

Umsetzungsplan für eine Steuerautonomie der Länder

Univ.-Prof. Dr. **Christian KEUSCHNIGG**¹

Universität St. Gallen und WPZ Wien

Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Univ.-Prof. Dr. **Peter BUSSJÄGER**

Universität Innsbruck

Dr. **Monika KÖPPL-TURYNA**

Agenda Austria

***In Kürze:** Die unterschiedlichen Ansprüche der Bürger erfordern eine Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben mit lokaler Finanzautonomie, um die Politik besser auf die örtlichen Bedürfnisse zuzuschneiden. Damit die lokale Finanzpolitik an allen Hebeln drehen kann und Einnahmen- und Ausgabenverantwortung in eine Hand kommen, braucht es eine weitreichende Steuerautonomie der Länder und Gemeinden. Die vorliegende Kurzanalyse schlägt einen konkreten Umsetzungsplan für eine Steuerautonomie der Länder mit vier Stoßrichtungen vor: (i) Dezentralisierung der Einkommensteuer mit einem Zuschlagssystem; (ii) Abgeltung der Mehr- und Mindereinnahmen der Länder mit horizontalen Ausgleichszahlungen; (iii) Parallelrechnung des alten und neuen Systems in einer dreijährigen Übergangsphase mit fixierten Zuschlagssätzen; (iv) Freigabe der Zuschlagssätze der Länder und Start in die Steuerautonomie.*

Inhalt

1	Ein Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip	2
2	Steuerautonomie und fiskalischer Wettbewerb	3
3	Umsetzung einer Steuerautonomie	5
4	Verfassungsrechtliche Aspekte	12
5	Häufige Fragen und Einwände	13
6	Schlussfolgerungen	14
7	Literatur	15

¹ Die Leitung der Arbeitsgruppe obliegt Christian Keuschnigg. Wir danken dem Land Tirol für den Auftrag zur Ausarbeitung der Kurzanalyse.

1 Ein Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip

In einem föderalen Staat sind verschiedene Staatsaufgaben auf lokaler und zentraler Ebene angesiedelt. Die Föderalismusforschung befasst sich eingehend mit den Vor- und Nachteilen einer Zentralisierung oder Dezentralisierung und weist auf eine natürliche Arbeitsteilung zwischen Gemeinden, Ländern und Bund aus.² Aufgaben, die eine bundesweite Reichweite haben und einheitliche Regelungen erfordern wie z.B. Justiz und Verteidigung, sollten in zentraler Kompetenz erledigt werden. Lokale Infrastruktur, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und andere Aufgaben mit einem regional begrenzten Einzugsbereich werden in dezentraler Kompetenz besser erfüllt. In der Aufgabenzuweisung gibt es einen erheblichen Spielraum, wie der unterschiedliche Zentralisierungsgrad in verschiedenen Ländern zeigt. Als organisierendes Element kann das Subsidiaritätsprinzip dienen. Können die Argumente für eine Zentralisierung nicht überzeugen, bleiben die Kompetenzen besser dezentral und näher beim Bürger angesiedelt.

Die Kompetenzverteilung soll den Staatsaufbau so organisieren, dass die Präferenzen der Bürger und die Bedürfnisse der Wirtschaft bestmöglich bedient werden. Die Zuteilung von Aufgaben nach ihrer geographischen Reichweite stellt sicher, dass die Politik alle relevanten Politikfolgen miteinbezieht und zu richtigen Entscheidungen kommt. Wenn eine Region die ganzen Ausgaben finanzieren muss, aber viele Vorteile nicht nur in der eigenen Region anfallen, sondern auch in anderen nicht mitzählenden Regionen, dann hat sie wenig Anreiz, Ausgaben zu tätigen und den Bedarf ausreichend zu befriedigen. Ein Beispiel wäre die Mitbenutzung von Infrastruktur durch umliegende Regionen. Wenn eine Region jedoch alle Vorteile beanspruchen kann, aber negative Folgekosten anderswo nicht berücksichtigen muss, dann leistet dies einer Überversorgung mit zu hohen Ausgaben und Steuern Vorschub. Eine Zentralisierung stellt sicher, dass eine Duplikation von Fixkosten unterbleibt und Kosteneinsparungen aufgrund von Größenvorteilen (ähnlich wie die Fixkostendegression in der Industrie) ausgenutzt werden. Solche Einsparungen sind aber eben nur bei Aufgaben mit großer Reichweite möglich. Zudem sind bei einer Dezentralisierung jederzeit freiwillige Kooperationen und Verhandlungslösungen über die Gemeinde- und Landesgrenzen hinweg möglich, vor Allem wenn nur wenige Regionen betroffen sind. Die umliegenden Gemeinden können einen Kostenersatz für die ihnen zufließenden Vorteile leisten und damit die Investition in der leistenden Region unterstützen.

Die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen sind von Region zu Region sehr unterschiedlich. In Tirol, Vorarlberg, Steiermark und Wien unterscheiden sich die Wirtschaftsstruktur und die geographischen Verhältnisse. Die Bürger haben eine andere lokale Identität. Sie haben andere Vorstellungen davon, wieviel sie an Aufgaben dem Staat übertragen wollen, was besser privat bleiben soll, und wieviel sie bereit sind, an Steuern für öffentliche Leistungen zu zahlen. Deshalb braucht es unterschiedliche Politikansätze. Mit dezentralen Entscheidungen gelingt es besser, die Politik auf die lokalen Verhältnisse zuzuschneiden. Die Entscheidungen fallen näher beim Bürger. Politik und Verwaltung sind besser über die lokalen Verhältnisse informiert. Bürger und Unternehmen können auf die lokale Politik besser Einfluss nehmen und ihren Vorstellungen mehr Geltung verschaffen. Die Politikverantwortlichkeit ist direkter und stärker, mit positiven Folgen für die demokratische Legitimität der Staatsaufgaben.

² Klassische Beiträge zur Föderalismusforschung sind Tiebout (1956), Oates (1999) und die Überblicke in Boadway und Shah (2009) und Keen und Konrad (2013). Arbeiten zum Fiskalwettbewerb in der Schweiz sind Brühlhart und Jametti (2006, 2016), Brühlhart, Jametti und Schmidheiny (2012), die Kurzdarstellung in Brühlhart und Schmidheiny (2015) und die Monographie von Feld u.a. (2017).

2 Steuerautonomie und fiskalischer Wettbewerb

Mit einer Dezentralisierung von Staatsaufgaben und lokaler Autonomie entsteht fiskalischer Wettbewerb. Wie überall sonst ist ein geregelter Wettbewerb eine Quelle von Produktivitätsfortschritten und mehr Kundenorientierung, sprich Bürgerservice. Wettbewerb diszipliniert und führt zu sparsamerer Aufgabenerfüllung. Er entsteht, weil Haushalte und Unternehmen regional mobil sind und bisweilen dorthin ausweichen, wo neben anderen Standortfaktoren das fiskalische „Preis-Leistungsverhältnis“ besser ist, also Qualität und Umfang öffentlicher Leistungen mehr überzeugen und die Steuerbelastung moderat bleibt.³ Sie können also auch „mit den Füßen wählen“, wenn die Wünsche im politischen Prozess vor Ort wenig Gehör finden. Tatsächlich ist aber die regionale Mobilität trotz fiskalischer Unterschiede auch in dezentral organisierten Ländern nur gering. Bereits die Information über erfolgreiche Politikansätze in anderen Regionen genügt, um den Wählereinfluss auf die lokale Politik und den politischen Wettbewerb anzuregen („yardstick competition“).

Der fiskalische Wettbewerb begünstigt Politikinnovationen für eine bessere Aufgabenerfüllung. Indem neue Politikansätze ausprobiert werden, können die anderen Regionen lernen. Gerade in Österreich könnte man erwarten, dass fiskalischer Wettbewerb auch hilft, das politische Risiko von Reformblockaden beim Bund abzubauen, wenn Länder und Gemeinden mehr Autonomie haben und in ihrem Bereich vorangehen können. Eine Zentralisierung von Staatsaufgaben schaltet den fiskalischen Wettbewerb aus. Er muss dann mit anderen Mechanismen der internen Verwaltungskontrolle ersetzt werden, um die Entscheidungen auf die lokalen Verhältnisse zuzuschneiden. Diese Alternative zeichnet sich meist durch mehr Bürokratie und weniger Flexibilität gegenüber Bürgern aus.

Sehr heterogene Länder wie die Schweiz oder Kanada mit mehreren Sprachen und kulturellen Traditionen brauchen naturgemäß eine sehr weitgehende Dezentralisierung und lokale Autonomie, denn der Bedarf, die Politik auf lokale Bedürfnisse zuzuschneiden, ist umso grösser. Neben der Heterogenität der Regionen spricht für Dezentralisierung, dass der Steuerwettbewerb das Ausgabenwachstum bremst. Im politischen Prozess ist eine Tendenz zu übermäßigen Ausgaben angelegt. Amtierende Politiker müssen sich im Wahlzyklus kurzfristig rechtfertigen und neigen dazu, die sofort eintretenden Vorteile von Mehrausgaben höher zu gewichten als die langsam entstehenden Kosten einer höheren Steuerbelastung. Der Steuerwettbewerb kann zu einer wohlfahrtssteigernden Ausgaben disziplin beitragen. Wettbewerb begünstigt zudem Politikinnovationen mit positiven Folgen für Bürger und Unternehmen.

Eine geringere Steuerbelastung geht ein zu eins in eine Steigerung des verfügbaren Einkommens. Die Privateinkommen nehmen ein zweites Mal zu, weil eine geringere Steuerbelastung Beschäftigung, Investition und Wachstum fördert, die Standortattraktivität gegenüber dem Ausland stärkt, und damit zu höheren Bruttoeinkommen vor Steuern beiträgt. Einkommen ist aber nicht die einzige Quelle für Zufriedenheit und Wohlfahrt. Selbst wenn das Einkommen konstant bliebe, dann würde eine Ausgabenstruktur, die besser auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten ist, die Zufriedenheit über öffentliche Leistungen steigern. Mit einer stärkeren Dezentralisierung von Aufgaben unterliegt ein größerer Anteil der gesamten Staatsausgaben dem fiskalischen Wettbewerb, so dass sich die beschriebenen positiven Effekte akzentuieren.

³ Fiskalischen Wettbewerb gibt es auf der Ausgaben- und Einnahmenseite.

Keuschnigg und Loretz (2015b) haben die Einführung einer Steuerautonomie der Länder bei (zunächst) konstanten Ausgabenanteilen ohne Kompetenzverschiebungen untersucht. Damit können die Länder die gesamte Einnahmenseite frei wählen, während vorher die Einnahmen fix zugewiesen und kaum gestaltbar waren. Die Länder können daher die Einsparungen und Produktivitätssteigerungen bei den Ausgaben an die eigenen Bürger in Form von geringeren Steuern weitergeben. Mit dem einsetzenden Steuerwettbewerb fällt Dank Effizienzsteigerungen und Ausgabendisziplin die Steuerbelastung, was das Wachstum anregt und die Standortattraktivität Österreichs gegenüber dem Ausland verbessert. Die Arbeit beziffert die Einkommensgewinne mit 2-4% je nach Bundesland. Solche Einkommensgewinne fallen allerdings nicht einfach mechanisch an. Wie stark Dezentralisierung und fiskalischer Wettbewerb wirken können, hängt von den tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten ab. In Österreich müsste mit der Einführung einer Steuerautonomie eine Aufgaben- und Kompetenzentflechtung stattfinden, um die Gestaltungsfähigkeit der subnationalen Einheiten herzustellen.

Die Bürger sind lokal verankert und haben unterschiedliche Bedürfnisse. Damit die Politik die Staatsaufgaben auf die lokalen Bedürfnisse zuschneiden kann, muss sie an allen Hebeln drehen können. Eines der wichtigsten Instrumente ist die Entscheidung über die Steuereinnahmen. Sonst ist nur die Ausgabenstruktur bei einem fixen Gesamtbudget gestaltbar, während das Niveau der Ausgaben mit den zugewiesenen Steuereinnahmen festgeschraubt bleibt. Ohne Steuerautonomie bleibt die lokale Autonomie begrenzt, und die positiven Wirkungen können sich ebenfalls nur begrenzt entfalten. Eine weitere Beschränkung der lokalen Politik ist die hohe Kompetenzverflechtung mit Zuständigkeiten, die auf viele verschiedene Stellen verteilt sind. Aufgabenentflechtung und eine klare Zuweisung an die einzelnen Ebenen ist daher eine Voraussetzung dafür, dass eine Steuerhoheit der Länder und Gemeinden wirksam ist.

Ausgaben- und Einnahmenverantwortung gehören zusammen. Damit dezentrale Entscheidungen die bestmöglichen Ergebnisse zeitigen, müssen alle Folgen der lokalen Politik berücksichtigt werden. Wenn eine Ebene über Ausgabenprojekte entscheidet, aber andere dafür zahlen müssen, kann es keine guten Ergebnisse geben. Die Bürger und Unternehmen müssen die höheren Steuern spüren, wenn sie mehr Leistungen wollen, und sollen sich über eine geringere Steuerbelastung freuen dürfen, wenn sie auf Leistungen verzichten und mehr Sparsamkeit einmahnen. Ohne diese „Kosteninformation“ können sie sich keine klare Meinung bilden, wie viele und welche Aufgaben der Staat übernehmen soll. Die Länder und Gemeinden brauchen autonom wählbare Steuereinnahmen, z.B. als Zuschläge zur Einkommen- oder Körperschaftssteuer des Bundes.⁴

Der fiskalische Wettbewerb führt zu sparsamerer Aufgabenerfüllung. Schon jetzt gibt es einen fiskalischen Wettbewerb, aber eben nur auf der Ausgabenseite, denn die Einnahmen sind fix zugewiesen und nur begrenzt gestaltbar. Das hebelt die Sparanreize weitgehend aus. Wenn heute ein Bundesland besonders sparsam wirtschaften würde, könnte es im Steuerverbund die Vorteile nicht der eigenen Bevölkerung zurückgeben und dafür politische Zustimmung ernten, sondern müsste die Ersparnisse mit allen acht anderen Ländern teilen. Angesichts fix zugewiesener Steuereinnahmen ist die einzig sinnvolle Strategie im Interesse der lokalen Bevölkerung, alle zugewiesenen Steuereinnahmen vollständig auszugeben und nachher mehr Mittel einzufordern. An dieser Stelle ist eine Tendenz zu steigenden Staatsausgaben eingebaut. Der

⁴ In einer detaillierten Studie haben Keuschnigg und Loretz (2015b) einen dreistufigen Weg zur Einführung einer Steuerautonomie der Länder aufgezeigt. Mehr- oder Mindereinnahmen im Vergleich zum Status Quo werden durch einen transparenten Finanzausgleich abgeschöpft bzw. ersetzt. So können alle Länder mit denselben Zuschlagssätzen und exakt demselben Budget starten. Der danach einsetzende Steuerwettbewerb hat ähnlich positive Folgen wie hier beschrieben. Download: www.wpz-fgn.com/studies.

Ausgabenwettbewerb nach oben soll mit einem Steuerwettbewerb nach unten ausbalanciert werden. So kann jede Region sich mit ihrem „Gesamtpaket“ an Leistungen und Steuerbelastung im fiskalischen Wettbewerb positionieren und die Politik auf Haushalte und Unternehmen zuschneiden. Dabei gibt es keinen reinen Steuersenkungswettbewerb, denn die Regionen konkurrieren eben nicht nur mit Steuern, sondern auch mit attraktiven Ausgaben.⁵

Fiskalischer Wettbewerb braucht Leitplanken, nämlich einen transparenten horizontalen Finanzausgleich und eine effektive Schuldenbremse. Der **horizontale Finanzausgleich** soll die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die Konvergenz im gesamten Bundesgebiet fördern. Die reicheren Regionen leisten angemessene Einzahlungen, mit denen strukturschwache Regionen unterstützt werden. Der Ausgleich darf allerdings nicht so weit gehen, dass die eigenen Steuermehreinnahmen vollständig abgeschöpft werden, sonst wären die Spar- und Leistungsanreize wieder ausgehebelt. Schon jetzt gibt es einen horizontalen Finanzausgleich. Dieser ist jedoch versteckt und intransparent. Weder die Politik noch die Bürger können genau nachvollziehen, wieviel tatsächlich umverteilt wird. Die regionale Umverteilung wird vermutlich nur dann in der Bevölkerung dauerhaften Rückhalt finden, wenn sie als fair empfunden wird. Dazu müssen die Ein- und Auszahlungen nachvollziehbaren Kriterien folgen.

Um strategischen Fehlanreizen in der lokalen Finanzpolitik vorzubeugen, braucht es eine effektive **Schuldenbremse**. Fehlentwicklungen in den lokalen Finanzen dürfen nicht auf Kosten des Bundes oder anderer Bundesländer gehen. Die dezentrale Verschuldung sollte daher auf die Finanzierung langlebiger Infrastrukturinvestitionen mit einem klaren Rückzahlungsplan beschränkt bleiben, wie in vielen Kantonen der Schweiz. Damit können die Kosten über die Zeit verteilt und teilweise den nachfolgenden Generationen als Nutznießer angelastet werden. Ist ein Land oder eine Gemeinde nicht in der Lage, autonom ein überschießendes Defizit zu vermeiden, dann kann z.B. ein Automatismus für lokale Steueranhebungen greifen oder die lokale Finanzpolitik unter Aufsicht gestellt werden. Ein solcher Mechanismus dient dem Zweck, dass jede Region die Konsequenzen seiner Entscheidungen selber trägt anstatt auf andere abzuwälzen. Ein drohender Verlust an finanzpolitischer Autonomie im Falle von Zahlungsschwierigkeiten ist ein mächtiger Anreiz für eine verantwortliche Finanzpolitik und kann jederzeit durch vorausschauendes Handeln z.B. in Form eines Ausgabenverzichtsprogramms oder eben einer selbst beschlossenen Steuererhöhung vermieden werden. Klare Regeln für eine Schuldenbremse für Länder einschließlich der Konsequenzen bei ihrer Verletzung sind auch deshalb wichtig, damit die Gläubiger Risikoprämien ermitteln können und die Kapitalmarktdisziplin richtig wirkt.

3 Umsetzung einer Steuerautonomie

Der Sinn der Steuer- und Ausgabenautonomie ist es, dass Länder und Gemeinden mehr Möglichkeiten bekommen, ihre Politik auf die lokalen Bedürfnisse zuzuschneiden. Eine Reform hätte viele Vorteile für Wachstum und Standortattraktivität, Sparanreize der Länder und Gemeinden. Sie würde mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der Finanzpolitik gegenüber Bürgerinnen und Bürgern schaffen und mehr Politikinnovation begünstigen. Sie würde den Föderalismus stärken, indem die Länder und Gemeinden selber in Eigenverantwortung entscheiden könnten. Konkret könnten diese autonom ihre Steuereinnahmen eigenständig

⁵ Wenn die lokalen Bedürfnisse unterschiedlich sind, dann müssen auch Leistungen und Steuerniveaus unterschiedlich sein. Dennoch können sich Länder und Bund jederzeit auf bundesweit einheitliche Mindeststandards bei Schulen, Sozialhilfe etc. einigen, um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten.

absenken, um die verfügbaren Einkommen in ihrem Bundesland zu stärken, oder erhöhen, um wichtige lokale Projekte zu finanzieren. Sie wären nicht mehr an die fix vorgegebenen Einnahmen aus der Verteilung der gemeinschaftlichen Steuereinnahmen nach einem fixen Schlüssel gebunden, sondern könnten im Interesse des Landes an allen Hebeln der Finanzpolitik drehen. Einnahmen- und Ausgabenverantwortung lägen in einer Hand.

Eine Kurzanalyse kann nur die grundsätzliche Vorgehensweise beim Übergang zu einer Steuerautonomie der Länder darstellen und annäherungsweise die Konsequenzen aufzeigen. Ein Detailplan müsste von einer Expertengruppe aus Bund (BMF), Ländern und Gemeinden mit wissenschaftlicher Begleitung erarbeitet werden. In der vorliegenden Analyse aktualisieren wir den Reformvorschlag von Keuschnigg und Loretz (2015b) und ergänzen diesen um einen konkreten Umsetzungsplan mit einer Übergangsphase, welche die finanzpolitischen Risiken minimiert.⁶ Dieser Plan beschränkt sich auf die Einkommensteuer (EKST) auf Löhne und Einkommen der Selbständigen. Eine Ausweitung der Steuerautonomie auf andere Steuern wird am Ende des Abschnittes kurz angesprochen.

Die Eckpfeiler des konkreten Umsetzungsplans sind:

- (i) Dezentralisierung der Einkommensteuer (EKST) mit einem Zuschlagssystem.
- (ii) Abgeltung der Mehr- oder Mindereinnahmen im Vergleich zum Status Quo mit Ausgleichszahlungen (horizontaler Finanzausgleich).
- (iii) Parallelrechnung des alten und neuen Systems in einer Übergangsphase von drei Jahren mit vorgegebenen Zuschlagssätzen zur Wahrung der Budgetneutralität.
- (iv) Freigabe der Zuschlagssätze der Länder nach der Übergangsphase und Start in die Steuerautonomie.

Zuschlagssystem nach (i): Der aktuelle EKST-Tarif wird in zwei Komponenten aufgespalten, nämlich einen einheitlichen Bundestarif und einen Ländertarif. An den Bestimmungen zur Ermittlung des steuerbaren Einkommens ändert sich nichts. Wie bisher bleibt also die Bemessungsgrundlage über das gesamte Bundesgebiet einheitlich. Es darf auch nicht zu unkontrollierten Mehr- oder Mindereinnahmen weder beim Bund noch bei den Ländern kommen. Der Ländertarif (Zuschlagssätze der Länder) ist so zu bestimmen, dass die eigenen Steuereinnahmen die Einnahmen aus den derzeitigen Ertragsanteilen nach dem Verteilschlüssel gerade ersetzen. Aktuell bleiben 77,2% des EKST-Aufkommens beim Bund, die restlichen 22,8% gehen als Ertragsanteile an die Länder. Exakt dieselbe Aufteilung zwischen Bund und Ländern kann erreicht werden, wenn der Bund den gesamten EKST-Tarif auf 77,2% der aktuellen Tarifsätze absenkt und die Länder den restlichen Teil von 22,8% erheben.

Tabelle 1 zeigt in der zweiten Zeile die aktuellen Tarifsätze der EKST. In der vorletzten Einkommensgruppe würde also der Bund den Tarifsatz von 50% auf nur mehr 38,6% (77,2% des aktuellen Satzes) absenken. Die Länder würden demnach einen eigenen Steuersatz von 11,4% (die restlichen 22,8% des aktuellen Satzes) erheben. Das entspricht einem Zuschlagsfaktor von 29,53% auf den abgesenkten Bundestarif ($11,4/38,6=29,53$), wie er in der letzten Spalte von Tabelle 1 aufgeführt ist. Wenn der Bund nur mehr einen Satz von 38,6% einhebt und die Länder 11,4 Prozentpunkte dazuschlagen, ergibt sich gerade wieder der aktuelle Grenzsteuersatz von 50% in der betroffenen Steuerklasse. In der zweiten Steuerklasse würde der Bund nur mehr

⁶ Die Studie „Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger“ wurde 2015 im Auftrag von Agenda Austria ausgearbeitet und ist auf www.wpz-fgn.com/forschung/studien mit weiteren Texten abrufbar. Seither haben das WPZ und Agenda Austria das Thema mit einer Reihe von weiteren Beiträgen um diverse Aspekte ergänzt und vertieft.

19,3% erheben. Die Länder würden denselben Zuschlagsfaktor von 29,53 anwenden und 5,7 Prozentpunkte dazuschlagen. Das wäre in Summe genau wieder der aktuelle Tarifsatz von 25%.

Tabelle 1: Einkommensteuersätze in den Bundesländern bei gleichen Einnahmen

	Einkommen	bis 11T	11-18T	18-31T	31-60T	60-90T	90-1000T	ab 1000T	Zuschlag
	Aktuell	0%	25,00%	35,00%	42,00%	48,00%	50,00%	55,00%	
Mit einheitlichem Zuschlag	Bund	0%	19,30%	27,02%	32,43%	37,06%	38,61%	42,47%	29,53%
	Länder	0%	5,70%	7,98%	9,57%	10,94%	11,40%	12,53%	
Mit unterschiedlichen Zuschlägen, um konstante Einnahmen zu erzielen	Bld	0%	25,76%	36,07%	43,28%	49,47%	51,53%	56,68%	33,47%
	Ktn	0%	25,98%	36,37%	43,65%	49,88%	51,96%	57,16%	34,60%
	NÖ	0%	24,62%	34,47%	41,37%	47,27%	49,24%	54,17%	27,56%
	OÖ	0%	25,17%	35,24%	42,29%	48,33%	50,34%	55,38%	30,40%
	Sbg	0%	25,00%	35,00%	42,00%	48,00%	50,01%	55,01%	29,53%
	Stmk	0%	25,76%	36,07%	43,28%	49,46%	51,52%	56,67%	33,46%
	T	0%	25,35%	35,48%	42,58%	48,66%	50,69%	55,76%	31,31%
	Vbg	0%	24,21%	33,89%	40,67%	46,48%	48,41%	53,26%	25,41%
	W	0%	24,52%	34,33%	41,20%	47,09%	49,05%	53,95%	27,05%

Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 2015

Die Steuerzahler würden von dieser Operation in ihrer Steuerbelastung zunächst nichts spüren, aber sehr transparent erfahren, wieviel von ihrem Steuergeld an den Bund und an das Land geht. Im Status Quo kennt wohl kaum jemand die Aufteilung der Steuereinnahmen an Bund und Länder. Ebenso wenig kann sich der Steuerzahler ein Bild vom Preis-Leistungsverhältnis bei den öffentlichen Leistungen des Bundes und seines Bundeslandes machen, weil er oder sie den Preis in Form der dadurch verursachten Steuerbelastung nicht feststellen kann.

Ausgleichszahlungen nach (ii): Wenn alle Länder wie vorhin denselben Zuschlagsfaktor anwenden, kommt es im Vergleich zu den Einnahmen aus den Ertragsanteilen zu einer Umverteilung von Steuereinnahmen. Reiche Bundesländer wie z.B. Wien und Vorarlberg, bei denen sich ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Wirtschaftsleistung und damit der Bemessungsgrundlage der EKST konzentriert, könnten mit einem geringeren Zuschlagsfaktor dieselben Einnahmen erzielen wie aktuell mit den Ertragsanteilen. Wie Tabelle 1 in den Zeilen für die einzelnen Länder zeigt, würden in Vorarlberg bereits 25% als Zuschlagsfaktor reichen, um auf die gleichen Einnahmen zu kommen. Im Durchschnitt sind ca. 30% notwendig, während Kärnten einen deutlich höheren Faktor von fast 35% dazuschlagen müsste, um die Einnahmen konstant zu halten. Vorarlberg und Wien wären steuergünstig, Tirol läge etwa in der Mitte, und Kärnten und Burgenland wären Hochsteuerländer. Der untere Teil von Tabelle 1 zeigt die sich daraus ergebende gesamte Tarifbelastung in den Bundesländern. Der Grund liegt darin, dass die aktuelle Aufteilung der Ertragsanteile auf die Länder einen Finanzausgleich von den reichen zu den ärmeren Bundesländern enthält. Der Umfang dieser Umverteilung ist jedoch nur mit mühseligen Berechnungen zu ermitteln und nicht transparent, weder für die Bürger noch für die Politik.

Ein solidarischer Finanzausgleich ist gewollt und sollte für Politik und Wähler klar erkennbar und transparent sein, damit eine informierte politische Diskussion darüber erfolgen kann. Tabelle 2 zeigt zunächst in der ersten Spalte die Einnahmen der Bundesländer aus den Ertragsanteilen an der EKST im Jahr 2015. Tirol erhält aktuell Ertragsanteile aus der EKST von 513 Mio. Euro. Um gleich hohe Einnahmen autonom zu erzielen, müsste es nach Tabelle 1 einen leicht

überdurchschnittlichen Zuschlagsfaktor anwenden, nämlich 31.3 anstatt 30%. Würden alle Länder den gleichen durchschnittlichen Zuschlagsfaktor von 30% des abgesenkten Bundestarifs anwenden, dann würden zwar alle zusammen gleich hohe Einnahmen erhalten, aber nicht jedes einzelne Land separat. In Tirol würden die autonomen Steuereinnahmen als Ersatz für den Ertragsanteil um 27,6 Mio. geringer ausfallen. Diese Mindereinnahme muss durch eine Ausgleichszahlung in derselben Höhe kompensiert werden. Mit dieser Kompensation kommt das Land wieder auf exakt gleich hohe Einnahmen und wird durch einen Übergang weder bevorteilt noch benachteiligt. Wien, Vbg. und NÖ würden mit dem einheitlichen Zuschlagsfaktor Mehreinnahmen erzielen und müssten in den Finanzausgleich einzahlen. OÖ würde ähnlich wie Tirol eine Ausgleichszahlung zur Kompensation der Mindereinnahmen erhalten, in Ktn. und Bld. wäre die notwendige Kompensation pro Kopf noch wesentlich grösser.

Tabelle 2: Ertragsanteile, Steuerautonomie und Ausgleichszahlungen (in Mio Euro)

	Ertragsanteile	Einnahmen, mit einheitlichem Zuschlag	Ausgleichszahlungen	Gesamte Einnahmen
Bld	201,0	180,4	20,5	201,0
Ktn	396,9	342,0	54,8	396,9
NÖ	1129,7	1211,4	-81,7	1129,7
OÖ	992,3	971,3	21,0	992,3
Sbg	386,3	385,6	0,6	386,3
Stmk	849,5	758,1	91,4	849,5
Tirol	512,9	485,3	27,6	512,9
Vbg	271,5	312,3	-40,8	271,5
Wien	1256,0	1349,5	-93,5	1256,0

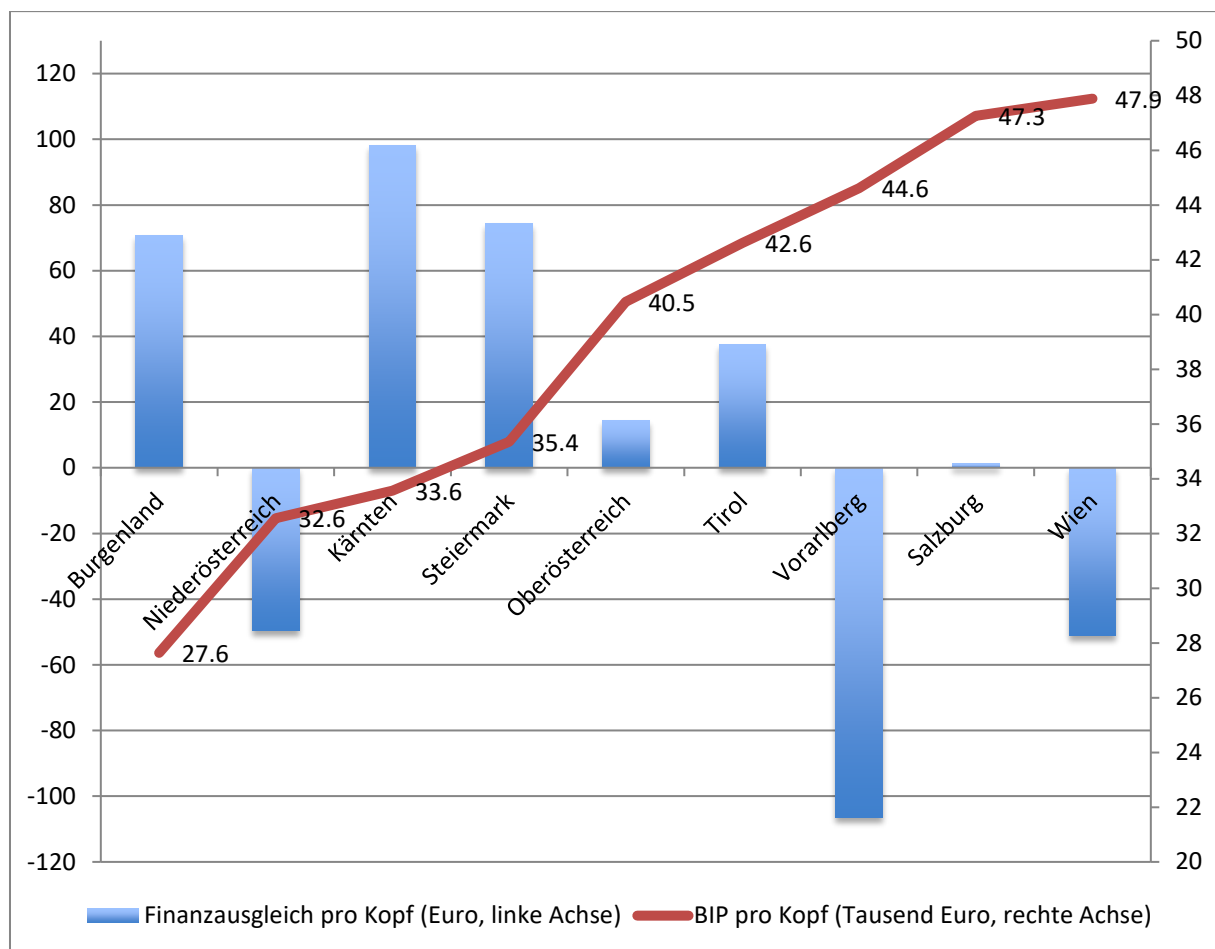
Quelle: Eigene Berechnungen, Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 2015

Mit einem einheitlichen Zuschlagsfaktor kommen zwar alle Länder zusammen auf das gleiche Steueraufkommen, aber nicht jedes einzelne. In Summe müssen sich daher die Ausgleichszahlungen in der dritten Spalte auf null addieren und gerade aufheben. Sie können daher als „horizontaler Finanzausgleich“ verstanden werden, wie er in der Verteilung der aktuellen Ertragsanteile implizit angelegt ist. Die Steiermark erhält über die zugewiesenen Ertragsanteile um 91,4 Mio. Euro mehr Steuereinnahmen, als es selber mit den bundesweit einheitlichen Steuersätzen aufbringen könnte. Das reiche Wien erhält dagegen weniger Ertragsanteile, als es selbst mit den einheitlichen Sätzen erzielen könnte, und zahlt damit 93,5 Mio. in den impliziten Finanzausgleich ein. Die absoluten Beträge sind allerdings zu relativieren, weil sie nicht auf die Größe des Bundeslandes abstellen. Ein Betrag von 10 Mio. ist für Kärnten sehr viel, aber für Wien unbedeutend. Abbildung 1 zeigt daher die Ausgleichszahlungen pro Kopf der Bevölkerung, wie sie aus dem bisherigen impliziten Finanzausgleich folgen, und stellt sie dem BIP pro Kopf gegenüber.

Bei einem solidarischen Finanzausgleich würde man erwarten, dass die Zahlungen pro Kopf der Bevölkerung an ein Bundesland mit dem BIP pro Kopf abnehmen. Die reichen sollen an die armen Bundesländer zahlen, um auf eine höhere Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinzuwirken. Abbildung 1 zeigt, dass pro Kopf der Bevölkerung Kärnten, Steiermark und Burgenland die

größten Empfänger von Ausgleichszahlungen sind, Vorarlberg, Wien und Niederösterreich die größten Nettozahler. Der im Ertragsschlüssel angelegte, implizite Finanzausgleich zeigt allerdings nur eine lose Verbindung mit dem BIP pro Kopf auf und kann nur begrenzt als Umverteilung von reich zu arm verstanden werden. Vorarlberg zahlt mehr als doppelt so viel in den versteckten Finanzausgleich ein als Wien, obwohl das BIP pro Kopf etwas geringer ist. OÖ ist mit einem BIP pro Kopf von 40,5 Tausend Euro deutlich reicher als NÖ, wo das BIP pro Kopf nur 32,6 Tausend beträgt. Dennoch ist NÖ ein beträchtlicher Nettozahler und OÖ sogar ein Empfänger. Noch eklatanter sind die Unterschiede zwischen Steiermark und NÖ. Beide Länder weisen in etwa gleich hohe Einkommen auf (BIP pro Kopf von 35,4 bzw. 32,6 Tausend Euro), aber die Steiermark zahlt etwa 75 Euro pro Kopf in den „Finanzausgleich“ ein, während NÖ 50 Euro pro Kopf empfängt.

Abbildung 1: Impliziter Finanzausgleich und BIP pro Kopf (in Tausend Euro)



Diese Überraschungen decken auf, dass der im Verteilschlüssel angelegte „Finanzausgleich“ nicht nur intransparent ist, sondern auch nach wenig rationalen ökonomischen Kriterien erfolgt. Der Übergang zu einer Steuerautonomie der Länder würde auch dazu zwingen, volkswirtschaftlich sinnvolle Kriterien für einen solidarischen Finanzausgleich zu entwickeln, die sich am Einkommen pro Kopf oder ähnlichen Maßzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung und der potentiellen Steuerkraft sowie an objektiven Kriterien des Bedarfs orientieren. Die Zahlungen dürfen sich nicht ändern, wenn ein Bundesland einseitig Steuern senkt oder Ausgaben erhöht, die nichts mit Änderungen der Finanzkraft bzw. der Ausgabenbedürfnisse zu tun haben. Diese Vorkehrungen verhindern, dass Länder den Finanzausgleich auf Kosten anderer strategisch ausnutzen. Jedes Land muss die Folgen seiner Finanzpolitik selber tragen. Ein Bundesland soll nur dann mehr erhalten, wenn es eine stark unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Wenn es

wirtschaftlich gegenüber dem Rest Österreichs aufholt, soll die Nettoempfängerposition schrumpfen, aber nicht so stark, dass sie die Einkommens- und Budgetzuwächse wieder vollständig auffrisst und damit den Ertrag der eigenen Anstrengungen vollständig wegbesteuert.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Neugestaltung des horizontalen Finanzausgleichs gleichzeitig mit der Dezentralisierung der Steuerhoheit erfolgen muss, damit alle Länder zunächst die gleichen Steuereinnahmen bei gleichen Zuschlagssätzen erhalten und die Mehr- und Mindereinnahmen durch horizontale Ausgleichszahlungen kompensiert werden. Sonst kommt es zu unkontrollierten Umverteilungsgewinnen und Verlusten zwischen den Ländern.

Übergangsphase: Da mit der Umstellung erhebliche Unsicherheiten verbunden sind, wäre in einem zwei- oder dreijährigen Übergangszeitraum eine Parallelrechnung zu führen. In diesem Zeitraum wird das alte System der Ertragsanteile fortgeführt. Die Länder erhalten zusätzlich eine Parallelrechnung, die zeigt, wie sie exakt gleich hohe Einnahmen mit dem einheitlichen Zuschlagssatz zusammen mit einer Ausgleichszahlung im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs erzielen. Damit kann die Umstellung für Bund und alle Länder budgetneutral und mit minimalem Risiko erfolgen.

In dieser „Lernphase“ weist die Parallelrechnung ebenfalls aus, welche Mehr- oder Mindereinnahmen z.B. die Anhebung oder Absenkung des Zuschlagssatzes um einen Punkt ergeben würde. Dabei werden die Finanzausgleichszahlungen festgehalten, die sich (nach einer Reform des Finanzausgleichs) nur an der hypothetischen Finanzkraft bzw. dem hypothetischen Ausgabenbedarf orientieren sollen, aber nicht an den tatsächlich gewählten Einnahmen und Ausgaben. Um eine strikte Schuldenbremse einzuhalten, müsste bei einer Steuersenkung das Bundesland daher die konkreten Einsparungen auf der Ausgabenseite spezifizieren. Schon allein diese Vorkehrung würde den Appetit auf ein Steuerwettrennen nach unten begrenzen. Bei einer Anhebung der Zuschlagssätze würde es das Volumen möglicher Mehrausgaben für die Realisierung wichtiger Investitions- und Ausgabenprojekte kennen.

Das Land Tirol z.B. erhält derzeit Ertragsanteile von 512,9 Mio Euro. Die Parallelrechnung würde zeigen, dass das Land durch Anwendung des einheitlichen Zuschlagssatzes 485,3 Mio Euro selbst erzielt, eine Ausgleichszahlung von 27,6 Mio erhält und damit ebenfalls auf 512,9 Mio Euro kommt. Die Aufstellung würde zeigen, dass z.B. in der vorletzten Steuerklasse mit einem Grenzsteuersatz von 50% auf den Bund 38,6% und auf das Land 11,4% entfallen, das entspricht einem Zuschlagsfaktor von 29,5% auf den abgesenkten Bundestarif. In der ersten Steuerklasse wäre die Aufteilung 19,3 zu 5,7%, was zusammen wieder 25% wie heute ergibt. Das Land kann über die eigenen Steuereinnahmen von 485,3 Mio Euro verfügen, während die Ausgleichszahlung nicht veränderbar ist. Die Parallelrechnung würde zeigen, dass das Land mit einer Anhebung des Zuschlagsfaktors um 10% (von 29,53 auf 32,48%) seine eigenen Steuereinnahmen ebenfalls um 10% erhöhen kann, also um 48,5 Mio Euro, um z.B. ein wichtiges Großprojekt zu realisieren. In der vorletzten Steuerklasse würde damit der Landessteuersatz von 11,4% wie in Tabelle 1 auf 12,5% ansteigen, wenn der Bund seinen Tarif konstant hält ($12,54\% = 10\%$ höherer Zuschlagsfaktor $0,3248 \cdot$ gleichbleibender Bundestarif von $38,61\%$). Wenn der Bund seinen Steuersatz bei 38,6% unverändert lässt, würden also die Tiroler einen Grenzsteuersatz von 51,1% anstatt wie bisher 50% zahlen. Auch in allen anderen Steuerklassen würden die Tiroler Steuersätze ansteigen. Das Land würde den Eingangssatz von 5,7 auf 6,27% ($=0,3248 \cdot 19,3\%$) anheben müssen. Zusammen mit dem gleich bleibenden Satz des Bundes von 19,5% würde der gesamte Grenzsteuersatz der Tiroler in dieser Steuerklasse von bisher 25 auf 25,75% steigen.

Wenn weder der Bund noch die anderen Bundesländer reagieren, wäre damit die Steuerbelastung der Tiroler höher als in anderen Bundesländern. Umgekehrt könnte das Land Tirol einen Aufgabenverzichtplan beschließen und die Steuern im eigenen Land absenken, um die Attraktivität Tirols gegenüber dem Rest Österreichs zu steigern.

Die Parallelrechnung in der Einführungsphase minimiert die finanzpolitischen Risiken. Am Ende der Übergangsphase werden die bisherigen Regeln ausgesetzt und die Zuschlagssätze werden freigegeben. Die Bundesländer starten in die Steuerautonomie und wählen ihre Finanzpolitik autonom. Es setzt der fiskalische Ausgaben- und Einnahmenwettbewerb ein, wie ihn die Schweiz über viele Jahre erfolgreich praktiziert. Einnahmen- und Ausgabenverantwortung lägen in einer Hand, und die Bürgerinnen und Bürger könnten sich ein Bild vom Preis-Leistungsverhältnis machen, welches ihnen ihr Heimatland gegenüber den anderen Bundesländern bietet.

Weitere Abwägungen: Der Übergang zur Steuerautonomie der Länder erfordert zu allererst eine neue Festlegung der Steuerkompetenzen. Diese Kurzanalyse beschränkt sich auf eine Dezentralisierung der EKST nach einem Zuschlagssystem. Ähnliche Argumente sprechen auch für eine Dezentralisierung der KÖST mit einem ähnlichen Zuschlagssystem für die Länder, wie es in der Schweiz und anderen Staaten erfolgreich praktiziert wird. Neben einigen praktischen Unterschieden (z.B. Regeln zur Gewinnabgrenzung zwischen Bundesländern und gegen die Gewinnverschiebung) haben die Berechnungen in Keuschnigg und Loretz (2015b) gezeigt, dass die steuerbaren Gewinne regional stärker konzentriert sind und daher die Ausgleichszahlungen vergleichsweise höher ausfallen müssten. Die MWST ist dagegen für eine Dezentralisierung grundsätzlich ungeeignet, weil sie einen gemeinsamen Markt innerhalb Österreichs beeinträchtigen und im Außenhandel große Schwierigkeiten verursachen würde. Die Einnahmen aus der MWST wären daher weiterhin nach dem Verteilschlüssel aufzuteilen. Alternativ könnte die MWST wie z.B. in der Schweiz ausschließlich an den Bund gehen, im Abtausch gegen eine Absenkung des Bundestarifs bei der EKST, so dass die Länder sich budgetneutral umso mehr über die EKST finanzieren könnten. Ähnliche Überlegungen gelten für die Kapitalertragssteuer (KEST). Daneben könnten andere spezielle Steuern vollständig einer der Ebenen Bund, Länder oder Gemeinden zugewiesen werden.

Für eine Systemumstellung ist wichtig, dass die Aufgabenentflechtung und Kompetenzzuweisung vorangetrieben wird, damit Länder und Gemeinden auch auf der Ausgabenseite mehr Autonomie erhalten. In einem gemeinsamen Gremium der Landeshauptleute und der zuständigen Fachminister des Bundes sind Mindeststandards für die Aufgabenerfüllung festzulegen (Harmonisierung von Bildungsstandards, Mindeststandards in der Sozialhilfe, harmonisierte Steuerbemessungsgrundlagen etc.). Je mehr die Entscheidungshoheit auf der Ausgabenseite eingeschränkt ist, desto weniger Spielraum gibt es auch für die Steuerautonomie, und desto geringer ist das Potential für positive Wohlfahrtsgewinne.

Eine Erweiterung der Steuerautonomie auf die Gemeinden zusammen mit einem konkreten Umsetzungsplan könnte mit zusätzlichem Aufwand, aber ohne grundsätzliche Probleme nach demselben Schema erfolgen. Wieder wäre es notwendig, Verschiebungen der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden mit Ausgleichszahlungen im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs zu kompensieren.

4 Verfassungsrechtliche Aspekte

Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Die Länder können aus eigenem eine Steuerautonomie auch nicht in Ansätzen einführen. Dazu sind ihrem Steuererfindungsrecht eindeutig zu enge Grenzen gesetzt. Die Einführung einer Steuerautonomie der Länder (und Gemeinden) verstanden als Disposition über Teile der Einkommens- und Körperschaftssteuer ist daher wesentlich vom Ermessen des Bundes abhängig. Dieser Befund ist aus föderalistischer Perspektive zweifellos zu bedauern. Die Kehrseite der Medaille ist, dass seine rechtliche Dominanz dem Bund erlaubt, auf dem heiklen Gebiet der Einhebung von Abgaben und ihrer Verteilung mögliche Disparitäten zwischen den Ländern einzugrenzen. Aus diesem Grund ist nachfolgend der Gestaltungsspielraum des einfachen Bundesgesetzgebers zu analysieren.

Gemäß § 8 Abs 4 F-VG dürfen Abgaben der Länder und Gemeinden, die die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletzen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, nicht erhoben werden. Eine länderweise oder sogar kommunal unterschiedliche Besteuerung ist aber aus der Perspektive der Einheit des Wirtschaftsgebietes grundsätzlich nicht zu beanstanden (Kofler, 2013). Dagegen wären Zwischenzölle oder Abgaben, die in ihrer Wirkung solchen zukommen, verpönt. Was das Kriterium der Verkehrsbeschränkung betrifft, ist die Judikatur großzügig (Ruppe, 2000). Daraus ergibt sich, dass § 8 Abs. 4 F-VG einer Steuerautonomie subnationaler Einheiten nicht entgegensteht.

Das F-VG überlässt dem einfachen Bundesgesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum, was die Steuerautonomie der Länder betrifft. Folgende Optionen sind zu unterscheiden:

1. Rückzug des Bundesgesetzgebers aus der Regelung bestimmter Abgaben, wodurch sich das Steuererfindungsrecht der Länder entsprechend ausweitet.
2. Regelung einer Abgabe durch den Bundesgesetzgeber, aber Überlassung der Festlegung der Höhe der Abgabe und des Abgabenertrags an die Länder.
3. Zulassung der Erhebung einer Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand durch die Länder (und Gemeinden).
4. Zulassung einer Zuschlagsabgabe zu bestimmten Abgaben durch die Länder (und Gemeinden).

Unionsrecht und Steuerautonomie subnationaler Einheiten: Das Unionsrecht enthält kein explizites Verbot der Verländerung von Abgaben, die auf Bundesebene erhoben werden. Bei Ausgestaltung einer Abgabe als Landesabgabe sind allerdings primärrechtliche und sekundärrechtliche Vorgaben des Unionsrechts bei der Konzeption des Steuertatbestandes zu beachten. Abgabenrechtliche Regelungen müssen etwa die allgemeinen primärrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts und damit vor allem die Grundfreiheiten und das Beihilfenverbot beachten (Achatz, 2012).

Nach der Rechtsprechung des EuGH löst das Modell einer aufgeteilten Steuerhoheit, in dem alle lokalen Körperschaften einer bestimmten Ebene (Regionen, Bezirke oder andere) in den Grenzen der ihnen verliehenen Zuständigkeiten befugt sind, den Steuersatz für ihr Zuständigkeitsgebiet frei festzusetzen, per se keine Beihilfenprüfung aus (Sutter, 2010). Eine Beihilfenrelevanz ist nur gegeben, wenn die auf das Bundesland bezogene Maßnahme selektiv ausgestaltet ist, also z.B. bestimmten Unternehmen selektive Steuervorteile verschafft. Die hier gemachten Vorschläge liefern keine Anhaltspunkte, dass dies der Fall wäre. Insbesondere den vorgeschlagenen

solidarischen Finanzausgleich wird man nicht als verpönte Beihilfe betrachten können, da er lediglich die negativen Auswirkungen eines Steuerwettbewerbs innerhalb des Bundesstaates begrenzt.

Steuerautonomie subnationaler Einheiten und Abgabenverwaltung: Gemäß Art. 102 Abs. 2 B-VG gehören die Angelegenheiten der „Bundesfinanzen“ zu jenen Gegenständen, die durch eigene Bundesbehörden besorgt werden. In der Praxis sind das die Behörden der Finanzverwaltung. Diese Zuständigkeit von Bundesbehörden bezieht sich allerdings nur auf die „Bundesfinanzen“. Dem entspricht § 11 F-VG, wonach die Bundesabgaben, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes bestimmt, durch Organe der Bundesfinanzverwaltung bemessen, eingehoben und zwangsweise eingebracht werden. Dies gilt gemäß § 11 Abs. 2 F-VG auch hinsichtlich der Zuschlagsabgaben der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben. Soweit der Bundesgesetzgeber nicht anderes bestimmt, haben also die Organe der Bundesfinanzverwaltung das gesamte Bemessungs- und Einhebungsverfahren nach den für die Stammabgabe geltenden Bestimmungen durchzuführen. Es gibt also bei Zuschlagsabgaben von vornherein keine parallele Abgabenverwaltung der Länder (Gemeinden), wenn nicht die Bundesgesetzgebung ausdrücklich anderes anordnet (Kofler, 2013).

Davon abgesehen kann der Bund auch die Vollziehung jener Abgaben, die an sich nach § 11 F-VG den Ländern oder Gemeinden obliegen würde, den Bundesorganen übertragen (Kofler, 2013). Eine eigene Landesadministration zur Einhebung der „Ländersteuern“ ist nicht erforderlich.

Zusammenfassend können folgende Thesen formuliert werden:

1. Der Bund hat einen weiten Gestaltungsspielraum in der Neuregelung der Zuständigkeit des Abgabenwesens in Österreich. Dieser Gestaltungsspielraum bleibt auch durch das Unionsrecht gewahrt.
2. Der Gestaltungsspielraum des Bundes kann vom einfachen Bundesgesetzgeber wahrgenommen werden. Er verfügt über die Möglichkeit, durch Bundesgesetz die Länder (Gemeinden) zu ermächtigen, eigene Abgaben oder Zuschläge zu Bundesabgaben einzuheben. Verfassungsrechtlicher Begleitregelungen bedarf es nicht.
3. Der einfache Bundesgesetzgeber hat es in der Hand, die Finanzverwaltung des Bundes mit der Vollziehung eines Abgabenrechtes der Länder zu betrauen. Den Aufbau einer eigenen Steuerverwaltung der Länder bedarf es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht.

5 Häufige Fragen und Einwände

Ein ruinöser Steuerwettbewerb gefährdet die Finanzierung der Länder und Gemeinden. Schon jetzt gibt es einen Ausgabenwettbewerb, der steuererhöhend wirkt. Dieser Trend kann mit Steuerwettbewerb korrigiert werden. Es gibt keinen ruinösen Steuerwettbewerb. Die Regionen werben auch mit attraktiven Leistungen, die sie mit Steuern finanzieren müssen. Es zählt das Gesamtpaket aus Leistungen und Steuerhöhe.

Steuerwettbewerb gefährdet die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Wenn die Bedürfnisse regional unterschiedlich sind, können die Lebensverhältnisse nicht einheitlich sein. Die Tiroler und Kärntner haben andere Ansprüche als die Wiener. Alles über einen Kamm zu scheren, was unterschiedlich ist, kann keine wohlfahrtssteigernde Politik sein.

Steuerwettbewerb gefährdet die Solidarität zwischen den Bundesländern. Solidarität wird mit einem horizontalen Finanzausgleich von reichen zu armen Regionen geübt. Die

Ausgleichszahlungen sind an nachvollziehbare Kriterien geknüpft, die einen objektiven Bedarf anzeigen und nicht strategisch beeinflusst werden können. Ein transparenter und überprüfbarer Finanzausgleich wird eher als fair empfunden und trifft auf mehr Akzeptanz als eine versteckte und schwer nachvollziehbare Umverteilung wie im Status Quo.

Dezentrale Finanzautonomie führt zu ausufernder Bürokratie und neun verschiedenen Steuergesetzen. Bürokratieabbau erfolgt durch Beseitigung von Mehrfachzuständigkeiten und mit einer klaren Kompetenzzuweisung an eine verantwortliche Gebietskörperschaft. Es gibt nur ein bundesweit einheitlich geregeltes Steuergesetz. Nur die Zuschlagssätze der Länder (und Gemeinden) unterscheiden sich. Die Einfachheit der Besteuerung hängt von den Bestimmungen zur Ermittlung des steuerbaren Einkommens ab, und nicht von der Anwendung unterschiedlicher Steuersätze. Die empirische Forschung zeigt vielmehr, dass dezentral organisierte Staaten eher geringere Verwaltungskosten pro Kopf haben (vgl. Keuschnigg und Loretz, 2015a). Der fiskalische Wettbewerb zwingt zu ständiger Aufgaben- und Ausgabenüberprüfung und fördert eben auch Einsparungen durch Effizienzsteigerungen bei der Verwaltung.

6 Schlussfolgerungen

Dezentralisierung von Staatsaufgaben und lokale Steuerautonomie können nicht alle Probleme lösen. Aber die Fehlentwicklungen und Beschränkungen der Finanzpolitik im Status Quo der österreichischen Finanzverfassung sind um ein Vielfaches teurer als ein Föderalismus mit lokaler Finanzautonomie. Zum Finanzausgleich muss man heute feststellen, dass die Finanzbeziehungen so komplex und intransparent und die Entscheidungsprozesse so unübersichtlich sind, dass weder die Bürger noch die Politik genau wissen, wieviel und wohin sie zwischen den Ländern und Gemeinden umverteilen. Eine regionale Umverteilung stößt auf mehr Akzeptanz und wird eher als fair empfunden, wenn sie transparent ist und nach überprüfbaren Kriterien erfolgt.

Ein Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip verlangt eine angemessene Dezentralisierung von Aufgaben und lokale Finanzautonomie, um die Politik besser auf die lokalen Bedürfnisse zuzuschneiden und den unterschiedlichen Präferenzen mehr Geltung zu verschaffen. Eine Politik nahe beim Bürger fördert eine aktivere politische Beteiligung, stößt eher auf Akzeptanz und stärkt die Legitimität des Staates. Die lokale Steuerautonomie gibt die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung in eine Hand, damit die lokale Politik tatsächlich an allen finanzpolitischen Hebeln drehen kann und bessere Entscheidungen möglich werden. Fiskalischer Wettbewerb stärkt zudem Wachstum und Standortattraktivität, fördert innovative finanzpolitische Lösungen, und schiebt die wirtschaftliche Entwicklung an. Der Umsetzungsplan in dieser Kurzanalyse zeigt einen Reformweg auf, der die finanzpolitischen Risiken minimiert. Die Vorteile der lokalen Finanzautonomie zusammen mit dem konkreten Umsetzungsplan sollten es der Politik möglich machen, sich der Herausforderung einer grundsätzlichen Föderalismusreform mit einer weitreichenden Steuerautonomie der Länder und Gemeinden zu stellen.

7 Literatur

- Achatz, Markus (2012), *Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder)*, https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Achatz_Abgabenautonomie.pdf?67ruh1; abgerufen am 01.11.2018
- Boadway, Robin und Anwar Shah (2009), *Fiscal Federalism. Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2016), *Does Tax Competition Tame the Leviathan?* University of Lausanne und University della Svizzera Italiana.
- Brühlhart, Marius und Kurt Schmidheiny (2015), Steuerföderalismus in der Schweiz: Erfolgsmodell dank Leitplanken, *WPZ Politikanalyse* Nr. 6, Wirtschaftspolitisches Zentrum, Wien - St. Gallen.
- Brühlhart, Marius, Mario Jametti und Kurt Schmidheiny (2012), Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? *Economic Journal* 122, 1069-1093.
- Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2006), Vertical versus Horizontal Tax Externalities: An Empirical Test, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, 2027-2062.
- Feld, Lars P., Christoph A. Schaltegger, Heiko T. Burret und Lukas A. Schmid (2017), *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*, NZZ Libro.
- Keen, Michael und Kai A. Konrad (2013), The Theory of International Tax Competition and Coordination, *Handbook of Public Economics* 5, 257- 328.
- Keuschnigg, Christian und Simon Loretz (2015a), *Steuerföderalismus. Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema*, Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- Keuschnigg, Christian und Simon Loretz (2015b), *Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger*, Wirtschaftspolitisches Zentrum, Wien.
- Kofler, Georg (2013) *Kommentar zu § 8 und § 11 F-VG*, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- Ruppe, Hans Georg (2000), *Kommentar zu § 8 F-VG*, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg.
- Sutter, Franz Philipp (2010), Mehr Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden, *Jahrbuch des Öffentlichen Recht* 2010, 145.
- Tiebout, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 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.

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