

Studie

# Macht braucht Verantwortung

Warum die Länder ihre Ausgaben über  
eigene Steuern finanzieren sollten

Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen, FGN-HSG  
Simon Loretz, Institut für Höhere Studien, Wien

Think Tank



Agenda  
Austria



# Macht braucht Verantwortung

Warum die Länder ihre Ausgaben über  
eigene Steuern finanzieren sollten<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Dies ist eine gekürzte Version. Die ausführliche Fassung ist unter dem Titel „Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger“ auf [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com), Seite Forschung, und auf [www.agenda-austria.at/Inhalte/externe-publikationen](http://www.agenda-austria.at/Inhalte/externe-publikationen) erhältlich.

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

Studienautoren: Univ. Prof. Dr. Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen) und  
Univ. Doz. Dr. Simon Loretz (IHS)

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Koordination: Mag. Cornelia Mayrbäurl, Dipl.-Kulturw. Univ. Katharina Ebner und  
Jean-Pierre Bednar, MSc.

September 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche  
Erneuerung, Wien.

Gestaltung und Satz: Regula Widmer, Hanna Bischof

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

# Inhaltsverzeichnis

<b>07</b>	<b>Vorwort</b>
<b>09</b>	<b>Ergebnisse der Studie auf einen Blick</b>
<b>13</b>	<b>Einleitung</b>
<b>19</b>	<b>Statische Auswirkungen von vermehrter Steuerautonomie</b>
<b>20</b>	Steuerautonomie für die Lohn- und Einkommensteuer
<b>20</b>	Derzeitige Verteilung der Ertragsanteile
<b>22</b>	Zwei Optionen für Länderautonomie und die Wirkung der Steuerreform 2015
<b>27</b>	Versteckte Umverteilung im primären Finanzausgleich
<b>31</b>	Steuerautonomie für die Körperschaftsteuer
<b>32</b>	Aktuelle Verteilung der Ertragsanteile und regionales Aufkommen
<b>34</b>	Umverteilung durch Ertragsanteile
<b>39</b>	<b>Steuerwettbewerb, solidarischer Finanzausgleich und längerfristige Auswirkungen</b>
<b>39</b>	Umwandlung des primären und sekundären Finanzausgleichs
<b>44</b>	Ein Simulationsmodell mit fiskalischem Wettbewerb
<b>46</b>	Folgen des Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern
<b>52</b>	Begleitende Reformen für mehr Steuerautonomie
<b>55</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>
<b>58</b>	<b>Referenzen</b>





# Vorwort

## Warum diese Studie?

Österreichs Ländern mehr Macht zu geben, ist hierzulande ungefähr so populär wie der Vorschlag, einem Bankräuber die Schlüssel für den Haupttresor in die Hand zu drücken. Es ist nämlich so, dass der Föderalismus vielerorts für das zentrale Problem des Landes gehalten wird; für eine Art innerstaatliche Wucherung, der niemand mehr Herr zu werden scheint. Schon gar nicht die Bundesregierung, deren Bedeutung sich in den Augen zahlreicher Landesvertreter in einer zentralen Geldsammelstelle erschöpft.

Genau da liegt das Problem: Mit dem Bund treibt nur einer jenes Geld ein, das großzügig von unzähligen Händen übers Land verteilt wird. Die Republik leidet also nicht an zu vielen kleinen Gemeinden, zu vielen Bezirken oder zu vielen Ländern. Sondern an der nahezu völligen Entkoppelung von Einnahmenverantwortung und Ausgabenverantwortung. Allein der „Fall Kärnten“ liefert den unmissverständlichen Hinweis, dass diese Form der getrennten Verantwortungen zu schweren finanziellen Verwerfungen führt.

Was wäre also zu tun? Klar ist, dass sich Österreich kein zweites Kärnten leisten kann. Die Bürger könnten den föderalen Einheiten Verantwortung nehmen und einen straff organisierten Zentralstaat nach skandinavischem Vorbild wählen. Der Bund würde nicht nur Steuern einheben, sondern auch entscheiden, was damit zu geschehen hat. Die Alternative wäre, den Ländern mehr Verantwortung zu übertragen – und zwar in dem Sinn, dass sie einen höheren Anteil ihrer Ausgaben selbst eintreiben müssen.

Beide Varianten wären ein deutlicher Fortschritt gegenüber der aktuellen österreichischen Staatsorganisation, die letzten Endes eine Einladung zur großzügigen Geldverschwendung ist. Aus Sicht der Agenda Austria ist eine De-facto-Entmachtung der Länder politisch nicht durchsetzbar. Keine Regierungspartei hätte die Kraft, einen derartig radikalen Umbau des Staates in ihren eigenen Reihen durchzusetzen. Weshalb wir für einen Schweizer Wettbewerbsföderalismus light plädieren und in dieser Arbeit Antworten auf folgende Fragen suchen: Wie wäre eine partielle Steuerautonomie für Österreichs Länder zu organisieren? Welche Bundesländer würden zu Beginn profitieren und wie könnten die anfangs schlechter gestellten den Steuerwettbewerb zu ihren Gunsten nutzen? Und schließlich: Wie hätte ein solidarischer Finanzausgleich auszusehen, um benachteiligten Regionen auf die Beine zu helfen?

Unsere Gastautoren Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen) und Simon Loretz (IHS) haben bemerkenswerte Antworten gefunden. Die durchgeführten Simulationsrechnungen zeigen, dass eine fortschreitende Steuerautonomie in Österreich nicht nur möglich, sondern auch zum Vorteil aller umsetzbar wäre. Aber sehen Sie selbst.

Viel Vergnügen bei der Lektüre  
wünscht Ihnen

Franz Schellhorn  
Direktor Agenda Austria



# Ergebnisse der Studie auf einen Blick

Wettbewerb in der Wirtschaft bringt bessere Produkte und Leistungen. Genauso könnte ein Wettbewerb, in dem Österreichs Bundesländer unterschiedliche Steuersätze haben, dazu führen, dass die Steuern örtlichen Gegebenheiten besser entsprechen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Schweiz: In einem Ballungsraum wie Zürich hat der Staat andere Aufgaben zu erledigen als in einem Bergkanton, was sich auch in einer unterschiedlichen Steuerpolitik niederschlägt.

In Österreich können Länder und Gemeinden derzeit allerdings fast keine Steuern autonom festlegen – sie bekommen für die Erledigung ihrer Aufgaben Steuereinnahmen des Bundes gemäß einem fixen Verteilschlüssel zugewiesen, dem Finanzausgleich. Das wirkt sich ähnlich aus wie Preisabsprachen bei Unternehmen: Die Leistungen, die der Bürger bzw. Kunde erhält, sind teurer als nötig.



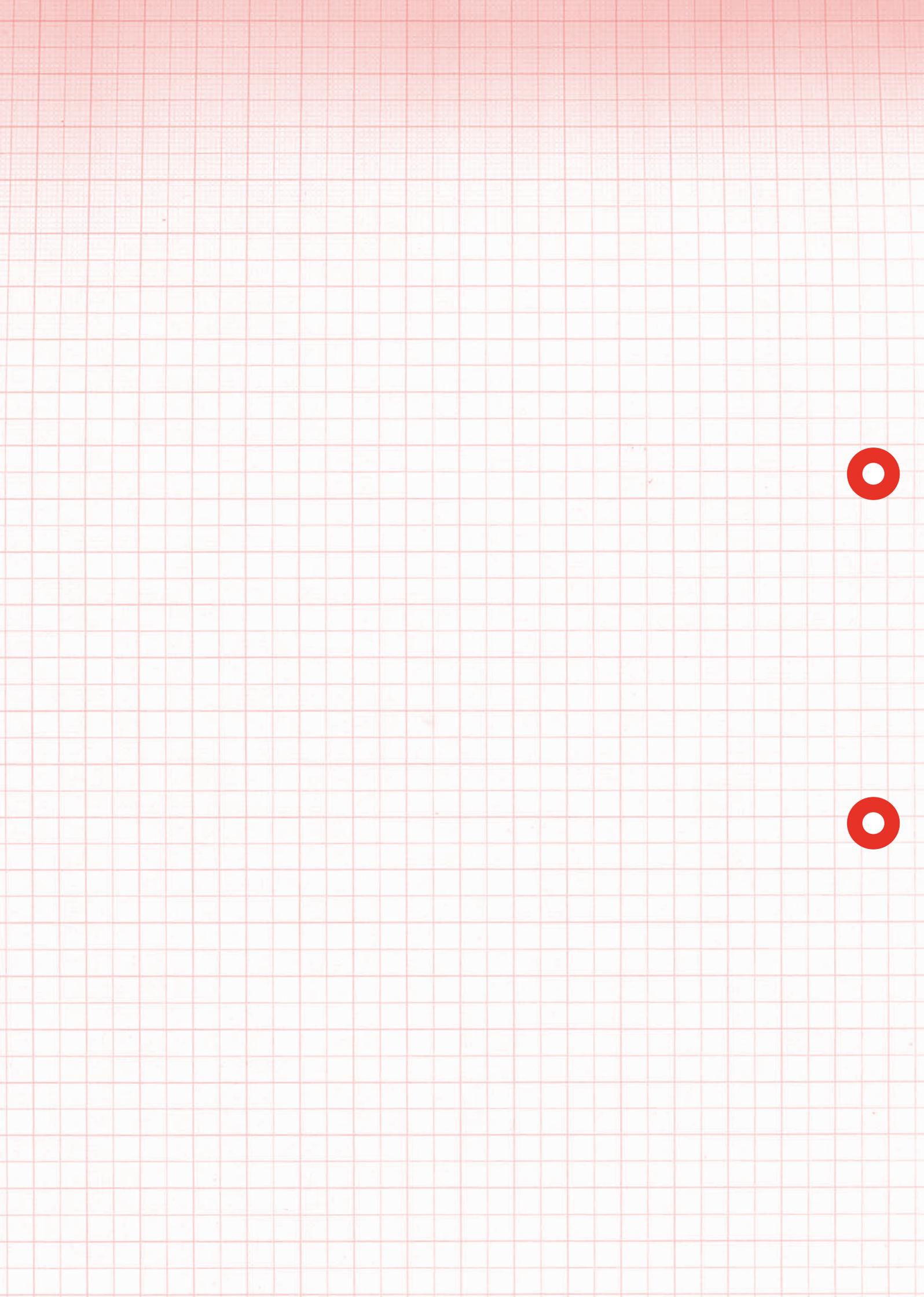
Wie gut wären die einzelnen Bundesländer aber dafür gerüstet, mittels unterschiedlicher Steuersätze um Unternehmen oder Bürger zu werben? Welche Länder werden derzeit über den Finanzausgleich – auf recht intransparente Weise – subventioniert? Wie könnten z.B. Gebiete in ländlicher Randlage über attraktive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

Für einen Steuerwettbewerb eignen sich am besten die Lohn- und Einkommen- sowie die Körperschaftsteuer – über sie könnten die Länder nennenswerte Einnahmen erzielen. Ein konkretes Modell für mehr Steuerautonomie sollte also wie folgt aussehen: Zunächst senkt der Bund seine Sätze dieser Steuern und lässt die Länder einen überall gleich hohen Zuschlag einheben. Mit diesen Einnahmen müssen die Länder die ihnen zugewiesenen Aufgaben dann auch selber finanzieren. Anders als derzeit, da sie sich das Geld für ihre Ausgaben jetzt ja vom Bund holen können – was nicht eben zum Sparen anregt.



Im Fall eines solchen einheitlichen Zuschlags würden aufgrund der unterschiedlich großen Steuerbasis in den Ländern (viele Gutverdiener oder nicht, viele oder wenige Unternehmen) die einzelnen Länder mehr oder auch weniger einnehmen als über den Finanzausgleich. Dies zeigt, dass der Bund mit dem Finanzausgleich derzeit auf intransparente Weise und im Gießkannensystem umverteilt, da ja fixe Verteilschlüssel gelten.

Sobald die Länder einen einheitlichen Zuschlag einheben, ist die Ausgangssituation für einen Wettbewerb geschaffen. Laut den Berechnungen der Studie sollte dieser einheitliche Satz für die Lohn- und Einkommensteuer bei etwa 7,3 Prozentpunkten liegen. Bei der Körperschaftsteuer ist es etwas komplizierter: Die Sätze hängen davon ab, ob sie am Hauptstandort eines Betriebs oder an den jeweiligen Produktionsstandorten eingehoben wird.



Gleichzeitig sollte aber die bisher versteckte Umverteilung in einen transparenten Finanzausgleich direkt zwischen den Ländern statt über den Bund umgewandelt werden, von reicheren zu ärmeren Bundesländern. Konkret würde dann von Wien, Salzburg, Tirol und Vorarlberg in die anderen Länder umverteilt, vor allem nach Kärnten und ins Burgenland.

Betrachtet man nur die Lohn- und Einkommensteuer, würden Wien, Niederösterreich und Vorarlberg mehr aus diesen Steuern einnehmen als sie jetzt über den Finanzausgleich bekommen, die anderen Bundesländer weniger. Will jedes Bundesland die gleichen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer wie bisher erzielen, dann könnten Wien, Niederösterreich und Vorarlberg den Satz ihres Zuschlags senken, die anderen Länder müssten hingegen einen höheren Steuersatz einheben. Allerdings lägen die neuen Steuersätze nicht allzu weit von den alten entfernt. Bei der Körperschaftsteuer hängen die neuen Sätze wieder von der Frage ab, ob sie am Haupt- oder Produktionsstandort eines Betriebs eingehoben wird.

Nun kann ein Bundesland seine Aufschläge verringern, um Betriebe und Arbeitnehmer anzulocken. Die wegfallenden Steuereinnahmen würden entweder durch Zuzug oder Einsparungen kompensiert. Genauso gut könnten Länder mit einem konkurrenzfähigen Gesamtpaket ihre Zuschläge erhöhen, um etwa große Projekte zu finanzieren. Für die Steuerzahler ist, wie auch das Beispiel Schweiz zeigt, die Steuerbelastung nicht das einzige Kriterium für die Wahl des Betriebsstand- bzw. Wohnorts: Eine gute Verkehrsanbindung, eine verlässliche Gesundheitsversorgung, Kindergartenplätze usw. sind ebenfalls Faktoren.

In mehreren Simulationen zeigt die Studie die Ergebnisse, die ein solcher Steuerwettbewerb hätte:

- » Die Steuersätze sinken in den einzelnen Bundesländern zwischen 1 und 1,5 Prozentpunkten.
- » Diese niedrigeren Sätze verschaffen Österreich einen Standortvorteil gegenüber dem Ausland und bringen unserem Land einen Einkommengewinn von durchschnittlich 1,7 Prozent.
- » Der Wohlstand in den einzelnen Bundesländern gleicht sich an anstatt dass sich – wie oft vermutet wird – der Abstand vergrößert. Die Lebensverhältnisse werden ähnlicher.

Die Studie zeigt also: Die bestehende Form des österreichischen Föderalismus kommt teuer. Würden die bestehenden großen Fehlanreize beseitigt, wäre ein spürbarer Wohlstandsgewinn möglich.



# Einleitung

Wettbewerb fördert die Innovation in der Wirtschaft und zwingt die Unternehmen, ihre Kunden zufriedenzustellen. Wettbewerb fördert Spitzenleistungen in Sport, Wissenschaft und Kultur. Fiskalischer Wettbewerb und mehr lokale Autonomie könnten auch in der Politik ein Entdeckungsverfahren für 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 sind verschieden. Die Bevölkerung in den Regionen unterscheidet sich hinsichtlich dominanter 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 Verteilungsschlüssel 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 in ihrer Region 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 zum Nutzen der Einwohner 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 festgelegte 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 kann, weil sie die Steuern nicht separat nur in ihrer Region absenken kann. Daher müssen im Interesse der Region alle zugewiesenen Steuereinnahmen vollständig ausgegeben werden. Da 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 österreichischen Bundesländer aussehen, damit der fiskalische Wettbewerb seine positiven Wirkungen entfalten kann? Aufbauend auf den Erfahrungen aus anderen föderalen Staaten und den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Literatur wird die aktuelle Lage in Österreich zunächst dahingehend untersucht, welche Schritte für eine Stärkung der Autonomie der Bundesländer geeignet sind. Mit einem Überblick über den derzeitigen Finanzausgleich in Österreich verdeutlicht die vorliegende Studie noch einmal die Asymmetrie zwischen der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung, die damit verbundene Intransparenz und die folgenden Fehlanreize für die Politik. Diese Intransparenz führt im aktuellen System zu einer signifikanten, versteckten Umverteilung zwischen den Bundesländern, wie wir anhand der regionalen Verteilung der Lohn- und Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer zeigen.

Die untersuchten Modelle eines Zuschlagssystems halten im ersten Schritt die Aufteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Gesamtheit der Länder konstant. Damit ergibt sich zunächst keine Veränderung der Gesamtsteuerbelastung der Bürger, und die Bundesländer erhalten in Summe die gleichen Steuereinnahmen, wie sie sich nach der derzeitigen Verteilung der gemeinschaftlichen Abgaben ergeben würden. Die auf eine Simulation der gesamten Einkommensverteilung gestützten Berechnungen zeigen, dass im Vergleich zur derzeitigen Verteilung des gemeinsamen Steueraufkommens nach einem fixen Verteilschlüssel ein einheitlicher Zuschlag bei den einzelnen Bundesländern zu Mehr- oder Mindereinnahmen führen würde, weil die Steuerbemessungsgrundlage bei manchen Ländern stärker und bei anderen relativ wenig stark konzentriert ist. Diese ungleiche regionale Verteilung zeigt sich bereits bei den Einkommen der natürlichen Personen und umso stärker bei den Gewinnen der mobileren Unternehmen. Im derzeitigen Verteilschlüssel ist also eine versteckte Umverteilung von den reichen Bundesländern wie Wien, Vorarlberg oder Salzburg hin zu den strukturschwächeren Regionen wie das Burgenland und die Steiermark angelegt. Damit die Länder gleich hohe Einnahmen wie bisher erhalten, müssen ihnen also die Mehr- und Mindereinnahmen durch explizite Zahlungen aus dem Finanzausgleich ersetzt werden. Eine Umverteilung zwischen starken und schwächeren Regionen sollte nicht versteckt, sondern offen und sichtbar erfolgen, um zu informierten Entscheidungen zu gelangen. Sollte die versteckte regionale Umverteilung nicht den Vorstellungen eines solidarischen Finanzausgleichs nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien entsprechen, dann ist Reformbedarf gegeben.

Die gegenwärtigen Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften laufen horizontal und vertikal und sind äußerst komplex und unübersichtlich. Es ist eine dringliche und prioritäre Herausforderung, die Aufgaben weitgehend zu entflechten, die jeweilige Verantwortung für



Ausgaben und Einnahmen in einer Hand zu bündeln und jeweils einer verantwortlichen Gebietskörperschaft zuzuweisen. Im Jahr 2008 wurden insgesamt etwa 216.000 Transferbeziehungen in alle möglichen Richtungen gezählt. Diese im Einzelfall zu überprüfen und dann den geeigneten Gebietskörperschaften zuzuordnen, ist im Rahmen dieser Studie völlig unrealistisch. Wir ordnen daher die Aufgaben, für welche die Länder Transfers erhalten, ihrer alleinigen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung zu. Die Länder müssen dann die Einnahmen aus den empfangenen Transfers mit eigenen Steuern ersetzen. Im selben Ausmaß fallen bei den zahlenden Gebietskörperschaften die Steuern weg.<sup>2</sup> Der Grundgedanke ist, dass ein fiskalischer Wettbewerb wenig Sinn macht und nicht viel bewirken kann, wenn die Länder nicht ein entsprechend großes Ausgaben- und Steuervolumen selbst verantworten. Insofern mag dieses Szenario auch eine gewisse Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben enthalten.

Welche weiteren möglichen Auswirkungen die Einführung der Finanzautonomie und die Entfaltung des fiskalischen Wettbewerbs auf die Bundesländer haben, ist zwar grundsätzlich vorhersehbar, aber schwierig zu quantifizieren. In vereinfachten Simulationsszenarien zeigen wir verschiedene Möglichkeiten auf. Dabei handelt es sich nicht um Prognosen, sondern um illustrative Szenarien, die einige Möglichkeiten ausloten; denn die strategischen Entscheidungen der Landespolitik sind in der Realität wesentlich komplexer als wir es in einem Simulationsmodell denkmöglich erfassen können. Die Möglichkeiten der Bürger und der Unternehmen, auf Steuersätze zu reagieren und zu wandern, und der entstehende fiskalische Wettbewerb zwischen den Bundesländern werden ebenso berücksichtigt wie die gesamtwirtschaftliche Verbesserung der Standortattraktivität für ausländische Personen und Betriebe. Eine begleitende Reform des Finanzausgleichs hin zu einem transparenten, aber solidarischen horizontalen Ausgleich kann den Steuerwettbewerb in kontrollierte Bahnen lenken und Leitplanken setzen. Ein solcher Finanzausgleich ermöglicht, dass jene Bundesländer, welche derzeit versteckt über den Finanzausgleich subventioniert werden, mit Autonomie ausgestattet werden und selber in die Lage kommen, ihre ökonomische Situation zu kontrollieren und zu verbessern.

Basierend auf dem Überblicksartikel von Blöchliger und Pintero-Campos (2011) lassen sich die Hauptergebnisse der wissenschaftlichen Literatur folgendermaßen zusammenfassen.

» *Steuerwettbewerb zwischen lokalen Gebietskörperschaften ist weitverbreitet.* Weniger klar ist, wie weit die Steuerbasis tatsächlich mobil ist, oder ob es sich mehrheitlich um politischen Wettbewerb handelt.

» *Steuerwettbewerb ist in verschiedenen Steuern unterschiedlich intensiv.* Bei Kapital- und Körperschaftsteuern ist der Wettbewerb auf lokaler Ebene am stärksten, bei Grund- und bodenbezogenen Steuern – auch aufgrund von Kapitalisierung in Immobilienpreisen – ist er am wenigstens stark ausgeprägt. Die Intensität des Wettbewerbs bei Einkommensteuern liegt dazwischen.

» *Die Intensität des Steuerwettbewerbes wird durch lokale Faktoren beeinflusst.* Große Gebietskörperschaften oder Regionen mit viel Industrie und Gewerbe und großer Einwohnerdichte (ökonomische Agglomerationen) sind in der Lage, höhere Steuern einzuheben,

<sup>2</sup> Kostenersatz für grenzüberschreitende Leistungen sind weiterhin sinnvoll und angebracht.

ohne Gefahr zu laufen, Einnahmen über Abwanderung zu verlieren. Ebenso gibt es Evidenz für eine Reduktion der Intensität des Steuerwettbewerbes durch den Finanzausgleich.

» *Lokale Steuern konvergieren eher, als ein Rennen nach unten zu beobachten ist.* Mit Ausnahme der Körperschaftsteuern und den Einkommensteuersätzen für Topverdiener ist kein Trend nach unten beobachtbar. Zudem findet eine allgemeine Konvergenz der Steuersätze statt.

» *Wirtschaftlich starke Gebietskörperschaften außerhalb der großen Ballungsgebiete setzen niedrigere Steuern.* Reiche Regionen können mit geringerer Steuerbelastung die notwendigen öffentlichen Ausgaben tätigen.

» *Staaten mit mehr fiskalischer Autonomie haben geringere regionale Unterschiede.* Mehr fiskalische Autonomie erlaubt strukturschwachen Regionen, durch niedrigere Steuerbelastung und gezielte Standortpolitik aufzuholen.

» *Staaten haben Werkzeuge zur Verfügung, um Steuerwettbewerb nützlich zu gestalten.* Für Länder, in welchen der subnationale Steuerwettbewerb schädliche Züge annimmt, gibt es mehrere Stellschrauben und Leitplanken, um die Intensität des Wettbewerbes zu steuern. Durch Autonomie in hauptsächlich Grund- und bodenbezogenen Steuern kann der Steuerwettbewerb generell reduziert werden. Eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage auf Bundesebene kann den Steuerwettbewerb ebenso entschärfen wie ein entsprechender Finanzausgleich dazu beiträgt, dass zu schädlicher regionaler Wettbewerb stattfindet.

Wir gehen wie folgt vor:<sup>3</sup>

Das Kapitel "Statische Auswirkungen von vermehrter Steuerautonomie" zeigt, wie durch ein Zuschlagssystem für die Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer Steuerautonomie vom Bund an die Länder übertragen werden kann, so dass die gesamte Steuerbelastung gleich bleibt und sowohl Bund als auch Länder die von ihnen verantworteten Ausgaben ohne weitere Anpassungen finanzieren können. Dabei wird eine versteckte Umverteilung zwischen den Ländern im Status quo sichtbar gemacht und in einen expliziten, transparenten Finanzausgleich umgewandelt. In einem nächsten Schritt werden auch die mit den vertikalen Transfers verbundenen Aufgaben an die Länder übertragen und müssen dort mit eigenen Steuern finanziert werden; mit ebenso hohen Entlastungen beim Bund.

Das Kapitel "Steuerwettbewerb, solidarischer Finanzausgleich und längerfristige Auswirkungen" quantifiziert anhand eines vereinfachten Simulationsmodells die Auswirkungen, wenn die Länder in den fiskalischen Wettbewerb treten. Als Ergebnisse halten wir fest: (i) die Steuersätze sinken eher moderat zwischen 1 bis 1,5 Prozentpunkten; (ii) die geringeren Steuersätze führen zu einem Einkommengewinn von durchschnittlich 1,7 Prozent, vor allem weil sich auch die Standortattraktivität ganz Österreichs gegenüber dem Ausland verbessert; (iii) der fiskalische Wettbewerb begünstigt stärker die kleineren und ärmeren Länder und fördert eher

<sup>3</sup> In der ausführlicheren Version besprechen wir unter anderem den Stand der Föderalismusliteratur, gehen auf die Erfahrungen anderer Länder mit fiskalischem Wettbewerb ein und stellen den derzeitigen primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich in Österreich dar.

regionale Konvergenz, als dass er zu einer Auseinanderentwicklung führen würde; und (iv) ein solidarischer Finanzausgleich setzt dem Steuerwettbewerb günstige Leitplanken für die Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Die einkommensschwachen Bundesländer teilen die erhaltenen Mittel auf höhere Ausgaben und gleichzeitig geringere Steuern auf und kommen besser in die Lage, zum Durchschnitt aufzuholen. Beides fördert den regionalen Ausgleich.

Zuletzt ziehen wir aus den Ergebnissen der Studie grundsätzliche Schlussfolgerungen.





# Statische Auswirkungen von vermehrter Steuerautonomie

Einleitend ist, basierend auf der Literatur, in Bezug auf die Steuerautonomie und die Eignung unterschiedlicher Steuerarten, Folgendes zu konstatieren:

» Einige Abgaben – allen voran die Umsatzsteuer – sind aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben nicht für Dezentralisierung und Steuerautonomie geeignet.

» Ein *Zuschlagssystem* ist der vollständigen Überführung von Abgaben in die Kompetenz der Länder (und der Gemeinden) wegen des geringeren Verwaltungsaufwands vorzuziehen.

» *Lohn- und Einkommensteuer* kommt aufgrund der Allgemeinheit und Aufkommensrelevanz für die Steuerhoheit auf Länderebene in Betracht. Die territoriale Anknüpfung sollte an den Wohnsitz erfolgen, was sowohl den zusätzlichen administrativen Mehraufwand eindämmen und die Verknüpfung zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung stärken sollte.

» Die Kompetenzen für die *Körperschaftsteuer* sollten in einem vergleichbaren Ausmaß an die Bundesländer übertragen werden, um die Rechtsformneutralität zumindest ansatzweise zu gewährleisten.

» Abgaben, welche auf unbewegliche Gegenstände abzielen, wie zum Beispiel *Grundsteuer*, *Grunderwerbsteuer* und die *Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben* sind durchaus für Steuerhoheit auf subnationaler Ebene geeignet. Hinsichtlich der Kontinuität der Finanzierung sollte jedoch die Autonomie bei diesen Steuern auf Gemeindeebene verstärkt werden.

Dieser Abschnitt untersucht zunächst die statischen Auswirkungen einer Überführung der Ertragsanteile der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in die Steuerautonomie der Bundesländer. Nach einem Vergleich mehrerer Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Steuerautonomie wird auch auf die Auswirkungen der 2015 beschlossenen Steuerreform eingegangen. Die Ergebnisse werden verwendet, um die Gewinner und Verlierer zu ermitteln, wenn die Einnahmen aus den bisher zugewiesenen Ertragsanteilen mit eigenen Steuersätzen bzw. Zuschlägen erzielt werden müssen. Damit kann abgeschätzt werden, wie die Bundesländer aus dem Finanzausgleich kompensiert werden müssten, damit sie mit gleichen Steuersätzen und Ausgangsbedingungen starten können, bevor sie im fiskalischen Wettbewerb die neue Autonomie zur Verbesserung ihrer eigenen Lage nutzen.

## Steuerautonomie für die Lohn- und Einkommensteuer

Dieser Abschnitt untersucht zunächst in einer statischen Betrachtung, wie die Ertragsanteile der Lohn- und Einkommensteuer in die Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer übertragen werden können. Dieser erste Schritt abstrahiert von Verhaltensanpassungen sowohl der Bundesländer als auch der Steuerpflichtigen und zielt nur darauf ab, die implizite Umverteilung des primären Finanzausgleichs sichtbar zu machen und in einen expliziten, horizontalen Finanzausgleich umzuwandeln, damit alle Länder die gleichen Ausgangsbedingungen vorfinden. Zu diesem Zweck wird konkret eine betragsmäßig relevante und für Steuerautonomie geeignete Steuer betrachtet: Die Lohn- und Einkommensteuer. Dabei wird entsprechend der obigen Überlegungen kein vollständiges Wettbewerbssystem, sondern ein gebundenes Trennsystem mit einer gemeinsamen, vom Bund geregelten Steuerbemessungsgrundlage betrachtet.

### Derzeitige Verteilung der Ertragsanteile

Ausgangspunkt ist die aktuelle Situation der Lohn- und Einkommensteuer und der entsprechenden Regelungen im derzeit gültigen Finanzausgleich. Um die Simulationen nachvollziehbar zu halten, lassen wir im ersten Schritt die weiteren Finanzbeziehungen zwischen den unterschiedlichen (Gebiets-)Körperschaften außen vor und konzentrieren uns auf die Wirkung des primären Finanzausgleichs durch die Verteilung der Einnahmen über die zugeteilten Ertragsanteile.

Im Jahr 2014 wurden in Österreich insgesamt 29,3 Milliarden Euro an Lohn- und Einkommensteuern eingenommen. Davon entfielen 25,9 Milliarden Euro auf die Lohnsteuer und 3,4 Milliarden Euro auf die Einkommensteuer.<sup>4</sup> Nach Abzügen für Vorweganteile (z. B. 690 Millionen Euro für den Familienlastenausgleichsfonds) werden die Verteilschlüssel des primären Finanzausgleichs angewandt. Es ergibt sich eine Verteilung der Ertragsanteile auf die österreichischen Bundesländer wie in Tabelle 1. Im Vergleich zu dem im § 9 FAG vorgesehenen Anteil der Länder von 20,7 Prozent ist der tatsächliche Anteil, welcher den Ländern an Ertragsanteilen zukommt, aufgrund der Vorwegabzüge etwas geringer. So sind es in Summe 19,32 Prozent (18,67 Prozent für die Einkommensteuer; 19,41 Prozent für die Lohnsteuer).



<sup>4</sup> Diese Zahlen beziehen sich auf die Werte des Bundesministeriums für Finanzen in den Unterlagen zum Finanzausgleich. Da die Einkommensteuererklärungen zum Teil nachgereicht werden, können sich sowohl die Aufteilung zwischen Lohn- und Einkommensteuer als auch die Gesamtbeträge noch ändern.

**Tabelle 1: Ertragsanteile der Länder an Lohn- und Einkommensteuer, 1.000 Euro, 2014**

	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	2.594.2262	29.326.189
Ertragsanteile in Prozent der Gesamteinnahmen	18,67	19,41	19,32

Quelle: Bundesministerium für Finanzen (BMF), Unterlagen zum Finanzausgleich (2014), eigene Darstellung

In den statischen Betrachtungen wird jeweils der absolute Betrag der Summe der Ertragsanteile herangezogen, um das Ausmaß der zu erzielenden Steuerhoheit zu bestimmen. Damit ist gewährleistet, dass die allgemeine Mittelausstattung der Länder und der entsprechenden Körperschaften, welche die Vorweganteile bekommen, unverändert bleibt.

## Zwei Optionen für Länderautonomie und die Wirkung der Steuerreform 2015

Nachdem mit 5,67 Milliarden Euro (19,32 Prozent der Steuereinnahmen) die gesamte Höhe der Ertragsanteile festgelegt ist, welche in die Steuerautonomie der Bundesländer überführt werden soll, stellt sich die Frage nach der Umsetzung. Basierend auf den Erfahrungen aus der Literatur, rechtlichen Überlegungen und aus Gründen der Operationalität gehen wir in dieser Simulation von einer bundesweit einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage und einem Zuschlagssatz der Bundesländer aus. Um die Umverteilung des derzeitigen primären Finanzausgleichs deutlich zeigen zu können, wird gleichzeitig von einer unveränderten Steuerbemessungsgrundlage ausgegangen.<sup>5</sup>

Bezüglich der Umsetzung der Besteuerungsrechte der Bundesländer werden zwei Optionen simuliert, die in Abbildung 1 veranschaulicht werden. Die Option „Multiplikator“ sieht einen prozentuellen Zuschlag der Länder auf die Bundessteuer („*tax on tax*“) vor, während die Option „Sockel“ einen fixen Steuersatz der Länder auf das gesamte steuerpflichtige Einkommen vorsieht („*tax on income*“). In beiden Fällen hat der Bund durch die Setzung der Steuerbemessungsgrundlage einen Einfluss auf die Steuerbasis der Bundesländer. Im Fall eines „Multiplikator“-Ansatzes hat die Steuersetzung des Bundes auch eine direkte Wirkung auf die Steuerbasis der Bundesländer. In jedem Fall kann der Bund durch die Wahl seines Steuertarifs den Progressionsgrad der Einkommensteuer im Wesentlichen definieren. Beim „Multiplikator“-Ansatz teilen die Länder die Progression, während beim „Sockel“-Ansatz die Länder eine *flat tax* einheben. Aufgrund der Tatsache, dass wir davon ausgehen, dass auch in der „Sockel“-Variante die regionale Einkommensteuer erst bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 11.000 Euro beginnt, wirkt jedoch auch die „Sockel“-Variante progressiv. In Summe ergeben sich nichtlineare Effekte der regionalen Steuerzuschläge in Bezug auf den gesamten Progressionsgrad. Soll das gleiche regionale Steueraufkommen generiert werden, so verstärkt die „Sockel“-Variante den Progressionsgrad für geringere Einkommen, während die „Multiplikator“-Variante den Progressionsgrad für höhere Einkommen anhebt.



<sup>5</sup> Es wäre im Zuge einer derart umfangreichen Steuerstrukturreform natürlich auch angebracht, eine Vielzahl an Ausnahmen bei der Bemessungsgrundlage (z.B. Besteuerung des 13. und 14. Gehalts) zu überdenken. Da dies aber nicht Inhalt dieser Studie ist, wird die Steuerbemessungsgrundlage unverändert gelassen.

## Zwei Optionen für Steuerautonomie der Bundesländer

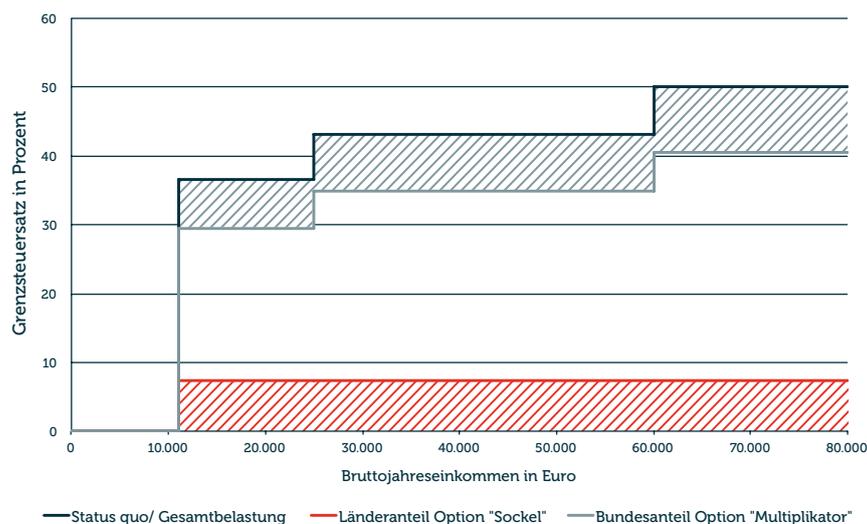


Abbildung 1  
Quelle: Eigene Darstellung

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. Ausgehend von den Werten der verschiedenen Abgaben gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) entspricht dies 19,3 Prozent der gesamten Steuereinnahmen, welche in die Länderhoheit übergeben werden sollen. Dieser Wert kann für die „Multiplikator“-Option direkt übernommen werden, indem alle Steuersätze des Bundes um diesen Prozentsatz gekürzt werden, und die entsprechende Reduktion den Ländern zugeordnet wird.<sup>6</sup> Für die „Sockel“-Option ist die Bestimmung des Wertes, der in die Länderhoheit übergehen soll, aufgrund des Freibetrages von 11.000 Euro und der separaten Besteuerung des 13. und 14. Gehaltes (Jahressechstel) etwas weniger einfach. Um den Sockelbetrag bestimmen zu können, ist es daher notwendig, die gesamte Einkommensverteilung in Österreich zu simulieren.<sup>7</sup>

Die simulierte Einkommensverteilung differenziert nicht nur hinsichtlich des Wohnsitzes der Steuerpflichtigen, sondern berücksichtigt auch, ob diese ausschließlich Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, ausschließlich Pensionseinkünfte oder (auch) Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit haben. Basierend auf dieser Information wird für jene Personen, die ausschließlich Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit oder Pensionseinkünfte haben, die simulierte Steuerbemessungsgrundlage in zwölf laufende Bezüge und zwei Sonderzahlungen unterteilt. Dann kommen die jeweiligen Steuersätze zur Anwendung. Für jene Personen, die entweder ausschließlich selbständige Einkommen oder Einkommen aus mehreren Quellen haben, wird die Regelbesteuerung auf die gesamte Bemessungsgrundlage angewandt, da davon auszugehen ist, dass diese Personen

<sup>6</sup> Konkret werden auch der Verkehrsabsatzbetrag, der Arbeitnehmerabsatzbetrag und der Pensionistenabsatzbetrag aufgeteilt, damit die Simulation genau einem direkten Zuschlag auf die betragsmäßige Bundessteuer entspricht.

<sup>7</sup> Die Herangehensweise der Simulation der Einkommensverteilung basiert auf Loretz (2015). Die Datenbasis ist die integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik der Statistik Austria (2015). Da diese jedoch nur bis 2012 vorliegt, schreiben wir die Einkommensverteilung in Einkunftsarten und Einkommenshöhe bis 2014 fort.

steuerlich veranlagt wurden. Daher wird angenommen, dass die berichtete Steuerbemessungsgrundlage bereits um den Gewinnfreibetrag gekürzt und somit die gesonderte Besteuerung des Jahressechstels berücksichtigt wurde. Von der ermittelten Steuerschuld werden noch der Verkehrsabsatzbetrag und der Arbeitnehmerabsatzbetrag bzw. der Pensionistenabsatzbetrag abgezogen. Für die Steuerautonomie bei der Sockeloption wird davon ausgegangen, dass sowohl die Besteuerung des Jahressechstels wie auch die Absatzbeträge beim Bund verbleiben. Somit ergibt sich eine *flat tax* der Länder auf die laufenden Einkommen über dem Freibetrag von 11.000 Euro, wie es in Abbildung 1 dargestellt ist.

Noch deutlicher lassen sich die Unterschiede zwischen der Zuweisung von Ertragsanteilen und den beiden Szenarien im Zusammenhang mit der beschlossenen *Steuerreform* darstellen. Die Steuerreform sieht eine Änderung der Tarifstruktur mit einer gleichzeitigen Senkung der Steuerbelastung vor. Durch die Senkung des Eingangsteuersatzes und die Einführung zusätzlicher Progressionsstufen reduziert sich das Steueraufkommen der Lohn- und Einkommensteuer laut unserer Simulation um 4,27 Milliarden Euro auf 25,54 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Dies entspricht nicht exakt den in den Medien berichteten Zahlen bezüglich des Entlastungsniveaus, was unter anderem auf die Nichtberücksichtigung der Rückerstattung von Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener zurückzuführen ist. Dennoch zeigt sich anhand des beträchtlichen Rückgangs der Steuereinnahmen ein wichtiger Mechanismus des Finanzausgleichs. Die Mindereinnahmen schlagen sich in den Budgets der Bundesländer nieder, welche mit einem Rückgang der Ertragsanteile aus Lohn- und Einkommensteuer von ca. 13,5 Prozent rechnen müssen. Während im jetzigen System die Länder diesen Rückgang an Budgetausstattung höchstens durch Neuverhandlungen im Finanzausgleich kompensieren können, hätten die mit Steuerautonomie ausgestatteten Länder die Möglichkeit, selber zu entscheiden, ob sie die Steuersenkung mitfinanzieren können und wollen. Tabelle 2 verdeutlicht die Unterschiede der beiden Optionen durch die Darstellung der entstehenden Grenzsteuersätze.

Der oberste Teil veranschaulicht die beiden Optionen mit dem bestehenden Steuertarif. Um dieselbe Aufteilung des Steueraufkommens auf die Gesamtheit der Länder (19 Prozent) und den Bund (81 Prozent) zu erhalten, müssen bei der „Multiplikator“-Option die Tarifsätze um 19 Prozent reduziert werden, so dass dem Bund 81 Prozent der heutigen Sätze bleiben. Die Länder erheben dann einen Zuschlag von  $19 \text{ Prozent} \div (1 - 19 \text{ Prozent}) = 23,45 \text{ Prozent}$ , um den Anteil von 19 Prozent des Steueraufkommens zu erhalten. Beim derzeitigen Spitzensteuersatz von 50 Prozent reduziert also der Bund seinen Steuersatz auf 40,5 Prozent (81 Prozent von 50 Prozent ergibt 40,5 Prozent). Darauf schlagen die Länder 23,45 Prozent auf; das entspricht einem Zuschlagssatz von 9,5 Prozent ( $= 40,5 \text{ Prozent} * 0,2345$ ). Beides zusammen ergibt wieder den derzeitigen Tarifsatz. Dasselbe Vorgehen wird bei allen anderen Tarifstufen gewählt, wie Abbildung 1 veranschaulicht. Bei der „Sockel“-Option müssten die Länder einheitlich über alle Einkommensklassen 7,33 Prozent einheben, so dass der Bund in allen Tarifstufen einen um 7,33 Prozentpunkte reduzierten Steuersatz einheben kann, um die derzeitige Belastung beizubehalten.



<sup>8</sup> Unsere Simulation überschätzt das Gesamtaufkommen unter dem geltenden Einkommensteuerrecht geringfügig mit 29,81 Milliarden Euro, statt den in Tabelle 1 berichteten 29,33 Milliarden Euro. Damit reduziert sich der Anteil der Ertragsanteile auf 19 Prozent der Steuereinnahmen.

**Tabelle 2: Grenzsteuersätze der verschiedenen Optionen vor und nach der Steuerreform, in Prozent**

Aktueller Steuertarif					
Zu versteuerndes Einkommen in Euro	Bund „Multiplikator“	Land „Multiplikator“	Bund „Sockel“	Land „Sockel“	Gesamtbelastung
0 – 11.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11.001 – 25.000	29,57	6,94	29,17	7,33	36,50
25.001 – 60.000	34,99	8,21	35,87	7,33	43,21
60.001 und mehr	40,50	9,50	42,67	7,33	50,00
Steuertarif nach Steuerreform (Länder teilen Mindereinnahmen)					
Zu versteuerndes Einkommen in Euro	Bund „Multiplikator“	Land „Multiplikator“	Bund „Sockel“	Land „Sockel“	Gesamtbelastung
0 – 11.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11.001 – 18.000	20,25	4,75	18,71	6,29	25,00
18.001 – 31.000	28,35	6,65	28,71	6,29	35,00
31.001 – 60.000	34,02	7,98	35,71	6,29	42,00
60.001 – 90.000	38,88	9,12	41,71	6,29	48,00
90.001 – 1.000.000	40,50	9,50	43,71	6,29	50,00
1.000.001 und mehr	44,55	10,45	48,71	6,29	55,00
Steuertarif nach Steuerreform (Ländereinnahmen konstant)					
Zu versteuerndes Einkommen in Euro	Bund „Multiplikator“	Land „Multiplikator“	Bund „Sockel“	Land „Sockel“	Gesamtbelastung
0 – 11.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11.001 – 18.000	20,18	4,83	17,67	7,33	25,00
18.001 – 31.000	28,25	6,76	27,67	7,33	35,00
31.001 – 60.000	33,89	8,11	34,67	7,33	42,00
60.001 – 90.000	38,74	9,26	40,67	7,33	48,00
90.001 – 1.000.000	40,35	9,65	42,67	7,33	50,00
1.000.001 und mehr	44,39	10,62	47,67	7,33	55,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Die unteren beiden Blöcke in Tabelle 2 zeigen die Auswirkungen der Steuerreform für beide Optionen. Im mittleren Block wird davon ausgegangen, dass die Länder den Rückgang der Steuereinnahmen entsprechend dem aktuellen Finanzausgleich teilen. Im unteren Block wird hingegen angenommen, dass die Länder das Einnahmenniveau konstant halten wollen und die Steuersätze so angepasst werden, dass ihnen die gleichen Summen an Ertragsanteilen wie vor der Steuerreform zukommen. Die Annahmen sind weiterhin so gesetzt, dass sich die Gesamtsteuerbelastung durch die Länderautonomie nicht ändert. Wenn die Länder die Ertragsanteile konstant halten wollen, dann reduziert der Bund seine Steuerbelastung entsprechend, damit die Entlastungswirkung der Steuerreform gewahrt wird.

Es zeigt sich, dass sich die Länder in der „Sockel“-Option aktiv für eine Beteiligung an der Steuerentlastung entscheiden müssen, während sie sich bei der „Multiplikator“-Option aktiv gegen eine Beteiligung an der Steuerentlastung entscheiden müssen. Dies liegt systemimmanent daran, dass die Steuereinnahmen in der „Multiplikator“-Option durch den Steuertarif des Bundes beeinflusst werden, während für die „Sockel“-Option nur die bundesweit einheitlich geregelte Steuerbemessungsgrundlage relevant ist.



## Versteckte Umverteilung im primären Finanzausgleich

Da die Bemessungsgrundlage sehr unterschiedlich verteilt und in manchen Regionen stärker als in anderen konzentriert ist, kann ein einheitlicher Zuschlagssatz bzw. Steuersatz nicht in allen Ländern die Einnahmen aus den Ertragsanteilen exakt ersetzen. Während die Reduktion des Bundesanteils und die Umwandlung in einen einheitlichen Länderzuschlag so gewählt sind, dass die Gesamtsteuerbelastung gleichbleibt, so führt dies dennoch in den einzelnen Ländern zu höheren oder niedrigeren Steuereinnahmen. Diese Mehreinnahmen oder Steuerausfälle sind über alle Länder zusammen gleich Null und decken somit die versteckten Umverteilungswirkungen des primären Finanzausgleiches auf.

**Tabelle 3: Hauptergebnisse Umverteilung durch Steuerautonomie, in 1.000 Euro, 2014**

	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 Daten der Statistik Austria und des BMF

Tabelle 3 zeigt zunächst die Bevölkerung und die Ertragsanteile aus Lohn- und Einkommensteuer nach dem bestehenden primären Finanzausgleich. Die derzeitige Verteilung führt zu einem annähernden Ausgleich der Ertragsanteile pro Kopf. Salzburg und Vorarlberg liegen mit 686 Euro pro Einwohner am deutlichsten über dem österreichischen Durchschnitt von 668 Euro, während Niederösterreich (659) und Oberösterreich leicht darunter liegen.<sup>9</sup>

Die Überführung dieser Ertragsanteile in die Steuerautonomie der Länder führt, wie oben ausgeführt, beim „Multiplikator“ zu einem Zuschlagssatz von  $19 \text{ Prozent} \div (1-19 \text{ Prozent}) = 23,45 \text{ Prozent}$  und beim „Sockel“ zu einem einheitlichen Ländersteuersatz von 7,33 Prozent. Die entsprechenden Spalten von Tabelle 3 zeigen die resultierenden Steuereinnahmen. Diese Ergebnisse der statischen Berechnung, die zunächst von einem Anpassungsverhalten der Steuerpflichtigen abstrahiert, zeigen, dass der bestehende primäre Finanzausgleich eine beträchtliche Umverteilung mit sich bringt.

Das Burgenland (ca. -20 bis -25 Millionen), Kärnten (ca. -53 bis -58 Millionen), Salzburg (ca. -8 Millionen), Steiermark (ca. -87 bis -97 Millionen), Oberösterreich (ca. -18 bis -25 Millionen) und Tirol (ca. -31 Millionen) würden bei einer proportionalen Beteiligung an der Steuerbasis Einnahmen verlieren, während Wien (ca. +79 bis 108 Millionen), Vorarlberg (ca. +20 bis 23 Millionen) und Niederösterreich (ca. +71 bis 73 Millionen) mehr an Lohn- und Einkommensteuer einnehmen würden.<sup>10</sup> Ein Vergleich der 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 (Sockel) erzielen. Dies deutet darauf hin, dass in diesen beiden Bundesländern eine überdurchschnittliche Häufung von sehr hohen steuerbaren Einkommen vorkommt.<sup>11</sup>



<sup>9</sup> Die Unterschiede sind auf die Verwendung der – in ihrer aktuellen Form und Ausgestaltung nicht mehr nachvollziehbaren – Fixschlüssel zur Berechnung der Ertragsanteile zurückzuführen.

<sup>10</sup> 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 sollte es tendenziell mehr Verlierer als Gewinner geben.

<sup>11</sup> Diese Mehr- und Mindereinnahmen addieren sich zu Null auf. Sie müssten den Ländern im Rahmen eines expliziten horizontalen Finanzausgleichs gegeben bzw. genommen werden, damit alle Bundesländer mit einem gleichen Steuersatz bzw. Zuschlagssatz in den Steuerwettbewerb starten können.

## Zuschlagssätze, um Ertragsanteile der Lohn- und Einkommensteuer zu erzielen, in Prozent, 2014

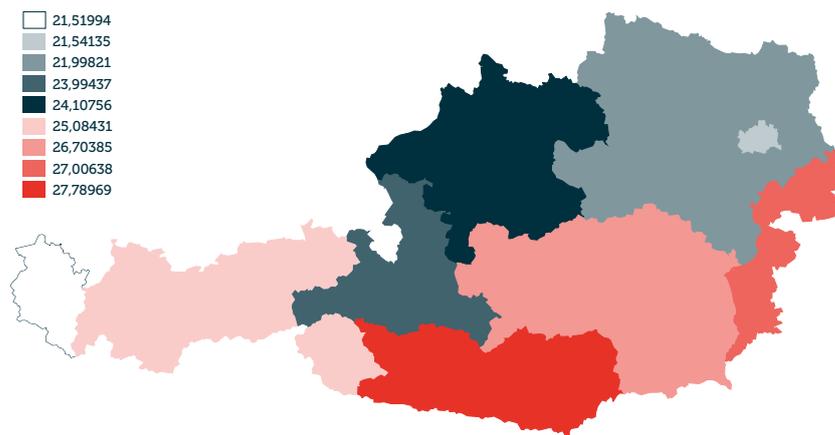


Abbildung 2

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Statistik Austria und des BMF.

Abbildung 2 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 der Lohn- und Einkommensteuersätze erzielen. Die Zuschlagssätze variieren von 21,52 Prozent in Vorarlberg bis zu 27,79 Prozent in Kärnten, wobei, wie aus der Beschreibung von Tabelle 3 hervorgeht, alle Zuschlagssätze unter 23,45 Prozent eine Steuersenkung bedeuten, und alle darüber eine Zunahme der Gesamtsteuerbelastung. Da die Bundessteuer um 19 Prozent reduziert werden muss, ergeben diese Zuschlagssätze in Vorarlberg den niedrigsten Spitzensteuersatz, nämlich  $50 \cdot (1 - 0,19) \cdot (1 + 0,2152) = 49,22$  Prozent. Am anderen Ende des Spektrums liegt Kärnten mit  $50 \cdot (1 - 0,19) \cdot (1 + 0,2779) = 51,75$  Prozent. 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.

Die Graphik ist wie folgt zu lesen: In Vorarlberg würden 21,52 Prozent auf den Basissteuersatz des Bundes zugeschlagen, in Wien und Niederösterreich 21,54 Prozent, in Kärnten 27,79 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier um Prozent, nicht um Prozentpunkte handelt. Für Einkommen zwischen 11.000 und 25.000 Euro beträgt der Steuersatz aktuell 36,5 Prozent. Künftig würde der Bund einen reduzierten Basissteuersatz von 29,57 Prozent ( $= 36,5 \cdot (1 - 0,19)$ ) erheben. Darauf würde Vorarlberg 21,52 Prozent dazuschlagen, das ergibt zusammen  $29,57 \cdot (1 + 0,2152) = 35,92$  Prozent. Ein Vorarlberger würde in dieser Steuerklasse statt 36,50 Prozent nur mehr 35,92 Prozent Einkommensteuer zahlen. Die Kärntner müssten in dieser Steuerklasse 37,78 Prozent Einkommensteuer abführen, die Burgenländer 37,54 Prozent und die Wiener 35,93 Prozent. Tabelle 4 gibt die komplette Übersicht über die resultierenden Steuersätze für beide Optionen.

**Tabelle 4: Überblick über Steuersätze, um Ertragsanteile zu erzielen, in Prozent, 2014**

	Stufe 1: von 11.000 bis 25.000 Euro		Stufe 2: von 25.000 bis 60.000 Euro		Stufe 3: Über 60.000 Euro	
Aktuelle Steuersätze	36,50		43,21		50,00	
Bund „Multiplikator“	29,57		35,00		40,50	
Bund „Sockel“	29,16		35,87		42,66	
	Multiplikator	Sockel	Multiplikator	Sockel	Multiplikator	Sockel
Burgenland	37,55	37,37	44,45	44,08	51,44	50,87
Kärnten	37,78	37,72	44,73	44,43	51,75	51,22
Niederösterreich	36,07	36,03	42,70	42,74	49,41	49,53
Oberösterreich	36,69	36,64	43,44	43,35	50,26	50,14
Salzburg	36,66	36,68	43,40	43,39	50,22	50,18
Steiermark	37,46	37,39	44,35	44,10	51,32	50,89
Tirol	36,98	37,00	43,78	43,71	50,66	50,50
Vorarlberg	35,93	35,97	42,53	42,68	49,22	49,47
Wien	35,93	36,04	42,54	42,75	49,22	49,54

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Daten von Statistik Austria und BMF.

## Steuerautonomie für die Körperschaftsteuer

Wird die Lohn- und Einkommensteuer zumindest zum Teil in die Länderhoheit überführt, dann wäre es empfehlenswert, auch die Körperschaftsteuer in die Länderhoheit zu übertragen, um den Ländern zumindest die Möglichkeit zu geben, die Rechtsformneutralität zu bewahren. Auf jeden Fall sollte, allein schon im Hinblick auf die Größe Österreichs und damit auch der einzelnen Bundesländer, die Bemessungsgrundlage bundesweit einheitlich geregelt werden. Entsprechend den Überlegungen zur Lohn- und Einkommensteuer ziehen wir für diese Studie wiederum einen Zuschlag auf eine Bundesabgabe in Betracht.

Im Vergleich zur Lohn- und Einkommensteuer ist die Steuerbasis bei der Körperschaftsteuer jedenfalls als mobiler zu betrachten. Zusätzlich gibt es die Schwierigkeit, dass die territoriale Anknüpfung an den Firmensitz nicht mehr ausreichend sein wird, da der Firmensitz deutlich leichter verlegt werden kann. Bei großen überregionalen Betrieben (Betriebe mit Zweigstellen in mehreren Bundesländern) und insbesondere bei miteinander verbundenen Unternehmensgruppen (Konzerne mit rechtlich unabhängigen Tochterbetrieben in unterschiedlichen Bundesländern) entspricht daher eine einfache Zuordnung der Steuerschuld an den Hauptsitz des Unternehmens bzw. des Konzerns nicht der tatsächlichen Verteilung der ökonomischen Aktivität und des Gewinns. Dementsprechend muss bei einem regionalen Zuschlag auf die Körperschaftsteuer der steuerbare Gewinn von überregionalen Körperschaften den jeweiligen Bundesländern zugeteilt werden. Entsprechende steuerrechtliche Regelungen sollten sich an den Lösungen in Deutschland oder Kanada orientieren. Die Aufteilungsformel wie in den USA den Bundesländern zu überlassen ist für Österreich wohl nicht praktikabel. Dennoch ist bei der nachfolgenden statischen Analyse der Umverteilungswirkungen der Körperschaftsteuer zu beachten, dass es stets kontrovers bleiben wird, wie die steuerbaren Gewinne von überregionalen Körperschaften den einzelnen Bundesländern zugeteilt werden. Um der tatsächlich stattfindenden Umverteilung durch den aktuellen primären Finanzausgleich einen Schritt näher zu kommen, untersuchen wir – entsprechend der offiziellen Statistik – zunächst die simple Zuordnung zum Firmensitz. Danach werden wir weitere Hilfsgrößen heranziehen, um eine Bandbreite der Verteilungswirkungen abschätzen zu können.

## Aktuelle Verteilung der Ertragsanteile und regionales Aufkommen

Wie bereits aus der kurzen Diskussion im letzten Absatz hervorgeht, ist die zu erwartende versteckte Umverteilung bei den Ertragsanteilen der Körperschaftsteuer um ein Vielfaches ausgeprägter als bei der Lohn- und Einkommensteuer. Weil die Steuererträge sehr stark bei den großen Unternehmen konzentriert sind und diese gleichzeitig überregional aktiv sind, hat die geographische Zuordnung der steuerbaren Gewinne erhebliche Auswirkungen auf die Berechnung der versteckten Umverteilung. In der Körperschaftsteuerstatistik werden überregionale Unternehmen dem Firmensitz zugeordnet, was die regionale Konzentration in Ballungsräumen und Industrieclustern zusätzlich erhöht. Dies wird in Tabelle 5 sehr deutlich. Sie zeigt, dass im Jahr 2010 nur 1,7 Prozent der Gruppenträger (die Konzernmutter einer Gruppe von Körperschaften, welche steuerlich gemeinsam veranlagt werden) dem Burgenland zugeordnet wurden, während Wien mit 31,8 Prozent den größten Anteil hatte. Dies schlägt sich in einer noch stärkeren regionalen Konzentration der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer nieder. Im Burgenland fallen nur 63,3 Millionen Euro (ca. 1 Prozent der Gesamteinnahmen) an Körperschaftsteuer an, während in Wien 2,6 Milliarden Euro (ca. 41,5 Prozent der Gesamteinnahmen) anfallen.

Die letzte Spalte in Tabelle 5 stellt dem regionalen Aufkommen der Körperschaftsteuer die zugewiesenen Ertragsanteile gegenüber. Dabei ist zu beachten, dass diese auf den Unterlagen zum Finanzausgleich des Finanzministeriums beruhen und daher die Summe der zu verteilenden Einnahmen aus der Körperschaftsteuer nicht mit den Werten der Statistik Austria (2014a) übereinstimmen.<sup>12</sup> Dennoch zeigt sich, dass die regionale Verteilung der Ertragsanteile wesentlich von der regionalen Aufkommensverteilung abweicht. Die Ursache dafür liegt zum Teil darin, dass die Statistik Austria (2014a) die Körperschaftsteuereinnahmen dem Firmensitz zuordnet, was die implizite Umverteilung deutlich überzeichnen dürfte. Um dieser Verzerrung zumindest ansatzweise gerecht zu werden, verwendet die statische Analyse im nächsten Abschnitt zusätzlich mehrere Hilfsgrößen, um die tatsächliche Verteilung der Steuerbasis der Körperschaftsteuer besser eingrenzen zu können.



<sup>12</sup> Die Körperschaftsteuereinnahmen werden über mehrere Jahre hinweg revidiert, da die Unternehmen die Steuererklärungen zum Teil mit erheblicher Verzögerung einreichen. Daher ist davon auszugehen, dass die Werte des Bundesministeriums für Finanzen vorläufige Werte sind.

**Tabelle 5: Regionale Verteilung Körperschaften, Körperschaftsteuer und Ertragsanteile, 2010**

	Gruppenträger		Gruppenmitglieder		Einzelveranlagungen		Körperschaftsteuer	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Mio. Euro	Ertragsanteile
Burgenland	51	1,7	167	2,0	3.017	2,5	63,3	30,5
Kärnten	183	6,1	452	5,4	7.188	6,0	234,4	61,4
Niederösterreich	406	13,4	928	11,0	17.754	14,8	632,2	171,9
Oberösterreich	541	17,9	1.355	16,1	16.342	13,6	1.174,2	151,3
Salzburg	200	6,6	545	6,5	9.840	8,2	534,1	58,9
Steiermark	314	10,4	748	8,9	13.428	11,2	358,6	129,9
Tirol	224	7,4	536	6,4	9.738	8,1	340,8	77,3
Vorarlberg	140	4,6	325	3,9	5.393	4,5	332,9	41,0
Wien	962	31,8	3.378	40,1	37.185	31,0	2.601,6	186,3
Summe	3.021	100	8.434	100	119.885	100	6.272,1	908,5

Quelle: Körperschaftsteuerstatistik der Statistik Austria (2014a), Tabellen 12 und 17, BMF.

## Umverteilung durch Ertragsanteile

Um die implizite Umverteilung durch die Ertragsanteile an den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer explizit zu machen, betrachten wir zuerst wieder die aktuelle Situation im primären Finanzausgleich. Die Körperschaftsteuer wird mit einem proportionalen Satz von 25 Prozent eingehoben, was nach den Daten des Bundesministeriums für Finanzen im Jahr 2014 zu Einnahmen in Höhe von 5,9 Milliarden Euro geführt hat. Davon fließen den Ländern 1,17 Milliarden in Form von Ertragsanteilen zu, was annähernd 20 Prozent der Gesamteinnahmen entspricht.<sup>13</sup> 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 die Unterscheidung in Multiplikator- oder Sockel-Szenario überflüssig wird.<sup>14</sup>

Die Überführung von 20 Prozent, also genau einem Fünftel des Körperschaftsteuersatzes, bedingt zunächst eine ebenso große Absenkung des Bundesanteiles der Körperschaftsteuer auf 20 Prozent, wenn die Gesamtbelastung gleichbleiben soll. Der Länderanteil beträgt also 5 Prozentpunkte, was einem Zuschlag von 25 Prozent auf den reduzierten Steuersatz des Bundes (jetzt 20 Prozent) entspricht. Würden alle Bundesländer diesen Satz anwenden, so würde das regionale Steueraufkommen jedoch deutlich von der Verteilung der Ertragsanteile abweichen. Entsprechend dem Ansatz bei der Lohn- und Einkommensteuer berechnen wir daher die notwendigen Steuersätze der einzelnen Bundesländer, um ebenso hohe Einnahmen wie aus den Ertragsanteilen selbst zu erzielen. Die resultierenden Gesamtsteuerbelastungen sind in Tabelle 6 zusammengefasst.



<sup>13</sup> Die Differenz zu den 20,7 Prozent gemäß dem Verteilschlüssel in § 9 FAG ist auf Vorwegabzüge zurückzuführen. Beträgsmäßig am wichtigsten sind die Länderbeiträge für die EU. Aus Gründen der Übersichtlichkeit runden wir den Länderanteil auf exakt 20 Prozent.

<sup>14</sup> Dieser Zugang ist natürlich etwas vereinfacht und abstrahiert unter anderem von der Mindestkörperschaftsteuer.

**Tabelle 6: Gesamtsteuersätze für regionale Aufkommensneutralität der Körperschaftsteuer, implizite Umverteilung durch Ertragsanteile, verschiedene Ansätze, in Prozent**

	KöSt Statistik	BIP	Anzahl Betriebe	Betriebserlöse
Burgenland	36,8	27,2	25,7	31,3
Kärnten	29,0	26,1	25,2	28,0
Niederösterreich	29,3	26,0	25,7	26,1
Oberösterreich	24,4	24,9	25,8	25,1
Salzburg	23,8	24,3	24,0	24,4
Steiermark	32,5	25,5	25,5	27,3
Tirol	27,9	24,8	24,1	26,9
Vorarlberg	24,3	24,9	25,0	26,1
Wien	22,5	24,1	24,4	22,9

Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf Körperschaftsteuerstatistik 2010, Statistik Austria (2014a), Tabelle 12, Unterlagen zum Finanzausgleich, BMF (2014), und Branchenstatistik der Statistik Austria (2012).

Den jeweiligen Spalten in Tabelle 6 liegen unterschiedliche Informationen bezüglich der tatsächlichen Verteilung der Steuerbemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer zugrunde. In der ersten Spalte wird die regionale Zuteilung nach dem Firmensitz entsprechend Statistik Austria (2014a) verwendet. Aufgrund der Wichtigkeit der größten Körperschaften für die Gesamteinnahmen und die Konzentration von Firmensitzen in Ballungsräumen und Industrieclustern dürfte diese Verteilung jedoch die Umverteilung überzeichnen. Um zusätzliche Informationen über die tatsächliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten der Körperschaften zu erlangen, betrachten wir daher noch weitere Hilfsgrößen, nämlich das regionale Bruttoinlandsprodukt und die Anzahl der Betriebe bzw. die Summe der Betriebserlöse der Branchendaten der Statistik Austria.

Geht man zunächst von der simplen Zuordnung des regionalen Steueraufkommens nach dem Firmensitz (d.h. von einer regionalen Zuordnung wie in der Körperschaftsteuerstatistik) aus, so müsste zum Beispiel das Burgenland einen regionalen Steuersatz von 16,8 Prozent bzw. einen Zuschlagssatz 83,9 Prozent einheben, um die erhaltenen Ertragsanteile durch eigene Einnahmen aus der Körperschaftsteuer zu ersetzen. Dies würde zu einer Gesamtbelastung von  $20 \cdot (1 + 0,839) = 36,8$  Prozent führen.<sup>15</sup> Wien hingegen müsste nur einen Zuschlagssatz von 12,55 Prozent einheben, was einer Gesamtbelastung von  $20 \cdot (1 + 0,1253) = 22,5$  Prozent entspricht. Diese extreme Streuung entsteht, 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 aufzuteilen. Wegen der fehlenden, nicht erhobenen Daten zur regionalen Verteilung der Bemessungsgrundlage innerhalb der Körperschaften kann man sich nur auf die oben erwähnten Hilfsgrößen beziehen, wie in den letzten drei Spalten von Tabelle 5. Verteilt sich der steuerbare Gewinn nicht wie in der Körperschaftsteuerstatistik, die sich am Firmensitz orientiert, sondern proportional zum regionalen Bruttoinlandsprodukt, dann reduziert sich nach dieser breitesten Hilfsgröße das Ausmaß der impliziten Umverteilung ganz erheblich. Die Steuersätze (einschließlich der 20-Prozent-Bundessteuer) variieren nur noch zwischen 24,1 Prozent in Wien und 27,2 Prozent im Burgenland. Die wahrscheinlich realistischste Hilfsgröße, die Summe der Betriebserlöse nach der Branchenstatistik der Statistik Austria, ergibt im Vergleich dazu eine stärkere Umverteilung durch die Ertragsanteile. Mit einer möglichen Reduktion der Steuerbelastung auf 22,9 Prozent in Wien und einer notwendigen Erhöhung auf 31,3 Prozent im Burgenland deuten auch diese Zahlen darauf hin, dass der jetzige primäre Finanzausgleich eine erhebliche Umverteilung des Steueraufkommens im Vergleich zu einer proportionalen Beteiligung der Länder am regionalen Steueraufkommen bewirkt.



<sup>15</sup> Ein 25-Prozent-Zuschlag zum Basissteuersatz des Bundes von 20 Prozent, das entspricht 5 Prozentpunkten, ist notwendig, um den jetzigen Steuerertrag für die Gesamtheit der Bundesländer zu erzielen. Nach Tabelle 5 werden aber im Burgenland nur 1,009 Prozent ( $=63,3 \div 6272,1$ ) des KöSt-Aufkommens erzielt, das Land erhält aber 3,375 Prozent ( $=30,5 \div 908,5$ ) der Ertragsanteile. Um die Ertragsanteile durch eigene KöSt-Einnahmen zu ersetzen, müsste das Land den durchschnittlichen Zuschlagssatz von 25 Prozent auf  $0,25 \cdot 3,375 \div 1,009$  bzw. 83,9 Prozent erhöhen. Wien erhält nach Tabelle 7 20,506 Prozent der Ertragsanteile, es entstehen dort aber 41,479 Prozent des gesamten KöSt-Aufkommens. In Wien reicht daher schon ein geringerer Zuschlagssatz. Der gemeinsame Zuschlagssatz von 25 Prozent muss also wieder im Verhältnis der Ertragsanteile zum Anteil am tatsächlichen Steuerertrag skaliert werden, das ergibt dann einen Zuschlagssatz von nur 12,55 Prozent ( $=25 \cdot 20,506 \div 41,479$ ).

Die Mehr- und Mindereinnahmen der Länder bei einem einheitlichen Zuschlagssatz addieren sich zu Null auf. Diese versteckte Umverteilung soll aber nicht einfach abgeschafft, sondern in eine explizite Umverteilung umgewandelt werden, wie im nachfolgenden Abschnitt näher ausgeführt wird.<sup>16</sup> Damit erhalten die Bundesländer gleiche Ausgangsbedingungen und können mit einem zunächst einheitlichen Zuschlagssatz in den Steuerwettbewerb eintreten. Eine Steuerautonomie würde jedoch den wirtschaftlich schwächeren Bundesländern wie Burgenland, Kärnten oder Steiermark ein neues steuerliches Werkzeug in die Hand geben, um die Standortnachteile wenigstens teilweise kompensieren zu können. Inwieweit die Bundesländer längerfristig auf die Steuerautonomie reagieren könnten, ist Inhalt des nächsten Abschnittes.



<sup>16</sup> Wenn dieser sich so ergebende horizontale Finanzausgleich von historischen Zufälligkeiten geprägt ist und nicht klar nachvollziehbaren ökonomischen Kriterien folgt, wäre ein weiterer Reformbedarf gegeben.



# Steuerwettbewerb, solidarischer Finanzausgleich und längerfristige Auswirkungen



Im Zuge des Übergangs zu einer Finanzautonomie der Bundesländer muss eine Strategie entwickelt werden, wie mit der versteckten Umverteilung im derzeitigen Finanzausgleich umgegangen wird. Damit ergeben sich in einer statischen Betrachtung, die von jeglichen Verhaltensänderungen abstrahiert, zwangsläufig Gewinner und Verlierer unter den Bundesländern. Die Länder sollten also kompensiert werden, damit sie mit den gleichen Ausgangsbedingungen in den Steuerwettbewerb eintreten können. In einem ersten Schritt wird daher die implizite Umverteilung in den Ertragsanteilen in einen expliziten horizontalen Finanzausgleich umgewandelt. Erst diese Umwandlung schafft die nötige Transparenz, damit die Politik bewusst und anhand nachvollziehbarer ökonomischer Kriterien die regionale Umverteilung im Sinne eines solidarischen Ausgleichs überprüfen und eventuell reformieren kann. Ähnlich wird mit den horizontalen und vertikalen Transfers und Zuweisungen verfahren. Die damit finanzierten Aufgaben gehen in die Finanzautonomie der Bundesländer über und müssen dort mit eigenen Steuern finanziert werden. Mit diesen Umstellungsschritten, die im folgenden Unterabschnitt dargestellt werden, bleiben sowohl die Belastung aller Steuerpflichtigen als auch die Steuereinnahmen beim Bund und in allen Ländern exakt unverändert. Danach werden anhand eines Simulationsmodells die wirtschaftlichen Auswirkungen berechnet, wenn der fiskalische Wettbewerb einsetzt. Zuletzt untersuchen wir eine stilisierte Reform des horizontalen Finanzausgleichs im Hinblick auf mehr regionale Konvergenz.

## Umwandlung des primären und sekundären Finanzausgleichs



Das Simulationsmodell bildet die Budgets der neuen Länder und des Zentralstaats und die ökonomisch relevanten fiskalischen Beziehungen untereinander ab. Um die Komplexität zu reduzieren, und da die Studie sich auf die Finanzautonomie der Bundesländer beschränkt, werden die Gemeinden mit dem Bund und den Sozialversicherungen zum Zentralstaat zusammengefasst. Der Gesamtstaat hebt in Summe 45 Prozent des BIPs in Steuern und Abgaben ein, mit denen zentralstaatliche und lokale öffentliche Ausgaben finanziert werden. In der Ausgangssituation ist der Anteil der eigenen Steuern der Bundesländer verschwindend gering (Statistik Austria 2014b).

## Einnahmen der Länder nach Kategorien, 2013

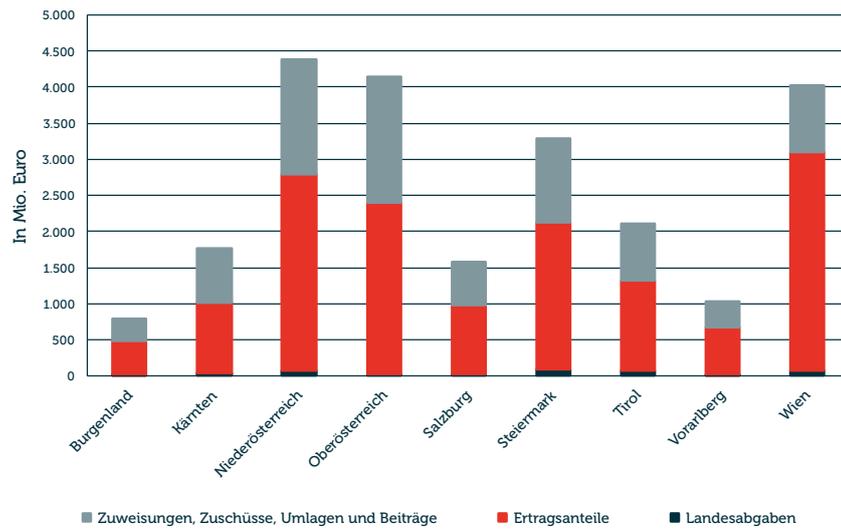


Abbildung 3

Quelle: Tabellen 6.6, 4.1.5.1 und 4.16.1 der Gebarungübersichten 2013, Statistik Austria (2014b)

Wie in Abbildung 3 dargestellt, finanzieren sich die Länder in der Ausgangssituation eben ganz überwiegend durch Ertragsanteile und Zuweisungen. Nun werden zunächst die Ertragsanteile an Lohn- und Einkommensteuer sowie Körperschaftsteuer in eigene Steuern umgewandelt, und dann auch die empfangenen Zuweisungen und Transfers. Die Länder erhalten weiterhin die Ertragsanteile an den übrigen Steuern wie z.B. die Mehrwertsteuer. Die Gesamtsteuerquote bleibt dabei unverändert bei 45 Prozent des BIPs. Genau in dem Ausmaß, wie die Länder die Steuern selber erheben, werden sie beim Bund abgesenkt. Um weiterhin nicht nur die Gesamtheit der Länder, sondern jedes Land einzeln, mit unveränderten Einnahmen auszustatten, werden die resultierenden Mehr- und Mindereinnahmen, die bei Anwendung eines einheitlichen Ländersteuersatzes entstehen, mit Zahlungen eines expliziten Finanzausgleichs kompensiert. Mit dieser Umwandlung des impliziten in einen expliziten Finanzausgleich erhalten alle Länder gleiche Ausgangsbedingungen für den fiskalischen Wettbewerb und können mit dem gleichen Steuersatz starten.

**Tabelle 7: Ergebnisse nach Umwandlung in den expliziten  
Finanzausgleich**

	Ertragsanteile LSt, ESt und KöSt		Ertragsanteile und Transfers		
Steuersatz der Länder in Prozent	3,20		7,30		
	Resultierender Finanzausgleich				
	in Euro pro Einwohner	in Prozent der lokalen Ausgaben	in Euro pro Einwohner	in Prozent der lokalen Ausgaben	BIP pro Einwohner
Burgenland	246	8,91	565	20,43	25.951
Kärnten	143	4,52	585	18,44	31.678
Nieder- österreich	134	5,01	220	8,21	30.853
Ober- österreich	-20	-0,71	106	3,69	38.133
Salzburg	-124	-4,22	-277	-9,43	44.491
Steiermark	73	2,70	47	1,76	34.060
Tirol	-35	-1,23	-81	-2,79	39.462
Vorarlberg	-16	-0,60	-189	-6,92	39.327
Wien	-184	-6,60	-434	-15,53	46.087

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 7 fasst diese ersten Resultate zusammen. Die im oberen Teil aufgelisteten Steuersätze sind aber nicht direkt mit den in Abschnitt 2 genannten Tarifsätzen vergleichbar, sondern sind als effektive, durchschnittliche Steuersätze über alle Einkommensgruppen und Unternehmen zu verstehen. Der notwendige, einheitliche Steuersatz der Länder erhöht sich auf 3,2 Prozent des Einkommens, wenn die Ertragsanteile der Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuern in lokale Steuern umgewandelt werden.

Die Mehr- und Mindereinnahmen werden durch Zahlungen des horizontalen Finanzausgleichs kompensiert, wie es im unteren Teil von Tabelle 7 dargestellt ist. Die Finanzausgleichsströme zeigen, dass von den reichsten Ländern 184 Euro pro Einwohner aus Wien, 124 aus Salzburg, 35 aus Tirol, 20 aus Oberösterreich und 16 pro Einwohner aus Vorarlberg abfließen müssten, um die Unterschiede bei den Steuereinnahmen zu kompensieren. Die größten Empfänger wären die Bundesländer mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen und der geringsten Steuerkraft. Das Burgenland würde aus dem Finanzausgleich pro Kopf Einnahmen in Höhe von 246 Euro erhalten, Kärnten 143 Euro und Niederösterreich 134 Euro.<sup>17</sup> Im Verhältnis zur Höhe der lokalen Ausgaben machen die Zuflüsse im Burgenland 8,91 Prozent der lokalen Ausgaben aus. Dies bedeutet, dass durch die versteckte Umverteilung im primären Finanzausgleich das Burgenland 8,91 Prozent mehr an lokalen Ausgaben tätigen kann, als es mit gleich hohen Steuersätzen selbst finanzieren könnte. Am anderen Ende des Spektrums liegt Wien mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen, wo unter dem aktuellen Finanzausgleich 6,60 Prozent der möglichen Ausgaben implizit umverteilt werden.

Die Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind äußerst komplex und unübersichtlich; sie verlaufen horizontal und vertikal. Es ist eine dringliche und prioritäre Herausforderung, die Aufgaben weitgehend zu entflechten, die dazugehörige Ausgaben- und Einnahmenverantwortung in eine Hand zu geben und jeweils einer verantwortlichen Gebietskörperschaft zuzuweisen. Dabei muss es weiterhin Kostenersatz und Zuschüsse für Leistungen geben, die für andere Gebietskörperschaften erbracht werden. Im Jahr 2008 gab es insgesamt etwa 216.000 Transferbeziehungen in alle möglichen Richtungen. Diese im Einzelfall zu überprüfen und dann den geeigneten Gebietskörperschaften zuzuordnen, ist im Rahmen dieser Studie völlig unrealistisch. Wir wählen daher eine sehr schematische Vorgehensweise. Wir ordnen die mit den empfangenen Transfers verbundenen Aufgaben der Ausgaben- und Einnahmenverantwortung der Länder zu. Diese müssen dann die Einnahmen aus den empfangenen Transfers, wie sie in Abbildung 3 grau dargestellt sind, mit eigenen Steuern finanzieren. Im selben Ausmaß sinken bei den zahlenden Gebietskörperschaften die Steuern. Dieses Szenario ist sicherlich sehr schematisch und in vielen Fällen nicht sachgerecht. Der Grundgedanke ist, abgesehen von den nicht verfügbaren Informationen für eine zutreffendere Vorgehensweise, dass ein fiskalischer Wettbewerb nicht viel bewirken kann, wenn die Länder nicht ein entsprechend großes Ausgaben- und Steuervolumen verantworten. Insofern mag mit diesem Szenario auch eine gewisse (moderate und überschaubare) Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben an die Länder mit enthalten sein.

Die konkrete Vorgehensweise ist wie folgt: In Summe müssen die Länder alle empfangenen vertikalen Transfers und Zuweisungen mit eigenen Steuern finanzieren. Dazu muss der einheitliche Steuersatz der Länder von 3,2 Prozent auf 7,3 Prozent ansteigen. Dementsprechend kann der Bund seine Steuern im gleichen Ausmaß senken, so dass die

<sup>17</sup> Diese Werte sind angesichts der Verhältnisse in der Schweiz eher moderat. Dort werden vom reichsten Kanton Zug etwa 2.500 Franken pro Kopf eingezahlt und vom ärmsten Kanton Jura ein gleich hoher Betrag pro Kopf empfangen. Die Aufgabe des solidarischen Finanzausgleichs ist es ja, auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinzuwirken.

Gesamtsteuerbelastung gleich bleibt. Wie Abbildung 3 zeigt, machen die empfangenen Transfers in manchen Ländern wie z.B. Kärnten einen sehr viel größeren Anteil an den gesamten Einnahmen aus als z.B. in Wien oder Salzburg. Dahinter mögen sich horizontale Ausgleichszahlungen welcher Art auch immer verbergen. Auch die vertikal empfangenen Transfers können sich auf einzelne Länder mehr als auf andere konzentrieren. Die Abweichungen vom Durchschnitt stellen daher einen impliziten Finanzausgleich dar, der nun in einen expliziten horizontalen Ausgleich umgewandelt wird. Zusammen mit diesen Ausgleichszahlungen können alle Länder ihre Budgets mit einem einheitlichen Steuersatz finanzieren.

Werden also die empfangenen Transfers und Zuweisungen in lokale Steuern umgewandelt, so erhöhen sich damit die Finanzausgleichsströme noch mehr. Dies bedeutet, dass der sekundäre Finanzausgleich in Österreich die impliziten Finanzflüsse im primären Finanzausgleich weiter verstärkt. Wien müsste wesentlich mehr, nämlich 434 Euro pro Einwohner oder 15,5 Prozent der lokalen Ausgaben, in den Finanzausgleich einzahlen. Kärnten wäre jetzt der größte Nettoempfänger mit 585 Euro pro Einwohner, was 18,4 Prozent der lokalen Ausgaben ausmacht. Mit 20,4 Prozent der lokalen Ausgaben profitiert das Burgenland am meisten von der impliziten Umverteilung. Oberösterreich hingegen wechselt seine Position und wird vom Nettozahler zum Nettoempfänger. In Summe zeigen sich dieselben Muster der versteckten Umverteilung wie oben. Wien, Vorarlberg und Salzburg sind deutlich wirtschaftskräftiger, wie die letzte Spalte von Tabelle 7 mit dem regionalen BIP pro Einwohner zeigt. Diese reichen Bundesländer sind Nettozahler, weil sie mit einem einheitlichen lokalen Steuersatz mehr Steuereinnahmen erzielen können als die weniger reichen Regionen wie z. B. das Burgenland oder Kärnten.

## Ein Simulationsmodell mit fiskalischem Wettbewerb

Ausgestattet mit Finanzautonomie und neuen Steuerinstrumenten werden die Länder ihre Finanzpolitik strategisch überprüfen. Sie können nun das Niveau und die Struktur der Ausgaben und Einnahmen flexibler auf die lokalen Interessen und Bedürfnisse zuschneiden und besser in die regionale Standortattraktivität investieren. Die besteuerten Personen und Unternehmen werden mit Verhaltensanpassungen auf die Steuer- und Ausgabenänderungen reagieren, was auf die regionale Wirtschaftsentwicklung zurückwirkt. Um solche Anpassungseffekte und mögliche längerfristige Auswirkungen des fiskalischen Wettbewerbs einzufangen, wird ein einfaches Simulationsmodell entwickelt. Dieses wird so kalibriert, dass es in der Ausgangssituation die regionalen Bruttoinlandsprodukte der österreichischen Bundesländer reproduziert.<sup>18</sup> Alle Bundesländer sind sowohl mit einem mobilen als auch einem immobilen Produktionsfaktor ausgestattet. Der immobile Faktor ist proportional zur Bevölkerung zwischen den Bundesländern verteilt. Die Verteilung des mobilen Faktors passt sich so an, dass die Erträge und Einkommen nach Steuern ausgeglichen werden. Damit wird abgebildet, dass in der Realität Beschäftigung und Investition und damit die wirtschaftliche Aktivität in jenen Regionen stärker zunehmen, wo die steuerliche Standortattraktivität und die Qualität der öffentlichen Leistungen besser sind.

Um den fiskalischen Wettbewerb abzubilden, unterstellt das Modell, dass die lokale Finanzpolitik sich in ihren strategischen Entscheidungen über Struktur und Niveau der Ausgaben und Steuern an der lokalen Wohlfahrt orientiert, die mit dem verfügbaren Einkommen und dem Nutzen aus den öffentlichen Leistungen zunimmt. Ausgestattet mit Finanzautonomie muss die Landespolitik entscheiden, ob sie den Bürgern und der Wirtschaft mehr entgegenkommt, indem sie auf öffentliche Ausgaben verzichtet, die Steuern senkt und damit die privaten verfügbaren Einkommen in der Region stärkt. Oder ob sie umgekehrt die regionale Wohlfahrt mehr fördert, indem sie die Steuern anhebt, um besonders nützliche Mehrausgaben zu tätigen. Wir gehen davon aus, dass in der Ausgangssituation in jeder Region, bevor der Steuerwettbewerb einsetzt, gerade die richtige Balance gefunden wird.

Fiskalischer Wettbewerb bedeutet, dass eine Region wirtschaftliche Aktivität zugunsten anderer Regionen, wenn das Paket von Steuerbelastung und lokalen Ausgaben an Attraktivität verliert. Umgekehrt zieht die wirtschaftliche Aktivität an und gewinnt an Steuerkraft dazu, wenn das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ steigt. Wenn in der Privatwirtschaft sich der Wettbewerb um Marktanteile verschärft, müssen die Unternehmen entweder den Preis mit höherer Qualität ihrer Produkte rechtfertigen oder die Preise senken. Das Modell bildet analoge Reaktionen ab, wenn der fiskalische Wettbewerb einsetzt. Entweder die Länder finden eine Ausgabenpolitik, die bei den Bürgern und der Wirtschaft besser ankommt (Qualitätssteigerung) oder sie senken die Steuern (Preissenkung). Diese Steuerensenkungen können nun auf die eigene Bevölkerung begrenzt werden, anstatt sie wie im derzeitigen Steuerverbund mit den anderen acht Ländern und dem Bund teilen zu müssen. Die Wirtschaftstheorie sagt voraus und das Modell bildet es so ab, dass die verbesserten Anreize für die dezentrale Finanzpolitik im Steuerwettbewerb für eine begrenzte Absenkung der



<sup>18</sup> An dieser Stelle wird das Modell nur nicht-technisch beschrieben. Das Modell orientiert sich am Stand der wissenschaftlichen Literatur, wie er sich nach Keen und Konrad (2013) seit den klassischen Arbeiten von Zodrow und Mieszkowski (1986), Wilson (1986) und Wildasin (1991) präsentiert. Darüber hinaus wurden verschiedene Erweiterungen entwickelt, wie z.B. die Berücksichtigung der Standortattraktivität in einer offenen Volkswirtschaft und die Lösung für nicht-lineare Reaktionsfunktionen, um die Auswirkungen von Finanzausgleichszahlungen auf die lokale Finanzpolitik einzufangen.

Steuerbelastung genutzt wird, besonders wenn damit auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum angeregt und die Standortattraktivität gegenüber dem Ausland steigt. Zusätzlich kommt es zu einer Ausdifferenzierung der regionalen Politik, indem manche Regionen die Steuern mehr und andere weniger absenken oder sogar erhöhen, wenn Bedarf und Bewertung der öffentlichen Ausgaben genügend hoch sind.<sup>19</sup>

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die folgenden Berechnungen nicht als Prognosen zu verstehen sind, sondern nur einige wenige illustrative Szenarien unter einer Vielzahl von möglichen Alternativen einfangen können. Auch die möglichen Anpassungen der Länderpolitik und der Besteuerten sind in der Realität wesentlich komplexer, als es mit einem stilisierten Simulationsmodell je abgebildet werden könnte. Es wäre aber wenig hilfreich, über die Einführung einer Finanzautonomie der Bundesländer zu diskutieren, ohne wenigstens eine grobe Vorstellung von möglichen quantitativen Auswirkungen zu haben. Die Ergebnisse können im Lichte der Erfahrungen anderer Länder eingeschätzt werden.



<sup>19</sup> Wenn ein Land seine Steuern erhöht, wandert der mobile Faktor und damit ein Teil der Steuerbasis in andere Regionen ab, was diese begünstigt. Umgekehrt profitiert ein Land, wenn andere Wettbewerber ihre Steuern erhöhen, weil dann mehr wirtschaftliche Aktivität in die eigene Region fließt. Im Steuerwettbewerb muss daher jedes Land strategisch auf die Finanzpolitik in den anderen Ländern reagieren. Die Intensität des Steuerwettbewerbs wird mit sogenannten „Reaktionsfunktionen“ abgebildet. Ein Land reagiert mit höheren Steuersätzen, wenn andere Regionen ihre Steuersätze anheben, und umgekehrt. Je höher die Steigung der Steuerreaktionsfunktion ist, desto intensiver ist der Steuerwettbewerb.

## Folgen des Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern

Konkret werden drei Szenarien simuliert, um einige der wichtigsten Anpassungen als Folge eines Steuerwettbewerbs in Österreich darzustellen: (i) fiskalischer Wettbewerb in einer geschlossenen Volkswirtschaft, so dass wirtschaftliche Aktivität weder an das Ausland abwandert noch von dort zufließt; (ii) fiskalischer Wettbewerb in einer offenen Volkswirtschaft, wo die heimische Finanzpolitik die Standortattraktivität gegenüber dem Ausland beeinflusst; und (iii) fiskalischer Wettbewerb, bei dem zu große Unterschiede der wirtschaftlichen Situation durch einen solidarischen Finanzausgleich reduziert werden.

Im Modell wie in der Realität beeinflusst der Finanzausgleich den finanzpolitischen Spielraum einer Region. Wenn eine arme Region Mittel aus dem Finanzausgleich erhält, kann sie diese teilweise in höhere Ausgaben und gleichzeitig in Steuersenkungen fließen lassen. Das beschleunigt die lokale Entwicklung, indem die verbesserte Standortattraktivität zusätzliche wirtschaftliche Aktivität aus den anderen Regionen und dem Ausland anzieht, und begünstigt das Aufholen zum landesweiten Durchschnitt. Umgekehrt muss eine Geberregion Nettozahlungen durch Steuererhöhungen und Ausgabeneinsparungen finanzieren. Das bremst die Entwicklung der reichen Regionen und bindet sie stärker an den nationalen Durchschnitt. Der Finanzausgleich ist also ein zentrales Instrument, um den regionalen Ausgleich und die Konvergenz der Regionen zu befördern. Konkret sieht dieses dritte Szenario vor, dass zusätzlich zu den in Tabelle 7 dargestellten Finanzausgleichsströmen Transfers in Höhe von 5 Prozent der Differenz zwischen dem regionalen BIPs pro Kopf und dem bundesweiten BIP-Durchschnitt fließen sollen. Da Burgenland über das geringste BIP pro Kopf verfügt, erhält es die meisten zusätzlichen Mittel aus dem Finanzausgleich, während Wien als reichstes Bundesland am meisten zusätzlich einzahlen muss. Dieses stilisierte Szenario soll grundsätzlich illustrieren, wie ein solidarischer Finanzausgleich wirken kann. Die tatsächliche Umsetzung ist naturgemäß komplexer, weil der horizontale Finanzausgleich sowohl die Ressourcenstärke wie auch die objektive Lastenverteilung berücksichtigen sollte.<sup>20</sup>

Abbildung 4 fasst nun die ersten Ergebnisse für die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern auf die entsprechenden lokalen Bruttoinlandsprodukte zusammen. Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die einzelnen Bundesländer stellt die letzte Gruppe von Balken das gewichtete Mittel der Bundesländer dar. Wie erwähnt ist der Steuerwettbewerb in einer geschlossenen Volkswirtschaft im Wesentlichen ein Nullsummenspiel, weil die Gesamtmenge an Ressourcen nicht durch Zu- und Abfluss vom bzw. zum Ausland veränderbar ist und es nur zu einer Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität von einer zur anderen Region im Inland kommen kann. Die blauen Balken in Abbildung 4 zeigen, dass Steuerwettbewerb in Österreich die regionale Konvergenz begünstigt. Das Burgenland gewinnt ca. 2 Prozent an zusätzlicher ökonomischer Aktivität. Kärnten, Niederösterreich und die Steiermark gewinnen ebenfalls, vor allem auf Kosten von Wien; aber auch Salzburg, Oberösterreich und Vorarlberg stellen geringfügige Einbußen fest. Aufgrund der Größe von Wien fällt der Rückgang der ökonomischen Aktivität mit 0,74 Prozent deutlich geringer aus als das zusätzliche Wachstum in den anderen Bundesländern. Dies spiegelt teilweise die Ergebnisse der Literatur wider, dass kleine Regionen tendenziell im Steuerwettbewerb gewinnen.

<sup>20</sup> In der Schweiz dominieren einige der reichsten Kantone mit sehr niedrigen Steuersätzen den Steuerwettbewerb (vgl. Brühlhart und Schmidheiny, 2015). Der solidarische Finanzausgleich wirkt daher als Bremse für den Steuerwettbewerb, d. h. er macht weitere Steuersenkungen weniger attraktiv. Dagegen ermöglicht der Finanzausgleich in Österreich den ärmeren Regionen wie Burgenland oder Kärnten, erfolgreich am Steuerwettbewerb teilzunehmen, und verstärkt die Anreize, den lokalen Steuersatz zumindest temporär zu senken. Wien als reichstes Bundesland hat dagegen ein hohes Ausgabenniveau, ist Nettozahler und braucht damit hohe Steuersätze.

Das Bild ändert sich deutlich, wenn die Volkswirtschaft offen ist, im internationalen Wettbewerb steht, und wirtschaftliche Aktivität aus dem Ausland zufließen oder auch dorthin abfließen kann. Dieses zweite Szenario wird durch die roten Balken dargestellt. Der Steuerwettbewerb veranlasst die Länder zu Einsparungen und Absenkungen ihrer Steuersätze, wie Abbildung 5 zeigt. Damit gewinnen die einzelnen Länder und ganz Österreich an steuerlicher Standortattraktivität dazu. Der ausgelöste Zufluss an wirtschaftlicher Aktivität aus dem Ausland stärkt das heimische Wachstum. Der Steuerwettbewerb führt daher in Summe zu einem Zuwachs an ökonomischer Aktivität von 1,7 Prozent im gewichteten Mittel, wie in Abbildung 4 ersichtlich. Die Hauptgewinner sind wieder kleinere und ärmere Länder, die in Ermangelung anderer Möglichkeiten ihre Steuern tendenziell stärker absenken und damit ihre Standortattraktivität überdurchschnittlich steigern können. Hauptgewinner bleiben also das Burgenland mit 4,25 Prozent Zuwachs und Kärnten mit 3,04 Prozent. Wegen der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland können auch die ursprünglichen Verlierer wie z.B. Wien mit einem Zuwachs von 0,75 Prozent zu Gewinnern werden.



Eine zusätzliche Reform des Finanzausgleichs, um Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen im Hinblick auf mehr regionale Konvergenz etwas abzubauen, löst weitere Anpassungen aus, dargestellt durch die grauen Balken in Abbildung 4. Die Hauptaussage ist sehr eindeutig, und zwar, dass dieser Ansatz zu einer stärkeren Konvergenz der regionalen Bruttoinlandsprodukte führen würde. Die Länder mit unterdurchschnittlichem BIP pro Kopf wie Burgenland (+8,31 Prozent), Kärnten (+3,04 Prozent) und Niederösterreich (+5,32 Prozent) würden stark aufholen, während Salzburg (-0,55 Prozent) und Wien (-0,79 Prozent) durch den Finanzausgleich zumindest kurzfristig in einen Bereich geraten, in dem sie etwas an ökonomischer Aktivität zugunsten der weniger reichen Bundesländer verlieren würden. Im gewichteten Mittel steigt die ökonomische Aktivität um 1,72 Prozent, was den Anstieg im Szenario der offenen Volkswirtschaft ohne reformierten Finanzausgleich minimal übertrifft. Damit zeigt sich, dass ein solidarischer Finanzausgleich zur regionalen Konvergenz beitragen kann, ohne die Wachstumsvorteile von fiskalischer Dezentralisierung aufzuheben.

## Auswirkung von Steuerwettbewerb auf die lokalen BIPs

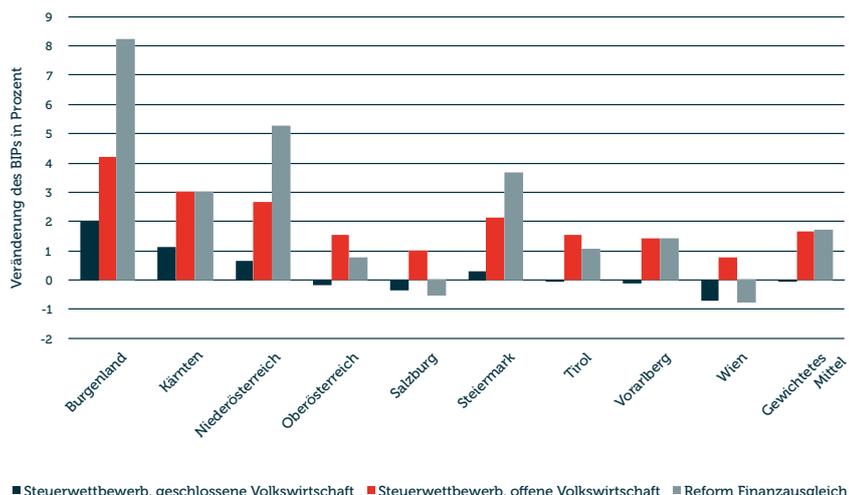


Abbildung 4  
Quelle: Eigene Berechnungen

Die Wirkung des Steuerwettbewerbs auf die öffentlichen Finanzen der Bundesländer wird in Abbildung 5 für die lokalen Steuersätze und Abbildung 6 für die lokalen öffentlichen Ausgaben dargestellt. Wie aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen zu erwarten ist, sinkt das Steuerniveau in den Bundesländern, wenn Steuerwettbewerb einsetzt.

Die Darstellung in Abbildung 5 zeigt die Änderung der lokalen Steuersätze in Prozentpunkten im Vergleich mit dem Basis-Szenario ohne Steuerwettbewerb, nachdem die Zuweisungen und Ertragsanteile in lokale Steuern umgewandelt wurden. Das bedeutet, dass der Ausgangspunkt für den Steuerwettbewerb ein einheitlicher lokaler Steuersatz von 7,3 Prozent auf das Einkommen ist. Steuerwettbewerb in der geschlossenen Volkswirtschaft führt zu einem deutlichen Rückgang dieses Steuerniveaus. Die Reduktion variiert von -2,09 Prozentpunkten im Burgenland bis zu -0,79 Prozentpunkten in Wien. Die Tatsache, dass Wien als größtes Bundesland den Steuersatz am wenigsten senkt, ist ebenfalls im Einklang mit den theoretischen Erwartungen. Einerseits kann Wien durch die Agglomeration und die zentralörtlichen Funktionen trotz höherer Steuersätze seine Standortattraktivität bewahren und mobile Produktionsfaktoren und wirtschaftliche Aktivität anziehen. Andererseits ist durch die Größe von Wien der mobile Faktor weniger elastisch, so dass Wien mehr Kontrolle über das eigene Steuerniveau hat, ohne einen größeren Abfluss befürchten zu müssen. Das zweite Szenario mit der offenen Volkswirtschaft führt zu einer etwas stärkeren Absenkung des Steuersatzes, im Bereich von -2,13 Prozentpunkten im Burgenland und -0,97 Prozentpunkten in Wien.

## Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die lokalen Steuersätze



Abbildung 5

Quelle: Eigene Berechnungen

Die etwas stärkere Steuerreduktion ist darauf zurückzuführen, dass mit niedrigeren Steuersätzen zusätzlich wirtschaftliche Aktivität und mobile Steuerbasis aus dem Ausland angezogen werden. Damit lohnt sich eine Absenkung der Steuersätze noch mehr. Ein Blick auf Abbildung 6 zeigt, dass sich die leicht stärkere Steuersatzsenkung in den Bundesländern mit den niedrigsten resultierenden Steuersätzen, Burgenland und Kärnten, nicht in einer stärkeren Reduktion des lokalen Ausgabenniveaus niederschlägt. Generell kann die Absenkung der Steuersätze im Steuerwettbewerb nur mit einer deutlichen Reduktion der lokalen öffentlichen Ausgaben erkaufte werden. Es ist jedoch anzumerken, dass der Rückgang zwischen -9,68 Prozent (Wien) und -13,03 Prozent (Burgenland) nicht ausschließlich eine nunmehrige Unterversorgung an lokalen öffentlichen Leistungen darstellt. Aufgrund der ursprünglichen Situation mit fix zugewiesenen Steuereinnahmen durch den primären und sekundären Finanzausgleich gab es für die Bundesländer keine Autonomie, sich an der tatsächlich bevorzugten Ausgabenhöhe der jeweiligen Bürger zu orientieren. Es gab auch kaum einen Anreiz zu Einsparungen, weil die dadurch ermöglichte Verringerung der Steuerbelastung im Wesentlichen zum Vorteil des Bundes und aller anderen Regionen gewesen wäre, und nur zum geringsten Teil der eigenen Region genützt hätte. Damit ist davon auszugehen, dass ein beträchtlicher Teil des Rückgangs der öffentlichen Ausgaben auch eine Korrektur eines potentiell zu hohen Ausgabenniveaus ist und eben nicht automatisch als Wohlfahrtseinbuße betrachtet werden kann. Den geringeren öffentlichen Ausgaben stehen eben höhere private Ausgaben gegenüber, weil die Bürger weniger Steuern zahlen müssen und somit ihr verfügbares Einkommen steigt. Der obere Teil von Abbildung 6 zeigt die ermöglichte Steuerentlastung, die von 384 Euro in Kärnten bis 298 Euro in Wien reicht.

## Steuerwettbewerb: Auswirkungen auf Belastung und lokale Ausgaben

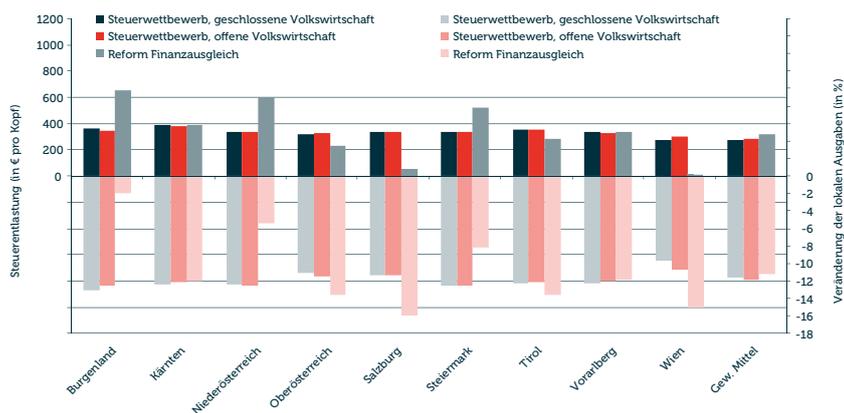


Abbildung 6  
Quelle: Eigene Berechnungen

Das dritte Szenario zur Reform des Finanzausgleichs im Hinblick auf mehr regionale Konvergenz und zur Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verteilt von reichen zu ärmeren Bundesländern um und führt daher zu deutlich stärkeren Steuersenkungen bei den Empfängern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und der Steiermark. Der Gegenpol dazu ist die deutlich geringere Steuerreduktion in Salzburg und in Wien, wo der Steuersatz beinahe unverändert auf dem Niveau von 7,3 Prozent verbleibt und kaum abgesenkt werden kann, weil die höheren Einzahlungen in den solidarischen Finanzausgleich zu finanzieren sind. Gemeinsam mit den Auswirkungen auf das Ausgabenniveau in Abbildung 6 zeigt dies noch einmal deutlich die Wirkungsweise des Finanzausgleichs. Wien und Salzburg müssen die Ausgaben stärker kürzen und gleichzeitig die Steuersätze deutlich anheben (bzw. können sie weniger absenken), um die Finanzausgleichsströme zu finanzieren. Damit ergibt sich trotz des höheren Steuersatzes eine sehr starke Reduktion der lokalen Ausgaben von ca. 15 Prozent. Das bedeutet schlussendlich, dass die Landespolitik die zusätzlichen Lasten sowohl auf die privat verfügbaren Einkommen (über höhere Steuersätze) als auch auf geringere öffentliche Ausgaben verteilt. Mit den empfangenen Mitteln aus dem Finanzausgleich kann dagegen das Burgenland nicht nur die Steuersätze weiter absenken, sondern auch gleichzeitig mehr Ausgaben (im Vergleich zum Steuerwettbewerb ohne Finanzausgleichs, rote Balken) tätigen. Das begünstigt eindeutig die lokale Entwicklung und das Aufholen zum landesweiten Einkommensdurchschnitt.

## Vergleich der Ströme im Finanzausgleich

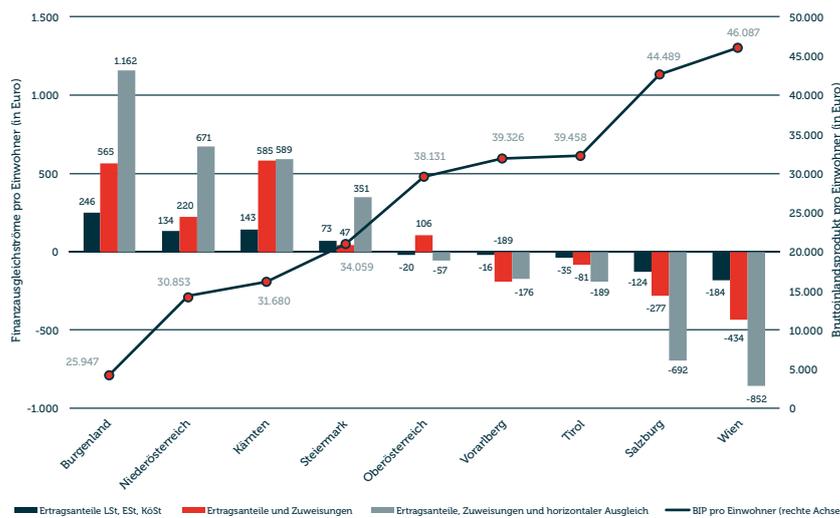


Abbildung 7  
Quelle: Eigene Berechnungen

Die Verteilungswirkungen des horizontalen Finanzausgleichs sind in Abbildung 7 noch einmal graphisch dargestellt. Um die bestehende Unterschiedlichkeit hervorzuheben, sind die Bundesländer nun ansteigend nach dem BIP pro Einwohner gereiht. Die Umwandlung der Ertragsanteile von Lohn- und Einkommensteuer und Körperschaftsteuer führt zu horizontalen Finanzausgleichszahlungen, welche im Großen und Ganzen die Unterschiedlichkeit im BIP pro Kopf widerspiegeln. In diesem ersten Schritt sind die Summen im Finanzausgleich noch moderat. Die Umwandlung der Transfers und Zuweisungen in einen expliziten Finanzausgleich erhöht zum einen die Umverteilung und zum anderen wird die Struktur der Umverteilung deutlich verändert. Kärnten und Burgenland erhalten im derzeitigen sekundären Finanzausgleich überdurchschnittlich viel Zuweisungen und Transfers, was sich im starken Anstieg der Zahlungen im Finanzausgleich im zweiten Szenario zeigt. Wird in einem dritten Schritt noch ein solidarischer horizontaler Finanzausgleich eingeführt, der sich ausschließlich an den Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen orientiert, so steigt das Umverteilungsniveau noch weiter an. Die reicheren Bundesländer Wien und Salzburg müssen nun deutlich mehr in den Finanzausgleich einzahlen, während das Burgenland, Niederösterreich und Steiermark mehr herausbekommen, während Kärnten in diesem Szenario kaum besser dasteht, weil es schon jetzt relativ hohe Zahlungen erhält.<sup>21</sup> Allerdings ist zu vermerken, dass die Zahlungen pro Kopf beispielsweise im Vergleich zur Schweiz nicht außergewöhnlich hoch, sondern durchaus eher moderat sind.

<sup>21</sup> Die Verwendung des BIP pro Einwohner als Umverteilungskriterium greift für einen tatsächlichen solidarischen Finanzausgleich natürlich zu kurz und dient hier hauptsächlich zu Illustrationszwecken. In der tatsächlichen Ausgestaltung müsste ein Finanzausgleich sich an einer hypothetischen Finanzkraft der Bundesländer sowie an objektiven, nicht manipulierbaren Bedarfsgrößen orientieren.

## Begleitende Reformen für mehr Steuerautonomie

Der Übergang von der derzeitigen Finanzverfassung zu einem System mit fiskalischem Wettbewerb zwischen den österreichischen Bundesländern sollte von weiteren Reformen begleitet werden. Exemplarisch sind hier zwei wichtige Bereiche genannt, welche sich aus den Erfahrungen anderer Staaten mit einem ausgeprägten Föderalismus ergeben. Zum einen muss bei einem echten fiskalischen Wettbewerb die Möglichkeit der Bürger, sich an den öffentlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, gestärkt werden. Es benötigt eine *Stärkung der direktdemokratischen Elemente*. Zum anderen muss es hinreichend Transparenz und Kontrolle in den Haushalten der Bundesländer geben. Es wird eine *effektive Schuldenbremse* auf dezentraler Ebene notwendig.

Die idealen Modellwelten von Tiebout (1956) und Oates (1972) gehen von perfekter Mobilität ohne Verdrängungseffekte und von einem „wohlwollenden Diktator“ aus, der nicht nur die wahren Präferenzen der Bürger genau ermitteln kann, sondern auch die Politik nur zum Wohl der Bürger und niemals im Eigeninteresse gestaltet.<sup>22</sup> Sobald man von diesen eher unrealistischen Vorstellungen abgeht, gibt es einen Einfluss des politischen Systems auf die fiskalischen Entscheidungen. Es ist daher davon auszugehen, dass direkte Demokratie eine disziplinierende Wirkung auf die allzu ausgabenintensiven Versprechungen der Politik hat, und dass durch mehr basisdemokratische Beteiligung die tatsächlichen Präferenzen der Bürger besser bedient werden.<sup>23</sup> Eine frühe empirische Untersuchung von Pommerehne (1978) zeigt für die Schweiz bereits einen negativen Zusammenhang zwischen der Ausgabenhöhe und der Stärke der demokratischen Elemente. Die Tatsache, dass mehr direkte Demokratie, speziell verpflichtende Referenda vor großen Ausgabenentscheidungen, dämpfend auf die Höhe der Besteuerung, die Höhe der Ausgaben und das Schuldenniveau wirken, wird unter anderem auch in Feld und Kirchgässner (2001a, 2001b) bestätigt. Im Gegensatz dazu stellen Asatryan et al. (2013) eine Steigerung der Ausgaben auf lokaler Ebene als Folge der Stärkung der direktdemokratischen Elemente in Deutschland fest. Offensichtlich stimmen die Bürger eben manchmal für und manchmal gegen weitere öffentliche Ausgaben. Die Möglichkeit der Bevölkerung, sich am politischen Prozess zu beteiligen, kann den fiskalischen Wettbewerb in wichtiger Weise ergänzen, um die lokale Politik stärker auf die Interessen der Bürger zuzuschneiden. Liegen, so wie in Deutschland und in noch stärkerem Ausmaß in Österreich, die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung nicht einer Hand, so kann es zu erheblichen Fehlanreizen kommen. Eine Zusammenführung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und ein fiskalischer Wettbewerb sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite in Kombination mit einer Stärkung der direktdemokratischen Beteiligung können mithelfen, die lokale Politik stärker auf die Bedürfnisse der Wähler und Unternehmen auszurichten, die mit ihren Steuerzahlungen den Staat finanzieren.

Um einer unverantwortlichen Haushaltspolitik vorzubeugen, braucht es zudem eine effektive Schuldenbremse auf dezentraler Ebene. Die Verschuldung sollte nicht über eine gewisse Schwankungsreserve hinausgehen, die die Steuereinnahmen über die Konjunktur glätten hilft und damit einen stetigen Strom von Ausgaben und Leistungen sichert. Eine zusätzliche Verschuldung sollte nur für die Finanzierung großer Investitionen

<sup>22</sup> Der Begriff „wohlwollender Diktator“ steht in der Finanzwissenschaft für eine vereinfachende Modellannahme, wonach die Entscheidungsträger vollständige Entscheidungsbefugnis haben und diese ausschließlich zum Wohl der Gemeinschaft einsetzen.

<sup>23</sup> Siehe zum Beispiel Matsusaka (1992) für eine frühe theoretische Fundierung, wie direkte Demokratie die Präferenzen besser ermitteln kann. In Jametti (2014) findet sich zusätzlich ein hilfreicher Überblick über den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie, Steuerwettbewerb und dem Funktionieren des Föderalismus in der Schweiz.

möglich sein, die über lange Zeit Nutzen stiften, und an einen klaren Rückzahlungsplan gekoppelt werden. Sollte eine Region darüber hinaus Defizite zulassen, dann sollten diese mit automatischen Steuererhöhungen durch Anhebung der Zuschlagssätze beseitigt werden, wenn die Region es versäumt, rechtzeitig andere Maßnahmen zu beschließen. Sollten alle Sicherheitsnetze versagen, dann müsste auch eine Insolvenz möglich sein. Dazu braucht es ein Insolvenzrecht für Bundesländer und Gemeinden. Eine insolvente Region müsste unter zentrale Aufsicht gestellt werden und würde vorübergehend ihre Autonomie verlieren. Sie müsste dabei lokale Steuererhöhungen und Ausgabeneinsparungen akzeptieren, um ihre Verpflichtungen so weit wie möglich zu erfüllen, anstatt andere Regionen oder den Zentralstaat zahlen zu lassen.<sup>24</sup>



<sup>24</sup> Auf europäischer Ebene sind mit dem Fiskalpakt (Schuldenbremse) und der Errichtung des Rettungsschirms ESM (Insolvenzrecht mit zentraler Aufsicht), der Überbrückungskredite nur unter strengen Reformauflagen vergibt, ähnliche Einrichtungen geschaffen worden.



# Schlussfolgerungen



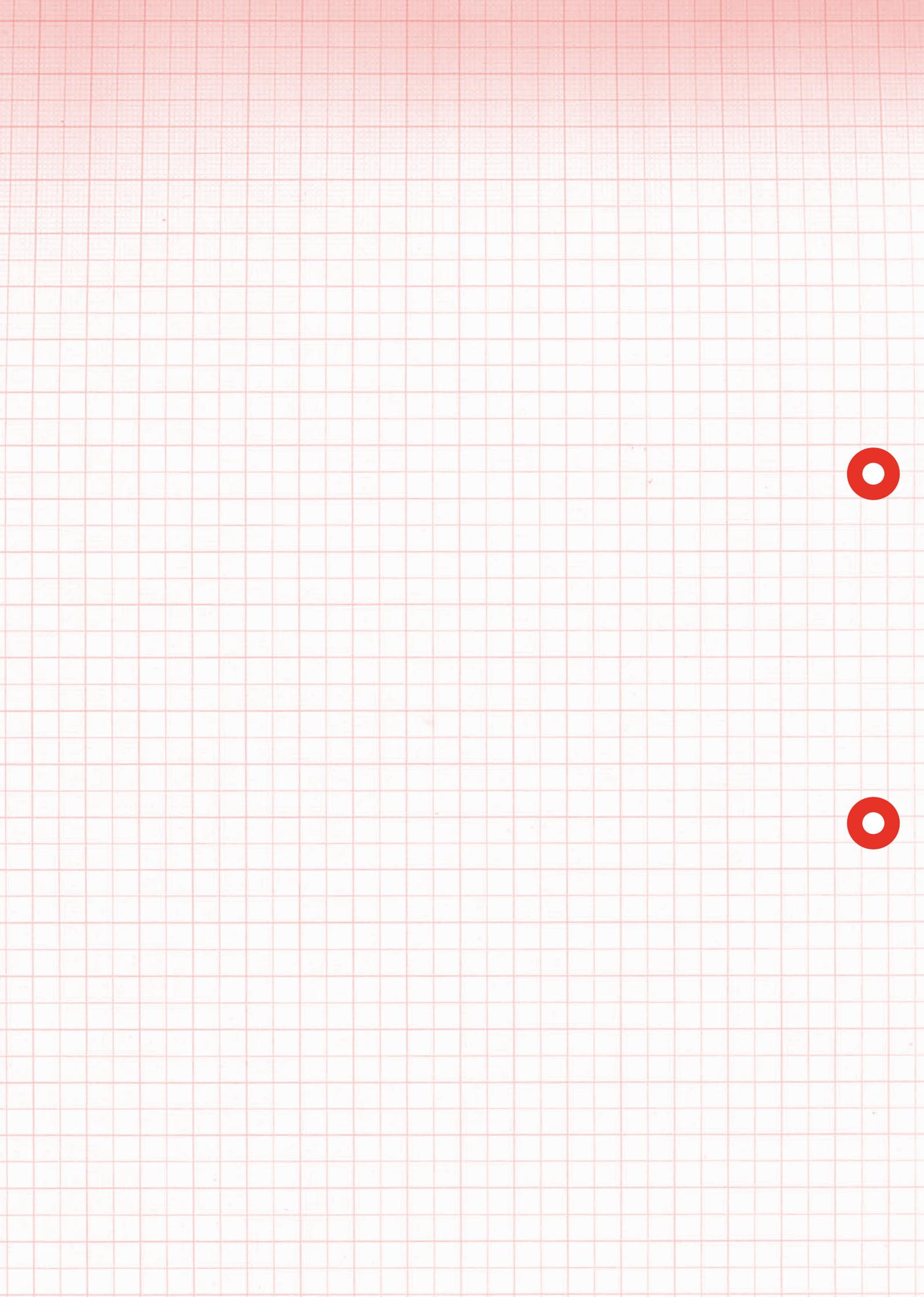
In einem Vorbericht haben wir argumentiert, wie lokale Finanzautonomie und fiskalischer Wettbewerb dazu beitragen könnten, die Politik besser auf lokale Bedürfnisse zuzuschneiden.<sup>25</sup> In der vorliegenden vertiefenden Studie haben wir nun gezeigt, wie eine Steuerautonomie der Länder mit einem 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, nicht jedoch jedes Land für sich genommen. Wirtschaftlich starke Länder, bei denen sich die Steuerbasis überdurchschnittlich stark konzentriert, 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, könnten die Gewinner die Verlierer exakt kompensieren und die heutige Situation wäre vollständig wiederhergestellt. Der Vorteil wäre jedoch, dass die Umverteilung zwischen den Regionen Österreichs nicht versteckt und unbedacht, sondern offen und transparent erfolgt und somit die Politik anhand nachvollziehbarer 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 fiskalische Wettbewerb einsetzen, denn jedes Land kann jetzt unabhängig von den anderen einen höheren oder niedrigeren Zuschlag wählen. Die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs sind wie erwartet eine Steuersenkung, welche in kleinen Bundesländern stärker ausfällt. Berücksichtigt man die Interaktionen mit dem Ausland, so können die resultierenden Steuersenkungen Einkommen und Wachstum fördern und zu einer Verbesserung für alle Bundesländer führen, da der Standort Österreich als Gesamtes attraktiver wird. Auf diesem Weg könnten Finanzautonomie und fiskalischer Wettbewerb die Einkommen in Österreich auf ein dauerhaft um 1,7 Prozent höheres Niveau heben; in manchen Bundesländern mehr und in anderen weniger.<sup>26</sup> Ebenfalls haben wir gezeigt, dass ein solidarischer Finanzausgleich möglich ist, ohne die entstehenden Vorteile der fiskalischen Autonomie zu konterkarieren. In Summe deuten unsere Simulationen auf eine stärkere regionale Konvergenz durch mehr fiskalische Autonomie und daraus resultierenden Wettbewerb hin.

<sup>25</sup> Vgl. Keuschnigg und Loretz (2015).

<sup>26</sup> Es sei betont, dass die quantitativen Ergebnisse auf vielen Annahmen beruhen und mit Vorsicht zu interpretieren sind. Die Reaktionen der Länderpolitik und die Anpassungen der Besteuernden sind komplexer, als sie mit einem Modell je erfasst werden könnten. Zwar bildet das Modell mit seinen Parametern die Stärke der wirtschaftlichen Anpassungsvorgänge so ab, dass sie den Ergebnissen der empirischen Forschung entsprechen. Diese liefert aber auch nur eine Bandbreite von Schätzungen und keine eindeutigen Ergebnisse. Daher ist es immer möglich, mit anderer Parametrisierung größere oder kleinere Auswirkungen zu ermitteln. Es wäre aber wenig hilfreich, über die Einführung einer Finanzautonomie zu diskutieren, ohne wenigstens eine grobe Vorstellung über mögliche quantitative Auswirkungen zu haben. Die Ergebnisse können auch im Lichte der Erfahrungen anderer Staaten eingeschätzt werden.



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 jede 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.



# Referenzen

- Asatryan, Z. et al. (2013): „Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism“, ZEW Discussion Paper 13-038.
- Blöchliger, H. und Pinero-Campos, J. (2011): „Tax Competition Between Sub-Central Governments“, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP 2011, 13.
- Brühlhart, M. und Schmidheiny, K. (2015): „Steuerföderalismus in der Schweiz: Erfolgsmodell dank Leitplanken“, WPZ Politikanalyse No. 5, Wirtschaftspolitisches Zentrum (WPZ), Universität St. Gallen.
- Feld, L. P. und Kirchgässner, G. (2001a): „Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities“, Public Choice, Vol. 109, 347–370.
- Feld, L. P. und Kirchgässner, G. (2001b): „The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision making“, Economic Policy, Vol. 16, 329–367.
- Jametti, M. (2014): „Tax Competition and Direct Democracy in Local Public Finance – Empirical Work on Switzerland“, CESifo DICE Report 1/2014.
- Keen, M. und Konrad, K. A. (2013): „The Theory of International Tax Competition and Coordination“, Handbook of Public Economics, Vol. 5, 257-328.
- Keuschnigg, C. und Loretz, S. (2015): „Steuerföderalismus. Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema“, Institut für Föderalismus, Innsbruck.
- Loretz, S. (2015): „Anteil der kalten Progression an der gesamten Lohnsteuerprogression in Österreich“, Wifo Monatsberichte, Vol. 88, No. 5, 431-437.
- Matusaka, J. G. (1992): „Economics of Direct Legislation“, Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, 541-571.
- Oates, W. E. (1972): „Fiscal Federalism“, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OECD (2013a): „Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b): „Revenue Statistics 2013“, OECD Publishing, Paris.
- Pommerehne, W. W. (1978): „Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities“, Journal of Public Economics, Vol. 9, 255-280.



Statistik Austria (2015): „Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2012“, Wien.

Statistik Austria (2014a): „Statistik der Körperschaftsteuer 2010“, Wien.

Statistik Austria (2014b): „Gebärungen der öffentlichen Rechtsträger“, Gebärungsübersichten 2013, Wien.

Statistik Austria (2014c): „Leistungs- und Strukturstatistik: Produktion & Dienstleistungen“, Wien.

Tiebout, C. M. (1956): „A Pure Theory of Local Expenditure“, Journal of Political Economy, Vol. 64, 416-424.

Wildasin, D. E. (1991): „Income Redistribution in a Common Labor Market“, American Economic Review, Vol. 81, 757-774.

Wilson, J. D. (1986): „A Theory of Interregional Tax Competition“, Journal of Urban Economics, Vol. 19, 296-315.

Zodrow, G., R. und Mieszkowski, P. (1986): „Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods“, Journal of Urban Economics, Vol. 19, 356-370.

