

Hans Pitlik

Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs

Anfang 2008 tritt in Österreich ein neuer Finanzausgleich mit einer vorgesehenen Geltungsdauer von sechs Jahren in Kraft. Inhaltlich bedeutet das im Wesentlichen eine Fortschreibung des bestehenden Systems, verbunden mit einigen Neuerungen innerhalb der bisherigen Strukturen. Das Finanzausgleichspaktum sieht allerdings auch die Einsetzung einer Expertenkommission vor, die nach Ablauf einer ersten Dreijahresphase Vorschläge für eine grundlegende Reform der föderalen Finanzbeziehungen erarbeiten soll. Als Eckpunkte einer solchen Reform ergeben sich aus Sicht der ökonomischen Finanzausgleichstheorie eine Kompetenzflechtung durch eine Bundesstaatsreform, die Stärkung der subzentralen Einnahmenautonomie sowie eine Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und des Transfersystems.

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adresse: Hans.Pitlik@wifo.ac.at

Unerwartet schnell einigten sich Bund, Länder und Gemeinden im Oktober 2007 auf eine Neuregelung des Finanzausgleichs für die Jahre 2008 bis 2013. Die neuen Bestimmungen lösen mit Jahresbeginn 2008 das Finanzausgleichsgesetz 2005 ab, das eigentlich noch bis Ende 2008 gegolten hätte. Die vorgezogene Neuordnung der föderativen Finanzbeziehungen war notwendig geworden, da die Bundesregierung mit Vorhaben zur Mindestsicherung und zur häuslichen Pflege politische Programme beschlossen hat, die die finanziellen Positionen aller gebietskörperschaftlichen Ebenen berühren. Mögliche Ergebnisse des Expertengremiums zur Staats- und Verwaltungsreform wurden bei der Einigung allerdings nicht berücksichtigt.

Das neue Finanzausgleichspaktum hat eine vorgesehene Geltungsdauer von sechs Jahren. Inhaltlich bedeutet es im Wesentlichen eine Fortschreibung des bestehenden Systems, verbunden mit einigen Neuerungen innerhalb der bisherigen Strukturen. Nach einer ersten Phase von drei Jahren ist aber eine erneute Überprüfung vereinbart. Eine Überprüfungs Klausel ist u. a. deshalb sinnvoll, weil die angestrebte Staats- und Verwaltungsreform Konsequenzen für die finanziellen Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden haben sollte. Das Paktum sieht deshalb die Einsetzung einer Expertenkommission vor, die vor Beginn der zweiten Dreijahresphase Vorschläge für eine tiefgreifende Reform der föderalen Finanzbeziehungen erarbeiten soll. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit grundlegenden Aspekten föderativer Einnahmenverteilungsregeln und skizziert Eckpunkte einer möglichen Reform in Österreich aus Sicht der ökonomischen Finanzausgleichstheorie¹⁾.

Mit wenigen Ausnahmen benötigen alle modernen Staatswesen, unabhängig davon, ob sie unitarisch oder föderativ organisiert sind, eine Finanzverfassung, in der Aufgabenverteilung und finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen geregelt sind. Die Finanzwissenschaft beschäftigt sich seit geraumer Zeit mit den Problemen einer zweckmäßigen Gestaltung des finanzwirtschaftlichen Ordnungsrahmens in mehrgliedrigen Systemen (Oates, 1972, Peffekoven, 1980, Pitlik, 1997). Die Analysen unterscheiden üblicherweise zwischen einem

**Aktiver und passiver
Finanzausgleich**

¹⁾ Eine Analyse und Bewertung der vereinbarten Neuregelungen im Finanzausgleich 2008-2013 wird im Heft 1/2008 der WIFO-Monatsberichte publiziert.

passiven und einem aktiven Finanzausgleich. Der passive Finanzausgleich regelt, welche Aufgaben und daraus resultierenden Ausgaben von welcher gebietskörperschaftlichen Ebene im Staatswesen wahrgenommen werden sollten. In diesem Kontext entwickelt die ökonomische Föderalismustheorie einige Grundsätze und Kriterien, nach denen eine optimale vertikale Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen erfolgen sollte (Kasten "Passiver Finanzausgleich: Aufgabenverteilung in der ökonomischen Föderalismustheorie").

Passiver Finanzausgleich: Aufgabenverteilung in der ökonomischen Föderalismustheorie

Die Theorie des Fiskalföderalismus (Oates, 1972, Pitlik, 1997) versucht, mittels ökonomischer Kosten-Nutzen-Überlegungen für unterschiedliche Politikfelder die optimale politische Entscheidungsebene zu ermitteln. Ausgangspunkt ist die Idee, dass öffentliche Leistungen unterschiedliche räumliche Nutzenregionen haben. Nach dem "Prinzip fiskalischer Äquivalenz" (Olson, 1969) sollte immer jene hoheitliche Ebene für die Bereitstellung zuständig sein, bei der die Gruppe jener, die die Leistung in Anspruch nehmen, mit der Gruppe jener übereinstimmt, die die Bereitstellung finanzieren. Die theoretisch optimale Kompetenzverteilung ergibt sich durch die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Zentralisierung von Politikverantwortlichkeiten.

Für eine Zentralisierung von Aufgaben spricht etwa, dass öffentliche Güter aufgrund von Unteilbarkeiten in großen Kollektiven kostengünstiger bereitgestellt werden können als in kleineren Einheiten. Überdies treten bei zentralen Kompetenzen räumliche externe Effekte (Spill-overs) der Ausgabenentscheidungen in geringerem Maße auf, und damit verbundene Ineffizienzen können eher vermieden werden. Der grundlegende Vorzug von dezentralen wirtschaftspolitischen Kompetenzen wird darin gesehen, dass die Politik den interregionalen Präferenzunterschieden der Bevölkerung besser angepasst werden kann und dass eine Konkurrenz der Gemeinden und Länder höhere Anreize für effizientes Wirtschaften und für die Entwicklung innovativer Politiklösungen schafft.

Nachgeordnete Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) werden vor allem in der Verantwortung für die regionalen und lokalen Infrastrukturleistungen im Rahmen der Allokationspolitik gesehen, während der zentralen Einheit (Bund) eindeutig Kompetenzen für überregionale Infrastruktur und für die Stabilisierungspolitik zugesprochen werden. Für die interpersonale Umverteilungspolitik sind die Aussagen der Theorie nicht ganz eindeutig. Je höher aber die interregionale Mobilität der Arbeitskräfte ist, desto eher weist die Theorie Kompetenzen für Umverteilungspolitik der Zentralebene zu.

Basierend auf der Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten regelt der aktive Finanzausgleich die Einnahmenkompetenzen der Gebietskörperschaften. Dabei steht die vertikale Zuordnung der Besteuerungs- bzw. der Abgabenerhebungsrechte auf Bund, Länder und Gemeinden im Mittelpunkt²⁾.

Zuordnung der Einnahmenkompetenzen

Finanzausgleichssysteme

In Bezug auf die Besteuerungskompetenzen ist zwischen Steuergesetzgebungs-, Steuerertrags- und Steuerverwaltungshoheit zu unterscheiden. Die Gesetzgebungshoheit betrifft zum einen die Objektkompetenz, also das Recht der gesetzgebenden Körperschaften, ein Steuerobjekt mit Abgaben zu belasten. Zum anderen umfasst sie die Kompetenz zur Festlegung von Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage und zur Gestaltung des Tarifs (Gestaltungskompetenz). Die Steuergesetzgebungskompetenzen stellen somit auf die rechtlichen Freiheitsgrade der Gebietskörperschaften in steuerpolitischen Entscheidungen ab, die auch zwischen den Ebenen geteilt werden können. Die Ertragshoheit regelt das Recht der gebietskörperschaftlichen Einheiten am Aufkommen der eingehobenen Abgaben. Hier sind ebenfalls exklusive wie auch geteilte Rechte möglich. Die Verwaltungskompetenz beinhaltet Verfahrensregeln der Steuereinhebung.

²⁾ Verschuldungsregeln, wie sie etwa der innerösterreichische Stabilitätspakt festlegt, werden in jüngerer Zeit verstärkt beachtet (z. B. Sutherland – Price – Jourard, 2005). Sie bleiben hier jedoch ausgeklammert.

In Theorie und Praxis gibt es zahlreiche Kombinationsmöglichkeiten einer vertikalen Aufteilung der Besteuerungskompetenzen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die Klassifikation nach Gesetzgebungs- und Ertragshoheit unterscheidet idealtypisch folgende Systeme (Peffekoven, 1980, Nowotny, 1999, Kollmann et al., 2005):

- Umlagensysteme,
- Trennsysteme,
- Zuschlagssysteme,
- Verbundsysteme,
- Transfersysteme (Zuweisungssysteme).

Im *Umlagensystem* liegt die Gesetzgebungshoheit für alle Steuern vollständig bei den subzentralen Einheiten. Die Zentralebene wird nur durch finanzielle Zuweisungen "von unten" alimentiert. In föderativen Systemen, in denen die Zentralebene in bedeutendem Umfang Ausgabenkompetenzen hat, scheint allerdings ein Umlagensystem kaum praktikabel. Im Weiteren wird daher nicht näher darauf eingegangen.

Gemeinsames Merkmal von *Trennsystemen* ist, dass das Aufkommen einer Steuer exklusiv einer gebietskörperschaftlichen Ebene als "eigene Steuer" zusteht. Für die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen sind mehrere Varianten vorstellbar. Im *freien Trennsystem* gibt es keine Einschränkungen für die Definition der Objekt- und Gestaltungshoheit, dasselbe Steuerobjekt kann deshalb auf mehreren föderativen Ebenen gleichzeitig besteuert werden. Durch gegenseitige Anrechnung der Steuerleistung können die daraus resultierenden Probleme einer Doppel- und Mehrfachbesteuerung einzelner Steuerobjekte gemindert werden³⁾. Hingegen wird den Ebenen im *gebundenen Trennsystem* die ausschließliche Objekthoheit für einzelne Steuerquellen zugewiesen. Jede Ebene hat volle Gestaltungs- und Ertragskompetenz in Bezug auf die ihr zugeordneten Steuerobjekte. Als *schwaches Trennsystem* wird eine Regelung bezeichnet, nach der die nachgeordnete Ebene trotz zentralisierter Steuergestaltungskompetenzen das gesamte Aufkommen der Abgabe erhält⁴⁾.

Kennzeichen von *Zuschlagssystemen* ist, dass die höchste Ebene über die ausschließliche Objekthoheit verfügt und auch Bemessungsgrundlagen und Steuertarife regelt, die subzentralen Gebietskörperschaften aber über Zuschläge (Hebesätze) am Abgabenaufkommen partizipieren. Diese Zuschlagsrechte können der Höhe nach begrenzt werden, um eine übermäßige Belastung einzelner Steuerobjekte zu verhindern.

In *Verbundsystemen* werden alle Steuern ausschließlich von der Zentralebene gestaltet, wobei die föderalen Ebenen nach festgelegten Quoten (Ertragsanteilen) am gesamten Abgabenaufkommen partizipieren (geteilte Ertragshoheit). Je nach Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten der nachgeordneten Gebietskörperschaften an der politischen Fixierung der Aufteilungsquoten können die einzelnen Verbundsystemvarianten differieren.

Wie in Verbundsystemen erhalten die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch in *Transfersystemen (Zuweisungssystemen)* Mittel aus dem von der Zentralebene eingehobenen Steueraufkommen. Die Finanztransfers erfolgen entweder zweckgebunden oder als allgemeine Dotation ohne Verwendungsaufgaben. Im Gegensatz zu Verbundsystemen werden aber oft fixe Finanzmittel überwiesen, sodass die nachgeordneten Körperschaften nur ein geringes Einnahmefallrisiko tragen (Blöchliger – King, 2006).

Im Kontext der Zuordnung von Besteuerungskompetenzen spielt die Einnahmenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle. Dabei geht es um die Frage, wieweit die subzentralen Einheiten durch *eigene abgabenpolitische Entscheidungen* auf die ihnen zur Verfügung stehenden Steuermittel Einfluss nehmen können (OECD, 1999, Blöchliger, 2007). Im Mittelpunkt des Interesses stehen

Steuerautonomie subzentraler Einheiten

³⁾ Wohlfahrtsverluste entstehen, wenn keine der Ebenen die Rückwirkungen der eigenen Steuerpolitik auf die Erträge der anderen Ebenen berücksichtigt (Wrede, 1999).

⁴⁾ Dabei kann den Gebietskörperschaften mit Ertragshoheit jedoch auch ein Mitgestaltungsrecht eingeräumt werden.

also Objekt- und Gestaltungsrechte der Länder und Gemeinden. Die Unterteilung in Trenn-, Zuschlags-, Verbund- und Transfersysteme spiegelt die Steuerautonomie der subzentralen Einheiten daher nicht vollständig wider. Die Anteile der Länder und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen geben deshalb auch nur beschränkt Aufschluss über die tatsächliche subzentrale Steuerautonomie.

In reinen Transfersystemen gibt es de facto keine Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Je nach Grad der Zweckbindung der Mittel variiert aber die Ausgabenautonomie der Transferempfänger. Zentralisierte Gestaltungskompetenzen sehen grundsätzlich auch Verbundsysteme und das schwache Trennsystem vor. Unter dem Aspekt der subzentralen Steuerautonomie unterscheiden sich diese Systeme danach, wieweit die nachgeordneten Einheiten über die Fixierung der Ertragsanteile mitentscheiden dürfen (Übersicht 1). Da die Abgabenerträge im schwachen Trennsystem ungeteilt den Ländern oder den Gemeinden zufließen, ist hier die subzentrale Autonomie höher einzustufen. Das Zuschlagssystem bedingt zwar ebenfalls zentralisierte Gestaltungskompetenzen und geteilte Ertragshoheit, allerdings verfügen die nachgeordneten Einheiten durch das eigenständige Hebesatzrecht über eine gewisse steuerpolitische Gestaltungsfreiheit. Die Steuerautonomie der zuschlagsberechtigten Gebietskörperschaften ist daher höher einzustufen als im schwachen Trennsystem. Noch höher ist die Steuerautonomie im gebundenen Trennsystem und am höchsten im freien Trennsystem.

Übersicht 1: Steuerautonomie subzentraler Einheiten

	<p>Höchste SZE kann Tarif und Vorschriften zur Bemessungsgrundlage ohne Mitwirkung der ZE frei bestimmen SZE kann Tarif und Vorschriften zur Bemessungsgrundlage nach Konsultation der ZE bestimmen ZE legt Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage fest, SZE kann Tarif frei bestimmen ZE legt Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage fest, SZE kann Tarif bestimmen, ZE legt Höchst- oder Mindeststeuersätze fest (Zuschlagssysteme) ZE legt Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage und Tarif fest, SZE kann einzelne Steuervergünstigungen bestimmen Schwaches Transfersystem und Verbundsteuern, für die die SZE die Ertragsanteile festlegen Verbundsteuern, für die die Ertragsanteile nur mit Zustimmung der SZE festgelegt werden können Verbundsteuern, für die die Ertragsanteile unilateral von der ZE festgelegt werden können, die Ertragsanteile aber über einen längeren Zeitraum als ein Jahr fixiert sind Verbundsteuern, für die die Ertragsanteile unilateral und jährlich neu von der ZE festgelegt werden können</p> <p>Keine Andere Systeme, in denen die ZE Bemessungsgrundlage und Tarife festlegt (Transfersysteme)</p>
--	--

Q: In Anlehnung an OECD (1999). ZE . . . Zentralebene, SZE . . . subzentrale Einheit.

Die Situation in Österreich

In der finanzpolitischen Realität ist kaum eines der oben skizzierten Systeme in Reinform anzutreffen. Vielmehr liegt – auch in Österreich – meist ein Mischsystem vor, das Elemente der Idealtypen kombiniert. In Österreich wird die originäre vertikale Steuereinnahmenverteilung jedoch nahezu völlig durch Elemente eines steuerlichen Verbundsystems dominiert⁵⁾. Traditionell fließen die Erträge der ertragstarken Einkommen- und Umsatzsteuer sowie seit 1987 auch der Mineralölsteuer, in den Steuerverbund. Die fiskalische Bedeutung der zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nach fixierten Quoten⁶⁾ aufgeteilten gemeinschaftlichen Bundesabgaben hat in den letzten Jahren von 74,6% der Gesamterträge (1990) auf 91,2% (2005) erheblich zugenommen (Übersicht 2)⁷⁾. Der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben ging im selben Zeitraum von 17,4% auf 2,9% zurück. Ohne den noch bis 2008 als reine Bundesabgabe geführten Wohnbauförderungsbeitrag, der automatisch zu 80,55%

⁵⁾ Ausführlich befassen sich mit dem Finanzausgleich (Rechtslage 2005) Hüttner – Griebler (2005) und Matzinger (2005).

⁶⁾ Mit Ausnahme der Werbeabgabe, der Grunderwerbsteuer, der Bodenwertabgabe und der Spielbankabgabe, für die besondere Aufteilungsschlüssel gelten, werden seit 2005 alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben vertikal in einem einheitlichen Verhältnis 73,204 : 15,191 : 11,605 auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt.

⁷⁾ Das gilt auch, wenn man zusätzlich den zweckgebundenen Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, der formal als ausschließliche Bundesabgabe gilt, sowie Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen berücksichtigt: Der Anteil der eigenen Bundesabgaben verringerte sich demnach von 22,5% (1990) auf 8,9% (2005), während der Anteil der gemeinschaftlichen Abgaben von 67,9% auf 82,9% stieg. Der Anteil der eigenen Landesabgaben sank zwischen 1990 und 2005 von 0,7% auf 0,4% und der Anteil ausschließlicher Gemeindeabgaben von 8,9% auf 7,6%.

als (weitgehend) zweckgebundener Zuschuss an die Länder weitergeleitet wird, beträgt der Anteil sogar nur 2,0%.

Dieser Zentralisierungstrend der letzten Jahre ist vornehmlich auf die Umwandlung aufkommensstarker Steuern (Körperschaftsteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Energieabgaben, Kapitalverkehrssteuern) in gemeinschaftliche Abgaben zurückzuführen. Auf Gemeindeebene verringerte sich das Gewicht der Einnahmen aus eigenen Steuern (vor allem Grundsteuern und die Kommunalsteuer) von 7,3% (1990) auf 5,4% (2005) des gesamten Abgabenertrags. Die ausschließlichen Landesabgaben (vor allem Feuerschutzsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Lustbarkeitsabgaben mit Zweckwidmung) bleiben mit 0,5% (2005) gegenüber 0,7% (1990) der Gesamterträge unbedeutend.

Übersicht 2: Gesamtabgabenertrag

	Gemeinschaftliche Bundesabgaben ¹⁾	Ausschließliche Bundesabgaben	Ausschließliche Landesabgaben	Ausschließliche Gemeindeabgaben ²⁾	Summe
	Mio. €				
1990	24.561	5.736	241	2.399	32.938
1995	31.752	6.000	277	3.050	41.080
2000	45.017	5.359	263	3.190	53.830
2001	50.628	5.571	237	3.010	59.446
2002	49.312	5.634	241	3.034	58.222
2003	48.237	5.261	269	3.125	56.892
2004	50.686	5.519	277	3.200	59.681
2005	55.365	1.791	300	3.283	60.739

	Anteile in %				
1990	74,6	17,4	0,7	7,3	100,0
1995	77,3	14,6	0,7	7,4	100,0
2000	83,6	10,0	0,5	5,9	100,0
2001	85,2	9,4	0,4	5,1	100,0
2002	84,7	9,7	0,4	5,2	100,0
2003	84,8	9,2	0,5	5,5	100,0
2004	84,9	9,2	0,5	5,4	100,0
2005	91,2	2,9	0,5	5,4	100,0

Q: Rechnungsabschlüsse des Bundes; Statistik Austria, Gebarungsübersichten; WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Laut Bundesrechnungsabschluss, Kapitel 52, ohne Gewerbesteuer. – ²⁾ Einschließlich Gewerbesteuer, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen.

Das hohe Gewicht der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, für die der Bund die alleinige Gestaltungshoheit hat, belegt bereits die geringe eigenständige steuerpolitische Verantwortlichkeit der Länder und Gemeinden in Österreich. Sogar für Steuern mit voller Ertragshoheit verfügen die subzentralen Ebenen aber kaum über autonome Gestaltungsrechte. So wird z. B. die Kommunalsteuer, die 2005 mit 1.470 Mio. € über 60% zu den Abgabeneinnahmen der Gemeinden (ohne Wien) von 2.392 Mio. € beitrug, durch Bundesgesetz einheitlich geregelt (schwaches Trennsystem). Von den fiskalisch bedeutenden Abgaben haben die Gemeinden nur für die Grundsteuern ein begrenztes Hebesatzrecht. Die Länderebene weist de facto keine autonomen, fiskalisch relevanten abgabepolitischen Gestaltungsrechte auf.

Die Primärverteilung der Abgabenerträge wird in Österreich über ein ausgeprägtes und komplexes Finanzzuweisungssystem ergänzt und korrigiert. Transfers fließen vom Bund an Länder und Gemeinden, von den Ländern an ihre Gemeinden und in die Gegenrichtung in Form von Umlagen und Beiträgen der Gemeinden an die Länder. Dabei werden sowohl freie (Bedarfszuweisungen, Kopfquotenausgleich) als auch zweckgebundene Transfers (z. B. Zweckzuschüsse für Spitäler, Wohnbauförderung, Umweltmaßnahmen, Personennahverkehr, Straßen) angewandt. Das Zuweisungssystem wird schließlich durch eine Reihe vertikaler Kostenerstattungen mit zwischen den Ebenen gemischter Verantwortlichkeit ergänzt. So hat der Bund die grundsätzliche Kompetenz im Pflichtschulwesen, die Länder haben aber weitgehende Personalhoheit über das Landeslehrpersonal, wobei jedoch der überwiegende Teil der Besoldung vom Bund getragen wird. Übersicht 3 illustriert die ergänzende vertikale Umverteilung durch Transfers und Kostentragung im Anschluss an die originäre Steuerer-

tragsverteilung. Im Jahr 2005 wurden so insgesamt 9,45 Mrd. € zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen umverteilt, das entsprach 15,6% des gesamten Abgabenvolumens von 60,7 Mrd. €. In vertikaler Sicht sind Bund und Gemeinden (durch Landesumlagen und sonstige Beiträge zur Finanzierung von Krankenanstalten und Sozialhilfe usw.) "Verlierer" der Umschichtungsprozesse. Nach Abschluss des Finanzausgleichs 2005 erhielt der Bund 57,4% der Abgabenerträge, die Länder (ohne Wien) 22,9%, die Gemeinden (ohne Wien) 10,6% und Wien (als Land und Gemeinde) 9,1%.

Übersicht 3: Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Mio. €							
<i>Einnahmen aus Abgaben</i>	32.938	41.080	53.830	59.446	58.222	56.892	59.681	60.739
Bund ¹⁾	22.077	27.309	37.723	42.546	41.790	40.808	42.872	43.621
Länder ohne Wien	3.894	4.903	5.689	5.939	5.786	5.599	5.876	5.964
Wien (Land und Gemeinde)	2.673	3.320	3.924	4.084	3.918	3.841	3.957	4.027
Gemeinden ohne Wien	4.293	5.548	6.494	6.877	6.728	6.644	6.976	7.127
<i>Transfers und Kostentragung</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
Bund	- 4.360	- 6.192	- 7.401	- 7.853	- 8.199	- 8.736	- 8.347	- 8.786
Länder ohne Wien	3.569	5.290	6.124	6.766	7.316	7.651	7.616	7.938
Wien (Land und Gemeinde)	770	1.081	1.365	1.425	1.439	1.474	1.451	1.515
Gemeinden ohne Wien	22	- 179	- 88	- 338	- 556	- 389	- 720	- 667
<i>Gesamteinnahmen nach dem Finanzausgleich</i>	32.938	41.080	53.830	59.446	58.222	56.892	59.681	60.739
Bund ¹⁾	17.717	21.117	30.322	34.693	33.591	32.072	34.525	34.835
Länder ohne Wien	7.463	10.193	11.813	12.705	13.102	13.250	13.492	13.902
Wien (Land und Gemeinde)	3.443	4.401	5.289	5.509	5.357	5.315	5.408	5.542
Gemeinden ohne Wien	4.315	5.369	6.406	6.539	6.172	6.255	6.256	6.460
	Anteile in %							
<i>Gesamteinnahmen nach dem Finanzausgleich</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bund ¹⁾	53,8	51,4	56,3	58,4	57,7	56,4	57,8	57,4
Länder ohne Wien	22,7	24,8	21,9	21,4	22,5	23,3	22,6	22,9
Wien (Land und Gemeinde)	10,5	10,7	9,8	9,3	9,2	9,3	9,1	9,1
Gemeinden ohne Wien	13,1	13,1	11,9	11,0	10,6	11,0	10,5	10,6

Q: Rechnungsabschlüsse des Bundes; Statistik Austria, Gebarungübersichten; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Ausschließliche Bundesabgaben ohne Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds, ohne Gebühren und Ersätze in Rechtssachen.

Es verwundert deshalb kaum, dass nach neueren Studien der OECD (*Blöchliger – King, 2006, Blöchliger, 2007*) die Länder und Gemeinden in Österreich im internationalen Vergleich mit föderativ und sogar bisweilen auch unitarisch organisierten Staaten eine ausgesprochen geringe Steuerautonomie aufweisen – eine Einschätzung, die in der einschlägigen Literatur auch nach alternativen Maßstäben der Zentralisierung von Steuerkompetenzen geteilt wird (vgl. dazu *Handler – Schratzenstaller, 2005*)⁸⁾.

Kongruenz von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen

Das Prinzip institutioneller Kongruenz als Leitbild

Aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel sollte bei der Zuordnung von Abgabekompetenzen auf die föderativen Ebenen vor allem die Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung angestrebt werden (*Blankart, 2007*). Dabei geht es nicht nur darum, die Abgabenerträge so auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Das Konzept der institutionellen Kongruenz stellt darüber hinaus auf den Zusammenhang zwischen den Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der politischen Entscheidungsträger ab. Dahinter steht die Idee, dass ökonomisch effiziente Ausgabenentscheidungen nur dann zustande kommen, wenn die Gruppen, die die Leistungen in Anspruch nehmen, auch über die Höhe und die Qualität der Leistungen entscheiden und die dafür erforderlichen Ausgaben auch selbst finanzieren. Diese institutionelle Kongruenz ist eine Voraussetzung für fiskalische Äquivalenz und Kostenwahrheit im

⁸⁾ Zusammengesetzte Indikatoren etwa kombinieren Maßstäbe für die Steuerertrags- und Gestaltungshoheit, um ein möglichst umfassendes Gesamtbild zu erhalten. In der Wissenschaft fehlt bislang allerdings ein Konsens über den "idealen" Indikator für die (De-)Zentralisierung von Steuerkompetenzen.

politischen Prozess. Autonomie der Ausgaben setzt nach diesem Grundsatz eine eigenverantwortliche Einnahmenbeschaffung voraus.

Im Kern fordert das Prinzip institutioneller Kongruenz die Vermeidung externer Effekte bei politischen Ausgaben- oder Einnahmenentscheidungen. Jene, die Leistungen beschließen, sollen direkt die Kosten für die Bereitstellung tragen, da dies den Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung erhöht. Institutionelle Inkongruenz beeinträchtigt vor allem deshalb die Effizienz des Mitteleinsatzes, weil die Ausgaben teilweise oder vollständig von Bevölkerungsgruppen aus dem Bereich anderer Gebietskörperschaften finanziert werden. Damit werden die zu tragenden Kosten für die Ortsansässigen gesenkt, sodass für die Politik ein Anreiz besteht, die öffentlichen Ausgaben über das allokativ optimale Maß hinaus auszuweiten (Weingast – Shepsle – Johnsen, 1981). Inkongruenz bedeutet damit auch, dass die politische Verantwortlichkeit intransparent und so die demokratische Kontrolle durch die Wahlberechtigten verwässert wird.

Zur Verwirklichung institutioneller Kongruenz ist das (gebundene) Trennsystem mit hoher Autonomie der Gebietskörperschaften in der Steuergestaltung als organisatorischer Grundsatz zu bevorzugen. Die horizontale Aufteilung der Einnahmen zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden sollte sich aus dem örtlichen Aufkommen ergeben. Dazu sind die Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen zwischen den Ebenen so aufzuteilen, dass eine Übereinstimmung zwischen den von den öffentlichen Leistungen profitierenden und den die Abgablast tragenden Gruppen hergestellt wird.

Von Gemeinden bereitgestellte Leistungen sollten nach diesen Vorstellungen durch Abgaben finanziert werden, die hauptsächlich von der ansässigen Bevölkerung und Wirtschaft zu erbringen sind. Dafür eignen sich primär Gebühren und Beiträge für individuell zurechenbare kommunale Leistungen. Insbesondere kommt auch eine an realen Verkehrswerten orientierte Grundsteuer in Betracht, da sich die Qualität des örtlichen Infrastrukturangebotes in lokalen Boden- und Immobilienpreisen niederschlägt (Musgrave, 1983). Kommunale Unternehmenssteuern sollten auch die Nutzung der Gemeindeinfrastruktur durch ortsansässige Unternehmen äquivalent belasten. Nur wenn die Gemeinden private Haushalte und Unternehmen zur Finanzierung heranziehen können, besteht ein Anreiz, das örtliche Infrastrukturangebot an den Bedürfnissen beider gesellschaftlichen Gruppen auszurichten (Zimmermann, 2007). Um die Transparenz zu erhöhen, sollten die Vorschriften über die Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage auf Bundesebene harmonisiert und den Gemeinden lediglich ein Steuersatzgestaltungsrecht eingeräumt werden.

Institutionelle Kongruenz impliziert außerdem, dass Abgaben, die für die Erreichung spezieller wirtschaftspolitischer Ziele instrumentalen Charakter haben, von den Gebietskörperschaften gestaltet werden, in deren Verantwortung die Aufgabenerfüllung fällt. So sollten die Ertrags- und Gestaltungskompetenzen für Umweltschutzabgaben der Bundesebene zugewiesen werden, wenn der Bund für die Umweltpolitik verantwortlich ist. Gleichzeitig gelten z. B. progressive Einkommensteuern als geeignetes Instrument der Konjunktursteuerung und der Umverteilungspolitik. Da bei hoher Mobilität der Produktionsfaktoren manches dafür spricht, beide Aufgaben der Zentralebene zu übertragen (Oates, 1972), wäre die Gestaltungs- und Ertragshoheit dem Bund zuzuweisen. Lohn- und Unternehmenssteuern sind auf der regionalen und der kommunalen Ebene grundsätzlich ebenfalls geeignet, um Äquivalenz zwischen den Steuerzahlungen der Privathaushalte und Unternehmen und den von ihnen konsumierten öffentlichen Leistungen zu erzielen. Daher wären – gegebenenfalls limitierte – Hebesatzrechte der Länder und Gemeinden auf diese Steuern vorstellbar (Zimmermann, 2007).

Zuschlagsrechte lokaler Einheiten auf eine vom Bund eingehobene Einkommensteuer bedeuten aber, dass mehrere Ebenen gleichzeitig auf dieselbe Steuerbasis zugreifen. Im Prinzip wird dadurch einer unerwünschten Doppelbesteuerung der Einkommen Vorschub geleistet. Mangelnde vertikale Koordination zwischen über- und untergeordneten Einheiten könnte dann schnell zu einer hohen Steuerbelastung führen, insbesondere wenn die interregionale Mobilität der Steuersubjekte nicht sehr ausgeprägt ist. Eine Möglichkeit, diesem Effekt entgegen zu wirken, sind Anrech-

Institutionelle Kongruenz in Trenn-, Verbund- und Transfersystemen

Steuerliche Gestaltungs- kompetenzen

nungssysteme, in denen die lokale Steuerschuld mit den Steuerlasten gegenüber der übergeordneten Gebietskörperschaft verrechnet wird. Ist dabei eine Abzugsfähigkeit der lokalen Steuern von den Bundessteuern vorgesehen, dann könnten die Gemeinden (bzw. die Länder) durch höhere Zuschlagssätze Mehreinnahmen erzielen, die zulasten der Steuererträge der übergeordneten Einheit – und damit der Steuerpflichtigen in allen anderen Gebietskörperschaften – gehen. Die institutionelle Kongruenz wird dadurch verletzt.

Gestaltungsrechte für Steuern auf mobile Bemessungsgrundlagen implizieren die Möglichkeit eines Steuerwettbewerbs nachgeordneter Ebenen. Die Konsequenzen sind in der ökonomischen Literatur allerdings umstritten:

- Einerseits werden die positiven Effizienzwirkungen der Steuerkonkurrenz betont, die vom Wettbewerbsdruck ausgehen (*Feld – Schneider, 2002*). Um die Abwanderung privater Haushalte und Unternehmen zu verhindern, müssen die Gebietskörperschaften ihre Leistungen in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Ortsansässigen bereitstellen (*Tiebout, 1956*). Die Konkurrenz der Länder und Gemeinden um die Ansiedlung von privaten Haushalten und Unternehmen kann so die Äquivalenz zwischen individuellen Abgaben und der Kollektivgutenutzung fördern.
- Andererseits wird auf das Risiko eines Steuersenkungswettlaufs im Bereich der Abgaben auf mobile Faktoren verwiesen, der die Finanzierung lokaler öffentlicher Güter gefährden oder zulasten immobiler Haushalte gehen könnte (*Zodrow – Mieszkowski, 1986*)⁹⁾.

Zur Begrenzung der Steuerkonkurrenz könnten auf der Bundesebene festgelegte Mindeststeuersätze in Betracht gezogen werden, ohne die institutionelle Kongruenz substantiell außer Kraft zu setzen.

Sind die steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen vollständig beim Bund zentralisiert, so wird ein möglicherweise politisch unerwünschter Steuerwettbewerb zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgeschaltet. Die Länder und Gemeinden können dann nur mit Regulierungen (z. B. Raumordnungspolitik) und öffentlichen Ausgaben um die Ansiedlung von privaten Haushalten und Unternehmen konkurrieren. Die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden sind nicht von eigenen steuerpolitischen Entscheidungen bestimmt, sondern ergeben sich als Anteile an den gemeinschaftlichen Erträgen. Im Verbundprinzip und im schwachen Trennsystem wird damit der Grundsatz der institutionellen Kongruenz von Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen auf den subzentralen Ebenen aufgeweicht und bisweilen völlig durchbrochen. Wie stark die Abkehr vom Kongruenzprinzip ausfällt, hängt von der Wahl der Kriterien für die horizontale Verteilung der Anteile ab. Werden die Erträge nach örtlichem Aufkommen aufgeteilt, so ist das Prinzip weniger stark verletzt, da für die Politik ein Anreiz zur Pflege der regionalen oder kommunalen Steuerbasis besteht. Erfolgt die Zuweisung der Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Steuereinnahmen nach speziell definierten Bedarfskriterien, dann ist eine Kongruenz immer weniger gegeben. Damit fallen die Gruppen, die die Leistungen in Anspruch nehmen, über sie entscheiden und sie finanzieren, auseinander und "jeder bezahlt für jeden" (*Blankart, 2007*)¹⁰⁾.

Zentralisierte Steuergestaltungskompetenzen sehen auch die Zuweisungssysteme vor. Transfers werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur vor allem zur Ergänzung der ursprünglichen Einnahmenverteilung empfohlen. Intergovernmentale Transfers können sowohl allokatonspolitische als auch distributions- und stabilitätspolitische Ziele verfolgen. Allokationstheoretisches Hauptargument für Zuweisungen der Zentralebene an subzentrale Einheiten ist das Vorliegen räumlicher Nutzen-Spill-over-

⁹⁾ Empirische Erfahrungen in der Schweiz deuten freilich bislang nicht darauf hin, dass fiskalischer Wettbewerb auf Gemeinde- oder Kantonalebene in eine "ruinöse Steuerkonkurrenz" münden könnte. Allerdings, so stellen *Feld – Kirchgässner – Schaltegger (2003)* fest, hat ein intensiver Steuerwettbewerb zur Folge, dass sich lokale und regionale Einheiten stärker durch Gebühren und Beiträge als über Einkommen- und Vermögenssteuern finanzieren.

¹⁰⁾ Ein weiteres Problem der Verbundabgabensysteme ist, dass eine Steuerreform üblicherweise mit einer langwierigen Suche nach Kompromissen in Verhandlungen zwischen den politischen Vertretern der beteiligten föderalen Ebenen verbunden ist.

Zentralisierte Gesetzgebungskompetenzen

Effekte. So stellen vor allem größere Städte öffentliche Leistungen bereit, die von der Bevölkerung der Umlandgemeinden unentgeltlich genutzt werden, weil die Einhebung individueller Nutzungsbeiträge nicht möglich oder erwünscht ist. Durch Finanzzuweisungen könnte in solchen Fällen die übergeordnete Einheit die Bereitstellung von Leistungen mit überörtlichem Nutzerkreis subventionieren, um ein gesamtwirtschaftlich effizientes Leistungsniveau zu erreichen.

Allokationsoptimale Lösungen setzen dabei zweckgebundene Transfers mit Eigenbeteiligung jener Gruppen voraus, die die Transfers erhalten (Oates, 1972). Ungebundene Pauschaltransfers sind zur Abgeltung der überörtlichen Leistungen weniger geeignet, weil sie auch jene Teile des Leistungsangebotes der empfangenden Einheit subventionieren, von denen keine Spill-overs ausgehen. Nach den Vorstellungen institutioneller Kongruenz wäre allerdings eine direkte finanzielle Kooperation zwischen Zentralorten und Umlandgemeinden zu bevorzugen. Bei einer Finanzierungs-beteiligung des Bundes tragen dagegen indirekt Unternehmen und Privathaushalte zur Finanzierung von Leistungen bei, welche sie selbst nicht nutzen, da die Abgeltung überörtlicher Leistungen zunächst Sache der betroffenen Gemeinden ist.

Ein weiteres theoretisches Argument für Finanztransfers der Zentralebene knüpft an die unterschiedliche Versorgung der Bevölkerung mit Kollektivgütern in fiskalisch ärmeren und reicheren Regionen an. Durch ungebundene Zuweisungen, deren Höhe nach dem Finanzbedarf und der Finanzkraft der regionalen Einheiten bemessen ist, könnte ein finanzieller Ausgleich erzielt werden, um einerseits einen annähernd gleichen Versorgungsgrad der Bevölkerung sicherzustellen und andererseits ineffiziente Faktorwanderungen zu vermeiden (Buchanan, 1950). Je mehr die Unterschiede nivelliert werden, desto mehr nimmt freilich der Anreiz für die armen wie auch für die reichen Gebietskörperschaften zur Pflege der eigenen Steuerbasis durch eine gute Wirtschaftspolitik ab.

Ferner erweist sich die Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft als theoretisch und praktisch schwierig (Musgrave, 1961). Typischerweise wird vor allem auf den abstrakten Bedarfsmaßstab "Bevölkerung" abgestellt. Unklar ist allerdings, welche Beziehung zwischen Bevölkerungszahl und Finanzbedarf besteht. So würde die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in dicht bevölkerten Regionen höhere Pro-Kopf-Kosten verursachen, die durch Finanztransfers abgegolten werden sollten. Empirische Belege für dieses "Brecht'sche Gesetz"¹¹⁾ sind jedoch umstritten, und selbst nachweislich höhere Pro-Kopf-Kosten sind eventuell "nur" auf ein höheres Leistungsniveau zurückzuführen (Kitterer, 1994). Umgekehrt würden auch dünn besiedelte Regionen und kleinere Gemeinden qualitativ gleichwertige Leistungen nur zu überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Kosten anbieten, da sie keine Skalenvorteile ausschöpfen könnten¹²⁾. Durch die Aufstockung der Finanzmittel könnten die Kostennachteile ausgeglichen werden, um eine gleich gute Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen zu sichern.

Agglomerations- und Deglomerationskosten werden freilich durch Wanderungen beeinflusst. Im langfristigen räumlichen Gleichgewicht bei Mobilität gleichen sich die interregionalen Unterschiede des Nettonutzens aus. Die Haushalte und Unternehmen berücksichtigen in ihren Entscheidungen aber nur individuelle Kosten und Nutzen der Wohnsitz- bzw. Standortwahl. In das Entscheidungskalkül fließen jedoch keine externen Kosten und Nutzen ein, die der übrigen Bevölkerung bzw. Wirtschaft der Gemeinde durch eine Zu- oder Abwanderung entstehen. Externe Zuwanderungsvorteile ergeben sich z. B. dadurch, dass die Abgabenlasten zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen pro Kopf der Bevölkerung abnehmen. Dem stehen möglicherweise steigende Überfüllungskosten der Nutzung öffentlicher Güter gegenüber. Umgekehrt erhöht die Abwanderung aus dünn besiedelten Regionen z. B. die Pro-Kopf-Kosten der Kollektivgutbereitstellung.

¹¹⁾ Brecht (1932) argumentiert vor allem mit überproportional steigenden Kosten der Kriminalitätsbekämpfung bei zunehmender Bevölkerungsdichte.

¹²⁾ Die empirische Literatur kommt mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass Skalenerträge im Konsum auf lokaler und regionaler Ebene nicht vorliegen (Reiter – Weichenrieder, 1997, oder Lüchinger – Stutzer, 2002).

Eine effiziente Aufteilung der Bevölkerung auf die Gemeinden setzt voraus, dass die Differenz zwischen den marginalen Ballungsvorteilen und -nachteilen der Gemeinden identisch ist. Aufgrund der externen Effekte ist allerdings eine solche effiziente räumliche Allokation durch die Marktkräfte nicht garantiert. Ein differenziertes Transfersystem könnte die Ineffizienzen korrigieren (*Boadway – Flatters, 1982*). A priori ist jedoch aufgrund der zahlreichen gegenläufigen Effekte unbestimmt, ob hochagglomerierte oder bevölkerungsarme Gemeinden von Zuweisungen profitieren sollten. Ein mechanischer Ausgleich von höheren Pro-Kopf-Kosten im Finanzausgleich verstärkt also möglicherweise ineffiziente Wanderungsanreize für Haushalte und Unternehmen, deren Folgen er eigentlich korrigieren soll (*Peffekoven, 1987*).

Intragovernmentale Transfers können auch der Versicherung gegen asymmetrische ökonomische Schocks dienen: Sind einzelne Regionen aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur von Konjunkturkrisen stärker betroffen, dann können negative Beschäftigungseffekte durch vertikale Finanzzuweisungen abgefedert werden (*Sala-i-Martin – Sachs, 1992*). Freilich verringern auch diese Transfers den Anreiz, den Strukturwandel aus eigener Kraft voranzutreiben.

Ansatzpunkte für eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs

Kompetenzentflechtung durch Bundesstaatsreform

Die dargestellten theoretischen Überlegungen liefern einige Anhaltspunkte für eine künftige grundlegende Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen in Österreich. Ohne an dieser Stelle konkrete Einzelregelungen zu diskutieren, kann die allgemeine Stoßrichtung, die eine Reform des österreichischen Finanzausgleichs verfolgen sollte, in groben Zügen wie folgt skizziert werden:

Ein erster Schritt, um die Finanzausgleichsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auf eine ökonomisch rationalere Basis zu stellen, ist die konsequente Durchführung der seit Jahren immer wieder angekündigten Staats- und Verwaltungsreform. Grundsätzlich sollte eine Revision des Finanzausgleichs auf der Grundlage einer reformierten Aufgabenverteilung diskutiert werden.

Hauptziel der Reform sollte eine Kompetenzentflechtung sein, die dem Bund, den Ländern und den Gemeinden ausschließliche Verantwortlichkeiten zuordnet. Als wesentlicher Maßstab sollte das Subsidiaritätsprinzip herangezogen werden, wie es in der ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus formuliert ist. Dabei ist die konkrete Kompetenzaufteilung aus theoretischer Sicht durchaus nicht vollständig determiniert. In dem Maße, wie bundesweit einheitliche Lösungen in einem Politikfeld sinnvoll erscheinen, wäre die ausschließliche Politikverantwortung des Bundes zu stärken. Interregional und interkommunal differenzierte Problemlösungen sind besser durch eigenständige Entscheidungskompetenzen der Länder und der Gemeinden zu erzielen.

Je klarer die Kompetenzen der Gebietskörperschaften voneinander abgegrenzt sind, desto eher kann das effizienzfördernde Prinzip der institutionellen Kongruenz verwirklicht werden. Gemeinschaftliche Politikkompetenzen von zwei oder sogar drei Ebenen sind üblicherweise mit einer Mischfinanzierung verbunden, die die finanziellen und politischen Verantwortlichkeiten verdeckt. Kostenübernahmen des Bundes, wie z. B. im Schul- oder im Gesundheitswesen, könnten bei einer sinnvollen Aufgabenentflechtung auf ein Minimum reduziert werden oder ganz entfallen. Die Entflechtung trägt nicht nur zur fiskalischen Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger, sondern auch zu finanzwirtschaftlicher Transparenz bei. Drei-Säulen-Modelle, in denen neben den ausschließlichen Kompetenzen von Bund und Ländern auch gemischte Verantwortlichkeiten für viele Politikfelder gefordert werden, bergen dagegen das Risiko ineffizienter Politikentscheidungen und Doppelgleisigkeiten.

Stärkung der subzentralen Einnahmenautonomie

Im Sinne einer besseren Umsetzung institutioneller Kongruenz sollte eine künftige Neuordnung der föderativen Finanzbeziehungen vor allem auf eine Stärkung der Einnahmenautonomie der Länder und Gemeinden zielen. Eigenständige Gesetzgebungskompetenzen auf Länderebene existieren de facto nur für unbedeutende Bagatellsteuern. Die Gestaltungshoheit der Gemeinden ist, vom kommunalen Hebesatzrecht bei der Grundsteuer abgesehen, ebenfalls bislang von geringer Bedeutung. In Österreich ist das Verbundprinzip zu dominant. Zur Stärkung des Prinzips

der institutionellen Kongruenz wird ein reformierter Finanzausgleich Elemente eines gebundenen Trennsystems oder eines Zuschlagssystems vermehrt betonen müssen.

Ein Schritt zur Stärkung der Einnahmenautonomie der Länder wäre etwa die vollständige Übertragung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen für den Wohnbauförderungsbeitrag. Wird die Förderung des Wohnbaus als Länderaufgabe eingestuft, dann könnte durch eigenverantwortliche Gestaltung des Wohnbauförderungsbeitrags in Verbindung mit einer Zweckbindung der Erträge institutionelle Kongruenz hergestellt werden. Auf Ebene der Gemeinden ist vor allem die Autonomie bezüglich der Grundsteuern mit eigenem Hebesatzrecht abzusichern.

Aber auch im Verbundsystem ist eine Steigerung der Einnahmenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften grundsätzlich möglich, indem das örtliche Aufkommen als horizontales Verteilungskriterium wieder größere Bedeutung erlangt: Wurden 1990 für die Gemeinden noch 29,1% und für die Länder noch ein gutes Fünftel der gemeinschaftlichen Bundessteuern nach örtlichem Aufkommen verteilt, so liegt dieser Anteil für die Gemeinden heute (2005) bei nur noch 8% bis 9% und für die Länder gar unter 1% (Übersicht 4)¹³⁾.

Übersicht 4: Kriterien für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Anteile in %								
<i>Länder</i>									
Volkszahl	76,7	80,0	80,3	77,8	77,7	77,0	77,5	77,8	77,6
Fixe Schlüssel	0,0	5,6	17,7	19,9	20,0	20,9	20,6	22,1	22,0
Aufkommen	20,4	11,6	2,0	2,3	2,3	2,1	1,9	0,1	0,4
Sonstiges	2,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Gemeinden</i>									
Volkszahl	16,6	14,4	14,0	12,4	13,3	13,0	13,6	13,7	13,6
Abgestufter Bevölkerungsschlüssel	53,4	59,2	58,1	56,3	55,9	55,6	54,8	54,7	54,2
Fixe Schlüssel	0,4	0,5	20,3	23,7	23,5	23,6	23,5	23,5	23,3
Aufkommen	29,1	25,5	7,5	7,6	7,3	7,8	8,1	8,1	8,9
Sonstiges	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Ein Sonderproblem bedeutet die Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für die Aufteilung der Ertragsanteile auf der Gemeindeebene. Seit dem FAG 2005 beträgt der Vervielfacher¹⁴⁾ für Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl unter 10.000 $1\frac{1}{2}$, sodass die Spannungsrelation zwischen diesen kleinen und den größten Gemeinden (Bevölkerungszahl über 50.000 und Wien) mit dem Vervielfacher $2\frac{1}{3}$ noch 1 : 1,55 beträgt. Größere werden so gegenüber den kleineren Gemeinden in der horizontalen Steueraufteilung nach wie vor begünstigt. Die Gewichtung wird einerseits damit begründet, dass die Zusatzkosten der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch die größeren Städte und Gemeinden abgegolten werden sollen. Allerdings wird durch die Gewichtung das gesamte Leistungsangebot der Zentralorte subventioniert und nicht nur jene Leistungen, die von der Bevölkerung des Umlandes mitgenutzt werden. Zudem bedeutet die Abgeltung der Effekte im steuerlichen Verbundsystem, dass letztlich auch Steuerpflichtige aus anderen Regionen zur Finanzierung herangezogen werden, die selbst nicht die überörtlichen Leistungen nutzen – ein Verstoß gegen das Prinzip institutioneller Kongruenz.

Andererseits wird die Höhergewichtung größerer Gemeinden damit gerechtfertigt, dass sie einer Abgeltung ballungsbedingter Mehrkosten der Kollektivgutbereitstellung diene. Ein eindeutiger empirischer Beleg für höhere Pro-Kopf-Kosten der Leistungserstellung in Ballungsräumen steht aber wie erwähnt noch aus. Der Nachweis

¹³⁾ Zur Wahrung des Kongruenzprinzips sollte, um die Einpendlerproblematik auf Gemeindeebene zu berücksichtigen, zumindest ein Teil des Lohnsteueraufkommens nach dem Wohnsitz- und ein anderer Teil nach dem Betriebsstättenprinzip zerlegt werden.

¹⁴⁾ Der Vervielfacher gibt an, mit welchem Gewicht eine Person aus der Wohnbevölkerung bei der horizontalen Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben gewertet wird.

Sonderproblem Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

höherer Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung kann dafür jedenfalls nicht ausreichen, denn Mehrausgaben können auch auf ein höheres Leistungsniveau oder Ineffizienz der Leistungserbringung hinweisen.

In einer finanzstatistischen Analyse der Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben österreichischer Gemeinden im Jahr 2002 finden Bröthaler – Wieser (2005) Hinweise auf einen U-förmigen Verlauf der Verwaltungsausgaben. Aus der Kostenerstattungsperspektive wäre dann sogar ein höherer Vervielfältiger für die kleinen Gemeinden zu rechtfertigen, um deren (vermeintliche) Mehrkosten zu decken. Andererseits könnte durch feinere Abstufungen des Vervielfältigers für eine Bevölkerungszahl unter 10.000 gerade für die Kleinstgemeinden ein Anreiz zu Kooperationen und Gemeindefusionen gesetzt werden, damit Skalenerträge besser genutzt werden. Vor einer möglichen Reform des Bevölkerungsschlüssels sollte somit erst Einigung darüber erzielt werden, welche Ziele damit verfolgt werden sollen.

Die Begünstigung größerer Gemeinden ermöglicht tendenziell ein besseres Leistungsangebot. Auf lange Sicht können durch den Finanzausgleich induzierte Unterschiede zwischen der Qualität der kommunalen Leistungen eine Wanderung von privaten Haushalten und Unternehmen aus den Kleingemeinden in Agglomerationen auslösen. Trifft die These vom U-förmigen Durchschnittskostenverlauf abhängig von der Bevölkerungszahl zu, dann würden als langfristige Wanderungsfolge die Pro-Kopf-Kosten sowohl in hochagglomerierten Städten als auch in kleinen Gemeinden und dünn besiedelten Regionen zunehmen. Insgesamt wäre empirisch zu prüfen, ob tatsächliche oder vermeintliche Sonderbelastungen durch eine Bevölkerungsgewichtung aufgefangen werden können oder ob nicht andere ökonomische, demographische oder auch topographische Sonderfaktoren besser oder ergänzend als Bedarfsindikatoren geeignet wären (Lehner, 2005).

Reform des Transfer-systems

Auch vor dem Hintergrund des Zieles, die Abgabenbelastung in Österreich nicht weiter steigen zu lassen, sondern nach Möglichkeit mittel- bis langfristig zu senken, sollten eine Ausweitung der Einnahmenautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit einer Verringerung des gesamten Transfervolumen und einer Bereinigung der intragovernmentalen Transfersysteme verbunden werden. Voraussetzung für eine solche Bereinigung ist wiederum die Entflechtung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen im Zuge einer Staatsreform. Ebenfalls in engem Zusammenhang mit der Aufgabenkompetenzverteilung und dem Grad der subnationalen Steuerautonomie steht das Problem der Gestaltung der Finanztransfers. Grundsätzlich sollte bereits durch die eindeutige Aufgaben- und Ausgabenverteilung und die Zuweisung von entsprechender Abgabenhöhe die Notwendigkeit von intragovernmentalen Zuweisungen auf ein Minimum reduziert werden. Durch ein ergänzendes Transfersystem sollten vor allem drei Probleme geregelt werden:

- Angesichts der Unterschiede der Steuerkraft zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden, die durch eine Ausweitung ihrer Einnahmenautonomie voraussichtlich stärker zutage treten, sollte ein neuer Finanzausgleich einen gewissen Ausgleich der Pro-Kopf-Finanzkraft vorsehen. Um negative Anreizwirkungen der Umverteilungstransfers gering zu halten, ist allerdings keine vollständige Nivellierung anzustreben. Um die Umverteilungsströme transparenter zu machen, könnte diese Stufe als horizontales Ausgleichssystem gestaltet werden, in dem wohlhabende Einheiten die Finanztransfers an fiskalisch ärmere Gebietskörperschaften leisten (Bergvall et al., 2006).
- Zentralörtliche Funktionen und andere räumliche Spill-overs könnten durch zweckgebundene Transfers der Zentralebene mit anteiligem Eigenbeitrag der empfangenden Ebenen abgegolten werden. Horizontale Vereinbarungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften wären allerdings einem System vertikaler Zuweisungen vorzuziehen. Das bisherige System der Bevölkerungsgewichtung mit ungebundener Mittelzuweisung ist zur Abgeltung dieser Effekte weniger geeignet.
- Schließlich könnte erwogen werden, eventuelle Sonderlasten einzelner Länder und Gemeinden in der Aufteilung der Ertragsanteile nicht über eine Bevölkerungsgewichtung zu berücksichtigen, sondern gezielt mit vertikalen Finanztrans-

fers abzugelten. Um das Ziel der Transparenz zu wahren und ein rent seeking bei der Aushandlung und politischen Definition von Sonderbedarfen (Pitlik, 2005) zu vermeiden, sollte die Zahl der berücksichtigten Sonderfaktoren aber in engen Grenzen gehalten werden (Blöchliger et al., 2007).

Literaturhinweise

- Bauer, H., Thöni, E., "Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden – Grundsätze und Ansätze zur Realisierung", in KDZ (Hrsg.), *Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005*, Wien–Graz, 2005, S. 215-232.
- Bergvall, D., et al., "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", *OECD Journal on Budgeting*, 2006, 5, S. 11-158.
- Blankart, C. B., *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, 2007.
- Blöchliger, H., "Federal Austria, Fiscally Centralised", in Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*, Wien–Graz, 2007, S. 68-79.
- Blöchliger, H., et al., "Fiscal Equalisation in OECD Countries", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, 2007, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4.
- Blöchliger, H., King, D., "Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Economic Studies*, 2006, 43, S. 155-188.
- Boadway, R. W., Flatters, F., "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 1982, 15, S. 613-633.
- Brecht, A., *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig, 1932.
- Bröthaler, J., Wieser, R., "Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden", *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 2005, (92).
- Buchanan, J. M., "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 1950, 40, S. 583-599.
- Feld, L., Kirchgässner, G., Schaltegger, C., "Decentralized Taxation and the Size of Government", *CESifo Working Paper*, 2003, (1087).
- Feld, L., Schneider, F., "Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums", in Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*, Wien, 2002, S. 675-703.
- Handler, H., Schratzenstaller, M., "Indikatoren für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen", in KDZ (Hrsg.), *Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005*, Wien–Graz, 2005, S. 366-392.
- Hüttner, B., Griebler, D., "Das Finanzausgleichsgesetz 2005 – Gesetzestext mit Kommentar", in KDZ (Hrsg.), *Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005*, Wien–Graz, 2005, S. 61-166.
- Kitterer, W., "Neugestaltung der Finanzbeziehungen zur Stärkung des Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung des Landes Bremen", *Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel*, 1994, (16).
- Kollmann, A., et al., *Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Stadt-Umland-Problematik am Beispiel der Stadt Linz*, Linz, 2005.
- Lehner, G., "Aufgabenorientierter Finanzausgleich", in KDZ (Hrsg.), *Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005*, Wien–Graz, 2005, S. 274-287.
- Lüchinger, S., Stutzer, A., "Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen", *Swiss Political Science Review*, 2002, 8, S. 27-50.
- Matzinger, A., "Finanzausgleich", in Steger, G. (Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 2. erweiterte Auflage, Wien, 2005, S. 67-136.
- Musgrave, R. A., "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", in *National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton, 1961, S. 97-122.
- Musgrave, R. A., "Who Should Tax, Where, and What?", in McLure, C. E. (Hrsg.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 1983, S. 2-19.
- Nowotny, E., *Der öffentliche Sektor*, 4. Auflage, Heidelberg, 1999.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- OECD, "Taxing Powers of State and Local Government", *OECD Tax Policy Studies*, 1999, (1).
- Olson, M., "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1969, 59(2), S. 479-487.
- Peffekoven, R., "Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen", in Albers, W., et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 2, Stuttgart, 1980, S. 608-636.
- Peffekoven, R., "Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs", *Finanzarchiv N.F.*, 1987, 45, S. 181-228.
- Pitlik, H., *Politische Ökonomie des Föderalismus*, Frankfurt am Main, 1997.
- Pitlik, H., "Zur politischen Konsensfähigkeit der Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich – eine politikökonomische Analyse", in Junkernheinrich, M. (Hrsg.), *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich: Theorie – Methodik – Instrumente*, Berlin, 2005, S. 55-67.

- Reiter, M., Weichenrieder, A., "Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services", *Finanzarchiv N.F.*, 1997, 54, S. 374-408.
- Sala-i-Martin, X., Sachs, J., "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States", in Canzoneri, M. B., et al. (Hrsg.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.*, Cambridge, 1992, S. 195-219.
- Sutherland, D., Price, R., Joumard, I., "Sub-Central Government Fiscal Rules", *OECD Economic Studies*, 2005, 41, S. 141-181.
- Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 64, S. 416-424.
- Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C., "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics", *Journal of Political Economy*, 1981, 89, S. 642-664.
- Wrede, M., "Tragedy of the Fiscal Commons? Fiscal Stock Externalities in a Leviathan Model of Federalism", *Public Choice*, 1999, 101, S. 177-193.
- Zimmermann, H., "Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie – Kriterien und Ansatzpunkte", in Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*, Wien–Graz, 2007, S. 21-31.
- Zodrow, G. R., Mieszkowski, P., "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 1986, 19, S. 356-370.

Theoretical Key Elements for a Fundamental Reform of the System of Federal Fiscal Relations – Summary

As of the beginning of the year 2008, a reformed system of federal fiscal relations will start in Austria with a planned duration of six years. The new system is essentially a continuation of the previous system. However, the agreements also include the establishment of a commission of experts that, after a first three-year period, are to present a proposal for a fundamental reform of the regulations governing revenue distribution.

From the perspective of fiscal management, when assigning tax competences the aim should be to achieve a greater degree of institutional congruity as regards the tasks and responsibilities for spending and revenues. The issue at hand is not only the distribution of tax receipts to ensure that territorial authorities have the necessary funding at their disposal to carry out their duties. Institutional congruity also refers to the relationship between the responsibility of financing public services and the spending behaviour of political decision-making bodies. The bodies that decide on services should also bear the costs for providing such services directly, as this is an incentive to use funds more efficiently.

A closer look at the current system of federal fiscal relations in Austria shows that the principle of institutional congruity, which is supportive of greater efficiency, is often violated. The original vertical distribution of tax receipts is characterised almost entirely by a highly centralised system of revenue sharing. The fiscal significance of the common federal tax receipts has increased steeply from 74.6 percent of total receipts (1990) to 91.2 percent (2005). The primary distribution of tax receipts is moreover supplemented and corrected by a complex and intransparent transfer system. According to studies by the OECD, the Länder and municipalities of Austria have a relatively low degree of tax autonomy in international comparison.

Institutional congruity is moreover violated at the horizontal tax distribution level. Local tax receipts as a measure for the distribution of tax revenues are practically unimportant today. Over 50 percent of the shared federal tax receipts are distributed according to a weighted population scheme that favours larger municipalities over smaller ones.

A first step towards establishing a more rational basis for revenue distribution among the territorial authorities would be a resolute execution of state and administrative reforms. A clearer separation of competences of territorial authorities will make possible more efficient structures. To better implement institutional congruity, a reorganisation of fiscal relations among federal bodies should focus on strengthening autonomous tax competences of the Länder and municipalities. The aim would be to combine tax autonomy with a cutback of shared taxes, a reduction of the total transfer volume and an adjustment of the system of intragovernmental transfers. A more precise empirical review is required to determine if actual or pretended extraordinary burdens should be smoothed by population weighting or whether other special economic, demographic or topographic factors would be better suited to serve as a (supplementary) indicator of fiscal needs.