ECO AUSTRIA

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Jänner 2023

POLICY NOTE 52

Reformoptionen des österreichischen Finanzausgleichs

www.ecoaustria.ac.at

ECO AUSTRIA

POLICY NOTE 52
Reformoptionen des österreichischen Finanzausgleichs

Priv. Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna
Mag. Ludwig Strohner

Jänner 2023

Teile dieses Beitrages sind als Buchkapitel Köppl-Turyna M. und Strohner L., „Ökonomische Aspekte des Finanzausgleichs und Reformoptionen unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten“ in der Publikation „Handbuch der österreichischen Finanzverfassung“ Eds. Bussjäger/Haller ISBN 978-3-7003-2237-5 des Institutes für Föderalismus im April 2022 erschienen. Weitere Teile sind als Buchkapitel Köppl-Turyna, M. „Resilienz im österreichischen Föderalismus“ in der Publikation „Krisenfester Finanzausgleich, Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung“ Eds. Bröthaler, J., Biwald, P., Getzner, M., Mitterer, K., ISBN: 978-3-7083-1393-1 im Dezember 2021 erschienen.

Kurzdarstellung

Mit Ende 2023 läuft das bestehende Paktum über den Finanzausgleich aus. Derzeit laufen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über dessen zukünftige Ausgestaltung. Letzte Änderung wurde im Jahr 2017 vorgenommen, danach wurde coronabedingt der Finanzausgleich verlängert. Aber auch in den vorherigen Jahren wurden nur relativ kleine Änderungen vorgenommen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit grundsätzlichen Überlegungen zur Stärkung der fiskalischen Dezentralisierung in Österreich und liefert Vorschläge für eine effizientere und resilientere Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs.

Folgende Schritte zur Stärkung der Abgabenautonomie sollen verfolgt werden:

- Verschiebung der Finanzierungsstruktur der Gemeinden weg von der Kommunalsteuer hin zur Grundsteuer
- Eine bevorzugte Variante der Reform sieht eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer mit entsprechenden niedrigeren (Hebe-)Sätzen vor. Damit könnte der fiskalische Wettbewerb gestärkt werden.
- Sollte sich die Umsetzung einer solchen Reform kurzfristig als zu schwierig erweisen, ist es möglich bei bestehender Bemessungsgrundlage die Hebesätze gänzlich abzuschaffen, um den Gemeinden eine verstärkte Finanzierung über die Grundsteuer zu ermöglichen.
- Im Bereich der Bundesländer würden sich die Einkommensteuer und potenziell die motorbezogene Versicherungssteuer für eine Dezentralisierung anbieten. Letztere bietet eine gewisse Äquivalenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, da Ausgaben für den Straßenbau zu erheblichem Teil von Bundesländern getragen werden.

Zur Reform des Finanzausgleichs im engen Sinne sollen folgende Schritte angedacht werden:

- Zielorientierung und Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf die operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele (z. B. Klimaschutz, nachhaltige Raumentwicklung)
- Laufende Kontrolle und Entflechtung von innerstaatlichen Transfers, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu steigern und Widersprüchlichkeiten zu unterbinden
- Aufgabenorientierter Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen Spillovers oder für sonstige Lasten aus spezifischen sozioökonomischen oder geographischen Rahmenbedingungen
- Stärkere Berücksichtigung von Aufgaben mit dynamischer Ausgabenentwicklung (insbesondere aufgrund demographischer Entwicklungen) in einem Lastenausgleich
- Etablierung eines transparenten Ressourcenausgleichs mit gleichzeitiger Abschaffung innerstaatlicher Transfers, die auf der Finanzkraft basieren
- Ein besonderes Augenmerk soll auf die Beibehaltung der Anreize der Gebietskörperschaften zum Ausbau der eigenen Finanzkraft gelegt werden. Das erfolgt in dem Nettoeffekte geringgehalten werden
- Sowohl Lasten- als auch Ressourcenausgleich sollen Anreize zu Kooperationen zwischen den Gebietskörperschaften verstärken.

ECO AUSTRIA

Inhalt

1. Einführung 1

2. Grundlagen der Dezentralisierung 2

2.1. Optimale Zuteilung der Abgaben und Kompetenzen 3

2.2. Prinzip der Kongruenz 4

2.3. Fiskalischer Ausgleich aus ökonomischer Sicht 6

2.4. Anreizwirkungen des fiskalischen Ausgleichs 8

3. Reform des Finanzausgleichs in Österreich 10

3.1. Stärkung der Abgabenautonomie 10

3.2. Reform des fiskalischen Ausgleichs 16

4. Schlussfolgerungen 23

5. Literatur 24

1. Einführung

Mit Ende 2023 läuft das bestehende Paktum über den Finanzausgleich aus. Derzeit laufen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über dessen zukünftige Ausgestaltung. Der derzeitige Finanzausgleich basiert auf den Vereinbarungen des Jahres 2017 und sollte ursprünglich bis 2021 in Kraft sein. Im Rahmen der COVID-19-Pandemie wurde die Finanzausgleichsperiode um 2 Jahre verlängert.[1] Aber auch in den vorangegangenen Finanzausgleichsperioden wurde die Struktur der Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften in seiner grundlegenden Architektur nur geringfügig angepasst. Und das obwohl schon seit Jahren Experten Vorschläge einbringen, wie dieser effizienter ausgestaltet werden könnte.

Der Finanzausgleich ist zentral für die Verteilung des Steueraufkommens und damit für die finanzielle Ausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden. Schocks, wie etwa die Finanzkrise 2009 oder die Pandemie 2020, aber auch längerfristige Herausforderungen beispielsweise durch die demographischen Entwicklungen, stören jedoch das finanzielle Gleichgewicht. Darüber hinaus führen gewisse Elemente des österreichischen Finanzausgleichs – insbesondere das Missverhältnis zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zu falschen Anreizen bzw. unnötig hohen Ausgaben, Verschuldungsniveaus und Steuern. Der zunehmende Druck auf die öffentlichen Finanzen einerseits durch demographiebedingt steigende Ausgaben in den Bereichen Pflege, Gesundheit und Pensionen und anderseits durch eine steigende Zinsbelastung rücken die Notwendigkeit eines möglichst effizienten Umgangs mit öffentlichen Mitteln in den Mittelpunkt.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit grundsätzlichen Überlegungen zur Stärkung der fiskalischen Dezentralisierung in Österreich und liefert Vorschläge für eine effizientere und resilientere Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs.

[1] Siehe https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2022/pk0022

2. Grundlagen der Dezentralisierung

Die Grundidee der Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben besteht in der Vorstellung, dass sich die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen an den Präferenzen der Bürger orientieren sollte. Das klassische Argument geht davon aus, dass unterschiedliche regionale Präferenzen, geographische- und/oder demographische Unterschiede sowie Unterschiede in relativen Preisen oder Kosten für eine dezentrale Zurverfügungstellung von öffentlichen Gütern sprechen. Eine zentrale Bereitstellung kann diese Unterschiede nicht hinreichend berücksichtigen. Eine dezentrale Verantwortlichkeit kann auf Präferenzunterschiede Rücksicht nehmen und damit den Nutzen der Bürger und Bürgerinnen erhöhen (Strohner et al, 2015). Das bedeutet, dass öffentliche Aufgaben und Ausgaben in dem Maße dezentralisiert werden sollten, in dem Präferenzen differieren.[2]

Zusätzlich wird häufig auf die Innovationsfähigkeit hingewiesen, die in dezentralen Systemen stärker ausgeprägt sein könnte. Werden öffentliche Leistungen von mehreren Gebietskörperschaften bereitgestellt, dann kann der Wettbewerb zwischen diesen zu häufigeren Innovationen bei Programmdesign oder -bereitstellung führen und von anderen Gebietskörperschaften übernommen werden (Strohner et al, 2015).

Weitere Argumente für eine Dezentralisierung stammen aus der politökonomischen Literatur. Wenn man davon ausgeht, dass die Regierungen nicht ausschließlich am Wohl ihrer Wähler orientiert sind, sondern aufgrund des unvollständigen politischen Wettbewerbs Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen haben, dann kann fiskalischer Wettbewerb als Substitut für mangelnden politischen Wettbewerb zur erhöhten Verantwortlichkeit der Politiker führen. So sehen Brennan und Buchanan (1977) im fiskalischen Föderalismus eine Möglichkeit den „Leviathan-Staat“ zu beschränken.

Im politischen Prozess hat Dezentralisierung auch die Funktion eines Vergleichsmaßstabs (‘*yardstick’*), an dem die Bürger und Bürgerinnen die Leistung von Politiker und Politikerinnen sowohl zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene als auch unterschiedlicher Ebenen vergleichen und bewerten. Da EntscheidungsträgerInnen besser über politische Sachfragen informiert sind, messen die WählerInnen in einer Gebietskörperschaft die Leistung an der vergleichbaren Leistung von EntscheidungsträgerInnen in der benachbarten Gebietskörperschaft. Weist diese eine niedrigere Steuerbelastung bzw. ein besseres Leistungsangebot auf, so haben die BürgerInnen die Möglichkeit dies in ihrer Wahlentscheidung zu berücksichtigen. Somit hat ‚*yardstick competition*‘ einen disziplinierenden Effekt.

Bei der Wahl der optimalen Gebietskörperschaftsebene für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sind neben den obigen Aspekten auch potenzielle negative Auswirkungen von Dezentralisierung zu berücksichtigten. Ein potenzieller negativer Aspekt besteht im Vorliegen von externen Effekten. Erstreckt sich der Nutzen von öffentlichen Leistungen über die Gebietskörperschaft hinaus, dann kann dies zu einem zu geringen Angebot an Leistungen führen,

[2] Dennoch benötigt der Begriff „möglichst dezentral“ eine genauere Erklärung, die im Teil 2 analysiert wird. Es können verschiedene Effekte auftreten, die von der Ausgestaltung der Dezentralisierung abhängen.

wenn die Finanzierung der Leistungen auf die BürgerInnen der Gebietskörperschaft beschränkt ist. In dieser Hinsicht ist die Zuteilung der Verantwortlichkeit von Dienstleitungen auf die richtige Gebietskörperschaftsebene zentral.

Des Weiteren kann der Wettbewerb um mobile Steuersubjekte dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen zu niedrig, gemessen am optimalen Niveau, ausfällt. Wenn Gebietskörperschaften miteinander in Konkurrenz um mobile Steuerbasen stehen, kann dies zu einer niedrigeren Steuerbelastung, insbesondere bei Steuern, die auf mobilen Bemessungsgrundlagen basieren, wie der Einkommen- oder Körperschaftsteuer, führen, womit die Finanzierung der öffentlichen Leistungen eingeschränkt wird.

Dezentralisierung kann darüber hinaus problematisch sein, wenn Skalenerträge in der Produktion auftreten. Diese treten auf der Produktionsseite auf, wenn bestimmte öffentliche Leistungen in größeren Mengen effizienter „produziert" werden können. In diesem Fall kann Dezentralisierung dementsprechend nachteilig sein und die Erstellung der Leistung von einer übergeordneten Gebietskörperschaft sinnvoller. Dies gilt insbesondere für die lokale Ebene, aber auch auf regionaler Ebenen können solche Fälle auftreten.[3]

Zusammenfassend kann man feststellen, dass Dezentralisierung sowohl negative als auch positive Auswirkungen haben kann. Auf der einen Seite kann fiskalischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften die Verantwortlichkeit von politischen Entscheidungsträgern stärken und damit Ineffizienzen reduzieren, auf der anderen Seite können Externalitäten und Skalenerträge zu zusätzlichen Ineffizienzen führen. Eine optimale Zuteilung der Kompetenzen und Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten müssen auf alle diese Aspekte Rücksicht nehmen. In der empirischen Literatur finden sich positive Effekte von Dezentralisierung. So kann „*voting by feet*" zu höherem Nutzen führen (Tibeout, 1956; Banzhaf & Walsh, 2008), die Qualität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen, wie Gesundheit oder Bildung gesteigert werden (Barankay & Lockwood, 2007; Adam et al, 2014; Köppl-Turyna et al, 2020), oder eine geringere Steuerbelastung (Eichenberger & Schelker, 2007), niedrigere Verschuldung (Stadelmann & Eichenberger, 2014; Köppl-Turyna & Pitlik, 2018; Baskaran, 2010) und höhere Lebenszufriedenheit (Frey & Stutzer, 2000) erreicht werden.

2.1. Optimale Zuteilung der Abgaben und Kompetenzen

Oates (1972) und Olson (1969) empfehlen diejenigen staatlichen Aufgaben auf einer dezentralen Ebene anzusiedeln, die geringe Externalitäten mich sich bringen. Zudem sollen Skalenerträge weitgehend ausgeschöpft werden. Gemäß diesen Überlegungen sind Investitionen in öffentliche Infrastruktur eher der lokalen oder regionalen Ebene zuzuordnen, Umverteilungsmaßnahmen eher der zentralen Ebene. Die konkrete Verteilung von Kompetenzen hängt dabei von der räumlichen Abgrenzung der öffentlichen Leistungen ab. So lassen sich etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Müllabfuhr, die Feuerwehr u.ä. prinzipiell relativ problemlos auf lokaler Ebene organisieren. Bei Straßen, Krankenhäusern, öffentlicher

[3] So halten Trukeschitz et al, Federalism in Health and Social Care in Austria (2013), 172f fest, dass manche Bundesländer in Österreich zu klein sind, um umfassende Gesundheitsdienstleistungen anbieten zu können.

Energieversorgung, oder Kultureinrichtungen lässt sich hingegen bereits über das Ausmaß an Externalitäten streiten. Je nach Umfang der Berücksichtigung der Externalitäten zwischen den lokalen Gebietskörperschaften können Ineffizienzen aber reduziert werden.

Für die Zuteilung von Besteuerungskompetenzen auf die Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften formulieren Musgrave (1983) und Wildasin (1980) die allgemeine Regel, dass öffentliche Leistungen so weit wie möglich durch Gebühren abgegolten werden sollten, und nur subsidiär Steuern mit immobiler Steuerbasis regional bzw. lokal erhoben werden sollten. Grundstücksbezogene Abgaben und Steuern auf natürliche Ressourcen sind dementsprechend besonders gut für regionale und lokale Ebenen geeignet. Konsumbezogene Abgaben sind hingegen für die lokale Ebene ungeeignet, da die Externalitäten mit dem Grad der Dezentralisierung deutlich zunehmen, indem der private Konsum zunehmend lokale Grenzen überschreitet.

Eine umfassende Einkommen- und Gewinnsteuer sollte nach der traditionellen Theorie auf der zentralen Ebene erhoben werden, da die der Steuer zugrundeliegende Bemessungsgrundlage in aller Regel regional mobil ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Einkommensteuer progressiv ausgestaltet ist. Eine Einkommensteuer könnte jedoch aufgrund der im Vergleich zu Kapital geringeren Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit auf regionaler Ebene erhoben werden. Dennoch, im Unterschied zu den Musgrave'schen Überlegungen, ergibt sich auf Basis der ökonomischen Theorie der Politik die Empfehlung, die Kompetenz für aufkommenselastische Steuern auch auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften anzusiedeln. Dies erhöht die politische Verantwortlichkeit, weil sich BürgerInnen durch Abwanderung in eine andere Gebietskörperschaft besserstellen können und sich die Bemessungsgrundlage in der ursprünglichen Wohnsitzgemeinde entsprechend verringert. Es ist aus dieser Sicht daher effizienzsteigernd und sinnvoll, die Besteuerungskompetenzen möglichst weitgehend zu dezentralisieren. Dies gilt auch für direkte Steuern.

2.2. Prinzip der Kongruenz

Beziehungen zwischen allen Wirtschaftssubjekten sollten durch klare Rechtsverhältnisse gekennzeichnet sein. Durch die eindeutige Zuteilung von Eigentumsrechten ist es möglich Verträge abzuschließen, die Spezialisierung voranzutreiben und somit ein höheres Wohlstandsniveau zu erreichen. Wendet man diese Überlegungen auf den öffentlichen Bereich an, dann gilt auch hier, dass eine eindeutige Verteilung eine grundlegende Voraussetzung für eine effiziente Bereitstellung von öffentlichen Leistungen ist. Gilt darüber hinaus, dass Nutznießerinnen und Nutznießer öffentlicher Leistungen sich mit den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie den Zahlerinnen und Zahlern deckt, dann spricht man von *institutioneller Kongruenz*. Unter institutioneller Kongruenz entstehen keine externen Effekte, sodass keine Gebietskörperschaft auf Kosten einer anderen Gebietskörperschaften Leistungen erhält. Jede Gebietskörperschaft entscheidet selbst über das Niveau an bereitgestellten

Leistungen und deren Finanzierung. *Fiskalische Äquivalenz*, wie von Olson (1969) definiert, ist das Ergebnis von institutioneller Kongruenz, die die dafür notwendige organisatorische Voraussetzung bildet (Blankart, 2009). Die institutionelle Kongruenz ist auch eine Grundvoraussetzung für einen freiwilligen Leistungsaustausch zwischen den Gebietskörperschaften. Die ausgetauschten Leistungen, die zuvor von den BürgerInnen beschlossen wurden, werden auch von diesen zu einem äquivalenten Preis bezahlt.

Dennoch kommt es in der Realität in der Regel zu *institutioneller Inkongruenz*, in dem der Kreis der NutzerInnen, der EntscheidungsträgerInnen und der ZahlerInnen auseinanderfällt. Dies kann Folge einer Externalität sein, wenn beispielsweise ein Krankenhaus über das Landesbudget organisiert und finanziert wird, die Versorgung aber über die Landesgrenzen hinweg erfolgt. Auch auf der Finanzierungsseite kann es zu Inkongruenzen kommen, wenn die Finanzierung nicht durch jene Gebietskörperschaft erfolgt, die über die Ausgaben bestimmt. So werden in Österreich die LandeslehrerInnen fast ausschließlich vom Bund finanziert, über die Bestellung entscheiden jedoch die Bundesländer. Zuletzt ist der Fall zu berücksichtigen, bei welchem Entscheidungen über das Leistungsangebot auf einer zentralen Ebene getroffen werden, die Bereitstellung und Finanzierung aber dezentral erfolgt. Dies kann z.B. bei Landesregulierungen von lokal finanzierten Gemeindeaufgaben der Fall sein, wie bei der Kinderbetreuung. In allen drei Fällen kann man von institutioneller Inkongruenz sprechen.

Institutionelle Kongruenz kann im Wesentlichen auf zwei Arten erreicht werden: durch korrekte Zuteilung der Entscheidungsrechte oder durch vertikale Lenkungsabgaben bzw. Transfers. Im ersten Fall erfolgt eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung. In diesem Fall können Krankenhäuser kostendeckende Gebühren erheben und damit die externen Effekte internalisieren. Die Gemeinden würden über die Quantität und Qualität, wie Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen, selbst entscheiden und die Länder würden die Besoldung der Landeslehrer aus den Landesbudgets finanzieren. Überregionale Spillovers können auch über horizontale Kooperationen beseitigt werden, in dem z.B. zwischen den Bundesländern Vereinbarungen über Kostenbeteiligungen für GastpatientInnen getroffen werden.

Im zweiten Fall geht es darum, die Effizienz über Lenkungsabgaben a'la Pigou (1920) herzustellen. Nach diesem Konzept erhebt eine übergeordnete Gebietskörperschaft die entsprechenden Steuereinnahmen, die Effizienz wird über zweckgebundene Transfers an nachgeordnete Gebietskörperschaften hergestellt. Die Transfers reduzieren die Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Dienstleistung, sodass das Angebot ausgeweitet wird. Das Problem in diesem Fall besteht darin, dass die übergeordnete Gebietskörperschaft umfassende Informationen sowohl über die Kostenseite der Bereitstellung der Dienstleistung als auch über die dezentrale Nachfrage nach diesen Leistungen besitzen muss. Davon ist im Regelfall aber nicht auszugehen, sodass die Ineffizienz nicht behoben werden wird.

2.3. Fiskalischer Ausgleich aus ökonomischer Sicht

Ein grundlegender Aspekt eines Finanzausgleichs ist der fiskalische Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften. Unter fiskalischem Ausgleich wird die Zuteilung von Transferzahlungen bzw. Teile der gemeinschaftlichen Abgaben an einzelne Gebietskörperschaften verstanden, um erstens unterschiedliche Voraussetzungen bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen als Folge besonderer Risikofaktoren bzw. struktureller Komponenten, der sogenannte Lastenausgleich, zu berücksichtigen oder zweitens Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Gebietskörperschaften, der sogenannte Ressourcenausgleich, zumindest teilweise auszugleichen. Das Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Leistungen bei vergleichbarer Qualität und steuerlicher Belastung zur Verfügung zu stellen. Damit soll eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den Regionen erreicht werden. Das Zusammenspiel aus öffentlichen Leistungen und steuerlichen Belastungen sollte weder den Wohn- noch den Unternehmenssitz beeinflussen. Damit ist eine höhere ökonomische Effizienz verbunden. Dies abstrahiert aber von den ökonomischen Auswirkungen der Finanzierung des zusätzlichen fiskalischen Ausgleichs, der sich daraus ergibt, dass beispielsweise Personen und Unternehmen in Regionen mit höheren Durchschnittskosten für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern siedeln.

Aufgabe eines fiskalischen Ausgleichs ist es nicht, dass überall dasselbe Angebot an öffentlichen Leistungen zur Verfügung gestellt werden muss. Bleibt die dezentrale Autonomie über die Ausgaben aufrecht, sodass regionale Präferenzen hinsichtlich des Niveaus an regionalen öffentlichen Leistungen berücksichtigt werden können, dann muss das Niveau der Leistungen nicht dasselbe sein. Sollte jedoch eine öffentliche Leistung angeboten werden, dann sollte dies mit vergleichbarer Belastung für die Bürgerinnen und Bürger verbunden sein. Dies setzt voraus, dass Transfers im Rahmen des Lastenausgleichs nicht zweckgebunden sind.

Ein weiterer Grund für den fiskalischen Ausgleich ist die Zielvorstellung, dass Gebietskörperschaften wirtschaftlich nicht zu stark auseinanderfallen sollen. Ein wesentliches Element des Föderalismus ist die Finanzautonomie, d.h. die Befugnis der Gebietskörperschaften der drei Ebenen, ihre Aufgaben im Prinzip eigenständig zu lösen und die zu deren Finanzierung notwendigen Steuern und Abgaben selbst zu erheben. Allerdings verfügen die einzelnen Gebietskörperschaften nicht im gleichen Ausmaß über finanzielle Ressourcen. Die geografische Lage, unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen und weitere Ursachen führen zu Unterschieden in der Steuerbemessungsgrundlage. Um die daraus resultierenden Disparitäten in Bezug auf die Ausstattung öffentlicher Güter auf ein gesellschaftlich akzeptiertes Maß zu reduzieren, werden über den Ressourcenausgleich Mittel zwischen den Gebietskörperschaften umverteilt. Dies kann sowohl im Rahmen des *vertikalen* als auch des *horizontalen Finanzausgleichs* erfolgen. Letzteres bedeutet, dass Ressourcen zwischen den Einheiten derselben Ebene umverteilt werden (etwa zwischen den Bundesländern).

Wie oben angeführt, dient der fiskalische Ausgleich mehreren Zielen. Sein primäres *politisches* Ziel ist horizontale Gleichheit unter den BewohnerInnen verschiedener Regionen. Damit soll sichergestellt werden, dass abhängig von lokalen Präferenzen, allen Personen und Unternehmen in einer Region ein gesellschaftlich akzeptiertes Maß an öffentlichen Dienstleistungen bei vergleichbarer Steuerbelastung bereitgestellt wird. Darüber hinaus kann der Ressourcenausgleich Problemlagen korrigieren, die bei Voting by Feet entstehen können. Konzentrieren sich hohe Steuerbemessungsgrundlagen regional sehr stark, dann senkt dies in dieser Region zwar die Steuerbelastung, führt aber über die höhere Belastung in anderen Regionen zu Ineffizienzen. Der Ressourcenausgleich kann dabei als Korrektiv dienen. Schließlich kann der fiskalische Ausgleich auch die volkswirtschaftliche Stabilisierung unterstützen, indem er eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks darstellt. Wie jede andere Umverteilungspolitik kann der fiskalische Ausgleich zu potenziell negativen steuerlichen und wirtschaftlichen Anreizen der lokalen Regierungen führen. Im letzteren Fall sprechen wir vom „*Moral Hazard*“, wo nicht-anreizkompatible Regelungen zu unerwünschtem Verhalten führen, zB Überschuldung („weiche Budgetbeschränkungen“) (siehe Goodspeed, 2002; Rodden, 2006). So zeigen zB Rodden et al (2003), dass Budgetbeschränkungen weicher werden, wenn die Gebietskörperschaften stark von Transferzahlungen abhängig sind.

Eine Zusammenfassung der ökonomischen und politischen Gründe für die Einführung eines fiskalischen Ausgleichs wird in der Tabelle 1 präsentiert.

Tabelle 1: Gründe für einen fiskalischen Ausgleich

Gründe für den fiskalischen Ausgleich	
Ausgleich von Unterschieden in der Steuerbemessungsgrundlage und der Kosten und des Umfangs der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen:	Steuerbemessungsgrundlagen und Kosten der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen können aufgrund von geografischen oder sozioökonomischen Gründen differieren. Das Ziel ist es BürgerInnen ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Dienstleistungen bei vergleichbarer Steuerbelastung zur Verfügung zu stellen.
Ausgleich der Grenznutzen der öffentlichen Ausgaben:	Die Quantität bzw. Qualität dezentral bereitgestellter öffentlicher Dienstleistungen wird häufig zentral bestimmt, wie beispielsweise im Bereich der Gesundheit und Bildung. In diesem Fall können Transfers der zentralen Ebene herangezogen werden, um den Nutzen und die Kosten für die BürgerInnen regional anzugleichen.
Vermeiden der Fehlallokation von Produktionsfaktoren durch negative externe Effekte:	Ein dezentrales Steuersystem kann Standortentscheidungen von mobilen Produktionsfaktoren beeinflussen und zu Allokationsineffizienzen führen. Als Folge davon kann es zu einer regionalen Konzentration von SteuerzahlerInnen mit hohen Bemessungsgrundlagen kommen. Ein Ressourcenausgleich kann diese Problematik abfedern.
Versicherung gegen asymmetrische Einkommens- oder Beschäftigungsschocks:	Wenn Regionen eines Landes asymmetrischen Schocks ausgesetzt sind, dann kann der fiskalische Ausgleich als Versicherung gegen die nachteiligen Auswirkungen solcher Schocks dienen.

Quelle: Eigene Darstellung. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

2.4. Anreizwirkungen des fiskalischen Ausgleichs

2.4.1. Auswirkungen des Ressourcenausgleiches

Die meisten föderalen Staaten sehen im Finanzausgleich Regelungen vor, mit denen Finanzkraftdisparitäten auf dezentraler Ebene verringert werden sollen. Als Berechnungsgrundlage dient gewöhnlich ein Maß für die Pro-Kopf Finanzkraft (*fiscal capacity*), die sich aus der zu definierenden Steuerbemessungsgrundlage ergibt. Das Residualaufkommen einer dezentralen Steuer – ein Maß für das Steueraufkommen, das einer dezentralen Ebene netto verbleibt - ist ein wichtiges Thema in der Finanzwissenschaft. Durch Regelungen im Finanzausgleich kann sich das Residualaufkommen aufgrund niedrigerer Transfereinnahmen und höherer Transferzahlungen im Rahmen eines Ressourcenausgleichs verringern. Darüber hinaus können auch andere Bestimmungen eine Finanzierungsbeteiligung auf Basis der Finanzkraft vorsehen, die das Residualaufkommen verringern. Damit reduziert sich der Anreiz, öffentliche Leistungen, wie beispielsweise Infrastruktur, zur Verfügung zu stellen, die die Steuerbemessungsgrundlage erhöhen. Aber auch bei fehlender Abgabenautonomie können Umverteilungstransfers zwischen Gebietskörperschaften negative Anreizwirkungen ausüben, beispielsweise im Bereich der Steuerdurchsetzung. Ferner werden Anreize der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur unterminiert da damit verbundenes höheres Aufkommen in der Zukunft abgeschöpft wird (Leisibach & Schaltegger, 2019). Das Problem betrifft beispielsweise die Grunderwerbsteuer in Deutschland, die Kommunalsteuer in Österreich oder die Bestimmung der Finanzkraft der Kantone in der Schweiz. Die Auswirkungen auf das Residualeinkommen sind je nach Land und je nach Gemeinde unterschiedlich, können aber höher als 100 Prozent des Steueraufkommens sein.

2.4.2. Auswirkungen des Lastenausgleichs

Die Implementierung eines Lastenausgleichs bzw. einer Bedarfsorientierung in einem Finanzausgleich ist deutlich komplexer als die Implementierung eines Ressourcenausgleichs. Da öffentliche Ausgaben in der Regel stärker dezentralisiert sind als die Einnahmen, ist der Lastenausgleich potenziell anfälliger für eine „Budgetdrift“[4]. Darüber hinaus ist ein Lastenausgleich angesichts der Tatsache, dass auf dezentraler Ebene eine Verantwortlichkeit für eine Vielzahl von Politikbereichen gegeben ist und das Angebot häufig auch sehr heterogen ist, tendenziell komplex und schwierig zu handhaben.

Das Ausmaß, zu dem der Ausgleich den tatsächlichen Ausgabenbedarf decken kann, hängt davon ab, wie der Bedarf ermittelt wird. Ein Lastenausgleich, der sich auf die tatsächlichen

[4] “Budgetdrift” bezeichnet die Tendenz von Institutionen, zunehmend ineffizienter zu werden, da die Budgetmittel auf Basis der Kosten in der Vergangenheit zugewiesen werden, ohne Effizienzgewinne oder sich verändernde Präferenzen in der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Ausgaben stützt, gibt subzentralen Regierungen einen Anreiz, das Budget aufzublähen. Ein Ausgleich, der sich auf vergangene (historische) Ausgaben stützt verewigt anfängliche Verzerrungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Heute verwenden die meisten Länder Standard- oder Normkostenansätze, die "vermeidbare" von "unvermeidbaren" Ausgaben trennen und nur jene Einflussgrößen versuchen zu berücksichtigen, die außerhalb der Kontrolle der Gebietskörperschaft liegen, während überdurchschnittliche Leistungsangebote oder Ineffizienzen in der Leistungserbringung nicht in die Ausgleichsformel eingehen.

Wegen der vielfältigen und komplexen Aufgaben ist auch der Lastenausgleich häufig sehr komplex, was zu Rent-Seeking auf dezentraler Ebene führt, wie auch die OECD festhält.[5] Während der Ressourcenausgleich wenig Raum für Partikularinteressen lässt - es muss eine Bemessungsgrundlage und die Höhe des Transfers bestimmt werden - ist der Spielraum für Fehler und Interpretationen beim Lastenausgleich größer. So müssen Einflussgrößen für die Kosten und ihre Bedeutung festgelegt und nach statistischen Verfahren ermittelt werden.

[5] *OECD* Economic Studies No. 44, 2008.

3. Reform des Finanzausgleichs in Österreich

Der österreichische Finanzausgleich ist in den letzten 20 Jahren verstärkt kritisiert worden. Überschneidende Zuständigkeiten bei der Aufgabenerfüllung, ein kaum zu durchschauendes Geflecht von Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, fehlende Verantwortlichkeit für die Finanzierung der Aufgaben durch die Dominanz des Steuerverbundes und eine Reform des Lastenausgleichs sind wesentliche Baustellen des Finanzausgleichs. Nachfolgend wird insbesondere auf die Abgabenautonomie und eine Reform des fiskalischen Ausgleichs eingegangen.

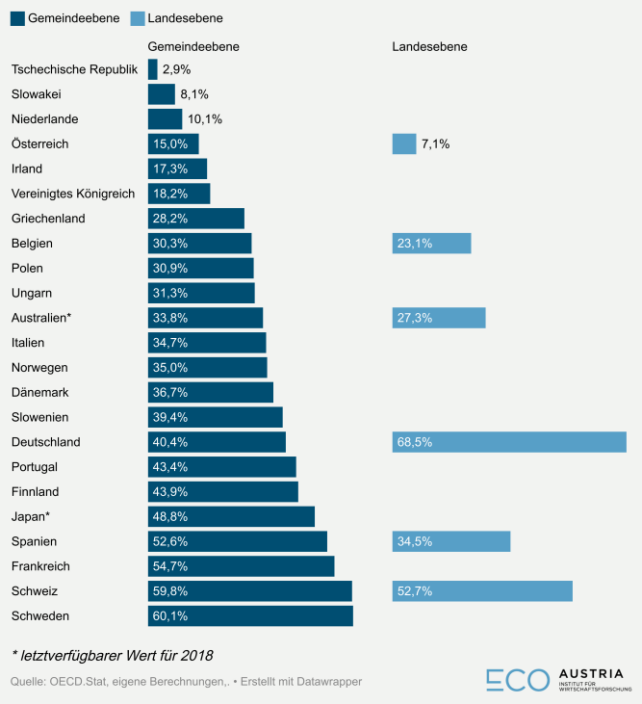
3.1. Stärkung der Abgabenautonomie

Die Autonomie von Ländern und Gemeinden hinsichtlich der Verfügung über eigene Abgaben zur Finanzierung der Aufgaben ist in Österreich im internationalen Vergleich gering ausgeprägt. Geht man nach der OECD Revenue Statistics,[6] dann ist die Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden in Österreich sehr gering. Auf Länderebene werden rund 7 Prozent der Ausgaben über eigene Abgaben finanziert, auf der Ebene der Gemeinden beträgt der Anteil 15 Prozent. Diese Werte sind dahingehend überzeichnet, da auch Abgaben umfasst sind, bei denen keine wesentliche Autonomie besteht, wie bei der Kommunalsteuer der Gemeindeebene. Auf internationaler Ebene finden sich in anderen föderalen Staaten deutlich höhere Quoten auf regionaler Ebene, wie in der Schweiz mit über 50 Prozent, Spanien mit über 30 Prozent oder Australien mit 27 Prozent, siehe Abbildung 1.[7] Auf lokaler Ebene sind wiederum die Schweiz und Schweden hervorzuheben mit einem Anteil an eigenen Abgaben von rund 60 Prozent der Ausgaben. Viele andere Länder weisen aber ebenso eine deutlich höhere Abgabenautonomie als Österreich auf. Dementsprechend basiert in Österreich die Finanzierung der dezentralen Aufgaben vorrangig über die Einnahmen aus dem Steuerverbund.

[6] Es werden die Einnahmen aus dezentralen Abgaben auf die dezentralen Ausgaben nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung basierend auf OECDStat des Jahres 2019 bezogen. Die Ergebnisse sind dahingehend verzerrt, dass die Ausgaben nicht konsolidiert sind und damit Doppelzählungen auf den verschiedenen Ebenen möglich sind.

[7] Für Deutschland werden in erheblichem Maß Ertragsanteile in die dezentralen Abgabeneinnahmen eingerechnet, sodass ein Vergleich nicht zielführend ist.

Abbildung 1: Anteil eigener Abgaben an dezentralen Ausgaben in 2019



Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde der erste Schritt unternommen, die Abgabenautonomie zumindest auf Ebene der Länder zu stärken. Dazu wurde der Wohnbauförderungsbeitrag ab dem Jahr 2018 zu einer Landesabgabe mit Autonomie in Bezug auf den Beitragssatz, die Ausgestaltung bleibt beim Bundesgesetzgeber. Darüber hielt das Paktum zum Finanzausgleich fest, dass eine Arbeitsgruppe „Abgabenautonomie“ Optionen zu einer weiteren Stärkung prüfen soll. Auf Gemeindeebene sollte eine Reform der Grundsteuer vorbereitet werden. Derzeit hat noch kein Bundesland eine Abweichung vom Beitragssatz der Wohnbauförderung von vor dem Zeitpunkt der Dezentralisierung der Abgabe vorgenommen. Ähnliches zeigte sich in Spanien hinsichtlich der Dezentralisierung des Steuersatzes beim Zuschlag zur Einkommensteuer. Die autonomen Gemeinschaften in Spanien waren nicht bereit die politischen Kosten für die Änderung des zentralen Steuersatzes zu tragen, sodass der Spielraum für die Steuerautonomie nicht genutzt wurde.[8]

International finden sich sehr unterschiedliche Verhältnisse von eigenen Abgaben an den Ausgaben. Untersuchungen zeigen, dass das Ausmaß der Dezentralisierung der Einnahmen mit positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbunden, wobei der Effekt mit dem Ausmaß abnimmt (Blöchliger & Égert, 2013). Daraus lässt sich aber nicht ableiten, welches Ausmaß an Dezentralisierung sinnvoll ist. Im derzeitigen Finanzausgleichssystem verhandeln die

[8] López-Laborda et al (2006) führen geringe Anreize zur Wahrnehmung der Autonomie darauf zurück, dass Verhandlungen über zusätzliche Ressourcen mit dem Zentralstaat mit geringeren politischen Kosten verbunden sind. Strohner et al (2015) weisen auf darauf hin, dass die explizite Wahrnehmung der Festlegung des Abgabensatzes für abweichendes Verhalten wesentlich sein kann.

Finanzausgleichspartner über die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Dabei ist die Kostenentwicklung für die Erstellung der Güter und Dienstleistungen sowie das Mindestangebot an Qualität und Quantität wesentlich. Hierbei haben aber Länder und Gemeinden Informationsvorteile (Oates, 2005) und können daher in den Verhandlungen auf Ausgabensteigerungen hinweisen, während Kostensenkungen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass je größer die Abgabenautonomie ist, desto eher werden zusätzliche Ausgaben über eigene Steuern finanziert. In dem Fall kann die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit zu einer höheren Effizienz führen.

Prinzipiell sollte eine dezentrale Abgabe mehrere Kriterien erfüllen, wie Transparenz, Zusammenhang mit den Aufgaben, geringer Steuerexport, hinreichendes potenzielles Aufkommen, geringe Mobilität der Bemessungsgrundlage, geringe Ungleichheit im Aufkommen, geringe Konjunkturunempfindlichkeit und geringer Aufwand für Steuerpflichtige und Verwaltung. Darüber hinaus sollte die Anzahl der Steuerinstrumente beschränkt sein, um die Transparenz und die Verantwortlichkeit zu stärken. Eine Vielzahl von dezentralisierten Steuern erschwert die Möglichkeit der Wählerinnen und Wähler Vergleiche mit anderen Gebietskörperschaften anzustellen und verringert Yardstick-Wettbewerb. Des Weiteren wäre eine gemeinsame Bemessungsgrundlage anzustreben, um den Verwaltungsaufwand und die Transparenz zu erhöhen. Geringe Konjunkturreagibilität ist auch vor dem Hintergrund der Erfüllung des innerösterreichischen Stabilitätspaktes zu sehen.

Zur Stärkung der Abgabenautonomie auf Gemeindeebene gehen Bauer et al (2012) davon aus, dass Auswirkungen auf das Verteilungs- und Stabilisierungsziel minimiert und die fiskalische Äquivalenz, d.h. die Übereinstimmung von NutzerInnen und ZahlerInnen von öffentlichen Leistungen, gestärkt werden sollen. Die Bemessungsgrundlage sollte weitgehend immobil sein. Sie beurteilen die einzelnen Kandidaten für regionale eigene Abgaben auf Basis mehrere Kriterien. Die Autoren schlussfolgern, dass jede der Maßnahmen grundsätzlich geeignet wäre die kommunale Abgabenautonomie zu steigern, siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Bewertung von Möglichkeiten zur Stärkung der Abgabenautonomie nach Bauer et al (2012)

	Grundsteuer	Zuschläge zur Lohn- und Einkommen-steuer	Abschaffung Kommunalsteuer-befreiungen	Wertschöpfungs-komponenten in der Kommunal-steuer	Umwelt-bezogene Abgaben
Örtliche Radizierbarkeit	++	+	++	++	++
Transparenz	++	++	++	++	++
Langfristige Ergiebigkeit	++	++	+	++	+
Konjunkturempfindlichkeit	++	-	-	-	++
Lokale Gestaltungskompetenz	+	++	-	-	++
Anfälligkeit für Steuerwettbewerb	Gering	Hoch	+	+	Gering bis mittel
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	+	0	-	-	++
Lenkungspotenzial	0	?	+	+	++
Administrierbarkeit	+	0	++	+	++

++… besonders geeignet, +… bedingt geeignet, 0… keine Aussage möglich, -… nicht geeignet

Quelle: Bauer et al (2012), 929. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Nach Achatz (2012) eigenen sich zur Stärkung der Abgabenautonomie auf Länderebene grundstücksbezogene Abgaben, wie beispielsweise die Grunderwerbsteuer und der Wohnbauförderungsbeitrag, und Zuschlagsrechte für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Nach Strohner et al (2015) würde sich für die Länderebene neben dem Wohnbauförderungsbeitrag die motorbezogene Versicherungssteuer sowie die Besteuerung von der Lohn- und Einkommensteuer mit einem eigenen proportionalen Steuersatz anbieten. Für die Gemeindeebene wäre die Stärkung der Autonomie bei bestehenden regionalen Abgaben sinnvoll, also der Grundsteuer und der Kommunalsteuer. Die Überlegungen sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Tabelle 3: Überlegungen zur Stärkung der Abgabenautonomie nach Strohner et al (2015)

	Vorteile	Nachteile
Landesebene		
Motorbezogene Versicherungssteuer	· Hohe Ergiebigkeit	· Inkludierung von Firmenautos verstärkt:
	· Langfristige Ergiebigkeit hängt von der Entwicklung des PKW Bestandes ab	o Steuerwettbewerb
	· Regionale Streuung moderat	o regionale Streuung
	· Zusätzlicher Verwaltungsaufwand überschaubar (Feststellung des Wohnsitzes durch Versicherungen)	· Äquivalenz zwischen Einnahmen und Ausgaben beschränkt (Mobilität des Verkehrs)
Lohn- und Einkommensteuer	· Sehr hohe und auch langfristige Ergiebigkeit	· Einnahmen sind konjunkturempfindlich (bei proportionalen Satz jedoch von geringer Bedeutung)
	· Hohe Transparenz und Stärkung der Verantwortlichkeit	· Moderate Anfälligkeit für Steuerwettbewerb
	· Zuteilung nach dem Hauptwohnsitzprinzip (Vermeidung von Doppelbesteuerungen)	· Äquivalenz beschränkt (außer bei Zweckbindung)
	· Zusätzlicher Verwaltungsaufwand überschaubar (Information über Wohnsitz erforderlich)	· Regionale Streuung (bei Verwendung eines proportionalen Satzes Bedeutung geringer)
	· Einbeziehung der Bevölkerung auf sehr breiter Basis	· Festlegung von Zuordnung bei Wohnsitzwechsel
Gemeindeebene		
Grundsteuer	· Sehr hohe Transparenz	· Administrative Kosten insbesondere bei Feststellung von Verkehrswerten hoch
	· Deutliche Stärkung der Verantwortlichkeit (hohe Äquivalenz)	· Ausweitung bei derzeitiger öffentlicher Diskussion um Mietpreisentwicklung problematisch
	· Geringe Konjunkturempfindlichkeit	· Aufkommen derzeit sehr ungleich verteilt (Neufeststellung der Grundstückspreise bei Ausweitung der Besteuerung erforderlich
	· Steuerwettbewerb spielt nur eine geringe Rolle	· Stabilität des Aufkommens erfordert Indexierung oder Orientierung an Marktpreisen
	· Ermöglicht Yardstick Wettbewerb	
Kommunalsteuer	· Hohe und auch langfristige Ergiebigkeit	· Belastung des Faktors Arbeit
	· Äquivalenz mit kommunalen Dienstleistungen gegeben	· Steuerwettbewerb (kann aber auch kommunale Zusammenarbeit stärken) – mögliche Festlegung von Bandbreiten
	· Erfassung großer Bevölkerungsteile somit Steuersatz moderat	· Ungleichheit zwischen Gemeinden (ist jedoch bereits derzeit der Fall)
	· Zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei Festlegung des Steuersatzes sehr gering	

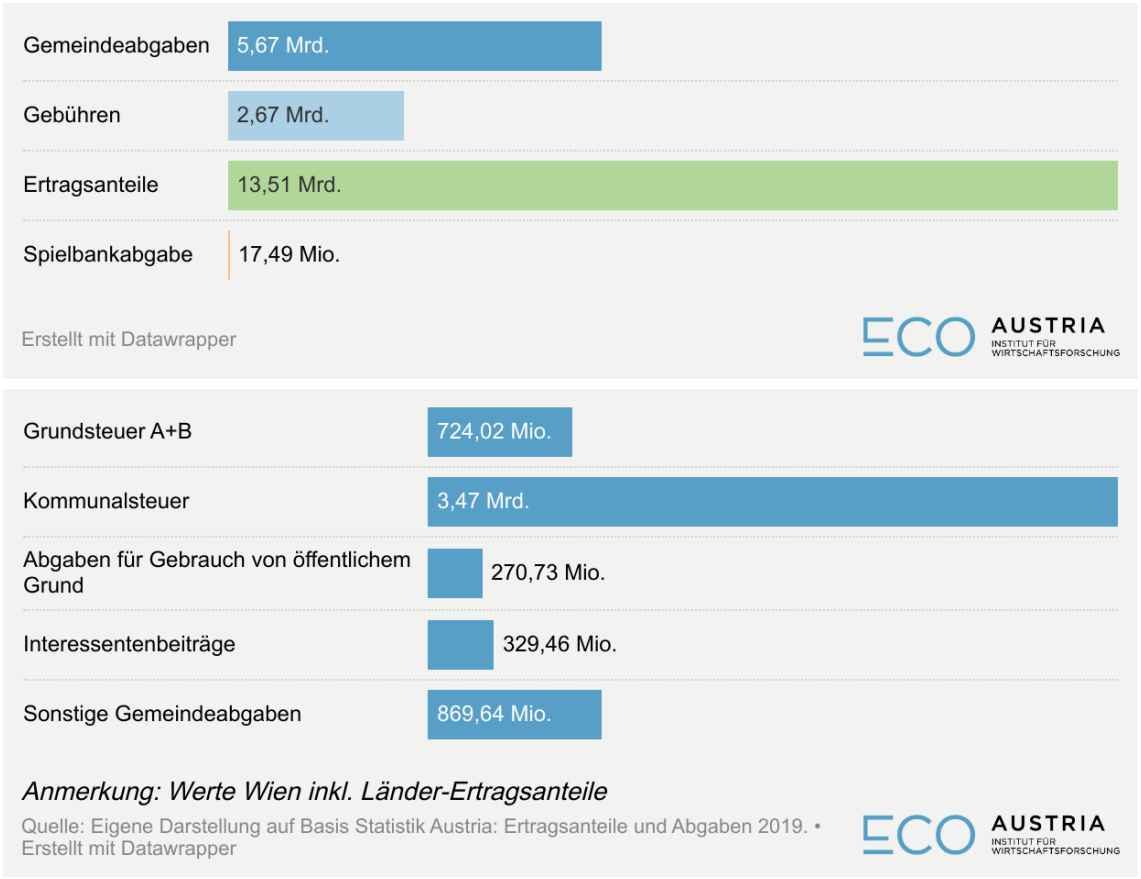
Quelle: Strohner et al (2015), 88f. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Auch Köppl-Turyna (2021) analysiert die Zusammensetzung der autonomen Abgaben der Gemeinden in Österreich im internationalen Vergleich, insbesondere im Kontext des Beitrags zur Stärkung der Resilienz. Unabhängig von einer konkreten Steuer, steigert eine Diversifikation der Einnahmequellen die Resilienz. Auf der Ebene der Gemeinden in Österreich verteilen sich

die Einnahmen derzeit größtenteils auf die drei großen Einnahmenkategorien, Ertragsanteile, Gebühren und unter den Gemeindeabgaben die Kommunalsteuer (siehe Abbildung 2).[9]

Abbildung 2: Finanzierung der Gemeinden inkl. Wien, 2019. Oben Abgabenaufkommen aus Ertragsanteilen und kommunalen Abgaben, Unten Gemeindeabgaben detailliert.



Im Falle einer Wirtschaftskrise gehen die Einnahmen aus Ertragsanteilen und der Kommunalsteuer gemeinsam zurück, da diese in besonderem Maße von der Wirtschaftsleistung abhängen. Die zweitwichtigste Gemeindeabgabe, die Grundsteuer, ist demgegenüber deutlich weniger konjunkturanfällig, spielt aber für die Finanzierung eine deutlich geringere Rolle als die Kommunalsteuer. Aus internationaler Perspektive zeigt sich, dass sich hierzulande die Steuerstruktur auf regionaler Ebene deutlich von jener anderer Länder unterscheidet (siehe Abbildung 3).

[9] Weitere nicht abgebildete Einnahmequellen der Gemeinden beinhalten etwa Transfereinnahmen, Darlehen oder Verkaufserlöse. Siehe dazu: https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/stadtdialog-oesterreichische-gemeindefinanzen-2021-entwicklungen-2009-bis-2022.

Abbildung 3: Anteil der Einnahmen aus autonomen[10] Steuen der Gemeinden an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen in ausgewählten europäischen Ländern, 2016 (oder letztes verfügbare Jahr)

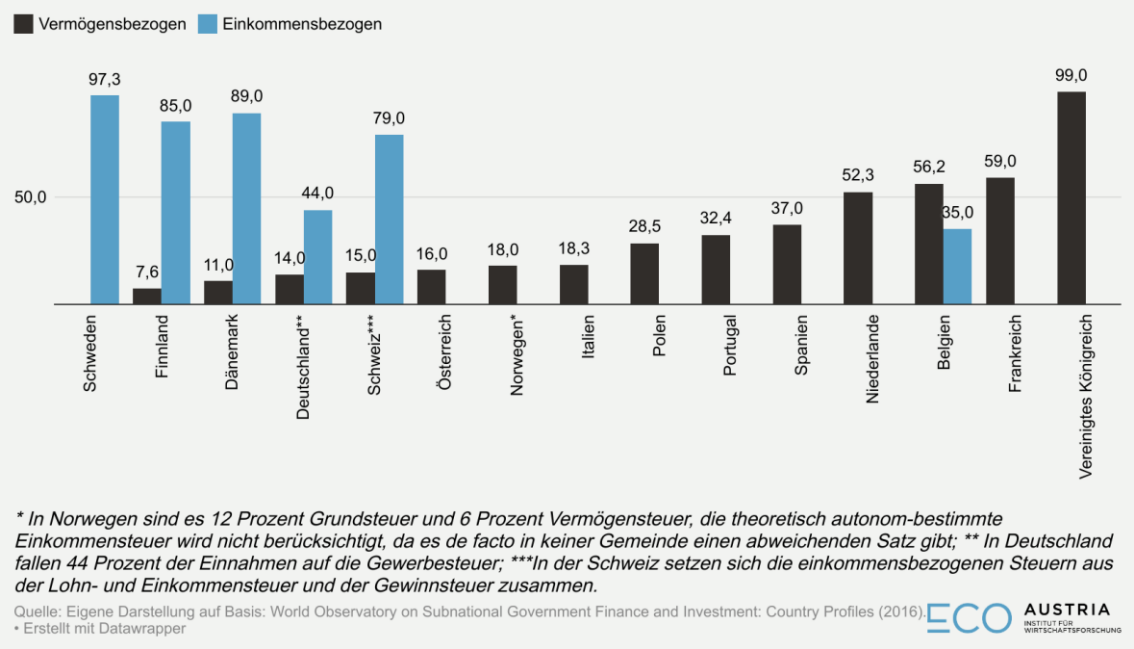


Abbildung 3 stellt den Anteil das Aufkommen aus autonomen vermögensbezogenen (hauptsächlich Grundsteuer) und einkommensbezogenen Steuern (bzw. Ertrags- oder Gewinnsteuer) der Gemeinden an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen dar. So belief sich der Anteil aller vermögensbezogenen und autonom festlegbaren Steuern (lediglich die Grundsteuer) in Österreich im Jahr 2016 auf rund 16 Prozent der Einnahmen der Gemeinden aus eigenen Steuern. Autonom bestimmbare Einkommensteuern existieren in Österreich auf der Gemeindeebene nicht. In anderen Ländern ist die Situation wesentlich anders. Abbildung 3 verdeutlicht, dass die dargestellten Länder in zwei Kategorien eingeteilt werden können, jene mit einem hohen Anteil an vermögensbezogenen Steuern, wie etwa das Vereinigte Königreich und Frankreich, und jene, die einen hohen Grad an Steuerautonomie auf der Gemeindeebene bei Einkommensteuern (skandinavische Länder und die Schweiz) aufweisen. Österreich gehört zusammen mit Italien zu den Ländern, in denen die Autonomie und das Aufkommen weder bei der einen noch bei der anderen Kategorie von Steuern eine große Rolle spielt. Nur in den skandinavischen Ländern und der Schweiz ist der Anteil der autonomen vermögensbezogenen Steuern an den Steuereinnahmen der Gemeinden niedriger als in Österreich. Die Darstellung lässt allerdings keine Aussage darüber zu, wie ausgeprägt die Steuerautonomie tatsächlich ist, da lediglich der Anteil am Steueraufkommen dargestellt ist, die Bedeutung lokaler Abgaben für die Finanzierung der Ausgaben jedoch nicht berücksichtigt wird. In Bezug auf die Struktur zeigt sich, dass das österreichische Modell ein Unikum ist. Im Sinne der Resilienz wäre eine Stärkung

[10] Autonom bedeutet an dieser Stelle, dass zumindest der Steuersatz von den Gemeinden festgelegt werden kann.

der Bedeutung der Grundsteuer, etwa durch eine Reform der Einheitswerte bzw. Verwendung von Verkehrswerten bei gleichzeitiger stärkerer Nutzung der Autonomie bei der Grundsteuer sinnvoll.

Angesichts der oben genannten Standpunkte scheinen folgende Schritte zur Stärkung der Abgabenautonomie sinnvoll zu sein:

- Verschiebung der Finanzierungsstruktur der Gemeinden weg von der Kommunalsteuer hin zur Grundsteuer

- Eine bevorzugte Variante der Reform sieht eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer mit entsprechenden niedrigeren (Hebe-)Sätzen vor. Damit könnte der fiskalische Wettbewerb gestärkt werden.

- Sollte sich die Umsetzung einer solchen Reform kurzfristig als zu schwierig erweisen, ist es möglich bei bestehender Bemessungsgrundlage die Hebesätze gänzlich abzuschaffen, um den Gemeinden eine verstärkte Finanzierung über die Grundsteuer zu ermöglichen.

- Vorteil ist auch, dass die Grundsteuer eine geringere Varianz bei Einnahmen je Einwohner als die Kommunalsteuer aufweist. Auf längere Frist hätte die Verschiebung auch geringere demographische Konsequenzen da die Grundsteuer anders als die Kommunalsteuer auch von den PensionistInnen getragen wird.

- Im Bereich der Bundesländer würden sich die Einkommensteuer und potenziell die motorbezogene Versicherungssteuer anbieten. Letztere bietet eine gewisse Äquivalenz zwischen Einnahmen und Ausgaben, da Ausgaben für den Straßenbau zu erheblichem Teil von Bundesländern getragen werden.

3.2. Reform des fiskalischen Ausgleichs

Der fiskalische Ausgleich in Österreich ist sehr ungleich ausgeprägt. Während der Lastenausgleich nur einen sehr geringen Stellenwert aufweist, ist der Ressourcenausgleich von erheblich wichtigerer Bedeutung. Nachfolgend werden Reformüberlegungen dargelegt, wie sie in der Literatur über den österreichischen Finanzausgleich zu finden sind.

3.2.1. Lastenausgleich

Der österreichische Finanzausgleich sieht derzeit die Berücksichtigung der Aufgaben bei der Mittelzuteilung auf Länder und Gemeinden nur sehr eingeschränkt vor. Im

Finanzverfassungsgesetz ist ein grundsätzliches Bekenntnis zur Aufgabenorientierung abzuleiten. So legt § 4 F-VG 1948 fest, dass die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge unter der Bedachtnahme der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat und die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht überschritten wird. Im derzeit gültigen Finanzausgleich erfolgt die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben überwiegend nach der Bevölkerungszahl, etwa auch in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, bzw. Fixschlüsseln und kann damit die unterschiedlichen regionalen und lokalen Voraussetzungen nicht entsprechend abbilden.

Regionen und lokale Einheiten unterscheiden sich hinsichtlich der Aufgabenbelastung merklich voneinander. So sind insbesondere vier Faktoren für die Bedeutung einer Aufgabenorientierung relevant (Kim und Lotz, 2008):

- Aufgaben mit hohem Umverteilungscharakter und einer starken gesamtstaatlichen Präferenz für Mindeststandards, wie Gesundheit oder Bildung beispielsweise, eigenen sich besonders für eine aufgabenorientierte Mittelzuweisung
- Kleinere Länder sind homogener als größere Länder
- Diversität innerhalb eines Landes
- Stadt- und Landregionen unterscheiden sich häufig sehr stark voneinander, insbesondere bezüglich Demographie, Sozial- und Wirtschaftsstruktur

Einen Eindruck über eine potenziell unterschiedliche Belastung liefert Abbildung 4. Diese stellt die öffentlichen Ausgaben nach Altersgruppen für Männer und Frauen dar, wobei Leistungen aus dem öffentlichen Pensionssystem, Arbeitsmarktausgaben, Familienleistungen sowie Leistungen aus der Unfallversicherung und Krankengeld nicht berücksichtigt werden, da sie vorrangig von der Sozialversicherung bzw. dem Bund getragen werden. Die Ausgaben nach der Altersstruktur zeigen,[11] dass ein erheblicher Unterschied besteht, sodass die Altersstruktur in einer Region oder Gemeinde die Ausgaben erheblich beeinflussen kann. Es kann zwar argumentiert werden, dass ein größerer Anteil an älterer Bevölkerung mit einem geringeren Anteil an jüngerer Bevölkerung einhergeht und umgekehrt, jedoch heben sich diese nicht gegenseitig auf. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierung der Aufgaben auf Länder und Gemeinden unterschiedlich verteilt ist. So beläuft sich beispielsweise der Anteil der Bildungsausgaben in den Gemeinden auf rund 21 Prozent der ordentlichen Nettoausgaben, auf die Bundesländer ohne Wien entfallen knapp 12 Prozent (siehe Tabelle 4). Im Bereich der Gesundheit ist das Bild umgekehrt. Dementsprechend ist nicht davon auszugehen, dass sich Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur ausgleichen.

[11] In den Ausgaben sind weiterhin Leistungen des Bundes und der Sozialversicherung inkludiert, jedoch liefert das Bild einen Eindruck in Bezug auf die unterschiedlichen Voraussetzungen auf dezentraler Ebene.

Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben (in 1.000 Euro) nach Altersgruppen und Geschlecht (2018)

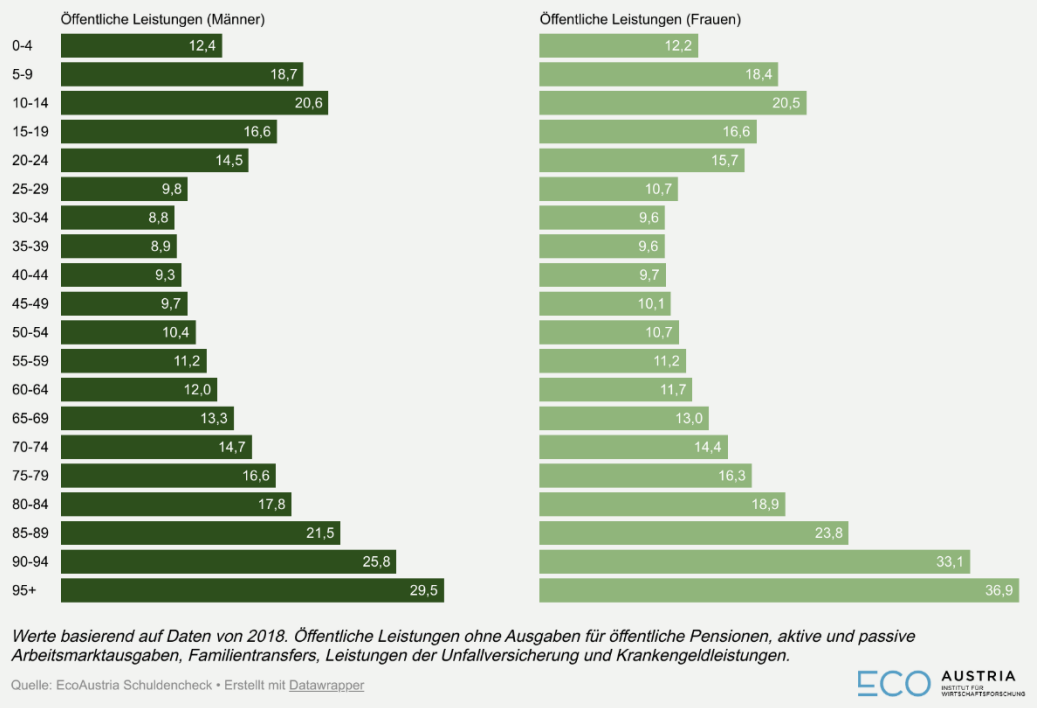


Tabelle 4: Nettoausgaben der Gebietskörperschaften in 2019 (nach VRV, in Mio. Euro)

	Länder		Gemeinden		Wien	
Allgemeine Verwaltung / öffentliche Ordnung	4.191	26,2%	2.440	24,5%	1.133	13,0%
Bildung	1.863	11,6%	2.044	20,6%	1.437	16,5%
Kunst, Kultur	629	3,9%	458	4,6%	314	3,6%
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	2.815	17,6%	2.015	20,3%	2.470	28,4%
Gesundheit	3.384	21,1%	1.411	14,2%	2.498	28,7%
Infrastruktur und Wirtschaftsförderung	3.123	19,5%	1.572	15,8%	851	9,8%
Gesamt	**16.005**	**100,0%**	**9.940**	**100,0%**	**8.704**	**100,0%**

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

Im derzeit noch gültigen Finanzausgleich erfolgt die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben überwiegend nach der Bevölkerungszahl, etwa auch in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, bzw. Fixschlüsseln und kann damit die unterschiedlichen regionalen und lokalen Voraussetzungen nicht entsprechend abbilden.[12] Die Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien[13] für die Verteilung der Ertragsanteile könnte diese Veränderungen zumindest teilweise mitberücksichtigen. Wesentlich ist, dass die Kriterien nachvollziehbar, transparent, von der Anzahl her überschaubar und breit akzeptiert sind sowie von Ländern und Gemeinden nicht leicht

[12] Dieser Thematik widmet sich detailliert: Bröthaler et al.: Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem (In: FAG-Handbuch 2017), ab Seite 79.
[13] Siehe auch Mitterer: Stärkung der Aufgabenorientierung (In: FAG-Handbuch 2017), ab Seite 459.

beeinflusst werden können, da ansonsten Verhaltensänderungen der regionalen Politik die Folge wären, um zusätzliche Mittel zu erhalten. Darüber hinaus sollte die Aufgabenorientierung umfassend in dem Sinne sein, dass Indikatoren für die wesentlichen Ausgabenbereiche festgelegt werden, bei denen ein signifikanter Einfluss auf die Höhe der Ausgaben gegeben ist.

Für Österreich bestehen bereits mehrere Ansätze, wie eine Aufgabenorientierung implementiert werden könnte.[14] Prinzipiell besteht ein Trade-Off bezüglich der Berücksichtigung regionaler oder lokaler Gegebenheiten und einer pragmatischen Implementierung. In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Ansätze. Während beispielsweise in Schweden, den Niederlanden und Italien die Verteilung der Mittel auf mehr als 80 Variablen basiert, werden in anderen Ländern wie beispielsweise Norwegen oder der Schweiz mit 5 bis 20 Variablen deutlich weniger Variablen herangezogen (Dougherty & Forman, 2021). Die Anzahl der Variablen hängt von den Unterschieden der Gebietskörperschaften und dem Umfang und der Art der dezentralisierten Aufgaben ab, aber auch von der Verfügbarkeit von zeitnahen und qualitativ hochwertigen Daten. Wesentlich ist, dass die Kriterien nach denen die Mittel zugeteilt und Aufgaben berücksichtigt werden auf dezentraler Ebenen nicht beeinflusst werden können, d.h. basierend auf Normkosten oder Durchschnittskosten aller Gebietskörperschaften unter Heranziehung einer Regressionsanalyse. Des Weiteren ist es wesentlich, dass die Kriterien eine breite Akzeptanz aufweisen, zukunftsorientiert und nicht zweckgebunden sind und zu stabilen und kalkulierbaren Finanzströmen führen.

Die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren in der Mittelzuteilung hat den Vorteil, dass sich die Mittelzuteilung bei Strukturveränderungen, wie der demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung, automatisch anpasst. Das System wäre damit erheblich dynamischer. Derzeit sind Änderungen in der Mittelzuteilung an Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes gebunden. Durch die mehrjährige Geltungsdauer des Finanzausgleichs passen sich Mittelzuweisungen nur sehr langsam an Strukturveränderungen an. Dementsprechend werden regelmäßig spezifische Transferleistungen geschaffen, die akute Probleme lösen sollen. Da dies jedoch zumeist mit zusätzlichen Mitteln verbunden ist und nicht auf Basis einer Umverteilung zwischen Regionen erfolgt, führt dies zu höherer Steuerbelastung als notwendig und erhöht die Komplexität des Systems.

Im derzeitigen Finanzausgleich war ursprünglich der Einstieg in die Aufgabenorientierung im Bereich der Elementarbildung vorgesehen. Diese Maßnahme wurde nachfolgend gestrichen. Prinzipiell ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung einzelner Aufgaben im Bereich der Aufgabenorientierung nicht hinreichend ist. Dies kann bestehende Ungleichheiten weiter verschärfen. Die Berücksichtigung der Aufgaben von Gebietskörperschaften bedarf der

[14] Siehe beispielsweise Bauer et al, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Studie im Auftrag des BMF (2010) oder Bröthaler et al, Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, (2002) und Mitterer, Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich – Diskussionspapier zum Österreichischen Städtetag 2011 (2011) für die Gemeindeebene.

Heranziehung des Gesamtbildes und nicht nur einzelner Aspekte. Dementsprechend sind umfassende Vorarbeiten notwendig. Die Zuteilung der Mittel innerhalb der dezentralen Ebene nach Kriterien kann aber sinnvoll sein, wie beim angedachten Chancen-Index, der mit dem Ziel verbunden ist, Brennpunktschulen mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten.

3.2.2. Ressourcenausgleich

Das Pendant zum Lastenausgleich für die Ausgabenseite ist der Ressourcenausgleich um Unterschiede in der Finanzkraft von dezentralen Gebietskörperschaften zu berücksichtigten. Die Notwendigkeit bzw. der Umfang eines Ressourcenausgleichs hängt vom Anteil der eigenen Steuern an den Einnahmen ab. Wie oben dargelegt, ist der Anteil der eigenen Steuern an den Ausgaben auf der Landesebene in Österreich gering. Dementsprechend ist die Notwendigkeit für einen ausgeprägten Ressourcenausgleich nicht gegeben. Auf Gemeindeebene spielen eigene Abgaben eine wesentlichere Rolle, sodass Ungleichheiten im Aufkommen aufgrund von regionalen Gegebenheiten bedeutender sind. Im derzeitigen Finanzausgleichsgesetz erfolgt ein Ressourcenausgleich im Rahmen der Berücksichtigung der Finanzkraft in der Verteilung der Mittel des Strukturfonds und der Finanzzuweisungen nach §25. Die entsprechenden Mittel sind dabei von geringerer Bedeutung.

Wesentlicher ist dagegen der Ressourcenausgleich auf Landesebene. Durch den Wegfall des Gemeinde-Kopfquotenausgleichs bei gleichzeitiger Aufstockung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel ergibt sich damit eine Stärkung der Bedeutung der Länderebene für den Ressourcenausgleich. Dieser erfolgt insbesondere auch durch die teilweise Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden bei Transfers an die Länder. Dies sind vor allem die Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage. Die Finanzkraft berechnet sich auf Grundlage der beiden wesentlichen lokalen Abgaben, der Kommunalsteuer und der Grundsteuer. Auch wenn nicht der tatsächliche Hebesatz herangezogen wird, sondern regelmäßig ein fiktiver Satz[15] bzw. der Kommunalsteuersatz zentral festgelegt ist, kann die Umverteilung Wirkungen auf Gemeindeebene ausüben. Bei einem niedrigen Residualaufkommen verringert sich der Anreiz für Gemeinden sich um Betriebsansiedlungen zu bemühen bzw. öffentliche Infrastruktur für Unternehmen bereitzustellen. Von einem zusätzlichen regionalen Steueraufkommen würde ein erheblicher Teil wieder abfließen. Dementsprechend verstärkt sich der Anreiz konsumptive anstatt investive Ausgaben zu tätigen.

Ältere Untersuchungen der OECD[16] für die Bundesländerebene und Schneider (2002) für die Gemeinden deuten auf teilweise sehr niedrige Residualsteueraufkommen hin. Auf Länderebene wurde eine Residualelastizität von 12 Prozent für finanzschwache Länder ermittelt, auf Gemeindeebene verblieben Gemeinden im Schnitt nur 23 Prozent bei der Grundsteuer bzw.

[15] Gemäß den Unterlagen zum Finanzausgleich des BMF wiesen im Jahr 2020 lediglich 3 Gemeinden einen geringeren Hebesatz bei der Grundsteuer A und 7 Gemeinden bei der Grundsteuer B auf.
[16] *OECD*, Fiscal Federalism 2014 (2013), Making Decentralisation Work, Paris: OECD Publishing.

55 Prozent bei der Kommunalsteuer. Für beinahe 10 Prozent der Gemeinden führten steuerliche Mehreinnahmen sogar zu geringeren verfügbaren Mitteln. Diese Beispiele zeigen, dass die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs zu erheblichen Nettoeffekten führen kann.[17]

Eine klare Abgrenzung der Aufgaben und der Finanzierung derselben, also die Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, und die entsprechende Abschaffung der auf Umverteilung basierenden Transfers wäre anzustreben. Stattdessen sollte ein transparenter und in einem einzigen Ressourcenausgleich gebündelter Umverteilungsmechanismus auf Basis hypothetisch möglicher Einnahmen umgesetzt werden. Damit wären die Regelung und das Ausmaß der Umverteilung transparenter und Anreize zur Stärkung der wirtschaftlichen Position dezentraler Gebietskörperschaften würden gestärkt werden.

Kurzfristiges Krisenmanagement steht auch in diesem Fall im Spannungsfeld mit der effizienten Verwendung öffentlicher Mittel. Verbleibt Gemeinden lediglich ein geringer Anteil vom zusätzlichen lokalen Steueraufkommen, dann reduziert sich der Anreiz Investitionen zu tätigen, da daraus resultierendes zusätzliches Steueraufkommen umverteilt wird. Damit erhöht sich für politisch Verantwortliche der Anreiz konsumptive anstatt investive Ausgaben zu tätigen. Auf mittlere und längere Sicht führt dies zu geringerer Wirtschaftsleistung, geringeren Einnahmen, höheren Ausgaben für die soziale Sicherheit[18] und damit geringerer Resilienz.

Zur Stärkung der Effizienz und auch der Resilienz wäre es notwendig, die Umverteilung aus den bestehenden Regelungen herauszulösen und einen eigenen, transparenten Ressourcenausgleich zu etablieren.

Konkret sollen zur Reform des Finanzausgleichs folgende Schritte angedacht werden:

- Zielorientierung und Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf gesamtstaatlich festgelegte und zeitlich limitierte politisch-strategische Ziele (z. B. Klimaschutz, nachhaltige Raumentwicklung)

[17] Durch den Wegfall des Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich im aktuellen Finanzausgleich ist die Problematik etwas entschärft. Dennoch zeigt der *Rechnungshof*, Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten – Bericht des Rechnungshofs (2019), Reihe Oberösterreich 2019/7, dass die Residualelastizität bei der Kommunalsteuer in Feldkirchen bei knapp 0,7 und in Ansfelden bei 0,53 liegt. In dieser Betrachtung ist die landesinterne Umverteilung zwischen Gemeinden, die auf der Finanzkraft basiert, nicht berücksichtigt, sodass die Residualelastizität noch merklich geringer ausfällt. Dies zeigt, dass weiterhin deutliche Anreizprobleme auf Gemeindeebene bestehen.

[18] So zeigen verschiedene Studien z.B. Havnes und Mogstad (2011), dass Investitionen in die Elementarpädagogik langfristig zu niedrigerer Abhängigkeit von Sozialhilfe führen.

- Laufende Evaluierung[19] und Entflechtung von innerstaatlichen Transfers, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu steigern und Widersprüchlichkeiten zu unterbinden

- Aufgabenorientierter Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen Spillovers oder für sonstige Lasten aus spezifischen sozioökonomischen oder geographischen Rahmenbedingungen

- Stärkere Berücksichtigung von Aufgaben mit dynamischer Ausgabenentwicklung (insbesondere aufgrund demographischer Entwicklungen) in einem Lastenausgleich

- Etablierung eines transparenten Ressourcenausgleichs mit gleichzeitiger Abschaffung innerstaatlicher Transfers, die auf der Finanzkraft basieren

- Ein besonderes Augenmerk soll auf die Beibehaltung der Anreize der Gebietskörperschaften zum Ausbau der eigenen Finanzkraft gelegt werden. Das erfolgt in dem Nettoeffekte gering gehalten werden

- Sowohl Lasten- als auch Ressourcenausgleich sollen Anreize zu Kooperationen zwischen den Gebietskörperschaften verstärken.

[19] Sunset-Clause-Regelungen können dabei die Anreize stärken.

4. Schlussfolgerungen

Die dezentrale Verantwortlichkeit für öffentliche Leistungen kann für die Bürgerinnen und Bürger durch die Kongruenz von Leistungen und Präferenzen zu einem höheren Nutzen führen. Hierzu sind jedoch einige Voraussetzungen notwendig. Grundlegend für ein effizientes Niveau an öffentlichen Leistungen ist die dezentrale Finanzierungsverantwortlichkeit, eine weitgehende Vermeidung von Spillovers sowie die Nutzung von Skalenerträgen.

Der österreichische Föderalismus ist im internationalen Vergleich von einer sehr geringen Autonomie auf der Einnahmenseite sowohl auf Länder- als auch Gemeindeebene geprägt. Die Finanzierung der Ausgaben erfolgt überwiegend über gemeinschaftliche Bundesabgaben, die im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes zwischen den Gebietskörperschaften auf Basis der Einwohnerzahl verteilt werden. Mit dem Inkrafttreten des derzeit gültigen Finanzausgleichs wurde die Wohnbauförderung zur Landesabgabe und damit die Abgabenautonomie prinzipiell gestärkt. Bis dato wurde jedoch von der Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht. Trotz der sehr geringen Bedeutung der eigenen Abgaben spielt der Ressourcenausgleich eine wichtige Bedeutung, insbesondere auf der Gemeindeebene über die Finanzierungsbeteiligung an den Aufgaben der Länder.

Demgegenüber spielt der Lastenausgleich nur eine sehr geringe Rolle. Strukturunterschiede werden bei der Verteilung der Ertragsanteile kaum berücksichtigt. Neben anderen Einflussfaktoren, wie beispielsweise der Siedlungsdichte, ist insbesondere die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung für die Ausgabenerfordernisse maßgeblich. Infolge der fortschreitenden Alterung wird die Demographie noch merklich an Bedeutung zunehmen. Die Einbeziehung zusätzlicher Indikatoren für die Zuteilung von Finanzmitteln wird daher immer relevanter werden. Erste Schritte zur stärkeren Berücksichtigung der finanziellen Belastung von Ländern und Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen waren im derzeitigen Finanzausgleich vorgesehen, sind im weiteren Verlauf jedoch wieder verworfen worden.

Der derzeit bestehende österreichische Finanzausgleich ist aus mehreren Gründen als problematisch einzustufen. So werden wesentliche Voraussetzungen für eine effiziente Dezentralisierung verletzt. Die Vermischung von Kompetenzen in wesentlichen Aufgabebereichen, die komplexe Finanzierungsstruktur bei zahlreichen öffentlichen Leistungen und die geringe dezentrale Autonomie bei den Abgaben führen dazu, dass politische Verantwortlichkeiten untergraben werden. Um die Effizienz im österreichischen Föderalismus zu erhöhen, ist es notwendig klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu definieren, eine eindeutige Finanzierungsverantwortlichkeit festzulegen und eine entsprechende Autonomie bei der Mittelaufbringung vorzusehen.

5. Literatur

Achatz, D. (2012). Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Adam, A., Delis, M. D., & Kammas, P. (2014). Fiscal decentralization and public sector efficiency: evidence from OECD countries. *Economics of Governance*, *15*(1), 17-49.

Banzhaf, H. S., & Walsh, R. P. (2008). Do people vote with their feet? An empirical test of Tiebout. *American economic review*, 98(3), 843-63.

Barankay, I., & Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of public economics*, *91*(5-6), 1197-1218.

Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, *145*(3), 351-378.

Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholdinger, N., Reis, S., ... & Strohner, L. (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung; Endbericht; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Bauer, H., Biwald, P., Haindl, A., Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2012). Ausbau der Abgabenhoheit der Gemeinden. Grundsätze und Optionen. *WIFO Monatsberichte (monthly reports)*, *85*(12), 919-930.

Blankart, C. B. (2009). Autonomieprinzip und Verwaltungsprinzip: Zwei Ansätze einer Gemeindeordnung.

Blöchliger, H., & Égert, B. (2013). Decentralisation and economic growth-part 2: The impact on economic activity, productivity and investment.

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), 255-273.

Bröthaler, J., Sieber, L., Schönbäck, W., Maimer, A., & Bauer, H. (2002). *Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen*. Springer.

Christl, M., Köppl-Turyna, M., & Kucsera, D. (2020). Determinants of Public-Sector Efficiency: Decentralization and Fiscal Rules. *Kyklos*, *73*(2), 253-290.

Dougherty, S., & Forman, K. (2021). Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance. OECD

Eichenberger, R., & Schelker, M. (2007). Independent and competing agencies: An effective way to control government. *Public Choice*, *130*(1), 79-98.

Frey, B. S., & Stutzer, A. (2000). Happiness, economy and institutions. *The Economic Journal*, *110*(466), 918-938.

Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a Federation. *International tax and public finance*, *9*(4), 409-421.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, *3*(2), 97-129.

Kim, J., & Lotz, J. (2008). Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007. *Seul y Albertslund (Dinamarca): The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare*.

Köppl–Turyna, M., & Pitlik, H. (2018). Do equalization payments affect subnational borrowing? Evidence from regression discontinuity. *European Journal of Political Economy*, *53*, 84-108.

Leisibach, P., & Schaltegger, C. A. (2019). Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *20*(3), 254-280.

López-Laborda, J., Martinez-Vazquez, J., & Monasterio, C. (2006). The practice of fiscal federalism in Spain. *International Studies Program Working Paper*, 06-23.

Mitterer, K. (2011). Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich. *Diskussionspapier zum Österreichischen Städtetag*.

Musgrave, R. A. (1983). Public finance, now and then. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H. 1), 1-13.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, *12*(4), 349-373.

Olson, M. (1969). The principle of" fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government. *The American economic review*, *59*(2), 479-487.

Pigou, A. C. (1920). The economics of welfare Macmillan and Co. *London, United Kingdom*.

Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism* (Vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.

Rodden, J. A., Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (Eds.). (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT press.

Schneider, M. (2002). Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria. *Fiscal Studies*, *23*(1), 105-133.

Stadelmann, D., & Eichenberger, R. (2014). Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence. *International Tax and Public Finance*, *21*(3), 498-529.

Strohner et al. (2015) Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Link

Tibeout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.

Wildasin, D. E. (1980). Locational efficiency in a federal system. *Regional Science and Urban Economics*, *10*(4), 453-471.

www.ecoaustria.ac.at