,7 2.919,0	8.141,3 116,0 3.119,0	8.445,7 122,7 3.330,0	8.790,1 134,6 3.514,0	9.130,1 143,6 3.738,0	9.483,4 152,3 3.676,0
Insgesamt	10.590,9	10.985,2	11.376,3	11.898,4	12.438,7	13.011,7	13.311,7
MWSt.-Aufkommen Aufkommen der indirekten Steuern insgesamt MWSt. in % Gesamtausgaben		801,6 1.660,0 7,3%	857,2 1.831,0 7,5%	955,5 2.041,6 8,0	947,6 2.024,0 7,6	793,8 1.945,5 6,1	

Quelle: ASTAT Jahrbuch 2007, S. 326, und ASTAT Publikation Nr. 142/2008, S. 28

Anmerkung: Laut Haushaltsvoranschlag 2008 beträgt das MWSt. 1059,6 Mio. Euro, seit 2006 wieder angestiegen.

²⁷ Vgl. ASTAT Jahrbuch 2006, S. 324

Wie sieht es bei der Einhebung der indirekten Steuern aus? Die Einnahmen aus den indirekten Steuern erfuhren 2002 einen Höchststand mit 2 Mrd. Euro und waren bis 2005 rückläufig. 2007 und 2008 geht das Finanzassessorat hingegen wieder von einem leichten Zuwachs aus. Die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer bilden vor allem die Umsätze. Diese sind eng an die Entwicklung des Endverbrauchs (Verbrauchsausgaben) und des BIP allgemein geknüpft. Trotz eines steilen Anstiegs der Verbrauchsausgaben in Südtirol in den letzten Jahren, hat das Aufkommen der MWSt. keine dazu parallele Steigerung erfahren. Aus dem Aufkommen der Mehrwertsteuer für das Jahr 2005 ergibt sich ein IVA-Satz von 7%, obwohl der Normalsteuersatz bei Gütern und Dienstleistungen bei 20% liegt. Es hat den Anschein, dass die Schattenwirtschaft ab 2003 einen starken Schub erhalten hätte.

5.2 Implikationen der Nettoempfängerposition für die Subventionspolitik

Die vor allem von der Landesverwaltung gewährten öffentlichen Subventionen an die private gewerbliche Wirtschaft (vom ASTAT auch mit „Beiträge an die Unternehmen“ bezeichnet) haben in der regionalen Wirtschaftspolitik neben den unternehmensbezogenen Infrastrukturen erhebliche Bedeutung, sowohl in der „Standortsicherung“ als auch in der Verteilungspolitik. Dieses Ausgabenkapitel ist in den 90er Jahren im Gleichschritt mit dem Gesamtvolumen des Landeshaushalts rasch gewachsen und verharrt seit 2002 auf hohem Niveau. Für 2008 waren 353,5 Millionen Euro für „Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung“ vom Land ausgewiesen.²⁸

Tabelle 29 – Ausgaben des Landes für die Wirtschaftsförderung (in Mio. Euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Landwirtschaft	136,1	104,8	109,1	105,1	104,8	104,8	110
Forst- und Bergwirtschaft		28,5	31,3	30	29,5	27,2	40,9
Handel- und Dienstleistungen	15,8	15,8	14,4	15,6	18,5	20,6	24,2
Industrie und Bergbau	43,3	42,3	41,2	30,3	28,3	26,2	26,7
Handwerk	46,4	45	45,7	44	43,5	42,5	43,5
Gastgewerbe	35,5	35,5	35,8	46,1	45,9	38,1	44,1
Genossenschaftswesen/ weitere Maßnahmen	3,4	12,4	4,1	23,1	31,6	20,6	64,1
Insgesamt	281,1	284,3	281,6	294,2	302,1	280	353,5

Quelle: <http://www.provinz.bz.it/finanzen> – Daten für 2008 laut Haushaltsvoranschlag.

Aufgrund von Unterschieden im methodischen Ansatz und der Berechnungsweise bringt das ASTAT in seinen Publikationen divergierende Zahlen zu den Beiträgen an die gewerbliche Wirtschaft, die nicht Anlass zur Verwirrung sein sollen (vgl. Tab. 21). Unter dem Titel „Konsolidierte effektive Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften nach funktionaler Gliederung“²⁹ werden eine Reihe von wirtschaftsbezogenen Ausgaben des Landes und der Gemeinden geführt, die nicht direkt als Subvention an private Unternehmen betrachtet werden können, sondern als infrastrukturelle oder marktstützende Maßnahmen.

²⁸ Vgl. <http://www.provinz.bz.it/finanzen>; im Durchschnitt erhielt im Jahr 2002 jedes Unternehmen in Südtirol 7.646 Euro, 2003 7.587 Euro, 2004 7.553, 2005 7.405, 2006 7.469 Euro aus dem Landeshaushalt.

²⁹ Vgl. ASTAT, Jahrbuch 2007, S. 494

Der bemerkenswerte Sprung in den Ausgaben für die Wirtschaftsförderung im Haushaltsjahr 2005 (laut ASTAT-Daten) erklärt sich durch den Einstieg des Landes im Energiebereich mit der Übernahme von Anteilen von Elektroenergieproduzenten und der Expansion der SEL, der im Wesentlichen durch Darlehensaufnahme finanziert wird (die Ausgaben des Landes für den Sektor Energie haben sich vervierfacht). Doch auch hier ist zu bemerken, dass dieser Aktionsspielraum des Landes auf den Energiemärkten nur aufgrund eines finanziellen Überschusses möglich ist. Hätte Südtirol keine strukturelle Nettoempfängerposition, wäre es nicht der Lage gewesen, seit Bestehen der neuen Autonomie ohne wesentliche Darlehensaufnahmen und entsprechende Zins- und Tilgungslasten auszukommen.³⁰

Tabelle 30 - Konsolidierte effektive Ausgaben der örtlichen öffentlichen Körperschaften für die Wirtschaftsförderung - 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Land- und Forstwirtschaft	206.452	205.770	208.832	199.329
Energiewirtschaft	158.244	254.403	388.872	639.446
Bergbau u. Industrie	60.109	69.071	67.719	37.855
Handwerk	53.936	71.232	58.649	41.140
Gastgewerbe	59.878	67.048	59.934	114.334
Handel, Messen, Märkte	28.997	24.284	23.776	28.202
Sonstige Wirtschaftsförderung	71.912	70.451	75.221	309.680
Insgesamt	639.528	762.259	883.003	1.369.986

Quelle: ASTAT-Jahrbuch 2007, S. 494

In der neusten ASTAT-Publikation zu den öffentlichen Konten wird unter „Produktionssubventionen“ nur ein Teil der Subventionsausgaben dargestellt, nämlich die Beiträge für laufende Ausgaben und auch diese nur zum Teil.³¹ Dies vernachlässigt jedoch den weit größeren Teil der Subventionen an die Unternehmen, nämlich für Investitionsausgaben, die 2005 kassenmäßig seitens des Landes 220 Millionen erreichten. Es lässt sich feststellen, dass mit dem 2008 erreichten Niveau der Ausgaben zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft von rund 350 Millionen Euro die private Wirtschaft vom Land insgesamt ziemlich genau den Betrag des von ihr aufgebrachtene Aufkommens der IRAP erhält. Bei der Diskussion der Steuerbelastung und Standortattraktivität Südtirols spielt dieser Faktor eine erhebliche Rolle, die jedoch in wirtschaftsorientierten Untersuchungen häufig vernachlässigt wird.³² Im Vergleich mit den Nachbarregionen für die interregionale Standortkonkurrenz von Bedeutung, steht Südtirol mit 353,5 Mio (2008) damit sehr gut da. Das Bundesland Tirol hat für diesen Zweck (Förderung der gewerblichen Wirtschaft) für 2009 156 Mio Euro veranschlagt, die italienischen Nachbarregionen mit Normalstatut geben proportional für diesen Zweck weit weniger aus.

Um ein Gesamtbild der direkten steuerlichen Belastung der Unternehmen und ihrer finanziellen Förderung auf regionaler (Landes-) Ebene zu erhalten, muss die Entwicklung des Betriebsergebnisses (vor Steuern) dem Aufkommen jener Steuern gegenüber gestellt werden, die

³⁰ Diese sind vor allem in den 80er aus anderen Gründen aufgenommen worden, nämlich zur Vorfinanzierung der normalen Landesausgaben aufgrund der verspäteten Überweisungen der zustehenden Mittel aus dem Staatshaushalt durch die Regierung.

³¹ Vgl. ASTAT Publikation Nr. 142/2008, S. 41

³² So z.B. in den Studien: WIFO, *Wirtschaftsstandort Südtirol*, 2008/1, und EURAC, *Erfolgsfaktoren einer Region: das „Modell Südtirol“*, RAETIA, Bozen 2002

direkt am Unternehmensertrag anknüpfen. Dies sind neben kleineren Gebühren und Produktionssteuern vor allem die IRAP und die IRPEG, die Steuer auf die Kapitalgesellschaften. Auf diese Weise kann eine unternehmensspezifische Steuerquote ermittelt werden, die die reale Belastung und nicht nur die nominale Belastung laut geltenden Steuergrenzsätzen ermittelt.³³ Dieser Steuerquote bzw. den real geleisteten Abgaben der gewerblichen Wirtschaft können die Ausgaben des Landes und der Gemeinden für die Wirtschaftsförderung gegenübergestellt werden, um ein vollständigeres Bild der finanziellen Be- und Entlastungen durch die Tätigkeit der öffentlichen Körperschaften zu erhalten. Laut Zahlen des ASTAT und des Finanzassessorats ist im Zeitraum 2001-2006 das Steueraufkommen der direkten Steuern auf den Unternehmensertrag zwar um 26,4% gewachsen, doch auch das Betriebsergebnis ist im selben Zeitraum um 18,2% gewachsen.

Tabelle 31 - Direkte Steuern auf Unternehmenserträge und Subventionen 2001-2008 - (in 1000 Euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IRAP-Aufkommen	276.507	355.844	493.183	397.867	491.861	350.000	380.000	332.000
Sonstige Produktionsabgaben	1.525	1.276	1.783	1.646	502	1.000*	1.300*	1.500*
Handelskammergebühren	9.019	8.439	8.654	9.155	9.628	10.000*	10.500*	11.000*
IRPEG-IRES	148.034	181.774	197.882	196.791	241.214	188.900	233.300	356.600
Insgesamt Steuern auf Unternehmen	435.085	547.333	700.953	605.459	743.005	549.900	625.300	701.100
Brutto-Betriebsergebnis der Unternehmen vor Steuern	6.291.200	6.252.600	6.610.100	7.115.200	7.097.300	7.442.100	7.500.000*	7.600.000*
Subventionen des Landes an Untern.		305.271	302.919	301.584	295.642	302,1	280,0	353,5
BIP (in Mio. Euro)	13.182,0	13.527,9	14.046,7	14.864,9	15.296,9	15.977,4	16.327**	16.621**
Tats. Steuerquote (direkte Steuern auf Untern.-Ertrag zu Betriebsergebnis)	6,9%	8,6%	10,6%	8,5%	10,5%	7,3	8,3%	9,2%

Quelle: ASTAT Publikation Nr. 142/2008, S. 28. Die Daten bezüglich der Beiträge und Steuern 2006-2008 stammen vom Landesassessorat für Finanzen unter: <http://www.provinz.bz.it/finanzen>

Anmerkung: weitere kleinere Steuern, die die Unternehmen direkt tragen, sind hier vernachlässigt worden. Die Mineralölsteuern (Fabrikationssteuern auf Benzin, Öle und Gas) werden zum größten Teil nicht von Unternehmen in Südtirol getragen und sind deshalb hier ausgeklammert geblieben.

* Vom Autor geschätzte Werte

** vom WIFO geschätzte Werte.

Der diskontinuierliche Verlauf des Aufkommens aus den direkten Steuern auf den Unternehmensertrag ist auch aus Unregelmäßigkeiten bei der Abtretung des zustehenden Aufkommensanteils an das Land seitens des Staates zurückzuführen. Die Transparenz der Daten der staatlichen Finanzverwaltung ist auch hier verbesserungswürdig. Doch lässt sich aus diesen Zahlen, wie auch bei den Daten zur allgemeinen Steuer- und Abgabenquote, die Schlussfolgerung ableiten, dass zwischen den nominalen Steuersätzen und den tatsächlich erfolgten Steuerzahlungen ein

³³ In der Studie des WIFO, *Steuerdruck auf Kapitalgesellschaften*, Bozen 2008/6, wird ausschließlich auf die nominalen Steuersätze Bezug genommen, die international und interregional verglichen werden, nicht jedoch auf die real bei den Finanzämtern eingegangenen Steuern.

erheblicher Unterschied besteht. In der öffentlichen Diskussion wird jedoch von Unternehmerseite nur auf erstere Bezug genommen. Zudem bleibt das in Südtirol gegenüber den Nachbarregionen wesentlich höhere Subventionsniveau meist außer Betracht.

Insgesamt verschafft die strukturelle Nettoempfängerposition Südtirol wie auch den übrigen Regionen mit Sonderstatut Norditaliens in Bezug auf die Ansiedlungsbedingungen der Unternehmen einen doppelten finanziellen Standortvorteil: da aufgrund des hohen Einnahmenniveaus zusätzliche Einnahmen für den Landes- oder Regionalhaushalt nicht benötigt werden, kann auf Steuern auf den Unternehmensertrag (Gewerbesteuern, wie z.B. die abgeschaffte Tourismussteuer) verzichtet oder ein geringerer Steuersatz angewandt werden (z.B. bei der IRAP). Gleichzeitig erlaubt der strukturell höhere Mittelzufluss ein höheres Subventionsniveau für die gewerbliche Wirtschaft. Der größere Anteil der Subventionen des Landes fließt jedoch an Branchen, die externem Wettbewerbsdruck nicht oder nur in geringem Maße ausgesetzt sind (Handwerk, Handel, Gastgewerbe), weshalb ein hoher Mitnahmeeffekt vermutet werden kann, der sich nicht so sehr auf das Wachstum als auf die Verteilungseffekte auswirkt.

5.3 Die vernachlässigte Finanzautonomie

In der Steuerpolitik des Landes hatte die seit mindestens 25 Jahren dauernde strukturelle Nettoempfängerposition Südtirols vor allem zwei Auswirkungen: zum einen hat das Land seine bereits bestehende Steuerhoheit nicht genutzt bzw. weiter abgebaut (Tourismussteuer, Baukostenabgabe und IRAP neben einigen kleineren Abgaben), zum andern hat es das Land unterlassen, mithilfe seiner vom Statut vorgesehenen Befugnis an der Steuereinhebung des Staats mitzuwirken.

Zunächst ein Blick auf die Möglichkeiten für das Land Südtirol, heute schon autonom Steuern zu gestalten. Art. 73 des Autonomiestatuts sieht vor, dass die Region und die beiden Provinzen neue Steuern im Einklang mit dem Steuersystem des Staates auf den Gebieten der jeweiligen Zuständigkeit einführen können. In Trentino-Südtirol haben die Region und die beiden Provinzen das Recht, mit eigenen Gesetzen in den Sachbereichen der jeweiligen Zuständigkeit neue Steuern oder Gebühren im Einklang mit den Steuern des Staates einzuführen (Art. 10 des Gesetzes 386/1989, das die Artikel 72 und 73 des Autonomiestatuts ersetzt hat). Trotz dieser bestehenden „kleinen Steuerhoheit“ hat Südtirol keine neue Steuern eingeführt. Grund dafür war zum einen die vorgeblich schon hohe Steuerbelastung und als auch der geringe Spielraum, den der Staat für die Einführung neuer Steuern bietet. Auch die Region hat bisher nicht diese Möglichkeit ausgeschöpft. Hingegen heben beide Provinzen für verschiedenste Dienste Gebühren ein. Es gibt natürlich einen weiteren einsichtigen Grund, warum die Provinzen keine eigenen Steuern eingeführt haben, nämlich das durch geltende Finanzierungssystem bewerkstelligte hohe Einnahmenniveau, das durch die Beteiligung am Aufkommen an den Staatsteuern geboten wird. All diese Einnahmen verschaffen Trentino-Südtirol und dem Aostatal, wie oben erläutert, eine weit höhere Ausgabenkapazität pro Kopf als im Schnitt der Normalregionen.

Als Paradebeispiel für eine nicht genutzte steuerliche Einnahmequelle des Landes kann die vom Art. 9 des Autonomiestatuts vorgesehene Steuer auf den Tourismus gelten. In den Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel (Dlgs. N. 268/1992, modifiziert vom Legislativdekret 432/1996) wird präzisiert, dass nicht nur touristische Gewerbetätigkeit i.e.S. besteuert werden kann, sondern auch jene, die mit dem Tourismus zusammenhängt.“ Der Landesgesetzgeber hätte also seit vielen Jahren all jene Gewerbebranchen besteuern können, die in irgendeiner Weise aus dem Fremdenverkehr einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen (also auch das

Handwerk, den Handel, andere Dienstleistungen). Es wäre nichts weniger als eine Art „Gewerbsteuer“, die in diesen Regionen mit hoher wirtschaftlicher Bedeutung des Tourismus einer Gewerbesteuer nach deutschem Muster gleich käme. Diese Steuer wurde zunächst 1993 eingeführt, doch mit 1.1.1995 auf Druck des Tourismusgewerbes wieder abgeschafft. Die Tourismusverbände, die vor allem Werbung und andere Dienstleistungen für die Tourismusbetriebe betreiben und auch von dieser Abgabe lebten, werden seither einfach direkt aus dem Landeshaushalt und den Mitgliedsverbänden finanziert. Dies bedeutet, dass das Finanzierungssystem der Spezialregionen nicht nur den Regionen und autonomen Provinzen ein übermäßig hohes Einnahmenniveau sichert, sondern sie auch davon abhält, begründete und von den Autonomiestatuten vorgesehene Steuern einzuführen. Im Trentino ist die Tourismussteuer hingegen zur Finanzierung der Tourismuswerbung eingeführt worden.

Die Baukostenabgabe ist zwar in geringem Ausmaß wieder eingeführt worden, doch in einem Land mit einem enormen Bauboom vor allem in den 1990er Jahren ist diese Abgabe von der Landesregierung weder zur Steuerung der überhitzten Baukonjunktur und besseren Steuerung der Bauaktivitäten noch zur Erzielung von Einnahmen eingesetzt worden.

Neben der unterlassenen Einführung eigener Steuern und des begrenzten Einsatzes anderer Lokalsteuern ist auch die vom Autonomiestatut explizit vorgesehene Mitwirkung des Landes in der Steuerermittlung bis heute ein Manko. Der frühere Artikel 82 des Autonomiestatuts lautete: „Die Region und die Provinzen können in die von den Steuerämtern des Staates durchgeführten Ermittlungsverfahren Einsicht nehmen und ihnen Angaben und Auskünfte liefern“. Dieser Artikel ist mit Artikel 11 des Autonomiestatuts neu gefasst worden, nämlich zum Wortlaut: „Die Region und die Provinzen arbeiten bei der Ermittlung der staatlichen Einkommenssteuer der Personen mit Steuerwohnsitz in den entsprechenden Gebieten zusammen“. Somit ist aus einer möglichen Einsichtnahme in die Ermittlungsverfahren eine Mitwirkung an der Ermittlung der Steuern geworden. Auch die Gemeinden und andere Körperschaften können bei der Steuererfassung mitwirken. Wie diese Mitwirkung konkret zu erfolgen hat und welche Organe sie betrifft, wird nicht weiter ausgeführt. Weiters ist in den Bestimmungen festgehalten, dass die Regionalregierung und die Landesregierungen befugt sind „innerhalb 31. Dezember des Jahres vor Verfall der Ermittlungsfrist den Finanzämtern des Staates in der Region und in den Provinzen bedeutende Angaben, Tatbestände und Hinweise für die Festlegung eines höheren steuerpflichtigen Einkommens mitzuteilen, wobei jegliche für den Nachweis geeignete Unterlagen beizubringen sind.“

Auch in den Durchführungsbestimmungen ist nicht näher erläutert, wie die Mitwirkung des Landes bei der Steuerfeststellung und Einhebung zu erfolgen hat. Art. 13 der Durchführungsbestimmungen des Jahres 1992 legt fest, in welche Akten (etwa die IRPEF-Erklärung) die Region und die beiden Provinzen nach den mit dem Finanzministerium zu vereinbarenden Einzelschriften Einsicht nehmen könnten. Weiters werden mit der Durchführungsbestimmung auch die Gemeindeverwaltungen und andere örtliche Körperschaften der Provinzen zur Mitwirkung bei der Steuerermittlung angehalten.

Schließlich legt Art.3, Abs.3, fest, dass die Region und die Provinzen nähere Vorschriften per Gesetz darüber erlassen können, in welcher Weise der Finanzverwaltung des Staates Güter, Einrichtungen und Personal zur Verfügung gestellt werden.³⁴ Mit anderen Worten: das Land Südtirol könnte für die Steuerfeststellung und Einhebung Personal und Ämter (oder auch informatische Dienste) zur Verfügung zu stellen, um z.B. die Steuerhinterziehung zu bekämpfen

³⁴ Philipp Mahlknecht, *Die Finanzautonomie Südtirols – Entstehung-Ausgestaltung-Perspektiven*, Innsbruck 2000 S.110

und die Steuereinnahmen zugunsten des Landeshaushalts zu erhöhen.³⁵ Südtirol und das Trentino haben diese Befugnis nie genutzt.

Noch nicht berücksichtigt in dieser Wirkungskette ist das Ausmaß der Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung, das vermutlich weit höher liegt als bisher angenommen. Hier gilt zu bedenken, dass bezüglich der IRPEF-Hinterziehung sich Selbstständige in einer günstigeren Ausgangsposition befinden, während auf der Seite der Lohnabhängigen sich Schwarzarbeit vor allem auf die Überstundenleistung konzentriert.³⁶

Somit kann der geringere Steuer- und Abgabendruck in Südtirol aus verschiedenen Komponenten erklärt werden:

- die Nicht-Wahrnehmung von Steuern, die in Normalregionen aufgrund des konkreten Bedarfs an Zusatzeinnahmen eingehoben werden müssen;
- ein geringes Ausmaß an Steuerabschöpfung- und Abgabenaufkommen
- ein wirtschaftlich-struktureller Hintergrund mit noch relativ vielen steuerbefreiten Subjekten
- der Mittelüberschuss erhöht zwar das Südtiroler BIP, fließt aber zu einem Teil über die aus dem Import gedeckte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wieder ab (er generiert Steueraufkommen anderswo).³⁷

5.4 Und wenn Südtirol auf seinen Status als Nettoempfänger verzichten müsste?

Mittelfristig kann im Rahmen der Reform des Steuerföderalismus und des Systems der Regionenfinanzierung eine Reduzierung der Netto-Bezuschussung der Sonderautonomien und damit auch Südtirols nicht ausgeschlossen werden. Allein die Einbeziehung aller Regionen in die Finanzierung des im neuen Gesetz zum Steuerföderalismus vorgesehenen Solidaritätsfonds für ärmere Regionen auf der Grundlage objektiver Kriterien und Richtwerte (BIP und Steuerleistungskraft pro Kopf) würde für Südtirol einen geringeren Mittelzufluss von mindestens einer halben Milliarde Euro mit sich bringen. Wie würde und wie könnte die Südtiroler Politik reagieren, wenn ein beträchtlicher Teil oder auch die gesamte „Nettoempfängerposition“ (2005: 1,1 Mrd. Euro, 1,38 Mrd. des „erweiterten öffentlichen Sektors“) der Autonomen Provinz abgeschafft würde? Drei Hypothesen sind plausibel:

Hypothese 1

Mehrfach hat die Südtiroler Politik der Regierung in Rom angeboten, statt Kürzungen an den Finanzmitteln für das Land der Autonomen Provinz weitere Zuständigkeitsbereiche und öffentliche Dienste zu übertragen. Im Gespräch waren vor allem die Post, die Gerichtsämter, die Finanzämter und weitere kleinere Dienste. Bei einem jährlichen Ausgabenvolumen von mindestens 1,251 Mrd. Euro des Staates (Zentralverwaltungen ohne Sozialversicherungen) im Gebiet der Provinz Bozen bei 7.600 Beschäftigten müsste das Land nicht nur einen Teil dieses Personals übernehmen, sondern für die Bezahlung sämtlicher Staatsangestellten aufkommen, um eine finanziell gleichwertige Gegenleistung zu erbringen.

³⁵ Dass diese Notwendigkeit konkret besteht, beweist die Tatsache, dass die staatlichen Finanzämter trotz gestiegener Zahl der Steuerpflichtigen und Steuersubjekte seit Jahren eher Personal abbauen als aufstocken.

³⁶ 2008 hat die Finanzpolizei 420 Fälle von Schwarzarbeit aufgedeckt (vgl. DOLOMITEN 30.12.2008)

³⁷ Maria Grazia Zorzi ging im Artikel für Dimension Arbeit des AFI Nr.2/2002 „Erosion der Einnahmen des Landes) für 2002 von der Reduzierung des Steueraufkommens aus. Dies trat nicht ein. Der Anstieg der besteuerten Einkommen hat alle Kürzungen aufgefangen. Zorzi wirft das Problem auf, dass in der Region Trentino-Südtirol Steuern auf Finanzgeschäfte sehr gering liegen, weil hiesige Banken vor allem Produkte von Trägern mit Steuersitz in andere Regionen vermarkten. Die Reduzierung der Progression der IRPEF-Steuersätze führt in Regionen mit höheren Einkommen zu einem Aufkommensrückgang.

Hypothese 2

Wenn Südtirol verpflichtet würde, einen Deckungsgrad von 100% der insgesamt im Land getätigten öffentlichen Ausgaben mit Mitteln zu erreichen, die im Land erwirtschaftet werden – eine im Regionenvergleich immer noch vorteilhafte Situation - müsste es auf rund 1,1 Milliarden Euro an Einnahmen bei den vom Staat abgetretenen Steueraufkommen verzichten. Auf einen derartigen Einnahmenrückgang könnte das Land grundsätzlich mit zwei Strategien bzw. mit einer Kombination der beiden reagieren:

- Es kann die Ausgaben reduzieren: dies würde zu beträchtlichen Einschnitten in wichtigen Bereichen führen.
- Es könnte die Einnahmen erhöhen: eigene Landessteuern einführen, die bisher gar nicht aktiviert worden sind, bestehende Steuern besser ausschöpfen, höhere IRPEF-Zuschläge einheben.
- Es kann beides miteinander kombinieren: Einnahmen kürzen, den Haushalt rationalisieren, die Einnahmen aus verschiedenen Quellen erhöhen.

Hypothese 3

Wie wäre es, wenn Südtirol und die anderen Regionen mit Sonderstatut dazu verpflichtet würden, einen angemessenen Anteil an den Kosten der allgemeinen Staatsaufgaben sowie am Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen Italiens beizutragen?

Würde mit dem Steuerföderalismus ein einheitliches Finanzierungssystem für alle Regionen in dem Sinne eingeführt, dass es sich nach der Wirtschaftskraft und steuerlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Regionen bemisst, lägen die Kürzungen für Südtirol bei über 2 Mrd. Euro. Wenn Südtirol nach diesem Maßstab behandelt würde, müsste es nicht nur auf den heutigen Netto-Zuschuss verzichten, sondern auch noch mindestens 20% seines Steueraufkommens von rund 4 Mrd. Euro zur Deckung der allgemeinen Staatsfunktionen einschließlich des Zinsendienstes beitragen. Der Landeshaushalt würde nicht mehr 5,424 Mrd. Euro umfassen, sondern rund zwei Milliarden Euro weniger und sich auf das Niveau der Nachbarregionen einpendeln. Gravierende Einschnitte in allen Ausgabenbereichen und auf allen Ebenen der örtlichen Körperschaften wären unvermeidlich.

Eine Rückführung des Systems der strukturellen Nettoempfängerposition zu einer hypothetischen „Normalsituation“ würde sich auch deshalb extrem schwierig gestalten, weil die Bevölkerung aufgrund seiner jahrzehntelangen Gültigkeit den heutigen Zustand als „normal“ betrachtet und Abstriche bei den öffentlichen Finanzen in diesem Ausmaß als politische Ungerechtigkeit ansehen würde. Politische und soziale Konflikte wären bei einer solchen „Normalisierung“ vorprogrammiert.

6. Implikationen der Nettoempfängerposition für die Lohn- und Verteilungspolitik

6.1 Implikationen für die Entwicklung der Löhne

In welchem Zusammenhang stehen die in Südtirol an abhängige Arbeitnehmer/innen gezahlten Löhne und Gehälter mit der strukturellen Nettoempfängerposition des Landes? Hier gilt es zum einen zu unterscheiden zwischen Lohnabhängigen im privaten Sektor und öffentlich Bediensteten, zum anderen zwischen der Lohn- und Tarifpolitik im engeren Sinne und der Verteilungspolitik im Zuge der Gestaltung der öffentlichen Haushalte (insbesondere jener des Landeshaushalts).

Laut Arbeitsmarktbericht 2006 lag die Entwicklung der Bruttolöhne im Zeitraum 1997-2001 in Südtirol über der Inflationsentwicklung. Doch obwohl in den letzten Jahren die Entlohnungen der Arbeiter und Angestellten stärker gestiegen sind als im nord- und gesamtitalienischen Durchschnitt, liegen die durchschnittlichen Bruttoentlohnungen 2001 nur sehr knapp über dem gesamtitalienischen Durchschnitt. Das höhere Wirtschaftswachstum und die wesentlich höhere Ausgabenkapazität der öffentlichen Hände in Südtirol haben somit kein insgesamt höheres Lohnniveau als im restlichen Staatsgebiet mit sich gebracht. Für die meisten Kategorien gelten in Südtirol nämlich die Tariflöhne wie im übrigen Staatsgebiet. Während der öffentliche Dienst in den verschiedenen Bereichen besonderen lokalen Faktoren Rechnung trägt und insgesamt ein angemessenes Gehaltsniveau (z.B. über zusätzliche Lohnelemente wie der Zweisprachigkeitszulage) bietet, wirkt sich das höhere Wachstum des BIP und des Betriebsergebnisses in den Branchen des privaten Unternehmenssektors nur sehr begrenzt auf die Höhe der Bruttoentlohnungen aus. Auch in Südtirol bilden sich immer mehr Niedriglohngruppen, die ihren Reallohn nicht halten können, bzw. Gruppen, die nur über Zusatzbeschäftigung ihr Einkommensniveau halten können.³⁸ Der vielbeklagte „Kaufkraftverlust“ ist so gesehen nichts anderes als ein realer, relativer Einkommensverlust bei sozial schwächeren Schichten als Ergebnis nicht erfolgter Einkommensanpassungen sowohl bei den Löhnen als auch bei den Renten an ein Land mit hohen Lebenshaltungskosten.

Südtirol ist bezüglich der Lohnpolitik eingebunden in das gesamtstaatliche Kollektivvertragssystem und vollzieht die Entwicklung der Tariflöhne auf gesamtstaatlicher Ebene mit. Sowohl die Entwicklung der Lebenshaltungskosten als auch der Betriebsergebnisse (nicht unbedingt jedoch der Produktivität) würden aber massive Lohnanpassungen an die in Südtirol registrierten Eckdaten im Rahmen von Landeszusatzverträgen erfordern. Es wäre nicht vermessen, gar von der Notwendigkeit eines besonderen Tarifgebiets zu sprechen, das genauso wie bei den öffentlichen Finanzen die rechtlichen Möglichkeiten bieten müsste, Löhne und Gehälter an die besonderen Bedingungen dieses Landes anzupassen.³⁹ Dies geschieht jedoch aus verschiedenen Gründen nur in bescheidenem Maße. Die abhängigen Arbeitnehmer/innen ziehen zwar aus der guten Beschäftigungslage und dem durchgängig relativ besseren Niveau an Sozialleistungen Nutzen, nicht jedoch beim Lohn- und Gehaltsniveau in realen Werten.⁴⁰ Dieser Missstand ist von den Gewerkschaften und Sozialverbänden wiederholt angeprangert worden, doch der Faktor der strukturellen

³⁸ Vgl. Abt. Arbeit, *Arbeitsmarktbericht 2006*, Bozen 2007, vor allem Kap. 7.6 über Entlohnungen. In der Privatwirtschaft bezogen fast 40% aller Beschäftigten nur den kollektivvertraglichen Mindestlohn. Vgl. S. 238

³⁹ Das Südtiroler Autonomiestatut weist in dieser Sicht ein deutliches Defizit auf: nirgendwo sind Bestimmungen enthalten, die das Recht und die Pflicht der Tarifparteien (Kollektivvertragspartner) vorsieht, Löhne und Gehälter an die Situation in Südtirol anzupassen. Es gibt eine Pflicht der Anerkennung autonomer Südtiroler Gewerkschaften als repräsentativste Vertretung der Arbeitnehmer/innen einer Sprachgruppe, nicht jedoch eine Pflicht, im Rahmen der Tarifautonomie die Landesebene wirklich in Anspruch zu nehmen, also Landeszusatzabkommen abzuschließen.

⁴⁰ Vgl. Abt. Arbeit des Landes Südtirol, *Arbeitsmarktbericht 2008*

Nettoempfängerposition der öffentlichen Hand mit seinen Auswirkungen war bisher nicht bekannt.

Tabelle 32 – Durchschnittliche Bruttoentlohnungen nach Gebiet – 2001 (in Euro)

	<i>Arbeiter</i>	<i>Angestellte</i>	<i>insgesamt</i>
Südtirol	1.610	2.070	1.889
Trentino	1.533	1.928	1.798
Norditalien	1.520	2.051	1.937
Italien	1.467	2.013	1.863

Quelle: Abt. Arbeit, Arbeitsmarktbericht 2006, Bozen 2007

Insgesamt muss Folgendes in Rechnung gestellt werden:

- Aufgrund der strukturellen Nettoempfängerposition hat Südtirol einen öffentlichen Anteil an der Wertschöpfung von rund 48% gegenüber 34-38% in den norditalienischen Normalregionen.
- In Südtirol trägt dieser Faktor spürbar bei zu einem höheren Wachstum, höheren Beschäftigungsquote, besseren Betriebsergebnissen, geringerer Steuerlast.
- Bei den Löhnen und Gehältern kann nur der öffentliche Dienst (rund 19,5% der insgesamt Beschäftigten) davon profitieren, während die durchschnittliche Bruttoentlohnung unter jener Norditaliens und nur ganz knapp über jener Gesamtitaliens liegt.

6.2 Implikationen für die Verteilungspolitik

In einer schlüssigen verteilungspolitischen Analyse muss - wie bei der Berechnung der konsolidierten Konten der öffentlichen Verwaltung - von einer Gesamtbetrachtung der wesentlichen aggregierten Größen ausgegangen werden. Dies sind die verschiedenen Arten von Primäreinkommen aus unselbständiger Tätigkeit, aus Unternehmertätigkeit, aus Zinsen und Mieten, aus Vermögen, und die Wirkung der Umverteilung durch die öffentliche Hand durch Steuern und Abgaben sowie Sozialleistungen und Subventionen an Private und Unternehmen. Während einige dieser Größen quantitativ erfasst werden, bleiben andere im Dunkeln. So ist es bisher nicht gelungen, echte Transparenz bei der Erfassung der Steuerleistung der Bürger nach sozialen Kategorien zu erhalten. Der Öffentlichkeit werden keine aggregierten Daten über die jährlich in Südtirol nach Einkommenskategorien und Berufsgruppen aufgebrauchten Steuern zur Verfügung gestellt.⁴¹ Diesen müsste eine vollständige Darstellung der jährlich von allen öffentlichen Körperschaften gewährten Beitragszahlungen (an Private und Unternehmen) gegenübergestellt werden, um die Sekundärverteilung zu ermitteln. Erst ein solcher Datenrahmen würde eine korrekte steuer- und verteilungspolitische Diskussion ermöglichen. Nur aufgrund des Fehlens dieser Daten ist es überhaupt möglich, dass in der Öffentlichkeit über eine „steuerliche Überbelastung des Mittelstands“ spekuliert wird, nur so ist es möglich, dass Unternehmerverbände Steuersenkungen (z.B. bei der IRAP) oder Steuerab-schaffungen (z.B. bei der Tourismusabgabe), durchsetzen ohne jemals anhand von amtlichen Daten nachzuweisen, dass die tatsächlich gezahlten Steuern unverhältnismäßig hoch sind.

Die Lohnquote (der Anteil der Löhne und Gehälter am gesamten Volkseinkommen) entwickelt sich schon seit 1990 in Südtirol wie in Italien allgemein zuungunsten der Lohnempfänger, also der abhängigen ArbeitnehmerInnen. Von 1990 bis 2001 ist die bereinigte Lohnquote in Südtirol von 74,5% auf 68,4% geschrumpft. Bei der bereinigten Lohnquote ist die Änderung des relativen

⁴¹ In der Schweiz sind derartige Daten (aggregiert, nach Gruppen geschichtet usw.) für alle Bürger/innen einsehbar.

Anteils der Selbstständigen an den insgesamt Beschäftigten zu jenem der Lohnabhängigen heraus gerechnet. Das bedeutet, dass die ArbeitnehmerInnen allein bis 2001 insgesamt gegenüber den Selbstständigen 6% des gesamten Einkommenskuchens abgetreten haben. Dies erfolgte wiederum vor der Berlusconi-Zeit 2001-2006, die weitere Einbußen bei den Kollektivverträgen mit sich brachte⁴². Auch die Entwicklung der unselbstständigen Einkommen im Vergleich zum Bruttobetriebsergebnis bestätigt diesen Befund, wobei die Zahl der Selbstständigen stagniert, während jene der Lohnabhängigen stetig zunimmt.

Tabelle 33 – Entwicklung der Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit und des Bruttobetriebsergebnisses in Südtirol – 1990-2003

	1990	1994	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Eink. aus unselbstständ. Arbeit	48,1	46,4	43,3	43,8	43	41,9	41,4	41,5
Indirekte Nettosteuern	10,3	10	10,4	10,6	10,7	10,4	10,2	10,3
Bruttobetriebsergebnis	41,6	43,6	46,3	45,6	46,6	47,8	48,3	48,2
BIP zu Marktpreisen	100	100	100	100	100	100	100	100
Zahl unselbstständig Beschäftigte	145.177		149.922			163.336	167.320	169.536
Zahl selbstständig Beschäftigte	67.078		66.545			68.144	67.975	67.809

Quelle: ASTAT, Sozialprodukt und Wirtschaftsentwicklung, 1990-2003, Nr. 122/2004, S. 78

Tabelle 34 - Die Einkommensverteilung in Südtirol nach Dezilen – 1998 und 2003

Schwelle Haushaltsklassen	Obere Dezilschwelle	Mittelwert der Haushaltsklasse	% Anteil am direkten Einkommen (2003)	% Anteil am direkten Einkommen (1998)	Kumulierter %-Anteil am direkten Einkommen 2003
10%	9.100	6.413	2,2	1,9	2,2
20%	13.581	11.660	3,9	3,7	6,1
30%	16.700	15.105	5	5,4	11,1
40%	20.000	18.506	6,2	6,2	17,3
50%	23.700	21.887	7,2	7,8	24,5
60%	29.260	26.526	8,9	9,6	33,4
70%	33.710	31.133	10,4	10,8	43,7
80%	41.339	37.241	12,5	13,1	56,2
90%	55.537	48.217	16,2	16,1	72,4
100%		82.963	27,6	25,4	100
Direktes Einkommen		29.884	100	100	

Quelle: ASTAT, Pressemitteilung, Bozen April 2005

Die untersten 10% der Haushalte bezogen 1998 1,9% des Gesamteinkommens, 2003 2,2%. Die

⁴² Vgl. AFI/IPL und ASTAT, Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Haushalte in Südtirol, 2003-2004, Bozen 2005; neuere Daten zur funktionalen Einkommensverteilung werden derzeit vom AFI gesammelt und analysiert.

obersten 10% bezogen 1998 25,4% des Gesamteinkommens, 2003 27,6%. Die ärmere Hälfte der Haushalte bezog 1998 und 2003 weniger als ein Viertel der Einkommen; das oberste Zehntel legte um 2,2% zu. Der reichere Teil der Südtiroler Gesellschaft entwickelte sich in diesem Zeitraum also schneller, während die ärmeren Schichten sich kaum verbessern konnten. Insgesamt ist die Auseinanderentwicklung zwischen den obersten und untersten Einkommensgruppen und die Zunahme auf fast 15% relativer Armut für 2003 ein Indiz dafür, dass bei den bestehenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und keiner weiteren verteilungspolitischen Korrektur (z.B. über Sozialtransfers oder die Steuerpolitik) die Einkommensverteilung "naturwüchsig" ungleichmäßiger wird. Gleichzeitig erreichten die Ausgaben für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft mit 353,5 Mio Euro (Haushaltsvoranschlag 2008) einen historischen Höchststand, der erstmals die jährlichen Einnahmen aus der IRAP übertrifft (erwartete 332 Mio. Euro für 2008). Die gewerbliche Wirtschaft erhält über die Subventionen den Ertrag der IRAP praktisch wieder zurück. Die Ausgaben des Landes für diesen Zweck bilden jedoch nur einen geringeren Teil der Gesamtausgaben der Wirtschaftsförderung, die das ASTAT (einschließlich Staat und Gemeinden) für 2005 mit 1.370 Mio. Euro⁴³ beziffert.

Verteilungspolitisch höchst relevant ist auch das Ausmaß der Schattenwirtschaft, das derzeit nicht näher belegt ist. Die durch die Steuerhinterziehung verringerten öffentlichen Einnahmen (Steuern und Abgaben) verringern das potentielle Niveau an öffentlichen Ausgaben und Sozialleistungen. Andererseits sind die Chancen zur Hinterziehung oder Vermeidung von Steuern zwischen Lohnabhängigen und Selbstständigen unterschiedlich verteilt.

Zusammenfassend lässt sich folgender Schluss für die verteilungspolitischen Wirkungen der Nettoempfängerposition ziehen.⁴⁴ Das heutige Finanzierungssystem der Südtiroler Autonomie mit einer strukturellen Nettoempfängerposition des erweiterten öffentlichen Sektors im Umfang von rund 1,3 Mrd. Euro (ASTAT Nr. 142/2008) führt zu einem dauerhaft höherem Beschäftigungsniveau und einer durchschnittlichen Einkommenssteigerung der Erwerbstätigen. Darüber hinaus ermöglicht dieser Umstand den lokalen Körperschaften ein Ausgaben- und Sozialleistungsniveau, das in Italien mit dem Aostatal an der Spitze liegt. Dennoch hat sich die Primärverteilung der Einkommen in den vergangenen 10 Jahren seit 1998 ungleicher zuungunsten der unteren Einkommen entwickelt, da das höhere Wachstum, die besseren Betriebsergebnisse und die höhere Gesamtnachfrage nicht in angemessene Lohnerhöhungen umgemünzt werden konnten.

Haben die Beiträge des Landes an die Familien diese Einkommensverluste bei den Geringverdienenden wettgemacht? Nein, auch die Umverteilungseffekte der öffentlichen Zuschüsse in Südtirol auf die Nettoeinkommen der Haushalte sind sehr beschränkt. Zu diesem überraschenden Ergebnis kommt das AFI in der Untersuchung (AFI, Bestimmungsfaktoren der Einkommensverhältnisse in Südtirol, 2006, S. 42-43). Zwar beziehen die 30% der Haushalte mit niedrigstem Einkommen 38,7% der Zuschüsse, doch die wohlhabenden Schichten werden mit einem nur knapp geringeren Anteil der öffentlichen Beiträge für Private bedient. Anders gesagt: trotz wachsender Einkommensungleichheit und wachsender relativer Armut ist die finanzielle Umverteilung durch das Land gering.

Aufgrund fehlender Daten der staatlichen Finanzämter ist die gesamte Verteilungswirkung der Besteuerung, und zwar sowohl der geleisteten als auch der nicht geleisteten Steuern, nicht

⁴³ Vgl. ASTAT. Jahrbuch 2007, S. 494. Hier sind aber auch die Ausgaben des Landes für die Übernahme von Betrieben oder Anteilen im Elektroenergiebereich enthalten.

⁴⁴ In diesem Zusammenhang bleibt die Frage der Mehrbelastung der Steuerzahler in den „Nettozahler-Regionen“ Norditalien zugunsten der Sonderautonomien Norditalien außer Betracht. Vgl. dazu den Exkurs zur „Überfinanzierung aus ethischer Sicht“.

abschätzbar. Die mögliche steuerpolitische Korrektur der Primärverteilung durch zielgerechtere Besteuerung mit landeseigenen Steuern unterbleibt, weil die strukturelle Nettoempfängerposition sowohl für ein hohes und sicheres Niveau an Einnahmen sorgt, als auch kaum Anreize für eine effizientere Steuereinhebung schafft.

Bezüglich der Einkommensverteilung stellt sich folgende Grundfrage in Zusammenhang mit der Nettoempfängerposition des Landes bei den öffentlichen Finanzen: da die Einkommensverteilung in der Tendenz zu Lasten der mittleren Einkommen ungleicher wird, hat die öffentliche Ausgabentätigkeit aller Ebenen anscheinend nicht jene Umverteilungswirkung, die man ihr gemeinhin zuschreibt. Das aus der Nettoempfängerposition generierte Zusatzeinkommen kommt zwar sowohl über die direkte Nachfrage auf dem Markt, als auch über die öffentlichen Leistungen der gesamten Bevölkerung zugute, doch gleichzeitig öffnet die Marktdynamik die Schere zwischen reicheren und ärmeren Schichten. Wie kann jedoch bei der Subventionierung des Gesamtsystems Südtirols im Ausmaß von 7-8% seines BIPs eine ungleichmäßigeren Verteilung der Einkommen hingenommen werden? Müsste die von Steuerzahlern in anderen Regionen aufgebrauchten Mittel nicht zumindest auch einem verteilungspolitisch akzeptierten Ziel dienen, nämlich für mehr sozialen Ausgleich zu sorgen?

7. Die Frage der Steuerhoheit für Südtirol

7.1 Warum die Steuerhoheit?

Was ist die Steuerhoheit? Steuerhoheit bedeutet allgemein, dass eine Region nicht nur das auf ihrem Gebiet erzielte Steueraufkommen einbehalten und frei verausgaben - wie in Südtirol der Fall - sondern selbst die Steuergesetzgebung gestalten und Steuern einheben kann. Steuerhoheit ist ein Kernbestandteil des Steuerföderalismus, denn die Gliedstaaten eines Bundesstaates müssen finanziell eigenständig sein. Sie umfasst die

- Gesetzgebungsbefugnis (wer legt Steuern fest),
- Ertragsbefugnis (wem fließt der Steuerertrag zu) und
- Verwaltungshoheit über Steuern (wer hebt die Steuern ein).

In diesem Sinne verfügt das Land Südtirol über eine nur sehr begrenzte Steuerhoheit, die sich auf rund 8% der Einnahmen des Landes erstreckt. Doch auch bei der IRAP und anderen Steuern, deren Ertrag direkt dem Land zufließt, hat das Land keine umfassende Regelungskompetenz, sondern kann nur in einer bestimmten Bandbreite den Steuersatz anpassen oder Zuschläge auf Staatssteuern (z.B. die IRPEF) erheben. Potenziell ist der Umfang der Südtiroler Steuerhoheit größer, weil das Land gemäß Autonomiestatut einige Steuern selbst regeln kann. Doch hat Südtirol bestimmte Steuern (z.B. die Tourismusabgabe) abgeschafft und nimmt andere Kompetenzen im Steuerbereich nicht im ursprünglich vorgesehenen Maße wahr.

Der Landeshauptmann hat Mitte Mai 2008 offiziell die Steuerautonomie für Südtirol gefordert, im Sinne einer umfassenden Befugnis des Landes für die gesetzliche Regelung, Einhebung und Kontrolle der Steuern.⁴⁵ Eine solche Perspektive – von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Oppositionsparteien schon länger gefordert – ist für viele Südtiroler reizvoll, weil man die Steuerlast als zu hoch und das italienische Steuersystem als ganzes als ein kompliziertes Korsett für Wirtschaft und Steuerzahler empfindet. Die Finanzhoheit wäre ein weiterer Schritt des Ausbaus der Autonomie, nämlich die ausschließliche Zuständigkeit des Landes für die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben innerhalb Südtirols. Mit einer solchen Forderung werden Hoffnungen geweckt, dass eine möglichst weitreichende Steuerautonomie unter Beibehaltung der jetzigen Regelung der 9/10-Aufkommensbeteiligung nicht nur das bisherige üppige Einnahmenniveau des Landes sichern, sondern Spielraum für einen für Südtirol maßgeschneiderten Fiskus bieten würde. Man kann mit guten Gründen dafür eintreten, dass eine umfassende Autonomie theoretisch auch die Regelung der Steuern umfassen sollte. Dennoch sind solche Hoffnungen trügerisch.

Italien führt derzeit, nach den Beschlüssen der Regierung Berlusconi, stufenweise einen Steuerföderalismus ein, der die autonomen Steuereinnahmen der Regionen in zweifacher Form erhöhen wird: sie werden fortan am regionalen Steueraufkommen der Staatssteuern beteiligt (wie bisher nur die Spezialregionen) und sie können Steuerzuschläge erheben bzw. Steuerzusätze in bestimmten Rahmen verändern. Das stärkt zwar die finanzielle Autonomie der Regionen im

⁴⁵ Sitzungsprotokoll des Landtags vom 4.2.1999, S.8 f.; Wörtlich dazu der Landeshauptmann: „Wir werden selbstverständlich die Steuerhoheit mit allen Mitteln anstreben, weil ich der Meinung bin, dass wir wirklich nicht nur da sind, um Geld zu verteilen, denn wir sollten auch die unangenehmere Aufgabe, das heißt die Einnahmen zu garantieren, auf uns nehmen und mitverantworten. Wir sind bereit dazu und werden deshalb die Steuerhoheit weiterhin anstreben....Ich verstehe schon, dass viele von Seiten der Opposition glauben, dass man dann vielleicht auch eine gewisse Unruhe hineinbringt in unsere Bevölkerung, weil Steuern einheben niemals angenehm ist. Aber derjenige, der Geld verdienen will, muss auch schauen, wie das Geld eingenommen wird, das andere oft mühevoll erarbeitet haben müssen, und wir sind bereit dazu. Wir sind aber auch bereit und meiner Meinung nach auch verpflichtet, wenn wir die Autonomie ernst nehmen, weitere Zuständigkeit zu verlangen, um eben die Autonomie einerseits abzusichern und andererseits vor allem auch auszubauen.“

Allgemeinen, ist aber von Steuerhoheit oder Finanzhoheit als umfassender Kompetenz für Ausgaben und Abgaben, wie es sich Politiker und Wirtschaftsverbände vorstellen, noch weit entfernt.

Eine zweite Frage lautet: ist eine solche Steuerhoheit überhaupt wünschenswert und warum? Die zentrale Erwartung, die die norditalienischen Normalregionen mit dem Steuerföderalismus verbinden, ist eine deutliche Entlastung ihrer Steuerzahler über den Ausbau der regionalen Steuerkompetenzen und eine höhere Ausgabenkapazität ihrer Regionen und Gemeinden. Sie wollen die Abgabenmasse, die ihre Steuerzahler aufbringen, in stärkerem Maße behalten und selbst verwalten. Heute sehen sich Piemont, die Lombardei, Venetien und die Emilia-Romagna als „Melkkühe“ des Staates in dreifachem Sinn: sie tragen die Kosten des Zentralstaats in Rom, sie zahlen für den Süden, der bei den öffentlichen Finanzen im permanenten Defizit steckt, und zahlen obendrein – wenn auch absolut gesehen weit geringere Summen – für die Spezialregionen des Nordens.

Der Staat muss jährlich mind. 60 Mrd. Euro für den Schuldendienst aufbringen. Im Süden gibt es hohe strukturelle Defizite, die nur durch die Überschüsse im Norden ausgeglichen werden können. Der Norden kann jedoch bei immer globalisierteren Märkten diesen Überschuss nicht permanent produzieren und vor allem ist man politisch auf Grenzen der Belastbarkeit gestoßen (Phänomen Lega Nord). Die norditalienischen Regionen fordern eine finanzielle Entlastung, zugleich hängt Südtalien am Tropf des Zentralstaats. Den Großteil der Staatseinnahmen und damit der Steuergesetzgebung kann Italien somit mittelfristig nicht auf die Regionen übertragen. Doch Italien kann den Regionen etwas mehr Eigenverantwortung zugestehen und offensichtliche Ineffizienzen (wie z.B. die Nettoempfängerposition reicher Regionen) abschaffen.

Während diese wirtschaftsstarke Normalregionen ihren Bürgern ein erstaunlich geringes Leistungsniveau bieten können, sind die Spezialregionen in gewissem Sinne zu „öffentliche Ausgabenoasen“ geworden. Bekämen diese auch die Regelungskompetenz für die Steuern, würden sie die Wünsche ihrer Bürger und Unternehmen erfüllen, nämlich die Steuern senken und das ganze System vereinfachen. Damit könnten Südtirol, das Trentino, das Aostatal und in geringerem Maße Friaul-Julisch Venetien nicht nur mit höheren und effizienteren Ausgaben punkten, sondern auch mit geringeren Steuern konkurrieren. In Zeiten harter Standortkonkurrenz auch zwischen den Regionen würde dies von den Normalregionen als Affront betrachtet.

Auch für Südtirol selbst wäre eine Steuerhoheit sehr zweischneidig. Eine solche Regelung ohne den Verzicht auf den Status als Nettoempfänger ist schlicht nicht denkbar. Für den Preis einer zumindest teilweisen Steuerhoheit (also Regelungskompetenz für relevante Steuerarten) müsste Südtirol demnach auf rund 1,1 Mrd. Euro (Finanzierungsüberschuss 2005) verzichten und in der Folge die vom Land getätigten Ausgaben im gleichen Ausmaß kürzen oder die eigenen Einnahmen erhöhen. Somit wäre bei Steuerhoheit beides angesagt: drastische Kürzungen des Landeshaushalts und eine starke Erhöhung der Steuern. Worin läge also der erhoffte Vorteil? Die konkreten Aussichten, eine weitreichende Regelungskompetenz für die wichtigen Steuern (IRPEF, IRPEG und Mwst. machen 85% des Steueraufkommens aus) beim bestehenden Finanzierungsmodell der Autonomie zu erhalten, sind somit sehr gering. Ein solcher Schritt wäre aus zentralstaatlicher Sicht sehr widersprüchlich und würde den Unmut der Nachbarregionen überkochen lassen. Italien setzt heute auf eine Reform des Steuerföderalismus, der die finanzielle Eigenverantwortung der Regionen stärken soll. Die Kosten dieser Rationalisierung gehen zu Lasten des Staatsapparats und der ärmeren Regionen. In dieser Situation die Position der finanzpolitisch bisher bevorteilten Region mit Sonderstatut noch zu stärken, wäre für keine Art von Regierung in Rom politisch zu verantworten.

7.2 Steuereinhebung durch das Land – Eine Alternative?

Aus den genannten Gründen tut man in Südtirol gut daran, die Hoffnungen auf Steuerautonomie nicht zu hoch zu schrauben. Als Alternative ist jedoch von den Senatoren Bressa und Peterlini ein Vorschlag in die Diskussion gebracht worden, zunächst nur die Kompetenzen für die Einhebung und Kontrolle der Steuern vom Staat zu übernehmen. Die Aufgabenteilung in der Finanzpolitik zwischen Staat und Land könnte künftig umgekehrt werden: nicht mehr der Staat sollte die Steuern einheben und dann dem Land abtreten, sondern das Land sollte die Einhebung übernehmen und dem Staat für seine Belange 10% dieses Aufkommens überweisen. Nach diesem Prinzip funktioniert die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaft des Baskenlandes. Die Übernahme der Kompetenz für die Finanzämter selbst, also für die Einhebung der Steuern, würde der Verantwortung des Landes für deren Verausgabung entsprechen. Bei den Landessteuern wie z.B. der IRAP und der Autosteuer hat das Land bewiesen, dass es diese Aufgabe nicht schlechter bewältigt als die Staatsverwaltung. Jeder zusätzlich eingenommene Steuereuro käme schließlich zu 90% dem Land und seinen Bürgern zugute und dem Südtiroler Steuerzahler würde deutlicher als bisher signalisiert, dass sie es sind, die das Land und sein Ausgabenniveau alimentieren.

Die eigenständige Einhebung der Steuern – nicht zu verwechseln mit Steuerhoheit - kann ein probates Mittel zur Reduzierung der Schattenwirtschaft sein. Über sein blühendes Beitragswesen verfügt das Land über eine Fülle von Daten, die in Verbindung mit den Steuerdaten die Effizienz in der Feststellung der Bemessungsgrundlagen steigern würden. Dieser Aspekt ist für die Finanzpolitik höchst relevant, denn neue Landessteuern könnten anders gestaltet und zusätzliche Aufgaben könnten besser übernommen werden, wenn das Land mehr Verantwortung in der Einhebung der Steuern übernehme. Für abhängige Arbeitnehmer/innen hätte die Übernahme der Kompetenz der Steuereinhebung durch das Land durchaus Vorteile: einmal für jene Teile der Bevölkerung, die aus der Schattenwirtschaft gar keine Vorteile ziehen, zum andern für das Land selbst, das seine Mehrausgaben für die neuen Kompetenzen durch Mehreinnahmen im Wege effizienterer Steuereintreibung kompensieren kann. Über die nachgewiesene Effizienz der Südtiroler Verwaltung würden mehr Einnahmen in die Landeskassen fließen und ein Teil von zu erwartenden Mittelkürzungen durch Rom wettgemacht. Der Südtiroler Öffentlichkeit würde zudem deutlich gemacht, dass zwar aufgrund des hohen Ausgaben- und Sozialleistungsniveaus die Steuerlast im Land kaum weiter gesenkt, aber gerechter verteilt werden kann.

Fassen wir zusammen: Steuerhoheit für Südtirol würde bedeuten, dass das Land die legislative Befugnis über einen beträchtlichen Teil oder auch sämtliche Steuern erhält, und selbstständig über die Einführung und Ausgestaltung von Landessteuern entscheiden kann. Damit würde die Finanzautonomie des Landes eine neue Qualität erhalten. Das Land könnte nicht nur wie bisher über die Verausgabung der Finanzmittel frei entscheiden (Ausgabenautonomie), sondern könnte auch auf der Einnahmenseite eine wirklich autonome Politik gestalten. Es könnte nicht mehr – wie bisher – den schwarzen Peter des Steuereintreibers nach Rom weiterreichen, sondern müsste selbst die Verantwortung für die gerechte und effiziente Erzielung öffentlicher Einnahmen übernehmen. Was in der Theorie wünschenswert erscheint, ist unter den heutigen Bedingungen und Umständen der Südtiroler Finanzautonomie jedoch kaum vorstellbar. Südtirol nicht nur das gesamte Steueraufkommen zu überlassen, sondern auch die Freiheit, die Steuern selbst zu regeln (und damit vor allem Steuern zu senken) wäre eine Stärkung der Vorteile gegenüber den Regionen mit Normalstatut. Letztere pochen seit langem auf eine einheitlichere Regelung der Finanzierung der Regionen und auf eine angemessene Beteiligung aller Regionen an den Kosten des Nord-Süd-Finanzausgleichs. Mit diesen Erfordernissen ist eine Steuerhoheit bei jetzigen Bedingungen der Nettoempfängerposition (Nettoempfängerpositionen) nicht vereinbar.

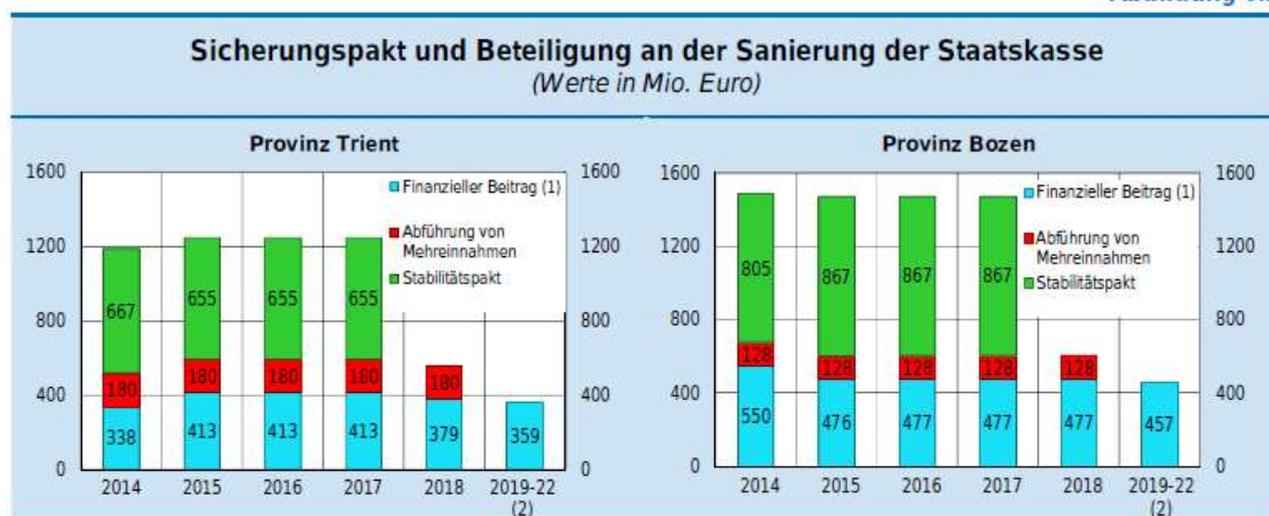
8. Die Neuregelung der finanziellen Beziehungen zwischen Staat, Region und autonomen Provinzen 2014⁴⁶

8.1 Der „Sicherungspakt“ zwischen Rom, Bozen und Trient

Bedingt durch die finanzielle Notlage infolge der Staatsverschuldungskrise sind seit 2011 auch die autonomen Provinzen in die staatlichen Maßnahmen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen einbezogen worden, mit zusätzlichen Beiträgen über die Vereinbarungen aus dem Mailänder Abkommen von 2009 hinaus. Am 15. Oktober 2014 trafen die italienische Regierung, die Region Trentino-Südtirol und die autonomen Provinzen Trient und Bozen eine neue Vereinbarung zur Finanzierung der Region und der beiden Autonomen Provinzen, die unter der Bezeichnung *Sicherungspakt* (oder *Abkommen von Rom*) bekannt geworden ist. Sie regelt das Finanzgefüge der drei Gebietskörperschaften und legt ihre Beteiligung an den Zielen der Solidarität und des Ausgleichs und an der Sanierung der Staatskasse fest. Die neue Vereinbarung, die in das Stabilitätsgesetz von 2015 (Gesetz Nr. 190 vom 23. Dezember 2014) eingeht, bewirkte eine Änderung des VI. Abschnitts des Autonomiestatuts („Finanzen der Region und der Provinzen“).

Abbildung 2 - Sicherungspakt und Beteiligung an der Sanierung der Staatskasse
(Werte in Mio. Euro)

Abbildung 6.2



Quelle: Auswertung von Daten der autonomen Provinzen Trient und Bozen. Werte auf die nächste Million Euro gerundet.

(1) Der finanzielle Beitrag zugunsten des Staatshaushaltes – berechnet als Beteiligung an der Zinslast für die Staatsverschuldung – wurde mit verschiedenen Methoden in Bezug auf drei unterschiedliche Zeiträume festgelegt: i) 2014-17, ii) von 2018 bis 2022 und iii) danach. Für die erste Periode legt das Abkommen von Rom den Beitrag für jede autonome Körperschaft fest; für die zweite Periode fixiert das Abkommen die jährliche Gesamtbeteiligung der drei autonomen Körperschaften und deren Zuteilungskriterien. Für die dritte Periode wird der Gesamtbeitrag jährlich angepasst, auf der Grundlage der Entwicklung der Zinslasten für die Staatsverschuldung (mit Bezug auf die in den vergangenen Jahren erhobenen Lasten). Ab 2018 sind die in der Abbildung gezeigten Werte nur geschätzt. – (2) Nach Abzug der Rückgewinnung der Abführung von Mehreinnahmen aus Sondersteuern an den Staat (in Höhe von 20 Millionen jährlich für jede Provinz), vorbehaltlich der notwendigen finanzieller Ausstattung von Seiten des Staates.

Quelle (Banca d'Italia): Auswertung von Daten der autonomen Provinzen Trient und Bozen. Werte auf die nächste Million Euro gerundet.

Der Sicherungspakt legt die Höhe des jährlichen Beitrags der Landeshaushalte zu den Zielen der öffentlichen Finanzen fest und regelt die entsprechenden drei Komponenten: den finanziellen Beitrag zugunsten des Staatshaushaltes (der eine Beteiligung an der Zinslast für die

⁴⁶ Dieser Abschnitt ist entnommen aus: Banca d'Italia (2015), Die Wirtschaft der Regionen – Die Wirtschaft der Autonomen Provinzen Trient und Bozen, Nr.4/Juni 2015, S.53-55

Staatsverschuldung darstellt), die Abführung von Mehreinnahmen aus Sondersteuern an den Staat und den Stabilitätspakt (vgl. Abb. oben). Die Höhe des finanziellen Beitrags (der zu den Vereinbarungen aus dem Mailänder Abkommen hinzukommt) wurde für jede autonome Körperschaft (Region Trentino-Südtirol, autonome Provinz Trient und autonome Provinz Bozen) bis 2017 festgelegt. Von 2018 bis 2022 wurde der jährliche Gesamtbeitrag zu Lasten der drei Lokalkörperschaften auf regionaler Ebene auf 905 Millionen fixiert: ein Teil davon (15 Millionen jährlich) geht zu Lasten der Region; der Rest wurde anhand der im Abkommen selbst festgelegten Kriterien zwischen den autonomen Provinzen aufgeteilt. Insbesondere besteht ein Teil dieser Beträge aus den "Überschüssen ICI/IMU", berechnet auf der Grundlage der effektiven Steueraufkommen der beiden Provinzen (73 Millionen jährlich für das Trentino und 149 Millionen für Südtirol); der Rest, gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer jeden Provinz, wird auf der Basis des Anteils des BIP berechnet. Der Gesamtbeitrag steht also bis 2022 in der Höhe fest und soll danach jährlich auf der Grundlage der Entwicklung der Zinslasten für die Staatsverschuldung aktualisiert werden.

Der finanzielle Beitrag zugunsten des Staatshaushaltes – berechnet als Beteiligung an der Zinslast für die Staatsverschuldung – wurde mit verschiedenen Methoden in Bezug auf drei unterschiedliche Zeiträume festgelegt:

- a) 2014-17
- b) von 2018 bis 2022
- c) danach.

Für die erste Periode legt das Abkommen von Rom den Beitrag für jede autonome Körperschaft fest. Für die zweite Periode fixiert das Abkommen die jährliche Gesamtbeteiligung der drei autonomen Körperschaften und deren Zuteilungskriterien. Für die dritte Periode wird der Gesamtbeitrag jährlich angepasst, auf der Grundlage der Entwicklung der Zinslasten für die Staatsverschuldung (mit Bezug auf die in den vergangenen Jahren erhobenen Lasten). Ab 2018 sind die in der Abbildung gezeigten Werte nur geschätzt.

Nach Abzug der Rückgewinnung der Abführung von Mehreinnahmen aus Sondersteuern an den Staat (in Höhe von 20 Millionen jährlich für jede Provinz), vorbehaltlich der notwendigen finanzieller Ausstattung von Seiten des Staates. Die neue Regelung führte auch Mechanismen der Flexibilität ein. So kann der Staat ab 2018 den Beitrag zu Lasten der autonomen Körperschaften, für bestimmte Zeiträume, direkt erhöhen: um maximal 10 Prozent im Falle besonderer Anforderungen und um weitere 10 Prozent bei Sondermaßnahmen zur Einhaltung europäischer Auflagen für den Haushaltssaldo. Höhere Beiträge bedürfen einer Einigung mit den Provinzen, die allerdings keine ausdrückliche Änderung des Statuts mehr erfordert, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Die Abführung von Mehreinnahmen aus Sondersteuern an den Staat, die bereits in den nationalen Maßnahmen enthalten war, ist bis 2018 bestätigt (180 Millionen im Jahr für die Provinz Trient und 128 für die Provinz Bozen). Ab 2019 wird diese Abführung laut Statut nicht mehr möglich sein und der Staat muss die einbehaltenen Mehreinnahmen in jährlichen Raten von 20 Millionen für jede Provinz zurückzahlen, sofern die finanzielle Deckung gegeben ist. Die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt (in Höhe von 655 Millionen jährlich für die Provinz Trient und 867 für die Provinz Bozen) gelten bis 2017. Der Austritt aus dem Stabilitätspakt ist formell für 2016 vorgesehen (mit Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts), wird aber im Endeffekt erst zwei Jahre später wirksam. Die Berechnung der Beträge, die dem Staat geschuldet werden, erfolgt auf jeden Fall abzüglich der Aufwendungen, die die autonomen Provinzen gemäß der bevorstehenden Durchführungsbestimmungen für die Ausübung der neuen Zuständigkeiten in den Bereichen Verwaltung, Organisation und Unterstützung der Justiz, Steueragenturen und Nationalpark Stilfser Joch aufbringen (übertragen gemäß Art. 1, Absatz 515, Gesetz Nr. 147 vom 27. Dezember 2014).

Die Übertragung neuer staatlicher Zuständigkeiten auf die Provinzen kann aus einem Verfassungsgeszentwurf zur Abänderung einiger Artikel des Statuts kommen, mit dessen Ausarbeitung eine Arbeitsgruppe für 2015 beauftragt ist.

Weitere Aspekte des Sicherungspaktes sind folgende: Es wird eine Steigerung um ein Zehntel des MwSt-Anteils vorgesehen, der den Provinzen zusteht (auf 8/10), bei gleichzeitiger Verringerung des Anteils der Region (auf 1/10), und eine neue Art der Berechnung des Aufkommens der Verbrauchssteuern auf Heizbrennstoffe und dessen Zuweisung an die Provinzen.

Nach Einrichtung eines entsprechenden Fonds und auf der Grundlage eines Abkommens mit der Agentur der Einnahmen können die Provinzen die Unternehmen durch das Instrument des Steuerguthabens anstelle einer direkten Auszahlung von Beiträgen und Vergünstigungen fördern, unter Einhaltung der EU-Regelung über die Staatsbeihilfen und auch zum Ausgleich der abgetretenen Steueranteile. Darüber hinaus genehmigt die Vereinbarung den Provinzen eine vorgezogene Tilgung von Darlehen der Gemeinden und anderer Lokalkörperschaften, unter Verwendung der Kassenbestände, die nicht für Auflagen aus dem Stabilitätspakt eingesetzt werden. Mit der neuen Finanzregelung wurden die Koordinierungsbefugnisse der Region und der autonomen Provinzen im Bereich öffentliche Finanzen beträchtlich gestärkt. Staatliche Bestimmungen, die Pflichten, Aufwendungen, Rückstellungen, Abführung von Mehreinnahmen oder anderweitige Beiträge vorsehen, die von den Vereinbarungen aus dem Abkommen abweichen, können nicht zur Anwendung kommen. Dazu kommt die Pflicht für die drei Lokalkörperschaften, ihre Gesetzgebung den Grundsätzen der Finanzkoordinierung gemäß staatlicher Bestimmungen anzupassen, indem autonome Maßnahmen zur Rationalisierung und zur Einsparung öffentlicher Mittel ergriffen werden, in Übereinstimmung mit der Verordnung der europäischen Union. Zuletzt wurde das Prinzip bestätigt, dass den autonomen Provinzen 9/10 des bei ihnen realisierten Steueraufkommens zustehen; allerdings wurde die Möglichkeit eingeführt, das Inkassoprinzip umzudrehen. So ist vorgesehen, dass die Provinzen dem Staat das ihm zustehende 1/10 überweisen und dass der Staat es nicht mehr einfach einbehält.

8.2 Bewertung

Der Staat hat bei den 2011 und 2012 erfolgten Kürzungen der Einnahmen der beiden Autonomen Provinzen gegen das Prinzip des Einvernehmens verstoßen (*principio pattizio*), was zu einer Reihe von Klagen der betroffenen Provinzen vor dem Verfassungsrecht geführt hat. Die Autonomen Provinzen beklagten auch die Missachtung des Mailänder Abkommens von 2009, sowie die einseitig vom Staat verfügbaren Zwangsbeiträge der Provinzen zur Sanierung des Staatshaushalts (*riserve all'erario*). Die Provinzen beharrten auch darauf, im Einvernehmen festgelegte Netto-Beträge (*saldi*) übernehmen zu wollen, nicht jedoch lineare Kürzungen der staatlichen Zuweisungen wie bei den Regionen mit Normalstatut. Damit wollen sich die Provinzen die Freiheit bewahren, die Einnahmen über höhere Steuern zu erhöhen oder ihre Ausgaben eigenständig zu kürzen. Unter dem Aspekt rechtsstaatlicher Verfahren war das Vorgehen der Zentralregierung auf jeden Fall sehr fragwürdig.

In der verfahrenen Lage des Finanzierungssystems der Autonomen Provinzen Bozen und Trient war ein neues Finanzabkommen mit der Zentralregierung unumgänglich. Da Rom mit der aktuellen Verfassungsreform eine dezidierte Re-Zentralisierung von Zuständigkeiten eingeleitet hatte, wurde das neue Abkommen „Sicherungspakt“ getauft (*Patto di garanzia*). Darin werden nicht nur neue Grundsätze festgehalten, sondern auch der genaue Umfang der Beiträge der Autonomen Provinzen zum Staatshauhalt sowie ein präziser Zeitplan festgelegt. Die Einhaltung dieses Abkommens kann auch vor dem Verfassungsgerichtshof eingeklagt werden und lässt weniger Interpretations-

spielräume als frühere Abkommen (1989, 2009) offen. Im Gegenzug zogen die Autonomen Provinzen ihre Klagen gegen die einseitigen staatlichen Kürzungen im Umfang von rund 2,3 Mrd. Euro zurück.

Tabelle 35 – Beiträge des Landes zur Sanierung des Staatshaushalts und „Kompensation“

Jahr	Südtirol zahlt 2014-2017 1 Milliarde zuviel	Südtirol muss real zahlen	Rückerstattung der zuviel bezahlten Milliarde ab 2019 seitens des Staates
2014	804 Mio.	804 Mio.	
2015	833,15	476,4	
2016	833,15	477	
2017	833,15	477	
2018	477	477	
2019	477	477	20 Mio.
2020	477	477	20 Mio.
2021	477	477	20 Mio.
2022	477	477	20 Mio.
Summe	5.688,45	4.619,4	80 Mio.

Zum ersten werden im Sicherungspakt die Zeiten der Einnahmengkürzungen genau festgelegt. In der ersten Übergangsphase 2014-2017 wird der Beitrag der Autonomen Provinzen zur Haushaltssanierung besonders hoch sein, was zu einer beträchtlichen Verminderung der Einnahmen des Landes Südtirol führt. Der Beitrag beträgt jährlich 477 Millionen Euro, in den Jahren 2015-2017 insgesamt 833,15 Millionen Euro. Diese Kürzung entspricht etwa einem Zehntel des laut Statut den Provinzen zustehenden lokalen Steueraufkommens. Grob berechnet werden die beiden Autonomen Provinzen in den kommenden Jahrzehnten nur mehr 8/10 des provinziellen Steueraufkommens beziehen als bisher 9/10, obwohl am Buchstaben der durch den Staate abzutretenden Steuern nichts geändert wird.

Darauf folgt eine Art Stabilisierungsphase von 2018 bis 2022, in welcher die Kompensation der „zu viel“ geleisteten Beiträgen im Zeitraum 2014-2017 erfolgen soll. Die gesamte Rückzahlung in Raten á 20 Millionen Euro jährlich durch den Staat soll sich über 50 Jahre erstrecken. Der Stabilitätspakt wird aufgegeben zugunsten des neuen Prinzips des Bilanzausgleichs (Gesetz Nr. 243/2012, Art. 9). Die vom Staat verfügbaren Rückbehalte von eigentlich *de jure* geschuldeten Beträgen (*riserve all'erario*) werden ab 2019 eliminiert. Der Staat verpflichtet sich, ab 2019 die seitens der Provinzen zu viel gezahlten Beträge in Raten zurückzuzahlen. Ab 2023 sollen sich die Finanzbeziehungen zwischen Rom, Bozen und Trient wieder normalisieren. Für jene Zeit wird kein fixer Beitrag der beiden Provinzen zur Haushaltssanierung festgelegt, sondern nur mehr Kriterien zu seiner Berechnung ausgehend vom Anteil der Zinslast auf den gesamten Staatshaushalt.

Diese Bedingungen können vom Staat zwar auch abgeändert werden, aber nur in einer engen Bandbreite unter genau beschriebenen Rahmenbedingungen. So z.B. kann der Staat den Haushaltssanierungsbeitrag der beiden Provinzen erhöhen, wenn er dazu durch die Erfüllung von EU-Vorgaben zur Finanzpolitik gezwungen wird, und zwar im Höchstmaß von 10%. Dies wird

voraussichtlich eher die Regel als die Ausnahme sein. Doch immerhin werden die Landeseinnahmen und damit der Umfang des Landeshaushalts keinen willkürlichen und plötzlichen Änderungen unterworfen. Der Landeshaushalt ist damit besser mittelfristig planbar. Außerdem wird im Sicherungspakt auch die Möglichkeit vereinbart, dass die Provinzen zur Staatshaushaltssanierung auch durch die Übernahme neuer Zuständigkeiten und vom Staat übertragene Funktionen beitragen können. So überträgt das Stabilitätsgesetz 2014 (Gesetz Nr. 147/2013, Art.1, Abs. 515) den Ländern weitere Aufgaben bei den Steueragenturen, der Verwaltung der Justizbehörden und beim Stilfser-Joch-Nationalpark.

Ab 2018 wird der Stabilitätspakt durch das Prinzip des Haushaltsausgleichs ersetzt. Nun werden den Autonomen Provinzen genau definierte Beiträge zur Haushaltssanierung abverlangt. Da die Länder auf die Regelung der Staatssteuern keinen Einfluss haben und die landeseigenen Abgaben nur sehr begrenzt variieren können, führen diese Beiträge an den Staat direkt zur Reduzierung der Einnahmen im Landeshaushalt und damit auch zu Ausgabenreduzierungen. Insgesamt erleiden die beiden Autonomen Provinzen durch den Sicherungspakt von 2014 zwar erhebliche Einbußen, doch scheint zumindest das Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Stabilität erfüllt worden zu sein. Doch auch das vom Art. 104 des Autonomiestatut vorgesehene Verfahren zur einvernehmlichen Abänderung der Finanzbestimmungen für die Region Trentino-Südtirol mit einfachem Staatsgesetz scheint revisionsbedürftig zu sein. Gefordert wurde mehrfach die Pflicht der Einbeziehung in die Verhandlungen oder zumindest eine Ratifizierung durch die beiden Landtage von Trient und Bozen sowie des Regionalrats. Trotz aller Zusicherungen aus Rom stellt sich nämlich die Frage, ob nicht auf Druck der Zentralregierung auch dieses Abkommen mit einfachem Staatsgesetz wieder revidiert werden kann.

9. Schlussfolgerungen: Beharrung auf dem Sonderstatus oder stufenweise Entwöhnung?

Der in den vorhergehenden Kapiteln dargelegte, strukturelle Nettzuschuss an öffentlichen Mitteln für Südtirol besteht schon seit Anfang der 80er Jahre, spätestens jedoch seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Finanzregelung Nr. 386/1989, bis zum Jahr 2009 einschließlich (Mailänder Abkommen). Diese Regelung war ein außerordentlicher Erfolg der Südtiroler Politik gegenüber Rom und hat zu einem im interregionalen Vergleich enormen Umfang an öffentlichen Ausgaben in Südtirol geführt. Die wesentlichen Vorteile dieser Regelungen könnte man wie folgt zusammenfassen:

- Die insgesamt jährlich getätigten öffentlichen Ausgaben in Südtirol belaufen sich auf fast 50% des BIP, während sie in den norditalienischen Regionen mit Normalstatut bei 34-38% liegen. Die Südtiroler Wirtschaft stützt sich somit zur Hälfte auf die öffentlichen Ausgaben, was insgesamt zu einer gewissen Abhängigkeit von diesem Ausgabenniveau führt.
- Die Abgabenquote, also Steuern und Pflichtsozialversicherungsbeiträge bezogen aufs BIP, lag mit 36,3% über 4% unter dem gesamtitalienischen Wert, aber auch deutlich unter der Abgabenquote Österreichs, Deutschlands und der EU insgesamt.
- Der Zufluss öffentlicher Mittel alimentierte die Nachfrage der öffentlichen Körperschaften im Land auf allen Ebenen und damit die lokale Wirtschaft. Ein Teil des in Südtirol in den letzten 20 Jahren verzeichneten höheren Wirtschaftswachstums als in Italien ist auf diesen Faktor zurückzuführen.

- Die reichliche Ausstattung mit öffentlichen Mitteln führte zu einem höheren Beschäftigungsstand im öffentlichen Dienst auf allen Ebenen sowie dank dieses Nachfrageelements zu einer höheren allgemeinen Erwerbs- und Beschäftigungsquote.
- Ein hohes öffentliches Investitionsniveau (zuletzt bei rund 20%) stützte das Wachstum, stabilisiert Konjunkturschwankungen und verhinderte größere Krisen in der Beschäftigung.
- Wenn gut verwaltet erbringt dieser Zusatz-Mittelzufluss einen „*circulus virtuosus*“ für die Wirtschaft: das erhöhte Wirtschaftswachstum führt wiederum zu höheren Steuereinnahmen, die zu 90% im Land bleiben und wiederum über den Landeshaushalt und die übrigen Körperschaften die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erhöhen und die lokale Wirtschaft alimentieren. Dies wiederum führt zu höheren Steuereinnahmen usw.
- Im Standortwettbewerb zwischen den Regionen kann Südtirol sowohl mit den Ausgaben (erhöhtes Subventionsniveau, bessere Sozialleistungen, effizientere Infrastrukturen) als auch mit geringeren Landessteuern punkten, da ohnehin eine ausreichende Mittelausstattung vorliegt.
- Auch für die Arbeitnehmer brachte die Nettoempfängerposition Vorteile, doch nicht in dem Maße, das unter veränderten steuer- und subventionspolitischen Bedingungen vorstellbar wäre. Zum einen führte dieser Mittelzufluss zu einer höheren Beschäftigung, geringeren Arbeitslosigkeit, mehr Arbeitsplätzen, höherem Lohnniveau im öffentlichen Dienst sowie einer breiteren Palette von Sozialleistungen. Ein beachtlicher Teil der Überschussfinanzierung kommt über die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und Gütern der Allgemeinheit zugute. Arbeitnehmerinnen im privaten Sektor können real mit der Entwicklung der Wertschöpfung dennoch nicht mithalten und sind in der „Aufbringung“ des Steueraufkommens benachteiligt (Chancen zur Steuervermeidung).
- Die in den vergangenen Jahren immer wieder diskutierte und geforderte Steuerhoheit ist aus finanzpolitischer Perspektive sehr fragwürdig. Zunächst muss geklärt werden, dass eine auch nur teilweise Steuerhoheit des Landes unter Beibehaltung des heutigen Finanzierungssystems (also einschließlich der bis 2009 aufrechten strukturellen Nettoempfängerposition von 1,1 Mrd. Euro) illusorisch ist. Würde die auf Staatsebene unhaltbare Zusatzfinanzierung der nördlichen Spezialregionen fallen, stünde Südtirol vor der Aufgabe, den heutigen Umfang des Landeshaushalts mit eigenen Steuereinnahmen wettzumachen, um zumindest das heutige Niveau an Sozialleistungen aufrechtzuerhalten. Dies kann durch mehr Steuereffizienz (Ausschöpfung der Kompetenzen des Landes bei der Steuereinhebung bis zur vollen Übernahme dieses Dienstes, dadurch Eindämmung der Schattenwirtschaft) und durch Einhebung eigener autonomer Steuern (IRAP, Tourismusabgabe IRPEF-Zuschläge, Kfz-Steuer, Baukostenabgaben, neue durch den Finanzföderalismus ermöglichte Steuern) erreicht werden.

Ein vordringliches Interesse besteht unter demokratischem Aspekt an einer höheren Transparenz der öffentlichen Finanzflüsse in Südtirol. Die Veröffentlichung der ASTAT Publikation Nr. 142/2008 war ein erster, wichtiger Schritt in diese Richtung, doch muss auch für mehr Transparenz beim öffentlichen Zugang zu den aggregierten Daten über die in Südtirol eingehobenen Steuern seitens des Staates gesorgt werden, um ein klareres Bild der Verteilung von Lasten und Leistungen zu gewinnen.

Allein aus den zusätzlichen autonomen Kompetenzen oder aus den speziellen Erfordernissen der Autonomie ließ sich das bis 2009 bestehende Finanzierungssystem der Regionen mit Sonderstatut im Norden Italiens nicht rechtfertigen. Natürlich schließt eine echte Regionalautonomie auch eine stabile und ausreichende Finanzierung ein, doch grundsätzlich ist es schwierig, einen Anspruch auf einen Status als Nettoempfänger öffentlicher Finanzen im damaligen Ausmaß zu begründen. Ein rationaler und nachhaltiger Steuerföderalismus im Rahmen eines insgesamt föderalen System müsste beide Prinzipien in Einklang bringen, den finanziellen Bedarf und die steuerliche Leistungsfähigkeit der Regionen. Er müsste in effizienter und gerechter Weise für beides sorgen, nämlich für eine ausreichende Finanzierung aller Regionen, jener mit Sonderstatut wie jener mit Normalstatut, sowie für den Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen. Dies ist seit vielen Jahren ein Kernproblem des öffentlichen Finanzsystems Italiens.

Der 2014 zwischen Bozen, Trient und Rom unterzeichnete Sicherungspakt für die Finanzierung der Autonomen Provinzen hat deren Einnahmenniveau um rund 1/10 zurückgefahren, wobei noch offen ist, ob diese Regel auf Dauer, also auch nach 2022 festgeschrieben wird. Die politischen Vertreter des Landes werden bestrebt sein, dieses Einnahmenniveau zu verteidigen, auch wenn die politischen Rahmenbedingungen sich zu Ungunsten der autonomen Regionen verändert haben. Die Finanzbestimmungen des Autonomiestatuts können zwar von einer einfachen Parlamentsmehrheit mit Staatsgesetz abgeändert werden, doch nur im Einvernehmen mit den betroffenen Regionen und Provinzen. Dieses wird unter allen politischen Mehrheitskonstellationen schwer zu erzielen sein. Bei weiterer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen des italienischen Staats und ausbleibenden Fortschritten im Abbau des Schuldenbergs, könnte sich für den Zentralstaat die Notwendigkeit ergeben, weitere Sparmaßnahmen gegenüber den Regionen zu ergreifen.

Quellen

- Thomas Benedikter (1987), *Il finanziamento delle Regioni a statuto speciale*, tesi di laurea, Universität Trient
- Thomas Benedikter (2008), *The Finance of the Autonomous Province of Bozen*, in: Woelk/Palermo/Marko, *Tolerance through Law – Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Nijhoff, Leiden/Boston, S.105-119
- Thomas Benedikter (2008), *Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in: Eva Pföstl (a cura di), *Il Federalismo Fiscale*, APES Roma
- Thomas Benedikter, verschiedene Artikel zum Thema Steuerföderalismus und Steuerpolitik in Südtirol, in: *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, Jahrgänge 2005-2008
- Thomas Benedikter (2011), *Südtirols Finanzen: Beginnen jetzt die mageren Jahre?*, in *POLITIKA* 2011, Hg. Günther Pallaver, RAETIA, Bozen 2011, S.339-365
- WIFO (2001), *Einnahmen und Ausgaben des Staates in Südtirol*, Handelskammer Bozen 2001/3
- WIFO (2008), *Wirtschaftsstandort Südtirol*, Handelskammer Bozen 2008/1
- WIFO (2008), *Steuerdruck auf Kapitalgesellschaften*, Handelskammer Bozen 2008/6
- Lechner O./Tappeiner G. (1994), *Steueraufkommen und öffentliche Ausgaben in Südtirol*, Handelskammer Bozen
- ASTAT, Jahrbücher 2005, 2006, 2007, Bozen jew. Jahre
- ASTAT (2009), *Die Konten der öffentlichen Verwaltung in Südtirol*, Schriftenreihe Nr. 142/2008
- ASTAT (2004), *Sozialprodukt und Wirtschaftsentwicklung in Südtirol 1990-2003*, Schriftenreihe Nr.122
- ASTAT-Information Nr. 15/1999, *Konsolidierte Ausgaben der öffentlichen Körperschaften in Südtirol 1993-1996*, Bozen 1999
- AFI/IPL und ASTAT (2005), *Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Haushalte in Südtirol, 2003-2004*, Bozen
- Ivo Winkler/Lukas Bonell (2005), *Südtirols Autonomie*, 7. Auflage, S. 90-92, Land Südtirol, Bozen
- Oskar Peterlini (2007), *Die Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien*, FÖDOG 25, Institut für Föderalismus, Innsbruck
- Philipp Mahlknecht (2000), *Die Finanzautonomie Südtirols – Entstehung-Ausgestaltung-Perspektiven*, Innsbruck
- Robert Weißensteiner, *Südtiroler Wirtschaftszeitung*, Artikel zur Finanzautonomie, 2005-2008
- Alberto Brambilla (2005), *La regionalizzazione del bilancio dello Stato*, La Bancaria editrice, Rom
- Giorgio Macciotta (2008), *„Normalizzazione“ delle regioni a statuto speciale dal punto di vista delle entrate*, Dipartimento delle Politiche di Sviluppo – Ministero dello Sviluppo Economico, Rom
- Pierfrancesco De Robertis (2013), *La casta a statuto speciale – Conto, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubettino
- Assessorat für Finanzen der Aut. Provinz Bozen, *Haushaltsvoranschläge 2003-2008*, auf: <http://www.provinz.bz.it/finanzen>,
- AFI/IPL (Stefano Fidenti), *Die Finanzen und der Haushalt der Aut. Provinz Bozen*, Bozen 1998
- Violeta Ruiz Almendral (2002), *Fiscal Federalism in Spain: the Assignment of Taxation Powers to the Autonomous Communities*, in: “European Taxation” (IBFD), Vol.42, no.11, November 2002
- EURAC (2002, Bereich alpine Umwelt), *Erfolgsfaktoren einer Region: das „Modell Südtirol“*, RAETIA, Bozen
- Banca d’Italia (2015), *Die Wirtschaft der Regionen – Die Wirtschaft der Autonomen Provinzen Trient und Bozen*, Nr.4/Juni 2015
- Alice Valdesalici (2010), *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, <http://www.federalismi.it>
- S. Parolari/A. Valdesalici, *La riforma dell’ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà*, in: *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, Barcellona, n. 14, 2011, 67-113 (107).