

KONVENT DER 33

SYNOPSIS: ZWEIUNDZWANZIGSTE SITZUNG vom 05.05.2017

FINANZ- UND STEUERAUTONOMIE

Beginn Sitzung: 18.09 Uhr

Ende Sitzung: 21.15 Uhr

Anzahl der abwesenden Mitglieder: 3, Magdalena Amhof, Heinold Rottensteiner, Roberto Toniatti.

Wortprotokoll: abrufbar auf www.konvent.bz.it

(Anzahl der Wörter: 18.980; Seiten: 46)

Schlagwörter: Mailänder Abkommen, Einnahmen, Ausgaben, Kompetenzen, Finanzautonomie, Regionen, Bund, Finanzausgleich, Autonomie, Garantiepakt.

Wortmeldungen: 35

Personen, die sich zu Wort gemeldet haben: 9

Allgemeine Vorbemerkungen

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den Zusammenfassungen der Sitzungen des Konvents der 33 nicht um ein Ergebnisprotokoll handelt, sondern um eine Synopse rein inhaltlicher Natur. Aufgezeichnet werden die verschiedenen Positionen bzw. Vorschläge, die während der Sitzungen aufgeworfen wurden. Dabei wird keine Wertung der Aussagen vorgenommen und keine repräsentative Grundgesamtheit gesucht. Ebenso wird von jeglicher politischer Wertung, einer wissenschaftlichen Analyse und der namentlichen Nennung der Konventsmitglieder abgesehen. Eine Ausnahme wird in Bezug auf Impulsgeber oder Experten gemacht, die während der Sitzungen referieren. Die Synopse wird von der EURAC in deutscher Sprache verfasst und zur Freigabe dem Präsidium des Konvents der 33 übermittelt. Nach dem Aufzeichnen von Grundsätzlichem und den Kernaussagen wird – sofern vorhanden – auf Dokumente verwiesen, die in den Sitzungen andiskutiert bzw. dem Konvent der 33 übermittelt wurden und für dessen Arbeit relevant sind (Anlagen in Originalsprache). Aufzählungen erfolgen im Regelfall in alphabetischer Reihenfolge. Beim Verfassen der Synopsen bemüht man sich um die Verwendung geschlechtsneutraler Begriffe, doch sei darauf verwiesen, dass alle nicht geschlechtsneutral verwendeten Begriffe durchgehend für die weibliche als auch männliche Bezeichnung stehen. Die Wortprotokolle und die Aufzeichnungen der Sitzungen sind auf www.konvent.bz.it unter Dokumente bzw. Videos abrufbar.

1. Methodik und Vorbemerkungen

In der Sitzung vom 5. Mai 2017 werden zum Thema „Finanz- und Steuerautonomie“ Experten (Dr. Magnago, Prof. Cerea, Prof. Keuschnigg) angehört. Eine Arbeitsgruppe des Konvents der 33 fasst Inhalte der Anhörungen und Diskussion in ein Maßnahmenpapier zusammen.

2. Kernaussagen

Eros Magnago, der Generalsekretär des Landes, umrahmt die aktuelle Finanzautonomie Südtirols und gibt einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung von 1972 bis heute. Magnago bezeichnet Südtirols Finanzautonomie als ein weit fortgeschrittenes Modell, das jedoch so lange unvollständig bleibe, bis die autonome Provinz nicht die Steuerhoheit erhält. Grundlage der Südtiroler Finanzautonomie sind die Artikel 69 – 86 des Autonomiestatuts. Die Bestimmungen dieses VI. Abschnitts sind der einzige Teil des Autonomiestatuts, der mit einfachem Gesetz abgeändert werden kann. Somit konnten im Laufe der Jahre wiederholt Verhandlungen zwischen dem Staat und dem Land getätigt werden, die zu Anpassungen geführt haben. 2009 wurde das Gesetz Nr. 42/2009 zum Fiskalföderalismus verabschiedet, das u.a. bilaterale Verhandlungen zwischen den Sonderstatutsregionen und dem Staat vorsieht. Im November desselben Jahres kam es zum Mailänder Abkommen zwischen Durnwalder, Tremonti und Calderoli. Demnach geht ein Fixbetrag jährlich vom Land an den Staat über; auch beteiligt sich Südtirol sich an den Staatsschulden, indem es neue Kompetenzen übernimmt und Ausgleichszahlungen an Grenzgemeinden leistet. Diesem Abkommen folgte der Garantiepakt 2014, als Reaktion auf die Sparmaßnahmen der Regierung Monti. Letzterer gibt im Unterschied zum Mailänder Abkommen eine Methode zur Berechnung des Anteils der autonomen Provinzen an der Staatsverschuldung vor und kehrt das bisherige Steuer-Inkassoprinzip um. Größere Planungssicherheit soll somit gegeben sein.

Gianfranco Cerea verweist in seinen Ausführungen auf die Verteilung der Staatsausgaben und der Finanzmittel. Unter anderem betont er, dass Bergregionen 20% Mehrkosten aufweisen im Vergleich zu einer Flachland-Region und dass in bevölkerungsarmen Regionen grundsätzlich mehr Kosten anfallen wie in bevölkerungsreichen. Dies müsse bei Formeln der finanziellen Beteiligung des Landes Südtirols mit berücksichtigt werden. Auch unterstreicht er, dass die Übernahme von Kompetenzen durch die Regionen mit Sonderstatut zu geringeren Staatsausgaben führt und Mehrkosten für die Regionen bedeutet. Dies sei bei der Übernahme von Kompetenzen zu beachten. Konkret empfiehlt er beispielsweise Anstrengungen zur Ausgabenhoheit im Bereich der Sozialrenten, aber mahnt zu Vorsicht bei der Übernahme von Ausgabenhoheit im Bereich der Pensionen, insbesondere aufgrund der Mobilität der Personen.

Christian Keuschnigg referiert über die Situation in Österreich und der Schweiz. Der Experte der Universität St. Gallen versteht unter Finanzautonomie die Freiheit, dass man selbst über Ausgaben und Einnahmen entscheiden kann. Ziel des Fiskalföderalismus sollte es sein, dass die Politik auf die lokalen Verhältnisse und die Bürgerinnen und Bürger zugeschnitten wird. Bundesländer in Österreich haben wenig Finanzautonomie, denn der Bund und die anderen Bundesländer haben viel Mitspracherecht bei den Ausgabenentscheidungen. Ein großes Problem in Österreich stellt seiner Meinung nach nämlich die Kompetenzverflechtung dar. Erst wenn die Kompetenzen entflochten und klar zugewiesen werden, können Bundesländer autonom Ausgabenentscheidungen treffen. Durch die bestehende Verflechtung werden aber auch Reformvorhaben blockiert. In Österreich gibt es keine wirkliche Steuerautonomie, aber es gibt einen Ausgabenwettbewerb. Durch die unterschiedlichen Bedürfnisse der Länder, werden automatisch unterschiedliche Politikansätze gewählt, was wiederum dazu führen kann, dass die Länder voneinander lernen und das ist eine günstige Voraussetzung für Politikinnovation. Auf der Seite der Steuereinnahmen gilt: die Einnahmen werden vom Bund auf der Basis eines Verteilungsschlüssels (mit „verstecktem“ Finanzausgleich) zugewiesen. Die Tatsache, dass im österreichischen System Einnahmen- und Ausgabenverantwortung nicht zusammengehören, führe zu einem ständigen Ausgabenwachstum, und ein Sparanreiz existiere laut Keuschnigg nicht. Die Bundesländer

werden durch dieses System motiviert so viel wie möglich auszugeben, auch damit sie vom Bund mehr verlangen können. Die Solidarität zwischen den Ländern ist aufgrund des Finanzausgleichsmodells auch nicht offensichtlich. Der Umverteilungsmechanismus müsse laut Keuschnigg nachvollziehbar sein und die Umverteilung dürfe nicht auf regionaler Ebene, sondern müsse von oben nach unten stattfinden. Das System des Finanzausgleichs stütze arme Länder, die durch den horizontalen Finanzausgleich Zuweisungen bekommen und dafür höhere Ausgaben bzw. geringere Steuern setzen können, was wiederum die lokale wirtschaftliche Entwicklung fördere. Des Weiteren spricht Keuschnigg auch die Wichtigkeit eines Binnenmarktprogrammes, der Steuerharmonisierung und Koordination sowie einer Schuldenbremse an.

3. Diskussionspunkte

Folgende Punkte werden in der anschließenden Diskussion aufgegriffen:

- warum der Garantiepakt im Gegensatz zum Mailänder Abkommen eingehalten werden sollte;
- für die autonomen Provinzen sei es wichtig, Steuersätze selbst festzulegen;
- es sei zu berechnen, ob Südtirol sich neue Kompetenzen auch leisten könne;
- gewisse Kompetenzen seien an die Gemeinden abzutreten;
- ab welcher Größe eines Bundeslandes/Kantons ein ausgebildeter Steuerföderalismus möglich sei.

Anlagen:

- Unterlagen der Experten 05.05.2017

CONVENZIONE DEI 33

SINOSSI: VENTIDUESIMA SEDUTA dd. 05.05.2017

AUTONOMIA FINANZIARIA E FISCALE

Inizio della riunione: ore 18:09

Fine della riunione: ore 21:15

Numero di membri assenti: 3, Magdalena Amhof, Heinold Rottensteiner, Roberto Toniatti.

Resoconto integrale: scaricabile dal sito www.convenzione.bz.it

(numero delle parole: 18.980; pagine: 46)

Parole chiave: Accordo di Milano, entrate, spese, competenze, autonomia finanziaria, regioni, federazione, compensazione finanziaria, autonomia, Patto di Garanzia.

Interventi: 35

Persone che hanno chiesto la parola: 9

Osservazioni di carattere generale

Si segnala che le sintesi delle riunioni della Convenzione dei 33 non costituiscono resoconti degli esiti degli incontri bensì mere sinossi dei contenuti. Esse raccolgono le diverse posizioni e proposte emerse nel corso delle sedute senza spingersi a valutare quanto affermato e senza cercare un'unità di fondo a carattere rappresentativo. Esse prescindono altresì da ogni giudizio di ordine politico, forniscono un'analisi scientifica e non citano i nominativi dei componenti la Convenzione. Un'eccezione viene fatta per i suggeritori di idee o gli esperti intervenuti nel corso delle riunioni. La sinossi è redatta in lingua tedesca dall'EURAC e trasmessa per l'approvazione all'Ufficio di presidenza della Convenzione dei 33. Dopo il riepilogo degli aspetti salienti e degli interventi principali si rimanda, ove disponibili, ad eventuali documenti affrontati nel corso delle riunioni ovvero trasmessi alla Convenzione dei 33 e di rilievo per l'operato della stessa (allegati in lingua originale). Le elencazioni vengono effettuate di norma in ordine alfabetico. Nella stesura della sinossi si avrà cura di utilizzare espressioni neutre rispetto al genere ricordando in ogni caso che tutte le espressioni non neutre restano pienamente applicabili sia ai soggetti maschili che femminili. I resoconti integrali e le registrazioni delle riunioni sono disponibili sul sito www.convenzione.bz.it alla voce documenti/video.

1. Metodi e osservazioni preliminari

Nella seduta del 5 maggio 2017 vengono sentiti in materia di “Autonomia finanziaria e fiscale” gli esperti dott. Magnago, prof. Cerea e prof. Keuschnigg. In una “Carta dei provvedimenti” un gruppo di lavoro della Convenzione dei 33 riepiloga i contenuti delle audizioni e del successivo dibattito.

2. Affermazioni salienti

Eros Magnago, Segretario generale della Provincia, delinea i tratti dell'attuale autonomia finanziaria altoatesina fornendo una panoramica della sua evoluzione storica dal 1972 ad oggi. Magnago definisce l'autonomia finanziaria altoatesina un modello evoluto ma destinato a rimanere incompiuto sino a quando la Provincia Autonoma non disporrà della potestà impositiva. L'autonomia finanziaria altoatesina si fonda sugli articoli 69 – 86 dello Statuto di Autonomia. Le norme di questo titolo VI sono l'unica parte dello Statuto di Autonomia modificabile con legge ordinaria. Nel corso degli anni, questa circostanza ha reso possibile ripetute trattative fra Stato e Provincia portando ad adeguamenti dell'assetto. Nel 2009 veniva approvata la legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale che prevede fra l'altro negoziati bilaterali fra le regioni a statuto speciale e lo Stato. Nel mese di novembre di quello stesso anno fu firmato l'Accordo di Milano fra Durnwalder, Tremonti e Calderoli, il quale sanciva il trasferimento dallo Stato alla Provincia di un importo annuo fisso, ma anche l'accollamento, da parte dell'Alto Adige, di debiti dello Stato, con l'assunzione di nuove competenze e il versamento di contributi di solidarietà a favore dei comuni confinanti. Questo accordo veniva seguito nel 2014 dal Patto di Garanzia, in risposta ai tagli imposti dal Governo Monti. Diversamente dall'Accordo di Milano, il patto prevede un metodo di calcolo della quota di costo del debito pubblico assunto dalle province autonome ribaltando il principio di riscossione erariale valido fino a quel momento. Questo dovrebbe garantire una maggiore certezza di programmazione.

Gianfranco Cerea rimanda nel suo intervento alla divisione delle spese pubbliche e delle risorse finanziarie sottolineando, fra l'altro, che sulle regioni montane gravano costi che superano del 20% quelli delle regioni di pianura e che nelle zone poco abitate si producono costi maggiori rispetto alle aree molto popolate. Di questi aspetti si dovrebbe tenere conto nelle formule di definizione della partecipazione finanziaria della Provincia di Bolzano-Alto Adige. Il relatore evidenzia inoltre che l'assunzione di competenze da parte delle regioni a statuto speciale comporta una riduzione delle uscite statali e un aumento delle spese a carico delle regioni. Questo particolare andrebbe tenuto in considerazione nel decidere di assumere nuove competenze. In concreto, Cerea invita a impegnarsi sul fronte della potestà di spesa in materia di pensioni sociali invocando però prudenza nell'assumere potestà di spesa nel settore delle pensioni, in particolare alla luce della mobilità delle persone.

Christian Keuschnigg riferisce sulla situazione presente in Austria e Svizzera. L'esperto dell'Università di S. Gallo concepisce l'autonomia finanziaria come libertà di decidere sulle entrate e le uscite. Il federalismo fiscale dovrebbe mirare a confezionare una politica tagliata su misura, in base alle realtà locali e ai cittadini. I Länder federali austriaci hanno poca autonomia finanziaria perché lo Stato federale e gli altri Länder godono di un ampio diritto di parola sulle decisioni in materia di spese. Un grave problema che affligge l'Austria è dato, a suo parere, dall'intreccio di competenze. Solo una volta districate e chiaramente assegnate queste competenze, i Länder federali potranno essere autonomi nel decidere sulle uscite. L'attuale groviglio di competenze è responsabile anche del blocco imposto a molti progetti di riforma. In Austria non esiste una vera e propria autonomia fiscale ma vige una sorta di concorrenza sulle spese. Alla luce delle diverse esigenze dei singoli Länder si adottano approcci politici diversi, con la conseguenza che i Länder possono imparare gli uni dagli altri e questo è un presupposto vantaggioso in termini di innovazione della politica. Per quanto attiene alle entrate fiscali, queste vengono stabilite dallo Stato federale in base a un criterio di ripartizione (con compensazione finanziaria “occulta”). Il fatto che nel sistema austriaco la responsabilità per le entrate e le uscite venga tenuta distinta porta a una continua crescita delle spese facendo svanire, secondo,

Keuschnigg, lo stimolo al risparmio. Il sistema spinge cioè i Länder a spendere il più possibile, anche per poter esigere di più dallo Stato. Nè appare evidente la solidarietà fra i Länder, a causa del modello di compensazione finanziaria. Il meccanismo di redistribuzione, continua Keuschnigg, dovrebbe essere trasparente e la redistribuzione non avvenire a livello regionale bensì essere disposta dall'alto verso il basso. Il sistema della compensazione finanziaria sosterebbe le regioni povere che, attraverso la compensazione finanziaria orizzontale vengono a beneficiare di contributi e assegnazioni grazie ai quali possono però aumentare le spese, ovvero ridurre la pressione fiscale, andando infine a promuovere la crescita economica locale. Nel suo intervento, Keuschnigg segnala infine l'importanza di avere un programma per il mercato unico, l'armonizzazione fiscale, il coordinamento nonché un freno all'aumento dei debiti.

3. Aspetti dibattuti

Questi i punti ripresi nel dibattito a seguire:

- per quale ragione, contrariamente all'Accordo di Milano, attenersi al Patto di Garanzia?;
- l'importanza per le province autonome di stabilire in proprio le aliquote fiscali;
- la necessità di valutare se l'Alto Adige possa anche permettersi nuove competenze;
- specifiche competenze da cedere ai Comuni;
- a partire da quali dimensioni regionali è realizzabile un federalismo fiscale evoluto?

Allegati:

- Documenti degli esperti dd. 05.05.2017