

Echten Föderalismus braucht das Land

Policy Brief
24.08.2018

Monika
Köppl-Turyna

In keinem anderen Industrieland heben Bundesländer so wenig Steuern selbst ein wie in Österreich. Mehr Steuer-autonomie braucht das Land. Aber nicht nur die Länder, sondern auch die Gemeinden sollten mehr Verantwortung übernehmen.

Überblick

- Die Regierung hat sich vorgenommen, den österreichischen Föderalismus zu reformieren. Aktuell wird über mehr Steuerautonomie für die Bundesländer diskutiert, alle Beteiligten signalisieren ihre Reformbereitschaft. Eine reine Kompetenz-Entflechtung ist zwar begrüßenswert und eine wichtige Basis, aber langfristig zu wenig. Während die Bundesländer ihre Ausgaben mit nicht einmal drei Prozent über eigene Steuern finanzieren, gehen fast 17 Prozent der Staatsausgaben auf ihr Konto. Der österreichische Föderalismus existiert also hauptsächlich auf der Ausgaben-Seite. Dieses System ist geradezu für Geldverschwendung prädestiniert.
- Weniger Aufmerksamkeit in dieser Debatte bekommen die österreichischen Gemeinden. Sie sind, auch im Vergleich mit Kommunen in anderen Industrieländern, finanziell kaum eigenständig – und hier gilt es anzusetzen: Die Gemeinden wissen am besten, was ihre Bevölkerung braucht und was ihre steuerlichen Spielräume sind, weil sie eine besondere Nähe zu ihren Bewohnern haben. Sie können außerdem schnell und flexibel auf Veränderungen reagieren. Wenn der Föderalismus in Österreich reformiert werden soll, sollte daher unbedingt auch auf eine höhere finanzielle Autonomie der Gemeinden geachtet werden.

Problem

- In Österreich können Länder und Gemeinden derzeit fast keine Steuern selbst festlegen – so gut wie alle Steuereinnahmen werden vom Bund abgeschöpft und für die Erledigung regionaler Aufgaben gemäß eines fixen Verteilschlüssels wieder an die Länder und Gemeinden zurücküberwiesen. Das alles passiert im Finanzausgleich. Die Bürger zahlen für die Leistungen zu viel, weil die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zu weit auseinanderliegen.

Bisher gibt es bei den Ländern keinen Anreiz zu sparen, eine Steuerautonomie hätte zur Folge, dass Politiker transparent und sorgsam mit dem Geld der Steuerzahler umgehen müssten.

Lösung

- Die Steuerautonomie der Länder kann mit einem einfachen Zuschlagssystem leicht eingeführt werden. Damit kann der fiskalische Wettbewerb einsetzen, denn jedes Land ist jetzt unabhängig von den anderen in der Lage, einen höheren oder niedrigeren Zuschlag zu wählen. Ein neu gestalteter, transparenter Finanzausgleich nach Schweizer-Modell würde dafür sorgen, dass die Regionen nicht auseinanderdriften.
- Auch die österreichischen Gemeinden sollten die Möglichkeit bekommen, Steuern autonom einzuheben. Das Ziel muss dabei sein, mindestens zum OECD-Durchschnitt aufzuschließen.
- Unter den OECD-Ländern sind Grundsteuern und lokale Einkommensteuern die wichtigsten Quellen der Gemeindefinanzierung, während dies in Österreich die Kommunalsteuer ist. Eine Finanzierung über Grund- und Einkommensteuern würde aufgrund des Fiskalwettbewerbs ein höheres Maß an lokaler Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger ermöglichen. Im Gegenzug könnte die Kommunalsteuer abgeschafft werden.

Ein Policy Brief der



Wie sieht der Status Quo aus?

Die Regierung hat sich vorgenommen, den österreichischen Föderalismus zu reformieren. Die Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist derzeit in Begutachtung.

Konkret geht es um die Abschaffung des Verfassungsartikels 12, der gemischte Zuständigkeiten von Bund und Ländern wie beispielsweise im Gesundheitswesen regelt. Der Bund gibt in einigen Bereichen die Grundsätze vor, zu deren konkreten Umsetzung die Länder wiederum eigene Gesetze erlassen. Aktuell wird zum wiederholten Male über eine Steuerautonomie der Bundesländer diskutiert. Eine Kompetenzentflechtung wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung und eine Vorbedingung dafür, dass Steuerautonomie funktioniert.

Eine fortschreitende Steuerautonomie ist in Österreich höchst umstritten, wäre aber notwendig, wenn ein sorgsamerer Umgang mit Steuergeld erwünscht ist. Entscheidend ist, die Ausgaben- und die Einnahmenverantwortung näher zusammenzuführen. Das ginge über stärkeren Zentralismus, der in Österreich politisch nicht durchsetzbar ist. Oder eben über einen wirklichen Föderalismus mit mehr Steuerverantwortung. Wer das Geld einnimmt, sollte auch verstärkt über deren Verwendung bestimmen dürfen.

Während die Bundesländer ihre Ausgaben derzeit mit nicht einmal 3 Prozent über eigene Steuern finanzieren, gehen fast 17 Prozent der Staatsausgaben auf ihr Konto. Der österreichische Föderalismus existiert also hauptsächlich auf der Ausgaben-Seite, während der Bund für die Steuereinnahmen zuständig ist und diese verteilt. Ein System, das geradezu auf Geldverschwendung ausgerichtet ist. In keinem anderen OECD-Land finanzieren Bundesländer ihre Ausgaben zu einem so niedrigen Anteil über eigene Steuern wie in Österreich, wie Abbildung 1 zeigt.

Wäre es Österreichs Bundesländern möglich, unterschiedliche Steuersätze einzuheben, könnten diese besser auf örtliche Gegebenheiten eingehen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Schweiz: In einem Ballungsraum wie Zürich hat der Staat ganz andere Aufgaben zu erledigen als in einem Bergkanton und hebt daher für die teurere, urbane Infrastruktur höhere Steuern ein. Diese wird von den Bürgern auch akzeptiert, weil sie die Notwendigkeit erkennen.

Welchen Anteil an den Ausgaben die Bundesländer über eigene Steuern* finanzieren – in Prozent der Ausgaben

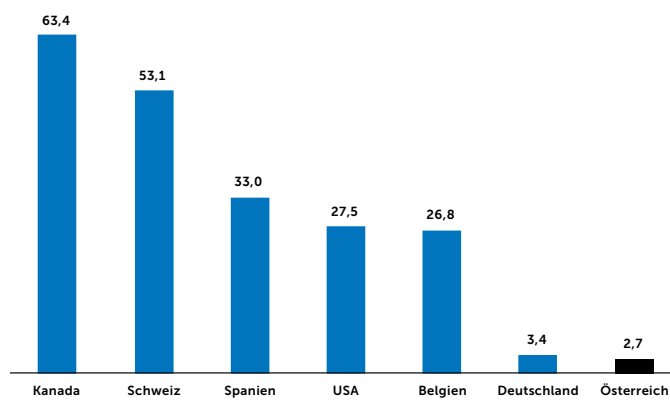


Abbildung 1. Quelle: OECD 2016.

*Anmerkung: Steuern und Abgaben, bei welchen die subnationalen Verwaltungseinheiten (Bundesländer in Österreich und Deutschland, Kantone in der Schweiz, autonome Gemeinschaften in Spanien, etc.) zumindest eine beschränkte Autonomie über die Steuersätze haben.

Auch in Österreich haben Bürger verschiedene Vorstellungen darüber, wie ihre Region gestaltet werden soll. Beispielsweise benötigt Wien als Millionenstadt eine gänzlich andere Infrastruktur als das bergige Salzkammergut. In Vorarlberg hat man andere Vorstellungen darüber, ob Kleinschulen erhalten werden sollen als im fernen Wien. Für die Gestaltung der lokalen Bedürfnisse wäre es daher nur logisch, wenn Bundesländer und Gemeinden eigene Steuern einheben könnten.

In Österreich können Länder und Gemeinden derzeit allerdings fast keine Steuern selbst festlegen – so gut

wie alle Steuereinnahmen werden vom Bund eingehoben und für die Erledigung regionaler Aufgaben gemäß eines fixen Verteilschlüssels wieder an die Länder zurücküberwiesen. Das alles passiert im Finanzausgleich. Die Länder erhalten Geld vom Bund und geben dieses auf regionaler Ebene aus. Ausgaben mit Bundesmitteln werden häufig als Erfolg für das jeweilige Bundesland gefeiert. Es geht vor allem darum, im Verteilungskampf mit dem Bund möglichst viel Geld für die eigene Region herauszuschlagen.

Das führt dazu, dass Länder mehr Geld ausgeben als nötig. Schließlich müssen sich die Landeshauptleute nicht rechtfertigen, weil die Gelder nicht von den „eigenen“ Bürgern stammen. Was am Ende aber aus Sicht des Bürgers auch nicht ganz richtig ist: So finanziert ein Oberösterreicher einen teuren Spitalsbau in Wien, ein Wiener aber gleichzeitig einen Straßenbahnbau in Gmunden.

Dadurch geben alle Bundesländer mehr Geld aus, weil sie sich nicht um die Einnahmen des Budgets kümmern müssen. Diese unpopuläre Rolle bleibt den jeweiligen Finanzministern. Die Bürger zahlen in Summe für die Leistungen zu viel, weil die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zu weit auseinanderliegen.

Als konkretes Beispiel kann das Krankenhaus Nord in Wien Floridsdorf dienen. Die Kosten für diesen Bau sind seit Beginn regelrecht explodiert. Würde die Stadt Wien die Kosten für diesen Bau selbstständig tragen, hätte sie ein Finanzierungsproblem. Der Bürgermeister müsste also auf den Plan treten und höhere Einnahmen in Form von Steuern verlangen. Die Empörung der Wiener Bürger wäre berechtigterweise hoch. Derzeit aber ist es so, dass sich kein Bürger unmittelbar durch die höheren Kosten betroffen sieht.

Wie dieses Beispiel zeigt, hätte eine Steuerautonomie zur Folge, dass Politiker transparent und sorgsam mit dem Geld der Steuerzahler umgehen müssten. Wahlkämpfe könnten künftig nicht nur mit Versprechen auf der Ausgaben-, sondern auch auf der Einnahmen-Seite geführt werden.

Abbildung 2 zeigt, dass Gemeinden und Länder zusammengerechnet zu den Schlusslichtern in den OECD-Ländern zählen, was ihre eigene Steuerhoheit betrifft. Nicht nur die Schweiz ist ein Beispiel für autonome Finanzierung der subnationalen Gebietskörperschaften. Auch in den nordischen Ländern haben Gemeinden viel Autonomie inklusive der Möglichkeit, die Steuersätze der Einkommensteuer festzulegen.

Eigene Steuern der Länder und Gemeinden*

– Anteil an ihren Ausgaben in Prozent, 2016

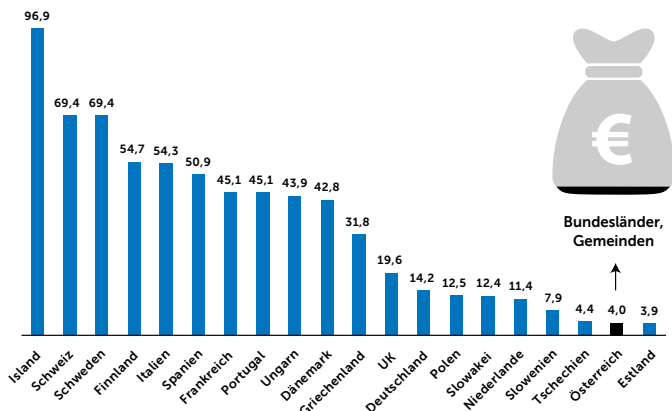


Abbildung 2. Quelle: Fiscal Decentralisation Database OECD, 2016
 *Anmerkung: Eigene Steuern, welche die Gebietskörperschaften selbst einheben und zumindest teilweise selbst festlegen können.

Wie könnte eine Steuerautonomie der Länder konkret aussehen?

Wettbewerb in der Wirtschaft bringt bessere Produkte und Leistungen. Genauso könnte ein Fiskalwettbewerb, in dem Österreichs Bundesländer unterschiedliche Steuersätze und Leistungen haben, dazu führen, dass diese den örtlichen Gegebenheiten besser entsprechen.

Für den Steuerwettbewerb eignen sich am besten die Lohn- und Einkommen- sowie die Körperschaftsteuer – über sie könnten die Länder nennenswerte Einnahmen erzielen. Aktuell ist es so, dass das Finanzministerium sämtliche Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer kassiert. Ein Fünftel dieser Summe, im Jahr 2017 waren das knapp 6 Mrd. Euro, fließt zurück an die Länder. Diese Gelder stehen den Bundesländern für ihre Ausgaben nun zur freien Verfügung. Anstelle dieses Systems könnten die Bundesländer ihre Steuern auch selbst einheben. Der Bund senkt die Einkommensteuerbelastung der Bürger in Summe um 6 Milliarden Euro, die Länder heben über eine landesspezifische Steuer diese Summe selbst ein. Für die Steuerzahler ändert sich zunächst nichts.

Sobald die Länder einen eigenen Zuschlag einheben, ist die Ausgangssituation für einen Wettbewerb geschaffen. In einem solchen Steuersystem wäre das die Stunde null. Eine Agenda Austria-Berechnung aus der Studie „Macht braucht Verantwortung“ zeigt, jedes Bundesland würde zu Beginn eine solche Steuer in Höhe von 7,3 Prozent einheben. Da der Bund in einem solchen System weniger Steuern einnehmen würde, bekämen die Länder weniger Geld über den bisherigen Finanzausgleich. Dafür haben die Regionen dann eigene Steuereinnahmen.

Betrachtet man anhand dieser Berechnung 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. Wien, Niederösterreich und Vorarlberg hätten also die beste Startposition. Dies liegt u.a. daran, dass die Einkommen in diesen Bundesländern höher als in den anderen sind. Oberösterreich und Salzburg würden durch Steuerautonomie minimal verlieren, deutlichere Rückgänge gäbe es in der Steiermark, im Burgenland und in Kärnten.

Auswirkung der Steuerautonomie auf die Einnahmen der Bundesländer – in Mio. Euro

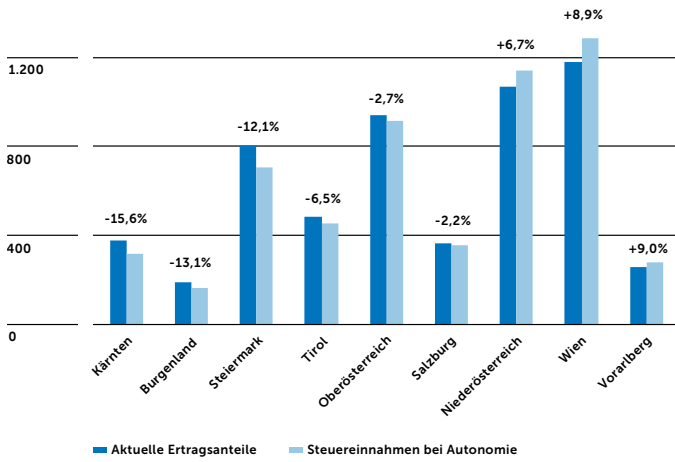


Abbildung 3. Quelle: Eigene Berechnungen.

Will jedes Bundesland die gleichen Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer wie vor der Steuerautonomie erzielen, dann könnten Wien, Niederösterreich und Vorarlberg ihren Steuerzuschlagsatz senken, also weniger als die 7,3 Prozent verlangen. Die anderen Länder müssten hingegen einen höheren Steuersatz einheben. Allerdings lägen die neuen Steuersätze nicht allzu weit von den alten entfernt.

Nun kann ein Bundesland auch seine Aufschläge verringern, um Betriebe und Arbeitnehmer anzulocken. Die wegfallenden Steuereinnahmen würden entweder durch Zuzug von Steuerzahlern oder durch 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 mit dem Kanton Genf 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.

Diese Steuerautonomie kann und muss natürlich von einem überarbeiteten Finanzausgleich flankiert werden. Ein neuer, transparenter Finanzausgleich kann ähnlich wie in der Schweiz finanziell schwächere Bundesländer unterstützen und so Mittel umverteilen. Dabei könnten besondere geographische oder sozio-ökonomische Lasten berücksichtigt werden, etwa eine hohe Armutsquote oder ein hoher Kinderanteil. Essentiell bleibt allerdings, dass ein Großteil der autonomen Einnahmen im Bundesland bleibt. Andernfalls

wird niemand einen Anreiz verspüren, effizienter und zielgerichteter mit dem Geld der Bürger umzugehen. Ein Vorarlberger wird nicht versuchen, im Steuerwettbewerb zu bestehen, wenn die dadurch lukrierten Mittel nicht mehrheitlich im Land verbleiben, sondern ins Burgenland geschickt werden müssen.

In der Gesamtbetrachtung würde laut Agenda Austria-Berechnungen ein Fiskalwettbewerb zwischen den Bundesländern zu folgenden Ergebnissen führen:

- Die Lohn- und Einkommenssteuersätze sinken in den einzelnen Bundesländern zwischen 1 und 1,5 Prozentpunkten.
- Diese niedrigeren Sätze verschaffen Österreich einen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb und bringen unserem Land langfristig einen Einkommensgewinn von durchschnittlich 1,7 Prozent.
- Bei der Einführung eines neuen Finanzausgleichs würde sich der Wohlstand der Bürger in den einzelnen Bundesländern annähern.

Wie könnte eine Steuerautonomie der Gemeinden aussehen?

Was passiert, wenn die Gemeinden, zumindest hypothetisch, eine höhere Steuerautonomie haben? Für die Beantwortung der Frage hat die Agenda Austria berechnet, wie die Gemeinden ähnlich den Ländern einen Zuschlag auf die Einkommensteuer einheben und somit in einen Fiskalwettbewerb eintreten können. Die Effekte dieses Wettbewerbs wären: eine niedrigere Belastung der Bürger, ein höheres Wirtschaftswachstum und ein höheres verfügbares Einkommen für die Steuerzahler.

Grundsätzlich finanzieren sich die österreichischen Gemeinden heute aus mehreren Quellen: Eigene Steuern und Abgaben (wie bspw. die Grundsteuer, die Kommunalsteuer und die Gewerbesteuer sowie verschiedenen Abgaben und Gebühren) machen im Schnitt 16,6 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Weiters bekommen Gemeinden nach dem österreichischen Finanzausgleichsgesetz einen Anteil von rund 12 Prozent an gemeinschaftlichen Abgaben (nach einem einheitlichen Schlüssel). Dazu kommen noch diverse Zuschüsse, Zuweisungen und Kostenübernahmen.

International gesehen ist der Anteil der Einnahmen österreichischer Gemeinden aus diversen Zuweisungen, Zuschüssen sowie Ertragsanteilen sehr hoch. In Island oder der Schweiz betragen die Transfereinnahmen von Gemeinden nur in etwa 10 Prozent der Gesamteinnahmen.

Zusätzlich zur Steuerautonomie müsste auch der komplizierte und unübersichtliche Finanzausgleich, der einen hohen Anteil der Gemeindeeinnahmen ausmacht, reformiert werden. Analog zu einem neuen Finanzausgleich der Länder könnten die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden sowie besondere sozioökonomische Lasten berücksichtigt werden, wie bereits ausgeführt.

Die Agenda Austria hat, analog zu den Bundesländern, die Einführung von Steuersätzen auf lokaler Ebene berechnet, wobei in dem hier verwendeten Modell die Gemeinden einen Zuschlag auf die bundesweite Einkommensteuer erheben dürfen. Dies passiert nach internationalem Vorbild: Eine Reihe von Ländern ermöglichen ihren Gemeinden die Einhebung einer lokalen Einkommensteuer, oft als Zuschlag auf die nationalen (progressiven) Steuersätze. Dazu gehören beispielsweise die Schweiz, Belgien, Dänemark, Schweden oder Island. Wir nehmen in unseren Berechnungen an, dass verschiedene Transfers an die Gemeinden wegfallen und diese stattdessen über lokale Einkommensteuern finanziert werden.

Die Berechnungen der Agenda Austria zeigen, dass in 254 Gemeinden die Steuersätze um durchschnittlich 0,1 Prozentpunkte steigen bzw. in den restlichen 1.845 Gemeinden die Steuersätze um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte sinken würden. In Vorarlberg ist die

stärkste Senkung der Steuersätze zu erwarten, und zwar im Schnitt um 1,5 Prozentpunkte. In anderen Bundesländern betragen die Senkungen zwischen 0,5 und 0,8 Prozentpunkte.

Durch eine Steuerautonomie würden sich in folgenden Gemeinden die Steuersätze am meisten ändern:

Änderung des Steuersatzes – in Prozentpunkten

Top		FloP	
Gemeinde	Änderung	Gemeinde	Änderung
Eschenau im Hausruckkreis	-10,38	Breitenwang	0,24
Bildstein	-5,89	Pöttelsdorf	0,24
Fraxern	-5,84	Semmering	0,24
Bürserberg	-5,38	Strass im Zillertal	0,25
Schröcken	-5,28	Raasdorf	0,26
Krumau am Kamp	-5,02	Ramsau	0,27
Neuhaus	-4,98	Wolfurt	0,27
Dünserberg	-4,83	Wimpassing im Schwarzatale	0,27
Fontanella	-4,66	Maria Enzersdorf	0,28
Damüls	-4,53	Radfeld	0,40
Düns	-4,40	Neudau	0,91

Tabelle 1. Quelle: Eigene Berechnungen.

Die insgesamt niedrigere Besteuerung hat aufgrund der höheren verfügbaren Einkommen ein höheres Wirtschaftswachstum zur Folge. Verglichen mit dem Szenario ohne Steuerautonomie würden die Gemeinden in Vorarlberg im Schnitt um 1,3 Prozent wachsen, in den anderen Bundesländern zwischen 0,4 Prozent (in Tirol) und 1,1 Prozent (in Oberösterreich). Tendenziell würden schwächer entwickelte Gemeinden die Steuersätze stärker absenken, womit sie im Wettbewerb Kapital und Einkommen anziehen würden.

Änderung des Steuersatzes – in Prozentpunkten

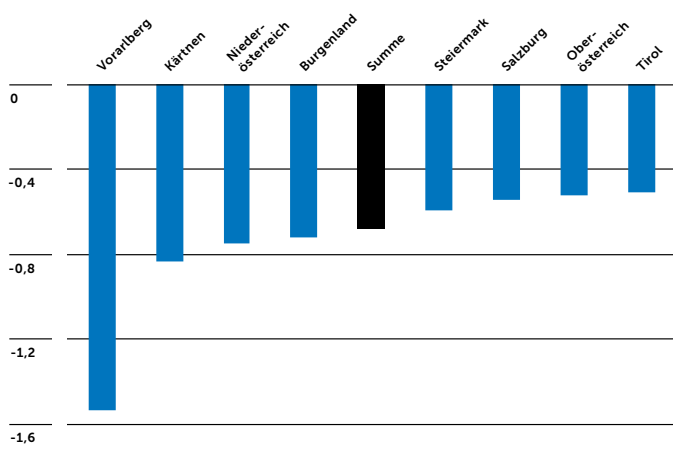


Abbildung 4. Quelle: Eigene Berechnungen.

Wirtschaftswachstum – in Prozent

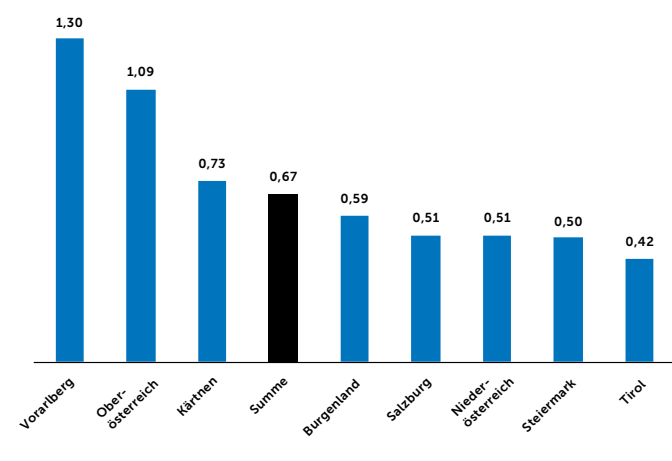


Abbildung 5. Quelle: Eigene Berechnungen.

Handlungsempfehlungen

- Um langfristig den Föderalismus neu aufzustellen, muss an mehreren Schrauben gedreht werden. Überfällig ist eine Kompetenzzflechtung, die klar zuordnet, welche Ebene für welche Aufgaben zuständig ist und klare Verantwortung in den gemeinsamen Kompetenzbereichen festlegt. Dafür braucht es jedenfalls partei- und länderübergreifende Kompromisse, die in einer Verfassungsänderung münden.
- In der Folge legt der Bund einen bundesweit einheitlichen Steuersatz für die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer fest. Die Länder und Gemeinden erheben darauf einen Zuschlag, der zu Beginn überall gleich hoch ist und im weiteren Verlauf variiert. 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.
- Der Übergang von der derzeitigen Finanzverfassung zu einem System mit fiskalischem Wettbewerb zwischen den österreichischen Bundesländern und Gemeinden birgt für die Bürger großes Potential. Zum einen braucht es mehr direktdemokratische Elemente, damit Bürger sich an öffentlichen Entscheidungsprozessen beteiligen. Zum anderen muss es hinreichend Transparenz und Kontrolle in den Haushalten der Bundesländer und Gemeinden geben, möglicherweise von einer effektiven Schuldenbremse auf dezentraler Ebene begleitet. Im Sinne echter Transparenz sollte es auch Sanktionen für die Bundesländer geben, wenn sie ihre Förderungen nicht in die Transparenzdatenbank übertragen.
- Unter den OECD-Ländern sind Grundsteuer und lokale Einkommensteuern die wichtigsten Quellen der Gemeindefinanzierung, währenddessen dies in Österreich die Kommunalsteuer ist. Eine Finanzierung über Grund- und Einkommensteuern würde

aufgrund des Fiskalwettbewerbs ein höheres Maß an lokaler Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger ermöglichen. Im Gegenzug könnte die Kommunalsteuer abgeschafft werden. Ein weiterer und wichtiger Punkt ist die Anpassung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer in Österreich an die Preisentwicklungen der letzten 45 (!) Jahre: die Einheitswerte wurden seit dem Jahr 1973 nicht mehr angepasst. Das führt dazu, dass trotz theoretischer Autonomie der Gemeinden über die Grundsteuersätze, existiert hier in Realität auch gar kein Wettbewerb.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**