

CHRISTIAN KEUSCHNIGG

Mehr Finanzautonomie für die Bundesländer

Die Beseitigung wesentlicher fiskalischer Fehlanreize und die Einführung einer Finanzautonomie der Bundesländer könnten Wohlfahrtsgewinne für Österreich ermöglichen.

Wettbewerb in der Wirtschaft bringt bessere Produkte und Leistungen. Genauso kann der fiskalische Wettbewerb dazu führen, dass die Bundesländer ihre Leistungen verbessern, Spielraum für Steuersenkungen schaffen und ihre Politik mit einem besseren „Preis-Leistungs-Verhältnis“ stärker auf die Anliegen der Bürger und Unternehmen zuschneiden. 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 fast keine Steuern autonom festlegen. Sie bekommen für die Erledigung ihrer Aufgaben Steuereinnahmen des Bundes gemäß eines fixen Verteilschlüssels zugewiesen. 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 hebt die Sparanreize aus und nimmt den Ländern eines der wichtigsten Instrumente, um Ausgaben und Steuerbelastung auf die regionalen Bedürfnisse zuzuschneiden.

Wie könnte mehr Steuerautonomie in Österreich konkret umgesetzt werden? Wie gut wären die einzelnen Bundesländer dafür gerüstet, mit unterschiedlichen Ausgaben und Steuerbelastungen um Unternehmen oder Bürger zu werben? Welche Länder würden besonders profitieren?

Für einen Steuerwettbewerb eignen sich am besten die Beteiligung an Lohn- und Einkommens- sowie die Körperschaftssteuer. Über sie könnten die Länder genug Einnahmen erzielen, um ihre Ausgaben vollständig selber zu finanzieren. Ein konkretes Modell für mehr Steuerautonomie wäre wie folgt: In einem ers-



CHRISTIAN KEUSCHNIGG ist Professor in St. Gallen und Leiter des neuen Wirtschaftspolitischen Zentrums WPZ in Wien.

„Derzeit holen sich die Länder das Geld zur Deckung ihrer Ausgaben vom Bund, was nicht eben zum Sparen anregt.“

redaktion@format.at

ten 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 frei verfügen. Derzeit holen sich die Länder das Geld zur Deckung ihrer Ausgaben hingegen vom Bund, was nicht eben zum Sparen anregt. Die anderen großen Einnahmen der Länder sind die empfangenen Zuweisungen und Zuschüsse für zugewiesene Aufgaben. In einem zweiten Schritt müssen die Länder auch diese Einnahmen mit eigenen Steuern ersetzen, was zu einer ebenso großen Entlastung des Bundes und der anderen zahlenden Gebietskörperschaften führt.

Im Fall eines einheitlichen Zuschlags würden aufgrund der unterschiedlich großen Steuerbasen 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. Ähnliches gilt für die Zuweisungen und Zuschüsse, die sich in manchen Ländern mehr als in anderen konzentrieren. Unsere Berechnungen in Tabelle eins zeigen, dass der aktuelle Finanzausgleich ganz erheblich und versteckt umverteilt.

Demnach erhalten das Burgenland und Kärnten mit der aktuellen Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern sowie den Zuweisungen und Zuschüssen wesentlich mehr, als sie selber mit bundesweit einheitlichen Steuersätzen und Zuschlägen an Einnahmen erzielen könnten. Umgekehrt ist es in den reichen Ländern. Bereits heute sind Wien (-434 Euro pro Einwohner und Jahr), Salzburg, Tirol und Vorarlberg Nettozahler, Kärnten (+585 Euro pro Einwohner) und Burgenland Nettoempfänger. Es braucht einen Finanzausgleich, um auf eine angemessene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinzuwirken. Das Problem ist jedoch, dass weder die Bürger und Wählerinnen noch die Politik wirklich wissen, wie viel umverteilt wird.

Zudem bestehen erhebliche Zweifel, dass diese Umverteilung klaren nachvollziehbaren Kriterien folgt.

Mit einem einheitlichen Zuschlag ist eine faire Ausgangssituation für den Steuerwettbewerb geschaffen. Laut unseren Berechnungen 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 Körperschaftssteuer würden der Bund 20 Prozentpunkte und die Länder fünf Prozentpunkte einheben. Am Ende dieser Umstellungsphase zahlen alle Haushalte und Unternehmen gleich viele 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.

Nun kann ein Bundesland seine Aufschläge verringern, wenn die Wähler nach einer niedrigeren Steuerbelastung verlangen, und damit seine Standortattraktivität für Betriebe, Familien und Arbeitnehmer 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 besonders wichtige Projekte zu finanzieren. Für die Steuerzahler ist die Steuerbelastung nicht das einzige Kriterium für die Standortwahl: Gute Verkehrsanbindung, verlässliche Gesundheitsversorgung, Kindergartenplätze usw. sind ebenso wichtige Faktoren.

In mehreren Szenarien zeigen wir, welche Folgen ein fiskalischer Wettbewerb haben könnte:

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

Mit Einführung der Finanzautonomie können die Länder Einsparungen an die eigene Bevölkerung zurückgeben, anstatt sie wie derzeit mit allen anderen Ländern teilen zu müssen. Sie können mit eigenen Steuern regionale Standortattraktivität und Wachstumsbedingungen gezielt verbessern.

TABELLE 1
So wird jetzt umverteilt

Bundesland	Ertragsanteile und Zuweisungen pro Kopf
Kärnten	€ 585
Burgenland	€ 565
Niederösterreich	€ 220
Oberösterreich	€ 106
Steiermark	€ 47
Tirol	€ -81
Vorarlberg	€ -189
Salzburg	€ -277
Wien	€ -434

TABELLE 2
Wettbewerbsfolgen

Bundesland	BIP-Zuwachs bei Steuerwettbewerb
Burgenland	4,25 %
Kärnten	3,04 %
Niederösterreich	2,69 %
Steiermark	2,16 %
Tirol	1,58 %
Oberösterreich	1,53 %
Vorarlberg	1,41 %
Salzburg	1,03 %
Wien	0,75 %

„Mit eigenen Steuern könnte die regionale Standortattraktivität und Wachstumsbedingungen gezielt verbessert werden.“

Informationen zur gleichnamigen Studie in Zusammenarbeit mit Agenda Austria und Simon Loretz (IHS) unter www.wpz-fgn.com
Seite Forschung/Studien.

Wie stark würde sich eine Steuerautonomie auf die lokalen Steuersätze auswirken? Wir berechnen, dass der effektive Steuersatz in allen neun Bundesländern sinken würde, 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 Steuerbelastung aus. Zwar kann ein Simulationsmodell auch mit noch so viel Aufwand nicht alle Anpassungsmöglichkeiten einfangen. Solche Änderungen sind jedoch angesichts der Erfahrungen anderer Staaten mit einem aktiven fiskalischen Wettbewerb zu erwarten.

Nachdem die Steuerbelastung im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist und der Steuerwiderstand progressiv mit der Steuerbelastung ansteigt, werden auch moderate Steuersenkungen günstige Auswirkungen auf das Wachstum haben. Wie viel Wachstumschub kann man sich, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, erwarten, und wie groß könnten die Unterschiede in den einzelnen Bundesländern sein? 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 nach Abbildung zwei das Burgenland ein Hauptgewinner und könnte sein BIP pro Kopf um 4,25 Prozent steigern. Kärnten käme auf ein um 3,04 Prozent höheres BIP. Nicht zuletzt wegen der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland würden alle neun Bundesländer eine höhere Wirtschaftsleistung erzielen. Wien etwa käme auf ein Plus von 0,75 Prozent. Im österreichischen Durchschnitt könnten die Einkommen pro Kopf um 1,7 Prozent zunehmen.

Die bestehende Form des österreichischen Föderalismus hat hohe Kosten. Der Wechsel zu einer echten Finanzautonomie der Bundesländer könnte spürbare Wohlstandsgewinne ermöglichen. Dabei könnten alle Länder von den verbesserten Anreizen für die lokale Politik profitieren, wenn auch in etwas unterschiedlichem Umfang. Zwar kann auch eine Finanzautonomie der Bundesländer nicht alle Probleme der heimischen Finanzpolitik lösen. Angesichts der derzeit bestehenden Fehlanreize erscheint jedoch eine grundlegende Reform mit einem Systemwechsel sehr empfehlenswert.