

## **„Weitere Optionen für die Stärkung der regionalen/kommunalen Steuerautonomie in Österreich“**

### **1. Allgemeine Einführung zum Thema**

- 1.1. Die Forderungen nach mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden kennzeichnen langem die Reformdiskussion im österreichischen und deutschen Finanzausgleich.

Die Vorschläge aus den Bereichen der Wissenschaft und von Experten aus Praxis und Politik sind Legion. Ihre Zahl verhält sich umgekehrt proportional zu den Beispielen erfolgreicher Realisierung.

- 1.2. Die Forderungen nach Einräumung vermehrter Steuerautonomie für eine spezifische gebietskörperschaftliche Ebene berühren stets das gesamte staatliche Finanzausgleichssystem.

Das jeweilige Finanzausgleichssystem ist Ergebnis historischer, politischer und ökonomischer „Bargaining-Prozesse“. Daraus sind eine Komplexität und Kompliziertheit der Regelungen entstanden, die gleichzeitig Folge und Ursache für weitere marginale Änderungen darstellen, aber grundsätzliche systematische Reformen nahezu ausschließen.

- 1.3. Aus finanzausgleichspolitischer Sicht stellt sich der Finanzausgleich als ein System „kommunizierender Röhren“ dar. Einnahmepolitische, speziell steuerpolitische Veränderungen auf einer Ebene bzw. bei einer spezifischen Finanzierungsart wirken sich finanziell auf anderen Ebenen bzw. bei anderen Finanzierungsarten aus.

Beispiele: Wifo-Studie („Anhebung der Grund- und Vermögensbesteuerung zur Absenkung der Arbeitskostenbelastung“); Unternehmenssteuerreform in Deutschland (Senkung der Gewinnbesteuerung von Kapitalgesellschaften bei Aufrechterhaltung der Gewerbesteuer).

- 1.4. In Österreich existiert eine Steuerautonomie auf Länderebene faktisch nicht. Die Länder haben sich daran gewöhnt, sich aus „doppelseitigen Transfers“ von Seiten des Bundes und der

Gemeinden zu alimentieren (sie leben recht gut damit; ihr Änderungsbedürfnis ist relativ gering).

Im folgenden werde ich mich daher auf die kommunale Ebene konzentrieren.

## **2. Die Gemeinden im Spannungsfeld von Einnahmenautonomie und Aufgabenfinanzierung**

- 2.1. Die Zuweisung von Finanzierungsquellen bzw. Finanzierungsmitteln an Gemeinden im Rahmen eines allgemeinen, gesetzlich geregelten Finanzausgleichs stößt auf das Problem der extremen Heterogenität kommunaler Gebietskörperschaften.

Gemeinden und Städte sind in der Regel historische Gebilde, die weder den ökonomischen Wandel widerspiegeln können, noch nach Kriterien der ökonomischen Leistungsfähigkeit gebildet worden sind. Angesichts der topographischen, geographischen und demographischen Unterschiedlichkeiten stellt der Begriff der „Einheitsgemeinde“ eine formal rechtliche Fiktion dar, die der materiellen Wirklichkeit nicht gerecht wird. Sie kann daher nur schwerlich als Grundlage für eine aufgabengerechte Mittelzuteilung dienen.

Eine Finanzierung der Gemeinden mit autonomen Steuereinnahmen müsste daher zu großen und zunehmenden Aufkommensdifferenzierungen führen, die ihrerseits unterschiedliche Niveaus öffentlicher Leistungsbereitstellungen nach sich ziehen.

Das österreichische Finanzausgleichssystem versucht, der kommunalen Heterogenität im Rahmen des zentralisierten Steuerverbundsystems dadurch Rechnung zu tragen, dass die Gemeindeertragsanteile in der horizontalen Verteilung überwiegend nach der (veredelten) Volkszahl zugewiesen werden.

- 2.2. Um die Mittelausstattung mit dem jeweiligen kommunalen Finanzbedarf in eine annähernde Übereinstimmung zu bringen wird immer wieder das Konzept eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs diskutiert und gefordert.

Die Mittelzuweisung für konkrete Aufgabenstellungen kann entweder durch direkte zweckgebundene Transfers erfolgen oder indirekt in die Verteilung der Abgabenertragsanteile eingebaut werden. In beiden Fällen entsteht ein gewisser Widerspruch zum Institut der gemeindlichen Selbstverwaltung, da Aufgabenstellungen vorweg normiert werden müssen und unter Umständen übergeordnete Präferenz-Umlenkungseffekte entstehen. Auch ist zu

berücksichtigen, dass empirisch ermittelte Abgabentypen von Gemeinden stets vergangenheitsorientiert sind und die Dynamik künftiger Entwicklungen vernachlässigen (Bröthaler, Bauer, Schönback, 2002).

Der erwähnte „veredelte“ Bevölkerungsschlüssel beruht auf der Hypothese, dass der Finanzbedarf kommunaler Aufgabenerfüllungen mit zunehmender Bevölkerungszahl überproportional steigt. Theoretisch könnte auch in die andere Richtung argumentiert werden, dass (kleinere) Abwanderungsgemeinden in Relation zur verbleibenden Bevölkerung überproportionale Kosten der Aufrechterhaltung der Infrastruktur zu tragen haben (Schulen, Kindergärten, materielle Infrastruktureinrichtungen).

Die Einführung zusätzlicher, indirekter Verteilungskriterien, die kommunale Aufgaben und Finanzbedarfe widerspiegeln, wird in der Literatur intensiv diskutiert (Zimmermann/Henke, 2001; Thöni, 2002; Bußjäger, 2005). Die Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, sollen kurz anhand zweier Beispiele dargelegt werden.

Wird die Fläche als aufgabenbezogenes Kriterium in die horizontale Verteilung der Vertragsanteile einbezogen, so kommt wohl nur die ausgewiesene Nutzfläche im Rahmen der Flächenwidmung in Frage. Allerdings ist dann in den Gemeinden mit Anreizen zu rechnen, eine möglichst große Siedlungsfläche auszuweisen, die mit dem Bedarf unter Umständen nicht übereinstimmt und spekulative Verhaltensweisen fördern kann.

Vorschläge in Tourismuskommunen auf die Zahl der Nächtigungen bzw. der Touristen als Verteilungsindikatoren abzustellen, laufen faktisch auf eine Subventionierung von Tourismuskommunen hinaus. Deren zusätzlicher Infrastrukturbedarf wird bereits einerseits (wie bei anderen Unternehmungen) durch die Kommunalsteuer und andererseits durch spezielle Tourismusabgaben erfasst.

Bei einer verstärkten Aufgabenorientierung des österreichischen Finanzausgleichs im oben dargelegten Sinn ist generell zu befürchten, dass die Ermittlung unterschiedlicher Aufgabentypen und –arten im politischen Prozess immer neue „Erfindungen von begründeten Kriterien“ auslösen wird. Die Kompliziertheit und Intransparenz des Systems insgesamt müsste dadurch einen weiteren Schub erhalten.

- 2.3. Das Konzept eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs ist in die Systematik eines gesetzlich geregelten und mehrjährig paktierten Finanzausgleichsgesetzes nur schwer einzubauen. In der horizontalen Verteilung der kommunalen Ertragsanteile wird daher

auch in Zukunft die Bevölkerungszahl die dominierende Rolle spielen müssen.

Zweckgebundene Transfers für spezifische Aufgabenstellungen in nahezu allen kommunalen Versorgungsbereichen (Bildung, Erziehung, Verkehr, Abwasser- und Abfalleinrichtungen) binden die Gemeinden zusehends an Entscheidungen und Vorgaben der jeweiligen Transfergeber des Landes und des Bundes. Der autonome Entscheidungsspielraum erschöpft sich häufig in der Annahme und Ablehnung einer Transferfinanzierung. Letztere ist angesichts der gegebenen Finanzausstattung allerdings eine unrealistische Option. Im Sinne einer Rückkehr bzw. verstärkten Hinwendung zu der in der Bundesverfassung normierten Gemeindeautonomie und im Interesse einer Vereinfachung des kompliziert gewordenen Transfersystems wäre es ein Erfolg, wenn es gelänge, Zwecktransfers zu reduzieren und dafür die Abgabenertragsanteile entsprechend anzuheben.

### **3. Grundsätze eines Finanzierungssystems von Gemeinden**

Statt sich auf mühsame empirische und manchmal spekulative Ermittlungen von Aufgabenfunktionen und deren Kosten zu konzentrieren, soll im folgenden der Versuch gemacht werden, drei grundsätzliche Anforderungen zu formulieren, die an ein ausgewogenes („nachhaltiges“) Gemeindefinanzierungssystem zu stellen sind. Es sind dies

- ❖ Die Ausgleichsfunktion
- ❖ Die Äquivalenzfunktion und die
- ❖ Leistungsfähigkeitsfunktion.

Für eine ausgewogene Gemeindefinanzierung gilt es, diese Funktionen in der richtigen Mischung zu optimieren, wenn einerseits (noch) ein Mindestmaß an autonomer Aufgabenerfüllung und andererseits ein angemessenes Niveau öffentlicher Leistungsbereitstellung gesichert werden soll.

3.1. Die Ausgleichsfunktion des Finanzierungssystems ergibt sich aus dem Erfordernis, die strukturell und ökonomisch bedingten Unterschiede der gemeindlichen Finanzkraftpotentiale durch ergänzende Mittelzuweisungen im horizontalen und/oder vertikalen Finanzausgleich auszugleichen.

Die Gemeindeertragsanteile werden in Österreich faktisch nach der Volkszahl verteilt und üben eine starke Nivellierungswirkung aus (Bröthaler, Bauer, Schönback, 2002). Ihr Nachteil besteht darin, dass sie unabhängig von eigenen Finanzkraftanstrengungen fließen. Ihr Vorteil liegt in der freien Verwendungsentscheidung. Im Gegensatz dazu werden bei direkten Zwecktransfers auch die Verwendungsentscheidungen eingeschränkt bzw. beseitigt.

Stellt man auf die Ausgleichsfunktion ab und addiert man die Ertragsanteile mit den Zwecktransfers, so können die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) mit einem durchschnittlichen Anteil von ca. 70 % ihrer Gesamteinnahmen schwergewichtig als Transferempfängerhaushalte bezeichnet werden (Lehner, 2003).

Der unbestrittene Ausgleichseffekt des ausgebauten Transfersystems ist allerdings von einer Reihe negativer Effekte begleitet. Im Laufe der Zeit haben sich auf Gemeindeebene zahlreiche unterschiedliche Transferarten herausgebildet, die sich auf Grade der Mitwirkung, Mitfinanzierung und Determinierung der Leistungserstellung beziehen. Abhängigkeiten von Transfergebern und hohe Transaktionskosten beim Transferempfänger sind die Folge. Im engmaschigen Transfernetz hat sich auch das Phänomen des „Transfers vom Transfer“ entwickelt: Gemeinden erhalten Transfereinnahmen aus Ertragsanteilen, die sie ihrerseits teilweise als Transfers an das jeweilige Land abtreten, das seinerseits daraus Transfers an die Gemeinden rücküberträgt. So ist ein „Verschiebebahnhof von Transfers“ zwischen den Gebietskörperschaften entstanden, der eine statistische Erfassung bzw. Identifizierung der Transferströme kaum mehr möglich macht (Bröthaler, Bauer, Schönback, 2002).

- 3.2. Die Gemeinden stellen jene Ebene im föderalen Aufbau dar, auf der dem Äquivalenzprinzip die vergleichsweise größte Bedeutung zukommt. Ihre Zuständigkeit für die Bereitstellung direkt zurechenbarer Leistungen für ihre Bürger ermöglicht die Herstellung eines direkten Bezugs zwischen Kostenverursachung und Nutzenstiftung. Ein großer Teil der Gemeindeeinrichtungen ist daher gebührenfähig.

Im Sinne der Gemeindeautonomie erlaubt die Gebührenfinanzierung eine direkte Rückkoppelung des Leistungsangebotes zu den Bürgern, was sich naturgemäß auf die Menge und Qualität der angebotenen Leistungen auswirkt. Zusätzlich werden positive Wettbewerbseffekte zwischen den Gemeinden ausgelöst.

In den vergangenen Jahren haben die Gemeinden ihre Gebühren- und Beitragspotentiale in zunehmendem Maße ausgeschöpft. Im Durchschnitt aller Gemeinden (ohne Wien) dürfte der Gebührenanteil an den Gesamteinnahmen inzwischen auf 10 % angestiegen sein.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Gebührenfinanzierung zeichnen sich von zwei Seiten problematische Entwicklungen ab. Auf der einen Seite können Querfinanzierungen

(Quersubventionierungen) zwischen (elastischen und unelastischen) Leistungsbereichen den Kosten-Nutzen-Bezug verzerren und das Äquivalenzprinzip ad absurdum führen. Auf der anderen Seite ist seit einigen Jahren die Tendenz zu beobachten, kommunale Dienstleistungen in private Organisationsformen auszulagern bzw. ganz zu privatisieren. Beide Entwicklungen bergen für die Gemeindebürger die Gefahr in sich, dass die Kontrolle erschwert wird, die Transparenz verloren geht und das Gefühl eines „willkürlichen Gebührenfiskalismus“ entsteht.

- 3.3. Zur Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit (im Sinne des Opferprinzips) sind Steuern das adäquate Instrument. Gemeindeeigene Steuern beschränken sich in Österreich im wesentlichen auf die Kommunalsteuer und die Grundsteuer. Der relative Anteil der Gemeindesteuern an den Gesamteinnahmen zeigt eine stark abnehmende Tendenz. Betrag der Einnahmenanteil 1990 im Durchschnitt aller Gemeinden (ohne Wien) noch 21,5 %, so ist er im Jahr 2000 auf 18,2 % gesunken (Lehner, 2003).

Zwischen den Gemeindengrößenklassen ergeben sich naturgemäß beträchtliche Unterschiede, die darauf zurückzuführen sind, dass mittlere und größere Gemeinden (Städte) eine höhere Finanzkraft aufweisen und von der Kommunalsteuer stärker profitieren.

Grundsätzlich können Steuern an die Entstehung des Einkommens auf der Produktionsseite oder an die Verwendungsseite des Einkommens anknüpfen. Die Kommunalsteuer erfasst die Wertschöpfung des Produktionsfaktors Arbeit. Sie begünstigt damit Produktionsgemeinden und benachteiligt produktionsarme bzw. Wohnsitzgemeinden.

Der Vorteil der Kommunalsteuer ist, dass sie als breite Wertschöpfungssteuer das Wertschöpfungspotential erfasst und in den Gemeinden Anreize auslöst, attraktive Standortbedingungen für Unternehmensansiedlungen bzw. Infrastrukturausstattungen zu schaffen. Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wäre es folgerichtig, auch öffentliche Verwaltungen, Betriebe und Unternehmungen mit einzubeziehen, sofern sie Dienstleistungen einer übergeordneten Ebene bereitstellen (Bauer, Thöni, 2005).

Um als zweites Standbein auch die Verwendungsseite des Einkommens zu erfassen, sollte an eine wohnsitzbezogene Steuer gedacht werden. In Frage käme hier realistisch (nur) ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer. Dies würde der tendenziellen Entmischung der Wohn- und Arbeitsfunktionen in und zwischen den Gemeinden Rechnung tragen und einen Ausgleich zwischen Produktionsgemeinden und Wohnsitzgemeinden herstellen.

Die Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer zur Einkommensteuer stößt in der Diskussion auf Bedenken aus der Sicht der Erfassung und Verwaltung. Diese Bedenken sind im gegebenen Steuersystem sicher ernst zu nehmen. Angesichts der Fortschritte in der elektronischen Datenerfassung sollte – wenn es politisch gewollt ist – die Radizierung der individuellen Einkommensteuer auf die Wohnsitzbürger und –gemeinden machbar sein.

Auch die Valorisierung und Aktualisierung der „ureigenen Gemeindesteuer“, der Grundsteuer, stößt mehr auf politische als auf wirtschaftliche Bedenken. Angesichts der Tatsache, dass es in Österreich (noch immer) etwas ähnliches wie ein „Grundrecht auf (leistbares) Wohnen“ gibt und der Wohnbau in allen Formen öffentlich gefördert wird, ist eine Anpassung der Einheitswerte an die Verkehrswerte unrealistisch. Wohl aber wäre daran zu denken, moderate Anhebungen der Einheitswerte generell vorzunehmen, Grundsteuerbefreiungen im Zusammenhang mit (geförderter) Wohnraumschaffung zu streichen sowie unbebautes Bauland in der kommunalen Flächenwidmung mit einem Zuschlag zum Einheitswert zu bewerten. Letzteres würde den Gemeinden nicht nur Mehreinnahmen bringen sondern auch den Druck auf Baulandwidmung reduzieren sowie spekulativen Grundstückshortungen entgegen wirken.

#### **4. Zusammenfassung**

Bei der Beurteilung der Realisierungschancen von Vorschlägen zur Gemeindefinanzreform ist zunächst zu prüfen, welche Zielsetzungen diesen Vorschlägen zugrunde liegen.

Geht es aus fiskalischen Gründen um die Erhöhung des Volumens der Gemeindefinanzmittel insgesamt, so müssen die Chancen in der gegenwärtigen Situation und angesichts der Beschränkungen des Maastricht-Vertrages als ungünstig angesehen werden.

Realistischerweise werden sich daher die Reformbemühungen auf die Verbesserung der Finanzierungsstruktur im Rahmen des Gemeindefinanzierungssystems zu konzentrieren haben.

Das bedeutet, dass umfassende Systemänderungen in grundsätzlicher Hinsicht weiterhin der theoretischen Diskussion überlassen bleiben.

Ausgehend von der gegebenen österreichischen Situation lassen sich einige Vorschläge zur Stärkung der kommunalen Finanzierungsautonomie zusammenfassen:

- 4.1. Das Transfersystem ist übergewichtig und undurchschaubar. Es wäre viel erreicht, wenn lenkungs- und verwaltungsintensive Transfers soweit als möglich reduziert und anstatt dessen Ertragsanteile erhöht würden.
- 4.2. Das Gebührensystem entspricht der gemeindlichen Verantwortung für die Bereitstellung von direkten Leistungen an die Bürger. Reformbedarf besteht darin, das Gebührensystem (einschließlich der Gebühren ausgegliederter Betriebe) für die Bürger transparent und nachvollziehbar zu gestalten.
- 4.3. Zur Verbesserung der Steuerautonomie und Steuerausstattung benötigt die Kommunalsteuer eine Ergänzung durch eine Wohnsitzabgabe. Die Aussicht auf die Einführung einer Zuschlagsabgabe zur Einkommensteuer wird derzeit als gering eingeschätzt, angesichts der fortschreitenden Suburbanisierungstendenzen sollte die Diskussion aber weiter geführt werden.
- 4.4. Die Bemessungsgrundlage der Kommunalsteuer sollte auf öffentliche (hoheitliche) Leistungsbereiche der Verwaltung und Betriebe ausgeweitet werden. Die Tätigkeit dieser Bereiche findet in den jeweiligen Kommunen statt und beansprucht Infrastrukturressourcen. Sofern diese öffentlichen Tätigkeiten in der Kompetenz und auf Veranlassung übergeordneter Gebietskörperschaften erfolgen, begründen sie eine kommunale Steuerpflicht, wie sie auch anderen Unternehmungen abverlangt wird.
- 4.5. Die Anpassung der Grundsteuer-Bemessungsgrundlage an die jeweiligen Verkehrswerte ist in Österreich aus gesellschaftspolitischen Gründen weder machbar noch sinnvoll. Die Beseitigung von Widersprüchlichkeiten im Gesetz (Steuerbefreiungen) und moderate Anhebungen der Bemessungsgrundlage erscheinen möglich und würden den Spielraum gemeindlicher Steuerautonomie spürbar verbessern.