

Finanzautonomie der Bundesländer Ein Kurzbericht¹

Prof. Dr. Christian KEUSCHNIGG

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

Dr. Simon LORETZ

Institut für Höhere Studien, Wien

25. September 2015

In Kürze: Ein einfaches Zuschlagssystem könnte die Finanzautonomie der Länder und fiskalischen Wettbewerb verwirklichen. In einem ersten Schritt werden die Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer genauso wie bisher auf den Bund und die Gesamtheit der Länder aufgeteilt, indem der Bund seine Steuersätze absenkt und die Länder einen einheitlichen Zuschlag bekommen, so dass die Gesamtbelastung für alle Steuerpflichtigen gerade gleich bleibt. Ein einheitlicher Zuschlagssatz der Länder zeigt eine versteckte Umverteilung im bisherigen System auf. Diese versteckte Umverteilung könnte in Nettozahlungen eines solidarischen Finanzausgleichs umgewandelt werden, damit auch jedes einzelne Bundesland weder verliert noch gewinnt. Danach könnte die Politik bewusst über regionale Umverteilung zwischen schwächeren und stärkeren Regionen nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien entscheiden. Im zweiten Schritt könnte jedes Bundesland seine Zuschläge zu den beiden Bundessteuern autonom verändern und damit mehr oder weniger öffentliche Leistungen finanzieren. Die Länder würden mit einem Bündel von Leistungen und unterschiedlicher Steuerbelastung in einen fiskalischen Wettbewerb treten. Lokale Finanzautonomie könnte die Sparanreize im öffentlichen Sektor stärken, einen weiteren Anstieg der Steuerbelastung bremsen und eine flexiblere, d.h. stärker auf die lokalen Verhältnisse zugeschnittene Politik ermöglichen.

¹ Dieser Kurzbericht ist Teil eines laufenden Projekts über „Finanzautonomie der Bundesländer“, im Auftrag und mit Finanzierung von Agenda Austria. Wir danken für die Unterstützung, die dieses Projekt ermöglicht hat.

1 Einleitung

Wettbewerb fördert die Innovation in der Wirtschaft und zwingt die Unternehmen, die Kunden zufriedenzustellen. Wettbewerb fördert Spitzenleistungen in Sport, Wissenschaft und Kultur. Fiskalischer Wettbewerb und mehr lokale Autonomie könnten auch in der Politik ein Entdeckungsverfahren für neue innovative Lösungen sein und dazu beitragen, die Politik stärker und besser auf die Interessen der Bürger und Unternehmen auszurichten.

Die Bedürfnisse in städtischen und ländlichen Gebieten, in Berg- und Flachlandregionen oder in touristischen und industriellen Gebieten unterscheiden sich. Die regionale Bevölkerung unterscheidet sich nach dominanten Berufstätigkeiten, Familiensituation und Alter, genauso wie Einkommen, Vermögen und die Häufigkeit von Armut und Arbeitslosigkeit regional unterschiedlich verteilt sind. Um die Politik besser auf die lokalen Bedürfnisse zuzuschneiden, braucht es unterschiedliche Lösungen näher am Bürger und daher mehr lokale Autonomie.

Zur lokalen Autonomie gehört eine Kompetenzentflechtung, eine Trennung und klare Zuweisung von Aufgaben und Ausgaben an eine zuständige und verantwortliche Ebene. Unabhängig davon fehlt im österreichischen Föderalismus den Ländern und Gemeinden eines der wichtigsten Instrumente für mehr lokale Autonomie und fiskalischen Wettbewerb, nämlich die Steuerautonomie. Die Regionen positionieren sich im Wettbewerb über die Qualität und Höhe der Ausgaben und damit über die Höhe der Steuerbelastung. Die Steuereinnahmen sind jedoch über den Verteilschlüssel der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zum größten Teil fix zugewiesen und nicht veränderbar. Steuern sind der Preis für die Leistungen des Staates, den die Länder und Gemeinden kaum beeinflussen können. Die fixe Zuteilung von Steuereinnahmen behindert den fiskalischen Wettbewerb in ähnlicher Weise wie Preisabsprachen bei Unternehmen. Während innovative Unternehmen mit höherer Qualität höhere Preise durchsetzen können und dennoch Erfolg haben, bleiben Preissenkungen eine wesentliche Strategie vieler Anbieter im Wettbewerb um die Konsumenten, und niedrige Preise stärken die Kaufkraft und Wohlfahrt der Konsumenten.

Schon heute stehen die Länder und Gemeinden mit der Qualität ihrer Leistungen im fiskalischen Wettbewerb, aber sie können weder mit einer Senkung der Steuerbelastung ihre Standortattraktivität fördern, noch können sie ihre Steuern erhöhen, wenn sie zusätzliche dringliche Ausgaben im Interesse der Familien und Unternehmen tätigen wollen. Wenn die Steuerlast in standorttechnisch unattraktiven Gebieten gleich hoch ist wie in Ballungsräumen, so kann die Ausschaltung des Steuerwettbewerbs zur Landflucht beitragen. Erst die Möglichkeit ländlicher Randgebiete, mittels spürbaren Steuersenkungen (oder auch durch höhere Steuerbelastung für besonders attraktive öffentliche Leistungen im Interesse des Standorts) der mangelnden Attraktivität entgegenzuwirken, gibt den Entscheidungsträgern die notwendigen Werkzeuge in die Hand, um im fiskalischen Wettbewerb erfolgreich zu sein.

Die mangelnde Steuerautonomie dürfte auch dazu führen, dass viele Regionen über umfangreiche Förderungen und Subventionen die hohe Steuerbelastung kompensieren wollen und auf diese Weise einen „Preisnachlass“ gewähren, um ihre Standortattraktivität zu steigern. Ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben und der Steuerbelastung ist vorprogrammiert. Die fixe Zuteilung der Steuereinnahmen verhindert Sparanreize im öffentlichen Sektor. Der fixe Verteilschlüssel im Steuerverbund führt dazu, dass die Landes- und Gemeindepolitik die Vorteile einer sparsamen Haushaltspolitik nicht an die eigenen Bürger weitergeben können, weil sie die Steuern nicht separat in ihrer eigenen Region absenken können. Daher müssen im Interesse der eigenen Region alle zugewiesenen Steuereinnahmen vollständig ausgegeben werden. Weil die Länder und Gemeinden die Steuern nicht selber verantworten müssen und auch nicht mit geringeren Steuern bei den Bürgern punkten können, ist ihr strategisches Interesse im Gegenteil

darauf ausgerichtet, mehr für eine umfangreichere Versorgung auszugeben und um höhere Ertragsanteile bei den Finanzausgleichsverhandlungen zu kämpfen.

Wie könnte eine Finanzautonomie der Bundesländer aussehen, damit der fiskalische Wettbewerb seine positiven Wirkungen entfalten kann? In diesem Kurzbericht wird zunächst ein Zuschlagssystem berechnet, das dieselbe Aufteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Gesamtheit der Länder wie nach der derzeitigen Verteilung der gemeinschaftlichen Abgaben ergeben würde. Bei einem Einkommensteuersatz von 50% müsste demnach der Bund seinen Satz auf 40.5% absenken und würde gleich hohe Einnahmen wie heute erzielen. Die Länder würden darauf einen Aufschlag von 23.45% erheben, das entspricht 9.5% des letzten steuerbaren Einkommens. Beides zusammen ergibt wieder den derzeitigen Tarifsatz von 50%, so dass sich auch für die Steuerzahler zunächst nichts ändert. Bei der Körperschaftsteuer, die heute mit einem proportionalen Satz von 25% erhoben wird, müsste der Bund einen Satz von 20% erheben, und die Länder würden 20% bzw. 5 Prozentpunkte dazuschlagen, um dieselbe Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder zu erzielen. Die Berechnungen zeigen, dass im Vergleich zur derzeitigen Verteilung des gemeinsamen Steueraufkommens nach einem fixen Verteilschlüssel ein einheitlicher Zuschlag bei den einzelnen Ländern zu Mehr- oder Mindereinnahmen führen würde, weil die gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage bei manchen Ländern stärker und bei anderen relativ weniger stark konzentriert ist. Im derzeitigen Verteilschlüssel ist also eine versteckte Umverteilung angelegt. Eine Umverteilung zwischen starken und schwächeren Regionen sollte allerdings nicht versteckt, sondern könnte über einen bewussten solidarischen Finanzausgleich nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien erfolgen. Bei der Körperschaftsteuer finden wir wesentlich stärkere Umverteilungseffekte. Der Kurzbericht schließt mit einer Diskussion grundsätzlicher Fragen, die bei einer Studie zur Finanzautonomie der Länder beantwortet werden sollten.

2 Fiskalische Autonomie der österreichischen Bundesländer

Die Finanzbeziehungen im österreichischen Finanzausgleich sind äußerst komplex. Trotz einer beginnenden Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile im Finanzausgleichsgesetz 2008 besteht weiterhin eine Vielzahl an Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften.² Damit ist die derzeit bestehende tatsächliche fiskalische Autonomie der österreichischen Bundesländer schwer abzuschätzen. Abbildung 1 illustriert die Zusammenfassung durch die Gebarungübersichten der Statistik Austria, welche die vielfältigen Transferbeziehungen zwischen Bund und Ländern in drei Hauptkategorien zusammenfasst. Es zeigt sich, dass die tatsächlichen eigenen Landesabgaben nur zwischen ca. einem halben Prozent in Oberösterreich bis zu knapp vier Prozent in Tirol ausmachen. Im Gegensatz dazu machen die über Ertragsanteile zugewiesenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit zwischen 55 Prozent in Kärnten und über 64 Prozent in Vorarlberg den Hauptanteil aus. Die verbleibenden Einkünfte setzen sich aus Zweckzuweisungen, Zuschüssen und Umlagen zusammen.³

Damit ergibt sich in Österreich eine deutliche Diskrepanz der Einnahmen- und der Ausgabenautonomie, sowie eine sehr große Wichtigkeit der Ertragsanteile für die Länderfinanzen. Die Ertragsanteile der Länder werden nach einem mehrheitlich einheitlichen Schlüssel (67.417 % Bund, 20.7 % Länder, 11.883 % Gemeinden) berechnet. Von den

² Biwald et al. (2010) „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt Transfers und Kostentragung“, KDZ, finden im Jahr 2008 216.000 Transferbeziehungen und gehen auch nach der Umwandlung von vielen Transfers im Finanzausgleichsgesetz 2008 von weiterhin bestehenden komplexen Transferbeziehungen aus.

³ Die größten Bereiche der zweckgebundenen Kostentragungen sind der Bildungsbereich (Kostentragung der Landeslehrer) und die Gesundheitsversorgung. Unter diese Kategorie fällt aber auch die Landesumlage der Gemeinden.

aufkommensstärksten gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden zunächst noch Vorweganteile abgezogen,⁴ bevor der Schlüssel angewandt wird. Damit ergibt sich für Lohn- und Einkommensteuer bzw. für die Mehrwertsteuer ein etwas geringerer Prozentanteil, welcher in Form von Ertragsanteilen an die subnationalen Gebietskörperschaften verteilt wird.

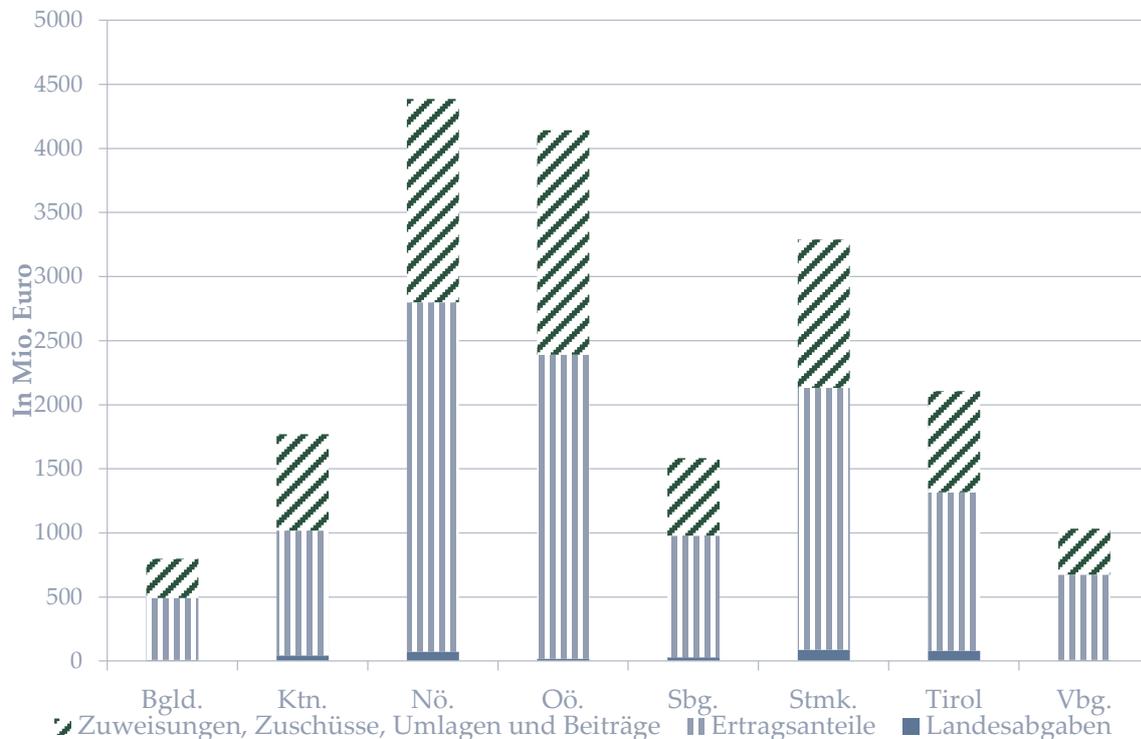


Abbildung 1: Einnahmen der Länder nach Kategorien, 2013

Quelle: Tabelle 6.6, Gebarungübersichten 2013, Statistik Austria

3 Wege zur Finanzautonomie der Bundesländer

Um die Steuerhoheit der Länder zu stärken, sollen die jeweiligen Ertragsanteile der Länder an der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer in Ländersteuern überführt werden. Die Auswahl der Steuern, für die es Autonomie der Länder in der Wahl der Steuersätze geben soll, folgt rechtlichen und ökonomischen Überlegungen.⁵ Für die Lohn- und Einkommensteuer sprechen die Höhe der Steuereinnahmen und die Möglichkeit der Anknüpfung an den Wohnsitz des Steuerpflichtigen. Um zusätzliche administrative Kosten zu verhindern, soll die Bemessungsgrundlage bundesweit einheitlich geregelt bleiben. Bezüglich der Umsetzung der Besteuerungsrechte der Bundesländer werden zwei Optionen simuliert, die in Abbildung 2 veranschaulicht werden. Die Option „Multiplikator“ sieht einen prozentuellen Zuschlag der Länder auf die Bundessteuer vor, während die Option „Sockel“ einen fixen Steuersatz der Länder auf das gesamte steuerpflichtige Einkommen vorsieht. Bei der Option

⁴ Die Vorweganteile finanzieren Gebiete, welche auf gemeinsame Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden abzielen. Dazu zählen neben dem Familienlastenausgleichsfonds, der Siedlungswasserwirtschaft vor allem auch die Länderbeiträge für die EU.

⁵ Siehe Achatz (2012) „Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder). Rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität“, Studie im Auftrag des BMF für die rechtlichen Überlegungen, welche im Wesentlichen die Mehrwertsteuer und ähnliche Verbrauchssteuern aufgrund von unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Einschränkungen ausschließt.

„Sockel“ kann sich der Progressionsgrad der Gesamtbelastung ändern, wenn die Länder ihren Steueranteil erhöhen oder senken. Diese Auswirkung wird beim Multiplikator vermieden.

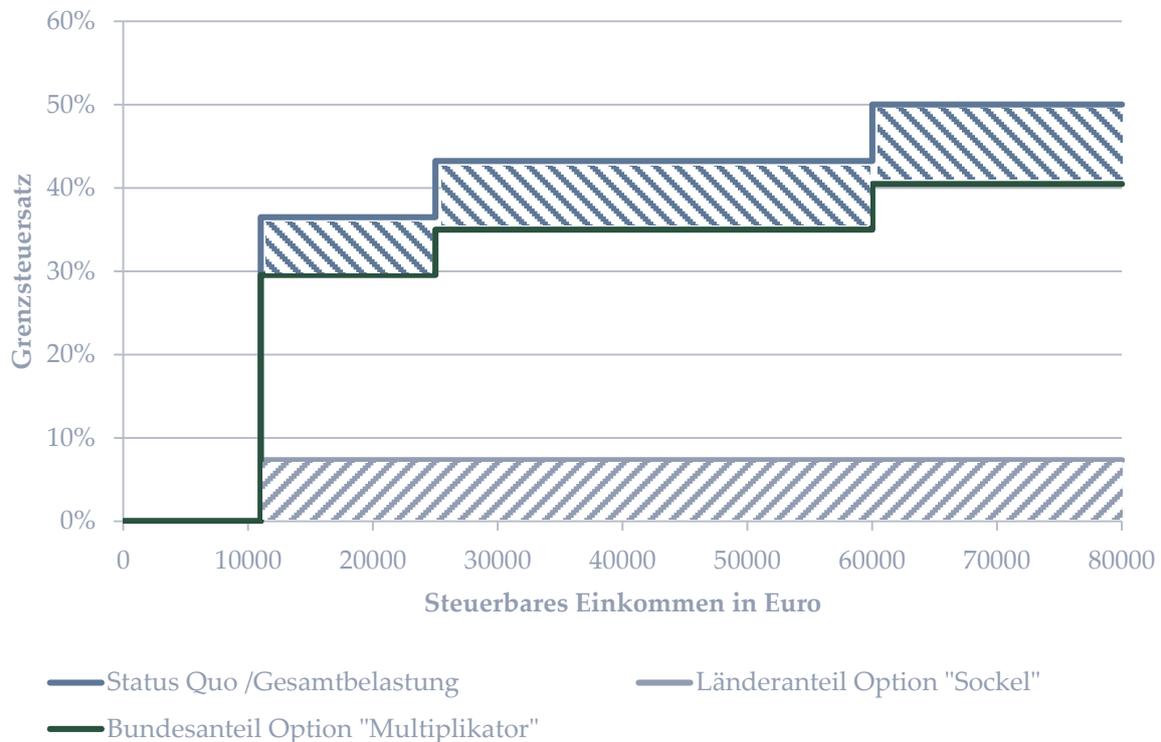


Abbildung 2: Zwei Optionen für eine Steuerautonomie der Länder

Konkret soll die Summe der Ertragsanteile der Länder so in ihre Steuerautonomie übergehen, dass die Gesamtbelastung der Bevölkerung im ersten Schritt unverändert bleibt. Das bedeutet, dass der verbleibende Bundesanteil an der Lohn- und Einkommensteuer entsprechend reduziert wird. Der Steuersatz bzw. der Multiplikator der Länder ist so zu wählen, dass das Steueraufkommen wie bisher auf Bund und die Gesamtheit der Länder aufgeteilt wird. Tabelle 1 veranschaulicht die Ertragsanteile der Bundesländer im Jahr 2014. Von insgesamt 29.3 Milliarden Euro Lohn- und Einkommensteuer gehen 5.66 Milliarden als Ertragsanteile an die Länder. Dies entspricht 19.3 % der gesamten Steuereinnahmen, welche in die Länderhoheit übergeben werden sollen.

Da die österreichische Lohn- und Einkommensteuer progressiv ausgestaltet ist, ist es notwendig, die Einkommensverteilung zu ermitteln, um realistische Verteilungseffekte der Steuerhoheit der Länder zu erhalten. Zu diesem Zweck berechnen wir die Einkommensverteilung basierend auf der Information der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik der Statistik Austria.⁶ Auf die so ermittelte Einkommensverteilung wird dann der aktuelle Einkommensteuertarif angewendet, um eine Referenzgröße für die zu verteilenden Steuereinnahmen zu haben. Bezugnehmend auf diese Referenzgröße wird berechnet, wie sehr sich die Einnahmen in den einzelnen Bundesländern verändern würden, wenn die beiden Optionen für Ländersteuern zur Anwendung kämen. Damit erhalten wir für die zwei Szenarien einer Umwandlung in Ländersteuern folgendes Ergebnis. Um dieselbe Aufteilung des Steueraufkommens auf die

⁶ Da die integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik nur bis 2012 vorliegt, schreiben wir die Einkommensverteilung in Einkunftsarten und Einkommenshöhe bis 2014 fort.

Gesamtheit der Länder (19 %) und den Bund (81 %) zu erhalten, müssen im „Multiplikator“-Szenario die Tarifsätze um 19 % reduziert werden, so dass dem Bund 81 % der heutigen Sätze bleiben. Die Länder erheben dann einen Zuschlag von $19\% / (1-19\%) = 23.45\%$, um den Anteil von 19 % des Steueraufkommens zu erhalten. Bei einem Steuersatz von 50 % muss also der Bund einen Satz von 40.5 % erheben (ein Anteil von 0.81 von 50 %). Darauf schlagen die Länder 23.45 % auf, das entspricht einem Satz von 9.5 % ($=40.5\% \cdot 0.2345$). Beides zusammen ergibt wieder den derzeitigen Tarifsatz. Dasselbe Vorgehen wird bei allen anderen Tarifstufen gewählt, wie Abbildung 2 veranschaulicht. Im „Sockel“-Szenario müssten die Länder einheitlich über alle Einkommensklassen 7.33 % einheben, so dass der Bund in allen Tarifstufen einen um 7.33 Prozentpunkte reduzierten Steuersatz einheben darf, um die heutige Aufteilung des Steueraufkommens zu erzielen.

Tabelle 1: Ertragsanteile der Länder an der Lohn- und Einkommensteuer 2014
(in 1000 Euro)

	Einkommensteuer	Lohnsteuer	Summe
Burgenland	21 218	169 117	190 335
Kärnten	41 987	334 660	376 647
Niederösterreich	119 196	950 057	1 069 253
Oberösterreich	104 641	834 049	938 690
Salzburg	40 761	324 891	365 653
Steiermark	89 692	714 892	804 584
Tirol	53 948	429 994	483 942
Vorarlberg	28 587	227 853	256 440
Wien	131 613	1 049 028	1 180 641
Summe Ertragsanteile	631 642	5 034 542	5 666 184
Steuereinnahmen gesamt	3 383 927	25 942 262	29 326 189
Ertragsanteile in % der Gesamteinnahmen	18.67%	19.41%	19.32%

Quelle: BMF, Unterlagen zum Finanzausgleich

Tabelle 2 fasst die Hauptergebnisse der statischen Betrachtung (d.h. ohne Anpassungseffekte und Steuerwettbewerb) zusammen. Die Ergebnisse für eine einheitliche proportionale Beteiligung an der regionalen Steuerbasis nach den beiden Optionen zeigen, dass im Vergleich dazu die heutige Verteilung der Steuereinnahmen nach dem Verteilungsschlüssel für Ertragsanteile eine nennenswerte Umverteilung zwischen den Bundesländern zur Folge hat. Das Burgenland (ca. -20 bis -25 Mio.), Kärnten (ca. -53 bis -58 Mio.), Salzburg (ca. -8 Mio.), Steiermark (ca. -87 bis -97 Mio.), Oberösterreich (ca. -18 bis -25 Mio.) und Tirol (ca. -31 Mio.) würden bei einer proportionalen Beteiligung an den Steuereinnahmen verlieren, während Wien (ca. +79 bis 108 Mio.), Vorarlberg (ca. +20 bis 23 Mio.) und Niederösterreich (ca. +71 bis 73 Mio.) mehr an Lohn- und Einkommenssteuer einnehmen würden.⁷ Ein Vergleich zwischen den

⁷ In der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik sind auch ausländische Einkünfte enthalten, welche hier nicht einem Bundesland zugeordnet werden können, und damit implizit dem Bund zugerechnet werden. Somit sollten sich tendenziell mehr Verlierer als Gewinner ergeben.

Optionen mit einem Zuschlagssatz oder einem fixen Ländersteuersatz zeigt überraschend geringe Unterschiede. Nur Wien und Vorarlberg würden mit der Zuschlagsoption mehr Steuereinnahmen als mit dem fixen Steuersatz erzielen. Dies deutet darauf hin, dass in diesen beiden Bundesländern eine überdurchschnittliche Häufung an großen steuerbaren Einkommen vorkommt.

Tabelle 2: Hauptergebnisse statische Simulation von Steuerhoheit der Länder, 2014
(in 1000 Euro)

	Bevölkerung	"Multiplikator"	"Sockel"	Ertragsanteile
Burgenland	286 983	165 379	170 067	190 335
Kärnten	555 589	318 038	323 039	376 647
Niederösterreich	1 621 469	1 140 568	1 142 041	1 069 253
Oberösterreich	1 421 939	913 686	920 889	938 690
Salzburg	532 902	357 592	357 132	365 653
Steiermark	1 212 502	707 010	717 448	804 584
Tirol	718 379	452 709	452 905	483 942
Vorarlberg	373 870	279 623	276 479	256 440
Wien	1 753 597	1 286 094	1 259 447	1 180 641
Ausland		44 283	45 431	
unbekannt		1 203	1 307	
Summe	8 477 230	5 666 184	5 666 184	5 666 184

Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Statistik Austria

Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse der Option „Multiplikator“ in alternativer Darstellung. Die Karte zeigt die notwendigen Zuschlagssätze, damit die Länder das gleiche Steueraufkommen wie heute aus den Ertragsanteilen erzielen.

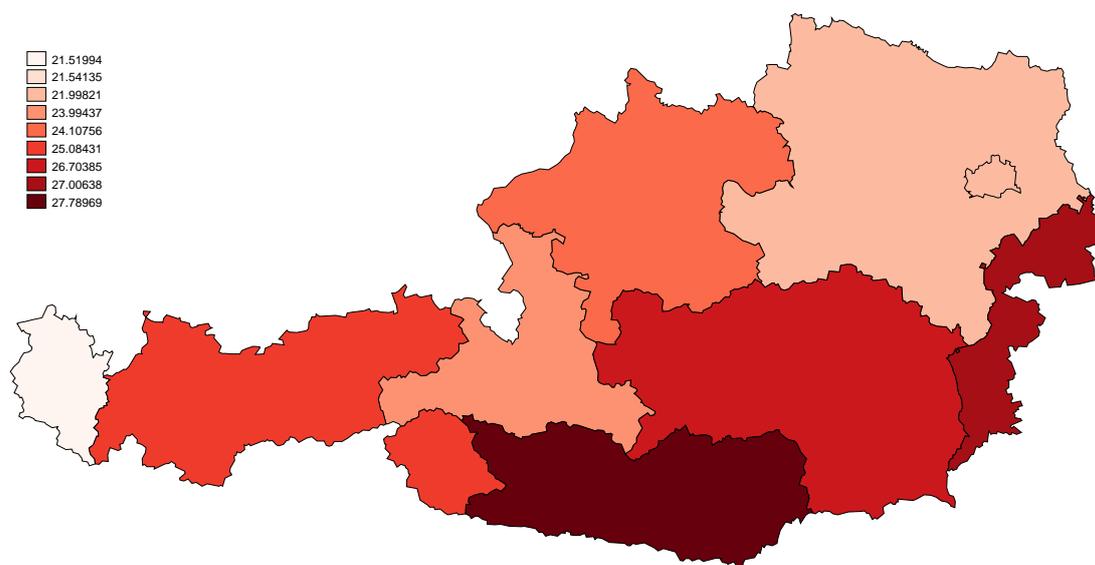


Abbildung 3: Notwendige Zuschlagssätze, um die Ertragsanteile zu erreichen (2014)

Die Zuschlagssätze variieren von 21.52 % in Vorarlberg bis zu 27.79 % in Kärnten. Nachdem die Bundesteuer um 19 % reduziert werden muss, ergeben dies Zuschlagssätze zum Beispiel eine Bandbreite des Spitzensteuersatzes von $50 \cdot (1-0.19) \cdot (1+0.2152) = 49.22$ % in Vorarlberg. Am anderen Ende des Spektrums liegt Kärnten mit $50 \cdot (1-0.19) \cdot (1+0.2779) = 51.75$ %. Angesichts der beobachteten Differenzierung in der Schweiz sind diese Unterschiede zwar merklich, aber moderat. Sie dürften sich aber im Laufe der Zeit verstärken, wenn der Steuerwettbewerb einsetzt und die Länder ihre Steuerpolitik überdenken.

Um ein Vielfaches ausgeprägter ist die versteckte Umverteilung bei den Ertragsanteilen der Körperschaftsteuer. Bei der Körperschaftsteuer ergibt sich die zusätzliche Komplikation, dass die Steuererträge sehr stark konzentriert bei den großen Unternehmen anfallen, und diese gleichzeitig überregional aktiv sind. In der Körperschaftsteuerstatistik werden überregionale Unternehmen dem Firmensitz zugeordnet, was die regionale Konzentration in Ballungsräumen und Industrieclustern noch zusätzlich erhöht. Dies wird in Tabelle 3 sehr deutlich. Sie zeigt, dass im Jahr 2010 nur 1.7 % der Gruppenträger (die Konzernmutter einer Gruppe von Körperschaften, welche steuerlich gemeinsam veranlagt werden) dem Burgenland zugeordnet wurden, während Wien mit 31.8 % den größten Anteil hatte. Dies schlägt sich in einer noch stärkeren regionalen Konzentration der Einnahmen aus der Körperschaftssteuer nieder. Im Burgenland fallen nur 63.3 Mio. Euro (ca. 1 % der Gesamteinnahmen) an Körperschaftssteuer an, während in Wien 2.6 Mrd. Euro (ca. 41.5 % der Gesamteinnahmen) anfallen.

Tabelle 3: Geographische Verteilung der Körperschaften und des Steueraufkommens, 2010

	Gruppen-träger		Gruppen-mitglieder		Einzel-veranlagungen		Körperschaft-steuer	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Burgenland	51	1.7	167	2.0	3 017	2.5	63.3	1.0
Kärnten	183	6.1	452	5.4	7 188	6.0	234.4	3.7
Niederösterreich	406	13.4	928	11.0	17 754	14.8	632.2	10.1
Oberösterreich	541	17.9	1 355	16.1	16 342	13.6	1 174.2	18.7
Salzburg	200	6.6	545	6.5	9 840	8.2	534.1	8.5
Steiermark	314	10.4	748	8.9	13 428	11.2	358.6	5.7
Tirol	224	7.4	536	6.4	9 738	8.1	340.8	5.4
Vorarlberg	140	4.6	325	3.9	5 393	4.5	332.9	5.3
Wien	962	31.8	3 378	40.1	37 185	31.0	2 601.6	41.5
Summe	3 021	100	8 434	100	119 885	100	6 272.1	100

Quelle: Körperschaftsteuerstatistik 2010, Statistik Austria, Tabellen 12 und 17.

Eine regionale Zuordnung des Aufkommens der Körperschaftssteuer nach diesen Kriterien dürfte daher die implizite Umverteilung wohl etwas überzeichnen. Um zusätzliche Informationen über die tatsächliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Körperschaften zu erlangen, betrachten wir daher noch zwei weitere Hilfsgrößen: Das regionale Bruttoinlandsprodukt und die Anzahl der Betriebe, bzw. die Summe der Betriebserlöse der Branchendaten der Statistik Austria. Tabelle 4 fasst die regionale Verteilung der wirtschaftlichen

Aktivität nach diesen verschiedenen Kriterien zusammen und stellt sie der regionalen Verteilung der Ertragsanteile aus der Körperschaftsteuer gegenüber.

Tabelle 4: Regionale Verteilung wirtschaftlicher Aktivität (in %)

	Ertragsanteile	KÖSt Statistik	BIP	Anzahl Betriebe	Betriebserlöse
Burgenland	3.4	1.0	2.3	2.9	1.5
Kärnten	6.6	3.7	5.5	6.4	4.2
Niederösterreich	18.9	10.1	15.7	16.5	15.5
Oberösterreich	16.6	18.7	17.0	14.3	16.1
Salzburg	6.5	8.5	7.4	8.1	7.4
Steiermark	14.2	5.7	12.9	13.0	9.7
Tirol	8.5	5.4	8.9	10.5	6.2
Vorarlberg	4.5	5.3	4.6	4.5	3.7
Wien	20.8	41.5	25.7	23.5	35.7

Quelle: Körperschaftsteuerstatistik 2010, Statistik Austria, Tabellen 12, Unterlagen zum Finanzausgleich, BMF (2014) und Branchenstatistik der Statistik Austria (2012).

Die Körperschaftssteuer wird mit einem proportionalen Satz von 25 % eingehoben und es fließen ziemlich exakt 20 % der Einnahmen als Ertragsanteile an die Länder. Daher kann eine Überführung der Ertragsanteile in die Länderautonomie mit einer Reduktion des Steuersatzes des Bundes und der Einführung eines Multiplikators für die Länder simuliert werden. Aufgrund der proportionalen Steuer entspricht dies auch der Einführung eines fixen Ländersteuersatzes, so dass nur mehr ein Szenario bleibt. Damit alle Länder zusammen so wie heute einen Anteil von 20 % des Körperschaftssteueraufkommens bekommen, müssten sie einen einheitlichen Zuschlagssatz von 25 % auf den reduzierten Steuersatz des Bundes (gleich 20 %) wählen, das entspricht 5 Prozentpunkten. Die Gesamtbelastung aus der Steuer des Bundes und der Länder bleibt dann bei $20 \cdot (1 + 0.25) = 25$ %-Punkten konstant.

Geht man zunächst von der simplen Zuordnung des regionalen Steueraufkommens nach dem Firmensitz (d.h. von einer regionale Zuordnung wie in der Körperschaftsteuerstatistik) aus, so müsste zum Beispiel das Burgenland einen Zuschlagssatz von $25 \cdot (3.4/1.0) = 85$ %⁸ einheben, dies würde zu einer Gesamtbelastung von $20 \cdot (1 + 0.85) = 37$ % führen. Wien im Gegensatz müsste nur einen Zuschlagssatz von $25 \cdot (20.8/41.5) = 12.53$ % einheben, was einer Gesamtbelastung von $20 \cdot (1 + 0.1253) = 22.5$ % entspricht. Diese extreme Streuung ergibt sich, weil die Verteilung des Steueraufkommens nach Gruppenträgern sehr viel konzentrierter sein dürfte als die tatsächliche Verteilung nach Betriebsstätten und Wertschöpfung. Es wäre daher notwendig, die Körperschaftsteuer nach der wirtschaftlichen Aktivität von Unternehmensgruppen auf die jeweiligen Bundesländer zuzuteilen. Wegen der fehlenden, nicht erhobenen Daten zur regionalen Verteilung der Bemessungsgrundlage innerhalb der Körperschaften kann man sich

⁸ Ein 25 % Zuschlag ist nötig, um den jetzigen Steuerertrag für alle Bundesländer zu erzielen. Dieser einheitliche Zuschlag muss mit dem Verhältnis des Anteils der Ertragsanteile (3.4 % der gesamten Ertragsanteile) zum Anteil am tatsächlichen Steuerertrag (1.0 % der Gesamteinnahmen) multipliziert werden, um die derzeitigen Einnahmen Burgenlands aus den Ertragsanteilen zu erreichen.

hier nur auf die oben erwähnten Hilfsgrößen wie in Tabelle 4 beziehen. Selbst die breitesten Hilfsgrößen wie das regionale Bruttoinlandsprodukt oder die Anzahl der Betriebe deuten jedoch darauf hin, dass der Verteilschlüssel eine erhebliche Umverteilung des Steueraufkommens im Vergleich zu einer proportionalen Beteiligung der Länder am regionalen Steueraufkommen bewirkt. Eine Steuerautonomie würde jedoch den wirtschaftlich schwächeren Bundesländern wie Burgenland, Kärnten oder Steiermark ein steuerliches Werkzeug in die Hand geben, um die Standortnachteile wenigstens teilweise kompensieren zu können.

4 Schlussfolgerungen

In einem Vorbericht haben wir argumentiert, wie lokale Finanzautonomie und fiskalischer Wettbewerb dazu beitragen könnten, die Politik besser auf lokale Bedürfnisse zuzuschneiden.⁹ Im vorliegenden Kurzbericht als Teil einer größeren Studie haben wir nun gezeigt, wie eine Steuerautonomie der Länder mit einem Zuschlagssystem konkret funktionieren könnte. Eine weiterhin einheitliche Ermittlung der Bemessungsgrundlagen verhindert eine Verkomplizierung der Steuerverwaltung. Im ersten Schritt senkt der Bund seine Steuersätze auf ein Niveau, das gerade ausreicht, um seinen Teil des Steueraufkommens zu erzielen. Dann erheben die Länder einen einheitlichen Zuschlag, um ihren Teil des Steueraufkommens zu erzielen, anstatt dass ihnen wie bisher die Steuereinnahmen über den Verteilschlüssel zugewiesen werden. Beides zusammen addiert sich exakt zu den bisherigen Steuersätzen auf. Der Bund und die Gesamtheit der Länder erhalten gleich hohe Steuereinnahmen und die Steuerpflichtigen zahlen gleich viel Steuern wie jetzt auch. Es zeigt sich aber, dass zwar alle Länder gemeinsam mit einem einheitlichen Zuschlag ein gleich hohes Steueraufkommen erzielen, aber nicht jedes Land für sich genommen. Wirtschaftlich starke Länder, bei denen sich die Bemessungsgrundlagen überdurchschnittlich konzentrieren, würden gewinnen und mit einem einheitlichen Zuschlag mehr Aufkommen erzielen, als sie jetzt mit dem Verteilschlüssel an gemeinsamen Bundesabgaben erhalten. Wirtschaftliche schwache Länder würden verlieren. Das zeigt, dass der Verteilschlüssel eine versteckte Umverteilung zwischen den Ländern enthält, die jedoch schwer nachvollziehbar ist. Wenn man die Gewinne und Verluste als explizite Nettozahlungen eines Finanzausgleichs abbildet, dann könnten die Gewinner die Verlierer exakt kompensieren und die heutige Situation wäre vollständig wieder hergestellt. Der Vorteil wäre jedoch, dass die Umverteilung zwischen den Regionen Österreichs nicht versteckt und unbedacht, sondern offen und transparent erfolgt und somit die Politik mit nachvollziehbaren Kriterien einen bewussten Entschluss für einen solidarischen Ausgleich fassen kann.

Die Steuerautonomie der Länder kann also mit einem einfachen Zuschlagssystem leicht eingeführt werden. Nun kann der Steuerwettbewerb einsetzen, denn jedes Land kann jetzt unabhängig von den anderen einen höheren oder kleineren Zuschlag wählen. Eine Untersuchung über die Folgen der Finanzautonomie sollte in konkret berechneten Szenarien und durch Vergleich mit anderen dezentral organisierten Staaten wenigstens folgende Fragen beantworten: (i) Wie stark kann der fiskalische Wettbewerb die Steuersätze in den verschiedenen Regionen spreizen? Ländliche Regionen werden vermutlich ihren Standortvorteil mit niedrigen Steuern und geringen Ausgaben suchen, städtische und industriell geprägte Regionen müssen angesichts natürlicher Standortvorteile auch mit höheren Ausgaben und einer höheren Steuerbelastung nicht um ihre Attraktivität bangen. (ii) Wie wirkt die regionale Umverteilung über den Finanzausgleich auf die strategische Steuerpolitik der Länder? Wirtschaftlich schwache Regionen in einer Nettoempfängerposition bekommen aus dem Finanzausgleich einen Budgetzuschuss und können daher die Steuern niedriger halten oder

⁹ Vgl. Keuschnigg und Loretz (2015), „Steuerföderalismus. Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema“, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

zusätzliche standortattraktive Ausgaben tätigen. Das unterstützt ihre Entwicklung und könnte ihnen helfen, leichter aus der Empfängerposition herauszuwachsen. (iii) Wie sehr können die Sparanreize, welche mit lokaler Finanzautonomie und Steuerwettbewerb geschaffen werden, das Ausgabenwachstum bremsen und mithelfen, die gesamte Steuerbelastung in Österreich in Massen zu reduzieren? Droht die Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs? (iv) Welchen grundsätzlichen Anforderungen müssen Finanzausgleich, Schuldenbremsen und Finanzkontrolle genügen, um Auswüchse des Steuerwettbewerbs zu verhindern und Leitplanken zu setzen, damit der Wettbewerb seine positiven Effekte zeitigen kann? (v) Wie stark spielen lokale Finanzautonomie mit fiskalischem Wettbewerb und mehr direkte Demokratie mit aktiver Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene zusammen, damit das Ziel erreicht wird, die Politik besser auf die lokalen Bedürfnisse im Interesse der Familien und Unternehmen zuzuschneiden?

Auch der fiskalische Wettbewerb mit lokaler Finanzautonomie wird nicht alle Probleme in Österreich lösen. Auch in der Schweiz, die seit vielen Jahren lokale Autonomie und Steuerwettbewerb erfolgreich praktiziert, sind die Folgen des Steuerwettbewerbs und des Finanzausgleichs nicht über jeder Kritik erhaben. Angesichts der bestehenden Fehlanreize im österreichischen Föderalismus könnte jedoch eine grundlegende Reform große Wohlfahrtsgewinne ermöglichen. Es ist höchste Zeit, in verschiedenen Szenarien die möglichen Folgen der lokalen Finanzautonomie und des Steuerwettbewerbs konkret auszuloten und die Vor- und Nachteile breit zu diskutieren.

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
