



# „Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden“

Ein Review und ein Vorschlag zur neuen  
Priorisierung einiger Grundprinzipien der  
österreichischen Finanzverfassung

KDZ/WIFO – Tagung:  
„Reform des Finanzausgleichs/öffentlichen  
Finanzmanagements – Internationale Erfahrungen und  
Reformperspektiven für Österreich“  
Wien, 18. November 2005

**Univ.-Prof. Mag. Dr. Erich Thöni**

Institut für Finanzwissenschaft  
Universität Innsbruck



## 1) Vorbemerkungen

- Immer wieder wird für Österreich festgestellt, dass sein föderalistischer Staatsaufbau im Vergleich zu anderen Staaten ‚zu teuer‘ sei. Gebietskörperschaftliche Zusammenlegungen wären notwendig. Dieser These kann widersprochen werden.
- Sicherlich ist der österreichische Finanzausgleich unter Gesichtspunkten des ‚good governance‘ und der ‚accountability‘ reformbedürftig. Auch die Globalisierung ändert die Rahmenbedingungen.
- Der Bund hat in Österreich seit langem ein ‚erdrückendes Übergewicht‘ in der Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungsverantwortung. Darüber hinaus vermischen sich mehr und mehr die öffentlichen Aufgabenerfüllungen.
- Der österreichische Finanzausgleich ist eine „Baustelle“ - es wird jedenfalls in Österreich der Eindruck vermittelt, dass es an politischem ‚Neugestaltungswillen‘ fehlt.



# 1) (Forts.)

Tabelle 11: Dezentalisierungsgrad nach Lijphart<sup>32</sup>

Föderal und dezentralisiert [5,0]	Föderal und zentralisiert	Semiföderal
Australien	Indien [4,5]	Spanien [3,0]
Belgien	Österreich [4,5]	
Deutschland	Venezuela [4,0]	
Kanada		
Schweiz		
Vereinigte Staaten von Amerika		

Quelle: Bußjäger (2003), Föderale und konföderale Systeme im Vergleich



# 1) (Forts.)

□ Tabelle 16: Zuständigkeiten zur Einhebung bestimmter Steuern in föderalen Systemen<sup>51</sup>

Steuergegenstand	AUS	B	GER	CDN	IND	MAL	A	PAK	CH	USA	E
Körperschaft	K	K	K	F/S	F	F	F	F	F	K	F
Einkommen	K	K	K	F/S	F/S	F	F	F/S	F/S	K	F/S
Mehrwertsteuer	K	K	K	F/S	F/S	F <sup>52</sup>	F	F	F	K	F

Legende: F = föderale/zentrale (Bundes-) Ebene, S = states/Gliedstaaten - Ebene, F/S = geteilte Zuständigkeit, K = Konkurrierende Gesetzgebung

Quelle: Bußjäger (2003), Föderale und konföderale Systeme im Vergleich



## 1) (Forts.)

**Tabelle 18: Verteilung der Staatsausgaben in Prozenten auf die verschiedenen Ebenen des Staates<sup>54, 55</sup>**

Staat	Zentrale Ebene	Regionale Ebene	Lokale Ebene
Australien (1997/8)	n.v.	n.v.	5
Deutschland (2000)	40	38	22
Indien	39	39	22
Kanada	38	45	17
Nigeria	74	21	5
Österreich (2000)	77	11	12
Schweiz (1999)	32	40	28
Spanien (1997)	61	26	14
Südafrika (2000/1)	38	41	21
Vereinigte Staaten von Amerika	54	20	26

Quelle : Bußjäger (2003), Föderale und konföderale Systeme im Vergleich

5



## 2) Einige Bemerkungen zur Prioritätenordnung 4er Grundprinzipien der österreichischen Finanzverfassung

### ▪ Autonomieprinzip

Föderalismus und Bundesstaat bedeuten, auch unterschiedliche Entwicklungen der Gebietskörperschaften, sowohl in der Aufgabenerfüllung und damit Ausgabentätigkeit als auch in der Einnahmenerzielung zu akzeptieren – Differenzierungsmöglichkeit in der Aufgabenerfüllung und Finanzierung sind aus präferenzorientierter und experimenteller Sicht (Folge: Übernahme effizienter Praktiken) sinnvoll

Es gilt unterschiedliche ‚Autonomiegrade‘ zu beachten: Die ‚Gesetzgebungshoheit‘ bedeutet mehr an Autonomie als die ‚Verwaltungshoheit‘. Die ‚ausschließliche Steuergesetzgebungshoheit‘ wiederum bedeutet mehr an Autonomie als .....

### ▪ Subsidiaritätsprinzip

Die größere Einheit solle nur dann eingreifen, wenn ‚Hilfe‘ notwendig ist bzw. eine Aufgabe von der kleineren Einheit schlechter bzw. nicht mehr gleich gut als durch die größere Einheit erfüllt werden kann.

Zu oft werden die neben- bzw. untergeordneten Ebenen in den ‚Gesetzesvollzug‘ gedrängt bzw. findet Gemeinschaftsaufgabenerfüllung und/oder –finanzierung statt.

6



## 2) (Forts.)

- **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Die Entkoppelung von Gesetzgebung und Gesetzesvollzug (Vollzugsföderalismus i.e.S.) auf der Ausgabenseite besteht auch bei den Einnahmen (keine Deckungsgleichheiten von Begünstigten, Betroffenen und Entscheidern wie auch von Nutzen-, Kosten- und Entscheidungsräumen). Die Zusammenführung von Begünstigten, Betroffenen und Entscheidern (Räume) oder von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung verspräche hingegen (pareto-)optimale Entscheidungen.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz lässt sich nur eingeschränkt umsetzen.

- **Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse**

Gibt auch die Finanzverfassung nur Mittelbares vor, so stellt dieses Prinzip doch vielleicht das bedeutendste im politischen Handeln, aber auch im Denken der österreichischen Staatsbürger dar.

Die österreichische Finanzausgleichsorientierung und alle Reformbemühungen scheinen jedoch zu stark am Grundsatz der 'Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse' ausgerichtet, der überwiegend mit ‚weitgehender Nivellierung‘, also starker Egalisierung interpretiert wird.

7



## 2) (Forts.)

- **Österreich priorisiert damit zu stark die Distributionszielsetzung und vernachlässigt dabei jene der optimalen Allokation, eine für Nachkriegszeiten und ‚Notsituationen‘ durchaus verständliche Orientierung, in Zeiten der Wachstumsorientierung, der Schaffung von Arbeitsplätzen u.a. eher hindernd.**
- **Eine sinnvolle Umorientierung und damit Veränderung der Prioritäten in der Finanzausgleichsorientierung müsste deshalb in Österreich hinterfragt werden – Autonomie, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz und ihre (relative) Vorreihung müsste mit der heutigen Bedeutung von ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ kontrastiert werden.**

8



### 3) Zur derzeitige Situation österreichischer Länder und Gemeinden

- Wie bereits vermerkt, der Bund hat in Österreich seit langem ein ‚erdrückendes Übergewicht‘ in der Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungsverantwortung.
- Schwachpunkt, insbesondere unter dem Aspekt der Autonomie, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, ist auch das übergroße Ausmaß des Steuerverbundes und vor allem bei den Ländern eine sehr geringe eigene Steuerhoheit, bei den Gemeinden eine wohl gegebene, im internationalen Vergleich aber dennoch geringe eigene Steuerhoheit. (vgl. Tab 1 und FN 4).
- Die eigene Steuerfindungs- und Steuergestaltungsmöglichkeit der Länder und Gemeinden ist zudem gering. Sie müssen durch die EU-Kofinanzierungen, die Veränderungen in den eigenen Steuern und dem Stabilisierungspakt nunmehr weitestgehend ihre Ausgaben den (vorgegebenen) Einnahmen anpassen.
- „Lebende Autonomie und Selbstverwaltung ohne finanzielle Mittel ist keine Selbstverwaltung, i.S. eines ‘Selbst’-verwalten.“

9



### 3) (Forts.)

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Abgaben und aus Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1995 – 2002 (in Mio. € und in %)

	Bund		Länder (ohne Wien)		Wien (Land u. Gem.)		Gemeinden (ohne Wien)		Alle Gebietskörpersch. h. 1995	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002
	2003		2003		2003		2003		2003	
Ausschl. Abgaben (Mio €)	9.036	9.545	197	203	942	880	2.188	2.192	12.363	12.820
Ertragsanteile an gemeinsch. Bundesabgaben (Mio €)	9.213	31.733	230	5.369	894	2.947	2.270	4.374	12.607	44.423
Summe d. Abgabenerträge (in Mio €)	19.002	45.701	4.468	5.786	2.316	3.887	3.360	6.759	29.146	62.134
Anteile d. Gebietskörp (GK) am Gesamt-abgabenertrag (in %)	67,6	73,6	11,2	9,3	7,8	6,3	13,4	10,9	100	100
Anteile d. GK an den Gesamteinn. (nach Transfers) (in %) (2003)	(59,2)		(21,8)		(8,7)		(9,9) plus GemVerb (0,4)		100	
Anteil d. eig. Abg. Am Gesamt-abgabenertrag (in %)	32,2	20,9	4,2	3,5	28,9	22,6	39,4	32,4	29,8	20,6
Anteil d. Ertragsanteile an Gesamt-abgabenertrag (in %)	67,8	71,0	95,8	96,5	71,1	78,2	60,6	67,1	70,2	73,4
	70,9		95,9		76,7		65,8		73,0	

Daten 1995 – 2002, ergänzt um 2003

Quelle: Statistik Austria: Statistisches Jahrbuch 2005, 456; Bröthaler/Bauer/Schönböck 2004, 32 (korrigiert und ergänzt durch eigene Berechnungen)

10



## 4) Allgemeine (Steuer-)Reformüberlegungen

- Immer wieder wird für Österreich festgestellt, dass der österreichische Finanzausgleich ‚neue, notwendige Anreize für die ‚materielle Interessiertheit‘ der Länder und Gemeinden setzen möge, dies speziell im Zusammenhang der Verstärkung der ‚accountability‘ in Verbindung moderner ‚governance‘.
- Die Reformüberlegungen des ‚verbundföderalen‘ Bund – Länder – Gemeindeverhältnisses in Österreich sollten darauf abzielen, mehr Gesetzgebungsspielräume mit einer entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenautonomie auf Länderebene und Vollzugsspielräume mit einer entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenautonomie auf Gemeindeebene zu kombinieren, keinesfalls jedoch im Sinne eines ‚uneingeschränkten Wettbewerbsföderalismus‘ und einer ‚uneingeschränkten wettbewerblichen kommunalen Selbstverwaltung‘.
- Bei der Bestimmung des Ausmaßes an Steuerhoheit i.R der Abgabensautonomie ist dem Aspekt der Merklichkeit des eigenen Abgabenaufkommens und der regionalen Sichtbarkeit eine zentrale Rolle zuzuweisen

11



## 4) (Forts.)

- Grundsatz muss ein ‚solidarischer Wettbewerbsföderalismus‘ bleiben.
- Insbesondere aber ist zu berücksichtigen, dass bei einer öffentlichen Abgabenquote in Österreich von mehr als 43 Prozent des BIP die Ausweitung der Abgabenshoheit der Länder und der Gemeinden nicht durch „zusätzliche“ Steuern erfolgen soll bzw. ‚darf‘. Vielmehr muss hier ein „Nullsummenspiel“ stattfinden.
- Daraus ergibt sich ein Plädoyer für eine moderate Veränderung, auch der Steuerautonomie auf Länder- und Gemeindeebene.

12





## 5) (Forts.)

- **Für eine Detaillierung könnte der Vorschlag Bauer/Thöni 2004 zur Diskussion gestellt werden:**

Als denkbare Reformansätze für die Länder würden von den bodenbezogenen Abgaben die Übernahme einer ausgebauten Grundsteuer der Gemeinden (**Grundsteuer I**) sowie das Aufheben der heutigen landesgesetzlich geregelten Grundsteuerbefreiungen (im Zusammenhang mit der Schaffung von gefördertem Wohnraum) zur Diskussion gestellt.

Von den Verkehrsteuern könnte die motorbezogene Versicherungssteuer mit länderweit einheitlichen Sätzen in Frage kommen, wengleich mit einigen Verzerrungen auf Grund des Zahlungsprinzips gerechnet werden muss.

Auf der Ebene der **Gemeinden** sollte an einen weiteren Ausbau des Trennsystems gedacht werden. Örtlich radizierbare Steuern sollten möglichst einfach konzipiert werden. Deshalb wird die (Neu-) Einführung einer flächenbezogenen Grundsteuer mit Hebesatzrecht (**Grundsteuer II**) zur Diskussion gestellt.

15



## 6) Schlussbemerkungen

- **Siehe Handout**

- **Herzlichen Dank!!**

16