

**Ralf Kronberger**

## **Fiskaler Föderalismus – Die Unternehmensperspektive**

### **Kommentar zu den Beiträgen von Erich Thöni sowie Johann Bröthaler, Helfried Bauer und Wilfried Schönböck**

Der Beitrag Thönis spricht sich für einen „solidarischen Wettbewerbsföderalismus“ aus, der sich durch eine stärkere Betonung von Autonomie, Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz und einem Abrücken von den „einheitlichen Lebensverhältnissen“ auszeichnet. Dies rühre daher, dass der österreichische Finanzausgleich seit der Nachkriegszeit keine wesentlichen Reformen mehr erfuhr. Weiters wird konstatiert, dass das „Gezeter um zu viel Bürokratie, zu hohe Administrationskosten, [...]“ aus finanzwissenschaftlicher Sicht oft reduktionistisch bzw. simplifizierend sei.

Bauer u.a. geben einleitend einen theoretischen Überblick über intra-gouvernementale Transferarten und deren Wirkungskategorien. Es wird unterschieden in vertikale und horizontale Transfers, in zweckgebundene und pauschale Transfers, in freiwillig und obligatorisch, nach der Transferhöhe (Fixbetrag, prozentueller Anteil mit und ohne Limitierung der absoluten Höhe), in Internalisierung externer Effekte vor Angebotsentscheidung und als nachträglicher Internalisierungstransfer. Ein wesentliches Ergebnis der theoretischen Analyse ist, dass zweckgebundene und in Prozenten der Bereitstellungskosten eines Gutes definierte Transfers mit Eigenleistung des Empfängers eine hohe Fördereffizienz erreichen, aber im Vergleich zu anderen Varianten relative Einbußen der Wohlfahrtssteigerung hingenommen werden müssen, da den Konsumpräferenzen nur bedingt nachgekommen werden kann. Bei den Internalisierungstransfers hängt deren ökonomische Bewertung letztlich von den Verhandlungsergebnissen zwischen den beiden betroffenen Gemeinden ab. Die Politikempfehlungen beinhalten Maßnahmen wie eine stärkere Konzentration auf alloka-tive Steuerungsziele, Abbau von Finanzierungen, Bereinigung der gemischten Trägerschaft und Verstärkung des Konnexitätsgrundsatzes.

Aus beiden Beiträgen wird deutlich, dass eine Reform des Finanzausgleichs – in der Literatur herrscht über die Reformnotwendigkeit Konsens – erfolgen sollte. Eine stärkere Konkretisierung der Reformmaßnahmen wäre in beiden Beiträgen wünschenswert. Bei Bauer et al. würde eine Untermauerung der theoretischen Analyse mit Fallbeispielen einerseits das Verständnis erleichtern und andererseits schon weitere Hinweise auf konkrete Reformoptionen geben.

### **1. Wie viel fiskaler Föderalismus?**

Grundsätzlich wird der österreichische Staat als ein föderales System mit hoher zentralistischer Prägung vor allem bei der Einnahmenseite ausgewiesen. Die Literatur kann erklären, welche Vorteile fiskalische Äquivalenz bringt, sie gibt aber nicht wirklich eindeutig Aufschluss darüber, wie viel

fiskaler Föderalismus ein ökonomisch optimales Ergebnis bringt. Letztlich ist aus der Literatur nicht eindeutig abzuleiten, ob beispielsweise drei oder vier gebietskörperschaftliche Ebenen (Gemeinden, Länder, Bund, EU) das beste Ergebnis bringen.<sup>1</sup> Auch bleibt ungeklärt, welche Ebene wie stark ausgeprägt sein sollte. Macht es Sinn, dass sich ein Staat einfach am Durchschnitt mehrerer föderaler Staaten orientiert, wenn es darum geht, den Anteil der Einnahmen der Länder an den gesamten Steuereinnahmen festzulegen? Thöni schlägt beispielsweise „auf Ebene der Provinzen, states, Kantone und Länder Einnahmen aus eigenen Steuern von 20 Prozent der gesamten Steuereinnahmen“ vor. Welche Berechtigung haben demnach höhere oder geringere Anteile von Ländersteuern? Bei der Betrachtung solcher genannten Referenz-Durchschnittsgrößen ergibt sich ein weiteres Problem: Diese Größen geben keine Auskunft über die institutionelle Ausgestaltung und das dahinter stehende Regelwerk der im Vergleich stehenden föderalen Systeme.

Letztlich erlaubt das Ungleichgewicht zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite zumindest zwei Lösungen: einerseits die stärkere Dezentralisierung der Einnahmenseite (Thöni), andererseits die stärkere Aufgabenorientierung der Ausgabenseite unter Beibehaltung der relativ zentralen Einnahmenstruktur.<sup>2</sup> Mit fundamentalen Änderungen in der Ausgestaltung des fiskalen Föderalismus ist gemäß Tanzi (2004) jedenfalls sehr sorgsam umzugehen: „[...] it may not be wise to recommend that a country not already decentralized undertake a lunge forward toward fiscal decentralization. If a country is already decentralized – especially if its constitution requires that it be so – then there is not much one can do except try to make the process as efficient as possible.“

## 2. Wie viel Steuerautonomie?

Thöni folgend sollte der Beurteilung einer stärkeren Steuerautonomie eine sorgfältige ökonomische Beurteilung vorausgehen. Mehr Steuerautonomie bringt Tiebout'sche Allokationsvorteile, der i.d.R. höhere Informations- und Administrationskosten gegenüber stehen. Auch ist aus wirtschaftspolitischer Sicht zu hinterfragen, welche Wettbewerbsintensität den gesellschaftlichen Präferenzen entspricht. Umfassende Abhandlungen, die all diese Aspekte ausreichend berücksichtigen, sind rar.

Als mögliche Länder- und Gemeindeabgaben werden von Thöni die Grundsteuern unterteilt in Grundsteuer 1 auf Länderebene und Grundsteuer 2 auf Gemeindeebene. Auf Länderebene werden ebenfalls noch die motorbezogene Versicherungssteuer sowie Zuschläge auf Ertragsteuern angeführt. Es wird offen gelassen, ob nun all diese genannten Steuern auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften verlagert werden sollen, oder nur einzelne davon. Auch ist unklar, welches Aufkommen diese Steuern bringen sollen und welche Aufgaben damit finanziert werden sollen.

---

1 Beispielsweise behandelt Tiebout zwei gebietskörperschaftliche Ebenen in seinen Ausführungen zum Steuerwettbewerb zwischen nachgeordneten Gebietskörperschaften (vgl. dazu: Tiebout: Theory, 1956).

2 Vgl. dazu: Lehner: Finanzausgleich, 2003.

Aus Unternehmenssicht interessieren volkswirtschaftliche Effekte – auf Mikroebene effiziente Allokation und Wohlfahrtssteigerung – wie auch die betriebswirtschaftliche Seite. Bei letzterer sind u.a. die Compliance Cost von Bedeutung. In Österreich liegt keine Schätzung darüber vor, was die Erfüllung der Steuerschuld den Unternehmen an administrativen Kosten verursacht, weder auf Bundes- noch auf Gemeindeebene. Zur Illustration der Compliance Cost in einem stark dezentralisierten fiskalen System wird auf Schweizer Erhebungen zurückgegriffen. Zarin-Nejdan (1997)<sup>3</sup> schätzt, dass sich die durchschnittlichen administrativen Kosten der Ertragsbesteuerung auf 40 Prozent der gesamten administrativen Kosten für kleine und mittlere Unternehmen belaufen bzw. 3 Prozent ihrer Investitionen ausmachen. Eine aktuelle Studie von Avenir Suisse<sup>4</sup> schlüsselt die administrativen bzw. Transaktionskosten auf Seite der Finanzverwaltung und auf Unternehmensseite auf. So belaufen sich die administrativen Kosten auf Bundesebene auf 0,4 Prozent des Steueraufkommens und jene auf Kantons- und Gemeindeebene auf 1,5 bis 2,5 Prozent der Steuereinnahmen. Ebenso wird dargestellt, dass der durchschnittliche administrative Aufwand für die kleinen und mittleren Unternehmen je nach Kanton stark variiert:

- 5.667 CHF im Kanton Graubünden
- 3.639 CHF im Kanton St. Gallen
- 4.471 CHF im Kanton Waadt
- 6.583 CHF im Kanton Zürich
- 4.914 CHF im schweizerischen Durchschnitt

Es gilt also, insgesamt die Belastungsseite für Unternehmen gering zu halten und den Föderalismus mit möglichst geringen Transaktionskosten wirken zu lassen. Dem Unternehmer sollen keine bzw. gering zu haltende zusätzlichen Administrationskosten durch die unterschiedlichen einhebenden Verwaltungseinheiten erwachsen. Zudem wäre – bezogen auf die österreichischen Situation – dafür zu sorgen, dass durch die Komplexität des aktuellen Finanzausgleichs, der so genannten „grauen“ Finanzausgleiche und der Bedarfszuweisungen, die „Dead Weight Losses“ minimiert werden.

### 3. Reform des Finanzausgleichs

Wie von Thöni angemerkt, stammt das Finanzausgleichsgesetz aus der unmittelbaren Nachkriegszeit (BGBl. 45/1948) und wurde seither in seiner Struktur nicht wesentlich geändert. Selbst das Finanzausgleichsgesetz 2005, an das hohe Erwartungen auf Grund des zu den Finanzausgleichsverhandlungen parallel laufenden Österreich-Konvents gestellt wurden, brachte keine substanziellen Änderungen.<sup>5</sup> Sowohl Bauer u.a. als auch Thöni sprechen sich für eine stärkere Zusammenführung der Einnahmen-,

---

3 In: Feld; Kirchgässner: Impact, 2002.

4 Rentsch: Besteuerung, 2005.

5 Schratzenstaller: Finanzausgleich, 2005.

Ausgaben- und Aufgabenverantwortung aus; eine Forderung, die sich in der Literatur zum österreichischen Finanzausgleich häufig findet.<sup>6</sup>

Bauer u.a. fordern eine politische Steuerung von intragovernmentalen Transfers durch Bündeln und Beschränken sowie Abstimmen der Ziele der Geber und Empfänger im Konsensweg. Ein Beispielfall wäre die aktuelle Problematik hinsichtlich der Ansiedelung von Einkaufszentren, die i.d.R. zum Abfluss von Kaufkraft aus den Anrainergemeinden führt und als Konsequenz die Verödung der Ortskerne der betroffenen Anrainergemeinden mit sich bringen kann. Eine entsprechende Regelung über den Finanzausgleich, die für Transfers von der profitierenden Gemeinde mit dem angesiedelten Einkaufszentrum zu den benachteiligten (Anrain-)Gemeinden sorgt, wäre in diesem Sinne.

Die Autoren stellen des Weiteren die Forderung nach einer stärkeren Nutzung der Arbeitsteilung zwischen Gemeinden auf. Man könnte diese Forderung insofern erweitern, als dass man Regelungen für Gemeindeverbände schafft. Diese könnten mit Alleinerledigungsaufgaben gekoppelt mit einer klaren rechtlichen Basis und Kompetenzgrundlage für deren Finanzierung ausgestattet werden (z.B. Aufwertung von Gemeindeverbänden zu regionalen Förderstellen).

Hinsichtlich der bei Thöni angesprochenen Abgabenautonomie sind zwei Abstufungen vorstellbar. Eine „moderate“ Variante wäre die Verstärkung des Aufkommensprinzips beim Verteilungsschlüssel. Schon bei dieser Variante kann man sich dem Tiebout'schen Prinzip annähern. Örtliches bzw. länderweises Steueraufkommen spiegelt teilweise die geographische Lage wider. Sie ist auch teilweiser Ausdruck einer aktiven Wirtschaftspolitik und entsprechender Lasten in Form von Ansiedlungs-, Erschließungs-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten bei Beachtung eines grundsätzlichen solidarischen Ausgleichs.

Eine zweite mögliche Variante ist eben die von Thöni angesprochene Erhöhung der Abgabenautonomie. Hierbei ist bei der Umsetzung besonderes Augenmerk auf minimierte Administrationskosten für Steuerzahler und Finanzverwaltung zu achten und ebenso sollte genau definiert sein, was unter einem „solidarischen Steuerwettbewerb“ zu verstehen ist und in wie weit dieser den gesellschaftspolitischen Zielen entspricht.

Abschließend wäre noch einmal auf die Schweiz zu verweisen.<sup>7</sup> Sie kann als Beispiel dienen, wie sorgfältig vorbereitet und mit welchem breitem Konsens die Reform des Finanzausgleichs durchgeführt wurde. Das Schweizer Beispiel zeigt auch, dass zur Erreichung des gewünschten Gleichgewichts zwischen Wettbewerbs- und Ausgleichskomponente entsprechendes Augenmaß notwendig ist.

---

6 Dass diese Forderung nicht nur häufig vorgebracht wird, sondern auch schon seit geraumer Zeit geht u.a. aus Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992) hervor.

7 Kirchgässner: Steuerwettbewerb, 2004.

## Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992), Finanzverfassung und Finanzausgleich -Herausforderungen und Anpassungshemmnisse, Wien.
- Feld, L.P., Kirchgässner G. (2002), The impact of corporate and personal income taxes on the location of firms and on employment: some panel evidence for the Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129-155.
- Kirchgässner, G. (2004), Steuerwettbewerb in der Schweiz, *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/2004, 457-466
- Lehner, G. (2003), Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Gemeindebundes, WIFO, Wien.
- Rentsch, H. (2005), Die Besteuerung der Unternehmen in der Schweiz – Eine Übersicht, *Avenir Suisse*, Genf.
- Schratzenstaller, M. (2005), Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen, *Wifo Monatsberichte* 1/2005, 49-60.
- Tanzi, V. (2004), Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization, *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/2004, 425–436.
- Tiebout, M. (1956), A pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 65, 416–424.