

Gerhard Lehner

Steuerreform und Finanzausgleich

Die weitreichenden Veränderungen der Steuerstruktur durch die Steuerreform beeinflussen den *Finanzausgleich* und die Finanzierung der Haushalte der anderen Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) erheblich. Das gilt vor allem für die *Gemeinden*, die einerseits von der Abschaffung der Gewerbesteuer und andererseits von der Einführung der Kommunalsteuer erheblich betroffen sind

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich stehen drei Aspekte der zweiten Etappe der Steuerreform im Vordergrund:

- Wie beeinflussen die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Einführung der Kommunalsteuer die Gemeindefinanzen insgesamt, sowohl im Hinblick auf die mittelfristige Entwicklung als auch unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten?
- Wie wirkt sich diese Umstellung in den einzelnen Gemeindegrößenklassen und Gemeindetypen (Industriegemeinden, Agrargemeinden, Tourismusgemeinden usw.) aus?
- Wie verschieben sich durch die Steuerreform die Ertragsanteile der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und damit auch die Anteile der Länder und Gemeinden?

Gewerbesteuer versus Kommunalsteuer

Die *Gewerbesteuer* war eine wichtige Finanzierungsquelle der Gemeinden. Im Jahre 1991 deckte sie mehr als 5% der gesamten Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien). In Wien war der Anteil wegen der Funktion als Land und Gemeinde etwas geringer. Die neue *Kommunalsteuer* erfaßt im Vergleich zur bisherigen Lohnsummensteuer nicht nur eine breitere Bemessungsgrundlage, sondern auch einen größeren Kreis von steuerpflichtigen Beschäftigten. Der größte Teil der Beschäftigten, für die künftig Kommunalsteuer gezahlt werden muß, ist im Bereich Rechts- und Wirt-

Die zweite Etappe der Steuerreform beeinflusst den Finanzausgleich erheblich. Das gilt vor allem für die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Einführung der Kommunalsteuer. Kurzfristig entsteht dadurch für die Gemeinden eine globale Finanzierungslücke von etwa 0,5 Mrd. S. Längerfristig verbessert jedoch die Umstellung die finanzielle Situation der Gemeinden, weil die Einnahmen aus der Kommunalsteuer rascher steigen und auch weniger stark schwanken als jene aus der Gewerbesteuer.

schaftsdienste¹⁾ tätig, der insgesamt rund 106.000 Personen umfaßt. Auch die Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft wird überwiegend kommunalsteuerpflichtig sein, ebenso ein (kleinerer) Teil der Beschäftigung im Gesundheitsbereich sowie in den Sektoren Kunst, Unterricht, Unterhaltung und Sport; ebenso werden die Hauswarte in die Kommunalsteuerpflicht einbezogen.

Insgesamt dürfte sich die Zahl der steuerpflichtigen Arbeitnehmer im

Vergleich zur Lohnsummensteuer um etwa 8% bis 9% erhöhen. Die Ausweitung der Bemessungsgrundlage durch die Anpassung an die Bemessungsgrundlage des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAG

Die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen einerseits und der Bemessungsgrundlage andererseits wird die gesamte Besteuerungsgrundlage der neuen Kommunalsteuer im Vergleich zur bisherigen Lohnsummensteuer um etwa 16% bis 18% erhöhen.

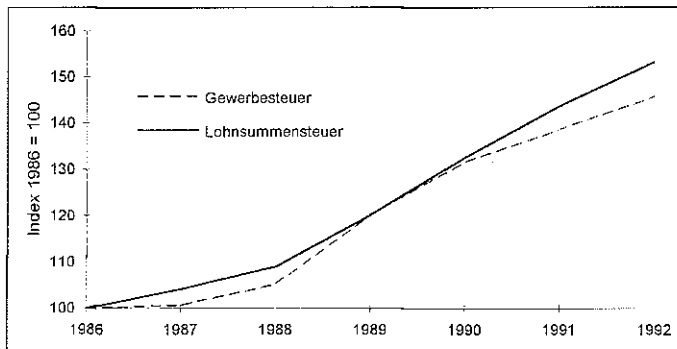
§ 41) dürfte ebenfalls 7% bis 8% betragen. Durch beide Faktoren wird daher die gesamte Besteuerungsgrundlage der neuen Kommunalsteuer im Vergleich zur bisherigen Lohnsummensteuer um etwa 16% bis 18% ausgeweitet.

Ein Vergleich des Aufkommens an Gewerbesteuer mit jenem an Lohnsummensteuer ergibt folgendes Bild: Im Jahre 1992 brachte die Gewerbesteuer 9,4 Mrd. S, für 1993 wird aufgrund der schwachen Konjunktur jedoch mit einem Rückgang auf 8,9 Mrd. S gerechnet. Die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer für 1992 liegen gegenwärtig noch nicht vollständig vor. Aus den Daten von 67 Gemeinden, die jedoch zwei Drittel des gesamten Aufkommens an Lohnsummensteuer repräsentieren, läßt sich für 1992 eine Zuwachsrate der Lohnsummensteuereinnahmen von 6,6% errechnen; sie deckt sich annähernd mit der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme. Das ergäbe für 1992 ein Lohnsummensteueraufkommen von rund 10,6 Mrd. S¹⁾. Wenn man unterstellt, daß auch 1993 das

¹⁾ In der Publikation des ÖSTAT, „Österreichs Volkseinkommen 1992“ die Anfang Dezember 1993 erschien wird für 1992 ein gesamtes Aufkommen an Lohnsummensteuer von 10,67 Mrd. S ausgewiesen

Entwicklung von Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer

Abbildung 1



Lohnsummensteueraufkommen etwa gleich stark wächst wie die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme (+4,4%), sind für 1993 Einnahmen aus der Lohnsummensteuer von rund 11,1 Mrd. S zu erwarten

Für einen Vergleich scheint es ferner notwendig zu überlegen, wie sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer 1994 entwickelt hätten. Die mittelfristige Budgetvorschau des Bundes vom Frühjahr 1993 (damals war die Abschaffung der Gewerbesteuer noch nicht bekannt) erwartete für 1994 nur eine geringe Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen. Das Aufkommen hätte 9 bis 9,1 Mrd. S betragen können. Für die Lohnsumme rechnet das WIFO in seiner jüngsten Prognose für 1994 mit einer Zunahme von 2,9%. Wenn man diese Zuwachsrate auch den Einnahmen aus der Lohnsummensteuer unterstellt, hätten sie 1994 rund 11,4 Mrd. S erreichen müssen

Kurzfristig besteht eine globale Finanzierungslücke für die Gemeinden von insgesamt etwa 0,5 Mrd. S.

Unter der Annahme, daß die Bemessungsgrundlage der neuen Kommunalsteuer um etwa 18% breiter ist als jene der Lohnsummensteuer und der Satz von 2% auf 3% erhöht wird, ist für 1994, ausgehend von dieser Schätzung der Lohnsummensteuereinnahmen von 11,4 Mrd. S, mit einem Aufkommen an Kommunalsteuer von etwa 20 Mrd. S zu rechnen. Aus der Umstellung ergeben sich damit Mehreinnahmen von etwa 8,5 Mrd. S. Diese zusätzlichen Einnahmen decken gegenwärtig die Ausfälle aus der Abschaffung der Gewerbesteuer nicht ganz. Kurzfristig besteht eine globale Finanzierungslücke für die Gemeinden von insgesamt etwa 0,5 Mrd. S²⁾

Mittelfristig ändert sich jedoch das Bild. Ein Vergleich des Aufkommens der beiden Steuern im Zeitraum 1986/1992 (vor 1986 ist ein Vergleich wegen der etappenweisen Abschaffung der Gewerbesteuer verzerrt) ergibt, daß die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer in allen Jahren (außer 1989) stärker stiegen als aus der Gewerbesteuer (Abbildung 1). Im Durchschnitt der Jahre 1986/1992 nahmen die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer um 7,4% jährlich zu, jene aus der Gewerbesteuer hingegen um

6,5%. Das bedeutet aber, daß sich in etwa zwei bis drei Jahren die globale Finanzierungslücke aus der Umstellung schließt und die Umstellung von der Gewerbesteuer zur Kommunalsteuer die Finanzierungssituation der Gemeinden verbessert

Mittelfristig verbessert die Umstellung von der Gewerbesteuer zur Kommunalsteuer die finanzielle Situation der Gemeinden.

Wichtig ist auch, daß die Kommunalsteuer weniger *konjunkturempfindlich* ist als die Gewerbesteuer. Die Schwankungen des Lohnsummensteueraufkommens waren in der Vergangenheit deutlich geringer als jene der Gewerbesteuer: Der Variationskoeffizient der Lohnsummensteuer für den Zeitraum 1987/1992 liegt bei 0,36, jener der Gewerbesteuer ist mit 0,72 doppelt so hoch. In der Kommunalsteuer könnten die Schwankungen künftig sogar noch geringer werden als in der Lohnsummensteuer, weil sie nicht nur die Beschäftigten im Gewerbe, sondern auch in anderen Bereichen einschließt und damit eine größere Stabilität erwarten läßt. Die Kommunalsteuer erfüllt daher die in der Literatur häufig erhobene Forderung ein möglichst stabiles Aufkommen für die Gemeinden sicherzustellen, besser als die Gewerbesteuer. Das gilt nicht nur für die Gemeinden insgesamt, sondern für einzelne Gemeinden im besonderen

Die Wirkungen der steuerlichen Veränderungen auf einzelne *Gemeindehaushalte* sind recht unterschiedlich. Das zeigt sowohl eine Gliederung nach Gemeindegrößenklassen als auch nach Bundesländern und Gemeindetypen. Einheitliche Entwicklungen sind am ehesten nach Gemeindegrößenklassen zu erkennen

Aufgrund des Datenmaterials sind zunächst nur grobe Vergleiche möglich. Außerdem liegen umfassende Gemeindedaten, wie erwähnt, nur für 1991 vor. Damit können bloß Hinweise über die Abweichungen vom Durchschnitt gewonnen werden: welche (Typen von) Gemeinden stärker oder schwächer betroffen sind und welche Vorteile ziehen. Vor allem fehlen Daten, wie sich die Ausweitung der Steuerpflicht, aber auch der Bemessungsgrundlage auf die einzelnen Gemeinden auswirkt, weil Unterlagen über die Beschäftigung nach Gemeinden und Berufsgruppen fehlen. Daher wurden die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer und der Lohnsummensteuer nach Größenklassen und Bundesländern verglichen, wobei zunächst die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer um 50% erhöht wurden. Für jene Gruppen von Gemeinden, in denen die Differenz zwischen den um 50% erhöhten Einnahmen aus der Lohnsummensteuer und der Gewerbesteuer unter 18% liegt, kann vermutet werden, daß sie im Durchschnitt keine oder nur geringe Einbußen erleiden

Eine Aufgliederung nach *Gemeindegrößenklassen* zeigt, daß kleine Gemeinden (gemessen an der Einwohnerzahl) von der Umstellung stärker benachteiligt sind. Ferner dürfte für sie die Ausweitung der Steuerpflicht weniger wirk-

²⁾ Die von der Umstellung (besonders) betroffenen Gemeinden erhalten Bedarfszuweisungen, die aus (zusätzlichen) Umsatzsteuereinnahmen finanziert werden. Diese Mehreinnahmen an Umsatzsteuer ergeben sich dadurch, daß ab 1994 die Einfuhrumsatzsteuer (als Vorsteuer) im Vergleich zur bisherigen Regelung erst einen Monat später abgezogen werden kann. Länder und Gemeinden stellen 1994 und 1995 insgesamt 1 Mrd. S aus ihren Ertragsanteilen an der Umsatzsteuer zur Verfügung (1994 445 Mill. S, 1995 555 Mill. S)

sam sein, weil in kleinen Gemeinden weniger Beschäftigte in freien Berufen tätig sind. Andererseits dürften vor allem Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern von der Umstellung weniger betroffen sein und auch von der Ausweitung der Steuerpflicht mehr profitieren. Sie werden daher ebenso wie Wien am ehesten die Ausfälle aus der Gewerbesteuer ausgleichen.

Nach Bundesländern gegliedert, zeigt sich ein sehr ausgeprägtes West-Ost-Muster.

Nach Bundesländern gegliedert, zeigt sich ein sehr ausgeprägtes West-Ost-Muster. Die Gemeinden der westlichen Bundesländer haben zunächst im Durchschnitt mit größeren Ausfällen zu rechnen. Die burgenländischen und vor allem die steirischen Gemeinden hätten hingegen schon auf Basis 1991 unterdurchschnittliche Einbußen. Unter Berücksichtigung der Ausweitung der Bemessungsgrundlage und der Steuerpflichtigen dürften die Gemeinden dieser beiden Bundesländer insgesamt bereits 1994 kaum Ausfälle aus der Umstellung verzeichnen. In Niederösterreich und Oberösterreich liegen die Ausfälle im Österreich-Durchschnitt. Wenn man die Ausweitung der Bemessungsgrundlagen und die unterschiedliche Entwicklung der Steuereinnahmen berücksichtigt, sind die Gemeinden dieser beiden Länder insgesamt schon bald nicht schlechter gestellt als vor der Reform.

Unter den *Industriegemeinden* sind erhebliche Abweichungen zu beobachten. Die obersteirischen Industriegemeinden etwa, die 1991 nur ein geringes Gewerbesteueraufkommen aufwiesen, werden von der Umstellung jedenfalls Nutzen ziehen. Das erklärt die günstige Position der steirischen Gemeinden insgesamt sowie jener über 20 000 Einwohner. Andererseits haben jedoch andere Industriegemeinden wie Reutte, Wiener Neudorf oder Schwertberg zunächst mit erheblichen Ausfällen zu rechnen, die erst allmählich aufgeholt werden können. Wieweit eine Industriegemeinde profitiert oder benachteiligt ist, hängt somit davon ab, ob ertragsschwache oder ertragsstarke Unternehmen dort ansässig sind.

Die *Tourismuseingemeinden* dürften überwiegend Einnahmehinbußen erleiden. Das erklärt (größtenteils), weshalb die Gemeinden der westlichen Bundesländer insgesamt zunächst überdurchschnittliche Einnahmehinbußen hinnehmen müssen. In den *Agrargemeinden* ist das Bild ebenfalls recht unterschiedlich, hier sind keine eindeutigen Zuordnungen zu erkennen. Diese zumeist kleinen Gemein-

den können auch aus der Ausweitung der Bemessungsgrundlage und der Steuerpflicht nur beschränkt Nutzen ziehen.

Auswirkungen der Steuerreform auf die Ertragsanteile

In bezug auf die Ertragsanteile ist zu unterscheiden zwischen den Maßnahmen der zweiten Etappe, die bereits in Kraft sind, und jenen, die mit Beginn 1994 in Kraft treten werden. Zunächst hat die Umstellung der Besteuerung alkoholischer Getränke von der *Alkoholabgabe* auf die mengenabhängigen Steuern das Aufkommen generell gedämpft. Nicht nur der Bund, sondern auch Länder und Gemeinden werden daher mittelfristig Einnahmen verlieren.

Der Ersatz des höheren *Mehrwertsteuersatzes* auf Pkw-Käufe durch die NoVA kostete die Länder und Gemeinden Aufkommen, weil die NoVA im Gegensatz zur Umsatzsteuer eine ausschließliche Bundesabgabe ist. Bei gleichen Aufteilungssätzen wie für die Umsatzsteuer hätten Länder und Gemeinden aus der NoVA 1992 etwa 1,3 Mrd. S erhalten.

Die Einführung einer *Endbesteuerung* auf Dividenden und GesmbH-Anteile geht ebenfalls zum Teil zu Lasten der Gemeinden. Zunächst verlieren die Gemeinden durch die Senkung des Satzes der Kapitalertragsteuer von 25% auf 22% überdurchschnittlich Einnahmen, weil sie an dieser Steuer mit 66,6% beteiligt sind. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer (weil Kapitalertragsteuerzahlungen nicht mehr angerechnet werden können) gleichen diese Nachteile nicht aus.

Die Umstellung von der Gewerbesteuer auf die Kommunalsteuer wird die Ertragsanteile nur geringfügig beeinflussen. Beide Steuern schmälern die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Solange die Ausfälle an Gewerbesteuer größer sind als die zusätzlichen Einnahmen aus der Kommunalsteuer (die zudem zum Teil aus nicht einkommensteuerpflichtigen oder Körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen stammen), wird das Einkommensteueraufkommen (vorübergehend) gedämpft. Das trifft auch die Länder und Gemeinden, die Auswirkungen sind aber quantitativ eher gering. Viel stärker wirkt sich die generelle Verschiebung in den Rechtsformen der Unternehmen von den einkommensteuerpflichtigen zu den Kapitalgesellschaften aus. Durch diese Entwicklung verlieren Länder und Gemeinden Einnahmen.