

Macht braucht Verantwortung¹

Warum die Länder ihre Ausgaben über eigene Steuern finanzieren sollten

Christian KEUSCHNIGG
Universität St. Gallen, FGN-HSG und WPZ Wien
Keuschnigg@wpz-fgn.com

Simon LORETZ
Institut für Höhere Studien, Wien
Loretz@ihs.ac.at

***In Kürze:** Die Beseitigung wesentlicher fiskalischer Fehlanreize und die Einführung einer Finanzautonomie der Bundesländer könnten deutliche Wohlfahrtsgewinne für Österreich ermöglichen. Dabei ist es notwendig, einen bisher bereits bestehenden, aber versteckten Finanzausgleich in offene und transparente Zahlungen umzustellen, um Gewinner und Verlierer zu vermeiden. So können die verbesserten Anreize für die lokale Finanzpolitik zu Einkommensgewinnen für alle Bundesländer führen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.*

1 Finanzautonomie der Bundesländer?

Wettbewerb in der Wirtschaft bringt bessere Produkte und Leistungen. Genauso kann ein Wettbewerb, in dem Österreichs Bundesländer unterschiedliche Steuersätze haben, dazu führen, dass die Steuern örtlichen Gegebenheiten besser entsprechen. Wirtschaftsstarke Ballungsgebiete haben andere Bedürfnisse und müssen andere Aufgaben erledigen als ländliche Randgebiete, und können diese angesichts natürlicher Standortvorteile leichter mit höheren Steuern finanzieren. Für ländliche Gebiete ist dagegen eine niedrige Steuerbelastung eine der wenigen Möglichkeiten, andere Standortnachteile wettzumachen.

In Österreich können Länder und Gemeinden derzeit allerdings fast keine Steuern autonom festlegen – sie bekommen für die Erledigung ihrer Aufgaben Steuereinnahmen des Bundes gemäß einem fixen Verteilschlüssel zugewiesen, dem Finanzausgleich. Weil damit die Höhe ihrer Steuereinnahmen fest vorgegeben ist, können sie weder höhere Ausgaben im Interesse des Landes selbst finanzieren noch können sie größere Einsparungen in Form von Steuersenkungen an die eigenen Bürger weitergeben. Das hebelt die Sparanreize aus und nimmt den Ländern eines der wichtigsten Instrumente, um Ausgaben und Steuerbelastung auf die regionalen Bedürfnisse zuzuschneiden.

Wie gut wären die einzelnen Bundesländer aber dafür gerüstet, mittels unterschiedlicher Steuersätze um Unternehmen oder Bürger zu werben? Welche Länder werden derzeit über den Finanzausgleich – auf recht intransparente Weise – subventioniert? Wie könnten z. B. Gebiete in ländlicher Randlage über attraktive Steuersätze wettbewerbsfähiger werden? Wie könnte mehr

¹ Wir danken Agenda Austria für die Beauftragung und Finanzierung der Studie, die am 8.10.2015 auf einer Pressekonferenz vorgestellt wurde. In der anschließenden Diskussion wurden die Folgen aus der Einführung des Steuerwettbewerbs mit einer möglichen Anpassung des Finanzausgleichs vermischt. Daher trifft die vorliegende Darstellung eine strikte Unterscheidung zwischen der Einführung des Steuerwettbewerbs und der separaten Entscheidung, die regionale Umverteilung auszubauen oder nicht.

Steuerautonomie in Österreich konkret umgesetzt werden? Diese und ähnliche Fragen beantwortet die vorliegende Studie von Keuschnigg und Loretz (2015 a, b).

2 Umwandlung in Ländersteuern

Für einen Steuerwettbewerb eignen sich am besten die Lohn- und Einkommen- sowie die Körperschaftsteuer – über sie könnten die Länder ausreichende Einnahmen erzielen, um ihre Ausgaben selber zu finanzieren. Ein konkretes Modell für mehr Steuerautonomie sollte also wie folgt aussehen. In einem ersten Schritt senkt der Bund seine Sätze dieser Steuern und lässt die Länder einen überall gleich hohen Zuschlag einheben. Über diese Einnahmen können die Länder dann auch frei verfügen. Derzeit holen sich die Länder das Geld zur Deckung ihrer Ausgaben hingegen vom Bund – was nicht eben zum Sparen anregt. Der anderen großen Einnahmen der Länder sind die empfangenen Zuweisungen und Zuschüsse für zugewiesene Aufgaben. In einem zweiten Schritt müssen die Länder diese Einnahmen mit eigenen Steuern ersetzen, was zu einer ebenso großen Entlastung des Bundes und der anderen zahlenden Gebietskörperschaften führt.

Im Fall eines solchen einheitlichen Zuschlags würden aufgrund der unterschiedlich großen Steuerbasis in den Ländern (viele Gutverdiener oder nicht, viele oder wenige Unternehmen) die einzelnen Länder mehr oder auch weniger einnehmen als derzeit mit dem aktuellen Verteilschlüssel der gemeinschaftlichen Steuern. Ähnliches gilt für die Zuweisungen und Zuschüsse, die sich in manchen Ländern mehr als in anderen konzentrieren. Dies zeigt, dass der aktuelle Finanzausgleich auf recht intransparente Weise umverteilt. Die blauen Balken in Abbildung 1 zeigen die versteckte Umverteilung nur über die Ertragsanteile an Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuern, die roten Balken die gesamte Umverteilung pro Kopf und Jahr, wenn man die Verteilung der Zuweisungen und Zuschüsse ebenfalls mitberücksichtigt. Bereits heute sind Wien (-434 Euro pro Einwohner und Jahr), Salzburg, Tirol und Vorarlberg Nettozahler und Kärnten (+585 Euro pro Einwohner) und Burgenland Nettoempfänger. Diese Mehr- und Mindereinnahmen werden in transparente Finanzausgleichszahlungen umgewandelt, damit es keine Verlierer und Gewinner gibt und alle Länder mit den gleichen Zuschlagssätzen in die Finanzaautonomie starten können.

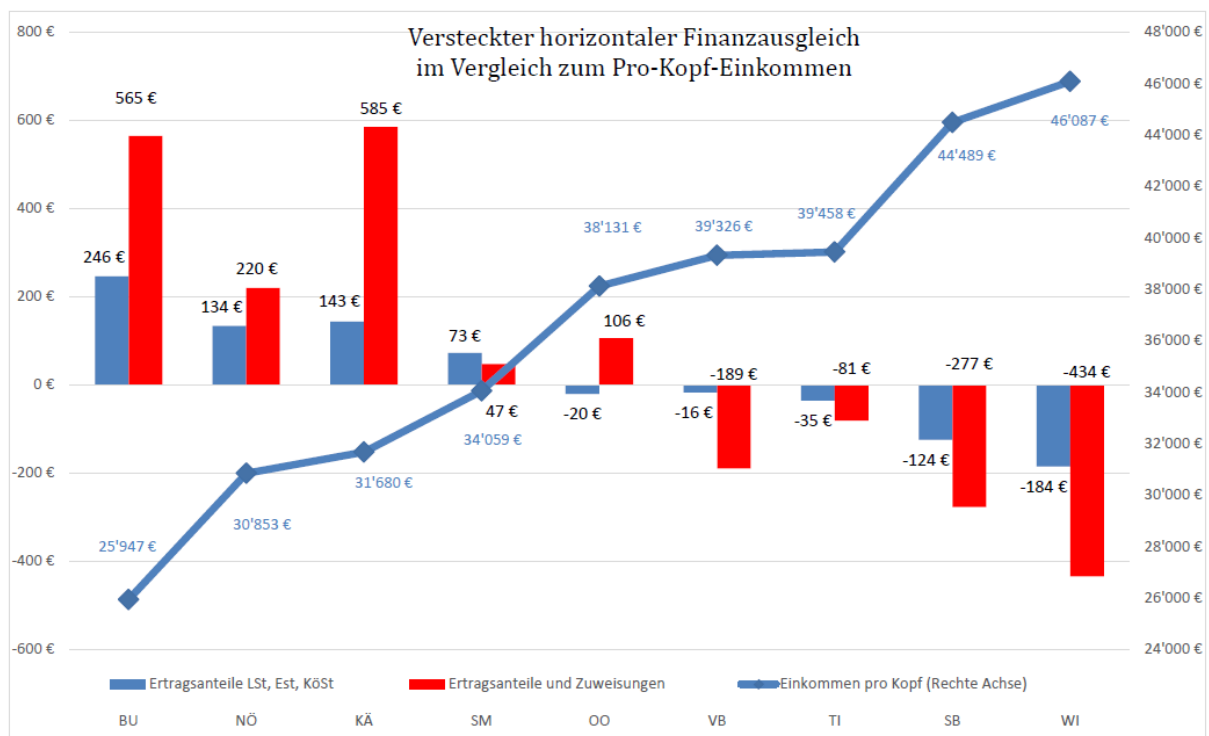


Abb. 1: Versteckter Finanzausgleich (nach Abb. 12 in Keuschnigg/Loretz, 2015 a)

Mit einem einheitlichen Zuschlag ist eine faire Ausgangssituation für einen Steuerwettbewerb der Länder geschaffen. Laut den Berechnungen der Studie sollte dieser einheitliche, effektive Satz für die Lohn- und Einkommensteuer bei etwa 7,3 Prozentpunkten liegen. Der Bund würde seinen Steuersatz so senken, dass sein niedrigerer Satz zusammen mit den 7,3 Prozentpunkten der Länder gerade den jetzigen Lohn- und Einkommensteuerstufen entspricht. Bei der Körperschaftsteuer würden der Bund 20 Prozentpunkte und die Länder 5 Prozentpunkte einheben. Am Ende dieser Umstellungsphase zahlen alle Haushalte und Unternehmen gleich viel Steuern. Bund und alle Länder erzielen gleich hohe Einnahmen und erheben zunächst die gleichen Steuersätze. Mehr- und Mindereinnahmen der einzelnen Länder werden mit den Zahlungen aus dem Finanzausgleich kompensiert, die nun nicht mehr versteckt, sondern transparent und offen erfolgen. Damit sind die Ausgangsbedingungen für alle Länder gleich, es gibt zunächst keine Gewinner und Verlierer.

3 Fiskalischer Wettbewerb

Nun kann ein Bundesland seine Aufschläge verringern, wenn die Wähler nach einer niedrigeren Steuerbelastung verlangen, und damit seine Standortattraktivität gegenüber Betrieben und Arbeitnehmern steigern. Die wegfallenden Steuereinnahmen würden entweder durch Zuzug oder Einsparungen zugunsten einer niedrigeren Steuerbelastung kompensiert. Genauso gut könnten Länder mit einem konkurrenzfähigen Gesamtpaket ihre Zuschläge erhöhen, um etwa große Projekte zu finanzieren. Für die Steuerzahler ist die Steuerbelastung nicht das einzige Kriterium für die Wahl des Betriebsstand- bzw. Wohnorts: Eine gute Verkehrsanbindung, eine verlässliche Gesundheitsversorgung, Kindergartenplätze usw. sind ebenfalls wichtige Faktoren.

In mehreren Simulationsszenarien zeigt die Studie die Ergebnisse, die ein solcher Steuerwettbewerb haben könnte:

- Die Steuersätze sinken in den Bundesländern im Schnitt um 1,5 Prozentpunkte.
- Diese niedrigeren Sätze verschaffen Österreich einen Standortvorteil gegenüber dem Ausland. Steuerwettbewerb und Finanzautonomie heben die Einkommen in Österreich dauerhaft auf ein um 1,7 Prozent höheres Niveau.

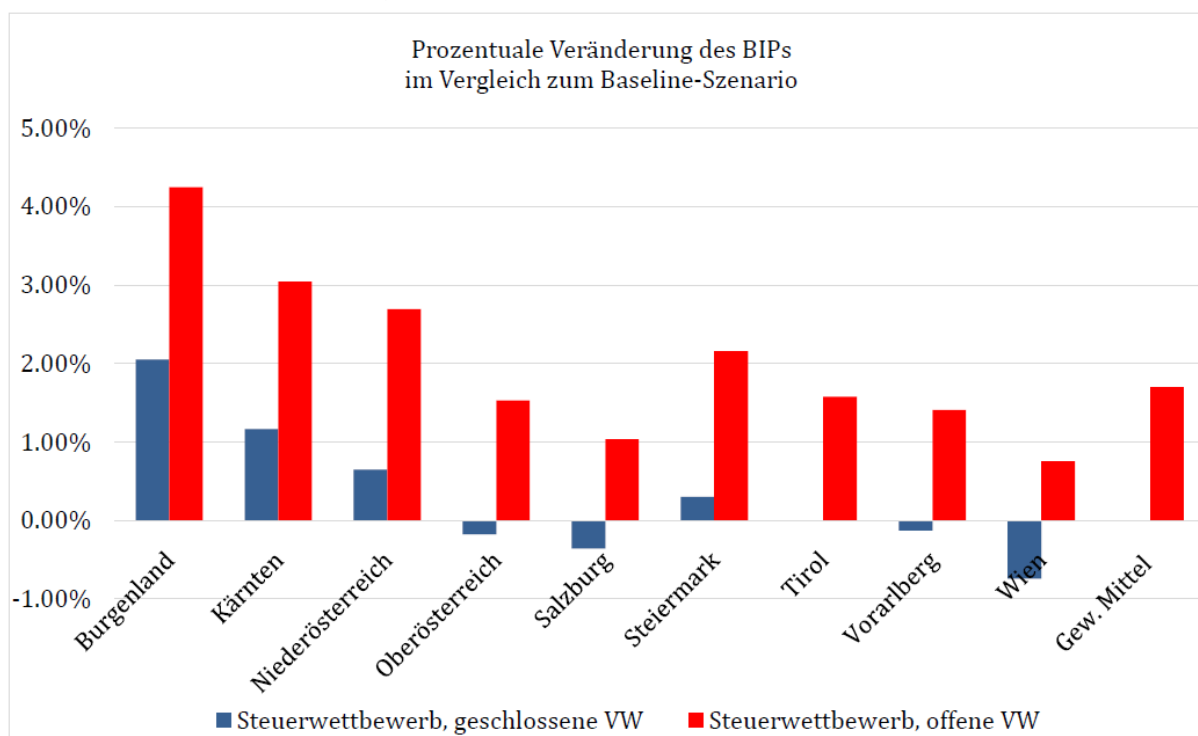


Abb. 2: Auswirkungen auf das BIP nach Ländern (nach Abb. 8 in Keuschnigg/Loretz, 2015 a)

Wie würde sich ein Steuerwettbewerb auf die Wirtschaftsleistung der neun Bundesländer auswirken? Würde er das Bruttoinlandsprodukt steigern oder senken? Geht man, wie in Österreich der Fall, von einer offenen Volkswirtschaft aus, so sind die roten Balken in Abbildung 2 relevant. Oft sind es die kleinen Länder, die im Steuerwettbewerb oben ausschlagen und ihre Standortattraktivität steigern können. Eine gleich hohe Steuersenkung wirkt sich in kleinen Ländern stärker auf das lokale Wachstum aus, weil die Möglichkeiten der Zu- und Abwanderung von Unternehmen und Haushalten grösser sind und daher die steuerliche Standortattraktivität wichtiger ist. Auch in unseren Szenarien ist das Burgenland ein Hauptgewinner und könnte sein BIP um 4,25 Prozent steigern. Kärnten, auch eines der ärmeren Länder, käme auf ein um 3,04 Prozent höheres BIP. Wegen der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland würden alle neun Bundesländer eine höhere Wirtschaftsleistung haben; Wien etwa käme auf ein Plus von 0,75 Prozent.

Mit Einführung der Finanzautonomie können die Länder Einsparungen an die eigene Bevölkerung zurückgeben, anstatt sie wie derzeit mit allen anderen Ländern teilen zu müssen, und sie können mit eigenen Steuern gezielt die Standortattraktivität und die Wachstumsbedingungen in der Region verbessern. Wie stark würde sich eine Steuerautonomie auf die lokalen Steuersätze auswirken? Der Ausgangspunkt für den einsetzenden Steuerwettbewerb ist folgender: Zunächst senkt der Bund seine Steuersätze und lässt im Gegenzug die Länder einen einheitlichen lokalen Zuschlag von 7,3 Prozent Lohn- und Einkommensteuer einheben, so dass die Gesamtbelastung gerade gleich bleibt. Dann setzt der Wettbewerb ein. Die roten Balken in Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der lokalen Steuersätze, wieder unter den Gegebenheiten einer offenen Volkswirtschaft.

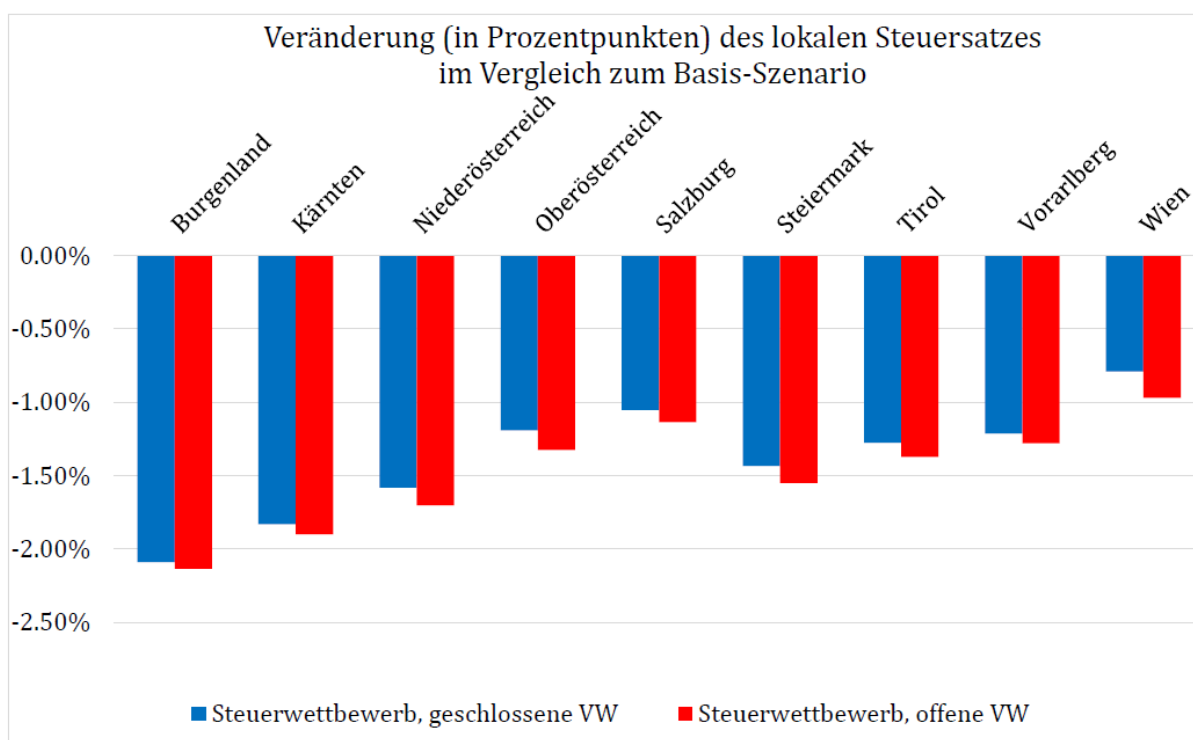


Abb. 3: Auswirkungen auf lokale Steuersätze (nach Abb. 9 in Keuschnigg/Loretz, 2015 a)

Der Steuersatz würde in allen neun Bundesländern sinken, am stärksten im Burgenland, das um 2,13 Prozentpunkte weniger an Lohn- und Einkommensteuer verlangen könnte. Wien käme mit einer um 0,97 Prozentpunkte niedrigeren Steuer aus.

4 Folgen der regionalen Umverteilung

Bereits heute gibt es eine erhebliche Umverteilung zwischen den Bundesländern, die jedoch erst mühsam berechnet werden muss. Die roten Balken in Abbildung 1 zeigen, dass die Nettozahler- und Empfängerpositionen nicht unbedingt mit klar nachvollziehbaren Kriterien wie den Einkommensunterschieden pro Kopf zu tun haben. Die folgenden Berechnungen zeigen, dass trotz Steuerwettbewerb ein Finanzausgleich weiter möglich ist, um auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinzuwirken. Weder ist ein Finanzausgleich für die positiven Wirkungen des Steuerwettbewerbs notwendig noch wird ein weiterer Ausbau von den Studienautoren empfohlen. Wie bei anderen Verteilungsfragen ist es der Politik vorbehalten zu entscheiden, wieweit Umverteilung gehen soll.

Das Szenario zeigt lediglich, welche Folgen ein stärker umverteilender Finanzausgleich hätte. Dabei sollte ein systematischer Finanzausgleich vorwiegend die jeweilige Differenz zwischen dem lokalen BIP pro Kopf und dem durchschnittlichen österreichischen BIP berücksichtigen. Länder, deren BIP pro Kopf unter dem österreichischen Durchschnitt liegt, würden deutlich mehr Geld (konkret 10% der Einkommensdifferenz) über einen solchen Finanzausgleich erhalten als bisher. Abbildung 4 zeigt: Das Burgenland, das die geringste Wirtschaftskraft pro Kopf verzeichnet, würde pro Einwohner am meisten Geld aus dem Finanzausgleich bekommen, nämlich über 1.100 Euro (graue Säule), während Kärnten offensichtlich schon bisher relativ viel erhalten hat und kaum zusätzliche Mittel erhalten würde. Weitere Empfänger wären Niederösterreich und die Steiermark. Finanziert werden müssten diese Zahlungen von Oberösterreich, Vorarlberg, Tirol, Salzburg und am stärksten von Wien: Wien hat das höchste BIP pro Kopf und müsste pro Einwohner 852 Euro in den Finanzausgleichs-Topf bezahlen.

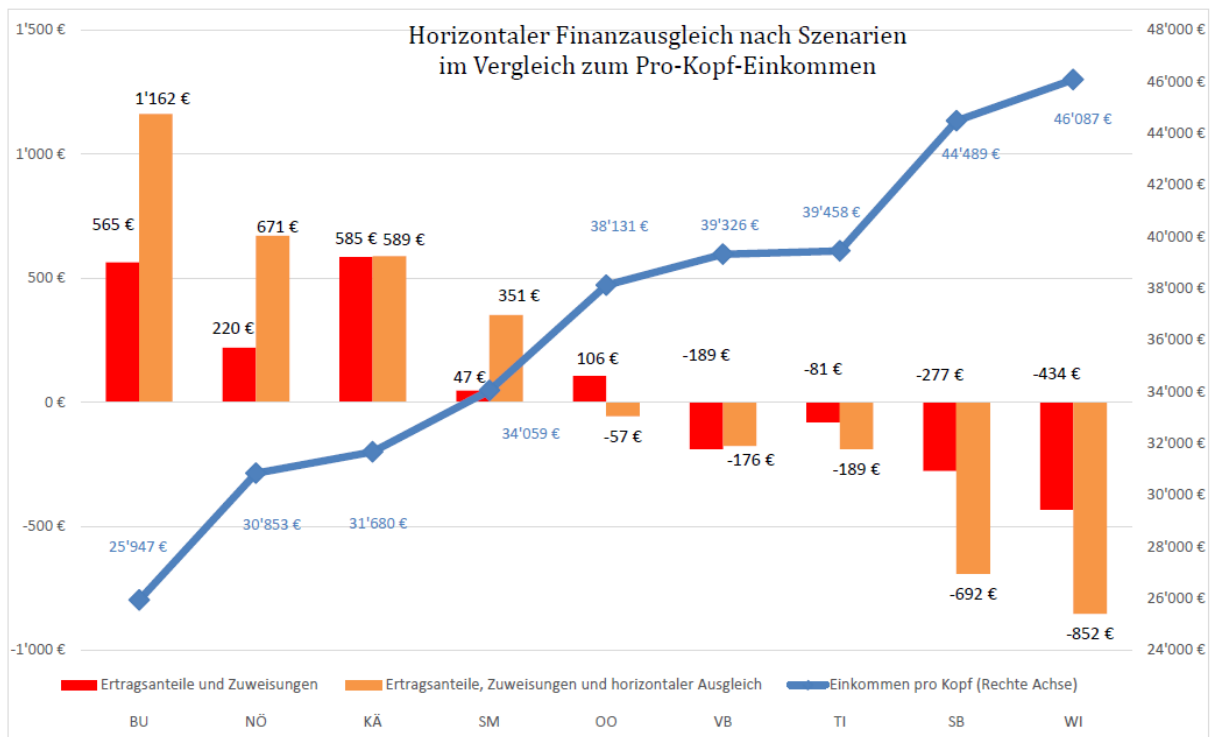


Abb. 4: Ausdehnung des Finanzausgleichs (nach Abb. 12 in Keuschnigg/Loretz, 2015 a)

Insgesamt würde ein solcher Ausgleich den ärmeren Ländern einen "zusätzlichen Schub" geben, indem diese mit den empfangenen Mitteln dringende Ausgaben tätigen und auch Steuern senken könnten, was das regionale Wachstum und damit das Aufholen zum Durchschnitt begünstigt. Jene Länder, die mehr einzahlen müssen, wären im Wachstum gebremst. Im Vergleich zu

Abbildung 2 würde nun der Wachstumsschub im Burgenland (8,3% statt 4,2%), in Niederösterreich (5,3 statt 2,7%) und in der Steiermark (3,7 statt 2,2%) wesentlich kräftiger ausfallen, während die zusätzlichen Verpflichtungen die reicheren Länder Wien (-0,8 statt +0,7%) und Salzburg (-0,5 statt +1%), aber auch Tirol und Oberösterreich, bremsen würden. Mit einem transparenten und solidarischen Finanzausgleich ist es also jederzeit möglich, die Unterschiede zwischen den Ländern abzubauen und damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu befördern. Es gäbe allerdings eindeutige Gewinner und Verlierer.

5 Schlussfolgerungen

Im Gegensatz zu einem nivellierenden Finanzausgleich wird im Basisszenario lediglich ein bereits bisher existierender, aber versteckter Finanzausgleich in einen offenen und nachvollziehbaren Ausgleich umgewandelt, um Gewinner und Verlierer einer Umstellung zu vermeiden. So können alle Länder von der neuen Finanzautonomie und den verbesserten Anreizen für die lokale Politik profitieren, wenn auch in etwas unterschiedlichem Umfang. Die Studie zeigt also: Die bestehende Form des österreichischen Föderalismus hat hohe Kosten. Würden die bestehenden Fehlanreize beseitigt, wäre ein spürbarer Wohlstandsgewinn für alle möglich.

Literatur

Keuschnigg, Christian und Simon Loretz (2015a), *Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger*, Studie im Auftrag von Agenda Austria, Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien, www.wpz-fgn.com, Seite Forschung/Studien, Langfassung.

Keuschnigg, Christian und Simon Loretz (2015a), *Macht braucht Verantwortung. Warum die Länder ihre Ausgaben über eigene Steuern finanzieren sollten*, Studie im Auftrag von Agenda Austria, Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien, www.wpz-fgn.com, Seite Forschung/Studien, Kurzfassung.

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.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
