

Information des Büros des Fiskalrates¹

FISK-Workshop vom 24. März 2015: „Föderalismusreform in Österreich: Steuerautonomie als Kernelement?“²

Zusammenfassung

Der FISK veranstaltete Mitte März 2015 einen Workshop zum Thema Föderalismus und mögliche Reformoptionen in Österreich mit namhaften österreichischen Vertretern aus der Wissenschaft und Praxis (siehe Programm). Im Zentrum der Diskussionen stand die Stärkung der subnationalen Steuerautonomie als Mittel zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung von Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

- Die Mehrzahl der Vortragenden sprach sich **vom Grundsatz her für eine Stärkung der subsektoralen Steuerautonomie** aus. Strittig waren jedoch die Form und das Ausmaß der Autonomie sowie die Praktikabilität.
- Österreich weist erhebliche **systemische Schwächen im Zusammenwirken der Gebietskörperschaften** auf. So stimmen durchwegs weder die Träger der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Konnexität) noch die Nutznießer eines öffentlichen Gutes und die Finanzierungsträger (fiskalische Äquivalenz) bzw. die Nutznießer öffentlicher Leistungen und die Aufgabenverantwortlichen (Kongruenz) überein.
- Eine Föderalismusreform benötigt ein **klares Leitbild (Zielvorgaben) und ein Reformbündel**, da zahlreiche Interdependenzen zwischen einzelnen Reformbereichen, wie z. B. zwischen einer Aufgabenreform und einer Neuordnung des Finanzausgleichs bestehen.
- Eine **Aufgabenreform** sollte (idealiter) **Ausgangspunkt jeder föderalen Reform** sein. Das Instrument der **Aufgabenkritik** sollte in regelmäßigen Intervallen eingesetzt werden und zusätzlich auch gebietskörperschaftsübergreifend erfolgen.
- Eine **Stärkung der subsektoralen Steuerautonomie** würde zur Herstellung der Konnexität beitragen und Anreize für eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen stiften. Die Vor- und Nachteile könnten anhand von Pilotprojekten ausgetestet werden.
- Der **Finanzausgleich** wird auch in Zukunft das **zentrale Element der subsektoralen Finanzausstattung** in Österreich darstellen. Vereinfachungen und Adaptierungen wären möglich. Eine strukturelle Reform des Finanzausgleichs wurde von allen Teilnehmern als äußerst wichtig angesehen.
- Zusätzliche Elemente, wie die **Aufgabenorientierung**, die die Diversität der Gebietskörperschaften berücksichtigt, könnten in Zukunft **einfließen**.

1 Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

2 Programm siehe Annex.

Einleitung des Workshops

“Einleitende Gedanken zur ökonomischen Theorie des Föderalismus” (B. Felderer, Fiskalrat)

- **Dezentralisierung von Staatsaufgaben** ermöglicht es, insbesondere **lokale Präferenzen** besser zu beachten, die **Eigenverantwortung** subnationaler Gebietskörperschaften zu stärken sowie durch **Wettbewerb** zwischen den Gebietskörperschaften **Anreize für effizientes Handeln** zu schaffen. Als Nachteile werden vor allem **Intransparenz** sowie erhöhter **Koordinations- und Verwaltungsaufwand** angeführt.
- Für die **Entfaltung der Vorteile** der Dezentralisierung ist das **Konnexitätsprinzip** von Belang. Laut einer aktuellen IWF-Studie (2014) besteht (robuste) empirische Evidenz dafür, dass die Deckung subsektoraler Ausgaben durch eigene subsektorale Einnahmen zu **besserer gesamtstaatlicher Fiskalperformance** (geringere Defizite und Staatsverschuldung) führt.

“Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie” (J. Bröthaler, Technische Universität Wien)

- Auf Basis der ökonomischen Theorie wird Föderalismus durch die Suche nach **Lösungsansätzen für Optimierungsprobleme** begründet, z. B. hinsichtlich der optimalen Verteilung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung im Staat oder der optimalen Größe einer Gebietskörperschaft. Wichtige Aspekte für die Lösung dieser Optimierungsprobleme stellen u. a. unterschiedliche lokale Präferenzen der Bürger, Kontrollmöglichkeiten durch Bürgernähe oder Skalenerträge und Externalitäten bei der Produktion öffentlicher Güter dar.
- Grundprinzipien und **Effizienzkriterien der Föderalismustheorie** sind die **Konnexität** (Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung), die **fiskalische Äquivalenz** (Deckungsgleichheit zwischen den Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern) sowie die **Kongruenz** (räumliche Identität der Nutznießer öffentlicher Leistungen und der Aufgabenverantwortlichen).
- Zu den **Grundtypen des Föderalismus** zählen der **Wettbewerbsföderalismus**, der durch Mobilität der Bürger Konkurrenz zwischen den Regionen erzeugt, **kooperativer/solidarischer Föderalismus**, der von der Maxime gleicher Lebensbedingungen und -chancen für alle Bürger und Regionen geleitet ist, sowie der **Vollzugsföderalismus**, der vorrangig durch zentrale Grundsatzgesetzgebung sowie einen ausgeprägten Steuerverbund – wie etwa in Österreich – charakterisiert ist.
- Ein **Kernproblem der föderalen Staatsarchitektur Österreichs** besteht in den gebietskörperschaftlichen **Verflechtungen**, die sich bei den Kompetenzen, der Leistungserbringung (z. B. Bildung und Gesundheit) und der Finanzierung (z. B. sekundärer und tertiärer Finanzausgleich) zeigen. Die daraus folgende **Intransparenz** verursacht Ineffizienzen und Steuerungsprobleme.
- Eine grundlegende Finanzausgleichsreform stellt einen Baustein im Konzert vieler „**Reformbaustellen**“ mit **Föderalismusbezug** (Bundesstaatsreform, Verwaltungsreform, Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, Steuerreform, Gemeindestrukturereform usw.) dar.
- **Ziele einer Reform des Finanzausgleichs** sollten u. a. ein **verminderter Steuerverbund** durch verstärkte subnationale Abgabenaufonomie sowie zur Reduktion der Mischfinanzierungen und des Transfergeflechts eine **Bündelung der Finanzströme**, die sowohl einen Ressourcen- als auch einen Lastenausgleich herstellen, sein. Bei der Neuordnung der Mittelausstattung ist das Ausmaß der Gebührenfinanzierungen, die außerhalb des Finanzausgleichs ein wichtiges Element der eigenen Einnahmen darstellen, zu berücksichtigen und eine Bereinigung der Aufgaben- bzw. Kompetenzverteilung mitzudenken.
- Während der **Reformbedarf** von den Gebietskörperschaften erkannt wurde, sind konkrete Vorstellungen über Veränderungen und Umsetzungsvarianten bislang weitgehend unklar.

Block I: „Konnexität – Effizienzsteigerung durch Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung“

“Neuordnung des Bundesstaates – Reformoptionen und Unwägbarkeiten” (F. Schneider, Johannes Kepler Universität Linz)

- Die **finanzwissenschaftlichen Ziele** der Konnexität, fiskalischen Äquivalenz sowie der Kongruenz werden **in Österreich missachtet**.
- Der österreichische Finanzausgleich hat sich in Richtung einer Ausweitung des Steuerverbundes und einer Verminderung der subnationalen Abgabensautonomie entwickelt (**Zentralisierung**). Vollziehung der Abgabengesetze und Abgabeneinhebung erfolgen größtenteils durch den Bund.
- Der **bisherige Finanzausgleich** sollte aufgrund seiner **Unwägbarkeiten** (Komplexität, Intransparenz, geringen Anreizwirkungen etc.) nicht fortgesetzt werden. Ein radikaler Vorschlag für die Neuordnung des Finanzausgleichs kann Impulse für **Veränderungen in Richtung systemischer Vereinfachungen** geben, müsste aber auch von einer Aufgabenreform begleitet werden und setzt politischen Willen für Systemänderungen voraus.
- Geleitet von der Zielvorstellung, den existierenden Finanzausgleich durch ein **einfaches, transparentes System** abzulösen, stellt Schneider ein **neues System für den Finanzausgleich** vor: Unter Beibehaltung des Status quo hinsichtlich Einhebung und Aufgabenverteilung (einschließlich zentraler Grundsatzgesetzgebung) besteht die Systemvereinfachung darin, Abgabenerträge aus **indirekten Steuern dem Bund** und aus **direkten Steuern auf Länder und Gemeinden** zuzuteilen und **Transfers** im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleich **zu streichen**. Für die horizontale Verteilung der Mittel erhalten Länder Gestaltungsspielraum.
- Dieser **Modellvorschlag** für die vertikale Mittelverteilung gewährleistet weitgehende Übereinstimmung mit der bisherigen Mittelausstattung. Dieses System erleichtert den subsektoralen Ebenen, die verfügbaren (eigenen) Mittel abzuschätzen, erzeugt Anreize, die Wirtschaftsregionen zu stärken, und ermöglicht Transferentflechtung und Verwaltungsvereinfachung.
- Der Modellvorschlag ist als Idee zu verstehen und **adaptier- und erweiterbar**, z. B. Verschiebung der Aufgabenzuständigkeiten oder Aufgabenorientierung bei horizontaler Steuerverteilung.

“Probleme der Konnexität im österreichischen Bundesstaat” (A. Matzinger, Bundesministerium für Finanzen)

- In Österreich gilt gemäß §2 F-VG der **Grundsatz der eigenen Kostentragung** (= Konnexitätsgrundsatz).
- Der Konnexitätsgrundsatz ist in zweierlei Hinsicht interpretierbar: (i) Die Finanzierungsverantwortung liegt bei der veranlassenden Ebene (**Veranlassungskonnexität**) oder (ii) die Ausgabenverantwortung liegt bei der vollziehenden Gebietskörperschaft (**Verursacherkonnexität**).
- In Österreich folgt die Finanzverfassung nach der Judikatur des VfGH dem Prinzip der Verursacherkonnexität. Für die Politik war dies eine offensichtlich unbefriedigende Lösung, weshalb mit dem „**Konsultationsmechanismus**“ (Kostenersatzpflicht durch jene Gebietskörperschaft, die Gesetz oder Verordnung erlassen hat) die Veranlassungskonnexität für die belasteten Gebietskörperschaften durchsetzungsfähig ermöglicht wurde. Die Begrifflichkeit wird in Österreich mit den Ausdrücken **funktionale und organisatorische Interpretation** des Kostentragungsgrundsatzes erfasst.
- Zur **Effizienzsteigerung reicht Konnexität nicht** aus, sondern ist auch die Herstellung fiskalischer Äquivalenz und der institutionellen und räumlichen Kongruenz (direkte Verantwortung der Entscheidungsträger gegenüber den Nutzern bzw. Wahlberechtigten) erforderlich.

- Durch die **Verantwortlichkeit der subnationalen Politik für die Steuerlast** (gestärkte Steuerautonomie) könnte die **Transparenz** für subnationale Wähler/Steuerzahler über Zusammenhang zwischen Steuern und öffentlichen Leistungen erhöht werden.
- Schneiders Vorschlag der Abgabenaufonomie bezüglich der direkten Steuern für Länder und Gemeinden ermöglicht fiskalische Äquivalenz und Konnexität, müsste aber auch die „**Pfadgebundenheit**“ des **Finanzausgleichs** berücksichtigen und auf **neu entwickelten Verantwortlichkeiten** aufsetzen.
- Die Vorgangsweise für eine Stärkung des Konnexitätsprinzips durch **subnationale Abgabenaufonomie** sollte **Step-by-step** erfolgen – etwa zunächst über ein Zuschlagssystem – und bei entsprechendem Erfolg weiterentwickelt werden.

„**Aufgaben- und Ausgabenkritik aus dem Blickwinkel der Länder und Gemeinden**“ (P. Biwald, Zentrum für Verwaltungsforschung)

- Vor dem Hintergrund eines begrenzten finanziellen Handlungsspielraums der Länder und Gemeinden (real sinkende Überschüsse der laufenden Gebarung, die Potenzial für Investitionen und Schuldtilgung widerspiegeln) ist eine **strategische, regelmäßige Aufgabenüberprüfung** erforderlich, die zumindest zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode durchgeführt werden sollte.
- **Gegenwärtig** erfolgt in Österreich **Aufgabenkritik unsystematisch**, Anlass bezogen und nicht gebietskörperschaftsübergreifend.
- Im Zentrum der strategischen Aufgabenkritik stehen Fragen nach der **Verzichtbarkeit einer Aufgabe**, der **Optimierung der Leistungserstellung** (Umfang und Intensität, Prozesse) und die **Optimierung der Aufgabenträger** (Aufgabenzuteilung an Gebietskörperschaften, Kooperationen).
- Eine Aufgabenkritik (in den unterschiedlichsten Ausprägungen und Intensitäten) kann jede Gebietskörperschaft für sich durchführen, **ersetzt** aber eine **gesamtstaatliche Aufgabenreform** – als Projekt von Bund, Ländern und Gemeinden – **nicht**.

“**Aufgabenorientierte Mittelausstattung**“ (B. Grossmann, Büro des Fiskalrates)

- In Österreich stellt der **Finanzausgleich das zentrale Element** der subsektoralen Finanzausstattung dar, da das Volumen eigener subnationaler Einnahmen gering ist. Damit bietet der Finanzausgleich den Anknüpfungspunkt für die Implementierung einer aufgabenorientierten Mittelausstattung der Länder und Gemeinden. Der Finanzausgleich stellt allerdings gegenwärtig primär auf Kopfzahl und Fixschlüssel bei der Verteilung der Abgabenerträge ab. **Sonderlasten** werden **in nur geringem Umfang** im Rahmen von Bedarfszuweisungen und Zweckzuschüssen **abgegolten** (sekundärer und tertiärer Finanzausgleich).
- Ein **aufgabenorientierter Finanzausgleich** berücksichtigt **Diversität** der Gebietskörperschaften und die damit verbundenen **Aufgabenlasten**. Die Beurteilung der unterschiedlichen Aufgabenlasten erfolgt anhand von Indikatoren, die auch für eine differenzierte Zuteilung der Ertragsanteile herangezogen werden.
- Ansätze der aufgabenorientierten Mittelausstattung bringen **zusätzliche Komplexität**, der aber **Möglichkeiten zur Transferentflechtung** (Wegfall von aufgabenorientierten Zwecktransfers) gegenüberstehen.
- Die Berücksichtigung unterschiedlicher Aufgabenlasten bei der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften allein kann eine **Bundesstaatsreform** und regelmäßige Aufgabenkritik nicht ersetzen.
- Zur **Korrektur von Unvollkommenheiten**, die auch bei einer aufgabenorientierten primären Finanzausstattung entstehen können, eignet sich ein Finanzausgleich mit entsprechendem **Ressourcenausgleich**. Vor diesem Hintergrund ist seine Schlüsselrolle auch in Zukunft zu erwarten.

Block II: „Stärkung der Steuerautonomie der Länder und Gemeinden?“

“Anknüpfungspunkte zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität“ (M. Achatz, Johannes Kepler Universität Linz)

- Die **rechtlichen Voraussetzungen** zur Stärkung subnationaler Autonomie sind grundsätzlich **gegeben**. Als grundlegendes Modell besteht die Möglichkeit, (i) ein **verbundenes Trennsystem** mit jeweils eigenen Steuern für Länder und Gemeinden oder (ii) ein **Zuschlagssystem** auf bereits existierende Abgaben des Bundes einzuführen.
- Bei der grundlegenden Ausrichtung gestärkter subnationaler Steuerautonomie sprechen die Argumente **Praktikabilität und Operationalisierbarkeit** eher für ein **Zuschlagssystem**. Die einfachste Form bestünde darin, Ländern und Gemeinden das Recht einzuräumen, innerhalb von Schranken einen Zuschlagstarif festzulegen.
- **Einzelne Steuern** sind aus rechtlicher Sicht **für Dezentralisierung ungeeignet**. Dazu zählen z. B. Konflikte mit dem Unionsrecht (z. B. bei der USt, wo eine regionale Streuung der Steuersätze unzulässig ist) oder Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der regionalen Zurechenbarkeit (Mobilität) des Steuergegenstandes.
- **Umgehungsmöglichkeiten** z. B. bei Steueranknüpfung am Lieferortsprinzip und Wechselwirkungen auf andere Steuern (ESt versus KöSt vor dem Hintergrund der erforderlichen Neutralität bezüglich der Gesellschaftsform – Gleichbehandlungsgrundsatz) **müssen adressiert** werden.
- Stärkung der **Steuerautonomie erfordert umfassendes Regulativ** (Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Ländern und dgl.). Zudem wäre ein **Steuerharmonisierungsgesetz** essenziell, um Vorgaben, Bandbreiten und Spielräume zu definieren. Allerdings hat Österreich bereits ein im internationalen Vergleich **komplexes Steuerrecht** – auch im Vergleich zu Nationen, die ausgeprägte regionale Abgabensysteme aufweisen.
- Vor diesem Hintergrund ist **Ausgewogenheit** besonders wichtig: Ein geringer subnationaler Abgabenertrag durch eigene Steuern rechtfertigt kein Zuschlagssystem, andererseits korreliert mit der Bedeutung der subnationalen Autonomie die Regelungsnotwendigkeit.
- Aus rechtlicher Sicht scheinen v. a. grundstücksbezogene Abgaben für einen (schrittweisen) Ausbau der Steuerautonomie am besten geeignet. Gestärkte Autonomie sollte im Rahmen eines **Pilotprojekts** und sinnvollerweise in **Kombination mit gestärkter Demokratie** (Volksbefragung: Realisierung eines Investitionsvorhaben unter Anhebung der Steuerleistung) gestartet werden.

“Zuschlagsabgaben auf Einkommensteuern?“ (A. Rainer, Bundesministerium für Finanzen)

- Die Gebarungsstatistiken lassen auf eine sehr **geringe Abgabenautonomie** der Länder und Gemeinden schließen. Tatsächlich ist ihre Abgabenautonomie noch geringer als die Statistik anzeigt, da einige „eigene“ Steuern gar nicht von ihnen selbst eingehoben werden (z. B. Feuerschutzsteuer) oder die Bemessungsgrundlagen und Sätze weitgehend bundesgesetzlich vorgegeben sind.
- Trotzdem ist aus Sicht von Rainer Skepsis hinsichtlich erhöhter Steuerautonomie auf Länder- und Gemeindeebene angebracht. Diese bedeutet einen beträchtlichen zusätzlichen **Verwaltungsaufwand bei Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen** (z. B. kompliziertere Lohnverrechnung). Die damit verbundene Umverteilung zulasten ohnehin schon finanzschwächerer Gebietskörperschaften würde Ausgleichsregelungen erfordern, die möglicher Weise komplizierter als das derzeitige FAG wären und Vorteile der Autonomie weitgehend relativieren würden. Zusätzliche Regelungen müssten z. B. betreffend die Konsequenzen von Wohnsitzwechseln getroffen werden.
- Zuschläge können am **Abgabenaufkommen**, der **Bemessungsgrundlage** oder am **Tarif** anknüpfen. Die Zuschlagssätze bzw. -tarife sollten vor dem Hintergrund besserer Planbarkeit und Administrierbarkeit über einen längeren Zeitraum fixiert werden.

- Die **Körperschaftsteuer** als Anknüpfungspunkt für eine **Zuschlagsteuer** erscheint **eher ungeeignet**, da die Unternehmenssitze regional sehr ungleich verteilt und leicht zu verlegen sind, Verrechnungsmöglichkeiten (Gewinnverschiebungen) zwischen regional unterschiedlich ansässigen Unternehmen bestehen und bei Gruppenbesteuerung die länderweise Zuordnung (v.a. der Effekte von Auslandsverlusten) sehr schwierig wäre.
- **Zuschläge auf Einkommen- und Lohnsteuer** würden zu **starken Umverteilungen** zwischen den Ländern führen, da anstelle der Bevölkerungszahl die Steuerzahlungen derjenigen relevant wären, die im entsprechenden Bundesland ihren (Haupt-)Wohnsitz haben. Noch stärker wäre dieser Effekt (ausschließlich zugunsten Wiens, das seinen Anteil mehr als verdoppeln würde), wenn das gesamte regionale Steueraufkommen im jeweiligen Land verbliebe.

“Steuerautonomie aus dem Blickwinkel der Länder und Gemeinden – Fluch oder Segen?“ (M. Schratzenstaller-Altzinger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)

- Entscheidungen zur Stärkung subnationaler Steuerautonomie hängen vom **Leitbild des föderalen Systems** ab (Solidarisch/Kooperativer Föderalismus, Wettbewerbs- oder Vollzugsföderalismus).
- Eine Entscheidung über eine Stärkung der subnationalen Steuerautonomie sollte von folgenden Überlegungen geleitet sein:
 - **Effizienz:** Abwägen zwischen höherer Kosten- und Struktureffizienz und Ineffizienzen durch Spill-overs oder steuerlichem Unterbietungswettbewerb,
 - **Verteilungspolitische Erwägungen**, wie z. B. unerwünschte Verteilungswirkung bei regional ungleich verteilten Bemessungsgrundlagen,
 - **Stabilisierungspolitische Erwägungen:** Dezentralisierung konjunkturreaktiver Steuern birgt Gefahr prozyklischer Politik in sich,
 - **Administrative Überlegungen** (Vollzugskosten, Komplexität des Abgabensystems).
- Die **Eignung einzelner Steuern** für eine stärkere subnationale Autonomie kann anhand von **ökonomischen Kriterien** beurteilt werden. Dazu zählen u. a. die örtliche Radizierbarkeit, die langfristige Ergiebigkeit, Administrierbarkeit, Konjunkturreaktivität oder das Lenkungspotenzial.
- Vorgelagert zu Reformbestrebungen, die subnationale Abgabenaufgaben zu stärken, sollte die **Grundsatzfrage** beantwortet werden, welche gebietskörperschaftliche Ebene **welche Aufgaben wahrnehmen** soll. Zudem sollten **Ausgleichsmechanismen** vorgesehen werden, um mögliche unerwünschte Effekte zu kompensieren.

“Steuerautonomie – Internationaler Überblick und Lehren für Österreich“ (L. Strohner, Eco-Austria – Institut für Wirtschaftsforschung)

- Der **internationale Vergleich** auf Basis der OECD Fiscal Decentralisation Database zeigt eine **geringe** Ausprägung subnationaler **Steuerautonomie in Österreich**.
- Der theoretische Aspekt, dass die Mobilität der Bemessungsgrundlage mit dem Grad der Dezentralisierung abnehmen sollte, spiegelt sich in der Realität kaum wider: Die regionale und lokale Steuerstruktur der OECD-Länder ist von **Steuern auf Einkommen** (Individuen und Körperschaften) und **Lohnsumme** geprägt, die zusammen etwa die Hälfte des eigenen Abgabenaufkommens repräsentieren, während vermögensbezogene Steuern (z. B. Grundsteuer) 14% auf Länderebene bzw. 42% auf Gemeindeebene des jeweils eigenen Abgabenaufkommens erreichen.
- **Internationale Erfahrungen** legen eine **überschaubare Anzahl dezentraler Steuern**, Steuern mit breiter, harmonisierter Bemessungsgrundlage und eine breite, regelmäßige Besteuerung nahe.
- Ein **ergänzender Ressourcenausgleich** sollte nicht parallel zur Umverteilung im Finanzausgleich

eingeführt werden, um derzeit bestehende Ineffizienzen nicht noch weiter zu verschärfen. Eine gänzliche Neugestaltung der Umverteilung ist vorzusehen.

Ergänzende Kommentare im Rahmen der allgemeinen Diskussion

Zur Konnexität:

- Der erste Schritt für Reformen ist die **Identifikation der Problemlagen**, die in Österreich bereits hinreichend gelungen sein dürfte.
- Einer **Aufgabenreform und -kritik** kommt im Kontext einer Föderalismusreform eine **Schlüsselrolle** zu und sollte den **Ausgangspunkt** sämtlicher Reformmaßnahmen, insbesondere bei der Herstellung der Konnexität darstellen.
- Die **grundlegenden Kriterien** für die öffentliche Leistungserbringung stellen **Effizienz und Transparenz** dar, die Art und Weise, wie diese gewährleistet werden können, sind sekundär.
- Zum Funktionieren der Anreizmechanismen und der finanzwissenschaftlichen Prinzipien bedarf es einer höheren „**Steuerfähigkeit der Bürger**“.

Zur Neuordnung des Finanzausgleichs:

- Eine getrennte Zuweisung des direkten und indirekten Abgabenaufkommens auf die jeweilige gebietskörperschaftliche Ebene („Schneider-Vorschlag“) erfordert einen **Schwankungsausgleich** zur Abfederung unterschiedlicher Dynamiken, der **bei einem gemeinschaftlichen Abgabentopf** mit einfacher Verteilungsquote **obsolet** wäre.
- Der **bestehende Finanzausgleich** war in seiner **ursprünglichen Konstruktion** (gemeinschaftliche Abgaben, die mit einheitlichem Schlüssel verteilt werden) **einfach und transparent**, seine Komplexität entstand durch zahlreiche Änderungen und die Kompensation daraus entstandener partieller Einnahmefälle.
- Der **primäre Finanzausgleich eignet sich**, um **Aufgabenorientierung** bei der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften **zu integrieren**.

Stellungnahmen für eine gestärkte subnationale Steuerautonomie:

- Die Etablierung von **Zuschlagssystemen** etwa auf Einkommensteuern **in anderen Staaten** könnte als Indiz gewertet werden, dass die **Effizienzgewinne die administrativen Kosten überlagern**.
- Notwendige **Ausgleichsmechanismen** (Ressourcen, Sonderlasten) könnten im Rahmen des Finanzausgleichs **einfach implementiert** werden.
- Subnationale Steuerautonomie sollte zunächst in kleinen Bereichen als **Pilotprojekt** forciert werden, um Erfahrungswerte zu bekommen.

Stellungnahmen gegen eine gestärkte subnationale Steuerautonomie:

- Es können unerwünschte Effekte aus einer gestärkten subnationalen Abgabenselbstverwaltung resultieren, die **bestimmte Gruppen der Volkswirtschaft stärker belasten**. Eine Dezentralisierung der direkten Steuern könnte zu regional unterschiedlichen Nettoeinkommen und Kollektivvertragsabschlüssen führen. Zudem ist eine hohe Belastung der Unternehmen durch zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu erwarten.
- Eine **Fragmentierung der Systeme** in einem kleinen Wirtschaftsraum wie Österreich ist generell zu hinterfragen.

Annex: Workshop-Programm

**FISK-Workshop: Föderalismusreform in Österreich:
Steuerautonomie als Kernelement?**

**Dienstag, 24. März 2015
13.30 Uhr bis 17.30 Uhr**

Veranstaltungsort: Oesterreichische Nationalbank
Otto-Wagner-Platz 3, Erdgeschoss, 1090 Wien

13.30 Uhr Einleitung

Bernhard Felderer, Präsident des Fiskalrates

Impulsreferat: Johann Bröthaler, Technische Universität Wien

“Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie”

14.00 Uhr Konnexität – Effizienzsteigerung durch Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung

Moderation: Gottfried Haber, Donau-Universität Krems

Vortragender: Friedrich Schneider, Johannes Kepler Universität Linz

“Neuordnung des Bundesstaates – Reformoptionen und Unwägbarkeiten”

Diskutanten:

Anton Matzinger, Bundesministerium für Finanzen

“Probleme der Konnexität im österreichischen Bundesstaat”

Peter Biwald, Zentrum für Verwaltungsforschung

“Aufgaben- und Ausgabenkritik aus dem Blickwinkel der Länder und Gemeinden”

Bernhard Grossmann, Büro des Fiskalrates

“Aufgabenorientierte Mittelausstattung”

Allgemeine Diskussion

15.30 Uhr Kaffeepause

16.00 Uhr Stärkung der Steuerautonomie der Länder und Gemeinden?

Moderation: Markus Marterbauer, Arbeiterkammer Wien

Vortragender: Markus Achatz, Johannes Kepler Universität Linz

“Anknüpfungspunkte zur Stärkung der Abgabensubnationaler Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität”

Diskutanten:

Anton Rainer, Bundesministerium für Finanzen

“Zuschlagsabgaben auf Einkommensteuern?”

Margit Schratzenstaller-Altzinger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

“Steuerautonomie aus dem Blickwinkel der Länder und Gemeinden – Fluch oder Segen?”

Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

“Steuerautonomie – Internationaler Überblick und Lehren für Österreich“

Allgemeine Diskussion

17.30 Uhr Ende des Workshops