
Dezentralisierung von Staatsaufgaben¹

Christian KEUSCHNIGG

Universität St. Gallen und Wirtschaftspolitisches Zentrum Wien

Christian.Keuschnigg@unisg.ch

In Kürze: Die unterschiedlichen Ansprüche der Bürger erfordern eine Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben mit lokaler Finanzautonomie, um die Politik besser auf die örtlichen Bedürfnisse zuzuschneiden. Aufgaben mit bundesweiter Reichweite werden besser und billiger zentral erbracht. Nach dem Subsidiaritätsprinzip gehen die Kompetenzen im Zweifelsfall an die Länder und Gemeinden. Diese positionieren sich im fiskalischen Wettbewerb mit einem Gesamtpaket von attraktiven Leistungen und niedriger Steuerbelastung. Die empirische Forschung zeigt, dass mehr Dezentralisierung den fiskalischen Wettbewerb anregt und zu einer besseren Struktur und zu einem niedrigeren Niveau der lokalen Ausgaben verbunden mit einer niedrigeren Steuerbelastung führt. Dezentralisierung begünstigt die investiven Ausgaben in den öffentlichen Budgets, steigert die Zufriedenheit der Bürger und fördert das Wachstum.

Inhalt

1	Vorüberlegungen	2
2	Warum und wieviel Dezentralisierung?	2
3	Internationaler Vergleich und ökonomische Effekte.....	4
4	Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip	8
5	Häufige Fragen und Einwände	10
6	Schlussfolgerungen	11
	Literatur	11

¹ Die Analyse wurde in Kooperation mit der Universität Graz erstellt und vom Land Steiermark gefördert. Ich danke den Förderern für die finanzielle Unterstützung und Brigitte Tschudi für die exzellente Forschungsassistenz.

1 Vorüberlegungen

In einem föderalen Staatsaufbau sind verschiedene Staatsaufgaben auf lokaler und zentraler Ebene angesiedelt. Die Föderalismusforschung befasst sich eingehend mit den Vor- und Nachteilen einer Zentralisierung oder Dezentralisierung und geht dabei von einer natürlichen Arbeitsteilung zwischen Gemeinden, Ländern und Bund aus.² Es geht also nicht um die beiden Extrempositionen, sondern um den richtigen Grad der Zentralisierung oder Dezentralisierung. Manche Aufgaben, die bundesweite Reichweite haben und eine einheitliche Regelungen erfordern, wie z.B. Justiz und Verteidigung, sollten besser in zentraler Kompetenz erledigt werden. Kommunale 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. Dabei gibt es unterschiedliche Lösungen für verschiedene Aufgaben. Die Schulverwaltung ist in manchen Ländern zentralisiert und in anderen in dezentraler Verantwortlichkeit angesiedelt. Im Gesundheitswesen ist es wieder anders. Ein internationaler Vergleich kann zeigen, was möglich ist und in welchen Bereichen sich ein „Best-Practice“ herausgebildet hat. Aber nicht jede historisch gewachsene Kompetenzverteilung macht automatisch Sinn. Sie sollte daher in größeren Abständen überprüft werden. Die Aufgabenzuweisung soll begründet und nach nachvollziehbaren Kriterien erfolgen. 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 Beweislast liegt also bei der Begründung für eine Zentralisierung.

Letztes Ziel der Kompetenzverteilung ist es, den Staatsaufbau so zu organisieren, dass die Präferenzen der Bürger und die Bedürfnisse der Wirtschaft bestmöglich bedient werden. Abschnitt 2 stellt dar, welche Aspekte für eine Dezentralisierung oder Zentralisierung der Kompetenzen sprechen. Abschnitt 3 zeigt im internationalen Vergleich von Staaten mit unterschiedlicher föderaler Struktur, welche Aufgaben und in welchem Ausmaß dezentral erfüllt werden und welche zentral. Abschnitt 4 stellt die Grundprinzipien eines Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip vor. Abschnitt 5 beantwortet eine Reihe von häufig gestellten Fragen, bevor Abschnitt 6 einige Schlussfolgerungen zieht.

2 Warum und wieviel Dezentralisierung?

Die Wissenschaft hat viele Argumente entwickelt, die je nach Art der Aufgabe eher für Dezentralisierung oder Zentralisierung sprechen. Eines der wichtigsten für Dezentralisierung ist, dass die Bedürfnisse von Bürgern und Unternehmen von Region zu Region unterschiedlich sind. In 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 andere 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

² Klassische Beiträge zur Föderalismusforschung sind Tiebout (1956), Oates (1999) und der Überblick in Boadway und Shah (2009).

verschaffen. Die Politikverantwortlichkeit ist direkter und stärker und die demokratische Legitimität der Staatsaufgaben nimmt zu.

Mit dezentralen Entscheidungen gelingt es besser, die Politik auf die lokalen Verhältnisse zuzuschneiden. Die Entscheidungen fallen näher beim Bürger.

Die Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben und damit das Zuschneiden auf lokale Bedürfnisse haben dort ihre Grenze, wo alle Regionen gemeinsam betroffen sind. Eine natürliche Kompetenzverteilung ergibt sich aus dem Wirkungskreis öffentlicher Aufgaben. Die Müllabfuhr oder Primarschulen betreffen nur die Gemeindeglieder. Lokale Universitäten, überregionale Krankenhäuser, höhere Schulen und Landesstrassen betreffen viele Gemeinden in einem Land und sind Landessache. Verteidigung, Gerichtsbarkeit, Außenpolitik etc. eignen sich nicht für eine regionale Differenzierung und sind Bundessache, weil sie im ganzen Bundesgebiet einheitlich geregelt werden sollten. Die Zuteilung von Aufgaben nach ihrer geographischen Reichweite stellt sicher, dass die Politik alle gesellschaftlich 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 mitzahlenden Regionen, dann werden öffentliche Ausgaben eher zu knapp ausfallen. Ein Beispiel wäre die Mitbenutzung von Infrastruktur durch umliegende Regionen. Wenn umgekehrt eine Region alle Vorteile beanspruchen kann, aber negative Folgekosten in anderen Regionen verursacht, die in die Rechnung nicht mit eingehen, 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. Es sind keine wissenschaftlichen Studien bekannt, die belegen würden, dass eine Zentralisierung grundsätzlich und unabhängig davon zu größeren Einsparungen führen würde.

Aufgaben mit bundesweiter Reichweite werden besser zentral erbracht. Die Zentralisierung erleichtert eine einheitliche Bereitstellung für alle und ermöglicht Kosteneinsparungen aufgrund von Größenvorteilen.

Bei einer Zentralisierung werden alle Folgen im ganzen Bundesgebiet berücksichtigt, so dass positive oder negative Folgewirkungen auf andere Regionen in die Entscheidungen einfließen. So kommt es bei Aufgaben mit großer Reichweite, die viele Regionen betreffen, bei einer Zentralisierung zu besseren Resultaten. Allerdings 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. Oder einige wenige Länder schließen sich zu einem „Joint Venture“ zusammen, um überregionale Projekte gemeinsam zu finanzieren. Sind viele Regionen betroffen, dann steigt der Koordinationsaufwand für dezentrale Kooperationen, so dass eine Zentralisierung vorteilhaft wird.

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“).

Fiskalischer Wettbewerb fördert ein besseres „Preis-Leistungs-Verhältnis“ und begünstigt Politikinnovationen für eine bessere Aufgabenerfüllung.

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.

3 Internationaler Vergleich und ökonomische Effekte

Die Staaten unterscheiden sich sehr stark in ihrer föderalen Struktur und dem Grad der Dezentralisierung, gemessen am Anteil subnationaler Einheiten (Länder und Gemeinden) an den gesamten Ausgaben und Einnahmen des Staatssektors. Ein Land kann Ausgabenkompetenzen, Steuereinnahmen oder beides dezentralisieren. Abbildung 1 zeigt eindruckliche Unterschiede. Zuerst fällt auf, dass alle Länder unterhalb und rechts von der 45°-Linie liegen, d.h. der Anteil dezentraler Ausgaben ist durchwegs grösser als der Anteil lokaler Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen.⁴ Der Unterschied liegt in vertikalen Finanzzuweisungen vom Zentralstaat an die subnationalen Einheiten.

Der Anteil dezentraler Ausgaben ist durchwegs grösser als der Anteil lokaler Steuereinnahmen. In Österreich werden 31% der Ausgaben dezentral getätigt, aber nur 5% der Steuern dezentral eingenommen.

Kanada ist mit Abstand das Land mit der am weitesten gehenden Dezentralisierung. Subnationale Einheiten verantworten 69% der gesamten Staatsausgaben und erhalten 48% der Einnahmen. Die Schweiz folgt mit 57% an dezentralen Ausgaben und 40% der Einnahmen. Sehr dezentral sind Dänemark, Schweden und die U.S.A. organisiert. In Österreich werden 31% der gesamten Ausgaben dezentral getätigt, aber nur 5% der gesamten Steuern dezentral eingenommen. Für die Länder- und Gemeindehaushalte spielen daher die Einnahmen aus den Anteilen an den gemeinschaftlichen Steuern und die Zuweisungen die dominierende Rolle.

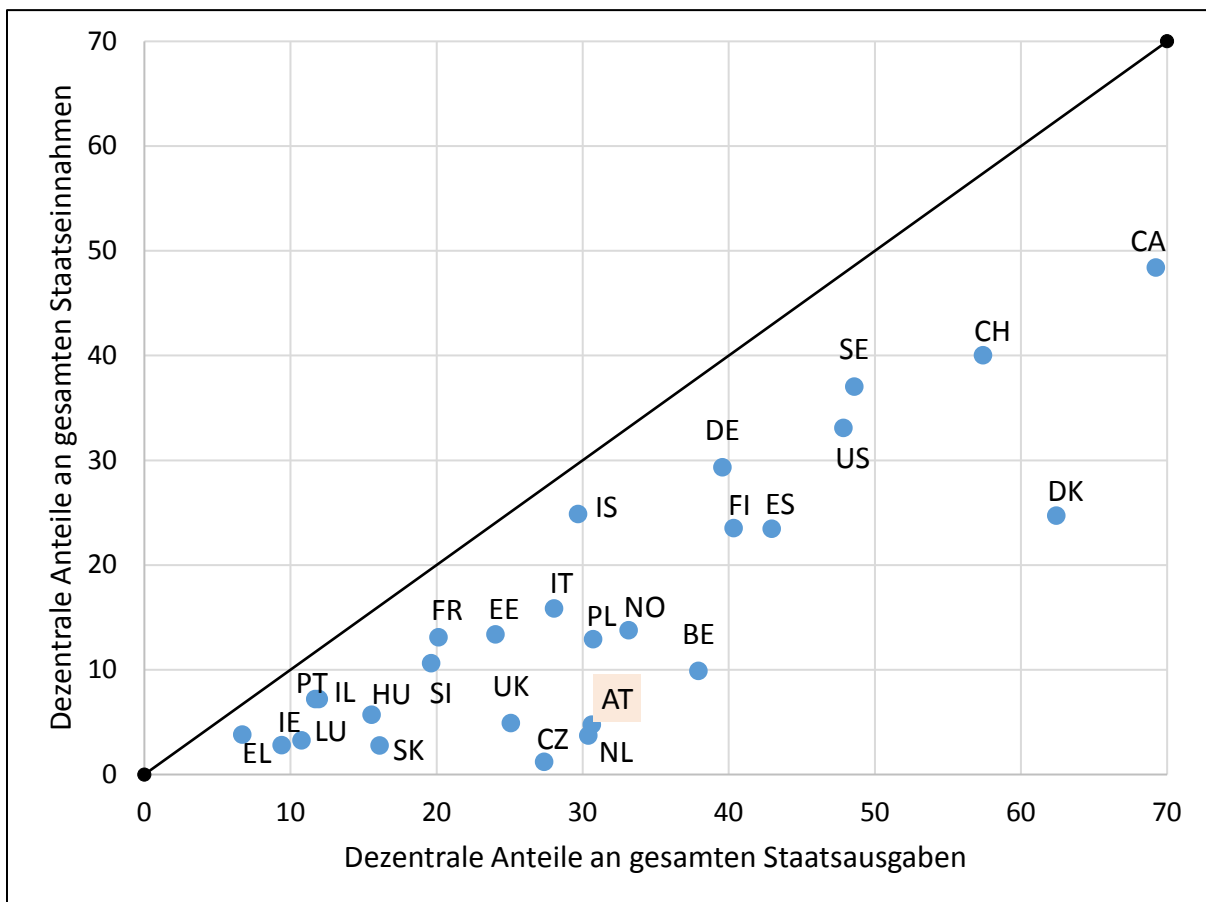
Einzelne Aufgabenbereiche eignen sich mehr oder weniger gut für eine dezentrale Aufgabenerfüllung, wie Tabelle 1 zeigt. Vor allem Ausgaben für Erziehung, Gesundheit, Wohnungswesen und Soziales werden zu großen Teilen dezentral von Ländern und Gemeinden

³ Fiskalischen Wettbewerb gibt es auf der Ausgaben- und Einnahmenseite. Abschnitt 4 geht auf die Rolle des Steuerwettbewerbs ein.

⁴ Dezentrale Steuereinnahmen dürfen nicht mit Steuerhoheit verwechselt werden. In Deutschland gehen z.B. 29% der gesamten Steuereinnahmen an Länder und Gemeinden, davon stammt aber ein großer Teil von den Anteilen an den gemeinschaftlichen Steuern. Die Abbildung drückt als nicht den Grad der Steuerautonomie mit eigener Gesetzgebungskompetenz aus (vgl. BMF, 2014).

getätigt. Selbst innerhalb Europas gibt es aber große Unterschiede in der Dezentralisierung, sowohl bezüglich der gesamten Ausgaben als auch in separaten Kategorien. In Kanada, Dänemark und der Schweiz werden über 60% der gesamten Ausgaben dezentral getätigt,⁵ Österreich liegt mit 34% ungefähr in der Mitte beim EU15 Durchschnitt, während Frankreich mit einem dezentralen Anteil von nur 20% in Tabelle 1 das Land mit der höchsten Zentralisierung ist. Die Reihenfolgen sehen teilweise ganz anders aus, wenn man einzelne Aufgabenbereiche isoliert betrachtet. Während in den Niederlanden die Ausgaben für Erziehung (81%) sehr viel stärker dezentralisiert sind wie jene im Gesundheitswesen (3%), ist es in Dänemark gerade umgekehrt. Die Neigung zur Dezentralisierung ist nicht nur von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Länder verfolgen auch ganz unterschiedliche Praktiken in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Abbildung 1: Fiskalische Dezentralisierung, 2014



Quelle: OECD Fiscal Decentralization Database.

Die Argumente in Abschnitt 2 legen nahe, dass es für jedes Land ein richtiges Ausmaß an Dezentralisierung gibt. Beginnt man gedanklich bei einer höchst möglichen Zentralisierung, dann wird eine schrittweise Dezentralisierung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zunächst positive Folgen zeitigen, bis eine „natürliche“ Kompetenzverteilung erreicht ist. Geht man zu weit darüber hinaus, dann kann eine noch weitere Dezentralisierung nichts mehr bringen oder sogar negative Folgen zeitigen. Diese natürliche Kompetenzzuweisung mag von Land zu Land verschieden sein und ist nicht eindeutig festzumachen. Sehr heterogene Länder wie die

⁵ Allerdings dürfte es einige Abgrenzungsprobleme zwischen den Ländern und zwischen unterschiedlichen Datenquellen geben. Für Kanada sind die neuesten Daten nach Funktionen nur bis 2008 verfügbar, so dass die Reihung nicht mit Abbildung 1 übereinstimmt.

Schweiz oder Kanada mit unterschiedlichen 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 so ermöglichte Steuerwettbewerb das Ausgabenwachstum bremst. Im politischen Prozess ist eine Tendenz zu übermäßigen Ausgaben angelegt. Amtshabende Politiker müssen sich im Wahlzyklus kurzfristig rechtfertigen und neigen dazu, die sofort eintretenden Vorteile von Mehrausgaben höher zu gewichten als die langsam eintretenden Kosten einer höheren Steuerbelastung. Der Steuerwettbewerb kann zu einer wohlfahrtssteigernden Ausgabendisziplin beitragen. Wettbewerb begünstigt zudem mehr Politikinnovationen mit positiven Folgen für die Bürger und Unternehmen.

Tabelle 1: Dezentralisierung nach Aufgabenbereichen, 2014

Länder	Wohnung	Gesundheit	Erziehung	Soziales	Gesamt
DK	58.37%	98.68%	44.78%	82.99%	64.33%
CA	73.21%	79.63%	94.94%	43.18%	63.73%
CH	99.84%	99.96%	91.28%	33.01%	61.49%
SE	93.01%	97.15%	77.18%	32.99%	49.07%
ES	98.20%	93.32%	95.98%	8.82%	48.92%
AT	94.08%	57.74%	59.70%	17.71%	34.01%
EU15	82.26%	29.09%	63.52%	17.99%	33.46%
NL	75.66%	3.37%	80.60%	16.89%	30.11%
IT	87.28%	97.68%	24.32%	3.56%	28.72%
UK	82.58%	2.19%	59.38%	23.17%	25.20%
EU28	74.09%	21.35%	39.55%	13.61%	23.47%
FR	70.22%	1.05%	30.80%	8.79%	20.50%

Anmerkung: Für die Unterteilung in dieser Tabelle sind Daten für Kanada nur bis 2008 verfügbar und daher nicht genau vergleichbar.

Quelle: Eurostat, Statistics Kanada

Über diese Zusammenhänge sollte mehr Dezentralisierung die Struktur der öffentlichen Ausgaben verbessern, das Ausgabenniveau begrenzen und eine geringere Steuerbelastung ermöglichen. Eine geringere Steuerbelastung geht ein zu eins in eine Steigerung des verfügbaren privaten Einkommens. Die Privateinkommen nehmen ein zweites Mal zu, weil eine geringere Steuerbelastung Beschäftigung, Investition und Wachstum fördert 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.

Sehr heterogene Länder müssen die Politik stärker auf lokale Verhältnisse zuschneiden und brauchen mehr Dezentralisierung. Dezentralisierung ermöglicht Steuerwettbewerb und bremst das Ausgabenwachstum.

Experten von der OECD (Blöchliger u.a., 2013) haben die Folgen der Dezentralisierung empirisch untersucht und positive ökonomische Auswirkungen festgemacht.⁶ Demnach könnte eine Verdoppelung des Anteils subnationaler Einheiten an den gesamten Steuern und öffentlichen Ausgaben (z.B. von 6 auf 12%) das Pro-Kopf-BIP um etwa 3% steigern.⁷ Es zeigt sich auch, dass eine Dezentralisierung von Einnahmen eher stärkere Auswirkungen hat. In eine ähnliche Richtung gehen die Ergebnisse von Keuschnigg und Loretz (2015b).⁸ Während die OECD Ökonomen die Auswirkungen eine Verlagerung von Ausgaben vom Zentralstaat hin zu den subnationalen Einheiten betrachteten, haben Keuschnigg und Loretz (2015b) 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.

Dezentralisierung stärkt die investiven Ausgaben des öffentlichen Sektors. Im Schnitt könnte eine Verdoppelung des Anteils subnationaler Einheiten an den gesamten Ausgaben und Steuern (z.B. von 6 auf 12%) bei konstanter Staatsquote das Pro-Kopf-BIP um etwa 3% steigern.

Die Einkommensgewinne, welche die OECD Ökonomen als Folge der Dezentralisierung geschätzt haben, kommen im Wesentlichen von einer Steigerung des Humankapitals und von Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft. Dezentralisierung stärkt die investiven Ausgaben für Bildung und (Infrastruktur-) Investitionen in den öffentlichen Budgets. Nach ihren Schätzungen würde eine Dezentralisierung im Umfang von 10%-Punkten den Budgetanteil der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors von etwa 3% auf 4% anheben. Dieser Anstieg geht überdurchschnittlich stark auf den Zuwachs der Bildungsausgaben zurück. Dementsprechend verbessert sich der Bildungserfolg gemessen an den PISA-Ergebnissen. Eine Dezentralisierung von 10%-Punkten der gesamten Bildungsausgaben würde demnach die PISA Resultate um 4 Punkte verbessern, das entspricht einer Verbesserung um 4 Positionen im Länderranking. Sicherlich sind diese eher mechanischen Schätzungen mit etwas Vorsicht zu nehmen. Wie stark eine Dezentralisierung wirkt, hängt auch vom Grad der subnationalen Autonomie und den tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten ab. In Österreich müsste vorher eine Aufgaben- und Kompetenzentflechtung stattfinden, um die Gestaltungsfähigkeit der subnationalen Einheiten herzustellen.

⁶ Vgl. auch Baskaran u.a. (2016), die eine umfangreiche empirische Literatur gesichtet haben und die hier dargestellten Ergebnisse zu den Folgen der Dezentralisierung im Wesentlichen bestätigen, sowie den qualitativen Überblick von Martinez-Vazquez u.a. (2015).

⁷ Das entspricht den geschätzten Effekten des EU-Beitritts Österreichs. In Grossbritannien dürfte der Brexit je nach Szenario einen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens von 2% und langfristig von ca. 6% auslösen.

⁸ Die Studie wurde im Auftrag und mit Finanzierung von Agenda Austria erstellt. Eine kürzere Fassung ist 2015 unter dem Titel „Macht braucht Verantwortung. Warum die Länder ihre Ausgaben über eigene Steuern finanzieren sollten“ bei Agenda Austria erschienen.

4 Föderalismus nach dem Subsidiaritätsprinzip

Die Bürger sind lokal verankert und haben unterschiedliche Bedürfnisse. Je nach Reichweite der staatlichen Leistungen gibt es eine natürliche Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind im Zweifelsfall, ohne Beweis des Gegenteils, die Aufgaben bei Gemeinden und Ländern angesiedelt. 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, aber nicht das Niveau der Ausgaben. 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.

Damit die Politik die Staatsaufgaben auf die lokalen Bedürfnisse zuschneiden kann, muss sie über alle Instrumente verfügen. Ohne Steuerautonomie bleibt die lokale Autonomie begrenzt.

Ausgaben- und Einnahmenverantwortung gehören zusammen. Damit dezentrale Entscheidungen die bestmöglichen Ergebnisse zeitigen, müssen alle Konsequenzen 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. Mit den Aufgaben sollte daher auch die Steuerhoheit dezentralisiert werden. Die Länder und Gemeinden brauchen autonom wählbare Steuereinnahmen, z.B. als Zuschläge zur Einkommen- oder Körperschaftssteuer des Bundes.⁹

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 hebt 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 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

⁹ 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.

zuschneiden. Dabei gibt es keinen reinen Steuersenkungswettbewerb, denn die Regionen konkurrieren eben nicht nur mit Steuern, sondern auch mit attraktiven Ausgaben.¹⁰

Der Ausgabenwettbewerb nach oben soll mit einem Steuerwettbewerb nach unten ausbalanciert werden. Jede Region muss mit ihrem „Gesamtpaket“ an Leistungen und Steuerbelastung im fiskalischen Wettbewerb überzeugen.

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 Steuernehmeinnahmen vollständig abgeschöpft werden, sonst wären die Spar- und Leistungsanreize für die lokale Finanzpolitik 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. Ein intransparenter Finanzausgleich ist eine sehr zweifelhafte Grundlage für die Solidarität zwischen den Regionen.

Fiskalischer Wettbewerb braucht Leitplanken. Mit einem transparenten horizontalen Finanzausgleich leisten reichere Länder Einzahlungen, mit denen strukturschwache und ärmere Regionen unterstützt werden. Eine wirksame Schuldenbremse dient dem Zweck, dass jede Region die Kosten seiner Finanzpolitik selber trägt anstatt auf andere abzuwälzen.

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 langfristiger 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 darüber hinausgehendes Defizit zu vermeiden, dann kann als Teil der Schuldenbremse z.B. ein Automatismus für lokale Steuererhöhungen 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 Autonomie 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. Als letzte Stufe sollte es eine klare Insolvenzordnung für Länder und Gemeinden geben, an denen sich der Kapitalmarkt orientieren kann, ähnlich wie es jetzt schon für den Bund mit den Prozeduren des europäischen Rettungsschirms ESM gilt.

Die Politik handelt im Auftrag der Bürger. Zweck der Dezentralisierung ist es, ihren Anliegen mehr Geltung zu verschaffen und die Entscheidungen näher bei den Bürgern und Unternehmen vor Ort

¹⁰ 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.

zu fällen. Um den Einfluss der Wähler zu stärken, wird Dezentralisierung idealerweise durch mehr direkte Demokratie ergänzt. Direkt demokratische Entscheidungen sind auf dezentraler Ebene am leichtesten zu bewerkstelligen, da die Wähler und Wählerinnen die lokalen Angelegenheiten in ihrem unmittelbaren Umfeld sehr viel leichter und besser verstehen als komplexe Bundesangelegenheiten. Dass die Bürger per Abstimmung über wichtige Ausgabenprojekte und die dazu notwendigen Steuersenkungen oder Erhöhungen selber beschließen können, stärkt die Legitimität der lokalen Finanzpolitik und das Vertrauen der Bürger in den Staat.

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 und brauchen dazu ausreichende Steuereinnahmen. Es zählt das Gesamtpaket aus Leistungen und Steuerhöhe.

Es gibt keinen ruinösen Steuerwettbewerb. Die Regionen werben auch mit attraktiven Leistungen und nicht nur mit niedrigen Steuern.

Steuerwettbewerb gefährdet die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Wenn die Bedürfnisse regional unterschiedlich sind, können die Lebensverhältnisse nicht einheitlich sein. Die Steirer und Vorarlberger 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.

Fiskalischer Wettbewerb ist mit einem Finanzausgleich für regionale Konvergenz gut vereinbar und setzt Anreize, die Bürokratiekosten zu senken.

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. Die Einfachheit der Besteuerung hängt von einer bundesweit einheitlich geregelten Bemessungsgrundlage bei der Ermittlung der Steuerbasis ab, und nicht von der Anwendung unterschiedlicher Steuersätze.¹¹ 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.

¹¹ Mit der OECD Initiative BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) wollen die Staaten die Gewinnverschiebung durch große Konzerne in steuergünstige Länder bekämpfen. Ein Steuerwettbewerb bei der Körperschaftssteuer könnte Anreize zur Gewinnverschiebung innerhalb Österreichs schaffen. Die Zahl der Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Bundesländern ist jedoch gering. Zudem können die Finanzämter innerhalb Österreichs sehr leicht Informationen austauschen und eine Gewinnverschiebung sehr viel leichter verhindern als zwischen verschiedenen Staaten mit unterschiedlichen Sprachen und Steuersystemen. Eine Gewinnaufteilung auf verschiedene Standorte ist in föderalen Staaten wie der Schweiz oder Kanada bewährte Praxis mit überschaubarem Aufwand.

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 fiskalische Dezentralisierung je nach geographischer Reichweite der öffentlichen Aufgaben und führt zu einer natürlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Was unterschiedlich ist, soll nicht über einen Kamm geschoren werden. Eine angemessene Dezentralisierung von Ausgaben und Einnahmen ist notwendig, 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. Bei der Föderalismusreform geht es für die Bürger und Bürgerinnen sprichwörtlich darum, „den Staat zurückzuholen“.

Literatur

- Baskaran, Thushyanthan, Lars P. Feld und Jan Schnellenbach (2016), Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: a Meta-Analysis, *Economic Inquiry* 54, 1445-1463.
- Blöchliger, Hansjörg, Balazs Egert und Kaja Fredriksen (2013), *Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems*, OECD Economics Department Working Papers No. 1051, Paris.
- BMF Bundesministerium der Finanzen (2014), *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Berlin.
- Boadway, Robin und Anwar Shah (2009), *Fiscal Federalism. Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- 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 St. Gallen.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- Tiebout, Charles M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Santiago Lago-Penas und Agnese Sacchi (2015), *The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey*, Georgia State University, International Center for Public Policy WP 15-02.

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
