

Fiskalischer Wettbewerb und lokale Autonomie: Den Staat zurückholen

Prof. Dr. Christian KEUSCHNIGG

Universität St. Gallen, FGN-HSG
Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Dr. Simon LORETZ

Institut für Höhere Studien, Wien

18. September 2014

In Kürze: Lokale Autonomie und fiskalischer Wettbewerb gehören zusammen. Autonome Länder und Gemeinden können die meisten Einnahmen- und Ausgabeninstrumente selbständig kontrollieren, um die Politik auf die lokalen Bedürfnisse zuzuschneiden. Unterschiedliche Finanzpolitik führt dazu, dass Haushalte und Unternehmen abwandern können, wenn anderswo öffentliche Leistungen und Steuerbelastung attraktiver sind. Der fiskalische Wettbewerb setzt somit starke Anreize, die lokale Standortattraktivität durch ein Gesamtpaket von attraktiven Ausgaben und niedriger Steuerbelastung zu wahren und ein übermäßiges Ausgabenwachstum zu verhindern. Angesichts natürlicher Standortfaktoren und standortrelevanter Ausgaben für Familien und Unternehmen können Regionen mit hoher und niedriger Steuerbelastung stabil koexistieren. Fiskalischer Wettbewerb ist mit einem Finanzausgleich zur maßvollen Angleichung einheitlicher Lebensverhältnisse gut vereinbar. Eine wirksame Schuldenbremse für Länder und Gemeinden verhindert unverantwortliche Finanzpolitik zu Lasten anderer Regionen. Durch Autonomie in der Wahl der Steuersätze bei gleichzeitiger Vereinheitlichung der Steuerbasis ist es möglich Länder und Gemeinden zu stärken, ohne dabei die administrativen Kosten der Steuerverwaltung zu vermehren.

The solution "exists"; the problem is how to "find" it.
Paul Samuelson, (1954, Seite 389)

1 Hintergrund

Die Unzufriedenheit der österreichischen Bevölkerung mit der Steuerpolitik nimmt immer mehr zu und ist mittlerweile nicht mehr übersehbar. Die Forderungen nach einer raschen und grundlegenden Steuerreform sind ebenso unüberhörbar, wie die verschiedenen Forderungen scheinbar unvereinbar sind. Dies verdeutlichen zwei Tatsachen in Österreich. i.) Österreich ist mittlerweile ein Hochsteuerland mit einer Steuer- und Abgabenquote von 45,3 Prozent, welche in näherer Zukunft auch noch weiter ansteigen könnte. ii.) Die Präferenzen der Österreicher bezüglich der adäquaten Kombination von Steuerbelastung und Staatsleistungen sind sehr heterogen.

Die Herausforderung ist daher die Steuerlast zu senken und dabei möglichst viele unterschiedliche Vorstellungen der Wähler zu erfüllen. Ein Weg dazu ist mehr **dezentrale Autonomie, fiskalischer Wettbewerb** und stärkere **Elemente der direkten Demokratie**. Fiskalischer Wettbewerb, Selbstbestimmung und Autonomie sind untrennbar miteinander verbunden. Die Österreicher sind nicht alle gleich. Die Vorarlberger haben den Ruf, sparsam und diszipliniert zu sein. Sie sind vermutlich eher bereit, auch bei den öffentlichen Ausgaben Verzicht zu leisten, weil sie weniger Steuern zahlen und ihren Wohlstand lieber selber verwalten wollen. Aber im österreichischen Finanzföderalismus ist das nicht möglich. Über den Verteilschlüssel ist ihnen ein fixer Anteil der gemeinsamen Steuern zugewiesen, den sie nicht beeinflussen können. Sie können nicht separat ihre Einkommensteuer senken. Wenn man die eigenen Einnahmen nicht kontrollieren kann, dann kann man den Wohlstand nur fördern, indem man wirklich alle zugewiesenen Einnahmen vollständig ausgibt. Anreize zum Sparen sehen anders aus. Sie können auch nicht mehr ausgeben, wenn die Bürger das wollten, z.B. für Schulen, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und andere Leistungen, weil sie nicht die Steuern separat erhöhen können. Weil die Steuern und die Ausgaben überall ähnlich hoch sind, können die Bürger und Unternehmen nicht wirklich zwischen verschiedenen finanzpolitischen Angeboten wählen und „mit den Füßen abstimmen“, d.h. dorthin ziehen, wo die Leistungen besser sind. Ist das Autonomie und Selbstbestimmung?

2 Föderalismus, fiskalischer Wettbewerb und Steuerwettbewerb

Das oben angeführte Zitat von Samuelson (1954) stammt aus seinem wichtigen Beitrag in dem er die Problematik der Trittbrettfahrer in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern analysiert.¹ In Ermangelung einer implementierbaren Lösung kommt Samuelson zum radikalen Schluss, dass Besteuerung und die Bereitstellung der öffentlichen Güter zentral organisiert werden sollen. In Antwort darauf zeigt Tiebout (1956), dass es die Möglichkeit einer effizienten Bereitstellung von öffentlichen Gütern gibt, wenn die Wähler mobil sind und durch „Abstimmung mit den Füßen“ ihre Präferenzen offen legen können. Tiebout (1956) spricht sich damit klar für mehr lokale Autonomie aus. Die zwei grundverschiedenen Schlussfolgerungen deuten bereits darauf hin, dass für unterschiedliche Staatsaufgaben ein unterschiedlicher Grad an Föderalismus angebracht sein sollte. Manche Aufgaben, wie zum Beispiel die oberste öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung und auch Umverteilung sollten primär zentral wahrgenommen werden, während andere Bereiche wie Bildung, Pflege und die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter sich dazu eignen, dezentral bereitgestellt zu werden. In einem föderalen Staat wie Österreich wird diese Möglichkeit, die öffentlichen Aufgaben durch dezentrale Ausgabenkompetenz besser wahrzunehmen, bereits genutzt. Wie Tabelle 1 darstellt werden derzeit ungefähr ein Drittel der Ausgaben auf Länder (21 Prozent inklusive Wien) und

¹ Unter Trittbrettfahren versteht man in der Finanzwissenschaft die Verheimlichung der wahren Präferenzen und damit verbunden den Konsum öffentlicher Güter, ohne den angebrachten Steuerbeitrag geleistet zu haben.

Gemeindeebene (11.2 Prozent) getätigt. Allerdings stehen diesen Ausgaben nur ungefähr 5.5 Prozent an dezentralen Steuereinnahmen gegenüber.

Tabelle 1: Gebarungen der österreichischen Gebietskörperschaften

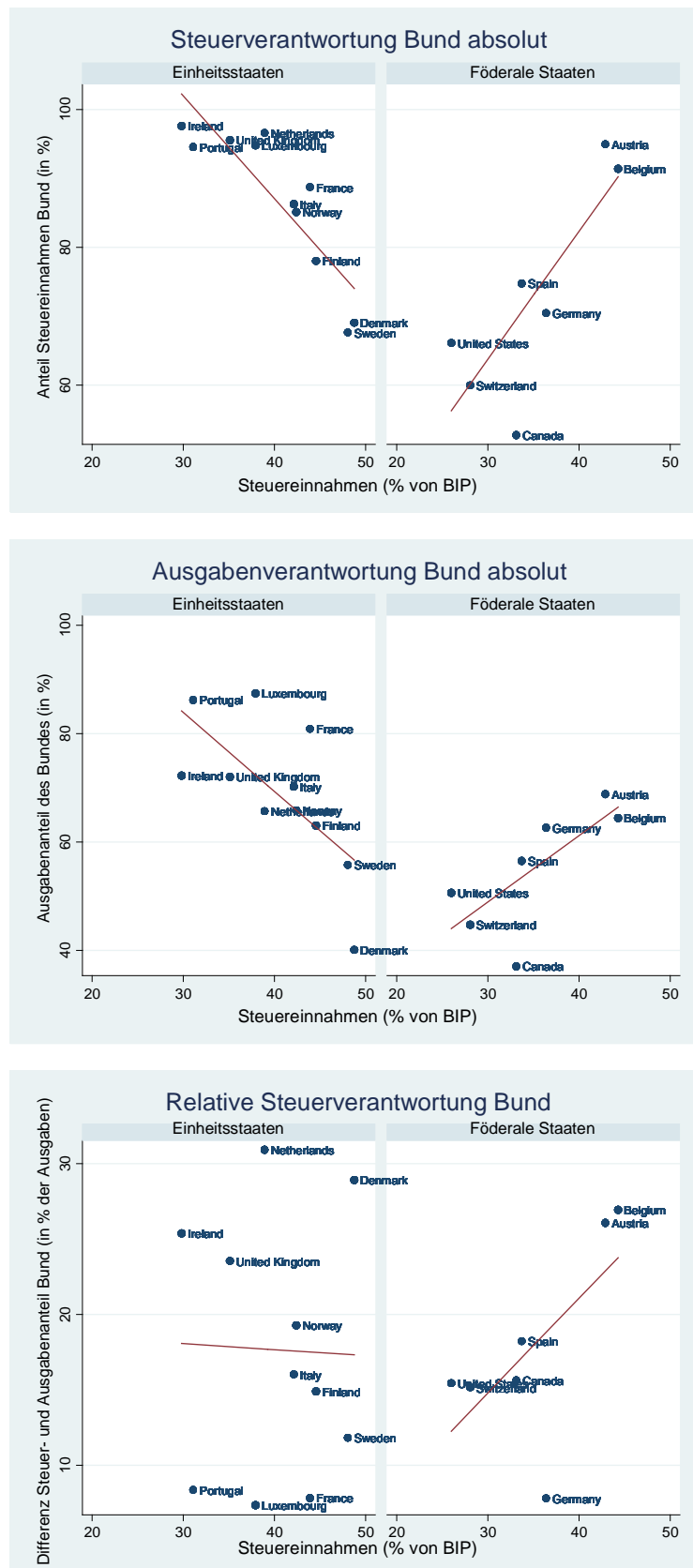
Gebietskörperschaft	2009		2010		2011		2012	
	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%
Bund	49,098	67.6	50,834	67.6	53,720	67.3	56,643	67.8
Länder ohne Wien	9,895	13.6	10,178	13.5	10,963	13.7	11,207	13.4
Wien (Land und Gemeinde)	5,540	7.6	5,734	7.6	6,108	7.7	6,368	7.6
Gemeinden ohne Wien	8,111	11.2	8,412	11.2	9,032	11.3	9,338	11.2
Gesamtabgabenertrag	72,645	100.0	75,158	100.0	79,822	100.0	83,556	100.0

Abgabenart	2009		2010		2011		2012	
	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%	Mio.EUR	%
Ausschließliche Bundesabgaben	6,143	8.5	6,527	8.7	6,610	8.3	6,918	8.3
Gemeinschaftliche Bundesabgaben	58,326	80.3	60,175	80.1	64,383	80.7	66,638	79.8
zuzüglich Vorweganteile	4,067	5.6	4,227	5.6	4,423	5.5	5,370	6.4
Landes(Gemeinde)abgaben	4,109	5.7	4,230	5.6	4,407	5.5	4,630	5.5
Gesamtabgabenertrag	72,645	100.0	75,158	100.0	79,822	100.0	83,556	100.0

Quelle: Statistik Austria

Die Diskrepanz an Einnahmen- und Ausgabenverantwortung führt zu einer ungünstigen Anreizstruktur, da die subnationalen Körperschaften Ausgaben tätigen, ohne die Einhebung der Steuern verantworten zu müssen. Es ist zu erwarten, dass diese Situation zu einem Anstieg der Staatsquote beitragen kann. Abbildung 1 zeigt die Korrelationen zwischen der relativen und absoluten Einnahmen- und Ausgabenverantwortung im internationalen Vergleich. In den beiden oberen Teilen der Abbildung zeigt sich, dass in föderalen Staaten eine höhere Gesamtsteuerquote sowohl mit einem größeren Anteil durch den Bund eingehobener Steuern als auch mit einem größeren Anteil der durch den Bund getätigten Ausgaben einhergeht. Interessanterweise dreht sich dieser Zusammenhang für die Einheitsstaaten genau um. Die Gesamtbetrachtung im untersten Teil von Abbildung 1 verstärkt dieses Bild. In den föderalen Staaten ist der Zusammenhang zwischen der relativen Steuerhoheit des Bundes und der gesamten Steuerlast positiv. Die Skalierung in der unteren Graphik ist so zu verstehen, dass bei einem Wert von 0 der Bund anteilsmäßig gleich viel Steuern einhebt wie er Ausgaben tätigt. Ein positiver Wert bedeutet, dass der Bund relativ mehr Steuern einhebt, als er selbst ausgibt. Der Wert von ca. 25 % für Österreich bedeutet, dass der Bund ungefähr ein Viertel der Steuereinnahmen nur einhebt, um sie Ländern und Gemeinden zur Verfügung zu stellen anstatt selbst auszugeben. Für die Einheitsstaaten ist der Zusammenhang weniger deutlich, aber mit der Ausnahme Dänemark tendenziell negativ. Die Situation für Österreich (und Belgien) ist bezeichnend. Eine starke Diskrepanz zwischen Steuer- und Ausgabenverantwortung der subnationalen Gebietskörperschaften fällt zusammen mit einer außerordentlich hohen Gesamtsteuerbelastung. Was hier geschehen ist, ist eine unnatürliche Trennung zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung und einer Ausschaltung des Steuerwettbewerbs.

Abbildung 1: Zusammenhang Steuerautonomie, Ausgabenautonomie und Höhe der Steuereinnahmen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der IMF decentralization database und der OECD revenue statistics. (Durchschnittliche Werte für die Jahre 1995 bis 2012)

Ohne diese Trennung fechten die Regionen den fiskalischen Wettbewerb um leistungsfähige Bürger und Unternehmen aus, indem sie attraktive Leistungen anbieten und die Steuerbelastung möglichst gering halten. Steuern sind bei weitem nicht der einzige Standortfaktor, es zählt das Gesamtpaket. Lokale Autonomie mit Steuerwettbewerb gleichzusetzen, wäre daher viel zu eng gedacht. Fiskalischer Wettbewerb schließt Leistungen und Ausgaben mit ein, sowohl im Umfang als auch in der Zusammensetzung. Manches wird dabei von natürlichen Standortfaktoren, der Bevölkerungsstruktur und der Wirtschaftsstruktur diktiert. Wien braucht keine Angst zu haben und kann mit einer etwas höheren Steuerbelastung gut leben, weil den höheren Steuern die Zugkraft der Wissenschafts-, Kultur- und Wirtschaftsmetropole gegenübersteht. Oberösterreich kann mit Innovationspolitik seinen Vorteil als Wirtschaftsstandort zementieren, auch wenn die Steuern nicht die geringsten sind. Tirol kann mit familienfreundlichen Leistungen und einem hervorragendem Schulwesen die gut gebildeten Schichten ansprechen, seine Tourismusinfrastruktur ausbauen und damit seine Steuern rechtfertigen. Die Vorarlberger wollen ihren Wohlstand lieber privat verwalten und daher die Steuern senken, und stellen fest, dass die verbesserte Standortattraktivität die Wirtschaft wachsen lässt und genügend Steuern in die Landeskasse spült, um die notwendigen Ausgaben zu finanzieren. Für Gemeinden in ländlichen Randgebieten ist eine niedrigere Steuerbelastung beinahe die einzige Möglichkeiten, die Standortattraktivität für Unternehmen und Bürgerinnen zu halten. Im fiskalischen Wettbewerb können also Regionen mit hoher und niedriger Steuerbelastung stabil koexistieren, ohne dass es zu einem einseitigen Wettrennen um die niedrigste Steuerbelastung kommt und eine Demontage staatlicher Ausgaben stattfindet.

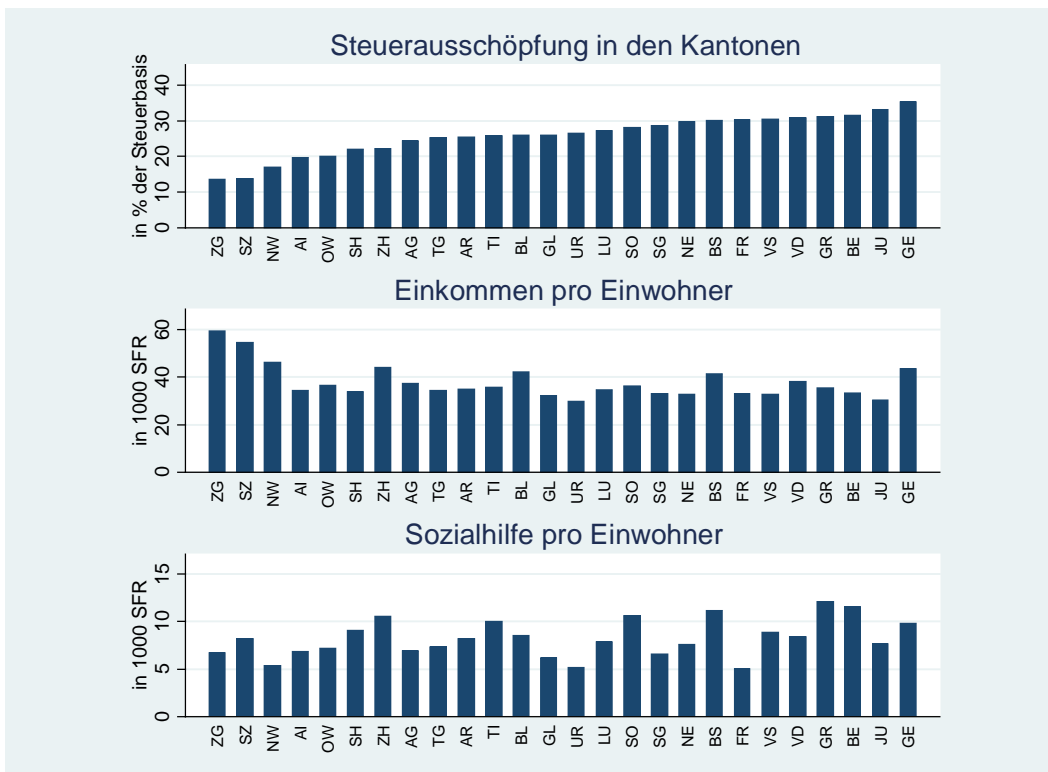
3 Steuerwettbewerb und seine möglichen Folgen

Gegner des Steuerwettbewerbes argumentieren oft, dass der ruinöse Wettbewerb zwischen Gemeinden das Ende des umverteilenden Sozialstaates mit sich bringt. Bei genauerer Betrachtung sind jedoch sowohl die theoretische wie auch die empirische Literatur nicht wirklich eindeutig in ihren Resultaten. Modelle, welche von konstanten Ausgabenniveaus ausgehen, zeigen, dass Steuerwettbewerb zu Ausdifferenzierung in Hochsteuer- und Niedrigsteuerregionen führen kann. Wenn auch die Ausgabenniveaus flexibel angepasst werden können, dann kann Steuerwettbewerb leichter zu einem allgemeinen Rückgang des Steuer- und Abgabenniveaus führen.² Da die Wirklichkeit wie immer dazwischen liegen wird, ist es lohnenswert sich die Situation in der Schweiz als ein Fallbeispiel gelebten Steuerwettbewerbes mit hoher dezentraler Ausgabenautonomie zu betrachten. Der obere Teil der Abbildung 2 zeigt die Steueraus schöpfung der Schweizer Kantone im Jahr 2013. Die Steueraus schöpfung beinhaltet die Steuerbelastung auf Einkommen von sowohl natürlichen wie auch juristischen Personen und die Steuerbelastung von Vermögen und ist anteilig gemessen an der Steuerbemessungsgrundlage. Damit ist die Steueraus schöpfung analog zu interpretieren wie die Abgabenquote auf gesamtstaatlicher Ebene. Es zeigt sich, dass in der Schweiz erhebliche Unterschiede in der Steuerbelastung bestehen, variierend von 13.6 % im Kanton Zug bis zu 35.4 % in Genf. Die zentralen, bevölkerungsweise kleinen Kantone haben deutliche geringere Steuerlasten wie die städtischen Kantone. Die bestehenden Unterschiede in der Steuerbelastung schaffen Anreize für mobile Wähler und Steuerzahler, ihren Wohnsitz bzw. den betrieblichen Standort zu verlagern, wenn das Gesamtpaket aus Steuern und öffentlichen Leistungen nicht mehr attraktiv genug ist. Die empirische Evidenz zeigt, dass Unternehmen und speziell wohlhabende Individuen auf Steuerunterschiede reagieren.³ Brühlhart et al (2012) zeigen allerdings auch, dass hohe Standortattraktivität für Unternehmen es den Kantonen erlaubt höhere Steuersätze einzuhoben, ohne dass diese Gefahr laufen, die wirtschaftliche Aktivität durch Abwanderung zu verlieren.

² Siehe Keuschnigg et al (2014) für einen rezenten Überblick über die akademische Literatur über Steuerwettbewerb.

³ Siehe Feld und Kirchgässner (2003) für empirische Evidenz für Anpassungsentscheidungen von wohlhabende Individuen und Unternehmen.

Abbildung 2: Steueraus schöpfung und Sozialhilfe pro Empfänger nach Kantonen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung, bzw. Statistischer Atlas der Schweiz. (Werte für das Jahr 2013 (Steueraus schöpfung) bzw. 2012 (Sozialhilfe) und 2010 (Reineinkommen))

Neuere Studien zeigen auch, dass es oft schon ausreichend ist, wenn das Abwanderungspotential besteht, und dass die tatsächliche steuerinduzierte Migration innerhalb der Schweiz moderate Ausmaße annimmt. Beseley und Case (1995) formulieren die Idee von „yardstick competition“ in der Steuerpolitik. Der Blick über die Grenzen ermöglicht es den Steuerzahlern, die Qualität der eigenen Fiskalpolitik einzuschätzen und Druck auf die Politik auszuüben. Brühlhart und Parchet (2014) zeigen anhand der Erbschaftssteuer in der Schweiz, dass der politische Druck ausreichend für die Senkung war. Die tatsächlich beobachtete Mobilität der betroffenen Steuerzahler ist hingegen überraschend gering, ein Resultat, welches schon in Liebig et al (2007) gezeigt wird. Insgesamt ist die Steuerlast auch deutlich moderater im Vergleich zu Österreich, was für eine disziplinierende Wirkung des Steuerwettbewerbs spricht.

Der mittlere Teil von Abbildung 2 zeigt die durchschnittliche Höhe der Einkommen in den jeweiligen Kantonen. Es zeigt sich, dass es durchaus beträchtliche Einkommensunterschiede in der Schweiz gibt, und dass tendenziell die Kantone mit niedrigerer Steuerbelastung auch die einkommensstärksten Kantone sind. Der untere Teil von Abbildung 2 zeigt die durchschnittliche Höhe der Sozialhilfe in den jeweiligen Kantonen. Auch hier ergibt sich eine deutliche Variation zwischen den Kantonen, die aber nicht stark korreliert mit der Steuerbelastung oder dem durchschnittlichen Einkommen der Kantone ist. Die niedrigste Sozialhilfe pro Empfänger findet sich im Kanton Freiburg mit durchschnittlich 5025 Schweizer Franken. Graubünden hingegen hat die höchste durchschnittliche Sozialhilfe pro Empfänger mit 12096 Schweizer Franken. Es zeigt sich, dass in der Schweiz keine systematische Aushöhlung der Sozialleistungen beobachtbar ist.⁴

⁴ Die simple Korrelation zwischen der Steueraus schöpfung und der Sozialhilfe pro Empfänger ist bei 0.27. Die Sozialhilfequote ist mit 0.61 stärker positiv korreliert. Eine Studie von BASS (2011) zeigt jedoch, dass ein sehr großer

Steuerwettbewerb ist kein Selbstzweck, sondern soll die Ausgabenentscheidungen wieder stärker an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen orientieren. Was dagegen der Steuerwettbewerb abstrahlt, ist ein ungebremstes Wachsen der Staatsausgaben, die ihren „Steuerpreis“ nicht mehr rechtfertigen können. Wenn die Steuerbelastung in anderen Regionen deutlich niedriger ist und die öffentlichen Leistungen trotzdem stimmen, werden Unternehmen und leistungsfähige Bürger eben „mit den Füßen abstimmen“ und dorthin wandern, wo es besser ist. Das gilt für das ganze Land im internationalen Fiskalwettbewerb, wo die Unternehmen und Spitzenverdiener, die den Löwenanteil des Steueraufkommens leisten, schon lange die Standortqualität beklagen und Abwanderungsszenarien wälzen. Dasselbe gälte für die Länder und Gemeinden in Österreich, wenn es lokale Autonomie und Fiskalwettbewerb gäbe, die den Namen verdienen. Wenn die damit verbundene Disziplin zu einem besseren Einsatz der Ausgaben und zu Einsparungen dort führt, wo die Mittel nicht richtig eingesetzt sind, dann könnte die Steuerbelastung sinken, in manchen Regionen mehr und in anderen weniger. Mit der geringeren Steuerbelastung würde nicht nur das verfügbare Einkommen der Bürger steigen, sondern auch die internationale fiskalische Standortattraktivität des ganzen Landes gewinnen.

Fiskalischer Wettbewerb ist dann gut, wenn er hilft, Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben stärker an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen zu orientieren, anstatt an den rivalisierenden Plänen politischer Parteien, die sich gegenseitig blockieren und deren Kompromisslösungen offensichtlich bei den Bürgern immer weniger Gefallen finden. Um diese Form von fiskalischem Wettbewerb zu ermöglichen und nachteiligen Entwicklungen vorzubeugen, sind bestimmte Rahmenbedingungen notwendig.

4 Fiskalischer Wettbewerb und solidarischer Finanzausgleich

Die disziplinierende Wirkung des fiskalischen Wettbewerbs sollte zusätzlich mit Elementen aktiver direkter Demokratie unterstützt werden, um den Vorstellungen der Bürger noch mehr Geltung zu verschaffen. Die Politik handelt im Auftrag der Bürger. Angesichts der empfundenen Verselbständigung der Politik ist es vermutlich wichtig, dass die Bürger hin und wieder ein Machtwort sprechen, indem sie eine Sache mit einer direkten Volksabstimmung selbst entscheiden, bevor sie sich ganz zum Abwandern gezwungen fühlen. Das funktioniert umso besser, je dezentraler die öffentlichen Aufgaben entschieden werden und je näher der Staat bei den Bürgern ist. Und es muss ums Geld gehen. Daher sollte die direkte Demokratie zu allererst bei den Gemeinden beginnen, dann bei den Ländern und zuletzt auf Bundesebene. Auf Gemeindeebene verstehen die Bürger die Vorteile öffentlicher Ausgaben am besten und können am ehesten sehen, welchen Preis sie dafür in Form ihrer Steuerbelastungen zahlen müssen. In der Schweiz kann man beobachten, dass die Bürger oft Ausgabenvorhaben ablehnen und für Steuersenkungen votieren. Genauso kann man auch beobachten, dass manchmal auch Steuererhöhungen Zustimmung bekommen, weil die Bürger für sie wichtige Leistungen gesichert wissen wollen. Es mangelt in der Schweiz sicher nicht an leistungsfähigen öffentlichen Ausgaben.

Damit aber der Steuerwettbewerb seine Wirkung entfalten kann, müssen die lokalen Steuern breit in der Bevölkerung gespürt werden, sonst kann der Zusammenhang zwischen Steuern und Staatsleistungen nicht hergestellt werden. Wenn die lokale Steuerbelastung angesichts der Leistungen zu hoch wird, muss die breite Bevölkerung in der Lage sein, den Unwillen an die lokale Politik weiterzugeben. Ein Steuerwettbewerb nur bei der Grundsteuer wäre viel zu eng. Es braucht Zuschläge zur Einkommensteuer und Lohnsteuer und zur Körperschaftssteuer, die alle aktiven Bürger und Unternehmen spüren, und diese müssen zumindest potentiell Wanderungsbewegungen auslösen, wenn das Paket von Steuern und Leistungen nicht mehr stimmt. Damit der Steuerwettbewerb disziplinierend wirken kann, muss er auch mobile Steuerbasen betreffen und die Wohnsitz- und Standortentscheidungen von Haushalten und

Unternehmen beeinflussen. Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern eignen sich im Allgemeinen nicht für den Steuerwettbewerb, weil unterschiedliche Sätze zu kaum löslichen Problemen im innerösterreichischen Handel, aber vor allem im Handel mit der Europäischen Union und dem Rest der Welt führen würden.⁵ Daher werden sie zentral und mit einheitlichen Sätzen erhoben. Die Einnahmen daraus können entweder durch den Bund für zentral verwaltete öffentliche Ausgaben verwendet werden, oder mit einem Verteilschlüssel als Basisfinanzierung an Bund, Länder und Gemeinden fix zugewiesen werden. Es genügt, wenn mit den direkten Steuern ein genügend großer Teil der Einnahmen dem Steuerwettbewerb ausgesetzt ist. Das sind Steuern, die am Wohnsitz der steuerpflichtigen Bürger anknüpfen, wie z.B. Einkommens- und Lohnsteuern und alle Unternehmenssteuern, die am Standort anknüpfen, wie z.B. die Körperschaftsteuer. Die Grundsteuer knüpft von ihrer Natur her an einem eindeutig lokalisierbaren Steuersubjekt an und ist daher prädestiniert für Steuerautonomie. Unterschiede in der Höhe der Grundsteuern werden sich in den Immobilienpreisen niederschlagen und sind daher einerseits ein zu schwaches Instrument für effektiven Steuerwettbewerb.⁶ Gleichzeitig können lokal variierende Grundsteuern helfen, Unterschiede in der Standortattraktivität zu verkleinern, und können Anreize zur effizienteren Nutzung von Immobilien schaffen. Auf dem Papier liegt in Österreich mit der Festsetzung des Hebesatzes der Grundsteuer durch die Gemeinden bereits lokale Autonomie vor. In der Realität führt jedoch die nicht angepasste Steuerbemessungsgrundlage dazu, dass ca. 98 Prozent der Gemeinden den maximalen Hebesatz einheben. Eine Annäherung der Bemessungsgrundlage an die tatsächlichen Verkehrswerte würde den Spielraum der Gemeinden wieder erhöhen und könnte gleichzeitig Grundstücksspekulationen in teuren Wohngebieten zumindest steuerlich belasten und somit bremsen.

Fiskalischer Wettbewerb muss und soll nicht das Ende der Solidarität zwischen Ländern und Gemeinden bedeuten und ist mit einem wirksamen Finanzausgleich vereinbar, der auf eine angemessene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinwirkt. Wirtschaftlich starke Regionen können Nettozahlungen leisten und die Nachteile von strukturschwachen Regionen wenigstens teilweise ausgleichen. Es darf aber nicht passieren, dass eine Region die Steuern senkt und Ausgaben hochschraubt, um möglichst viel aus dem von anderen finanzierten Topf des Finanzausgleichs herauszuholen.⁷ Daher braucht es zwei Vorkehrungen. Erstens sollen die Zahlungen des Finanzausgleichs an der hypothetischen Steuerkraft ansetzen, und nicht am tatsächlich realisierten Steueraufkommen, und sie sollen nur an einem genormten Ausgabenbedarf anknüpfen, und nicht an den tatsächlich realisierten Ausgaben. So kann frei von strategischen Überlegungen ein mehr oder weniger objektiver Bedarf an Zuweisungen bzw. eine Verpflichtung zu Nettoeinzahlungen in den Finanzausgleich ermittelt werden, ohne dass sich die Regionen gegenseitig übervorteilen, d.h. den Finanzausgleich zu Lasten anderer Regionen ausnutzen. Wieder zeigt das Beispiel Schweiz, dass nach diesen Grundsätzen ein solidarischer Finanzausgleich mit einem wirksamen fiskalischen Wettbewerb vereinbar ist.

Abbildung 3 zeigt die Positionen des Finanzausgleichs in der Schweiz für das Jahr 2013. Im oberen Bereich der Graphik wird wiederum die Steuerausschöpfung der einzelnen Kantone gezeigt, um den Bezug zu der Steuerlast zu zeigen. Die Darstellung ist so gewählt, dass positiven Werte bedeuten, dass ein Kanton Nettozahler ist, während die negativen Werte Nettoempfänger zeigen. Die Umverteilung in der Schweiz erfolgt von den Kantonen mit der niedrigsten Steuerbelastung (Zug und Schwyz) und von den städtischen Kantonen (Basel, Genf und Zürich) in

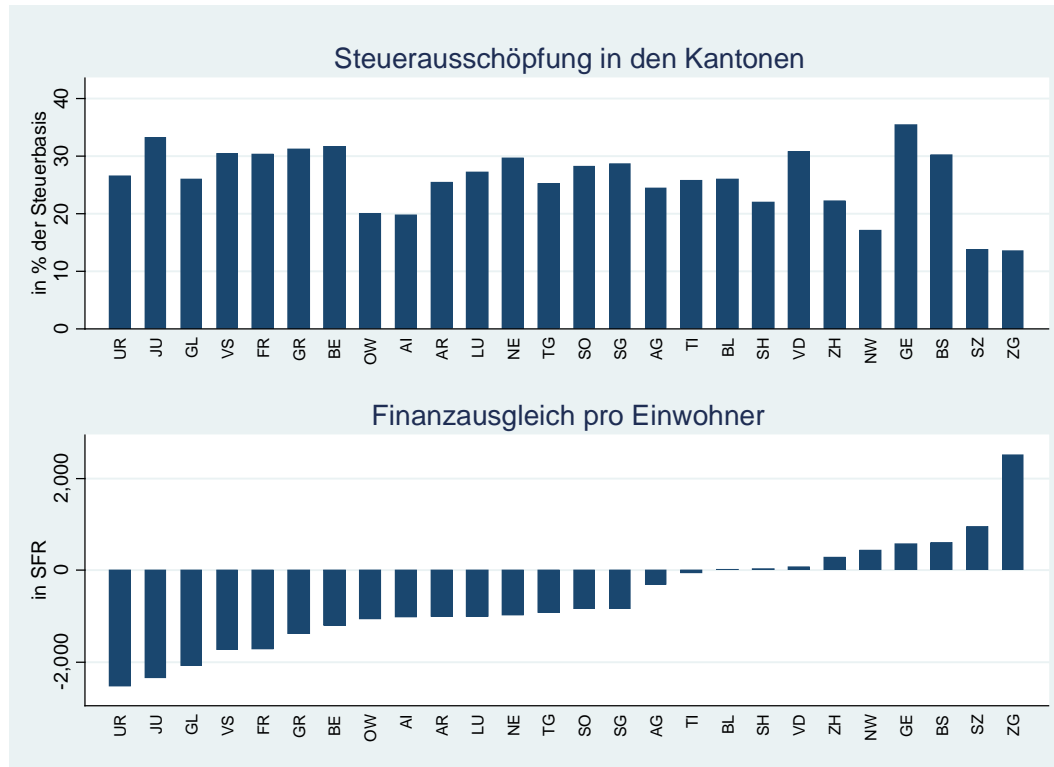
⁵ Die europäische Regelung greift diesem Problem bereits rechtlich voraus und schreibt eine Mindesthöhe der Umsatzsteuer von mindestens 15 % vor, und erlaubt maximal zwei reduzierte Sätzen, welche mindestens 5 % betragen müssen.

⁶ Für eine empirische Untersuchung der Kapitalisierung von Steuern siehe zum Beispiel Palmon and Smith (1998).

⁷ Ein ähnliches Problem kann sich ergeben, wenn Länder und Gemeinden Steuern auf die identische Steuerbemessungsgrundlage erheben und damit die Bemessungsgrundlage des Bundes einschränken. Brühlhart und Jametti (2006) zeigen, dass dieses in der ökonomischen Literatur unter dem Begriff *vertikaler Steuerwettbewerb* diskutierte Zusammenspiel zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund in der Schweiz die Steuerlast wesentlich prägt.

die ländlichen (Jura, Freiburg) und bergigen (Wallis, Glarus und Uri) Kantone. Die Umverteilung ist beträchtlich mit ca. 2500 Schweizer Franken pro Einwohner, welche implizit von Zug nach Uri fließen.

Abbildung 3: Finanzausgleich in der Schweiz



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
(Werte für das Jahr 2013)

Um einer unverantwortlichen Haushaltspolitik von vornherein vorzubeugen, braucht es zudem eine effektive Schuldenbremse auf dezentraler Ebene. Die Verschuldung sollte nicht über eine gewisse Schwankungsreserve hinausgehen, die die Steuereinnahmen über die Konjunktur glätten hilft und damit einen stetigen Strom von Ausgaben und Leistungen sichert. Eine zusätzliche Verschuldung sollte nur für die Finanzierung großer Investitionen möglich sein, die über lange Zeit Nutzen stiften, und an einen klaren Rückzahlungsplan gekoppelt werden. Sollte eine Region darüber hinaus Defizite zulassen, dann sollten diese mit automatischen Steuererhöhungen durch Anhebung der Zuschlagssätze beseitigt werden, wenn die Region es versäumt, rechtzeitig andere Maßnahmen zu beschließen. Sollten alle Sicherungen versagen, dann sollte auch eine Insolvenz möglich sein. Dazu braucht es ein Insolvenzrecht für Bundesländer und Gemeinden. Eine insolvente Region müsste unter zentrale Aufsicht gestellt werden und würde vorübergehend seine Autonomie verlieren. Es müsste dabei lokale Steuererhöhungen und Ausgabeneinsparungen akzeptieren, um seine Verpflichtungen so weit wie möglich zu erfüllen, anstatt andere Regionen oder den Zentralstaat zahlen zu lassen.⁸ Ein Szenario wie in Kärnten im Zuge der Hypo Alpe Adria Insolvenz darf sich nicht mehr wiederholen.

⁸ Auf europäischer Ebene sind mit dem Fiskalpakt (Schuldenbremse) und der Errichtung des Rettungsschirms ESM (Insolvenzrecht mit zentraler Aufsicht), der Überbrückungskredite nur unter strengen Reformauflagen vergibt, ähnliche Einrichtungen geschaffen worden.

5 Administrative Kosten von fiskaler Autonomie und mögliche Steuerhinterziehung

Als Argumente gegen den Steuerwettbewerb werden oft eine große Unübersichtlichkeit in der Steuergesetzgebung und als Folge hohe administrative Kosten in der Steuerverwaltung angeführt. Der Verwaltungsaufwand entsteht aber weniger bei der Anwendung der Steuersätze, sondern bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Es braucht also ein „Steuerharmonisierungsgesetz“. Dass bei der Ermittlung der Steuerschuld lokal oder regional andere Sätze zur Anwendung kommen, ist für die Verwaltungskosten weitgehend irrelevant. Entscheidend ist, dass die Steuerbemessungsgrundlage in allen Regionen einheitlich ermittelt wird. Auf der Ausgabenseite ist es wichtig, dass die Kompetenzen an die verschiedenen Teileinheiten des Staates klar zugewiesen sind und die gesamten Ausgaben auch durch eigene Einnahmen finanziert werden.⁹ Damit bleibt die Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen in einer Hand. Wer anschafft, soll auch zahlen. Erst dadurch wird der Steuer- und Ausgabenwettbewerb für Bürger und Unternehmen richtig transparent.

Einen gewissen Verwaltungsaufwand gibt es, wenn die Steuerbasis zwischen verschiedenen Regionen abgegrenzt werden muss. Das weltweite Einkommen der Individuen wird am Wohnsitz besteuert (Wohnsitzprinzip), das gibt nicht mehr oder weniger Aufwand wie derzeit auch, wenn es um die Ermittlung ausländischer Kapitalerträge geht. Gewinne werden am Standort des Betriebs besteuert (Quellenprinzip). Etwas schwieriger wird es, wenn der Betrieb Teil eines Unternehmens mit vielen Standorten in mehreren Bundesländern und im Ausland ist. Dann stellt sich das Problem, wie die Gewinne zwischen den verschiedenen Standorten abzugrenzen sind. Denn Unternehmen sind immer versucht, Gewinne dort hin zu verschieben, wo die Steuerbelastung niedrig ist. Städten und Bundesländern mit überdurchschnittlicher Belastung entgehen damit viele Einnahmen, weil sie zwar hohe Steuersätze anwenden, aber die Unternehmen an diesen Standorten nur wenig Gewinn ausweisen. Um einen Missbrauch zu vermeiden, müssen die Steuerbehörden bei der Gewinnabgrenzung etwas mehr Aufwand betreiben, wie bei der internationalen Gewinnabgrenzung auch.

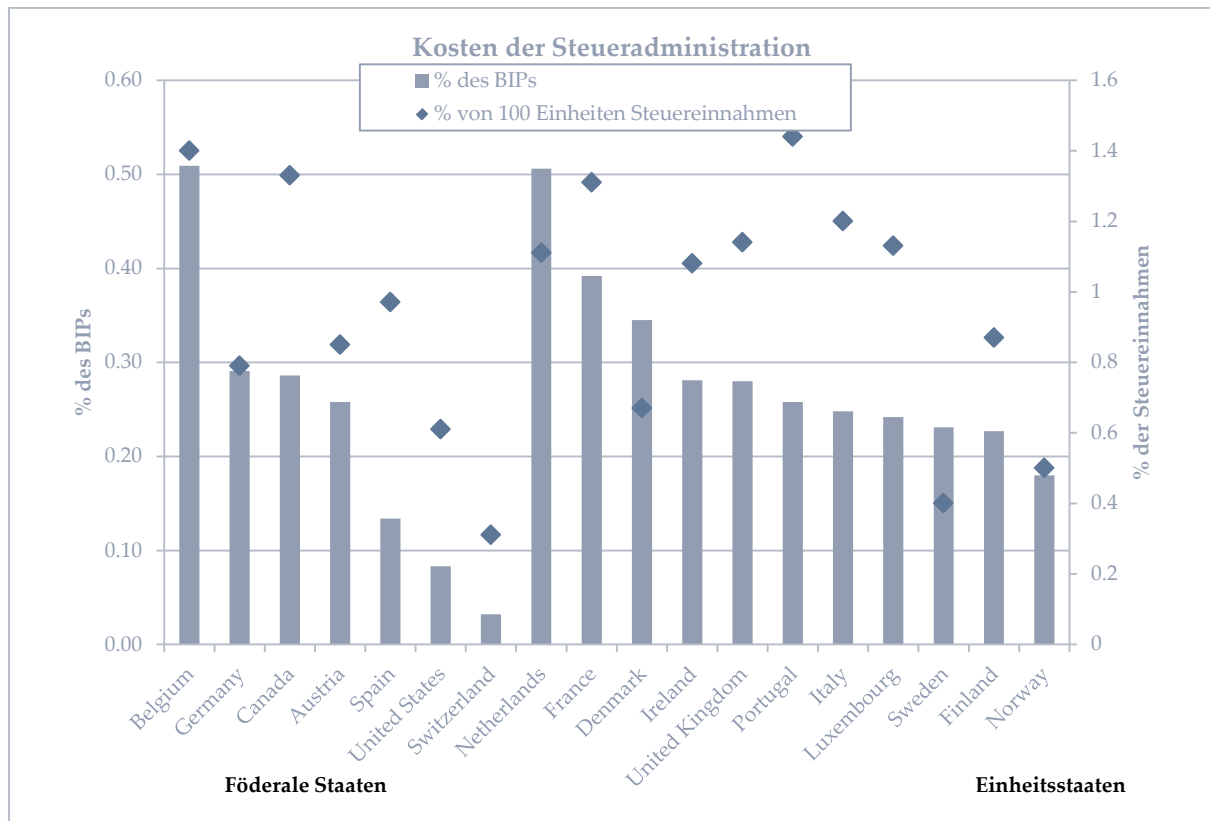
Abbildung 4 verwendet die Daten von OECD (2011) für einen internationalen Vergleich der Kosten der Steuerverwaltung. Die Balken stellen abgetragen auf der linken Achse die Kosten der Steuerverwaltung in % des Bruttoinlandsproduktes dar. Die blauen Punkte geben zusätzlich die Kosten in Relation zu der eingehobenen Steuer an, abgetragen auf der rechten Achse. Zusätzlich zur überraschend großen Variation allgemein zeigen sich vor allem zwei Dinge. Erstens gibt es wenn überhaupt eher Evidenz für eine effizientere Steuerverwaltung in föderalen Staaten im Vergleich zu Einheitsstaaten. Zweitens nimmt die Schweiz wiederum eine Sonderstellung ein. Mit Kosten der Steuerverwaltung von nur 0.032 % des BIPs, bzw. 0.31 % pro 100 Einheiten Steuereinnahmen, ist die Schweiz deutlich effizienter wie alle anderen untersuchten OECD Länder. Im Vergleich dazu liegt Österreich mit 0.26 % des BIPs bzw. 0.85 % der Steuereinnahmen im internationalen Mittelfeld.

In der Schweiz ist die Steuerverwaltung Aufgabe der Kantone, sie heben für den Bund und die Gemeinden die Steuern ein und überweisen das Aufkommen. Im Steuerwettbewerb könnte es gar passieren, dass Regierungen die Steuerzahler nicht als Einnahmequelle, sondern als Kunden betrachten, um die man sich gut kümmern muss, und dass das lokale Finanzamt sich zur Servicestelle wandelt, die dem Bürger bereitwillig hilft und berät. Die Schweiz ist bekannt für eine schlanke Steuerverwaltung und für das starke Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Steuerzahler. Die Behörden gehen grundsätzlich von Steuerehrlichkeit aus. Dieses Vertrauensverhältnis wird auch durch die direkte Demokratie genährt, denn die Bürger

⁹ In Österreich sieht § 2 des Finanzverfassungsgesetz sogar vor: *"der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt."* Damit wird die Verschränkung von Ausgaben- und Einnahmenverantwortung bereits verfassungsmäßig vorgeschlagen.

beschließen selber in vielen Abstimmungen wichtige Ausgabenprojekte und Steueränderungen. Sie wissen also, warum sie Steuern zahlen müssen. Das mag ein Grund sein, dass die Steuerhinterziehung in der Schweiz verpönt ist und die Schattenwirtschaft nur ein geringes Ausmaß annimmt. Auch darum kann die Steuerbelastung niedriger sein als anderswo.

Abbildung 4: Kosten der Steuerverwaltung im internationalen Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der OECD (2011).
(Werte für das Jahr 2009)

6 Schlussfolgerungen

Auch der Fiskalwettbewerb wird nicht alle Probleme lösen und auch einige Schwierigkeiten mit sich bringen. Wie Samuelson schon feststellt, ist es schwierig, eine perfekte Ausgestaltung eines föderalistischen Staatswesens zu finden. Angesichts der Fehlanreize in Österreich mag man sich aber schon die berechtigte Frage stellen, ob nicht mehr fiskalischer Wettbewerb und regionale Autonomie die Beziehung zwischen Bürgern und Staat transparenter gestalten könnte und die Politik zu Ergebnissen zwingen würde, die näher bei den tatsächlichen Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen liegen.

Referenzen

- Besley, T. und A. Case (1995) Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *The American Economic Review*, Vol. 85 (1), 25-45.
- Brühlhart, M. und M. Jametti (2006) Vertical versus horizontal tax externalities: An empirical test, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, 2027-2062.
- Marius Brühlhart, M. Jametti, M. und K. Schmidheiny (2012) Do agglomeration economies reduce the sensitivity of firm location to tax differentials?, *Economic Journal*, Vol. 122, 1069-1093.

- Brühlhart, M. und R. Parchet (2014) Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland, *Journal of Public Economics*, Vol. 111, 63–78
- Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS) (2011) Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, *Schlussbericht im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamtes für Statistik*, Bern.
- Feld, L. P. und G. Kirchgässner (2003) The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment: some panel evidence for the Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87 (1), 129–155.
- Keuschnigg, C., S. Loretz und H. Winner (2014) Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey *University of Salzburg Working Papers in Economics and Finance* No. 2014-4.
- Liebig, T., Puhani, P. A. und A. Sousa-Poza (2007) Taxation and Internal Migration - Evidence from the Swiss Census using Community-level Variation in income tax rates, *Journal of Regional Science*, Vol. 47, No. 4, 807–836.
- OECD (2011) *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*, Paris.
- Palmon, O. und B. A. Smith (1998) New Evidence on Property Tax Capitalization, *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 1099-1111
- Samuelson, P. A. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, 387-389.
- Tiebout, C. M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditure, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 416-424.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.