

**WIFO**

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20  
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86



# ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## **Optionen zur Stärkung der Abgabenaufonomie der österreichischen Gemeinden**

**Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller (WIFO),  
Helfried Bauer, Peter Biwald, Anita Haindl (KDZ)**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich (WIFO)

**August 2012**

## Optionen zur Stärkung der Abgabenaufonomie der österreichischen Gemeinden

**Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller (WIFO),  
Helfried Bauer, Peter Biwald, Anita Haindl (KDZ)**

**August 2012**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Zentrum für Verwaltungsforschung

Im Auftrag des Österreichischen Städtebundes

Begutachtung: Peter Mayerhofer (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich (WIFO)

### **Inhalt**

Ein Schwerpunkt in der Diskussion über eine Reform der österreichischen Finanzverfassung ist die Frage nach einer Neugestaltung des kommunalen Abgabensystems. Dabei geht es vor allem darum, in welchem Ausmaß die Gemeinden eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit für ihre Einnahmen erhalten sollen. Die Studie stellt die Grundlagen der ökonomischen und politökonomischen Diskussion über das Pro und Contra einer Stärkung der Abgabenaufonomie der Gemeinden vor und diskutiert längerfristige Trends der kommunalen Abgabenaufonomie in Österreich und in ausgewählten europäischen Ländern. Auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs für ein gutes kommunales Abgabensystem werden sieben Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie in Österreich evaluiert.

Rückfragen: [Hans.Pitlik@wifo.ac.at](mailto:Hans.Pitlik@wifo.ac.at), [Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at), [Andrea.Sutrich@wifo.ac.at](mailto:Andrea.Sutrich@wifo.ac.at)

2012/225-1/S/WIFO-Projektnummer: 11211

© 2012 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Zentrum für Verwaltungsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/44858>

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung und Problemstellung</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Kommunale Abgabenaufonomie – Theoretische und empirische Grundlagen</b>	<b>3</b>
2.1.	<i>Zum Begriff der (kommunalen) Abgabenaufonomie</i>	3
2.2.	<i>Begründungsansätze einer kommunalen Abgabenaufonomie</i>	5
2.2.1.	Effizienzüberlegungen	6
2.2.2.	Verteilungspolitische Überlegungen	9
2.2.3.	Stabilisierungspolitische Überlegungen	9
2.2.4.	Administrative Überlegungen	10
2.2.5.	Fazit	10
2.3.	<i>Empirische Studien zu den Effekten der kommunalen Abgabenaufonomie</i>	10
2.3.1.	Wirtschaftswachstum	11
2.3.2.	Größe des Staatssektors	12
2.3.3.	Verteilungswirkungen	13
2.3.4.	Staatsverschuldung und Effektivität der Stabilisierungspolitik	14
2.3.5.	Verwaltungseffizienz und politökonomische Effekte	14
2.3.6.	Fazit	15
2.4.	<i>Anforderungen an ein gutes kommunales Abgabensystem</i>	16
2.4.1.	Kriterien zur Beurteilung einzelner Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie	17
2.4.2.	Übergreifende Überlegungen und Kriterien aus Sicht der Struktur des gesamten Kommunalsteuersystems	21
<b>3.</b>	<b>Status quo und längerfristige Trends in der österreichischen Gemeindefinanzierung</b>	<b>27</b>
3.1.	<i>Einleitung</i>	27
3.2.	<i>Entwicklung der österreichischen Gemeindeabgaben</i>	28
3.2.1.	Entwicklung der Abgabenerträge und Gemeindeabgaben 1990 bis 2010	28
3.2.2.	Struktur der laufenden Einnahmen seit 1990	32
3.2.3.	Stellenwert der gemeindeeigenen Steuern auf der Einnahmeseite	34
3.2.4.	Entwicklung gemeindeeigener Abgaben in Wien seit 1990	36
3.2.5.	Entwicklung einzelner Gemeindesteuern seit 1990	37
3.2.6.	Entwicklung der Benützungsgebühren seit 1990	47
3.3.	<i>Qualitative Entwicklung der kommunalen Abgabenaufonomie</i>	49
3.3.1.	Kommunalpolitische Analyse	49
3.3.2.	Rechtspolitische Analyse	50
3.3.3.	Finanzwissenschaftliche Analyse	51
3.3.4.	Kritische Anmerkungen	52

<b>4. Kommunale Abgabenaufonomie im internationalen Vergleich: Ein kursorischer Überblick</b>	<b>55</b>
4.1. <i>Indikatoren zu Ausmaß und Struktur der kommunalen Abgaben</i>	55
4.1.1. Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen	55
4.1.2. Struktur der kommunalen Abgabeneinnahmen	58
4.2. <i>Internationale Fallbeispiele</i>	62
4.2.1. Dänemark	62
4.2.2. Schweden	64
4.2.3. Schweiz	65
<b>5. Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie</b>	<b>68</b>
5.1. <i>Grundsteuer</i>	68
5.1.1. Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten	68
5.1.2. Einschätzung	70
5.2. <i>Kommunale Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer</i>	75
5.2.1. Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten	75
5.2.2. Einschätzung	76
<b>5.3. Umweltbezogene kommunale Abgaben</b>	79
5.3.1. <i>Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten</i>	79
5.3.2. Einschätzung	81
5.4. <i>Ausbau und Stärkung der Kommunalsteuer in Richtung Wertschöpfungsabgabe</i>	82
5.5. <i>Ausbau und Stärkung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gemeindeeinrichtungen und Diensten</i>	84
5.5.1. Option 1: Anheben des Kostendeckungsgrades der Gebühren zumindest auf die mittelfristig gegebene Kostenhöhe, Berücksichtigen von Lenkungszielen – Beseitigung von ev. Mengenrabatten	84
5.5.2. Option 2: Regelung einer Abfallwirtschaftsabgabe nach dem Muster von NÖ auch für andere Bundesländer	87
5.5.3. Option 3 - Vorschlag einer bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Erhebung eines Gemeinde-Infrastrukturbeitrags	90
5.6. <i>Einführung einer Abgabe auf alkoholische Getränke</i>	91
5.7. <i>Ausbau einer Zweitwohnsitzabgabe</i>	93
<b>6. Zusammenfassung</b>	<b>96</b>
<i>Gemeindeabgabenaufonomie ist erforderlich</i>	96
<i>Status quo in Österreich</i>	97
<i>Gemeindeabgabenaufonomie im internationalen Vergleich</i>	98
<i>Anforderungen an ein gutes kommunales Abgabensystem</i>	99
<i>Optionen zu einem Ausbau der Abgabenaufonomie</i>	99

## Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1:	Abstufungsgrade einer subzentralen Abgabenaufonomie	4
Übersicht 3.1:	Gesetzliche Änderungen im Bereich der Gemeindeabgaben und Ertragsanteile seit 1990	27
Übersicht 3.2:	Entwicklung der Zusammensetzung der Gesamtabgabenerträge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit 1990	29
Übersicht 3.3:	Entwicklung der Gemeindeabgaben, 1990 bis 2010	32
Übersicht 3.4:	Entwicklung der laufenden Einnahmen	33
Übersicht 3.5:	Zusammensetzung der Abgabenerträge 1990 bis 2010	35
Übersicht 3.6:	Entwicklung der gemeindeeigenen Abgaben in Wien 1990 bis 2010	37
Übersicht 4.1:	Steuern mit kommunaler Steuersatzautonomie in der EU <sup>1)</sup>	61
Übersicht 5.1:	Einschätzung der Grundsteuer	74
Übersicht 5.2:	Kommunale Ertragsanteile	75
Übersicht 5.3:	Einschätzung von Zuschlagsrechten bei Lohn- und Einkommensteuer	79
Übersicht 5.4:	Einschätzung umweltbezogener kommunaler Abgaben	82
Übersicht 5.5:	Einschätzung einer modifizierten Kommunalsteuer	84
Übersicht 5.6:	Einschätzung der Option Ausschöpfen der maximal zulässigen Gebührenhöhe der Ver- und Entsorgungseinrichtungen	87
Übersicht 5.7:	Einschätzung der Option Regelung einer Abfallwirtschaftsabgabe nach dem Muster von NÖ auch für andere Bundesländer	89
Übersicht 5.8:	Einschätzung der Option bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Erhebung eines Gemeindeinfrastrukturbeitrags	91
Übersicht 5.9:	Einschätzung von Abgaben auf alkoholische Getränke	93
Übersicht 5.10:	Einschätzung der Zweitwohnsitzabgabe	94
Übersicht 6.1:	Gesamtübersicht Einschätzungen	100

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 3.1:	Entwicklung der Abgabenerträge der föderalen Ebenen vor und nach Erhalt der Ertragsanteile seit 1990	28
Abbildung 3.2:	Abgabenstruktur der Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010	30
Abbildung 3.3:	Abgabenstruktur in Wien, 1990 bis 2010	30
Abbildung 3.4:	Abgabenstruktur Gemeinden einschließlich Wien, 1990 bis 2010	31
Abbildung 3.5:	Anteil der Eigenen Steuern und laufenden Transfereinnahmen von Trägern des öffentlichen Rechts an den laufenden Einnahmen nach EW-Klassen	33
Abbildung 3.6:	Entwicklung der gemeindeeigenen Steuern	34
Abbildung 3.7:	Gemeindeabgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2010	36
Abbildung 3.8:	Entwicklung der Grundsteuer A	38
Abbildung 3.9:	Entwicklung der Grundsteuer B	38
Abbildung 3.10:	Entwicklung der gesamten Grundsteuer	39
Abbildung 3.11:	Durchschnittliche Grundsteuer A pro Kopf	40
Abbildung 3.12:	Durchschnittliche Grundsteuer B pro Kopf	40
Abbildung 3.13:	Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer und Kommunalsteuer	41
Abbildung 3.14:	Durchschnittliche Kommunalsteuer pro Kopf	42
Abbildung 3.15:	Getränkesteuer	43
Abbildung 3.16:	Durchschnittliche Getränkesteuer pro Kopf	44
Abbildung 3.17:	Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern	45
Abbildung 3.18:	Sonstige gemeindeeigene Steuern	46
Abbildung 3.19:	Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen	47
Abbildung 3.20:	Abwasser-, Wasser- und Abfallgebühren	48
Abbildung 4.1:	Anteil der Gemeindesteuern an den Gesamtabgaben 2009, OECD	56
Abbildung 4.2:	Anteil der Gemeinde- und Ländersteuern an den Gesamtabgaben 2009, OECD-Länder	56
Abbildung 4.3:	Veränderung des Anteils der Gemeindesteuern an Gesamtabgaben	57
Abbildung 4.4:	Steuerhauptkategorien der Gemeindeabgaben 2009	59
Abbildung 4.5:	Entwicklung der kommunalen Einkommensteuersätze in Dänemark, 1976 bis 2010, durchschnittlicher Satz aller Kommunen	63
Abbildung 4.6:	Nominelle Steuersätze von Schwedens Gemeinden, 1980 bis 2012, durchschnittlicher Satz aller Kommunen	65

## **1. Einführung und Problemstellung**

Einer der Schwerpunkte in der Diskussion über eine Reform der österreichischen Finanzverfassung und des Finanzausgleichs ist die Frage nach einer Neugestaltung des kommunalen Abgabensystems. Der österreichische Finanzausgleich ist traditionell von einer starken Verbundkomponente geprägt, die die Entwicklung einer hinreichend starken fiskalischen accountability auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen nicht begünstigt. Mischfinanzierungen verwischen finanzpolitische Verantwortlichkeiten zwischen allen gebietskörperschaftlichen Ebenen und gelten daher auch als die zentrale Ursache von zahlreichen Ineffizienzen und Fehlentwicklungen (z. B. *Pitlik, 2007*). Vorschläge für grundlegende Reformen der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs (z. B. *Bröthaler et al., 2011*) zielen auf Aufgabenentflechtung, auf eine klare Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, auf Aufgabenorientierung und Zielorientierung. Wesentliches Element solcher Reformbestrebungen ist die (Wieder-) Herstellung fiskalischer Autonomie aller gebietskörperschaftlichen Ebenen. Dabei geht es darum, wieviel eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit die jeweiligen föderalen Glieder (Einzelstaaten, Provinzen, Länder, Kantone, föderative Subjekte) und Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig von den Zentralregierungen in den genannten Bundesstaaten besitzen (*Schneider, 2006*).

Die Abgabenaufonomie der österreichischen Gemeinden ist im internationalen Vergleich tatsächlich sehr begrenzt und langfristig sogar rückläufig. Das gilt zum einen für die äußerst schmalen Steuermöglichkeiten bei den gemeindeeigenen Steuern, zum anderen aber auch für die Ertragshoheiten. Der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den gesamten kommunalen Einnahmen hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten von etwa 40% auf etwa 20% halbiert. Dies liegt insbesondere an der schrittweisen Abschaffung bzw. Senkung gemeindeeigener Steuern (z. B. Abschaffung der Gewerbesteuer vom Kapital und vom Ertrag, Ersatz der Gewerbesteuer von der Lohnsumme durch die Kommunalsteuer, Abschaffung der Getränkesteuer), an der durch die äußerst unzureichende Aktualisierung der Einheitswerte bedingten geringen Dynamik des Grundsteueraufkommens sowie am Verzicht auf die stärkere Nutzung (neben der Grundsteuer) von weiteren 'typischen' kommunalen Abgaben. Teilweise korrespondierend mit dem rückläufigen Anteil der Gemeindesteuern erfolgte eine Erhöhung der Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund, was u. a. auch zu unterschiedlichen Wirkungen auf das Steueraufkommen verschiedener Kategorien von Gemeinden führte. Gemeindeeinnahmen aus Gebühren und Entgelten aus wirtschaftlicher Tätigkeit haben tendenziell an Bedeutung gewonnen; jedoch sind hier nicht unbeträchtliche Unterschiede nach Gemeindegrößenklassen festzustellen.

Die Studie geht in vier Schritten vor. Kapitel 2 stellt die theoretischen und empirischen Grundlagen der wissenschaftlichen Diskussion um die Pros und Cons einer Stärkung der gemeindlichen Abgabenaufonomie vor. Dabei werden zunächst die verschiedenen Autonomiekonzepte der Literatur vorgestellt und anschließend die Ergebnisse zahlreicher ökonomischer Studien zu den wirtschafts- und finanzpolitischen Effekten einer kommunalen Abgaben-

autonomie präsentiert. Abschluß des Kapitels bildet der Entwurf eines Kriterienrasters als Grundlage für die Gestaltung eines 'guten' Kommunalabgabensystems.

Kapitel 3 stellt den Status Quo und die längerfristigen Trends in der österreichischen Gemeindefinanzierung mit besonderem Schwerpunkt auf die qualitative und quantitative Entwicklung der kommunalen Abgabenaufonomie dar.

Kapitel 4 gibt einen kursorischen Überblick über die kommunale Abgabenaufonomie im internationalen Vergleich auf der Basis verschiedener Indikatoren und Maßstäbe. In der gebotenen Kürze werden in diesem Kontext auch die kommunalen Abgabensysteme Dänemarks, Schwedens und der Schweiz vorgestellt, die in der europäischen Landschaft einen verhältnismäßig hohen Aufonomiegrad aufweisen.

In Kapitel 5 werden schließlich auf der Grundlage des erarbeiteten Kriterienkatalogs Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie evaluiert. Dabei wird insbesondere auf eine Stärkung der Grundsteuer durch ein reformiertes Bewertungsverfahren sowie durch ein erweitertes Hebesatzrecht, kommunale Einkommensteuerzuschlagsrechte und die stärkere Nutzung diverser Abgaben, die sich besonders als kommunale Abgaben anbieten (Umweltabgaben, Alkoholabgaben, Ausbau von Zweitwohnsitzsteuern) sowie auf die Abschaffung von Ausnahmeregelungen (vor allem bei der Kommunalabgabe) eingegangen. Im Rahmen der Abgabenaufonomie soll auch der Stellenwert der Benützungsgeldern und allfälliger Weiterentwicklungsbedarf erläutert werden.

In Kapitel 6 erfolgen eine abschließende Bewertung und ein knapper Ausblick.

## **Literaturhinweise Kapitel 1**

Bröthaler, J., Getzner, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U., Strohner, L., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien, Studie der Technischen Universität Wien in Kooperation mit WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und IHS – Institut für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Wien, 2011.

Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(12), S. 951-964.

Schneider, H.P., Finanzaufonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich, Gütersloh, Berlin, 2006.

**Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller**

## **2. Kommunale Abgabenaufonomie – Theoretische und empirische Grundlagen**

### **2.1. Zum Begriff der (kommunalen) Abgabenaufonomie**

Die politische Diskussion über eine Stärkung der Abgabenaufonomie<sup>1)</sup> der Städte und Gemeinden steht im Kontext der Frage nach dem optimalen Grad finanzpolitischer Gestaltungsfreiheiten der subzentralen Einheiten. Sie ist damit Gegenstand der Überlegungen des Fiscal Federalism zur Aufteilung finanzpolitischer Kompetenzen in staatlichen Mehrebenensystemen (z. B. *Oates, 1972, Pitlik, 1997*)<sup>2)</sup>. Die Abgabenaufonomie umfasst dabei mehrere Dimensionen von Entscheidungsverantwortlichkeiten. Im Einzelnen wird zwischen der Gesetzgebungs-, der Ertrags- und der Verwaltungshoheit unterschieden<sup>3)</sup>.

- Die *Gesetzgebungshoheit* inkludiert das Recht, ein Steuerobjekt mit Abgaben zu belegen (Objektkompetenz). Dazu zählt insbesondere auch die Kompetenz zur Gestaltung der Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen und des Tarifs (Gestaltungskompetenz). Gesetzgebungshoheiten stellen somit auf die rechtlichen Freiheitsgrade bei abgabepolitischen Entscheidungen ab.
- Die *Ertragshoheit* regelt das Recht der gebietskörperschaftlichen Einheiten am finanziellen Aufkommen der Abgaben.
- Die *Verwaltungshoheit* umfasst die Ausgestaltung der Verfahrensregeln (Administration) bei der Einhebung bestimmter Abgaben.

Für die Beschreibung der Abgabenaufonomie sind aus ökonomischer Perspektive vor allem die Gesetzgebungs- und die Ertragskompetenz, sowie das Verhältnis dieser beiden 'Hoheiten' von Relevanz. Es geht primär um die Frage, wie weit die subzentralen Einheiten durch *eigene abgabepolitische Entscheidungen* auf die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel Einfluss nehmen können (*OECD, 1999; Blöchliger — Rabesona, 2009*). Die Administration der Abgaben betrifft vor allem die Details der technischen Einhebung und ist für die hier diskutierten Fragen weniger bedeutend.

In Theorie und Praxis gibt es zahlreiche Kombinationsmöglichkeiten einer vertikalen Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die Klassifikation nach Gesetzgebungs- und Ertragshoheit unterscheidet idealtypisch fünf Systeme (*Peffekoven, 1980; Kollmann et al., 2005*).

---

<sup>1)</sup> In den folgenden theoretischen Ausführungen werden die Begriffe "Steuern" und "Abgaben" synonym verwendet. Beide schließen damit auch Gebühren, Beiträge und Sozialbeiträge ein, nicht jedoch Preise für marktliche Leistungen, die vom Staat erbracht werden.

<sup>2)</sup> In der Theorie des Fiskalföderalismus geht es nicht nur um die Kompetenzverteilung in föderativen Systemen. Die Grundgedanken des Ansatzes sind auch auf unitarische Staaten anwendbar.

<sup>3)</sup> Vgl. zum Folgenden auch *Pitlik (2007)*.

- Im *Umlagesystem* liegt die Gesetzgebungshoheit vollständig bei den nachgeordneten Einheiten. Die Zentralebene wird durch finanzielle Zuweisungen "von unten" alimentiert.
- In *Trennsystemen* wird das Aufkommen einer Abgabe exklusiv einer Ebene zugewiesen. Im *freien Trennsystem* gibt es keine Einschränkungen der Objekt- und Gestaltungshoheit, dasselbe Steuerobjekt kann von mehreren Ebenen parallel besteuert werden. Im *gebundenen Trennsystem* wird den Ebenen die exklusive Objekthoheit für einzelne Abgabenquellen zugewiesen. Jede Ebene hat aber volle Gestaltungs- und Ertragskompetenz in Bezug auf ihr zugeordnete Steuerobjekte. Als *schwaches Trennsystem* wird ein System bezeichnet, bei dem trotz zentraler Gestaltungskompetenz die nachgeordnete Ebene das gesamte Aufkommen der Abgabe erhält<sup>4)</sup>.
- Kennzeichen von *Zuschlagssystemen* ist, dass die Zentralebene über die ausschließliche Objekthoheit verfügt und auch Bemessungsgrundlagen und Steuertarife regelt, die subzentralen Gebietskörperschaften aber über eigene Zuschläge (Hebesätze) am Aufkommen partizipieren. Sie verfügen somit über ein begrenztes Tarifgestaltungsrecht. Zuschlagsrechte können der Höhe nach begrenzt werden, um eine übermäßige Belastung einzelner Steuerobjekte zu verhindern.
- In *Verbundsystemen* werden alle Steuern ausschließlich von der Zentralebene gestaltet, wobei die Ebenen nach festgelegten Quoten (Ertragsanteilen) am Abgabenaufkommen partizipieren (geteilte Ertragshoheit). Je nach Beteiligungsrechten der nachgeordneten Gebietskörperschaften an der politischen Fixierung der Aufteilungsquoten können die Verbundsystemvarianten differieren.
- In *Transfersystemen* erhalten nachgeordnete Gebietskörperschaften Mittel aus dem Steueraufkommen der Zentralebene. Zuweisungen erfolgen zweckgebunden oder als Dotation ohne Verwendungsauflagen (Blöchliger — King, 2006).

Vor diesem Hintergrund können (idealtypisch) Abstufungen im Grad der Abgabenaufonomie unterschieden werden, bei denen die Abgabenerträge den subzentralen Einheiten zufließen.

#### Übersicht 2.1: Abstufungsgrade einer subzentralen Abgabenaufonomie

Grad	Autonomie der SZE	Merkmale
A	sehr hoch	<b>SZE hat Hoheit über Tarif und Bemessungsgrundlage (freies/gebundenes Trennsystem)</b>
a1	↓	ohne Erfordernis einer Konsultation der ZE
a2		mit Erfordernis einer Konsultation der ZE
B		<b>SZE entscheidet über Hebesätze, Definition Bemessungsgrundlage durch ZE (Zuschlagssystem)</b>
b1		ZE setzt keine Grenzen für Steuersätze
b2		ZE setzt Grenzen für Steuersätze
C		<b>ZE legt Tarif und Bemessungsgrundlagen fest; SZE kann evtl. Steuervergünstigungen gewähren</b>
D		<b>Gemeinschaftssteuerarrangements zwischen ZE und SZE (Verbundsteuern)</b>
d1		SZE fixieren (allein/im Konsens mit ZE) die Ertragsaufteilung
d2		ZE fixieren Ertragsaufteilung ohne Mitsprachrechte der SZE (mehrjährige Basis/jährliche Basis)
E		<b>ZE hat Entscheidungshoheit über Tarif und Bemessungsgrundlage</b>
F	sehr gering	<b>Sonstige Fälle, in denen Abgabenerträge an SZE fließen (z. B. Transfersysteme)</b>

Q: In Anlehnung an OECD (1999) und Blöchliger — Rabesona (2009). ZE: Zentraleinheit, SZE: subzentrale Einheit.

4) Dabei kann den Gebietskörperschaften mit Ertragshoheit auch ein Mitgestaltungsrecht eingeräumt werden.

In Transfersystemen (F) existiert faktisch keine Abgabenaufonomie der subzentralen Einheiten. Auch Verbundsysteme (D) und das schwache Trennsystem sehen zentralisierte Objekt- und Gestaltungskompetenzen vor. Unter dem Aspekt der subzentralen Abgabenaufonomie unterscheiden sich die Systeme danach, ob nachgeordneten Einheiten über die Fixierung der eigenen Anteile und/oder über steuerliche Ausnahmen mitentscheiden oder nicht. Ein Zuschlagssystem (B) kennt zwar ebenfalls zentralisierte Gestaltungskompetenzen und geteilte Ertragshoheiten. Allerdings verfügen nachgeordnete Einheiten durch das Hebesatzrecht über erhebliche Gestaltungsfreiheit, die wiederum durch Höchst- oder Mindestsatzvorschriften durch die zentrale Einheit begrenzt werden kann. Die Aufonomie der zuschlagsberechtigten Gebietskörperschaften ist aber deutlich höher einzustufen als im schwachen Trennsystem, das je nach konkreter Ausgestaltung zwischen den Graden C und F liegen kann. Noch höher ist die Abgabenaufonomie in Varianten des freien Trennsystems (A). Insgesamt bieten die theoretischen Ausgestaltungsoptionen ganz beträchtliche Unterschiede im Grad subzentraler Abgabenaufonomie. Die meisten der oben skizzierten Erscheinungsformen sind auch in der finanzpolitischen Praxis anzutreffen (*Blöchliger — Rabesona, 2009*)<sup>5)</sup>.

## **2.2. Begründungsansätze einer kommunalen Abgabenaufonomie**

Aus theoretischer Sicht ist von Bedeutung, in wie weit eine kommunale Abgabenaufonomie begründet werden kann. Dieser Abschnitt bietet eine grundsätzliche Diskussion von Vorzügen und Nachteilen einer Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie. Es wird dabei nicht nur auf rein ökonomische Aspekte eingegangen, sondern es werden auch polit-ökonomische Überlegungen berücksichtigt.

Die Frage nach einem angemessenen Ausmaß der kommunalen Abgabenaufonomie kann freilich nicht unabhängig von der Frage beantwortet werden, weshalb bestimmte öffentliche Leistungen überhaupt dezentral bereitgestellt werden sollen. Die in der Literatur diskutierten Ansätze (Subsidiaritätsprinzip, Berücksichtigung regional differierender BürgerInnenwünsche, etc.) liefern vor allem eine Begründung für kommunale Aufgabenkompetenzen im Bereich der Allokationsfunktion, vor allem für das lokale Infrastrukturangebot<sup>6)</sup>. Die primäre politische Verantwortlichkeit für verteilungs- und stabilisierungspolitische Fragen wird demgegenüber bei der Zentralebene gesehen, wenngleich eine ebenenübergreifende Kooperation schon aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeiten und trade-offs bei der Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Dieser Aspekt soll hier allerdings nicht explizit behandelt werden. Vielmehr wird von einer fixierten Aufgabenteilung zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen und einer gegebenen Beteiligung der kommunalen Ebene an der Bereitstellung des gesamtstaatlichen Niveaus öffentlicher Leistungen ausgegangen.

Die auf der Kommunalebene angebotenen öffentlichen Leistungen können grundsätzlich durch unterschiedlich ausgestaltete Transfers der übergeordneten staatlichen Ebenen, durch Nutzerentgelte (Gebühren und Beiträge) oder durch kommunale Steuern finanziert werden.

---

<sup>5)</sup> Lediglich die Kategorie C spielt in OECD-Ländern praktisch keine Rolle.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu z. B. *Pitlik (1997), Zimmermann (1999), Fedelino — Ter-Minassian (2010)*.

Die folgenden Ausführungen fokussieren primär auf Steuern als die zentralen Bausteine der kommunalen Abgabenautonomie.

### 2.2.1. Effizienzüberlegungen

Die theoretische Literatur, die sich von einer subzentralen Abgabenautonomie *Effizienzvorteile* erwartet, bedient sich 'klassisch ökonomischer' und eher 'politökonomischer' Argumente.

Aus allokativer Perspektive spielt das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* eine zentrale Rolle für die Beantwortung der Frage nach dem geeigneten Ausmaß der kommunalen Abgabenautonomie. Nach dem von Olson (1969) formulierten Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz sollen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Leistungen der Kreis der Abstimmungsberechtigten, der NutzerInnen und der KostenträgerInnen übereinstimmen (Zimmermann — Henke — Broer, 2009). Lokale öffentliche Leistungen sind daher aus lokalen Einnahmen zu finanzieren. So wird verhindert, dass "Ausgaben auf Kosten Dritter" getätigt werden (Zimmermann, 1999). Von der Verwirklichung fiskalischer Äquivalenz durch die Schaffung institutioneller Kongruenz werden effizienzfördernde Wirkungen erwartet, da der Grenznutzen zusätzlicher Ausgaben und ihre Grenzkosten in Form von höheren Steuern bzw. Nutzungsentgelten für die EinwohnerInnen direkt verglichen werden können. Die Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung (*Konnexitätsprinzip*) auf lokaler Ebene erhöht die Effizienz der Aufgabenerfüllung, da sich die verantwortlichen PolitikerInnen unmittelbar gegenüber den von höheren lokalen Abgaben betroffenen SteuerzahlerInnen verantworten müssen. Damit steigt der Druck zu einer präferenzgerechten und möglichst kostengünstigen Aufgabenerfüllung. EntscheidungsträgerInnen und NutzerInnen kommunaler Leistungen beziehen die Kosten der Bereitstellung in voller Höhe in ihr Kalkül mit ein.

Institutionelle Arrangements, die auf lokaler Ebene zwar Ausgabenautonomie kennen, jedoch auf der Abgabenseite die Entscheidungsverantwortlichkeiten zentralisieren, sind hingegen mit dem fiskalischen "common pool-Problem" konfrontiert (z. B. Weingast, 2009): Da die Nutzen der bereitgestellten Leistungen lokal begrenzt sind, die Finanzierungskosten aber teilweise auf die anderen lokalen Einheiten streuen, besteht ein Anreiz, das lokale Leistungsangebot über das wohlfahrtstheoretische Optimum hinaus auszuweiten.

Kommunale Abgabenautonomie ermöglicht über diese statische Perspektive hinaus einen *fiskalischen Wettbewerb* zwischen Gemeinden um mobile BürgerInnen und Unternehmen, die sich im Rahmen einer "Abstimmung mit den Füßen" (Tiebout, 1956) in jener Gemeinde niederlassen, die das aus Sicht ihrer individuellen Präferenzen günstigste Verhältnis zwischen öffentlichen Leistungen und den zu entrichtenden kommunalen Abgaben bietet. Hiervon wird ein Wettbewerb um mobile SteuerzahlerInnen erwartet, der zu präferenzgerechteren und kostengünstigeren Angeboten an öffentlichen Leistungen führen soll (Zimmermann — Henke — Broer, 2009). Je mobiler die BürgerInnen/Unternehmen sind, desto eher kann der Wanderungsmechanismus zur Entfaltung kommen. Daraus folgt aber auch, dass der Tiebout-Mechanismus in großräumigeren Einheiten (z. B. zwischen Regionen oder Ländern) weniger zum Tragen kommt, sofern mit steigenden räumlichen Distanzen die Mobilität

abnimmt<sup>7)</sup>. Ein hoher Anteil eigener Steuern an der Gemeindefinanzierung kann darüber hinaus dynamische Anreize für eine wachstumorientierte Politik bieten, da BürgerInnen, Unternehmen und politische EntscheidungsträgerInnen von deren positiven Effekten – in Form höherer Steuereinnahmen – direkt profitieren (*Blöchliger — Petzold, 2009*).

Effizienzgewinnen, die sich aus einer dezentralen Bereitstellung und eigenverantwortlichen Finanzierung öffentlicher Leistungen ergeben, stehen aber mögliche Ineffizienzen gegenüber, wenn fiskalische Externalitäten, räumliche Externalitäten (sogenannte Spillovers) oder steigende Skalenerträge im Konsum von öffentlichen Leistungen vorliegen (*Feld, 2000*). Auch können sich Ineffizienzen dadurch ergeben, dass es bei den zur Finanzierung erhobenen Steuern und Abgaben zu einem ruinösen steuerlichen Unterbietungswettbewerb ("race to the bottom") kommt: Dies wäre bei einem in der Ausgangssituation optimalen Angebot an öffentlichen Leistungen der Fall, wenn dieses aufgrund von wettbewerbsbedingten Steuersenkungen, um mobile Bemessungsgrundlagen anzulocken, nicht aufrecht erhalten werden könnte (*Zodrow — Mieszkowski, 1986*).

Eine Erosion der Steuerbasis durch Abwanderung der Steuerzahler ist freilich nur zu erwarten, wenn zwischen Abgabenlast der mobilen Faktoren und Qualität der genutzten öffentlichen Leistungen kein direkter Zusammenhang besteht. Abgabensenkungen, die zu qualitativen Verschlechterungen jener Leistungen führen, die von mobilen Unternehmen oder BürgerInnen genutzt werden (z. B. lokale Infrastruktur), können im interkommunalen Wettbewerb keine Bemessungsgrundlagen attrahieren. Umgekehrt ist es dann aber auch – ganz im Sinne des Tiebout-Modells – möglich, durch Abgabenerhöhungen die Attraktivität des Standortes zu steigern, wenn damit eine Verbesserung des lokalen Infrastrukturangebots finanziert wird, das von mobilen Faktoren genutzt wird. Diesen Überlegungen zufolge führt Abgabenaufhebung nur dann zu einem Abgabensenkungswettlauf, wenn aus Sicht der Eigentümer der mobilen Produktionsfaktoren Abgabenlast und lokale Leistungsqualität nicht verknüpft sind. Je stärker der 'Nutzungsentgeltcharakter' einer Abgabe ist, desto weniger ist auch mit einer ruinösen Abgabekonzurrenz zu rechnen. Daraus folgt allerdings auch, dass lokale Umverteilungspolitik zu Lasten von Anbietern mobiler Faktoren nur geringe Erfolgsaussichten hat (z. B. *Pitlik, 1997*; siehe auch Ausführungen in Abschnitt 2.2.2).

Die Argumente für eine hohe kommunale Abgabenaufhebung werden durch die Politische Ökonomie weiter gestützt (z. B. *Brennan — Buchanan, 1980*; *Pitlik, 1997*). Dahinter steht die Idee, dass PolitikerInnen und BürokratInnen durch den Wettbewerb um WählerInnenstimmen nur unvollkommen bei der Verfolgung eigennütziger Ziele beschränkt werden. Wird der Staat als Leviathan gesehen, der die SteuerzahlerInnen über ein wohlfahrtsoptimales Niveau hinaus 'ausbeutet', werden vom kommunalen Fiskalwettbewerb – der auf der Steuerautonomie der Gemeinden beruht – effizienzfördernde Effekte erwartet. Die Abwanderungsoption mobiler Bürger (*Hirschman, 1970*) kann die Sanktionswirkungen demokratischer Wettbewerbsprozesse stärken.

---

<sup>7)</sup> Das dieser Erwartung zugrunde liegende Tiebout-Modell beruht allerdings auf einer Reihe restriktiver Annahmen, sodass in der Literatur eher Skepsis bezüglich seiner allgemeinen Gültigkeit und der Wirksamkeit des zugrunde liegenden effizienzfördernden Mechanismus herrscht (*Feld, 2000*).

Ein politökonomischer Ansatz, der nicht auf einem mobilitätsgetriebenem Wettbewerb der Gemeinden um mobile BürgerInnen und Unternehmen beruht, sondern speziell auf Effekte der demokratischen Willensbildungsprozesse abstellt, ist jener des *Yardstick Competition*<sup>8)</sup>. Die Möglichkeit des interkommunalen Leistungsvergleichs (*benchmarking*), der erst durch eine Abgabenautonomie geschaffen wird, kann ein ineffizientes Ausgabenverhalten der lokalen PolitikerInnen eindämmen, indem die WählerInnen ihren Wahlentscheidungen verfügbare Informationen über die Fiskalpolitik anderer (benachbarter) Gebietskörperschaften zugrunde legen: WählerInnen üben politischen Druck auf die PolitikerInnen ihrer Kommune aus, wenn in den angrenzenden Kommunen ein gegebenes Niveau an öffentlichen Leistungen mit geringeren Steuermitteln oder mit einer identischen Steuerbelastung ein höheres Niveau an öffentlichen Leistungen zur Verfügung gestellt würden. Notwendige Voraussetzungen für einen solchen *Yardstick Competition*-Effekt sind zum einen ein gewisses Maß an Ausgaben- und Abgabenautonomie der lokalen Einheiten und zum anderen verfügbare Informationen über die Fiskalpolitik anderer Kommunen. Sowohl die Konkurrenz der Kommunen um mobile BürgerInnen und Unternehmen als auch die Stärkung demokratischer Wettbewerbsprozesse durch *benchmarking* würden durch interkommunal einheitliche Steuersätze oder eine zentralisierte Gestaltungshoheit kommunaler Steuern ausgehebelt<sup>9)</sup>.

Die Finanzierung kommunaler Leistungen durch Steuern oder Nutzerentgelte bietet außerdem einen Hebel zur Stärkung der BürgerInnenbeteiligung (*Zimmermann, 1999*). Anders als bei einer Finanzierung durch Transfers übergeordneter gebietskörperschaftlicher Ebenen ist der Zusammenhang zwischen Höhe und Qualität der kommunalen Leistungen einerseits, und der Höhe der dafür zu entrichtenden Steuern bzw. Nutzerentgelte andererseits, für die BürgerInnen direkt ersichtlich und nachvollziehbar. Die SteuerzahlerInnen haben einen Anreiz, sich für einen effizienten und präferenzgerechten Einsatz der von ihnen als Gegenleistung für die Bereitstellung kommunaler Leistungen entrichteten Steuern und Nutzungsentgelte zu engagieren. Die Finanzierung kommunaler Leistungen aus eigenen Steuern stärkt somit die demokratische *Accountability*, da jene, denen öffentliche Leistungen zugute kommen, über die Höhe der Abgaben entscheiden und diese letztendlich auch entrichten (*Blöchliger — Petzold, 2009*).

In der Gesamtschau der Argumente spricht also Vieles dafür, zur Finanzierung kommunaler Leistungen prinzipiell Abgaben heranzuziehen, über deren Höhe auf der lokalen Ebene (mit-) entschieden wird. Ein hohes Maß kommunaler Abgabenautonomie ist aus Effizienzgründen wünschenswert. Inwiefern dezentral bereitgestellte und finanzierte öffentliche Leistungen mit positiven Effizienzwirkungen einhergehen, hängt jedoch von mehreren Faktoren ab:

- Art der bereitgestellten Leistungen
- Zuschnitt/Größe der subnationalen Gebietskörperschaft,
- "Wettbewerbsanfälligkeit" der zur Finanzierung erhobenen Steuern (Mobilität der SteuerzahlerInnen, der besteuerten Aktivitäten und/oder der Bemessungsgrundlage)
- Ausmaß von Ineffizienzen in der Ausgangssituation.

---

<sup>8)</sup> Deutsch etwa: "Vergleichsmaßstabs-Wettbewerb". Vgl. z. B. *Besley — Case (1995)* oder *Besley — Smart (2007)*.

<sup>9)</sup> *Brennan — Buchanan (1980)* sprechen daher auch von einem "Steuerkartell".

### 2.2.2. Verteilungspolitische Überlegungen

Aus verteilungspolitischer Sicht kann der Ausbau der kommunalen Abgabenautonomie in zweifacher Hinsicht an Grenzen stoßen.

In einer Situation mit einer ungleichen personellen Einkommensverteilung bzw. mit der Existenz von "ärmeren" und "reicheren" Gemeinden besteht die Gefahr, dass die Zuweisung von Steuern, die auch eine Umverteilungsfunktion haben – insbesondere die Einkommensteuer, aber auch vermögensbezogene Steuern – an die Gemeindeebene deren Effektivität als Umverteilungsinstrument zur Abmilderung der personellen Einkommensungleichverteilung aushöhlt (Wildasin, 1991; Zimmermann, 1999). BürgerInnen mit höheren Einkommen und/oder Vermögen würden sich in "reicheren" Gemeinden konzentrieren. Diese könnten geringere Steuersätze als "arme" Gemeinden anwenden: Denn einerseits ist der Bedarf der wohlhabenden BürgerInnen an öffentlichen Leistungen geringer, da sie die betreffenden Leistungen entweder privat beziehen (Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen, Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, etc.) oder nicht benötigen (z. B. Sozialleistungen und –einrichtungen). Andererseits ist die Bemessungsgrundlage (Einkommen, Vermögen, etc.) pro SteuerzahlerIn höher, sodass auch ein geringerer Steuersatz vergleichsweise hohe Einnahmen erbrächte. Im Extremfall treten die Kommunen mit der Hilfe geringer umverteilender Steuern und Sozialtransfers in einen Wettbewerb um HocheinkommensbezieherInnen, der gleichzeitig NiedrigeinkommensbezieherInnen abschrecken soll. Gesamtstaatlich gesehen würde hierdurch das Potential ausgehöhlt, durch das Steuer-Transfer-System umzuverteilen.

In regionaler Hinsicht ergeben sich durch lokale Abgabenautonomie problematische Verteilungswirkungen, wenn die Bemessungsgrundlagen regional ungleich verteilt sind, da dann die Finanzausstattung der Gemeinden entsprechend differiert und damit auch das Finanzierungspotential zur Bereitstellung kommunaler Leistungen. Eine solche ungleiche Finanzausstattung kann bis zu einem gewissen Grad durch einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich abgemildert werden. Bei dessen Ausgestaltung muss allerdings dafür Sorge getragen werden, dass die Anreize minimiert werden, die eigenen Steuerquellen zu schonen und diese nur unzureichend auszuschöpfen, um sich im kommunalen Standortwettbewerb Vorteile zu verschaffen.

### 2.2.3. Stabilisierungspolitische Überlegungen

Auch aus stabilisierungspolitischer Perspektive könnten sich problematische Effekte eines hohen Ausmaßes an kommunaler Steuerautonomie ergeben (Zimmermann, 1999). Tragen konjunkturreaktive Steuern einen bedeutenden Anteil zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen bei, so besteht im Abschwung die Gefahr, dass ein Rückgang der Einnahmen aus konjunkturabhängigen Steuern – auch vor dem Hintergrund der beschränkten kommunalen Verschuldungsmöglichkeiten – zu einer entsprechenden Ausgabenreduktion führt, die den Abschwung weiter verschärft. Eine zentral angesiedelte Stabilisierungspolitik auch unter Einsatz der Steuern (z. B. durch zeitlich befristete steuerliche Investitionsanreize) ist insofern effektiver, als sie die Politikkoordination erleichtert (Fedelino — Ter-Minassian, 2010). Im Aufschwung wiederum haben die Gemeinden geringe Anreize, zusätzliche Steuereinnahmen zur Bildung von Reserven bzw. zum Schuldenabbau zu verwenden, sondern werden damit

eher eine Ausweitung ihrer Ausgaben finanzieren. Durch die Zuweisung konjunkturreaktiver Steuern auf die kommunale Ebene würde daher die Einsetzbarkeit bzw. die Wirksamkeit einer antizyklischen Fiskalpolitik eingeschränkt werden. Dies impliziert gleichzeitig, dass eine hohe Abgabenselbstbestimmung der Gemeinden deren fiskalische Disziplin aufweichen könnte. Die gesamtstaatliche fiskalische Disziplin kann auch dadurch geschwächt werden, dass es mit zunehmender fiskalischer Autonomie der subzentralen Gebietskörperschaften schwieriger wird, deren Beitrag zur Erreichung gesamtstaatlicher Budgetziele sicherzustellen. Als Koordinationsinstrument können zwar innerstaatliche Koordinationsmechanismen bzw. fiskalische Regeln implementiert werden, die jedoch nicht immer einfach zu verhandeln und durchzusetzen sind (Fedelino — Ter-Minassian, 2010).

#### 2.2.4. Administrative Überlegungen

Schließlich sind auch administrative Aspekte zu berücksichtigen. Eine hohe kommunale Abgabenselbstbestimmung kann unter bestimmten Voraussetzungen die Steuervollzugskosten (Erhebungskosten für die Steuerbehörden und Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen) erhöhen: Etwa dann, wenn die Steuerbemessungsgrundlage auf mehrere Kommunen verteilt ist oder wenn der Wohnsitz der SteuerzahlerIn und der Ort des Anfallens der Steuerbemessungsgrundlage auseinanderfallen und ein Mechanismus zur Verteilung der Steuereinnahmen auf die beteiligten Gemeinden gefunden und umgesetzt werden muss; etwa um Doppel- oder Nullbesteuerung zu vermeiden. Je nach Ausmaß der kommunalen Abgabenselbstbestimmung kann dadurch die Komplexität des Abgabensystems insgesamt erhöht und die Vergleichbarkeit der Steuerbelastung zwischen den Kommunen eingeschränkt werden, insbesondere dann, wenn die Steuerautonomie sich auch auf Regelungen zur Festlegung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bezieht.

#### 2.2.5. Fazit

Insgesamt kann ein hoher Autonomiegrad der Gemeinden bezüglich ihrer Abgaben insbesondere mit Effizienzvorteilen begründet werden. Die möglichen unerwünschten wirtschaftspolitischen Effekte einzelner Steuern sprechen nicht grundsätzlich gegen die Gewährung einer möglichst hohen kommunalen Abgabenselbstbestimmung an sich. Vielmehr ist bei der Auswahl kommunaler Steuern darauf zu achten, dass unerwünschte Effekte möglichst minimiert werden. Auch bieten Ausgleichsmechanismen – etwa im Rahmen eines horizontalen kommunalen Finanzausgleichs – die Möglichkeit, mögliche unerwünschte Effekte zu kompensieren.

### 2.3. Empirische Studien zu den Effekten der kommunalen Abgabenselbstbestimmung

Inzwischen gibt es eine Reihe von empirischen Untersuchungen, die den Einfluss fiskalischer Autonomie der nachgeordneten staatlichen Ebenen und fiskalischer Dezentralisierung auf ökonomische Variable untersuchen. Im Mittelpunkt steht der Dezentralisierungs-Wachstums-Konnex. Eine geringere Zahl der empirischen Studien betrachtet spezifisch polit-ökonomische Aspekte. Allerdings fokussiert nur eine Minderheit der vorhandenen Arbeiten direkt auf die Abgabenselbstbestimmung; der größere Teil der vorliegenden Studien unterscheidet nicht explizit

zwischen ausgaben- und einnahmenseitiger Autonomie. Dabei ist diese Unterscheidung von großer Bedeutung, da die Effekte von ausgaben- und einnahmenseitiger Dezentralisierung differieren können. *Hallwood — MacDonald (2008)* argumentieren sogar – auf der Basis eines ausführlichen Überblicks über einschlägige empirische Arbeiten –, dass mögliche negative Wirkungen einer Dezentralisierung der öffentlichen Ausgaben durch positive Effekte einer Dezentralisierung der Besteuerung kompensiert werden können. Auch – und dies ist relevant für mehrstufig aufgebaute Föderalstaaten – wird nicht immer explizit die kommunale Ebene separat betrachtet, sondern nicht selten die subzentrale(n) Ebene(n) insgesamt. Schließlich gibt es unterschiedlich weit gefasste Konzepte für das Ausmaß einnahmenseitiger Dezentralisierung und entsprechend unterschiedliche Indikatoren.

In der Regel handelt es sich bei den vorliegenden Studien um statistisch-ökonomische Analysen, eher selten um Simulationsstudien. Dabei beschäftigt sich eine Gruppe von Studien mit Länderfallstudien, eine zweite Gruppe beruht auf ländervergleichenden Untersuchungen. Die folgende knappe Darstellung der wichtigsten empirischen Ergebnisse konzentriert sich soweit wie möglich auf Studien, die direkt die diversen möglichen Effekte kommunaler oder subzentraler Abgabenautonomie analysieren.

### 2.3.1. Wirtschaftswachstum

Seit Mitte der 1990er Jahre liegt eine Reihe von empirischen Analysen des Zusammenhangs zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum vor. Die Mehrzahl der vorliegenden Studien widmet sich dem Zusammenhang zwischen Ausgabendezentralisierung und Wachstum<sup>10)</sup>; der Untersuchung des Einflusses von Steuerdezentralisierung auf Wachstum widmen sich weit weniger Arbeiten.

Eine der ersten empirischen Studien stammt von *Oates (1993)*, der für eine Gruppe von Entwicklungs- und OECD-Ländern eine positive Korrelation zwischen dem Grade der Einnahmendezentralisierung und Pro-Kopf-Wachstum zeigt. *Martinez-Vazquez — McNab (1997)* können diesen positiven Zusammenhang bestätigen. *Treisman (2006)* findet einen positiven Zusammenhang zwischen Wachstum und Ausgabendezentralisierung, aber keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Wachstum und Einnahmendezentralisierung. Interessant im vorliegenden Zusammenhang ist auch das Resultat von *Ebel — Yilmaz (2002)*, die einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Steuerautonomie der nachgeordneten staatlichen Ebenen erhalten, während ein Steuerverbundsystem negativ mit dem Wirtschaftswachstum korreliert ist. Dies steht teilweise in Einklang mit *Feld — Dede (2005)*, die für 19 Hocheinkommens-OECD-Länder keinen robusten Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und subzentraler Abgabenautonomie finden, aber für stark ausgebaute Steuerverbundsysteme wachstumsdämpfende Wirkungen ermitteln. Ähnlich finden auch *Gil-Serrate — Lopez-Laborda (2006)* einen zwar positiven, aber nicht signifikanten Zusammenhang zwischen einer hohen Einnahmenautonomie der Gemeinden und dem Wirtschaftswachstum. *Thießen (2000, 2003)* findet einen umgekehrt U-förmigen Zusammenhang zwischen

---

<sup>10)</sup> Vgl. für einen ausführlichen Überblick über ländervergleichende ökonomische Analysen ebenso wie für Studien für einzelne Länder *Hallwood — MacDonald (2008)*.

Wachstum und fiskalischer Dezentralisierung für Hocheinkommensländer der OECD: Danach gibt es einen optimalen Dezentralisierungsgrad, weder ein sehr geringer noch ein sehr hoher Dezentralisierungsgrad ist demnach wachstumsförderlich. *Buser* (2011) zeigt, dass positive Effekte der Dezentralisierung von Einnahmen und Ausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Einkommensentwicklung stark von der sonstigen Qualität des institutionellen Staatsgefüges abhängen.

Insgesamt ist die empirische Evidenz gemischt, was vielfältige Gründe haben kann (*Hallwood — MacDonald*, 2008). So ist zunächst die Qualität der verfügbaren Daten oft mangelhaft, und es bestehen eine Reihe ökonometrisch-methodischer Probleme<sup>11)</sup>. Insbesondere ist insofern ein Kausalitätsproblem gegeben, als sich die Frage stellt, in welche Richtung die Kausalität geht: Führt hohes Wirtschaftswachstum zu Dezentralisierung, oder unterstützt Dezentralisierung das Wachstum? Zudem könnte die mangelnde Differenzierung zwischen Wachstumseffekten einer Ausgabendezentralisierung einerseits und einer Steuerdezentralisierung andererseits zu uneindeutigen Ergebnissen führen. Schließlich werden Wachstumswirkungen auch von der Art der dezentralisierten Aufgaben/Ausgaben bzw. Steuern abhängen; die gängigen Dezentralisierungsindikatoren können solche Struktureffekte jedoch nicht oder nur unzureichend abbilden.

### 2.3.2. Größe des Staatssektors

Die theoretischen Überlegungen zum Steuerwettbewerb implizieren, dass durch ein hohes Maß an Dezentralisierung und subnationaler Steuerautonomie der höhere ökonomische und politische Druck zu Abgaben- und Ausgabensenkungen führen wird. In der Folge sollte nach diesen Vorstellungen die (fiskalische) Größe des Staatssektors geringer sein. Die Ergebnisse der empirischen Studien sind allerdings nicht eindeutig.

Eine Pionierstudie stammt hier ebenfalls von *Oates* (1985), der freilich keinen Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung auf Einnahmen- und Ausgabenseite und der Größe des Staatssektors im Querschnitt von 43 Ländern bzw. 48 US-Bundesstaaten ermitteln kann. *Fiva* (2006) findet für 18 OECD-Länder, dass Steuerdezentralisierung mit einem kleineren öffentlichen Sektor einhergeht, was auf geringeren Sozialtransferzahlungen beruht. Auch *Rodden* (2004) weist einen negativen Zusammenhang zwischen Staatsgröße und regionaler und kommunaler Steuerautonomie (vor allem in Form von Steuergestaltungshoheit) nach. Zudem stellt er fest, dass das Wachstum des öffentlichen Sektors höher ausfällt, wenn die subzentralen Ausgaben stärker durch intergovernmentale Transfers als durch subzentrale Steuereinnahmen finanziert werden. Für 32 Industrie- und Entwicklungsländer kommen auch *Jin — Zou* (2002) zu dem Ergebnis, dass Einnahmendezentralisierung die Größe des öffentlichen Sektors tendenziell verringert. Ebenso verringert nach einer Studie von *Ebel — Yilmaz* (2002) subzentrale Autonomie bezüglich der Steuersätze und/oder der Bemessungsgrundlagen die Staatsgröße. Für die Schweizer Kantone finden *Feld — Kirchgässner — Schaltegger* (2010), dass Einnahmendezentralisierung eher zu einer geringeren Größe des öffentlichen Sektors führt. Die Resultate der ökonometrischen Analyse von *Baskaran* (2011) für

---

<sup>11)</sup> Vgl. zu den wichtigsten ökonometrischen Problemen auch *Breuss — Eller* (2004).

18 OECD-Länder weisen dagegen darauf hin, dass sowohl Ausgaben- als auch Einnahmendezentralisierung mit einem größeren Staatssektor verbunden sind, und zwar unabhängig von der ideologischen Ausrichtung der Zentralregierung.

In einem Überblicksartikel über empirische Arbeiten der 1980er Jahre war *Kirchgässner* (2001) noch zu der Schlussfolgerung gekommen, dass robuste empirische Belege für die These fehlen, dass die Größe des öffentlichen Sektors durch fiskalische Dezentralisierung begrenzt werden kann. *Hallwood — MacDonald* (2008) dagegen sehen als zentrales Ergebnis der vorliegenden (neueren) Studien zum Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Staatsgröße, dass Steuerdezentralisierung die Staatsgröße eher begrenzt, während Ausgabendezentralisierung tendenziell mit einem größeren öffentlichen Sektor assoziiert ist.

In diesem Kontext wird auch empirisch getestet, ob und in wie weit lokale Einheiten sich überhaupt in einem Steuersenkungswettbewerb engagieren, sofern sie über hinreichende Entscheidungsautonomie verfügen. Die für eine Überprüfung erforderlichen ökonomischen Techniken sind sehr 'sophisticated'; überdies ist ein entsprechendes Datenmaterial nur sehr eingeschränkt verfügbar. Relativ übereinstimmend finden *Brueckner — Saavedra* (2001) aber für die Grundsteuer in den USA, *Büttner* (2001) für die Gewerbesteuer in Deutschland und *Feld — Reulier* (2009) für (kantonale) Einkommensteuer in der Schweiz Evidenz für ein strategisches Besteuerungsverhalten der Jurisdiktionen: Auf Steuersenkungen in benachbarten Einheiten reagieren die politischen EntscheidungsträgerInnen tendenziell ebenfalls mit Senkungen.

### 2.3.3. Verteilungswirkungen

*Borge* (2006) zeigt in seiner Simulationsstudie für Norwegen, dass höhere Steuerautonomie der Kommunen nicht – wie oft angenommen – zu einem ungleicheren Angebot kommunaler Leistungen zwischen den Gemeinden führt, sondern vielmehr sogar eine interkommunale Angleichung bewirkt. *Lessmann* (2006) findet für 17 hoch entwickelte OECD-Länder, dass ein hoher Dezentralisierungsgrad der staatlichen Einnahmen mit geringen regionalen Disparitäten zusammenhängt. Ähnlich zeigen *Blöchliger — Pinero Campos* (2011) für ausgewählte OECD-Länder, dass subzentrale Steuerautonomie die regionale ökonomische Konvergenz fördert. Gleichzeitig deuten die Ergebnisse von *Persyn* (2009) sowie *Kessler — Lessmann* (2010) für ausgewählte OECD-Länder darauf hin, dass eine Umverteilung zwischen den Regionen zwar bestehende Unterschiede in der regionalen Steuerkraft reduziert, langfristig jedoch räumliche ökonomische Disparitäten eher erhöht.

Mit Blick auf die Frage nach den Wirkungen fiskalischer Autonomie subzentraler Einheiten auf die personellen Einkommensdisparitäten und auf die Wirksamkeit der Umverteilungspolitik unterstützt zunächst das oben skizzierte Ergebnis von *Fiva* (2006), wonach es einen negativen Zusammenhang zwischen Steuerdezentralisierung und der Staatsgröße gibt, der mit geringeren Sozialtransferzahlungen zusammenhängt, tendenziell die theoretische Erwartung, dass Steuerdezentralisierung die fiskalische Umverteilungskapazität der öffentlichen Hand aushöhlt. Andererseits zeigt sich am Beispiel der Schweiz, dass signifikante kommunale und kantonale Steuerautonomie nicht mit dem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaats einher geht (*Feld*, 2000A). Dies liegt möglicherweise auch daran, dass durch die direktdemokratische Entscheidungsfindung die Wohlhabenden eher akzeptieren, für Umverteilung zu zahlen, weil

sie bei der politischen Entscheidung über die Höhe der Umverteilung eingebunden sind. Diese scheinbar widersprüchlichen Resultate könnten mithin auch dadurch erklärt werden, dass das institutionelle Umfeld ausschlaggebend für die Wirkungen der Dezentralisierung ist. Hinweise darauf liefert eine Untersuchung von *Neyapti* (2006): Für eine Gruppe von Industrie- und Entwicklungsländern kommt er zum Ergebnis, dass mit Verbesserung der politökonomischen Governance-Strukturen eine stärkere Dezentralisierung der Einnahmen zu einer gleicheren personellen Einkommensverteilung führt.

#### 2.3.4. Staatsverschuldung und Effektivität der Stabilisierungspolitik

Eine begrenzte Zahl ökonometrischer Studien widmet sich dem Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Staatsverschuldung. Nach *Freitag — Vatter* (2008) ist die Wahrscheinlichkeit eines ausgeglichenen Haushalts in ökonomischen Abschwüngen größer für stärker dezentralisierte Schweizer Kantone. Auch *Fornasari — Webb — Zou* (2000) zeigen für ein Sample von 32 Industrie- und Entwicklungsländern einen dämpfenden Effekt subnationaler Einnahmenautonomie auf das Budgetdefizit der zentralen Ebene. Ähnlich findet *Neyapti* (2003, 2010), dass Einnahmendezentralisierung das Budgetdefizit verringert. *De Mello* (2000) dagegen identifiziert für 30 Länder einen positiven Zusammenhang zwischen subnationaler Steuerautonomie und subnationalen Budgetdefiziten. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass subnationale Transferabhängigkeit in OECD-Ländern die Budgetdefizite nicht erhöht. Keinen signifikanten Zusammenhang zwischen subnationaler Einnahmenautonomie und öffentlicher Verschuldung kann *Thornton* (2009) nachweisen.

*Baskaran* (2010) streicht in einer ökonometrischen Analyse für 17 OECD-Länder heraus, dass Steuerdezentralisierung keinen (linearen) Einfluss auf die Verschuldung der öffentlichen Hand hat. Vielmehr findet *Baskaran* (2012) für 23 OECD-Länder einen U-förmigen Zusammenhang zwischen subzentraler Steuerautonomie und dem Primärdefizit. Interessant ist auch eine rezente Studie von *Eyraud — Lusinyan* (2011) für eine Gruppe von OECD-Ländern, die darauf hinweist, dass vertikale Ungleichgewichte, ausgelöst dadurch, dass die Dezentralisierung von Ausgaben nicht von einer entsprechenden Dezentralisierung der Besteuerungsautonomie begleitet wird, die öffentlichen Defizite tendenziell erhöhen, was prinzipiell die *common pool*-These stützt. Diese Ergebnisse werden durch mehrere empirische Studien unterfüttert, die einen negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Transferabhängigkeit subnationaler Gebietskörperschaften und dem öffentlichen Defizit finden (z. B. *Rodden*, 2002; *Rodden — Wibbels*, 2009, *Fornasari — Webb — Zou*, 2000). Nach ökonometrischen Analysen von *Wibbels — Rodden* (2006) für acht als Föderalstaaten verfasste Industrie- und Entwicklungsländer birgt ein hoher Anteil eigener lokaler Steuern die Gefahr einer prozyklischen Politik.

#### 2.3.5. Verwaltungseffizienz und politökonomische Effekte

Die empirische Messung der postulierten politökonomischen Effizienzwirkungen einer höheren fiskalischen Autonomie subzentraler Einheiten ist vor allem deshalb problematisch, da nicht immer ganz klar ist, wie die Effekte quantifiziert werden können. Eine positive Beziehung zwischen der Effizienz der Aufgabenerfüllung und dem Ausmaß lokaler Steuerautonomie

ergibt sich aus der Simulationsstudie von *Borge* (2006) für Norwegen; das Resultat beruht jedoch primär auf den Annahmen im Simulationsmodell.

Zunehmende Bedeutung gewinnen in jüngerer Zeit die empirischen Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Korruption als Maßstab für die Effizienz des Staatssektors. Die Ergebnisse sind allerdings nicht eindeutig. *Fisman — Gatti* (2002) finden, dass fiskalische Dezentralisierung negativ mit dem Ausmaß an Korruption korreliert, und *Fan — Lin — Treisman* (2009) ermitteln einen korruptionsdämpfenden Effekt einer stärkeren Einnahmendezentralisierung, wogegen *Gerring — Thacker* (2004) zu gegenteiligen Ergebnissen kommen. *Voigt — Blume* (2012) finden keinen robusten Zusammenhang. *De Mello — Barenstein* (2001) identifizieren in ihrer Studie von 69 Ländern einen negativen Zusammenhang zwischen der Qualität der Governance und dem Grad der Einnahmendezentralisierung.

*Adam — Delis — Kammas* (2008) messen die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung mithilfe von DEA-Verfahren und kommen damit dem Verständnis einer Produktivitätsmessung im Staatssektor nahe. Die Autoren finden für 21 OECD-Länder robuste Evidenz für eine effizienzfördernde Wirkung von Steuerdezentralisierung.

*Geys — Heinemann — Kalb* (2010) zeigen für deutsche Gemeinden eine positive Beziehung zwischen Wählerbeteiligung und Kosteneffizienz auf der kommunalen Ebene, die jedoch entscheidend vom Ausmaß der fiskalischen Autonomie der Gemeinden abhängt. Dabei werden als 'fiskalisch unabhängig' jene Gemeinden verstanden, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs keine Schlüsselzuweisungen erhalten (was gleichzeitig einen höheren Anteil der eigenen Steuern an den kommunalen Einnahmen impliziert), da ihre Einnahmekapazität ihren Finanzbedarf übersteigt.

### 2.3.6. Fazit

Insgesamt ist die empirische Evidenz zum Einfluss fiskalischer Dezentralisierung auf wichtige makroökonomische Variable nicht immer völlig eindeutig; allerdings sprechen zahlreiche Studien dafür, dass die von den Kritikern einer substantiellen Dezentralisierung vorgebrachten Einwände in der Empirie nur in begrenztem Maße zutreffen. Insbesondere dann, wenn sich die Kommunen auf die Erfüllung ihrer allokativen Kernfunktionen konzentrieren, scheinen die Vorteile einer höheren Abgabenautonomie evident.

Die Ergebnisse sind dennoch mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren. Dies hat eine Reihe von Gründen (*Fedelino — Ter-Minassian*, 2010). Erstens sind – international vergleichbare und langfristige – Daten oft nur eingeschränkt verfügbar. Zweitens ist es schwierig, den Einfluss anderer Faktoren auf die makroökonomische Performance auszuschalten. Drittens ist – jenseits des durch quantitative Indikatoren erfassbaren Ausmaßes der fiskalischen Dezentralisierung bzw. der lokalen Abgabenautonomie – die konkrete Ausgestaltung der intergovernmentalen fiskalischen Beziehungen entscheidend für die ökonomischen Wirkungen. Viertens ist die Richtung des Zusammenhangs zwischen fiskalischer Dezentralisierung und makroökonomischer Performance keineswegs eindeutig. Fünftens beziehen viele ländervergleichende Studien Länder unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstandes

mit ein, ohne dabei zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu differenzieren. Nicht zuletzt basieren die verfügbaren empirischen Studien auf unterschiedlichen Dezentralisierungskonzepten und unterschiedlichen Indikatoren, auch und gerade in Hinblick auf Einnahmen- bzw. Abgabenaufonomie. Ebenso können differierende empirische Ergebnisse auch dadurch zustande kommen, dass für die abhängige Variable (etwa Wirtschaftswachstum oder Größe des öffentlichen Sektors) unterschiedliche Indikatoren verwendet werden.

## **2.4. Anforderungen an ein gutes kommunales Abgabensystem**

Die Literatur zum fiskalischen Föderalismus leitet auf der Grundlage der theoretischen Erwägungen, die für den Ausbau der subzentralen Abgabenaufonomie im Allgemeinen und der lokalen Abgabenaufonomie im Besonderen sprechen, eine Reihe von Kriterien ab, deren Erfüllung eine "gute" lokale Abgabe kennzeichnen. Denn nicht alle potentiellen Steuerquellen eignen sich gleichermaßen für eine Zuweisung an die lokale Ebene (Musgrave, 1983; Blöchliger — Petzold, 2009). Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen allgemeinen Beurteilungskriterien, die generell für alle Steuern unabhängig davon gelten, welcher gebietskörperschaftlichen Ebene sie zugewiesen werden, und gemeindespezifischen Beurteilungskriterien (Broer, 2001; Junkernheinrich, 2003). Die im Folgenden kurz dargestellten Kriterien, die im Rahmen der vorliegenden Studie zur Beurteilung der Eignung ausgewählter Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie in Österreich angewendet werden, werden nicht explizit einer dieser beiden Kategorien zugeordnet. Im Wesentlichen handelt es sich jedoch um kommunalspezifische Kriterien. Diese Kriterien sind nicht immer trennscharf voneinander zu unterscheiden, und vielfach stehen sie in engem wechselseitigem Zusammenhang. Auch können Konflikte bzw. Trade-Offs bestehen, beispielsweise zwischen der langfristigen Ergiebigkeit und den Lenkungswirkungen oder zwischen dem Ausmaß der lokalen Gestaltungskompetenz und der Transparenz. Zudem sind sie auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt und von unterschiedlicher Bedeutung. Hier soll allerdings keine explizite Gewichtung oder Priorisierung der einzelnen Kriterien vorgenommen werden. Es sei lediglich darauf verwiesen, dass einige der hier berücksichtigten Kriterien insofern eine besonders wichtige Rolle spielen, als sie im engen Zusammenhang mit den oben erörterten beabsichtigten positiven Effekten einer gestärkten subnationalen Abgabenaufonomie bzw. zu deren nicht-intendierten Nachteilen stehen. Dies sind einerseits die Kriterien „lokale Gestaltungskompetenz“, „örtliche Radizierbarkeit“, „Interessenausgleich“ und „Transparenz“, andererseits die Kriterien „Konjunkturunempfindlichkeit“, „Steuerwettbewerbsanfälligkeit“ und „langfristige Ergiebigkeit“. Sie können als Unterprinzipien der fiskalischen Äquivalenz, die als übergeordnetes Prinzip die Zuweisung von Ausgaben und Einnahmen auf die staatlichen Ebenen stark prägen sollte, betrachtet werden. Oder anders formuliert: Die in der Theorie postulierten positiven Effekte einer Ausweitung der kommunalen Abgabenaufonomie beruhen in erster Linie auf der Herstellung fiskalischer Äquivalenz, für deren Erreichung die Erfüllung der meisten der in Abschnitt 2.4.1 behandelten Kriterien zur Beurteilung einzelner Optionen relevant ist. In Abschnitt 2.4.2 werden anschließend Kriterien erörtert, die für die Einschätzung eines gesamten kommunalen Abgabensystems aus einer strukturellen Gesamtperspektive relevant sind.

### 2.4.1. Kriterien zur Beurteilung einzelner Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie

#### **Lokale Gestaltungskompetenz/Ausmaß der Abgabenautonomie**

Das Ausmaß an kommunaler Abgabenautonomie, das mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen – und damit auch Optionen für kommunale Steuern und Abgaben – verbunden ist, ist ein wichtiges Beurteilungskriterium. Hier ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz. Steuern, für die der Gemeindeebene nur die Ertragskompetenz (das Recht auf Vereinnahmung der Einnahmen) zusteht, entweder bei bundeseinheitlich geregelten kommunalen eigenen Abgaben oder bei Ertragsanteilen an zentralstaatlich geregelten und eingehobenen Steuern, verleihen den Gemeinden im Grunde keine eigene Abgabenautonomie. Diese ist nur gegeben, wenn die Kommunen auch über Gesetzgebungskompetenz (das Recht zur Festlegung von Bemessungsgrundlage und/oder Steuersatz) verfügen. Am weitestgehenden ist die Abgabenautonomie, wenn sowohl Bemessungsgrundlage als auch Steuersatz frei festgelegt werden können, mithin die Gesetzgebungskompetenz nicht mit einer übergeordneten staatlichen Ebene (in der Regel die Zentralebene) geteilt werden muss. Die geringste Abgabenautonomie ist mit Steuern verbunden, deren Bemessungsgrundlage für alle Kommunen einheitlich geregelt ist und für die die lokale Ebene die Steuersätze nur innerhalb gewisser Bandbreiten die Steuersätze variieren darf.

#### **Örtliche Radizierbarkeit**

Gute kommunale Steuern sind solche, bei denen örtliche Radizierbarkeit gegeben ist, von denen also die (Gruppe der) in einer Gemeinde angesiedelten SteuerzahlerInnen betroffen sind, die die kommunalen Leistungen in Anspruch nehmen. Damit im Zusammenhang steht das Äquivalenzprinzip, wonach Steuern als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen aufgefasst werden, wobei es im Zusammenhang mit kommunalen öffentlichen Leistungen mehr um eine gruppenmäßige (lokale) als um eine individuelle Äquivalenz geht (Broer, 2001). Umgekehrt bedeutet örtliche Radizierbarkeit auch, dass durch die kommunale Abgabe keine SteuerzahlerInnen außerhalb der Gemeinde belastet werden sollen (dass ein so genannter "Steuerexport" also vermieden werden soll), da sonst ein Anreiz besteht, die öffentlichen Leistungen über das ökonomisch optimale Niveau hinaus zu finanzieren. Wegen des Subsidiaritätsprinzips hat das Äquivalenzprinzip auf der lokalen Ebene eine weitaus höhere Bedeutung als auf übergeordneten föderalen Ebenen. Radizierbarkeit und Geltung des gruppenmäßigen Äquivalenzprinzips sind somit wichtige Voraussetzungen zur Verwirklichung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.

#### **Interessenausgleich**

In diesem Zusammenhang ist auch der Zusammenhang zwischen kommunalen Abgaben und dem Leistungspaket der Kommunen insgesamt zu betrachten. Fiskalische Äquivalenz kann besser erreicht werden, wenn etwa das unternehmensnahe Infrastrukturangebot von der Gruppe der ortsansässigen Unternehmen, haushaltsnahe Infrastruktur hingegen von privaten

Haushalten am Wohnort finanziert wird. Eine Annäherung an diese Prinzipien der gruppenmäßigen Äquivalenz (auch im Sinne eines Interessenausgleichs) verringert überdies die Tendenz zu einem Abgabensenkungswettbewerb. Insofern impliziert die fiskalische Äquivalenz auch, dass es auf kommunaler Ebene sowohl eine Besteuerung der Haushalte als auch eine Belastung der Unternehmen geben sollte.

### **Merklichkeit**

Selbstverständlich müssen "gute" kommunale Abgaben auch merklich sein, um die angestrebte Bindung zwischen SteuerzahlerInnen und Gemeinde sichtbar zu machen und die Verantwortlichkeit der politischen EntscheidungsträgerInnen zu stärken (*Junkernheinrich, 2003*). Voraussetzungen für die Merklichkeit einer kommunalen Abgabe sind einerseits Transparenz (siehe dazu weiter unten), andererseits eine gewisse quantitative Belastung der SteuerzahlerInnen durch die Abgabe.

### **Langfristige Ergiebigkeit**

Gute kommunale Abgaben sollten langfristig ergiebig sein, d. h. eine langfristig ausreichende Finanzierung der Erfüllung der lokalen Aufgaben sicherstellen. Dazu sollten kommunale Steuern eine proportionale Wachstumsreagibilität aufweisen, da viele kommunale Leistungen Inputs für die Produktion der lokal ansässigen Unternehmen darstellen. Die Bemessungsgrundlage und damit das Steueraufkommen sollten daher mit dem langfristigen Wirtschaftswachstum Schritt halten, um Wachstumsengpässe zu vermeiden (*Broer, 2001*). Aus Sicht des Äquivalenzprinzips ist die langfristige Ergiebigkeit kommunaler Abgaben ebenfalls von Bedeutung, um langfristig den Zusammenhang zwischen Leistungsbereitstellung und Finanzierung aufrecht zu erhalten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass kommunale Leistungen durch andere kommunale Einnahmequellen (wie Transfers der übergeordneten föderalen Ebenen oder Anteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben) finanziert werden müssen, um eine (mangels langfristiger Ergiebigkeit der kommunalen Abgaben steigende) fiskalische Lücke zu füllen, wenn eine Ausweitung der kommunalen Verschuldung oder ein Zurückfallen auf ein suboptimales Leistungsniveau vermieden werden soll.

### **Konjunkturunempfindlichkeit**

Die Konjunkturreakibilität kommunaler Steuern sollte möglichst gering sein, um ein stetiges Aufkommen zu gewährleisten (*Donges et al., 2003*). Da die Stabilisierungsaufgabe aufgrund von spill-overs zentral angesiedelt sein sollte (*Broer, 2001*), spricht aus dieser Perspektive wenig für die Zuweisung konjunktursensibler Steuern an die lokale Ebene. Bestehen Kreditbeschränkungen, so birgt die Zuweisung von Steuern, deren Aufkommen im Konjunkturabschwung sinkt, das Risiko eines prozyklischen Ausgabenverhaltens der Gemeinden. Dies kann einerseits den Konjunkturabschwung verschärfen, andererseits gefährdet es eine ausreichende und stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinden, die ja beispielsweise in der Regel den Großteil der öffentlichen Investitionen übernehmen. Selbst wenn die Kommunen über ausreichend Verschuldungsmöglichkeiten verfügen, ist eine teilweise Verlagerung der Verschuldung von der zentralen auf die kommunale Ebene im Zuge des Wirkens der

automatischen Stabilisatoren auf der Steuerseite nur begrenzt sinnvoll, da die zentrale Verschuldung besser kontrolliert werden kann als die kommunale. Zudem sehen sich insbesondere kleinere Gemeinden in der Regel schlechteren Kreditkonditionen gegenüber als die zentrale Ebene. Nicht zuletzt erfordert auch die effektive Umsetzung des Äquivalenzprinzips die Konjunkturunempfindlichkeit kommunaler Abgaben (*Blöchliger — Petzold, 2009*).

### **"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"**

Traditionelles Kriterium für eine gute kommunale Steuer ist die Immobilität der Bemessungsgrundlage, die räumliche Ausweichreaktionen zur Vermeidung der Steuerzahlung verhindert<sup>12</sup>). So wird ein im Extremfall ruinöser Steuerwettbewerb nach unten, der die effektive Verwirklichung des Äquivalenzprinzips gefährden könnte, vermieden (*Blöchliger — Petzold, 2009*). Allerdings kann auch bei einer immobilen Steuerbasis – wie etwa Grund und Boden – ein Steuerwettbewerb auftreten. Der ökonomische Wert von Grund und Boden liegt in seiner Bewirtschaftung (landwirtschaftliche oder gewerbliche Nutzung, Zurverfügungstellung von Wohnraum, etc.). Eine Grundsteuer, die nicht eine reine Bodenrentensteuer ist, verzerrt den Kapitalmarkt, da sie die Investitionen (z. B. Bau eines Wohnhauses) belastet. Wandern als Konsequenz die Aktivitäten zur Bodennutzung oder die NutzerInnen selbst ab, so kann über diesen Kanal ein Steuerwettbewerb stattfinden: Allerdings nur dann, wenn die betreffenden Aktivitäten, die auf der Nutzung von Grund beruhen, bzw. die NutzerInnen selbst mobil sind.

Die neuere Literatur empfiehlt allerdings zunehmend die Zuweisung von Steuern mit mobilen Bemessungsgrundlagen an die subnationalen Ebenen, mit der Erwartung, dass ein gewisser Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene effizienzfördernd wirkt, indem der induzierte Druck auf die Steuereinnahmen die Ausgabendisziplin erhöht.

Abhängig von der Einschätzung der positiven/negativen Wirkungen des Steuerwettbewerbs wird die Entscheidung, den Kommunen mobile Steuerbasen zuzuweisen, unterschiedlich ausfallen.

### **Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage**

Gute lokale Steuern sind durch eine relativ geringe Streuung der Bemessungsgrundlage gekennzeichnet, um eine allzu ungleiche kommunale Finanzausstattung zu vermeiden (*Blöchliger — Petzold, 2009*). Zwar kann innerhalb gewisser Grenzen ein Ausgleich durch horizontale Ausgleichsmechanismen erfolgen (*Fedelino — Ter-Minassian, 2010*). Diese bringen jedoch einen gewissen administrativen Aufwand mit sich. Zudem muss bei ihrer Ausgestaltung darauf geachtet werden, dass sie sowohl für Zahlergemeinden (Gemeinden, auf die ein überdurchschnittlicher Anteil der Bemessungsgrundlage und damit der Steuereinnahmen entfällt) als auch für Empfängergemeinden (Gemeinden, auf die ein unterdurchschnittlicher Anteil der Bemessungsgrundlage und damit der Steuereinnahmen entfällt) nicht mit zu starken negativen Anreizen verbunden sind, ihre eigene Bemessungsgrundlage adäquat auszuschöpfen. Gleichzeitig erfordern solche Steuerkraftunterschiede, die aus unterschiedlich erfolgreichen eigenen kommunalen Bemühungen um die Förderung der wirtschaftlichen

---

<sup>12</sup>) Vgl. zum Folgenden *Fedelino — Ter-Minassian (2010)*.

lokalen Entwicklung resultieren, keinen horizontalen Ausgleich, sondern können im Gegenteil sogar erwünscht sein, um Anreize zur Verstärkung der kommunalen Anstrengungen zur Stärkung der lokalen Wirtschafts- und damit Steuerkraft zu setzen (*Donges et al.*, 2003).

### **Transparenz**

Das Kriterium der Transparenz hat mehrere Dimensionen. Zunächst zielt es auf die Informationserfordernisse und damit die Befolgungskosten der Besteuerung für die Steuerpflichtigen ab und steht damit im engen Zusammenhang mit der Administrierbarkeit. Darüber hinaus ist eine entscheidende Determinante der Merklichkeit einer Steuer und damit zur Umsetzung des (individuellen) Äquivalenzprinzips, dass die mit der Steuer verbundene Belastung für die SteuerzahlerInnen transparent ist. Schließlich geht es auch um Transparenz in dem Sinne, dass die Belastung durch eine bestimmte kommunale Steuer, bezüglich derer die Kommunen über Gestaltungsspielräume verfügen, interkommunal vergleichbar ist (z. B. die Höhe der Grundsteuerbelastung in den einzelnen Kommunen). Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für einen effektiven Vergleichswettbewerb bzw. einen Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden. Nachteilig aus Sicht der Transparenz ist wohl eine ausgeprägte Gesetzgebungskompetenz der Gemeinden bezüglich der Festlegung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, die interkommunale Vergleiche der effektiven Steuerbelastung erheblich erschwert. Bezieht sich die Gesetzgebungskompetenz dagegen nur auf die Steuersätze, so ist Transparenz wesentlich leichter herzustellen. Nicht zu vernachlässigen ist dabei die Frage, welche Ebene bzw. Institution für die Herstellung der Transparenz durch die Bereitstellung entsprechender Daten und Informationen sorgen soll.

### **Lenkungspotential**

Auch auf der lokalen Ebene können Lenkungserwägungen eine Rolle spielen. Zahlreiche Umweltprobleme haben beispielsweise einen lokal/regional begrenzten Wirkungskreis. Hier können Steuern zur Eindämmung negativer lokal begrenzter Externalitäten (umweltschädliche Produktions- oder Konsumaktivitäten) oder demeritorischer Effekte (z. B. Alkoholkonsum) eingesetzt werden. Zu einem zukunftsfähigen Gemeindesteuersystem gehört insbesondere eine stärkere Beachtung ökologischer Aspekte und Anliegen (*Junkernheinrich*, 2003).

### **Administrierbarkeit**

Schließlich ist auch die Administrierbarkeit ein Kriterium für die Eignung einzelner Steuern und Abgaben als lokale Steuern. Als gute Gemeindesteuern werden solche angesehen, die einfach und kostengünstig einzuheben sind (*Donges et al.*, 2003). Hier spielen mehrere Erwägungen eine Rolle. Eine Steuer wird umso leichter administrierbar sein, je leichter ihre Bemessungsgrundlage festgelegt werden kann. Basiert sie auf die Grenzen der besteuerten lokalen Gebietskörperschaft überschreitenden Sachverhalten/Aktivitäten, sind Maßnahmen zur Vermeidung einer Doppel- oder einer Nullbesteuerung erforderlich, die zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Insofern decken sich die Überlegungen stark mit jenen zur örtlichen Radizierbarkeit. Das Kriterium der Administrierbarkeit dürfte umso höhere Bedeutung haben, je geringer die Gemeindegrößen und damit die Verwaltungskapazitäten auf der

lokalen Ebene sind. Dabei ist allerdings in Betracht zu ziehen, dass zahlreiche Tätigkeiten der Steuerverwaltung durch zentrale Einheiten erledigt werden können. Die Administration einer Steuer ist prinzipiell von Steuergestaltungsrechten und Ertragshoheiten institutionell trennbar.

Administrierbarkeit (und damit das Ausmaß der Steuerbefolgungskosten) ist auch aus Sicht der Steuerpflichtigen relevant, wenn sie in mehreren Gebietskörperschaften aktiv sind: *Ceteris paribus* steigen die Steuerbefolgungskosten, wenn sich die Steuerpflichtigen innerhalb des Staatsgebietes mit lokal unterschiedlichen steuerlichen Regelungen für bestimmte steuerlich relevante Sachverhalte auseinandersetzen müssen (Fedelino — Ter-Minassian, 2010). Dies ist aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive – insbesondere vor dem Hintergrund der Bemühungen, die administrativen Lasten der Unternehmen zu reduzieren ("Better Regulation" oder "Smart Regulation") – unerwünscht.

#### 2.4.2. *Übergreifende Überlegungen und Kriterien aus Sicht der Struktur des gesamten Kommunalsteuersystems*

Neben Kriterien zur isolierten Bewertung einzelner Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabensysteme sind auch übergreifende Überlegungen und Kriterien aus einer strukturellen Gesamtperspektive zur Einschätzung eines gesamten kommunalen Abgabensystems von Bedeutung. Zum großen Teil sind diese Kriterien identisch mit jenen, die zur Beurteilung einzelner Optionen zur Ausweitung der kommunalen Abgabensysteme verwendet werden; sie haben jedoch aus einer strukturellen Perspektive etwas andere Implikationen.

##### **Interessenausgleich**

Zunächst ist zu prüfen, inwieweit das gesamte kommunale Abgabensystem vom Bemühen um Interessenausgleich geprägt ist. Hier geht es darum, eine gewisse Deckungsgleichheit zwischen der Struktur der Nutzer des kommunalen Leistungsangebots (im Wesentlichen geht es hier um private Haushalte versus private Unternehmen) einerseits und der SteuerzahlerInnen andererseits herzustellen. Ein in diesem Sinne ausgewogenes kommunales Abgabensystem umfasst daher – entsprechend der Nutzerstruktur der kommunalen Leistungen – sowohl substantielle Steuern der privaten Haushalte als auch der privaten Unternehmen. Ein solches, dem Interessenausgleich genügendes, kommunales Abgabensystem verringert gleichzeitig die Gefahr einer einseitigen (politischen und finanziellen) Abhängigkeit der Gemeinde von einigen wenigen großen Steuerzahlern.

##### **Transparenz**

Der Grundsatz der Transparenz bezieht sich auch auf das gesamte kommunale System der Besteuerung: Es sollte eine eindeutige Beziehung zwischen Umfang und Struktur bzw. Qualität des kommunalen Leistungsangebots und der gesamten Abgabenbelastung (im Sinne der individuellen bzw. gruppenmäßigen Äquivalenz) hergestellt werden können. Dies setzt für die SteuerzahlerInnen verfügbare und zugängliche Informationen über die effektive Gesamtbelastung durch für sie relevante kommunale Abgaben voraus. Sehr viele Bagatellsteuern mit einer jeweils geringen individuellen Belastung und einem niedrigen Gesamtaufkommen sind aus Sicht der Transparenz problematisch.

### **Fiskalische Autonomie**

Inwieweit ein kommunales Abgabensystem fiskalische Autonomie herstellen kann, hängt entscheidend von zwei Faktoren ab: Erstens davon, in welchem Ausmaß die existierenden kommunalen Abgaben von den Gemeinden tatsächlich beeinflusst werden können, inwieweit sie also über Gesetzgebungskompetenz verfügen. Diese ist am höchsten, wenn sowohl Bemessungsgrundlage als auch Steuersätze von der kommunalen Ebene völlig autonom festgesetzt werden können. Und zweitens davon, welchen Anteil kommunale Abgaben an den kommunalen Gesamteinnahmen (neben Transfers der übergeordneten föderalen Ebenen bzw. horizontalen Transfers sowie Anteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben) haben. Werden den Gemeinden lediglich Bagatellsteuern zugewiesen, ist das Erreichen fiskalischer Autonomie praktisch unmöglich. Insgesamt ist die fiskalische Autonomie umso höher, je größer der Anteil der kommunalen Abgaben an den Gesamteinnahmen der Gemeinde ist und je höher der Anteil der kommunalen Abgaben ist, bezüglich derer die Gemeinden tatsächlich lokale Gestaltungskompetenz besitzen.

### **Rückwirkungen auf das Finanzausgleichsgefüge**

Eine Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie kann verschiedene Rückwirkungen auf das Finanzausgleichsgefüge haben. Deren Ausmaß hängt erstens davon ab, welches Volumen zusätzliche kommunale Abgaben haben, da diese entsprechend die Reduktion der intragovernmentalen Transfers und/oder von Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben erlauben. Zweitens können strukturelle Rückwirkungen eintreten, die abhängig von den konkreten (gestärkten oder neu eingeführten) kommunalen Steuern sind. So erfordert etwa – soll die Prämisse einer insgesamt konstanten gesamtwirtschaftlichen Abgabenquote eingehalten werden – die Einführung kommunaler Zuschläge auf Steuern, die von den übergeordneten Ebenen erhoben werden (z. B. Einkommensteuer), die Senkung der Steuersätze auf der betreffenden übergeordneten Ebene. Werden Steuern (stärker) genutzt, deren Bemessungsgrundlage regional stark streut, so ist die Einführung horizontaler Ausgleichsmechanismen (etwa horizontaler kommunaler Finanzausgleich) zu erwägen.

### **Administrierbarkeit/Verwaltungskosten**

Es wird oft befürchtet, dass die Verwaltungskapazitäten der lokalen Ebene begrenzt sind und dass eine Dezentralisierung der Steuerverwaltung kostenineffizient ist (*Ter-Minassian, 1997*). Dass die dezentrale Einhebung von Steuern einen administrativen Mehraufwand aufgrund der Existenz vieler paralleler lokaler Steuerverwaltungen verursacht, kann jedoch dadurch vermieden werden, dass nur die Gesetzgebungskompetenz dezentralisiert wird, nicht aber die Steuerverwaltung bzw. -einhebung, sodass Größenvorteile realisiert werden können. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine lokale Steuereinhebung einen Anreiz für eine möglichst vollständige Ausschöpfung der Steuerbasis gibt (*King, 2006*). Ein hoher Anteil von Bagatellsteuern an den gesamten kommunalen Abgabenautonomen dürfte sich vermutlich ungünstig auf die Verwaltungskosten auswirken.

### **Wachstumsfreundlichkeit**

Die Berücksichtigung der Wachstumsfreundlichkeit spielt bei der Ausgestaltung eines guten lokalen Steuersystems ebenfalls eine Rolle (Blöchliger — Petzold (2009)). Aus dieser Perspektive sollten kommunale Abgabensysteme eher auf vermögens- sowie verbrauchsbezogenen Steuern beruhen als auf Steuern auf private Einkommen und Unternehmensgewinne. Selbst wenn aus volkswirtschaftlicher Sicht die Wachstumsverträglichkeit des gesamtwirtschaftlichen Abgabensystems insgesamt relevant ist, so kann auch die lokale Ebene einen Beitrag dazu leisten: Indem ihr wachstumsverträgliche Steuern zugewiesen werden, aber auch, indem sie – bei Vorliegen entsprechender Gestaltungskompetenz – das gesamte kommunale Abgabensystem besonders auf Abgaben mit positiven Wachstumseigenschaften stützt.

### **Zentrale wirtschaftspolitische Zielsetzungen**

Aus struktureller Perspektive interessiert schließlich erstens das Lenkungspotential eines kommunalen Abgabensystems, also das Ausmaß, in dem es Steuern umfasst, die negative Externalitäten oder demeritorische Effekte internalisieren können, oder ob die bestehenden kommunalen Abgaben primär fiskalisch motiviert sind. Zweitens sind auch die Verteilungswirkungen von Belang: Grundsätzlich besteht ein Trade-Off zwischen Äquivalenzüberlegungen und dem Leistungsfähigkeitsprinzip: Von mit Äquivalenzüberlegungen begründeten Steuern bzw. Gebühren, die nicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit Rücksicht nehmen, sind regressive personelle Verteilungseffekte zu erwarten. Gleichzeitig ist es aber auch aus fiskalföderalistischer Perspektive sinnvoll, dass die Verteilungsaufgabe und damit Umverteilungssteuern zentral angesiedelt sind.

## **Literaturhinweise Kapitel 2**

- Adam, A., Delis, M.D., Kamas, P., Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries, CESifo Working Paper, 2008, (2364).
- Baskaran, T., "On the Link Between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries", Public Choice, 2010, 145(3), S. 351-378.
- Baskaran, T., "Fiscal Decentralization, Ideology, and the Size of the Public Sector", European Journal of Political Economy, 2011, 27(3), S. 485-506.
- Baskaran, T., "Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries", Publius, 2012, 42(1).
- Besley, T., Case, A., "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", American Economic Review, 1995, 85(1), S. 25-45.
- Besley, T., Smart, M., Fiscal Restraints and Voter Welfare, Journal of Public Economics, 2007, 91(3-4), S. 755-773.
- Blöchliger, H., King, D., "Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", OECD Economic Studies, 2006, 43, S. 155-188.
- Blöchliger, H., Petzold, O., Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-central Governments?, OECD Economic Department Working Paper, 2009, (706).
- Blöchliger, H., Pinero Campos, J.M., Tax Competition Between Sub-central Governments, OECD Economics Department Working Paper, 2011, (872).
- Blöchliger, H., Rabesona, J., The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: An update, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper, 2009, (9).

- Borge, L.-E., More Tax Discretion for Norwegian Local Government: Possible Consequences for Efficiency and Inequality of Service Provision, Trondheim, 2006, Norwegian University of Science and Technology Trondheim, Working Paper, 2006, (14).
- Brennan, G., Buchanan, J.M., The Power to Tax, Cambridge/Massachusetts, 1980.
- Breuss, F., Eller, M., "The Optimal Decentralization of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", Constitutional Political Economy, 2004, 15(10), S. 27-76.
- Broer, M., "Ersatzvorschläge für die Gewerbesteuer", Wirtschaftsdienst, 2001, 81(12), S. 713-721.
- Brueckner, J.K., Saavedra, L.A., "Do local governments engage in strategic property-tax competition?", National Tax Journal, 2001, 54(2), S. 203-229.
- Büttner, T., "Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate", Regional Science and Urban Economics, 2001, 31(2-3), S. 215-245.
- Buser, W., "The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach", Public Choice, 2011, 149(1), S. 31-48.
- De Mello, L.R., "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-country Analysis", World Development, 2000, 28(2), S. 365-380.
- De Mello, L.R., Barenstein, M., Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-country Analysis, IMF Working Paper, 2001, (WP/01/71).
- Donges, J., Eekhoff, J., Franz, W., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., Gute Gemeindesteuern, Berlin, 2003.
- Ebel, R., D., Yilmaz, S., On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, World Bank Policy Research Working Paper, 2002, (2809).
- Eyraud, L., Lusinyan, L., Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?, IMF Working Paper, 2011, (WP11/226).
- Fan, S.C., Lin, C., Treisman, D., "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world", Journal of Public Economics, 2009, 93(1-2), S. 14-34.
- Fedelino, A., Ter-Minassian, T., Making Fiscal Decentralization Work: Cross-country Experiences, IMF Occasional Paper, 2010, (271).
- Feld, L. (2000A), "Fiskalischer Wettbewerb und Einkommensumverteilung", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2000, 1, S. 181-198.
- Feld, L. (2000B), Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen, 2000.
- Feld, L., Dede, T., Fiscal Federalism and Economic Growth: Cross Country Evidence for OECD Countries, mimeo, Marburg, 2005.
- Feld, L., Kirchgässner, G., Schaltegger, C., "Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments", Southern Economic Journal, 2010, 77(1), S. 27-48.
- Feld, L.P., Reulier, E., "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons", German Economic Review, 2009, 10(1), S. 91-114.
- Fisman, R., Gatti, R., "Decentralization and corruption: evidence across countries", Journal of Public Economics, 2002, 83(3), S. 325-345.
- Fiva, J.H., "New Evidence on the Impact of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending", FinanzArchiv, 2006, 62(2), S. 250-280.
- Fornsari, F., Webb, S.B., Zou, H.-F., "The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence", Annals of Economics and Finance, 2000, 1(2), S. 403-433.
- Freitag, M., Vatter, A., "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from the Swiss Federal System", Publius, 2008, 38(2), S. 272-294.
- Gerring, J., Thacker, S.C., "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", British Journal of Political Science, 2004, 34, S. 295-330.
- Geys, B., Heinemann, F., Kalb, A., "Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities", European Journal of Political Economy, 2010, 26(2), S. 265-278.
- Gil-Serrate, R., Lopez-Laborda, J., Revenue Decentralization and Economic Growth in Spanish Autonomous Communities, mimeo, Zaragoza, 2006.

- Hallwood, P., MacDonald, R., A Review of the Empirical Evidence on the Effects of Fiscal Decentralization on Economic Efficiency: With Comments on Tax Devolution to Scotland, University of Connecticut Working Paper Series, 2008, (2008-46).
- Hirschman, A.O., *Exit, Voice, and Loyalty*, New York, 1970.
- Jin, J., Zou, H., "How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?", *Journal of Urban Economics*, 2002, 52(2), S. 270-293.
- Junkernheinrich, M., Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2003, 72(3), S. 423-443.
- Kessler, A., Lessmann, C., Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (Not) Work, CEPR Discussion Paper, 2010, (8133).
- King, D., "Allocation of Taxing Powers", *OECD Journal on Budgeting*, 2006, 6(3), S. 123-155.
- Kirchgässner, G., Effects of Fiscal Institutions on Public Finance. A Survey of the Empirical Literature, CESifo Working Paper, 2001, (617).
- Kollmann, A., Schneider, F., Tichler, R., Zweimüller, M., *Föderalismus in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Stadt-Umland-Problematik am Beispiel der Stadt Linz*, Linz, 2005.
- Lessmann, Ch., Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries, Ifo Working Paper, 2006, (25).
- Musgrave, R. A., "Who Should Tax, Where, and What?", in McLure, C. E. (Hrsg.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 1983, S. 2-19.
- Neyapti, B., Fiscal Decentralization and Macroeconomic Performance: International Evidence, mimeo, Ankara, 2003.
- Neyapti, B., "Revenue Decentralization and Income Distribution", *Economics Letters*, 2006, 92(3), S. 409-416.
- Neyapti, B., "Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence", *European Journal of Political Economy*, 2010, 26(2), S. 155-166.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- Oates, W.E., "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 1985, 75, S.748-757.
- OECD, "Taxing Powers of State and Local Government", *OECD Tax Policy Studies*, 1999, (1).
- Olson, M., "The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 1969, 59(2), S. 479-487.
- Peffekoven, R., "Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen", in Albers, W., et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 2, Stuttgart, 1980, S. 608-636.
- Persyn, D., *Interregional Redistribution, Growth and Convergence*, Vives Discussion Paper Series, Catholic University of Leuven, 2009.
- Pitlik, H., *Politische Ökonomie des Föderalismus*, Frankfurt am Main, 1997.
- Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", *WIFO-Monatsberichte*, 2007, 80(12), S. 951-964.
- Rodden, J., "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World", *American Journal of Political Science*, 2002, 46(3), S. 670-687.
- Rodden, J., "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *The Journal of Comparative Politics*, 2004, 36(4), S. 481-500.
- Rodden, J., Wibbels, E., "Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations", *Economics and Politics*, 2009, 22(1), S. 37-67.
- Ter-Minassian, T., *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*, in Ter-Minassian, T. (Hrsg.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, 1997.
- Thießen, U., *Fiscal Federalism in Western Europe and Selected Other Countries: Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth?*, DIW Discussion Paper, 2000, (224).
- Thießen, U., "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries", *Fiscal Studies*, 2003, 24(3), S. 237-274.
- Thornton, J., "The (Non)Impact of Revenue Decentralization on Fiscal Deficits: Some Evidence from OECD Countries", *Applied Economic Letters*, 2009, 16(14), S. 1461-1466.
- Tiebout, C.M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5), S. 416-424.

- Treisman, D., "Explaining Fiscal Decentralization: Geography, Colonial History, Economic Development, and Political Institutions", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 2006, 44(3), S. 289-325.
- Voigt, S., Blume, L., "The economic effects of federalism and decentralization - a cross-country assessment", *Public Choice*, 2012, 151(1), S. 229-254.
- Weingast, B.R., "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 2009, 65(3), S. 279-293.
- Wibbels, E., Rodden, R., "Business Cycles and the Political Economy of Decentralized Finance: Lessons for Fiscal Federalism in the EU", in Wierts, P., Deroose, S., Flores, E., Turrini, A. (Hrsg.), *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, Palgrave MacMillan, Cheltenham, 2006.
- Wildasin, D.E., "Income redistribution in a common labor market", *American Economic Review*, 1991, 81(4), S. 757-774.
- Zimmermann, H., *Kommunal Finanzen*, Baden-Baden, 1999.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Broer, M., *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München, 2009.
- Zodrow, G. R., Mieszkowski, P., "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 1986, 19, S. 356-370.

## Helfried Bauer, Peter Biwald, Anita Haindl (KDZ)

### 3. Status quo und längerfristige Trends in der österreichischen Gemeindefinanzierung

#### 3.1. Einleitung

Kapitel 3 stellt den Status quo und die längerfristigen Trends in der österreichischen Gemeindefinanzierung mit besonderem Schwerpunkt auf die qualitative und quantitative Entwicklung der kommunalen Abgabenaufnahme dar. In den letzten 20 Jahren gab es bei den Gemeindeabgaben<sup>1)</sup> wesentliche Zäsuren und Veränderungen. Diese werden einleitend überblicksmäßig dargestellt.

*Übersicht 3.1: Gesetzliche Änderungen im Bereich der Gemeindeabgaben und Ertragsanteile seit 1990*

Jahr	Gesetzliche Änderung
1992	* Anhebung des Höchsthebesatzes der Grundsteuer von 420% auf 500%; * Halbierung des Getränkesteuersatzes auf alkoholfreie Getränke
1993	* Abschaffung der Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer; * Zweitwohnsitzabgabe wurde im FAG 1993 in den Katalog der ausschließlichen Gemeindeabgaben aufgenommen
1994	* Einführung der Kommunalsteuer
1998	* Umwandlung der Körperschaftsteuer von einer ausschließlichen zu einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe
2000	* Wegfall der Getränkesteuer; * Abschaffung der Ankündigungs- und Anzeigeabgabe; * Einführung der Werbeabgabe
2005	* Umwandlung von zahlreichen ausschließlichen Bundesabgaben (Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgaben, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Konzessionsabgabe) zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben (FAG 2005); * FAG 2005: Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels: Multiplikator für Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen von 1 1/3 auf 1 1/2 angehoben * FAG 2005: Änderung des § 17 FAG wodurch die Vereinbarung über eine Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer eingeführt wurde
2009	* Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags von einer ausschließlichen zu einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe
2011	* FAG 2008: Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels: ab 2011 Multiplikator für Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen von 1 1/2 auf 1 46/75 angehoben * NÖ Wohnbauförderungsgesetz 2005: Aufgrund einer Novelle des NÖ WFG 2005, die mit 01.01.2011 in Kraft trat, entfällt der § 17 des NÖ WFG 2005, der die zeitliche Grundsteuerbefreiung regelte

Q: KDZ.

So erfolgte 1993 die Umstellung von der Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer auf die Kommunalsteuer. Ebenso wurde in diesem Jahr das Deckungsausmaß für die Benützungsgebühren auf das "doppelte Jahresarfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechender Lebensdauer" (§ 15 Abs. 3 FAG 2008) erhöht.

Im Jahr 2000 kam es zum Wegfall der Getränkesteuer, da der EuGH die Getränkesteuer auf alkoholische Getränke als widersprechend zur Verbrauchsteuerrichtlinie (92/12/EWG) aner-

<sup>1)</sup> Unter Gemeindeabgaben wird im folgenden Kapitel die Summe aus den gemeindeeigenen Steuern und den Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen verstanden.

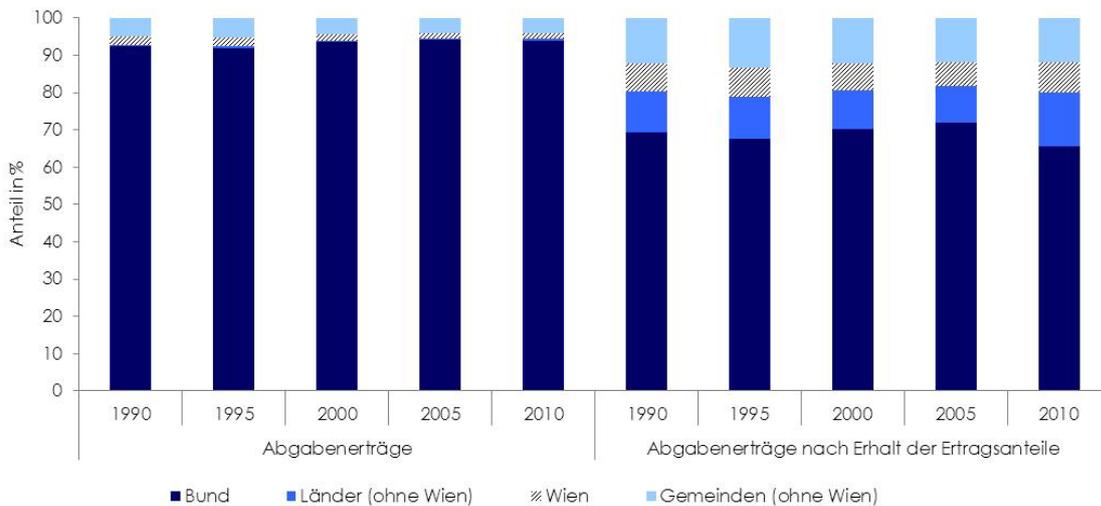
kannte. Der Getränkesteuer-Ersatz im Rahmen der Ertragsanteile konnte den Ausfall nur teilweise kompensieren. Darüber hinaus sind in diesem Jahr auch die Anzeigen- und Ankündigungsabgabe weggefallen. Diese Veränderungen haben sich in der Bedeutung der Gemeindeabgaben bei der Gemeindefinanzierung bemerkbar gemacht, wie anschließend im Detail dargestellt wird.

### 3.2. Entwicklung der österreichischen Gemeindeabgaben

#### 3.2.1. Entwicklung der Abgabenerträge und Gemeindeabgaben 1990 bis 2010

In welchem Ausmaß eine Zentralisierung der Abgabeneinhebung beim Bund in den letzten 20 Jahren erfolgt ist, wird in Abbildung 3.1 dargestellt. Der Anteil der Gemeindeabgaben an den insgesamt eingehobenen Abgaben hat sich im Zeitraum 1990 bis 2010 von 4,9% auf 3,9% reduziert. Die von den Ländern eingehobenen Abgaben hielten über die Jahre relativ konstant bei 0,4%. Wien (als Land und Gemeinde) hat seinen Anteil von 2,2% auf 1,6% ebenso verringert. Demgegenüber stiegen die vom Bund eingehobenen Abgaben von 92,4% auf 94% an. Der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben an den gesamten Bundesabgaben ist in diesem Zeitraum von 69,7% auf 90,2% gestiegen, was auf die schrittweise Überführung von ausschließlichen in gemeinschaftliche Bundesabgaben zurückzuführen ist (siehe dazu Übersicht 3.1).

Abbildung 3.1: Entwicklung der Abgabenerträge der föderalen Ebenen vor und nach Erhalt der Ertragsanteile seit 1990



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Die immer geringer werdenden Einnahmen der Gemeinden aus Abgaben, welche auf die Zentralisierung der Verwaltungshoheit beim Bund zurückgeführt werden kann, wird auch nach der Verteilung der Ertragsanteile an die einzelnen Gebietskörperschaften über den Zeitverlauf nicht gestärkt.

Übersicht 3.2: Entwicklung der Zusammensetzung der Gesamtabgabenerträge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit 1990

	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Abgabenerträge</b>			In Mrd. €		
Bundesabgaben	32,0	38,3	50,6	57,2	66,7
Landesabgaben (ohne Wien)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Wien	0,8	0,9	1,0	0,9	1,1
Gemeindeabgaben (ohne Wien)	1,7	2,2	2,3	2,4	2,8
Gesamtabgaben	34,6	41,6	54,1	60,8	70,9
<b>Ertragsanteile</b>					
Bund	15,0	19,0	29,0	37,7	40,1
Länder (ohne Wien)	3,7	4,5	5,5	5,7	9,9
Wien	1,9	2,3	3,0	3,1	4,6
Gemeinden (ohne Wien)	2,6	3,4	4,2	4,7	5,6
Summe EAT <sup>1)</sup>	23,2	29,1	41,6	51,3	60,2
<b>Abgabenerträge nach Erhalt der EAT<sup>1)</sup></b>					
Bund	24,7	28,1	38,0	43,7	46,6
Länder (ohne Wien)	3,9	4,7	5,7	6,0	10,2
Wien	2,7	3,3	3,9	4,0	5,7
Gemeinden (ohne Wien)	4,3	5,5	6,5	7,1	8,4

Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ. – <sup>1)</sup> Ertragsanteile.

Die Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gebietskörperschaften zeigt in den letzten 20 Jahren, dass der Anteil des Bundes bis 2005 von 65% auf 74% anstieg und bis 2010 wieder auf 67% zurückging. Dieser Rückgang in den letzten fünf Jahren ist auf den Anstieg des Länderanteils zurückzuführen (Umtausch von Transfers des Bundes an die Länder in zusätzliche Ertragsanteile für die Länder im Finanzausgleich 2008). Der Anteil der Ertragsanteile für die Gemeinden ist seit 1990 von 11% auf 9% gesunken.

Die den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen verbleibenden Abgabenerträge nach der Verteilung der Ertragsanteile sind für den Bund von 69,4% (1990) auf 65,7% (2010) und für die Gemeinden (ohne Wien) von 12,1% auf 11,9% zurückgegangen. Der Anteil der Länder ist von 11,0% (1990) auf 14,3% (2010) gestiegen; jener von Wien von 7,5% auf 8,1%.

Zusammengefasst zeigt sich somit, dass bei der Betrachtung der Zusammensetzung der Gesamtabgabenerträge der Anteil der Gemeinden in den letzten 20 Jahren reduziert wurde. Um zu sehen, inwiefern sich die Einschränkung auf die gemeindeeigenen Steuern und die Gebühren ausgewirkt hat, wird im Folgenden die Entwicklung der Gemeindeabgaben zwischen 1990 und 2010 betrachtet.

In Abbildung 3.2 wird die Entwicklung der Gemeindeabgaben für die österreichischen Gemeinden ohne Wien seit 1990 dargestellt. Absolut haben sich die Einnahmen aus Gemeindeabgaben von 2,2 Mrd. € (1990) auf 4,4 Mrd. € (2010) verdoppelt. Allerdings in Relation zu den ordentlichen Einnahmen, welche auf der rechten Skalierung dargestellt wird, ist der Anteil der Gemeindeabgaben von 33,7% (1990) auf 31,4% (2010) zurückgegangen, wobei im Jahr 2002 der Tiefpunkt mit 29,9% erreicht wurde. Zusätzlich fällt auf, dass sich der Anteil der Gebühren an den Gemeindeabgaben in den letzten 20 Jahren sehr stark erhöht hat bzw. dass der Anteil der gemeindeeigenen Steuern deutlich zurückging.

Abbildung 3.2: Abgabenstruktur der Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010

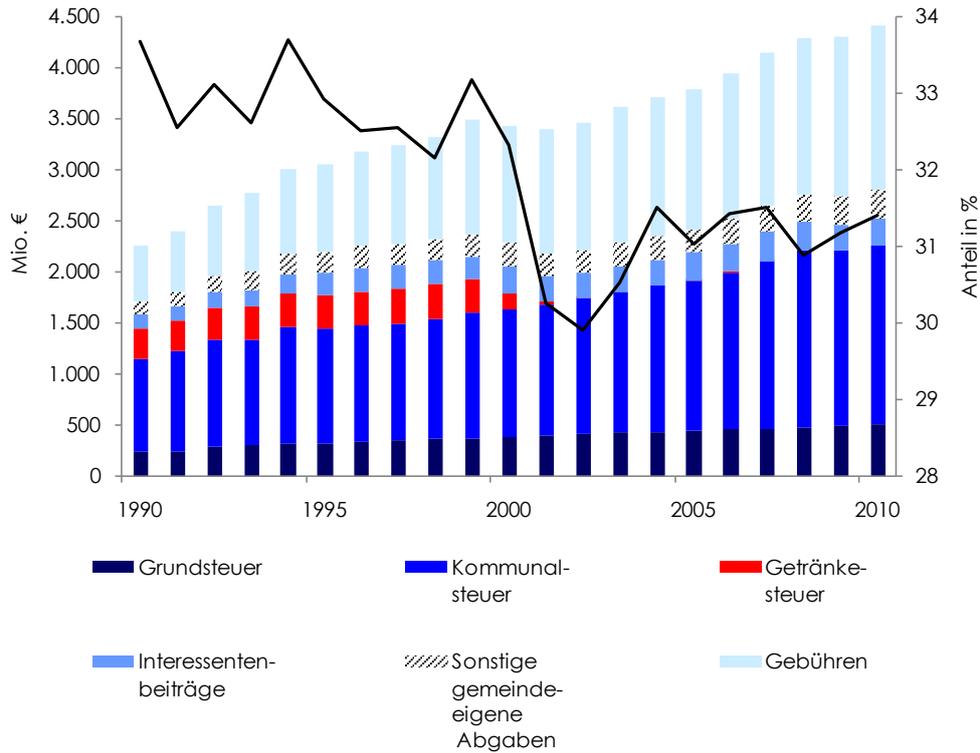
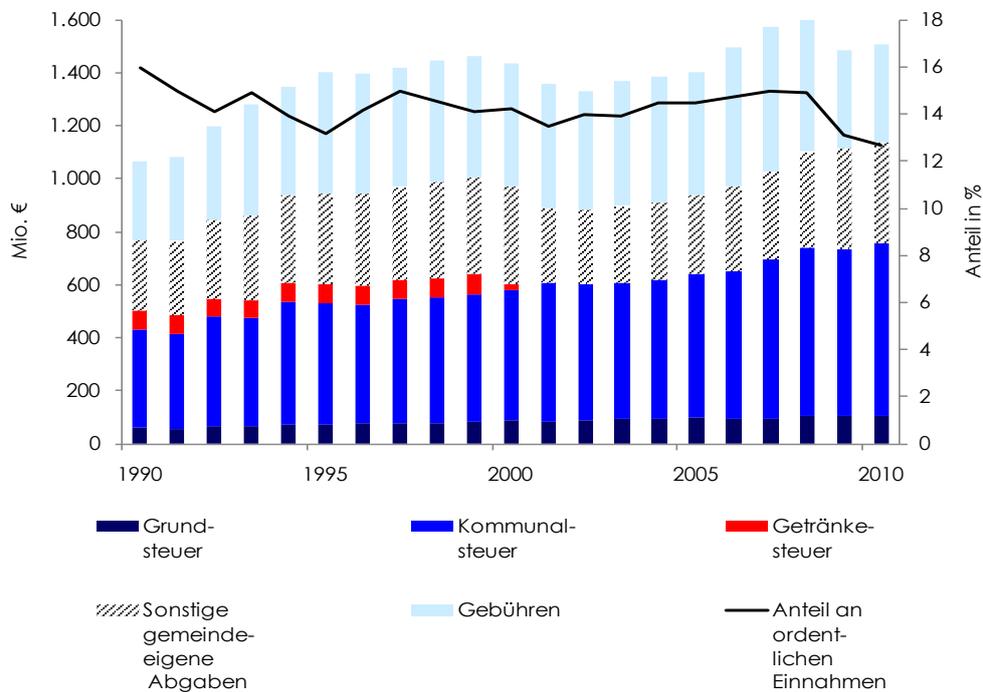


Abbildung 3.3: Abgabenstruktur in Wien, 1990 bis 2010



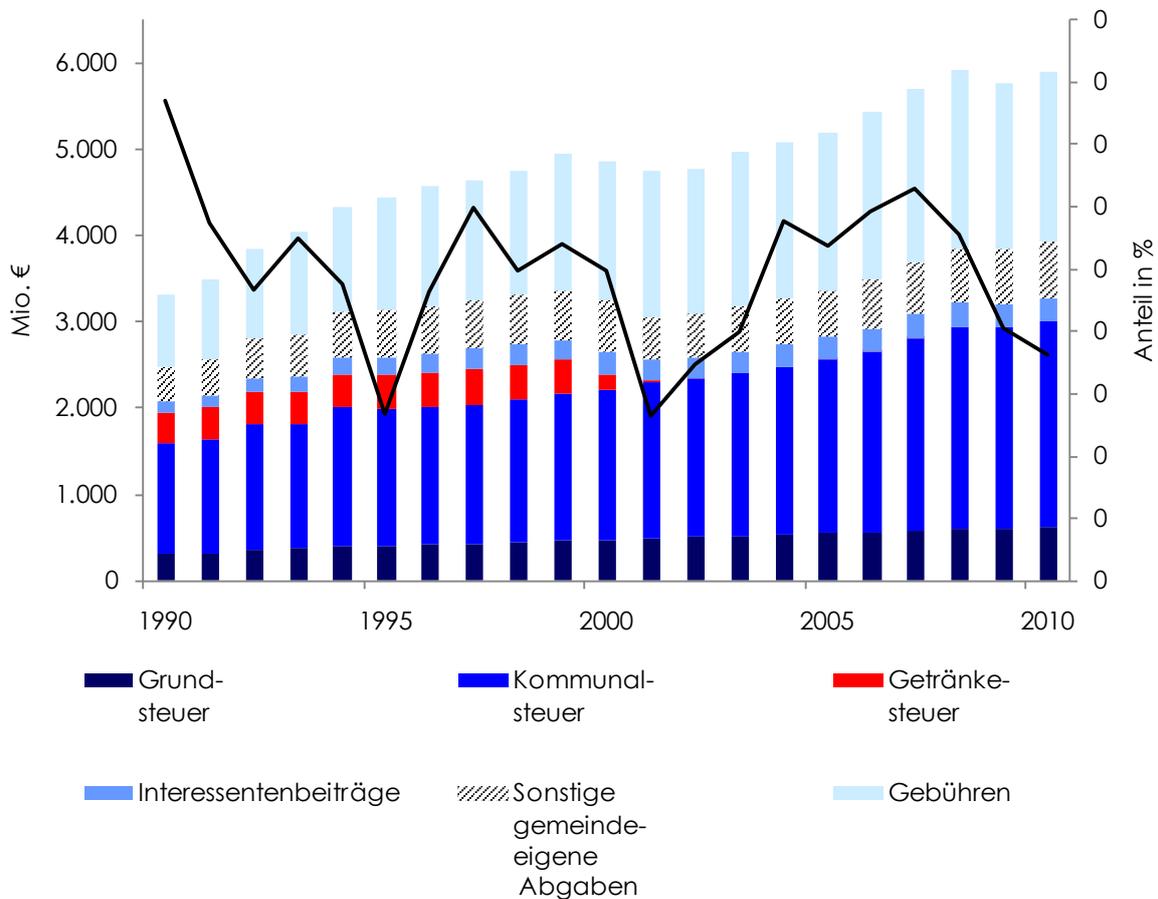
Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

In Wien stiegen die Gemeindeabgaben durchschnittlich um 1,8% pro Jahr. Der geringe Anteil der Gemeindeabgaben an den ordentlichen Einnahmen von durchschnittlich 14% ist durch die hohen Einnahmen in Wien aus laufenden Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts (Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben) erklärbar. Dass der Anteil auf

12,7% im Jahr 2010 gesunken ist, liegt vorwiegend am Rückgang der Gebühreneinnahmen, welcher in Folge der Ausgliederung der Abwasserentsorgung aus dem Gemeindebudget im Jahr 2009 erklärbar ist.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der Gemeindeabgaben für alle Gemeinden mit Wien, dass der Wegfall der Einnahmen aus der Getränkesteuer, Ankündigungs- und Anzeigeabgabe im Jahr 2000 in den ersten beiden Folgejahren für einen erstmaligen Rückgang der Gemeindeabgaben seit 1990 verantwortlich war. Zusammengefasst gilt für die Abbildungen 3.2 bis 3.4, dass der Anteil der gemeindeeigenen Steuern und der Gebühren an den ordentlichen Einnahmen zwischen 1990 und 2010 zurückgegangen ist.

Abbildung 3.4: Abgabenstruktur Gemeinden einschließlich Wien, 1990 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Übersicht 3.3: Entwicklung der Gemeindeabgaben, 1990 bis 2010

	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Bundesländer</b>			In Mio. €		
Grundsteuer	234	322	378	441	505
Kommunalsteuer	913	1.120	1.252	1.470	1.750
Getränkesteuer	297	330	155	0	0
Interessentenbeiträge	130	214	256	272	264
Sonstige gem.eig. Abgaben	133	203	241	229	281
Gebühren	542	857	1.137	1.369	1.602
Anteil an ordentlichen Einnahmen in %	33,7	32,9	32,3	31,0	31,4
<b>Wien</b>					
Grundsteuer	58	73	84	98	104
Kommunalsteuer	374	457	495	540	650
Getränkesteuer	68	69	23	0	0
Interessentenbeiträge	0	0	0	1	0
Sonstige gem.eig. Abgaben	266	343	367	299	382
Gebühren	296	457	464	464	371
Anteil an ordentlichen Einnahmen in %	16,0	13,1	14,2	14,4	12,7
<b>Bundesländer mit Wien</b>					
Grundsteuer	292	395	463	539	610
Kommunalsteuer	1.287	1.577	1.747	2.010	2.400
Getränkesteuer	364	399	178	0	0
Interessentenbeiträge	130	214	256	272	264
Sonstige gem.eig. Abgaben	400	546	609	528	662
Gebühren	838	1.314	1.601	1.833	1.973
Anteil an ordentlichen Einnahmen in %	24,9	22,3	23,5	23,7	22,8

Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### 3.2.2. Struktur der laufenden Einnahmen seit 1990

Die Einnahmen in den letzten Jahren zeigen eine jährliche Zunahme von 3,8%, wobei die Schwerpunkte bei den Eigenen Steuern, Ertragsanteilen sowie Gebühren liegen<sup>2)</sup>.

Die Struktur der laufenden Einnahmen im Zeitverlauf zeigt folgendes Bild: Während der Anteil der eigenen Steuern im Analysezeitraum von 28% auf 21% der laufenden Einnahmen zurückgegangen ist, sind die Ertragsanteile von 35% auf 37% sowie die Gebühreneinnahmen von 9% auf 12% gestiegen. Der Anteil der laufenden Transfers von Trägern öffentlichen Rechts (TdöR) an den laufenden Einnahmen ist in den letzten 20 Jahren gleich geblieben.

<sup>2)</sup> Die im Folgenden verwendete Begrifflichkeiten *Eigene Steuern* und *Gebühren* werden aus dem Rechnungsquerschnitt der Gemeinden übernommen. In Hinblick auf das Einnahmenvolumen sind die Kommunalsteuer, die Grundsteuer und die Interessentenbeiträge die bedeutendsten *Eigenen Steuern*. Eine Auflistung aller Steuern, welche unter *Eigene Steuern* der Gemeinden fallen, befindet sich in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung – Anlage 3b (VRV 1997). Als *Gebühren* werden nachfolgend die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen bezeichnet.

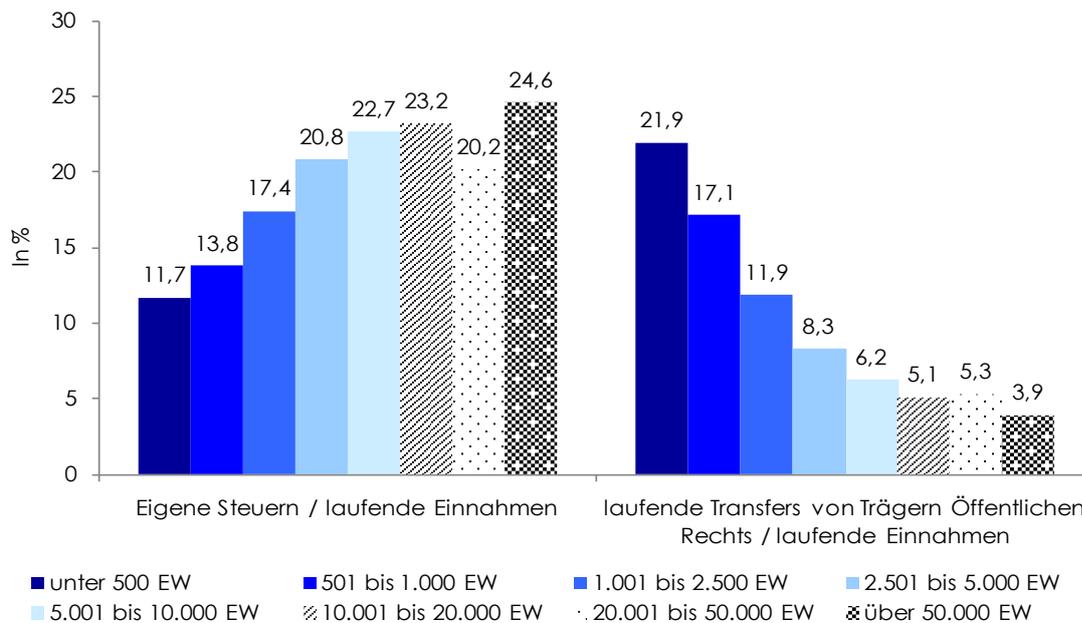
Übersicht 3.4: Entwicklung der laufenden Einnahmen  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010

	1990	1995	2001	2005	2010
	In Mio. €				
Eigene Steuern	1.707	2.188	2.166	2.412	2.799
Ertragsanteile	2.177	2.802	4.008	4.192	4.822
Gebühren	542	857	1.229	1.369	1.602
Laufende Transfers von TdÖR <sup>1)</sup>	515	703	681	874	982
Sonstige laufende Transfers	62	94	125	138	197
Einnahmen aus der Veräußerung und Leistungen	904	1.485	1.578	1.705	1.979
Sonstiges	232	340	482	601	665
	Anteile in %				
Eigene Steuern	27,8	25,8	21,1	21,4	21,5
Ertragsanteile	35,5	33,1	39,0	37,1	37,0
Gebühren	8,8	10,1	12,0	12,1	12,3
Laufende Transfers von TdÖR <sup>1)</sup>	8,4	8,3	6,6	7,7	7,5
Sonstige laufende Transfers	1,0	1,1	1,2	1,2	1,5
Einnahmen aus der Veräußerung und Leistungen	14,7	17,5	15,4	15,1	15,2
Sonstiges	3,8	4,0	4,7	5,3	5,1

Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ. -<sup>1)</sup> Träger öffentlichen Rechts.

Die Struktur der laufenden Einnahmen zeigt ein ganz anderes Bild, wenn nach EinwohnerInnen-Klassen unterschieden wird. Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen verfügen nur über einen Anteil der Eigenen Steuern an den laufenden Einnahmen von 12%. Dieser Anteil steigt mit zunehmender EW-Klasse.

Abbildung 3.5: Anteil der Eigenen Steuern und laufenden Transfereinnahmen von Trägern des öffentlichen Rechts an den laufenden Einnahmen nach EW-Klassen  
Gemeinden ohne Wien, 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

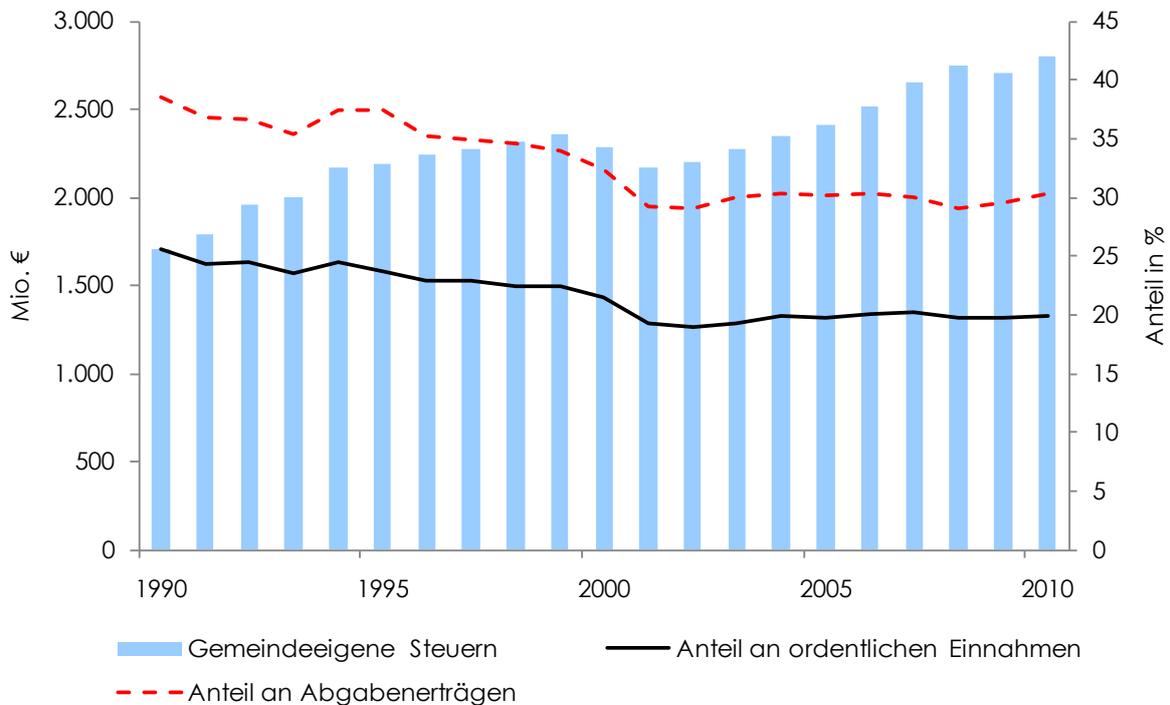
Diese fiskalische Lücke, die sich als Differenz aus den Einnahmen aus Abgaben der kleinen Gemeinden und ihren Ausgaben ergibt, wird jedoch wiederum durch Transferzahlungen von

Trägern des öffentlichen Rechts teilweise geschlossen. Der Anteil der laufenden Transfers von TdÖR an den laufenden Einnahmen sinkt mit steigender EW-Klasse. In Summe haben die Gemeinden aller Größenklassen rund 30% der laufenden Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern und laufenden Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen Rechts finanziert.

### 3.2.3. Stellenwert der gemeindeeigenen Steuern auf der Einnahmeseite

Die eigenen Steuern der Gemeinden ohne Wien stiegen von 1990 (1,71 Mrd. €) bis 1999 (2,36 Mrd. €) kontinuierlich an. In den beiden Jahren 2000 (2,28 Mrd. €) und 2001 (2,17 Mrd. €) wurde ein Rückgang und seither wird wieder ein stetig leichter jährlicher Anstieg bis 2010 (2,80 Mrd. €) verzeichnet. Die jährliche Zunahme der gemeindeeigenen Steuern von 2,5% lag in diesem Zeitraum hingegen unter der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) (3,8% p. a) sowie der ordentlichen Gemeindeeinnahmen (3,8% p. a).

Abbildung 3.6: Entwicklung der gemeindeeigenen Steuern  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den Abgabenerträgen<sup>3)</sup> sowie an den ordentlichen Einnahmen der Gemeinden zeigt im Zeitverlauf einen Rückgang. Abbildung 3.6 zeigt, dass der Anteil an den Abgabenerträgen von 39% (1990) auf 30% (2010) sank und der Anteil an den ordentlichen Einnahmen reduzierte sich von 26% (1990) auf 20% (2010). Der starke Rückgang von 2000 auf 2001 ist auf die Aufhebung der Getränkesteuer, der Ankündigungsabgabe sowie der Anzeigeabgabe ab 1.6.2000 zurückzuführen.

<sup>3)</sup> Die Berechnung der Abgabenerträge erfolgt durch die Summierung der Eigenen Steuern, der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen und der Ertragsanteile.

Übersicht 3.5: Zusammensetzung der Abgabenerträge 1990 bis 2010

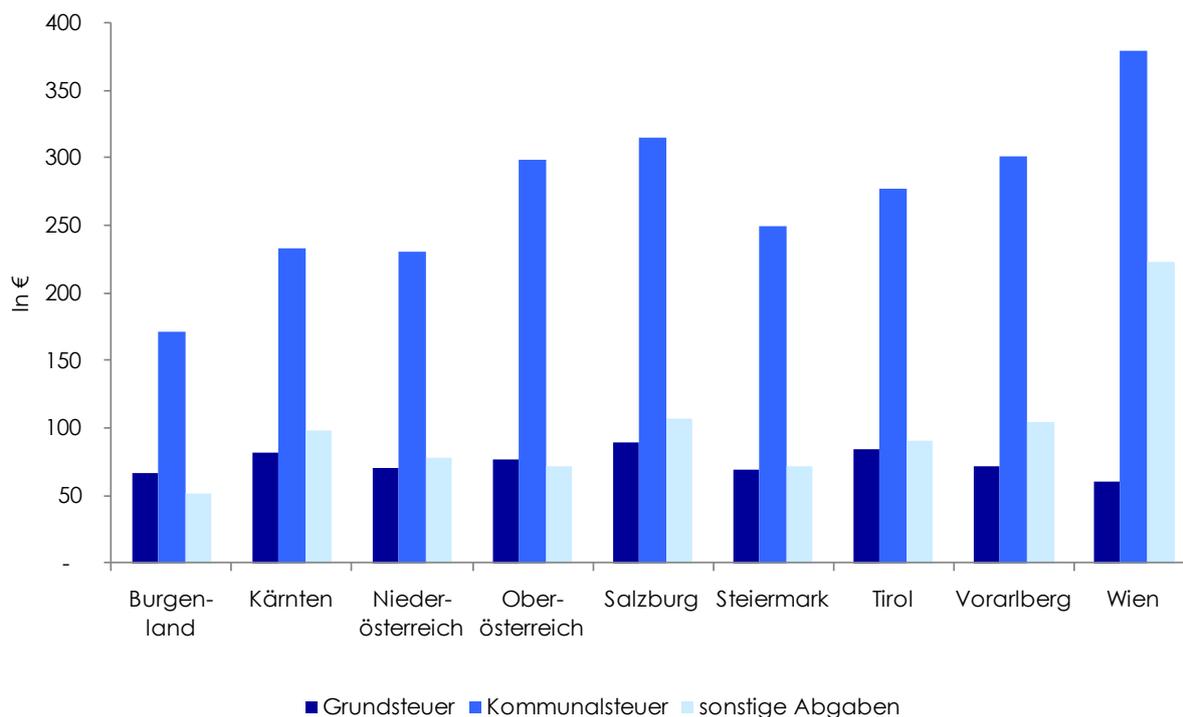
	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Gemeinden ohne Wien</b>			Anteile in %		
Eigene Steuern	38,6	37,4	32,5	30,3	30,3
Gebühren	12,3	14,7	16,2	17,2	17,4
Ertragsanteile	49,2	47,9	51,3	52,6	52,3
<b>Wien</b>					
Eigene Steuern	26,2	25,9	22,2	20,7	18,9
Gebühren	10,1	12,6	10,6	10,3	6,2
Ertragsanteile	63,7	61,6	67,2	69,0	75,0

Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Die Struktur der Abgabenerträge zeigt, dass die Bedeutung der Eigenen Steuern seit 1990 abnahm, während jene für die Ertragsanteile und Gebühren bei den Gemeinden ohne Wien zunahm. Durch die Aufhebung der Getränkesteuer, der Ankündigungs- und Anzeigeabgabe haben die Ertragsanteile zugenommen, da die Gemeinden ab Juni 2000 erhöhte Ausgleichszahlungen für diese drei weggefallenen Einnahmequellen im Rahmen der Ertragsanteile erhalten. Der starke Anstieg der Gebühren ist darauf zurückzuführen, dass einerseits mit der Aufweichung des Äquivalenzprinzips durch den Finanzausgleich 1993 die Spielräume zur Gebührenfestsetzung erhöht wurden, andererseits sind die Gemeinden aufgrund der enger werdenden finanziellen Spielräume wie auch der Forderungen der Aufsichts- und Kontrollbehörden verstärkt angehalten worden, kostendeckende Gebühren festzusetzen. In Wien ergibt sich ein deutlich anderes Bild, wobei auch hier die Eigenen Steuern einen deutlichen Rückgang in den letzten 20 Jahren verzeichneten. Die hohen Ertragsanteile sind darauf zurückzuführen, dass Wien einerseits als Gemeinde und andererseits auch zusätzlich als Land Ertragsanteile erhält. Der Rückgang bei den Gebühren im Jahr 2010 ist durch den Wegfall der Abwassergebühren zu erklären, da die Abwasserentsorgung ab 2009 ausgelagert wurde.

Zwischen den Bundesländern bestehen sehr große Unterschiede in der Höhe der Gemeindeabgaben pro EinwohnerIn. Ohne die Berücksichtigung von Wien, werden die höchsten Abgabenerträge in Salzburg erzielt. Sowohl bei der Kommunalsteuer als auch bei der Grundsteuer und den restlichen Abgaben ergeben sich in Salzburg im Jahr 2010 immer die höchsten Pro-Kopf-Werte. Dahingegen steht das Burgenland am Ende der Skala. Wien muss aufgrund seiner Sonderstellung als Land und Gemeinde gesondert betrachtet werden. Jedoch sticht hervor, dass die Kommunalsteuer und vor allem die sonstigen Abgaben pro Kopf deutlich höher als in den anderen Bundesländern sind. Darüber hinaus ist in Abbildung 3.7 aufgrund der Schwankungen bei den sonstigen Abgaben ersichtlich, dass landesgesetzliche Unterschiede im jeweiligen Ausmaß der Ermächtigungen der Gemeinden, Gemeindesteuern einzuheben, bestehen. Beispielsweise liegt der Grund für die auffallend hohen sonstigen Abgaben pro Kopf in Wien an den verhältnismäßig hohen Einnahmen aus der Gebrauchsabgabe, der Lustbarkeitsabgabe sowie der Parkometerabgabe.

Abbildung 3.7: Gemeindeabgaben pro Kopf im Bundesländervergleich, 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### 3.2.4. Entwicklung gemeindeeigener Abgaben in Wien seit 1990

Bevor eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Gemeindesteuern im nächsten Kapitel folgt, wird ein kurzer Einblick in die Entwicklung der gemeindeeigenen Abgaben in Wien seit 1990 gegeben. In Übersicht 3.6 werden die vier nach dem Aufkommen bedeutendsten gemeindeeigenen Steuern sowie die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen dargestellt. Der Kommunalsteuer, welche mit 650 Mio. € (2010) mehr als die Hälfte der Eigenen Steuern ausmacht, folgen in Bezug auf das Abgabenaufkommen in Wien die Gebrauchsabgabe, welche in Wien mit einem Anteil von 12% an den gesamten Eigenen Steuern sehr hoch ist, die Grundsteuer und die Lustbarkeitsabgabe.

Das Gesamtvolumen der Eigenen Steuern in Wien ist über die letzten 20 Jahre durchschnittlich 2% pro Jahr von 766 Mio. € (1990) auf 1.136 Mio. € (2010) angestiegen.

Die Gebühreneinnahmen sind bis 2008 kontinuierlich gestiegen, seither ist ein deutlicher Rückgang bemerkbar. Grund dafür ist der Wegfall der Verbuchung der Gebühren im Budget, da im Jahr 2009 eine Auslagerung der Abwasserentsorgung an die *ebswien Hauptkläranlage GmbH*, welche zu 100% im Eigentum der Stadt Wien ist, stattgefunden hat.

Übersicht 3.6: Entwicklung der gemeindeeigenen Abgaben in Wien 1990 bis 2010

	1990	1995	2000	2005	2010
	Mio. €				
Grundsteuer	58	73	84	989	104
Gewerbe-/Lohnsummen-,/Kommunalsteuer	374	457	495	540	650
Gebrauchsabgabe	82	107	103	112	137
Lustbarkeitsabgabe	33	46	48	53	70
Sonstige Gemeindeabgaben	219	259	240	134	175
Gebühren	296	457	464	464	371
	Anteil ... an ... in %				
Gemeindeeigenen Steuern					
Grundsteuer	7,5	7,8	8,7	10,4	9,2
Gewerbe-/Lohnsummen-,/Kommunalsteuer	48,8	48,5	51,0	57,6	57,2
Gebrauchsabgabe	10,7	11,3	10,6	11,9	12,0
Lustbarkeitsabgabe	4,3	4,9	5,0	5,7	6,2
Sonstige Gemeindeabgaben	28,6	27,5	24,7	14,3	15,4
Ordentlichen Einnahmen					
Gebühren	4,4	4,3	4,6	4,8	3,1
Abgabenerträgen					
Gebühren	10,1	12,6	10,6	10,3	6,2

Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### 3.2.5. Entwicklung einzelner Gemeindesteuern seit 1990

Inwiefern die Steuerreform 1993/1994 sowie die gesetzliche Aufhebung von drei Gemeindeabgaben im Juni 2000 Auswirkungen auf die Abgabenautonomie der Gemeinden in den letzten 20 Jahren hatten, zeigt sich im Folgenden im Detail bei der Betrachtung der einzelnen Gemeindeabgaben.

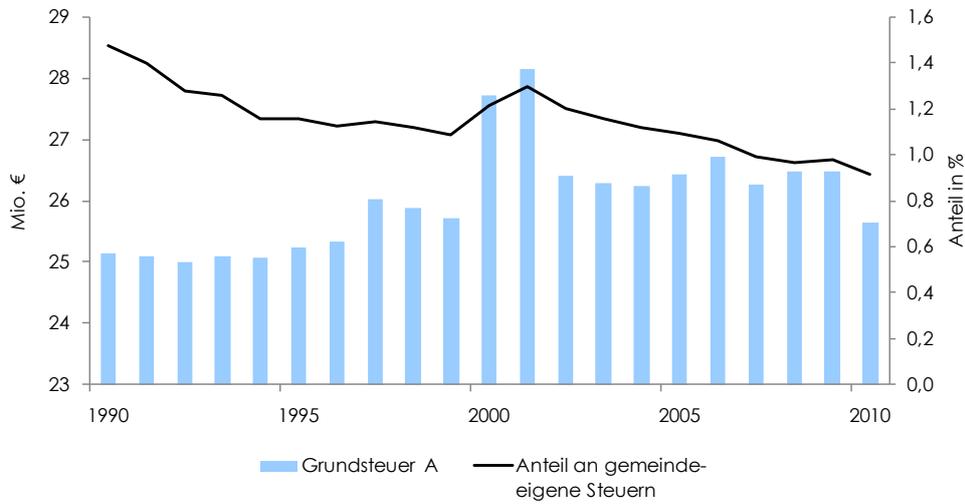
#### Grundsteuer

Die Grundsteuer gehört zu den ausschließlichen Gemeindeabgaben, sodass die Verwaltungshoheit sowie der Ertrag zur Gänze den Gemeinden zustehen. Zur Bemessung der Grundsteuer werden die vom Finanzamt festgestellten Einheitswerte herangezogen, wobei diese zumeist deutlich unter dem Verkehrswert des Grundstücks liegen. In Bezug auf die Gesetzgebungshoheit gilt für die Grundsteuer, dass der reguläre Steuersatz in der Höhe von 0,2% vom Bund festgelegt wird, aber die Höhe des Hebesatzes, welcher bis zu 500% betragen kann, von den Gemeinden bestimmt wird.

Mit einem Gesamtaufkommen von rund 505 Mio. € (2010), das einem Anteil von 18% (2010) an den Eigenen Steuern entspricht, gehört die Grundsteuer zu den beiden wichtigsten gemeindeeigenen Steuern. Es wird zwischen der "Grundsteuer von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben" (Grundsteuer A) und der "Grundsteuer von Grundstücken" (Grundsteuer B) unterschieden, wobei erstgenannte nur 1% (2010) von den Eigenen Steuern ausmacht, während sich der Anteil der Grundsteuer von Grundstücken auf 17% (2010) beläuft.

Mit einem Aufkommen von nur 25,6 Mio. € (2010) ist die Grundsteuer A von relativ geringer Bedeutung für die Gemeinden. Ausnahmen stellen das Burgenland und Niederösterreich dar. Im Burgenland hatte die Grundsteuer A im Jahr 1990 einen Anteil an den Eigenen Steuern in der Höhe von 5,3% und liegt auch 2010 mit 2,6% deutlich höher als die anderen Bundesländer. Mit einem Anteil von 2,7% (1990) bzw. 1,6% (2010) liegt auch Niederösterreich über dem österreichischen Durchschnitt.

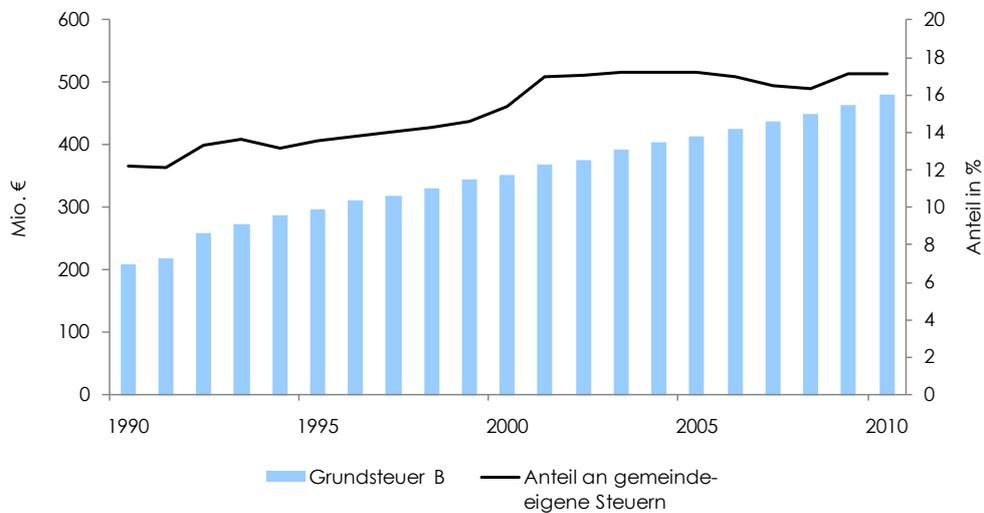
Abbildung 3.8: Entwicklung der Grundsteuer A  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Die in Abbildung 3.8 auffallend hohen Einnahmen aus Grundsteuer A in den beiden Jahren 2000 und 2001 sind auf erhöhte Einnahmen in Niederösterreich zurückzuführen <sup>4)</sup>.

Abbildung 3.9: Entwicklung der Grundsteuer B  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010

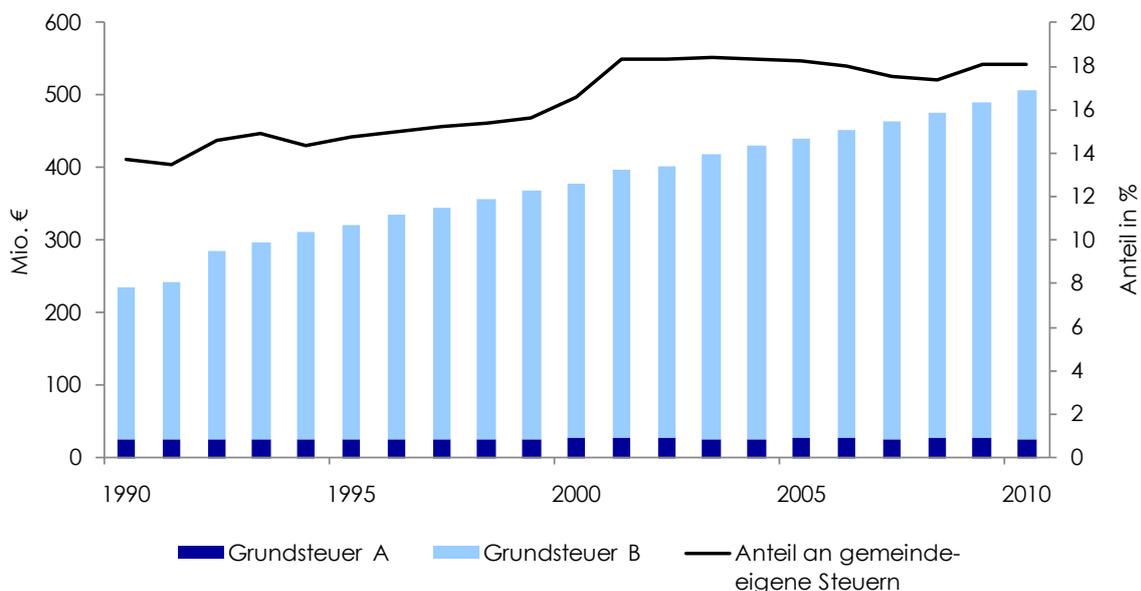


Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

<sup>4)</sup> Die Hauptursache für die hohen Einnahmen aus Grundsteuer A war die Gemeinde Klosterneuburg. Aufgrund einer gerichtlich festgelegten Wertfortschreibung, welche gemäß § 21 (1) Z.1 BewG anzuwenden war, erhöhten sich die Einnahmen der Grundsteuer A in Klosterneuburg in den beiden Jahren 2000 und 2001.

Bei der Gesamtbetrachtung der Grundsteuer in Abbildung 3.9 fällt auf, dass sich einerseits das Gesamtaufkommen der Grundsteuer von 234 Mio. € (1990) auf 505 Mio. € (2010) mehr als verdoppelte und andererseits, dass der Anteil der Grundsteuer an den Eigenen Steuern von 14% (1990) auf 18% (2001) stark angestiegen ist, was auf den Wegfall der Getränkesteuer und sowie der Ankündigungs- und Anzeigenabgabe zurückzuführen ist. Seit 2001 hält die Grundsteuer fast unverändert bei 18%. In Summe ist die Grundsteuer in diesem Zeitraum um 5,8% und damit stärker als das BIP gestiegen. Die Hauptursache liegt bei der Grundsteuer B, die mit 4,2% p. a wuchs, während die Grundsteuer A mit + 0,1% p. a nahezu stagnierte.

Abbildung 3.10: Entwicklung der gesamten Grundsteuer  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



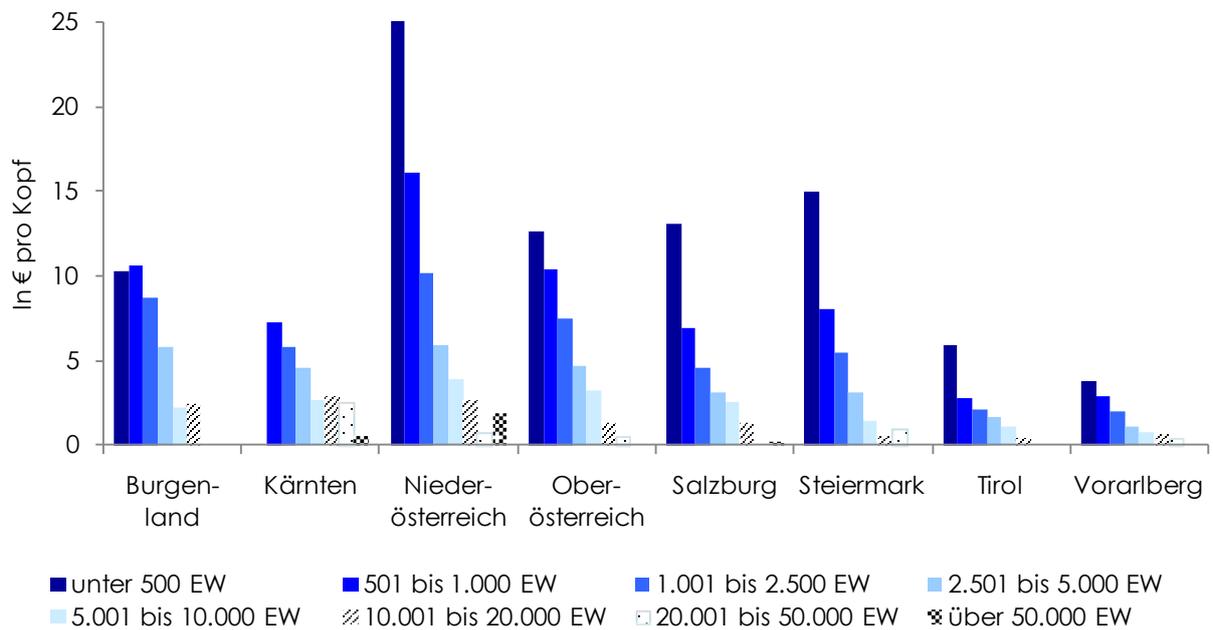
Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Im Gegensatz dazu hat die Grundsteuer in Wien eine deutlich geringere Bedeutung. Mit einem Einnahmenvolumen von 104 Mio. € (2010) erreichte sie nur einen Anteil von 9,2% an den Eigenen Steuern. Aber auch in Wien haben sich die Grundsteuereinnahmen seit 1990 fast verdoppelt.

Das Aufkommen der Grundsteuer A pro Kopf nimmt mit steigender Bevölkerungszahl in den Gemeinden ab. Ursache ist, dass land- und forstwirtschaftliche Betriebe stärker in ländlichen Gebieten als in urbanem Raum angesiedelt sind. Die mit dem aktuellen Konsolidierungspaket der Bundesregierung beabsichtigte Anpassung der Einheitswerte für die Grundsteuer A stützt damit primär den ländlichen Raum.

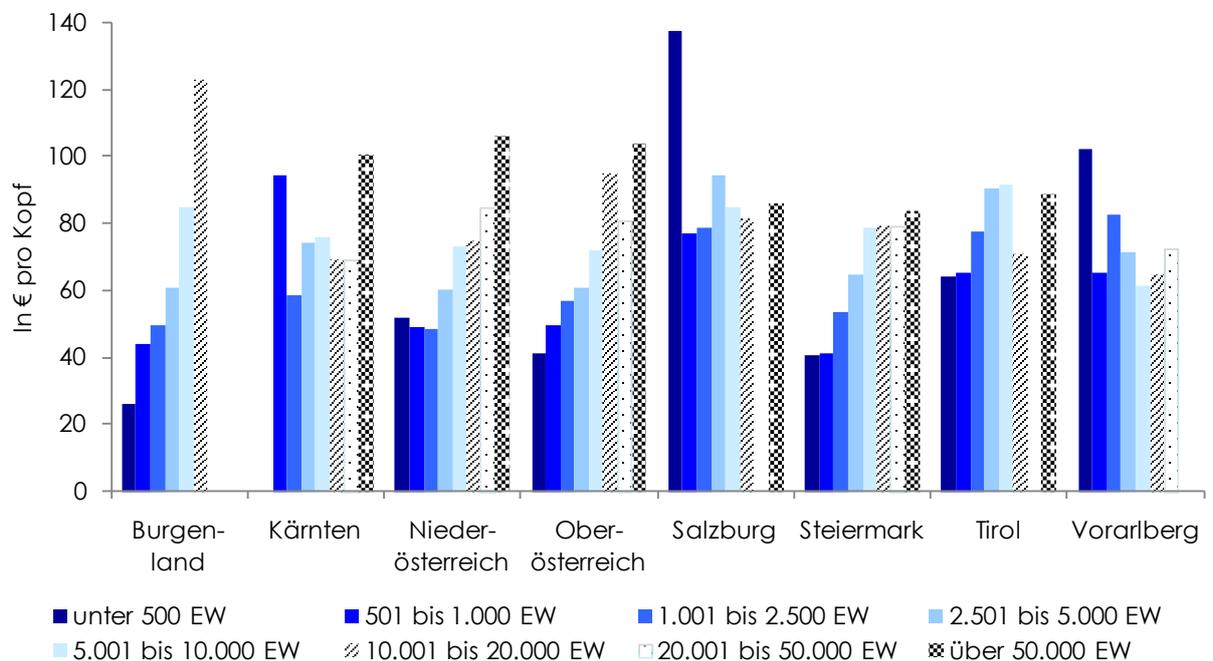
Hingegen zeigt die durchschnittliche Grundsteuer B pro EinwohnerIn im Bundesländervergleich und nach EW-Klassen ein heterogenes Bild. Im Burgenland, in Oberösterreich und der Steiermark ist die Grundsteuer pro Kopf umso höher, je mehr EinwohnerInnen in einer Gemeinde leben. Abbildung 3.12 zeigt, dass in Salzburg und Vorarlberg hingegen die Gemeinden mit den geringsten Bevölkerungszahlen die höchsten Grundsteuereinnahmen pro Kopf verzeichnen, wobei dies primär auf Tourismusgemeinden (Warth am Arlberg sowie Untertauern und Tweng) zurückzuführen ist.

Abbildung 3.11: Durchschnittliche Grundsteuer A pro Kopf  
Nach Bundesland und EW-Klasse, 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Abbildung 3.12: Durchschnittliche Grundsteuer B pro Kopf  
Nach Bundesland und EW-Klassen, 2010



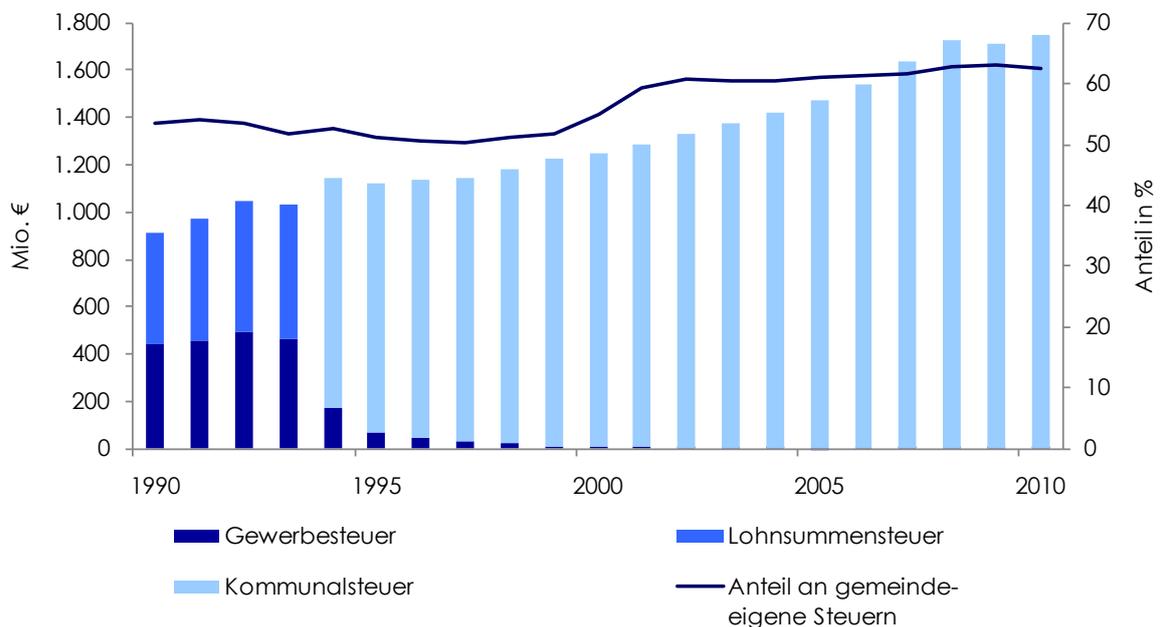
Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### Gewerbesteuer/Lohnsummensteuer/Kommunalsteuer

Die Gewerbesteuer, welche nur jene Unternehmen mit Einkünften aus Gewerbebetrieb zu entrichten hatten, wurde 1993 abgeschafft. Besteuerungsgrundlage für die Gewerbesteuer waren der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital (§ 5 GewStG). Das Einnahmenvolumen für

die Kommunen aus der Gewerbesteuer lag im Jahr 1993 bei rund 465 Mio. €, die Gewerbesteuer war somit mit einem Anteil von rund 23% an den Eigenen Steuern eine sehr wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden. Die Lohnsummensteuer, welche in §§ 25–29 GewStG geregelt war, wurde ebenso 1993 abgeschafft. Das KommStG, welches ab dem 1.1.1994 in Kraft trat, erweiterte einerseits den Kreis der Steuerpflichtigen, zusätzlich wurde die Bemessungsgrundlage erweitert und der Steuersatz im Vergleich zur Lohnsummensteuer auf 3% angehoben. Bei der Kommunalsteuer handelt es sich um eine ausschließliche Gemeindeabgabe, wodurch den Gemeinden steht also die Ertragshoheit und Abgabehoheit zu. Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund, der einen bundesweiten Steuersatz von 3% festgelegt hat. Ebenso wie die Gewerbesteuereinnahmen waren auch die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer für die Kommunen mit einem Anteil von rund 28% an den Eigenen Steuern von großer Bedeutung. Durch die Anhebung des Steuersatzes von 2% (Lohnsummensteuer) auf 3% (Kommunalsteuer) wurde mit der Einführung der Kommunalsteuer 1994 der Anteil an den Eigenen Steuern auf 45% angehoben. 2010 verbuchten die Gemeinden Einnahmen aus der Kommunalsteuer in der Höhe von über 1,7 Mrd. €. Die Kommunalsteuereinnahmen sind seit ihrer Einführung 1994 durchschnittlich um 3,7% p. a gestiegen. Sie liegen somit unter der Entwicklung des BIP. Dies gilt auch, wenn die beiden Vorgängersteuern einbezogen werden (+ 3,3% p. a seit 1990 bzw. + 2,7% p. a seit 1994).

Abbildung 3.13: Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer und Kommunalsteuer  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010

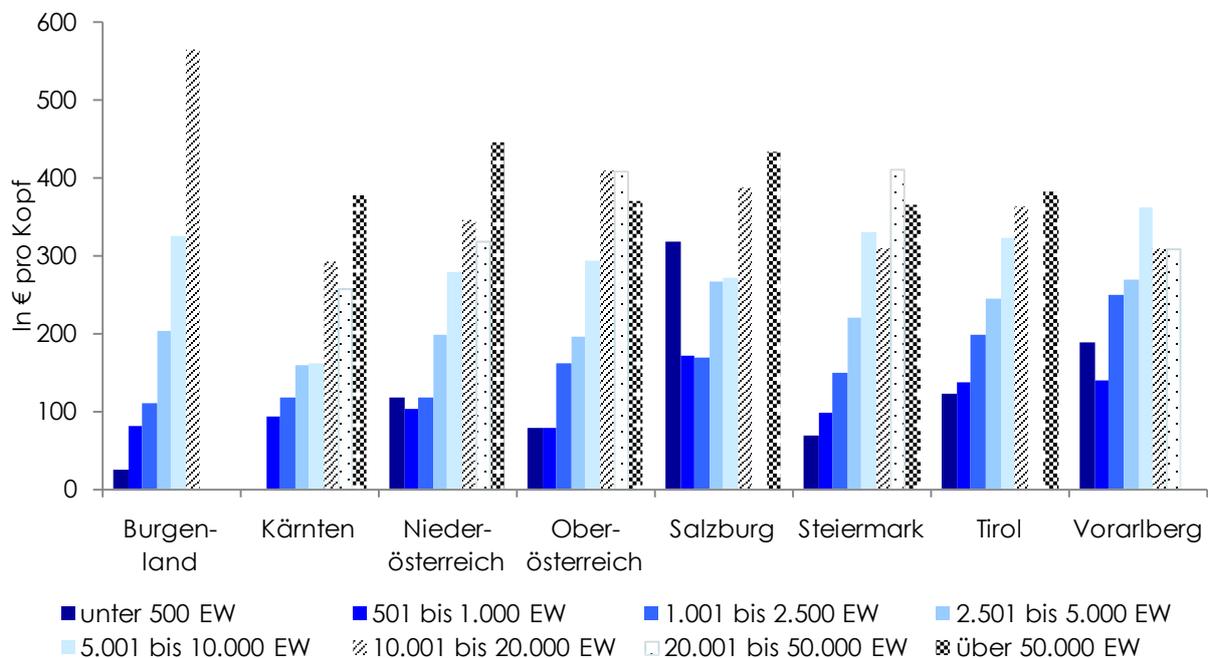


Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Mit einem Anteil von über 62% an den Eigenen Steuern gehört die Kommunalsteuer, welche ebenso wie die Grundsteuer zu den ausschließlichen Gemeindeabgaben zählt, zur wichtigsten gemeindeeigenen Einnahmequelle. In Wien erreichte die Kommunalsteuer 2010 zwar nur 57,2%, jedoch zählt sie mit Einnahmen in der Höhe von 650 Mio. € auch in Wien zur der mit Abstand wichtigsten gemeindeeigenen Einnahmequelle.

Bei der Betrachtung der Kommunalsteuer pro Kopf im Bundesländervergleich und nach EW-Klassen fällt das homogene Bild auf, dass je größer die Gemeinden sind, desto höher die Pro-Kopf-Kommunalsteuereinnahmen sind. Von diesem Bild weichen nur wieder die Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen in Salzburg und Vorarlberg ab, wobei hierfür wieder die Tourismusgemeinden Warth am Arlberg, Untertauern und Tweng der Grund dafür sind. Weiters fällt in Abbildung 3.14 auf, dass die burgenländische Hauptstadt Eisenstadt überdurchschnittlich hohe Einnahmen aus der Kommunalsteuer pro Kopf erwirtschaftet und somit einen für eine rund 13.000 EinwohnerInnen-Stadt sehr starken Wirtschaftsstandort mit vielen Arbeitsplätzen widerspiegelt. Der Vergleich der Kommunalsteuer pro EinwohnerIn der einzelnen Landeshauptstädte zeigt, dass nur Linz mit 615€ über eine höhere Pro-Kopf-Kommunalsteuereinnahmen als Eisenstadt verfügt.

Abbildung 3.14: Durchschnittliche Kommunalsteuer pro Kopf  
Nach Bundesland und EW-Klasse, 2010

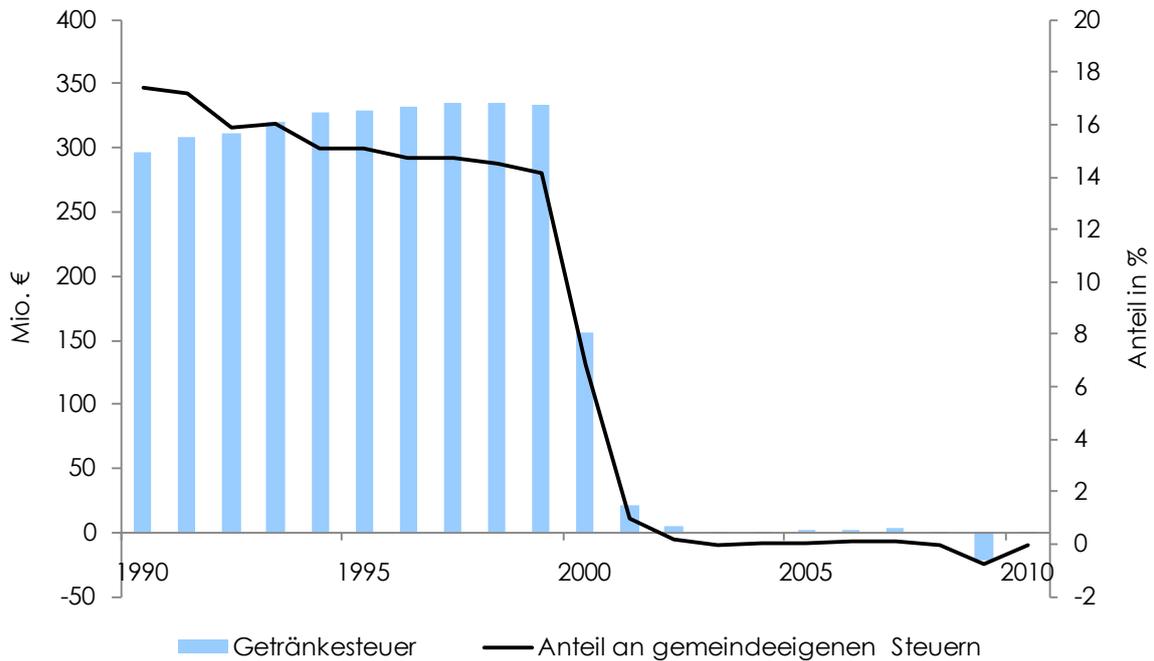


Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### Getränkesteuer und Getränkesteuer-Ersatz

Bis 2000 gab es in Österreich neun Landesgetränkesteuergesetze. Im März 2000 wurde vom Europäischen Gerichtshof das Urteil gefällt, dass die gesetzlichen Regelungen der Getränkesteuer mit dem EU-Recht unvereinbar sind. Die Abschaffung der Getränkesteuer bedeutete für die Kommunen einen starken Einnahmeverlust, da die Getränkesteuereinnahmen in der Höhe von über 334 Mio. € (1999) einen Anteil von 14% an den gemeindeeigenen Steuern ausmachten. Die Getränkesteuereinnahmen sind von 1990 bis 1999 mit einem jährlichen Zuwachs von 1,3% in relativ geringem Maße gestiegen.

Abbildung 3.15: Getränkesteuer  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010

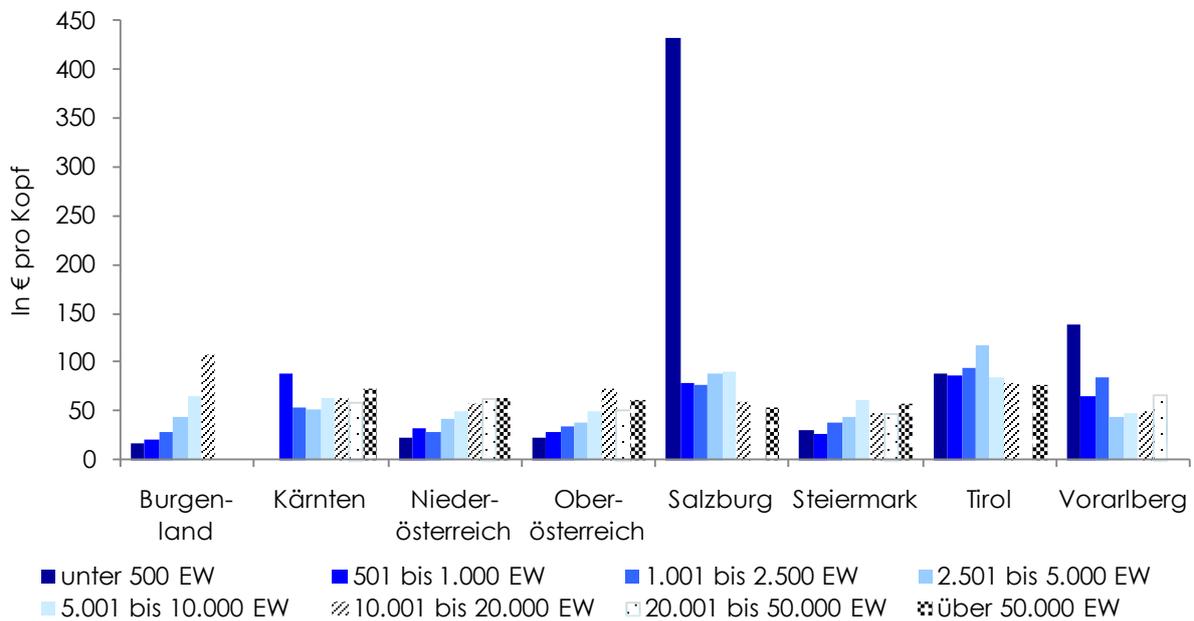


Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

In Wien wurden im Jahr 1999 Einnahmen aus der Getränkesteuer in der Höhe von 74,5 Mio. € erzielt. Mit einem Anteil von 7,4% war die Getränkesteuer die viertwichtigste Einnahmequellen in Wien.

Der Ausfall dieser Einnahmequelle wird den Kommunen seither durch die Einführung des Getränkesteuer-Ersatzes, welcher im Rahmen des Finanzausgleichgesetzes geregelt wird, zumindest teilweise ausgeglichen. Durch die Einführung des Getränkesteuer-Ersatzes, den die Gemeinden im Rahmen der Ertragsanteile erhalten, erhöhte sich der Anteil der Ertragsanteile an den Abgabenerträgen, wodurch die Einnahmen der Gemeinden aus Eigenen Steuern eingeschränkt wurde. Der Getränkesteuerersatz belief sich im Jahr 2010 auf 323 Mio. € bzw. auf 391 Mio. € (inklusive Wien).

Abbildung 3.16: Durchschnittliche Getränkesteuer pro Kopf  
Nach Bundesland und EW-Klasse, 1999



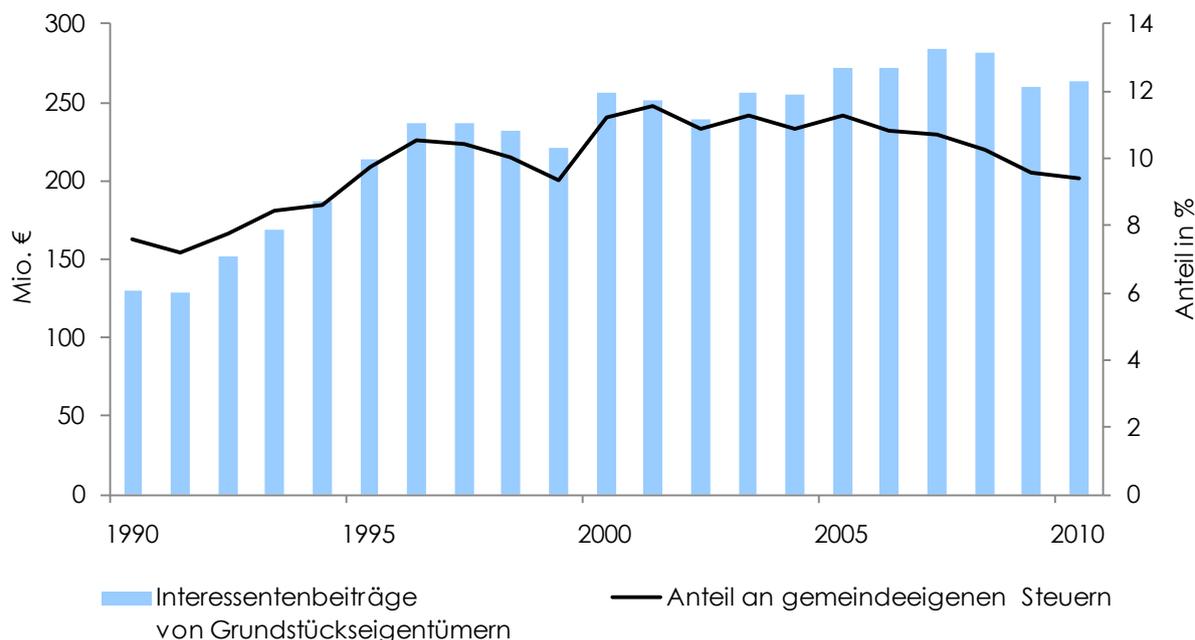
Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Tourismusstarke Bundesländer wie Salzburg, Tirol und Vorarlberg wiesen erhöhte durchschnittliche Getränkesteuereinnahmen pro Kopf auf im Vergleich zu den restlichen Bundesländern. In Abbildung 3.16 weichen die Salzburger Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen vom restlichen Verteilungsbild deutlich ab. Die Begründung dafür sind wiederholt die beiden Tourismusgemeinden Untertauern und Tweng, da Untertauern eine Getränkesteuer von über 1.000 € pro Kopf und Tweng sogar über 2.000 € pro Kopf im Jahr 1999 einnahmen.

### Interessentenbeiträge von GrundstückseigentümerInnen

Den Kommunen steht es zu, Beiträge zu den Kosten für die Errichtung von gemeindeeigenen Zufahrtsstraßen, Kanalisations- oder Wasserversorgungsanlagen sowie von Einrichtungen zur Müllbeseitigung von den GrundstückseigentümerInnen zu erheben. Im Gegensatz zu Gebühren, liegt bei Interessentenbeiträgen kein förmliches Benützungsverhältnis vor. Einen verhältnismäßig hohen Anteil von 9,4% (2010) an den Eigenen Steuern verzeichnen diese Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern. Einerseits haben sich die Einnahmen seit 1990 verdoppelt, andererseits sinkt der Anteil an den Eigenen Steuern seit 2005. Im Bundesländervergleich fällt auf, dass der Anteil der Interessentenbeiträge an den Eigenen Steuern im Jahr 2010 in Niederösterreich mit 14,3% verhältnismäßig hoch bzw. in Vorarlberg mit 5,1% sehr niedrig war.

Abbildung 3.17: Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### Sonstige gemeindeeigene Steuern

Alle weiteren gemeindeeigenen Steuern werden im Folgenden aufgrund ihres geringen Aufkommens komprimiert dargestellt. Keine der nachfolgenden Abgaben erreicht einen Anteil an den gesamten Eigenen Steuern über 2,5%. Hierbei handelt es sich um folgende Abgaben:

- Lustbarkeitsabgabe (1,3%)
- Abgabe für das Halten von Tieren (0,3%)
- Gebrauchsabgabe (2,4%)
- Fremdenverkehrsabgabe, Orts- und Kurtaxe (2,5%)
- Verwaltungsabgaben (1,1%)

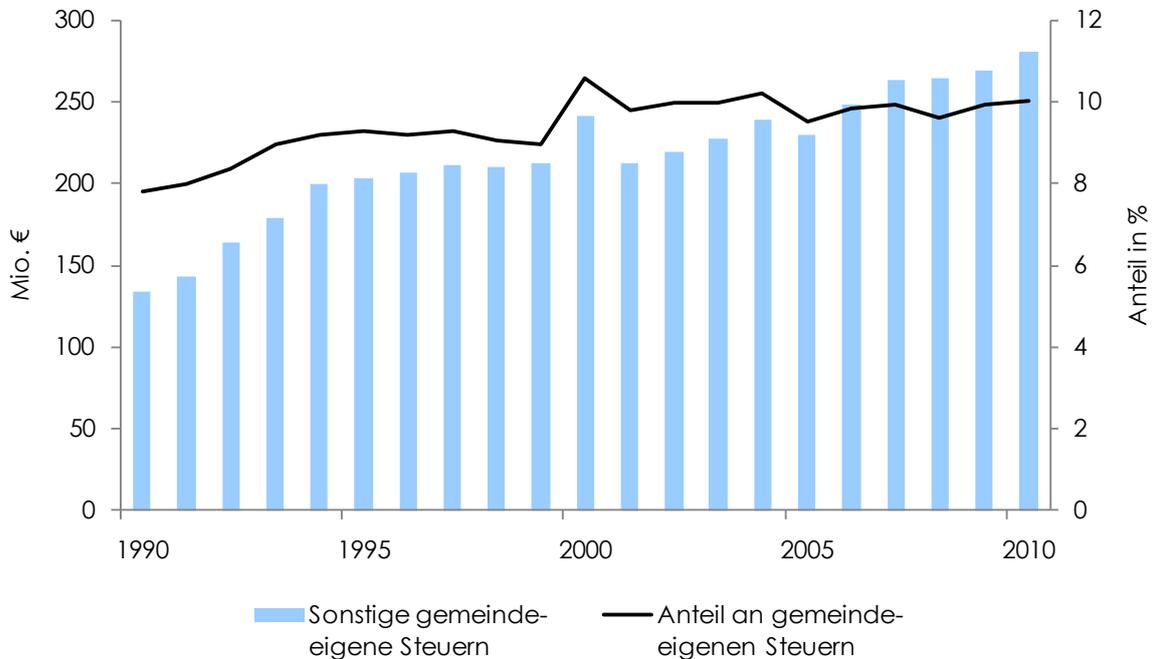
Sonstige Gemeindeabgaben (Abgaben von freiwilligen Feilbietungen; sonstige Abgaben aufgrund des Steuererfindungsrechtes der Länder; Nebenansprüche; Jagd- und Fischereianteile; Kommissionsgebühren)

- (bis 2000) Anzeige- und Ankündigungsabgabe

Die Lustbarkeitsabgabe wird für Veranstaltungen eingehoben, von denen der Zweck angenommen wird, die BesucherInnen zu unterhalten und zu ergötzen. Im Jahr 2010 hat das Einnahmenvolumen 37 Mio. € betragen. Die Abgabe für das Halten von Tieren ist mit einem Volumen von 8,6 Mio. € (2010) für die Kommunen noch unbedeutender. Den Gemeinden steht es frei, die Höhe der Abgabe selbst zu bestimmen. Die Gebrauchsabgabe wird für den Gebrauch von öffentlichem Grund einschließlich seines Untergrundes und des darüber befindlichen Luftraumes von einer Gemeinde eingehoben. Das geringe Aufkommen in der Höhe von 68 Mio. € (2010) und somit einem Anteil von 2,4% an den Eigenen Steuern der öster-

reichischen Gemeinden ohne Wien zeigt die überdurchschnittliche Bedeutung der Gebrauchsabgabe in Wien, wo sie einen Anteil von 12% (2010) erreichte.

Abbildung 3.18: Sonstige gemeindeeigene Steuern  
Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

Als umsatzbezogene Landesabgabe wird die Fremdenverkehrsabgabe vom Großteil aller Unternehmen entrichtet. Die Hebesätze sind nach Branchen gestaffelt, wobei gilt: je näher die Branche am Tourismus ist, desto höher ist die Fremdenverkehrsabgabe. Das Aufkommen hat 71 Mio. € (2010) betragen und hat somit mit einem Anteil von 2,5% an den gemeindeeigenen Steuern die größte Bedeutung an den sonstigen gemeindeeigenen Steuern. Bei der Verwaltungsabgabe wird eine Abgabe für die Durchführung der jeweiligen Amtshandlung eingehoben, wobei in den einzelnen Landes-Verwaltungsabgabegesetzen eine Auflistung aller Angelegenheiten mit dem jeweiligen Tarif enthalten ist. Durch diese Abgabe haben die Gemeinden im Jahr 2010 30 Mio. € eingehoben. Die sonstigen Gemeindeabgaben hatten 2010 ein Einnahmenvolumen von insgesamt 66 Mio. €.

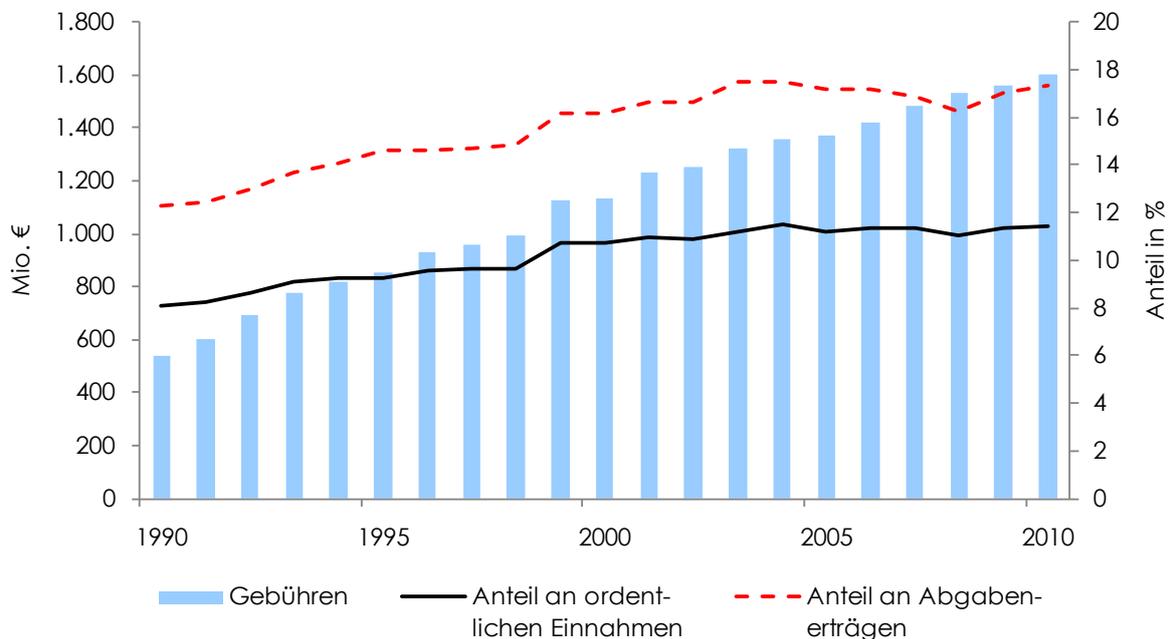
Mit 1.6.2000 wurden die Ankündigungs- und Anzeigenabgabe aufgehoben und zeitgleich die Werbeabgabe, welche eine gemeinschaftliche Bundesabgabe ist, stattdessen eingeführt. Aus den Erträgen der Werbeabgabe erhalten die Gemeinden über die Ertragsanteile für die entgangenen Einnahmen Ausgleichszahlungen. Die Höhe der Ertragsanteile aus Werbeabgaben beliefen sich im Jahr 2010 auf 94 Mio. € (ÖGZ, 2011). Somit wurden im Jahr 2000 den Kommunen nicht nur die Einnahmen aus der Getränkesteuer, sondern zusätzlich auch jene aus den Ankündigungs- und Anzeigenabgaben genommen, wodurch das Einnahmenvolumen der Gemeinden aus Eigenen Steuern zusätzlich eingeschränkt wurde. Die Relevanz der beiden Abgaben war 1999 mit rund 50 Mio. € und einem Anteil von rund 2,2% an den Eigenen Steuern zwar nicht merklich hoch, jedoch haben sich die Einnahmen seit 1990 in nur 9 Jahren mehr als verdoppelt.

### 3.2.6. Entwicklung der Benützungsgebühren seit 1990

#### Gesamt

Die Entwicklung der Gebühren<sup>5</sup> für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen in den letzten 20 Jahren zeigt, dass sich die Einnahmen in den österreichischen Gemeinden ohne Wien von 1990 bis 2010 verdreifacht haben. Der Anteil an den Abgabenerträgen hat sich von 12,3% (1990) auf 17,4% (2010) erhöht. Die jährlichen Zunahmen belaufen sich auf 5,6%, wobei die stärksten Anstiege in den frühen 90er-Jahren sowie um die Jahrtausendwende zu verzeichnen waren. In den Jahren 2009 und 2010 sind die Gebühren trotz rückläufiger Ertragsanteile nur um 1,7 bzw. 2,8% gestiegen.

Abbildung 3.19: Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen Gemeinden ohne Wien, 1990 bis 2010



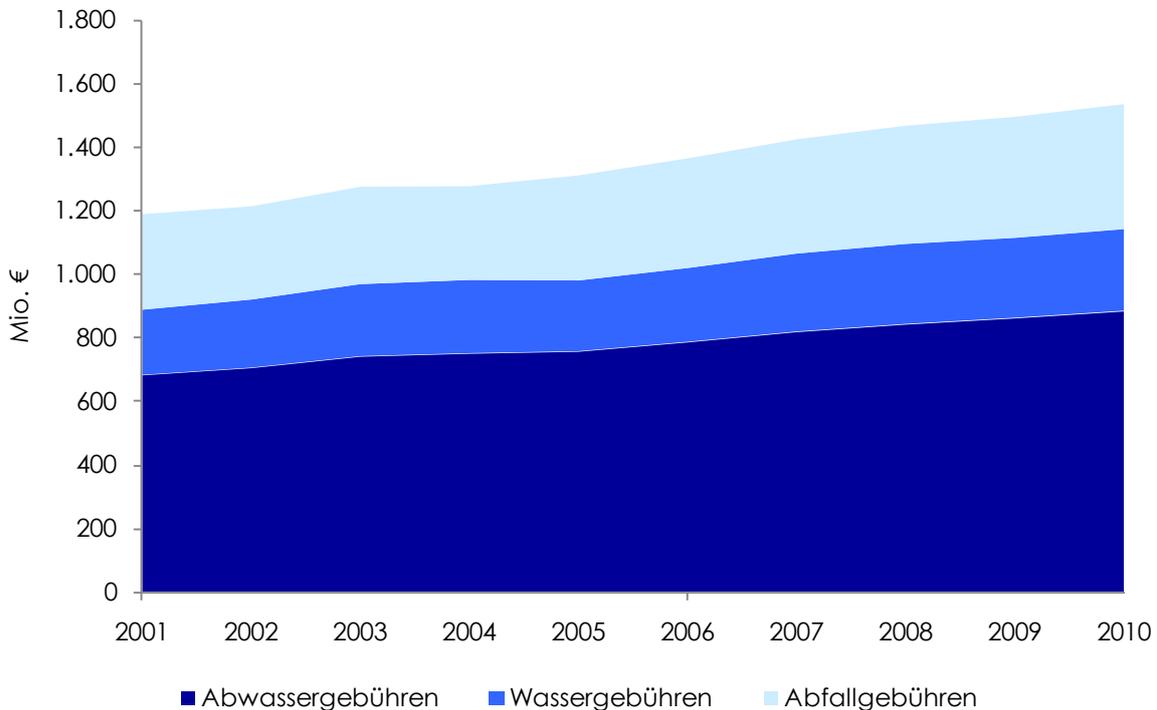
Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

In Wien sind die Einnahmen aus Gebühren für Abwasser, Wasser und Abfall von 296 Mio. € (1990) auf 548 Mio. € (2008) kontinuierlich angestiegen und seither auf 371 Mio. € (2010) zurückgegangen. Der Grund für den Rückgang in den letzten beiden Jahren ist die Auslagerung der Abwasserentsorgung.

Die Einnahmen aus Abwasser-, Wasser- und Abfallgebühren, die im Jahr 2010 96% der gesamten Gebühren ausmachten, entwickelten sich seit 2001 sehr ähnlich: die Abwassergebühren stiegen um 23%, die Wassergebühren um 20% und die Abfallgebühren verzeichneten den stärksten Zuwachs mit 24%.

<sup>5</sup>) In den nachfolgenden Ausführungen werden als ‚Gebühren‘ nur jene Gemeindeabgaben bezeichnet, welche in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden unter ‚Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen – und Anlagen‘ verbucht werden. Demzufolge bleiben Gebühren, welche von Gemeindeverbänden eingehoben werden, in diesen Ausführungen unberücksichtigt.

Abbildung 3.20: Abwasser-, Wasser- und Abfallgebühren  
Gemeinden ohne Wien, 2001 bis 2010



Q: Statistik Austria – Gemeindefinanzdaten, KDZ.

### Abwassergebühren

Bei der Unterteilung nach EW-Klassen zeigt sich, dass jene Gemeinden zwischen 5.000 und 20.000 EW die höchsten Abwassergebühren mit rund 150 € pro EinwohnerIn erheben. Die niedrigsten Gebühren pro Kopf sind in Gemeinden mit über 50.000 EinwohnerInnen in der Höhe von 114 € pro Kopf anzutreffen. In dieser Größenklasse ist die Abwasserentsorgung teilweise in kommunale Gesellschaften ausgegliedert, die Abwassergebühren finden sich somit nicht in den Gemeindebudgets wieder.

Die höchsten Abwassergebühren gab es im Jahr 2010 in Salzburg mit 185 € pro Kopf und die niedrigsten in der Steiermark mit 108 € pro Kopf. Im österreichischen Durchschnitt beträgt die Abwassergebühr 115 € pro Kopf. Der stärkste Zuwachs von 2001 bis 2010 war in Oberösterreich mit 41% zu verzeichnen, der geringste Anstieg war in Tirol mit nur 17% und im österreichischen Durchschnitt sind die Abwassergebühren um 29% angestiegen.

### Wassergebühren

Im Burgenland waren die niedrigsten Wassergebühren bis 2009 zu verzeichnen. Im Jahr 2010 waren die Wassergebühren im Burgenland, in Kärnten und der Steiermark mit 42 € pro Kopf am günstigsten. Am höchsten sind die Wassergebühren in Niederösterreich mit 67 € pro Kopf. Verglichen mit Wien sind die Gebühren in den Bundesländern relativ gering, da im Jahr 2010 die Wassergebühren in Wien 84 € pro Kopf ausmachen. Im österreichischen Durchschnitt lagen die Wassergebühren im Jahr 2010 bei 45 € pro Kopf. Während 2001 und 2010 stiegen die Wassergebühren in Österreich durchschnittlich um 24% an, wobei es in Oberösterreich sogar zu einer Steigerung von 31% kam. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Wasserver-

sorgung in unterschiedlichem Ausmaß in Eigenregie oder durch Verbände erbracht wird. Folglich ist die Höhe der Wassergebühren in den Gemeinde-Rechnungsabschlüssen auch von der Wahl der Organisationsform abhängig.

Die Wassergebühren pro EinwohnerIn steigen mit zunehmender Bevölkerungszahl. Dies gilt für Gemeinden bis 50.000 EinwohnerInnen. Jene Gemeinden über 50.000 EinwohnerInnen führen die Wasserversorgung über ausgelagerte Gemeindebetriebe durch und die erhobenen Gebühren sind in den Gebarungsdaten nicht erfasst, wodurch die geringen Wassergebühren von 4 € pro Kopf erklärbar sind.

### **Abfallgebühren**

Bei den Abfallgebühren pro Kopf zeigt sich durchgehend, dass je höher die Einwohnerzahl ist, desto höher sind die Gebühren pro EinwohnerIn, da in kleineren Gemeinden die Abfallsorgung tendenziell in Verbänden erfolgt und daher in den Gemeindehaushalten die Abfallgebühren geringer sind. Die EinwohnerInnen in einer Gemeinde mit über 50.000 EinwohnerInnen mussten im Jahr 2010 über 100 € pro Kopf für Abfallgebühren bezahlen, während je BewohnerInnen in Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen nur rund 50 € pro Kopf zahlten.

## **3.3. Qualitative Entwicklung der kommunalen Abgabenaufonomie**

In diesem Kapitel erfolgt eine Analyse aus kommunalpolitischer, rechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht. Auf die im Kapitel 2.4. dargestellten Kriterien wird in den einzelnen Punkten Bezug genommen.

### *3.3.1. Kommunalpolitische Analyse*

Aus kommunalpolitischer Sicht sollen die Aussagen der Charta des Europarates zur kommunalen Selbstverwaltung (Europäische Charta vom 15.10.1985) im Kapitel 2 als Grundlage dienen.

*Der Anspruch auf angemessene Eigenmittel der Gemeinde, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können, ist in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gesunken. Der Anteil der Gemeindesteuern ist am Gesamtsteuervolumen um einen Prozentpunkt gesunken und beläuft sich im Jahr 2010 auf weniger als 4%. Der Anteil der Gemeindesteuern an den laufenden Einnahmen ging um 7 Prozentpunkte zurück. Teilweise konnte dies durch den Anstieg der Gebühren (plus 3 Prozentpunkte) kompensiert werden, jedoch stehen diese Gebühreneinnahmen überwiegend für die Finanzierung der technischen Daseinsvorsorge in den Bereiche Abwasser, Wasser und Abfall zur Verfügung. Die Besteuerungstatbestände sind mit dem Wegfall der Getränkesteuer sowie der Werbe-, Ankündigungs- und Anzeigeabgabe wesentlich geschrumpft, die Ergiebigkeit des kommunalen Steuersystems ist daher gesunken. Die nicht erfolgte Reform im Bereich der Grundsteuer hat den Wegfall der genannten Gemeindesteuern unkompensiert belassen und damit eine angemessene Ausstattung mit Eigenmitteln reduziert.*

*Die gemeindeeigenen Steuern stehen nur mehr bedingt in einem angemessenen Verhältnis zu den für die Gemeinden vorgesehenen Zuständigkeiten, da der Anteil an den laufenden Einnahmen kontinuierlich gesunken ist. Mit knapp einem Fünftel der laufenden Ausgaben sind die Gemeindeaufgaben nur zu einem geringeren und sinkenden Teil durch eigene Steuern finanzierbar.*

Die Finanzierung der Gemeinden mit Steuern bei denen sie das Recht haben den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen, trifft primär nur auf die Grundsteuer (ein Sechstel der eigenen Steuern bzw. 3,5% der laufenden Einnahmen) und indirekt auf die Gebühren (12% der laufenden Einnahmen) zu. Für die Grundsteuer ist dies allerdings nur eingeschränkt gegeben, weil ein vorgegebenes Höchstausmaß von 500% des Steuermessbetrages durch das FAG vorgesehen ist. Lediglich ein% der Gemeinden weicht aktuell vom Höchstausmaß ab. Die lokale Gestaltungskompetenz in Bezug auf Festsetzung von Bemessungsgrundlagen und/oder Steuersätzen ist gering.

Ein Gemeindefinanzierungssystem, dass vielfältig und dynamisch ist, um mit der tatsächlichen Entwicklung der Kosten für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten Schritt zu halten, ist bei den gemeindeeigenen Steuern nur eingeschränkt gegeben. Die Dynamik der gemeindeeigenen Steuern war in den letzten Jahren gering. Dies konnte durch die höhere Dynamik der Gebühren nicht ausgeglichen werden. Allerdings sind Gebühren abhängig von den Kosten der jeweiligen Einrichtungen, für die sie erhoben werden; den Steuern stehen grundsätzlich keine speziellen Leistungen gegenüber, d. h. Steuern bestimmen sich so zum einen nach dem Finanzbedarf, zum anderen nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen.

Faktum ist, dass die Gemeinden bei den bedeutenden ausschließlichen Gemeindeabgaben Grundsteuer und Kommunalsteuer nur über eine eingeschränkte Autonomie verfügen. Die Grundsteuer ist durch Bundesgesetz geregelt, es besteht lediglich das Recht, durch Beschluss der Gemeindevertretung den Hebesatz festzulegen. Auch dieser geringe Grad an Steuer-autonomie wird durch die Praxis der Länder eingeschränkt, die meist die maximale Ausschöpfung des Hebesatzes verlangen, bevor Förderungen geleistet werden. Darüber hinaus ist auch auf die Beschränkungen des Steuerertrages der Grundsteuer von den Grundstücken zu verweisen, die – im Rahmen der Wohnbauförderung - durch Landesgesetze zeitlich beschränkte (Teils auf 12, meist auf 20 Jahre) meist im Zusammenhang mit der Schaffung von Wohnraum stehende Grundsteuerbefreiungen vorsehen (Arpa — Bauer, 2005). Auch die Kommunalsteuer ist einheitlich durch Bundesgesetz (BGBl. 1993/819 idgF) geregelt. Der Gesetzgeber sieht auch bei dieser Steuer zahlreiche Befreiungen und Beschränkungen der Bemessungsgrundlagen vor, die den Ertrag schmälern.

### 3.3.2. Rechtspolitische Analyse

Aus rechtspolitischer Sicht gab es in den letzten Jahren zahlreiche Änderungen in den Abgabenkompetenzen. Einerseits wurden zahlreiche ausschließliche Bundesabgaben in gemeinschaftliche umgewandelt. Andererseits wurden drei ausschließliche Gemeindeabgaben aufgehoben, zwei wurden durch eine gemeinschaftliche Bundesabgabe ersetzt, eine ist bis dato nicht ersetzt worden und wird durch Ersatzzahlungen im Finanzausgleich nur teilweise ausgeglichen.

Im Detail hat es in den letzten 20 Jahren grundsätzliche Änderungen bei den gemeindeeigenen Steuern gegeben. Die Abschaffung der Gewerbesteuer und der Lohnsummensteuer im Jahr 1993 und die damit verbundene Einführung der Kommunalsteuer sorgte für einige grundlegende Veränderungen der gemeindeeigenen Haupteinnahmequelle. Das Kommunalsteuergesetz (KommStG), das am 1.1.1994 in Kraft trat, erweiterte erstens den Kreis der Steuerpflichtigen, indem es sich an den Unternehmensbegriff des Umsatzsteuergesetzes anlehnt. Zweitens wurde die Bemessungsgrundlage erweitert, da der Dienstnehmerbegriff auf

die wesentlich beteiligten geschäftsführenden Gesellschafter ausgedehnt wurde. Drittens wurde der Steuersatz auf 3% angehoben.

Mit dem Wegfall der Getränkesteuer sowie der Ankündigungs- und Anzeigenabgaben im Jahr 2000 wurde die Ertragshoheit der Gemeinden eingeschränkt. Der Anteil der Eigenen Steuern reduzierte sich und gleichzeitig erhöhte sich jener der Ertragsanteile.

Die Anzeigen- und Ankündigungsabgabe wurde als ausschließliche Gemeindeabgaben abgeschafft und durch eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die Werbeabgabe, ersetzt.

Mit der Änderung des FAG 1993 betreffend die Benützungsgebühren wurden die Spielräume für die Gemeinden bei der Gebührenfestsetzung erweitert. Die Aufhebung des einfachen Äquivalenzprinzips und die Erhöhung auf das doppelte Jahreserfordernis ermöglichte es (bis zu einer VfGH-Entscheidung im Jahr 2001), kostenüberdeckende Gebühren zu verrechnen und die Überschüsse relativ frei im kommunalen Haushalt zu verwenden. Mit einer VfGH-Entscheidung aus dem Jahr 2001 wurde der Spielraum insoweit wieder eingeschränkt, als die Verwendung von Überschüssen aus Gebührenhaushalten in einem sachgerechten Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt selbst stehen muss (z. B. Überschüsse aus der Abwasserentsorgung können für die Straßeninstandhaltung aufgrund von Kanalbauarbeiten verwendet werden).

Die Grundsteuer blieb als einzige wesentliche gemeindeeigene Steuern in den letzten 20 Jahren von Veränderungen weitgehend ausgenommen. Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage und Messbetrag sind gleich geblieben. Die bereits seit Jahren verlangte Aufhebung der landesgesetzlich geregelten Grundsteuerbefreiungen zur Schaffung von Wohnraum, die in der Wiederaufbauzeit als Anreiz gedacht war, ist bisher nur in Niederösterreich erfolgt.

Für die Städte, für die Tourismusgemeinden, teils auch für die Agrargemeinden ist diese "Steuerpolitik" einigermaßen problematisch, weil die Gemeindeautonomie sowohl auf der Seite der Ausgaben als auch auf der Seite der Einnahmen durch ausreichende Entscheidungsspielräume gewährleistet sein muss. Auf der Einnahmeseite ist deshalb ein strengeres Trennsystem bei den Steuern wünschenswert, um das Äquivalenzprinzip zu stärken. "Nur mit einer großen Steuersatzautonomie ist es möglich, das wichtige Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu realisieren. Wenn Bürgerinnen und Bürger die immer wieder auftretenden Ausgabenwünsche artikulieren, muss die Gemeinde ihnen die fiskalische Rechnung in Form eines höheren Steuersatzes präsentieren können. Dies lässt sich am Beispiel der Schweiz zeigen, wo oft größere Investitionsprojekte in einer Stadt dem Referendum unterliegen, das dann zugleich festlegt, um wie viel der Steuerfuß erhöht werden muss." (Horst Zimmermann, Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie – Kriterien und Ansatzpunkte 2007, S. 25) Die finanzausgleichs- und steuerpolitische Entwicklung verlief jedoch wie gezeigt in der gegensätzlichen Richtung.

### 3.3.3. Finanzwissenschaftliche Analyse

Die Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern haben in den letzten 20 Jahren um durchschnittlich 2,5% zugenommen und sind damit unter dem Anstieg der ordentlichen Einnahmen von jährlich 3,8% wie auch des BIP geblieben. Folglich hat sich der Anteil an den ordentlichen Einnahmen von 26% auf 20% reduziert, jener an den Abgabenerträgen von 39% auf 30%. Dies ist insbesondere auf den ersatzlosen Wegfall von drei gemeindeeigenen Steuern zurückzuführen, die im Jahr 2000 noch einen Ertrag von 187 Mio. € bzw. 8% der

gemeindeeigenen Steuern aufgewiesen haben. Die gute Entwicklung der (+ 3,9% p. a) sowie der Kommunalsteuer (+ 3,7% p. a seit der Einführung) konnten dies nicht kompensieren. Die Gebühren waren dafür ein gewisses Kompensationsinstrument, indem sie in den letzten beiden Jahrzehnten um 5,6% p. a stiegen. Der Schwerpunkt lag jedoch dabei in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts, im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts stiegen sie nur um 3,5% p. a. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Gemeindeabgaben in den 90er-Jahren eine wesentliche dynamischere Entwicklung aufwiesen als in den 2000er-Jahren.

Aus Effizienzperspektive ist für die Ausgestaltung der Mittelausstattung der Gemeinde- und der anderen Ebenen eines föderativ aufgebauten Staates das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bzw. der fiskalischen Konnexität zentral. Danach sollen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverantwortlichkeit grundsätzlich zusammenfallen. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird durch die sinkende Bedeutung der eigenen Steuern und das steigende Gewicht des Steuerverbundes doch substantiell beeinträchtigt. Darüber hinaus ist durch den bereits beschriebenen geringen Grad der Steuergestaltung bei den bedeutenden Gemeindeabgaben das Äquivalenzprinzip weiter eingeschränkt.

Dagegen führt die steigende anteilmäßige Bedeutung der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen wiederum zu einer Festigung des Äquivalenzprinzips.

Grundsätzlich mangelt es jedoch sowohl bei der Grundsteuer (insbesondere Einheitswerte) sowie bei den Benützungsgebühren für die wichtigsten Gebühreneinnahmen (Wasser, Abwasserbeseitigung, Müllbehandlung und -beseitigung) an einer ausreichenden Transparenz über Höhe und Entwicklung der Abgaben für die einzelnen Privathaushalte, über Vergleiche mit anderen Gebietskörperschaften bezüglich der Belastungen der Steuer- und Gebührenzahler.

#### 3.3.4. Kritische Anmerkungen

Der Ersatz von Gemeindeabgaben durch Ertragsanteile bedeutet einen Rückgang der Ertragshoheit aus eigenen Steuern. Der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den Abgabenerträgen ist dadurch auf nationaler Ebene wie auch auf Gemeindeebene stark gesunken. Aus verteilungspolitischer Sicht bedeutet dies, dass das Aufkommensprinzip substantiell geschwächt und das Bedarfprinzip gestärkt wird. Das Aufkommensprinzip sichert den Gemeinden mit guter wirtschaftlicher Dynamik und mit einer gewerblich-industriellen und auch hinsichtlich des Dienstleistungssektors ausgewogenen Wirtschaftsstruktur ein höheres Pro-Kopf-Steueraufkommen als in wirtschaftsschwächeren Gemeinden. Das Steueraufkommen fällt jedoch den Gemeinden in der Regel nicht in den Schoß, vielmehr muss es wegen der nationalen und internationalen Standortkonkurrenz durch entsprechende kommunalpolitische Maßnahmen zur Wahrung des Bildungsstandes der Bevölkerung (von der Kinderbetreuung bis zu Schulen und Erwachsenenbildung) und der Arbeitskräfte, zur Wahrung ihrer Gesundheit und zur Sicherung der Standortqualität gesichert bzw. erarbeitet werden. Wird das Aufkommensprinzip geschwächt, stehen den Ausgaben zur Erhaltung der Standortqualität keine äquivalenten Steuereinnahmen gegenüber, denn die verstärkten Einnahmen aus dem Steuerverbund werden derzeit nach der Zahl der (abgestuften) Einwohner und damit jedenfalls nicht nach aufgaben- und qualitätsbezogenen Kriterien verteilt. Der "Ersatz" eigener Steuern durch bestenfalls in Summe über alle Gemeinden "einnahmepolitisch neutrale" zusätzliche Mittel aus kommunalen Ertragsanteilen hat somit stark spürbare Auswirkungen auf die Mittelverteilung zwischen den Gemeinden gehabt. Es sind dies vor

allem negative Auswirkungen für die Gemeinde als Wirtschaftsstandorte, da der Anreiz Arbeitsplätze zu schaffen, stark gemindert worden ist. Es wäre aus finanzausgleichspolitischer sowie aus wirtschafts- und regionalpolitischer Sicht außerdem durchaus möglich gewesen, auch andere Anreize zur Stärkung der Wirtschaftskraft zu schaffen. So etwa durch Reduzieren der Abzüge nach § 11 für die Gewährung von Gemeindebedarfszuweisungen, durch Einführen von Kriterien der Aufgabenorientierung neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der zu dem immer weiter ausgehöhlt worden ist.

Der Stellenwert des örtlichen Aufkommens (im Gegensatz zur Mittelverteilung nach dem ABS) hat sich substantiell verändert. Der Vergleich von Kommunalsteuereinnahmen von Kernstädten, Stadtumlandgemeinden und der kleinen Tourismusgemeinden zeigt, dass die Höhe der Pro-Kopf-Einnahmen der Kernstädte doch stark von der Wirtschafts- und Branchenstruktur, von der durchschnittlichen Lohnhöhe pro Branche sowie vom Ausmaß des jeweils steuerbefreiten und nicht kommunalsteuerpflichtigen Sektors der wirtschaftlichen Aktivitäten abhängt. Dies gilt allerdings nicht für die Einnahmen aus der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die wegen der niedrigen Einheitswerte, welche ein Teil der Förderungspolitik für Land- und Forstwirtschaft sind, den ländlichen Gemeinden kaum Steuereinnahmen von ihrer wirtschaftlichen Basis zufließen lassen.

Schließlich ist auch das Verhältnis von Gebühreneinnahmen und eigenen Steuereinnahmen aus Sicht der Steuerpflichtigen zu reflektieren. Gemeindesteuern treffen Betriebe, Grundstücksbesitzer (jedoch nicht alle - man denke an die Grundsteuerbefreiungen im Haus- und Wohnungsbau), Gebühren treffen alle Haushalte. Mit der beachtlichen Erhöhung der Einnahmen aus Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen bei gleichzeitiger Reduzierung von eigenen Gemeindesteuern ist wegen der regressiven verteilungspolitischen Wirkungen der Gebühren auch eine sozialpolitisch möglicherweise unerwünschte Konsequenz zu beachten. Allerdings obliegt es der Gemeindevertretung durch geeignete Maßnahmen sozialpolitisch ausgleichend zu wirken.

Die Bagatellsteuern haben einen Anteil am Aufkommen der gemeindeeigenen Steuern von insgesamt weniger als 10%. Damit verbunden sind teils doch fragwürdige Lenkungseffekte (z. B. bezüglich des Individualverkehrs, der mit kostenpflichtigem Kurzparken in Stadt- und Einkaufszentren verflüssigt und gefördert wird), jedenfalls ist damit ein relativ hoher Verwaltungsaufwand verbunden.

Mit § 17 FAG 2005 wurde eine rechtliche Grundlage für einen Lastenausgleich durch Aufteilung der Erträge aus der Kommunalsteuer zwischen Gemeinden geschaffen, die auf Grund gemeinsamer Verträge über die Teilung der Kosten zur Schaffung von Gewerbegebieten, die jedoch nur auf dem Gebiet einer Gemeinde liegen, realisiert werden können. Die Geldflüsse aus derartigen Verträgen werden unmittelbar als Teil der Regelung über die Ertragshoheit behandelt. Dies hat – noch dem Kommentar von Hüttner/Griebler (siehe KDZ (Hrsg.): Finanzausgleich 2005, S. 131) – zur Konsequenz, dass unmittelbar die Kommunalsteuererträge der jeweiligen Gemeinde verringert bzw. erhöht werden und damit auch für die diversen Finanzkraftberechnungen herangezogen werden. Mit dieser Regelung des § 17 FAG 2005 und auch 2008 werden Möglichkeiten der Kooperation zwischen Gemeinden im Bereich der Betriebsansiedlung und der Erschließung zusätzlicher Kommunalsteuereinnahmen erleichtert.

### **Literaturhinweise Kapitel 3**

Arpa, Ch., Bauer, H., "Die Grundsteuerbefreiung im Bereich der Wohnraumschaffung", in KDZ (Hrsg.): Finanzausgleich 2005 – ein Handbuch. Wien 2005, S. 298 – 303.

ÖGZ - Österreichische Gemeinde-Zeitung, Ertragsanteile 2010, Österreichischer Städtebund, Nr. 3/2011 S. 59.

**Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller**

## **4. Kommunale Abgabenaufonomie im internationalen Vergleich: Ein kursorischer Überblick**

### **4.1. Indikatoren zu Ausmaß und Struktur der kommunalen Abgaben**

Zur Beurteilung des Ausmaßes der kommunalen Abgabenaufonomie werden in der einschlägigen Literatur eine Reihe von Indikatoren verwendet. Generell fokussieren sie in der Regel auf quantitative Aspekte, was ihre Aussagekraft entsprechend einschränkt. Qualitative Aspekte mit Hilfe von Indikatoren abzubilden und im Rahmen eines aussagefähigen internationalen Vergleichs darzustellen, stößt jedoch aus zwei Gründen schnell an Grenzen: Erstens ist die Konstruktion entsprechender Indikatoren wesentlich schwieriger, und zweitens ist die Datenverfügbarkeit oft ein Problem. Im Folgenden werden auf Grundlage der jährlich erscheinenden Publikation der OECD zu den Abgabeneinnahmen der OECD-Länder gegliedert nach Abgabekategorien und föderalen Ebenen einige häufig verwendete Indikatoren mit den entsprechenden aktuellen Daten präsentiert, um Österreichs Position in Hinblick auf die kommunale Abgabenaufonomie sowie die Struktur der kommunalen Abgaben zu verorten. Dabei ist zu beachten, dass die OECD nur Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erfasst, nicht jedoch die Gebühren. Damit bleibt ein wesentlicher Teil der kommunalen Abgaben, der noch dazu in der Regel mit einem beträchtlichen (in der Praxis auch genutzten) Gestaltungsspielraum ausgestattet ist, ausgeblendet.<sup>1)</sup>

#### *4.1.1. Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen*

Abbildung 4.1 zeigt den Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen (Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge) für die OECD-Mitgliedsländer für das letzte verfügbare Jahr 2009<sup>2)</sup>. Österreich befindet sich mit einem Anteil von 3,3% an sechstletzter Stelle und liegt deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (11%). Schweden hat mit 36,3% den höchsten Anteil, in der Gruppe der europäischen OECD-Länder gefolgt von Dänemark mit 25,8% und Finnland mit 23,8%. Nun sind die nordeuropäischen Länder als Vergleichsländer nur bedingt geeignet, da hier eine Länderebene in der Form, in der sie in den Föderalstaaten existiert, nicht gegeben ist, sodass ein stärkeres Gewicht der kommunalen Ebene fast schon eine logische Konsequenz ist. Österreich liegt aber auch in der Gruppe der föderal aufgebauten Staaten an letzter Stelle: In der Schweiz beträgt der Anteil der kommunalen Abgabeneinnahmen an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen 15,7%; in Deutschland ist er mit 7,8% zwar gering, aber immerhin mehr als doppelt so hoch wie in Österreich. Am höchsten ist er unter den Föderalstaaten in den USA mit 17,1%; in Kanada beläuft er sich auf 9,7%.

---

<sup>1)</sup> Vgl. zur beträchtlichen quantitativen Bedeutung der Gebühren die in Abschnitt 3.2 aufbereiteten Daten zur Struktur der Gemeindefinanzierung.

<sup>2)</sup> Die für das Jahr 2010 verfügbaren Daten sind teilweise vorläufig bzw. liegen für einige Länder gar nicht vor.

Abbildung 4.1: Anteil der Gemeindesteuern an den Gesamtabgaben 2009, OECD-Länder

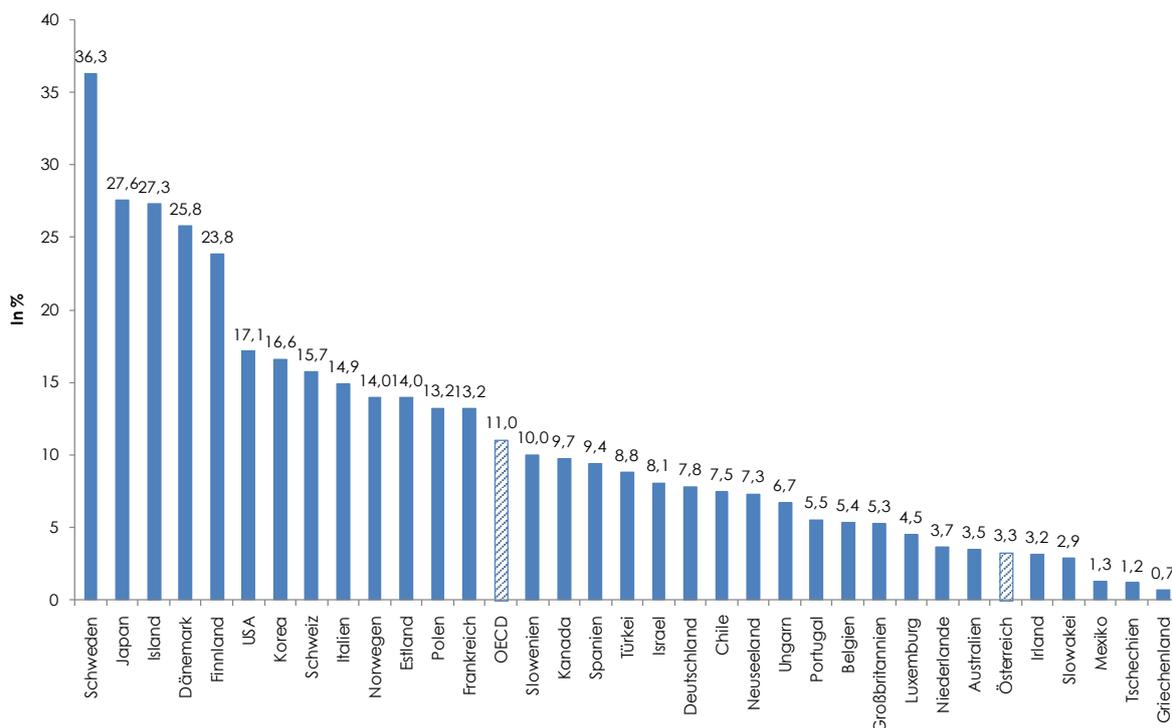
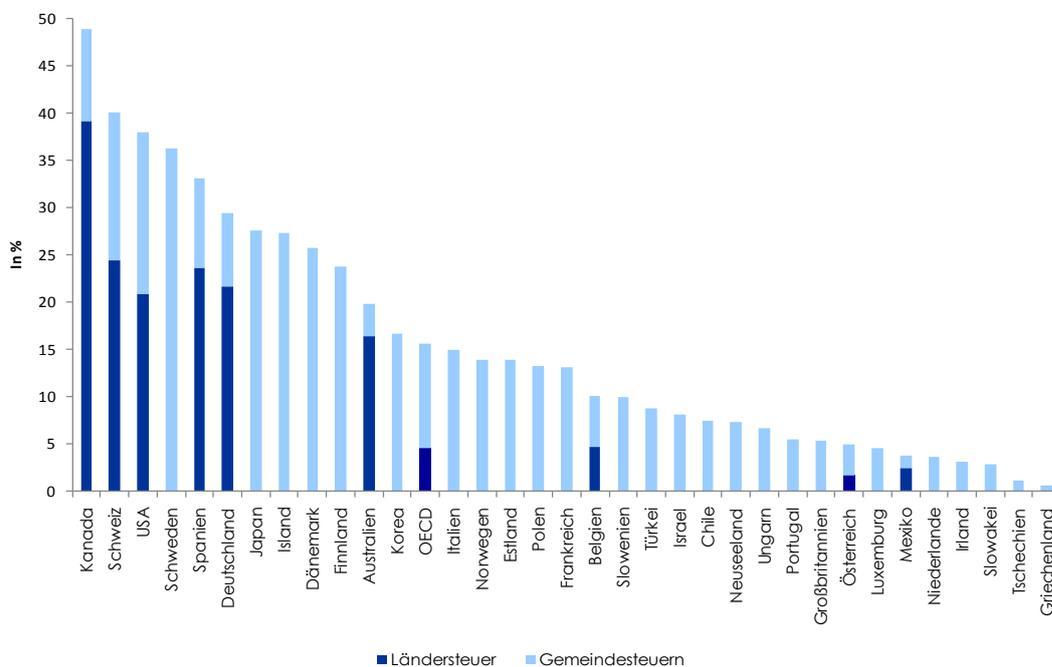


Abbildung 4.2: Anteil der Gemeinde- und Ländersteuern an den Gesamtabgaben 2009, OECD-Länder



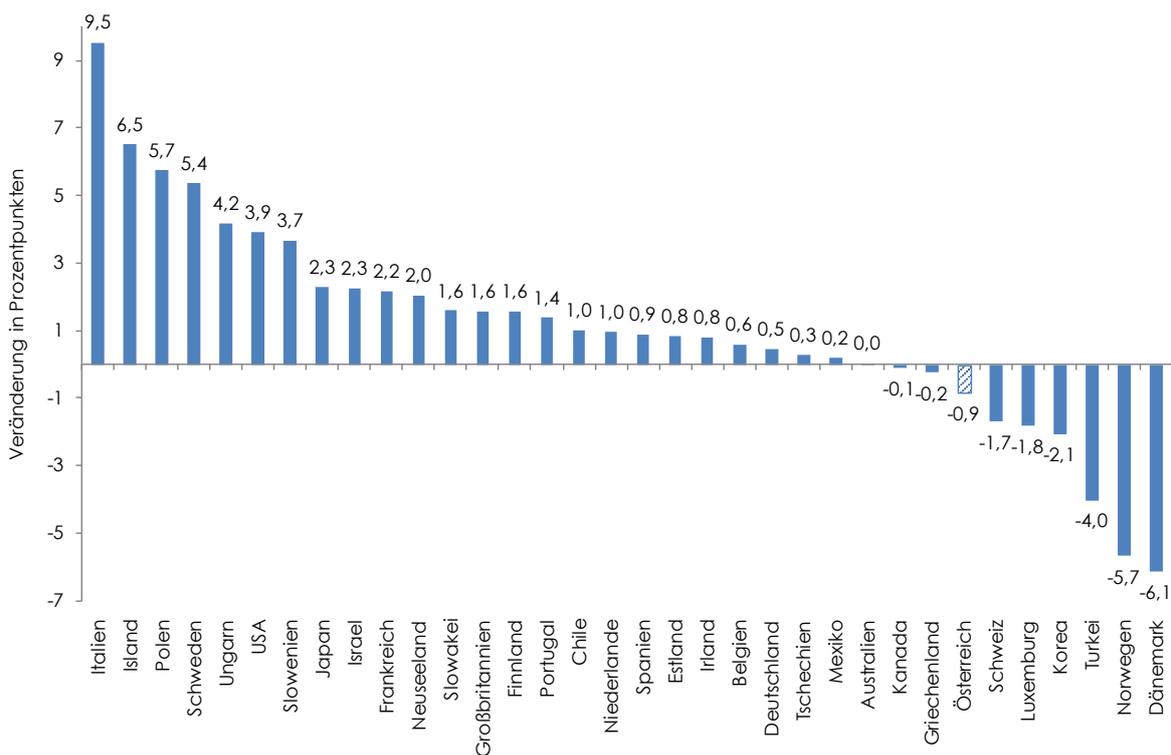
Q: OECD 2011, Revenue Statistics 1965-2010, WIFO-Berechnungen. OECD-Durchschnitt: ungewichtetes, arithmetisches Mittel.

Abbildung 4.2 zeigt, dass die Einbeziehung der Abgabeneinnahmen der Länder die Position Österreichs im internationalen Vergleich nur unwesentlich verbessert. Der Anteil der Ab-

gabeneinnahmen von Gemeinden und Ländern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen beläuft sich in Österreich auf 4,9%, verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 15,6%. In den anderen Föderalstaaten haben die Steuereinnahmen der subzentralen staatlichen Ebenen zusammen genommen ein wesentlich höheres Gewicht als in Österreich: In der Schweiz erreichen sie 40,1%, in Deutschland immerhin 29,5%. Kanada weist mit 48,9% den höchsten Anteil innerhalb der OECD-Staaten auf, in den USA sind es 38%.

Abbildung 4.3 zeigt, dass der Anteil der Gemeindeabgaben an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen in der überwiegenden Mehrheit der OECD-Länder in den letzten 15 Jahren zugenommen hat. Österreich gehört zu jener Minderheit der OECD-Länder, wo dieser Anteil seit 1995 gesunken ist; ausgehend von einem ohnehin sehr geringen Niveau von 4,1% ging er um 0,9 Prozentpunkte zurück. In Schweden ist er um 5,4 Prozentpunkte und in Finnland um 1,6 Prozentpunkte gestiegen, während er in Dänemark um 6,4 Prozentpunkte und damit am stärksten gesunken ist<sup>3)</sup>. In den USA ist der Anteil der Kommunen an den Gesamtabgaben ebenfalls recht deutlich gewachsen (um 3,9 Prozentpunkte), in Kanada stagnierte er zwischen 1995 und 2009.

Abbildung 4.3: Veränderung des Anteils der Gemeindesteuern an Gesamtabgaben 1995 bis 2009



Q: OECD 2011, Revenue Statistics 1965-2010.

Diese quantitativen Anteile bieten freilich keine Informationen über den tatsächlichen Gestaltungsspielraum, der mit den entsprechenden kommunalen Abgaben verbunden ist. Ihre Eignung als Indikatoren für das Ausmaß an fiskalischer Abgabeneinnahmen ist begrenzt. Sie

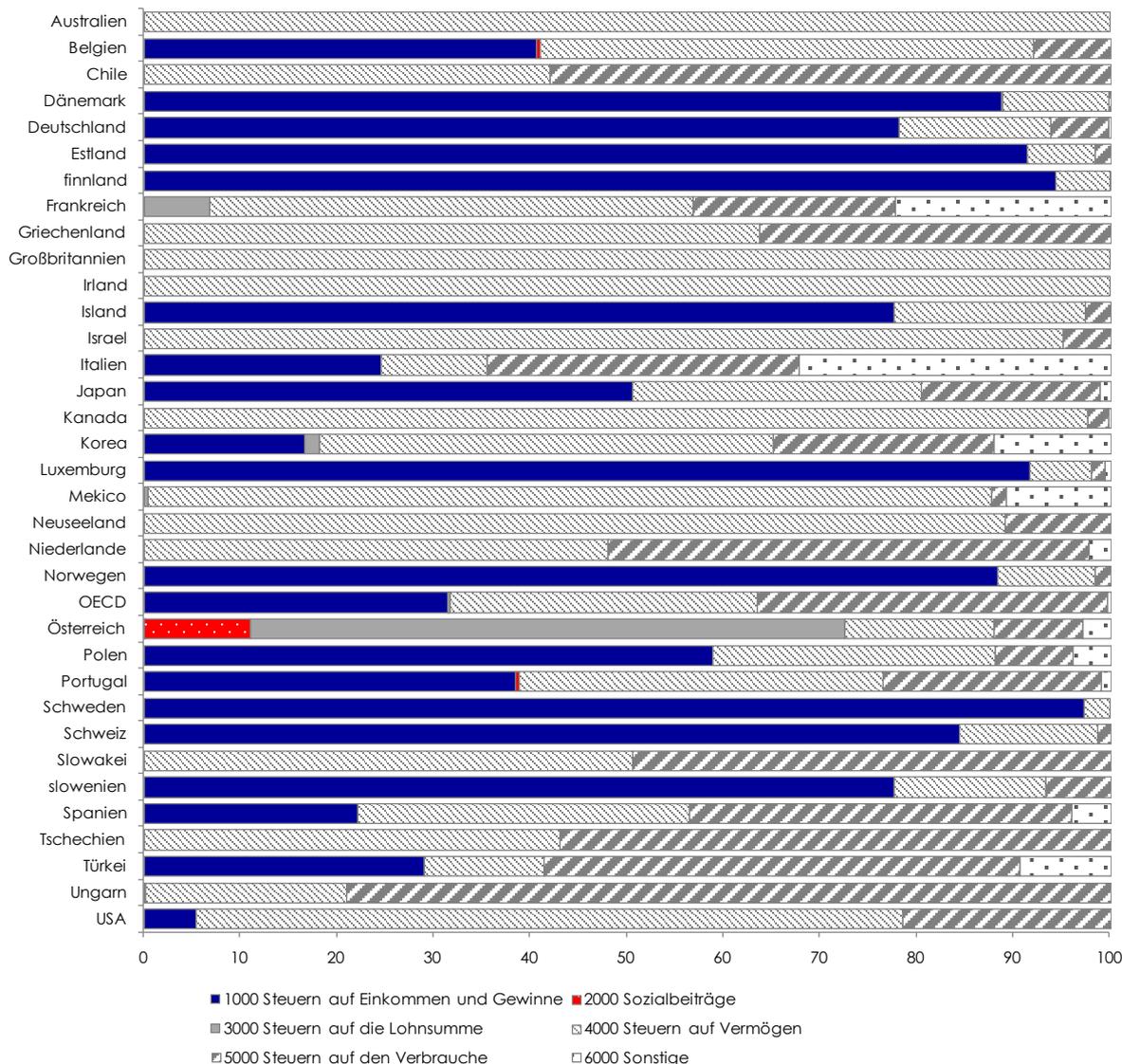
<sup>3)</sup> Hintergrund ist eine Umstrukturierung der Steuerertragshoheiten durch den reformbedingten Wegfall der Regionalebene. Siehe dazu auch die Ausführungen unten zum dänischen Kommunalsteuersystem.

vermitteln allerdings ein erstes Bild über die quantitative Bedeutung von Gemeindesteuern als entscheidende Voraussetzung für kommunale Abgabenautonomie: Denn enthalten sind hier sowohl Steuern, bei denen lediglich die Ertragshoheit, nicht aber (oder nur teilweise) die Gesetzgebungskompetenz bei den Kommunen liegt (z. B. die Kommunalsteuer in Österreich), als auch Steuern, für die die Gemeinden (ein gewisses Maß an) Gesetzgebungskompetenz besitzen (z. B. die Grundsteuer in Österreich). In einem nächsten Schritt wäre daher der Anteil jener Kommunalabgaben zu ermitteln, für die gleichzeitig kommunale Gesetzgebungskompetenz gegeben ist (und dies jeweils differenziert nach deren Reichweite); dies kann allerdings im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Auch eine solche Darstellung hätte gleichwohl ihre Grenzen, da sie keine Einschränkungen der faktischen Gesetzgebungskompetenz wiedergeben könnte. Diese können etwa darin bestehen, dass bestimmte Transferleistungen übergeordneter Gebietskörperschaften (vorwiegend zum Ausgleich einer unzureichenden Finanzausstattung) an die Ausschöpfung der eigenen Steuern gebunden sind, wie das in Österreich bei der Grundsteuer der Fall ist. Dies ist ein Grund dafür, dass die Mehrheit der österreichischen Gemeinden die Hebesätze in Höhe der bundeseinheitlich festgelegten Obergrenze festsetzt.

#### *4.1.2. Struktur der kommunalen Abgabeneinnahmen*

Abbildung 4.4 vermittelt ein sehr heterogenes Bild von den länderspezifischen Strukturen der kommunalen Abgabensysteme in den OECD-Mitgliedsländern. Es zeigt sich, dass zwei Abgabekategorien eine besondere Rolle spielen. In 12 der 34 OECD-Länder machen Steuern auf Einkommen und Gewinne mindestens 40% der gesamten kommunalen Abgabeneinnahmen aus, in 13 OECD-Ländern tragen vermögensbezogene Steuern (im Wesentlichen die Grundsteuer bzw. grundsteuerähnliche Einnahmen) mit mindestens 40% bei. Verbrauchssteuern dagegen spielen in 6 OECD-Ländern eine quantitativ bedeutende Rolle. In Österreich dominieren mit über 60% Steuern auf die Lohnsumme (Kommunalsteuer), gefolgt von vermögensbezogenen Steuern (d. h. Grundsteuer) mit gut 15%, der OECD-Schnitt beträgt 42,3%.

Abbildung 4.4: Steuerhauptkategorien der Gemeindeabgaben 2009



Q: OECD 2011, Revenue Statistics 1965-2010, WIFO-Berechnungen. OECD-Durchschnitt: ungewichtetes, arithmetisches Mittel.

Übersicht 4.1 enthält für die EU-Mitgliedsländer jene Steuern, für die die kommunale Ebene über Steuersatzautonomie – gegebenenfalls im Rahmen zentralstaatlicher Vorgaben – verfügt. Wenig überraschend sind es Grundsteuern, die die mit Abstand am weitesten verbreitete Steuer mit kommunaler Steuersatzautonomie sind; in der Mehrheit der betreffenden Länder kann die Zentralebene mit Hilfe von zusätzlichen Restriktionen (z. B. Höchststeuersätze) die kommunale Steuersatzautonomie beschränken. Kommunale Unternehmens- und Einkommensteuer spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Die Mehrheit der aufgeführten EU-Länder erheben zwei bis drei kommunale Steuern, für die sie (eine gewisse) Steuersatzautonomie haben. Eine kleinere Gruppe von Ländern, zu denen auch Österreich gehört, hat nur eine einzige kommunale Abgabe mit (eingeschränkter) Steuersatzautonomie.

In den meisten Fällen erreichen die Kommunalsteuern mit gemeindlichen Gestaltungsrechten hinsichtlich der Steuersätze (Hebesätze) ein Aufkommen von 0,5% des BIP oder weniger. Sie

sind also fiskalisch von geringer Bedeutung. Freilich können sie für die Gemeindefbudgets selber durchaus von einiger Relevanz sein. Allerdings finden sich durchaus auch Fälle, in denen die Gemeinden für Abgaben ein Gestaltungsrecht haben, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ein erhebliches Aufkommen verzeichnen. Hier stechen die kommunalen Einkommensteuern in Dänemark, Schweden und Finnland hervor, die Erträge von fast 10% bis zu knapp 20% des BIP erbringen. Ertragsstark sind auch kommunale Einkommensteuern in Litauen (3,7% des BIP) oder eine kommunale Körperschaftsteuer in Portugal (2,8%).

Diese Übersicht, die auf Informationen aus einer Datenbank der Europäischen Kommission beruht ("European Tax Data Base"), liefert erste informative Anhaltspunkte für eine Einschätzung der kommunalen Abgabenautonomie in den EU-Mitgliedsländern. Weiteren, tiefer gehenden Betrachtungen müssen folgende Aspekte der konkreten Struktur und Qualität der Abgabenautonomie der Gemeinden vorbehalten bleiben:

- angesichts zentralstaatlicher Vorgaben bestehende Spielräume bei der Festsetzung des Steuersatzes (z. B. Bandbreiten)
- konkrete Ausgestaltung der kommunalen Steuern (als Zuschlagsteuer, z. B. lokaler Zuschlagsatz auf die Körperschaftsteuer in Portugal, oder als eigenständige, auf der lokalen Ebene angesiedelte Gemeindesteuer, wie die Grundsteuer oder die kommunale Unternehmenssteuer in Deutschland oder Luxemburg)
- Vermeidung oder zumindest Abmilderung einer etwaigen Doppelbesteuerung durch zentrale und kommunale Steuern auf bestimmte Bemessungsgrundlagen (etwa die zentralstaatliche Körperschaftsteuer und die kommunale Gewerbeertragsteuer in Deutschland), d. h. Ausmaß der Koordination der zentralstaatlichen und kommunalen Besteuerung bestimmter Steuerbasen.

Übersicht 4.1: Steuern mit kommunaler Steuersatzautonomie in der EU<sup>1)</sup>

Land	Steuerart	Z <sup>2)</sup>	In % BIP
<b>Österreich</b>	Grundsteuer	Ja	0,21
<b>Bulgarien</b>	Automobilsteuer (Transport vehicle tax)	Nein	0,23
	Grundsteuer	Nein	0,27
<b>Tschechische Republik</b>	Schenkungssteuer	Ja	0,17
	Hundesteuer	Ja	0,01
	Automobilsteuer (Motor vehicle entry fees)	Ja	0,00
	Vergnügungssteuer	ja	0,13
	Grundsteuer	ja	0,17
<b>Deutschland</b>	Grundsteuer	nein	0,46
	Gewerbeertragssteuer	ja	1,44
<b>Dänemark</b>	Abgabe auf Geschäftsräume	nein	0,19
	Persönliche Einkommensteuer – Kirchensteuer	nein	0,30
	Persönliche Einkommensteuer – lokal	ja	18,74
	Persönliche Einkommensteuer – Pensionen	ja	1,76
	Grundsteuer	ja	1,12
<b>Estland</b>	Grundsteuer	nein	0,36
<b>Spanien</b>	Automobilsteuer	ja	0,21
	Bausteuer	ja	0,10
	Grundsteuer	ja	0,90
<b>Finnland</b>	Persönliche Einkommensteuer - Kirchensteuer	nein	0,50
	Persönliche Einkommensteuer – lokal	nein	8,94
	Grundsteuer	ja	0,56
<b>Frankreich</b>	Gewerbsteuer	ja	1,31
	Grundsteuer	ja	0,05
	Müllsteuer	nein	...
<b>Ungarn</b>	Gewerbsteuer	ja	1,84
	Grundsteuer	ja	0,26
<b>Irland</b>	Grundsteuer	teilweise	0,88
	Zuschlag auf Stromabgabe	ja	...
	Automobilsteuer – Anmeldung	ja	0,08
	Werbsteuer	nein	0,03
	Umweltsteuer	ja	0,02
	Müllsteuer	nein	...
	Grundsteuer	ja	0,64
<b>Litauen</b>	Persönliche Einkommensteuer	ja	3,65
	Grundsteuer	ja	0,31
<b>Luxemburg</b>	Gewerbeertragsteuer	nein	1,57
<b>Polen</b>	Landwirtschaftssteuer	nein	0,10
	Automobilsteuer – Transportgewerbe	nein	0,06
	Grundsteuer	nein	1,09
<b>Portugal</b>	Körperschaftsteuer	ja	2,84
	Grundsteuer	ja	0,60
<b>Rumänien</b>	Automobilsteuer - Transportgewerbe	nein	0,06
	Grundsteuer – Boden	nein	0,11
	Grundsteuer – Gebäude	ja	0,48
<b>Schweden</b>	Persönliche Einkommensteuer	ja	11,66
<b>Slowenien</b>	Bodensteuer	nein	0,48
<b>Slowakische Republik</b>	Kurtaxe	nein	0,01
	Hundesteuer	nein	0,01
	Kernanlagensteuer	nein	0,01
	Vergnügungssteuer	nein	0,00
	Grundsteuer	nein	0,40
	Müllsteuer	nein	...
	Verkaufsautomatensteuer	nein	0,00
<b>Großbritannien</b>	Council tax	ja	1,84

Q: Europäische Kommission (European Tax Data Base). – 1) Nur Steuern, deren Aufkommen 0,1% des jeweiligen BIP übersteigt. – 2) Z: Mitentscheidungsrechte der Zentralebene bei Steuersatzgestaltung (z. B. Höchstsätze).

## 4.2. Internationale Fallbeispiele

Im folgenden Abschnitt werden in der gebotenen Kürze die Kommunalabgabensysteme einiger europäischer Länder vorgestellt, die einen vergleichsweise hohen Autonomiegrad aufweisen.

### 4.2.1. Dänemark

Dänemark ist ein unitarischer Staat (Königreich) mit zwei autonomen Gebieten (Grönland, Färöer) und insgesamt drei administrativen Ebenen (Zentralstaat, Regionen, Gemeinden). Im Rahmen der großen Gemeindereform 2007 wurde die Zahl der selbständigen Kommunen von 270 auf 98 reduziert. Als Ziel wurde eine Mindestgröße jeder Gemeinde (*kommuner*) von 20.000 Einwohnern ausgegeben. Dies wurde zwar weitgehend, jedoch nicht vollständig erreicht. Im Zuge der umfassenden Reformen wurden auch die bis 2007 bestehenden 14 Bezirke aufgelöst. Ab 2005 wurde eine zentrale Steuerverwaltung (SKAT) implementiert, bestehend aus zwei Behörden, in denen die kommunalen Steuerverwaltungsbehörden aufgegangen sind.

Die dänischen Gemeinden erfüllen seit jeher einen umfassenden Aufgabenkatalog, der mit der großen Reform von 2007 sogar noch erweitert wurde (*Blöchliger — Vammalle, 2012*). Insbesondere sind die Kommunen für wohlfahrtsstaatliche Funktionen zuständig; ca. 60% der kommunalen Budgetmittel fließen in die Bereiche Wohlfahrt und Beschäftigung (*Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010*). Der Katalog beinhaltet unter anderem dezentrale Steuerungs- und Ausführungskompetenzen für (*European University Institute, 2008*)

- die Regulierung und das Angebot sozialer Dienste
- das allgemeine Gesundheitswesen und Pflegedienste
- Bildung (Primärbereich)
- Büchereien, Musikschulen
- Umweltregulierungen, Entsorgung
- Wirtschaftsförderung
- lokale Verkehrsplanung.

Auf der Finanzierungsseite weist Dänemark einen auch im internationalen Vergleich außerordentlich hohen Dezentralisierungsgrad auf. Im Jahr 2009 belief sich der Anteil der kommunalen Steuern an den Gesamtabgaben auf 25,8%; das ist im OECD-Vergleich der vierthöchste Wert.

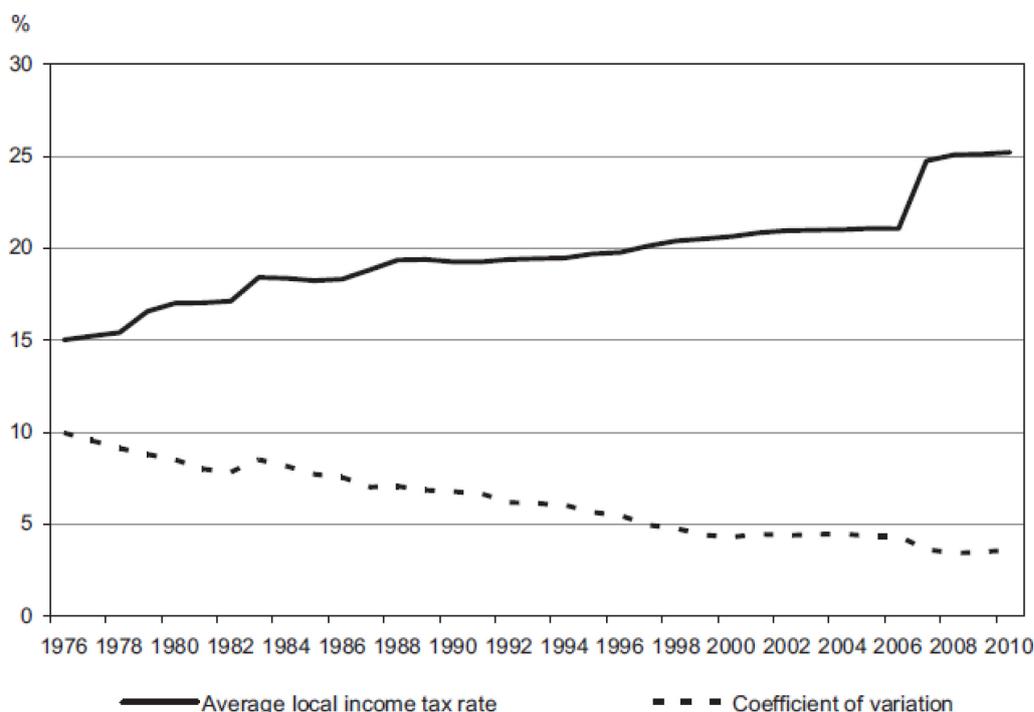
Etwa 68% der kommunalen Einnahmen beruhen auf Steuern, Gebühren und Beiträgen. Nur ca. 30% der Einnahmen sind Zuweisungen. Knapp 86% der Steuereinnahmen der dänischen Kommunen kommen aus Einkommens- und Gewinnsteuern, der Rest entfällt vor allem auf Vermögensteuern, insbesondere Grundsteuern.

Die Kommunen haben substantielle Autonomie bei der Einnahmengestaltung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Einkommensteuer und die Grundsteuer. Im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer verfügen die Kommunen prinzipiell über ein eigenes Steuersatzgestaltungsrecht, das auf die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage angewendet wird. Dies schließt neben der Einkommen- auch die Kirchensteuer mit ein. Vorschriften zur Ermittlung der Steuerbasis sind zentral und einheitlich über alle Kommunen hinweg geregelt.

In der Praxis wird die Autonomie jedoch durch jährliche "wirtschaftspolitische Abkommen" zwischen der Zentralregierung und der Vereinigung der Kommunen deutlich beschränkt; faktisch besteht ein eigenständiges Recht, die Einkommensteuersätze zu variieren, nur innerhalb von fixierten Bandbreiten (Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010, S. 77).

Im Gegensatz zu den Erwartungen der Theorie des Steuerwettbewerbs verzeichnen die dänischen Gemeinden seit Ende der 1970er Jahre im Mittel sogar beträchtlich steigende Steuersätze der kommunalen Einkommensteuer (Blöchliger — Pinero-Campos, 2011). Zwischen 1976 und 2010 nahmen die Sätze im Durchschnitt von 15% auf 25% zu (Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010). Der durchschnittliche Steuersatz über alle Gemeinden beläuft sich 2011 sogar auf 26%<sup>4)</sup>. Gleichzeitig nahm die Streuung der Sätze deutlich ab, erkennbar am sinkenden Variationskoeffizienten.

Abbildung 4.5: Entwicklung der kommunalen Einkommensteuersätze in Dänemark, 1976-2010, durchschnittlicher Satz aller Kommunen



Q: Entnommen aus Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010, S. 78.

Die zweite bedeutende Abgabe mit kommunalem Gestaltungsrecht bei den Steuersätzen ist die Grundsteuer. Es werden eine allgemeine kommunale Grundsteuer (*kommunal grundskyld*) und eine Grundsteuer auf gewerblich genutzte Gebäude (*daekningsafgift*) unterschieden. Für erstere liegt der von den Gemeinden erhobene Satz üblicherweise zwischen 0,6% und 2,4%; für die besonders genutzten Gebäude existiert ein zentral fixierter Höchstsatz von 1%.

<sup>4)</sup> Der Steuersatzsprung des Jahres 2007 ist darauf zurückzuführen, dass durch die Verwaltungsreform die ursprünglichen Steuern der Regionen entfielen und die Steuern auf Zentralebene und Kommunen aufgeteilt wurden. Daraus ergab sich ein Anstieg der kommunalen Sätze um 4 Prozentpunkte.

#### 4.2.2. Schweden

Das Königreich Schweden ist – wie Dänemark – ein unitarisch organisierter Staat, mit einer ausgeprägten lokalen wirtschafts- und finanzpolitischen Autonomie. Es gibt auf der Provinzebene 18 Bezirke (*landsting*) und zwei Regionen (Skane, Västra Götaland), mit besonderem politischem Status. Die Zahl der Gemeinden beläuft sich auf insgesamt 290. Die schwedischen Kommunen haben zwar keine gesetzgebenden Kompetenzen, verfügen jedoch über weitreichende Verantwortlichkeiten bei der Politikimplementierung. Zu den kommunalen Aufgabenbereichen zählen etwa (*European University Institute, 2008; Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010*)

- Schulwesen
- Soziale Dienste (z. B. Behinderten-, Kinder- und Altenbetreuung)
- Kultur und Freizeiteinrichtungen
- Verkehr, Stadtplanung
- Wirtschaftsförderung
- Wohnungswesen

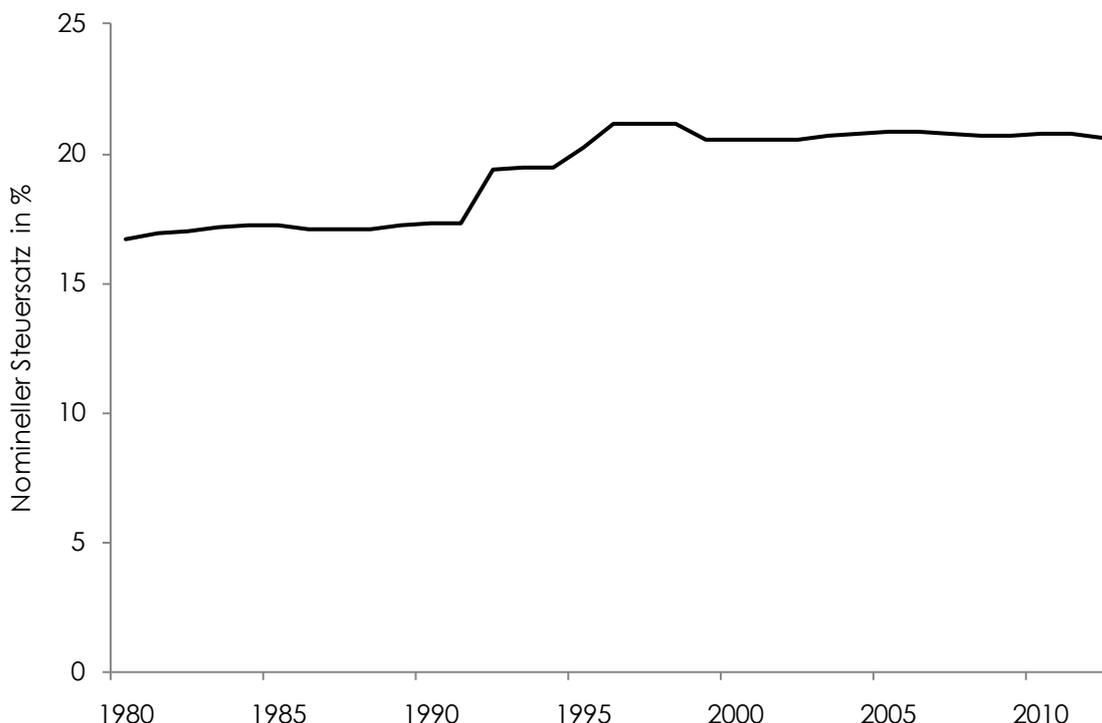
Die beiden erstgenannten Kategorien machen zusammen nahezu 80% der kommunalen Gesamtausgaben in Schweden aus (*Blom-Hansen — Borge — Dahlberg, 2010*). Insbesondere im Schulwesen verfügen die Kommunen seit Anfang der 1990er Jahre über substanzielle Entscheidungsfreiheiten; hier hat ein Prozess der Kompetenzdezentralisierung stattgefunden. In die umgekehrte Richtung verläuft die Entwicklung der Zuständigkeiten bei den Wohlfahrtsausgaben.

Etwa 63% der kommunalen Gesamteinnahmen sind Einnahmen aus Steuern; den Rest machen Gebühren und Beiträge sowie allgemeine und spezifische Zuweisungen der Zentralebene aus. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen ist seit Mitte der 1980er Jahre beträchtlich angestiegen; 1985 waren es noch knapp über 40%. Die Steuererträge entstammen fast ausschließlich der lokalen Einkommensteuer, die gut 95% der gesamten Steuereinnahmen ausmacht.

Die kommunale Einkommensteuer wird auf alle Erwerbseinkünfte erhoben. Die Gemeinden verfügen über ein eigenes Steuersatzrecht. So können auch substanzielle Satzendifferenzen zwischen den Gemeinden entstehen. 2011 lagen die Proportionalsätze der schwedischen Kommunen in einer Spanne zwischen 28,9% und 34,2% (*Kristofferson — Strömberg, 2011*).

Befürchtungen, dass es zu einem Steuersenkungswettbewerb zwischen den schwedischen Kommunen kommt, um damit mobile Steuerzahler anzulocken (oder die Abwanderung einkommensstarker Bürger zu verhindern), werden auch für Schweden durch die empirischen Daten nicht gestützt. Abbildung 4.6, die auf Daten des Schwedischen Statistischen Zentralamts beruht, illustriert, dass über einen Zeitraum von 1980 bis 2012 die nominellen Steuersätze der Gemeinden im Mittel von 16,7% auf 20,6% angestiegen sind (*Statistics Sweden, o.J.*).

Abbildung 4.6: Nominelle Steuersätze von Schwedens Gemeinden, 1980-2012, durchschnittlicher Satz aller Kommunen



Q: Statistics Sweden (o.J., download April 2012, [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_67893.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_67893.aspx)).

Die Bandbreite der Sätze einschließlich der county taxes liegt 2012 zwischen 28,9% und 34,3%. Blöchliger — Pinera-Campos (2011) weisen darauf hin, dass es eine gewisse Konvergenz der Steuersätze im Zeitablauf gibt.

#### 4.2.3. Schweiz

Während die Beispiele Dänemark und Schweden zeigen, dass auch in nicht-föderativ organisierten Staaten eine substantielle Entscheidungsautonomie der Kommunen bei wesentlichen Steuern möglich ist, soll im Folgenden die Schweiz als Fallbeispiel für lokale Steuerautonomie in einem föderativen Staatswesen skizziert werden. Die Schweiz ist ein Bundesstaat, bestehend aus 26 Kantonen – darunter sechs sogenannte Halbkantone. Generell ist die schweizerische Finanzverfassung gekennzeichnet durch eine ausgeprägte Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten und durch eine weitgehende Trennung der Kompetenzen zwischen den drei Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Die Zahl der schweizerischen Gemeinden ist nach zahlreichen Fusionen zum 1.1.2012 auf 2.495 gesunken. Zwei Jahre zuvor waren es noch 2.596 Gemeinden.

Die Kantone sind in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen relativ autonom. Das gilt etwa im Bildungswesen, Gesundheitswesen, für Polizei- und Justizorganisation, Kultur- und Verkehrspolitik, Wasser- und Abwasserversorgung, Abfallentsorgung und die Sozialpolitik. Es gibt auch in der Schweiz zahlreiche Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen, die allerdings durch die 2008 in Kraft getretene Finanzausgleichsreform zumindest teilweise bereinigt wurden (Blöchliger — Vammalle, 2012). Der Umfang der Gemeindeaufgaben und der dabei

herrschenden Autonomie in der Aufgabenerfüllung wird durch kantonales Recht geregelt und unterscheidet sich zwischen den Kantonen beträchtlich. Die Aufgabengebiete der sogenannten politischen Gemeinden umfassen alle jene Bereiche, die durch Bund und Kantone nicht abschließend geregelt sind. Darüber hinaus gibt es Funktionsgemeinden, die nur speziell eine bestimmte Aufgabe erfüllen.

Konstituives Merkmal der schweizerischen Finanzverfassung ist die kantonale Steuerautonomie (z. B. *Schneider, 2006; Feld, 2009*), welche die Kantone ermächtigt, jede Steuer zu erheben, die der Bund nicht ausschließlich für sich beansprucht. Die Kantone besitzen Autonomie bei Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuern. Artikel 129 der Bundesverfassung legt fest, dass die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone ist (*Schweizerische Steuerkonferenz, 2011*).

Auch die (politischen) Gemeinden verfügen über eine vergleichsweise hohe Autonomie, wenn sie Zuschläge auf die kantonalen Steuern erheben. Die Gestaltungsfreiheiten der Gemeinden sind durch kantonales Recht geregelt, man spricht von einer delegierten Hoheit, die sich auf zahlreiche direkte (z. B. Einkommens- und Vermögensteuern, Gewinn- und Kapitalsteuern, Haushaltsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer) und wenige sogenannte "Aufwandsteuern" (Hunde- und Vergnügungssteuer) bezieht. Die indirekten Aufwandsteuern machen allerdings nur einen sehr geringen Anteil der kommunalen Steuereinnahmen aus. Der Anteil der direkten Steuern natürlicher Personen macht 78,3%, jener der direkten Steuern von juristischen Personen 14,9% der gesamten Steuererträge der Kommunen aus (*Eidgenössische Finanzverwaltung, 2011*). Da auch der Bund eine progressive direkte Bundessteuer und eine proportionale Gewinnsteuer erhebt, belasten alle drei gebietskörperschaftlichen Ebenen die Einkommen natürlicher und juristischer Personen. Zwischen den Ebenen ist bei der Einkommensteuer kein, und bei der Gewinnsteuer nur ein äußerst begrenztes Steuer- verrechnungssystem zur Abmilderung der innerstaatlichen Doppelbesteuerung vorgesehen.

Die steuerpolitischen Freiräume werden von Kantonen und Gemeinden erheblich genützt. Entsprechend resultieren ganz unterschiedliche Steuerbelastungen zwischen den Kommunen. Die steuerliche Belastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern eines ledigen Arbeitnehmers mit einem Jahreseinkommen von 100.000 CHF in den Kantonshauptorten schwankte 2010 zwischen 6,1% (Zug) und 18,6% (Neuenburg)<sup>5)</sup>. Die praktischen Erfahrungen des Schweizer Modells sprechen jedoch klar gegen die These, dass die Konkurrenz der subzentralen Einheiten zu einem ruinösen Steuerwettbewerb nach unten geführt hat. Allerdings zeigen die einschlägigen Studien, dass die fiskalische Konkurrenz in der Schweiz tendenziell zu einem kleineren Staatssektor führt (*Feld — Kirchgässner — Schaltegger, 2010*).

---

<sup>5)</sup> Bezieht man alle Gemeinden in den Vergleich mit ein, wird die Bandbreite nochmals größer. So belief sich etwa im Jahr 2008 die Belastung des Bruttoarbeitseinkommens von 100.000 CHF. einer ledigen Person in der Gemeinde Couvet auf 20,9%, in der Gemeinde Wollerau auf 5,3%; vgl. *Kolb, 2008*.

## Literaturhinweise Kapitel 4

- Blom-Hansen, J., Borge, L.E., Dahlberg, M., "Local government in Denmark, Norway and Sweden", in: Moisis, A. (Hrsg.): Local public sector in transition: A Nordic perspective, Helsinki, 2010, S. 63-154.
- Blöchlinger, H., Vammalle, C., Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, Paris, 2012.
- Blöchlinger, H., Pineira-Campos, "Tax Competition Between Sub-Central Governments", OECD Economics Department Working Papers, 2011, 872, Paris, 2011.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzstatistik der Schweiz 2009, Neuchatel, 2011.
- European University Institute, Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities, Florence, 2008.
- Feld, L., Braucht die Schweiz eine materielle Steuerharmonisierung?, Zürich, 2009.
- Feld, L., Kirchgässner, G., Schaltegger, C., 2010, "Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments", Southern Economic Journal, 77(1), S. 27-48.
- Kolb, A., Beitrag Schweiz, in Mennel/Förster (Hrsg.): Steuern in Europa, Amerika und Asien, 72. Lieferung, 2008.
- Kristofferson, E., Strömberg, D., Beitrag Schweden, in Mennel/Förster (Hrsg.): Steuern in Europa, Amerika und Asien, 88. Lieferung, 2011.
- OECD, Revenue Statistics 1965-2010, Paris, 2011.
- Schneider, H. P., Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich. Gütersloh, 2006.
- Schweizerische Steuerkonferenz, Das schweizerische Steuersystem, Bern, 2011.

**Margit Schratzenstaller, Hans Pitlik (WIFO)**

**Helfried Bauer, Peter Biwald, Anita Haindl (KDZ)**

## **5. Optionen zur Stärkung der kommunalen Abgabenaufonomie**

Im vorliegenden Kapitel werden auf der Grundlage der in Kapitel 2 diskutierten Kriterien und der in Kapitel 3 dargestellten Defizite des kommunalen Abgabensystems in Österreich einige Reformoptionen illustriert, eingeordnet und bewertet. Im Rahmen der Studie wird eine Reihe von Optionen diskutiert, die zum Teil grundlegende Änderungen für die kommunalen Abgabenstrukturen und/oder das gesamte Finanzausgleichsgefüge mit sich bringen würden; andere setzen auf bereits vorhandenen Strukturen in Österreich auf. Darüber hinaus haben die diskutierten Vorschläge unterschiedliche Reichweiten. Grundsätzlich sind noch zahlreiche weitere Optionen einer Stärkung der gemeindlichen Abgabenaufonomie vorstellbar. Bei der Auswahl der behandelten Vorschläge wurden vor allem jene berücksichtigt, die entweder in anderen Ländern oder insbesondere in der österreichischen Diskussion eine prominente Rolle spielen.

### **5.1. Grundsteuer**

#### *5.1.1. Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten*

Die Einnahmen aus der Grundsteuer beliefen sich 2010 auf 609 Mio. €, das sind 16,6% der gesamten Einnahmen aus kommunalen Abgaben ohne Gebühren (insgesamt 3.666 Mio. €, davon entfallen 2.400 Mio. € bzw. 65,5% auf die Kommunalsteuer, der Rest von 17,9% auf diverse Kommunalsteuern wie etwa die in einigen Bundesländern von den Kommunen erhobene Zweitwohnsitzabgabe oder die Wiener U-Bahn-Abgabe). Damit ist der Anteil der Grundsteuer an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen gegenüber 1990, als er noch 12,9% betragen hatte, deutlich gestiegen; offensichtlich ist die Dynamik der Grundsteuer immerhin höher als jene der übrigen kommunalen Steuern zusammen. Zwischen 1990 und 2010 hat der Anteil der Grundsteuereinnahmen an allen Gemeindeabgaben einschließlich der Interessentenbeiträge und Gebühren von 9% auf 10,3% zugenommen. Dies ist freilich zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass wichtige Gemeindeabgaben (Getränkesteuer) im betreffenden Zeitraum abgeschafft wurden. 26 Mio. € (4,2%) der gesamten Grundsteuereinnahmen stammen aus der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen), 584 Mio. € (95,8%) steuert die Grundsteuer B (auf privates sowie betrieblich genutztes Grundvermögen) bei. 1975 hatte der Anteil der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen noch 15,4% betragen.

Die Kompetenz hinsichtlich der Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage liegt beim Bund, die gesetzliche Grundlage ist das Bewertungsgesetz. Dieses schreibt im Prinzip die regelmäßige Durchführung von Hauptfeststellungen für die als steuerliche Bemessungsgrundlage

dienenden Einheitswerte in Abständen von 9 Jahren vor. Die Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage sind somit bundeseinheitlich geregelt. Sowohl für die Grundsteuer A als auch für die Grundsteuer B wurden schon seit längerem die Einheitswerte nicht mehr im Rahmen einer Hauptfeststellung aktualisiert. Für die Grundsteuer A fand die letzte Hauptfeststellung 1988 statt; zusammen mit den steuerlichen Beschlüssen des ersten Konsolidierungspakets von Loipersdorf vom Oktober 2010 wurde die nächste Hauptfeststellung auf das Jahr 2015 verschoben (Budgetbegleitgesetz 2011). Für die Grundsteuer B wurde die letzte Hauptfeststellung 1973 vorgenommen, anschließend wurden die Einheitswerte bis zum Jahr 1983 in drei Schritten um insgesamt 35% linear erhöht<sup>1)</sup>. Älteren Schätzungen von Anfang der 1990er Jahre zufolge beträgt daher die Relation zwischen Einheitswerten und tatsächlichen Verkehrswerten bei land- und forstwirtschaftlich genutztem Grundvermögen (Grundsteuer A) 1 : 30 bis 1 : 100, bei nicht land- und forstwirtschaftlich genutztem Grund- und Immobilienvermögen (Grundsteuer B) 1 : 4 bis 1 : 10. Die Einheitswerte erfassen sowohl das Niveau als auch die Relation der Werte des Grund- und Immobilienvermögens, insbesondere aber des landwirtschaftlich genutzten Grund und Bodens, inzwischen völlig unzureichend.

Die Ertragshoheit für die Grundsteuer liegt ausschließlich bei den Gemeinden. Bezüglich des Steuersatzes ist die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Gemeinden geteilt. Bundeseinheitlich geregelt ist die Steuermesszahl von in der Regel 0,2%<sup>2)</sup>, die auf den Einheitswert angewendet wird, um den Steuermessbetrag zu ermitteln. Auf den Steuermessbetrag wird ein Hebesatz von maximal 500% angewendet, sodass sich ein Steuersatz von maximal 1% des Einheitswertes ergibt. Solche Beschränkungen der kommunalen Steuersatzautonomie bei der Grundsteuer sind im europäischen Umfeld durchaus üblich: 19 der 27 EU-Länder erheben eine Grundsteuer mit Steuersatzautonomie, in nur 6 dieser Länder hat die Zentralebene keinerlei Mitentscheidungsrechte (z. B. in Form von Höchstsätzen) (vgl. Übersicht 4.1 in Abschnitt 4 der Studie).

Die formale fiskalische Autonomie, die das Hebesatzrecht den Gemeinden verleiht, wird in Österreich faktisch dadurch eingeschränkt, dass die Leistung gewisser intragovernmentaler Transfers zur Finanzkraftstärkung an die Ausschöpfung der eigenen kommunalen Steuerquellen, konkret an die Festlegung des maximalen Hebesatzes von 500%, gekoppelt ist. Im Jahr 2008 hatten nur 28 der 2.357 österreichischen Gemeinden einen Grundsteuerhebesatz unter 500%. Die lokale Gestaltungskompetenz, die mit der Grundsteuer verbunden ist, wird darüber hinaus dadurch begrenzt, dass die Bundesländer landesgesetzlich Grundsteuerbefreiungen vorsehen können, die allerdings in einigen Ländern in den letzten Jahren eingeschränkt oder ganz abgeschafft wurden. Insgesamt ist die Grundsteuer in Österreich derzeit jene kommunale Steuer, bezüglich derer die Gemeinden die vergleichsweise umfangreichste Gestaltungskompetenz genießen.

---

<sup>1)</sup> Vgl. zu weiteren Details *Rossmann (2006)* und *Schmidl — Schratzenstaller (2011)*.

<sup>2)</sup> Für diverse Arten von Grundbesitz gelten jeweils bis zu einer gewissen Höhe des Einheitswertes ermäßigte Eingangsstufen für den Steuermessbetrag.

Die Grundsteuer steht in Österreich seit längerem in der Kritik. Im Zentrum dieser Kritik, die von der überwiegenden Mehrheit der ExpertInnen geteilt wird<sup>3)</sup>, steht die Einheitswertproblematik, die dazu führt, dass Grundsteuerbasis und –einnahmen zunehmend erodieren<sup>4)</sup>. Die Grundsteuereinnahmen können daher mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung kaum Schritt halten: In Relation zum BIP beliefen sie sich 1970 auf 0,24% des BIP, um nach den mehrfachen Erhöhungen zwischen 1973 und 1983 im Zeitraum 1975 bis 1984 auf bis zu 0,27% (1975 und 1976) des BIP anzusteigen. Danach sank die Relation zum BIP kontinuierlich auf etwa 0,2% des BIP (2007 und 2008). Seit 2009 stagniert die Relation zum BIP auf einem minimal höherem Niveau (0,21% des BIP 2010). Die Erosion der Grundsteuer durch den Verzicht auf eine laufende Anpassung der Einheitswerte an die tatsächliche Wertentwicklung bei Grund- und Immobilienvermögen höhlt daher langfristig die in Österreich ohnehin begrenzte fiskalische Autonomie auf der kommunalen Ebene weiter aus. Von Seiten vieler ExpertInnen wird daher für die Grundsteuer B, die den (langfristig deutlich gestiegenen) Löwenanteil der gesamten Grundsteuereinnahmen ausmacht, die Reform des derzeitigen Bewertungsverfahrens vorgeschlagen. Im Rahmen dieses Gutachtens kann auf alternative Bewertungsverfahren nicht eingegangen werden<sup>5)</sup>. Im Kern geht es jedoch – wenn die fiskalische Autonomie der Gemeinden erweitert werden soll – um die Einführung eines Bewertungsverfahrens, das eine Heranführung der derzeitigen steuerlichen Einheitswerte an die tatsächlichen Verkehrswerte und damit die Erhöhung der Grundsteuereinnahmen erlaubt. Eine Erhöhung der fiskalischen Autonomie der Gemeinden bezüglich der Steuersätze und damit eine Ausweitung der lokalen Gestaltungskompetenz wären auf der formalen ebenso wie auf der faktischen Ebene zu diskutieren. Formal kann die Gesetzgebungskompetenz der Gemeinden hinsichtlich der Steuersätze erhöht werden, indem die Höchstgrenzen für die Hebesätze an- oder aufgehoben werden. Eine faktische Ausdehnung der lokalen Gesetzgebungskompetenz erforderte darüber hinaus die Entkopplung von Steuersätzen und intragovernmentalen Transfers.

### 5.1.2. Einschätzung

Die **örtliche Radizierbarkeit** als entscheidende Voraussetzung für die Herstellung fiskalischer Äquivalenz ist bei der Grundsteuer so hoch wie bei kaum einer anderen (kommunalen) Steuer, da sie nur die Grund- und Immobilienvermögen betrifft, die in der besteuerten Gemeinde liegen (Zimmermann, 1999). Im Bereich der zu Wohnzwecken genutzten Grund- und Immobilienvermögen ist ein Steuerexport nicht möglich, während die Last aus der Grundsteuer auf Betriebsgrundstücke, die von den UnternehmenseignerInnen, KundInnen und Beschäftigten getragen wird, (teilweise) exportiert werden kann (King, 2006).

---

<sup>3)</sup> Vgl. etwa den Bericht der Steuerreformkommission an den Bundesminister für Finanzen 1998 (*Bundesministerium für Finanzen, 1998*).

<sup>4)</sup> So sind etwa die Verbraucherpreise seit der letzten Einheitswertfeststellung im Rahmen der Grundsteuer B 1973 um etwa 250% gestiegen, die Einheitswerte dagegen um nur 35%. Allein seit 2000 haben in der Stadt Wien die Immobilienpreise um 57% zugenommen, österreichweit (ohne Wien) um 26%.

<sup>5)</sup> Vgl. dazu genauer Schratzenstaller et al. (2008).

Eine äquivalenztheoretische Begründung – die Steuerzahlung als Gegenleistung für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen – spielt (in der Form einer gruppenmäßigen Äquivalenz) für die Grundsteuer traditionell eine große Rolle. In der Tat kann ein direkter Zusammenhang zwischen der Grundsteuer einerseits und den ansässigen Haushalten und Unternehmen als Nutzer des kommunalen Infrastrukturangebots hergestellt werden: Insbesondere, wenn die steuerliche Bemessungsgrundlage auf dem Verkehrswert beruht; denn die Attraktivität einer Gemeinde als Wohnort und als Unternehmensstandort schlägt sich in steigenden Grund- und Immobilienpreisen und damit Grundsteuerzahlungen nieder. Insofern setzt eine Grundsteuer, deren steuerliche Bemessungsgrundlage an die Werte des besteuerten Grund- und Immobilienvermögens gekoppelt ist, Anreize für die Kommunen, von den Grundstückseigentümern präferierte kommunale Leistungen prioritär anzubieten, da ausgelöste Wertsteigerungen die Steuereinnahmen erhöhen (Donges et al., 2003). Bei einer verkehrswertnahen Bewertung ist auch bei relativ geringen Steuersätzen, wie sie in der Steuerpraxis aufgrund der Konzeption der Grundsteuer als Sollertragsteuer die Regel sind, **Merklichkeit** gegeben. Die Konstruktion der Grundsteuer als proportionale Steuer, wie sie in der Steuerpraxis zumeist anzutreffen ist, ohne Freibeträge oder sonstige Ausnahmeregelungen, macht sie zu einer **bezüglich der konkreten Ausgestaltung transparenten** Steuer. Auch die Bedingungen für die **Transparenz interkommunaler Belastungsunterschiede** als Voraussetzung für einen Vergleichswettbewerb sind grundsätzlich günstig, da in der Regel die steuerliche Bemessungsgrundlage landesweit einheitlich definiert ist und die Kommunen nur eine (gegebenenfalls beschränkte) Steuersatzautonomie haben.

Die Grundsteuer ist auch gemessen am Kriterium des **Interessenausgleichs** eine gute kommunale Steuer, da sie die Grundvermögen der Betriebe, der Land- und Forstwirtschaft sowie der privaten Haushalte erfasst (Zimmermann, 1999). Unter diesem Gesichtspunkt ist die vielfach befürchtete und kritisierte Möglichkeit der Überwälzung der Grundsteuer auf die MieterInnen – eine nach wie vor empirisch unterbelichtete und nicht geklärte theoretische Erwartung – eher positiv zu beurteilen, denn auch die MieterInnen – nicht nur die EigenheimbesitzerInnen – nutzen kommunale Leistungen. Aus dieser Perspektive schwächen Begünstigungen für MieterInnen die fiskalische Äquivalenz (Donges et al., 2003).

Die **Steuerwettbewerbsanfälligkeit** der Grundsteuer ist – so die traditionelle Auffassung in der Literatur – gering, da die Bemessungsgrundlage Grund- und Immobilienvermögen immobil ist (Donges et al., 2003). Die Steuerpflichtigen können der Besteuerung nur durch eine Verlagerung ihres Wohnsitzes bzw. Betriebssitzes ausweichen. Der Umfang solcher Ausweichreaktionen wird einerseits von der flächenmäßigen Größe der Jurisdiktionen sowie von der Existenz von Agglomerationsvorteilen abhängen, andererseits vom Ausmaß möglicher interkommunaler Steuerlastunterschiede. Diese wiederum sind vergleichsweise am höchsten, wenn (bei landesweit einheitlicher Bemessungsgrundlage) die zentrale Ebene über keine Mitbestimmungsrechte bezüglich der kommunalen Steuersätze verfügt, die Gemeinden also keinen Beschränkungen bei der Festlegung ihrer individuellen Steuersätze unterliegen. Der unmittelbare Konnex zwischen Steuerleistung und Nutzen aus den kommunalen Leistungen – zumindest in Form einer gruppenmäßigen Äquivalenz – wiederum verringert das Risiko eines

ruinösen Steuersenkungswettlaufs, verstärkt aber den Druck, die kommunalen Leistungen zu geringstmöglichen Kosten und in Übereinstimmung mit den Präferenzen der NutzerInnen bereitzustellen.

Es kann, gemessen an den Verkehrswerten, von einer gewissen räumlichen Ungleichverteilung der Grund- und Immobilienvermögen und damit einer gewissen **Streuung der Bemessungsgrundlage** insgesamt ausgegangen werden, sowohl was zu Wohnzwecken als auch betrieblich bzw. land- und forstwirtschaftlich genutztes Grund- und Immobilienvermögen betrifft. Die räumliche Streuung der Steuerbasis für eine Grundsteuer, die auf alle Grund- und Immobilienvermögen unabhängig von ihrer Nutzung gleichermaßen zugreift, hängt auch entscheidend vom Zuschnitt der Gemeinden bzw. von ihrer Größe ab: Umfassen städtische Jurisdiktionen nicht nur die Innen-, sondern auch die Außenbezirke, so kann ein gewisser Ausgleich innerhalb der betreffenden Einheiten erreicht werden (King, 2007). Besonders relevant dürften Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Regionen sein.

Die **langfristige Ergiebigkeit** einer auf den Verkehrs- bzw. Ertragswerten beruhenden Grundsteuer ist hoch, da ein positiver Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und dem gesamten Bestand an Grund- und Immobilienvermögen gegeben ist. Da sich regionale bzw. kommunale Unterschiede in der Wirtschaftskraft sowie in der Attraktivität als Wohnort bzw. Betriebsstandort auch in den Verkehrs- bzw. Ertragswerten von Grund- und Immobilienvermögen niederschlagen, ist allerdings mit kommunalen Unterschieden in der langfristigen Dynamik des Grundsteueraufkommens zu rechnen.

Die **Konjunkturreakibilität** der steuerlichen Bemessungsgrundlage hängt entscheidend von deren Ermittlung ab. Sie ist naturgemäß in einem System von nicht regelmäßig an die aktuellen Verkehrs- bzw. Ertragswerte angepassten Einheitswerten gering, während eine Koppelung der steuerlichen Bemessungsgrundlage an die aktuellen Verkehrs- bzw. Ertragswerte das Grundsteueraufkommen stärker vom Konjunkturzyklus abhängig macht. Das Ausmaß der Volatilität der Verkehrswerte der privaten Grund- und Immobilienvermögen, die den größten Anteil an der gesamten potentiellen Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ausmachen, ist länderspezifisch recht unterschiedlich hoch. In Österreich dürfte die Konjunkturreakibilität einer verkehrswertbasierten Grundsteuer begrenzt sein.

Der **administrative Aufwand** einer verkehrswertnahen Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen wird allgemein als relativ hoch eingeschätzt. Wichtige Einflussfaktoren für die Höhe des Verwaltungsaufwandes sind das Bewertungsverfahren sowie die Einspruchshäufigkeit gegen die Höhe der Bemessungsgrundlage und damit der Steuerschuld. Letztlich kommt es darauf an, ein Bewertungsverfahren zu finden, das ein vertretbares Gleichgewicht zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Verwaltungskosten herstellt. Um die Verwaltungskosten möglichst gering zu halten, empfehlen sich landesweit einheitliche Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage sowie bezüglich von Ausnahmeregelungen; auch sollten die Steuerwerte regelmäßig angepasst werden, auch um den Einfluss von Bewertungsänderungen auf individuelle Grund- und Immobilienvermögen zu begrenzen (was wiederum die Einspruchshäufigkeit verringern dürfte) (King, 2006).

**Insgesamt** kann die Grundsteuer bei Zugrundelegung der hier angewendeten Beurteilungskriterien als in hohem Maß geeignete Gemeindesteuer betrachtet werden, die bei entsprechender Ausgestaltung einen entscheidenden Beitrag zur Erhöhung der kommunalen Abgabensysteme leisten kann. Insbesondere ist sie wie kaum eine andere Steuer geeignet, fiskalische Äquivalenz herzustellen. Die Einschätzung der Grundsteuer als gute Gemeindesteuer wird in der Literatur breit geteilt (vgl. stellvertretend für viele *Fedelino — Ter-Minassian*, 2010); *Musgrave* (1983) hält sie für die am besten geeignete Gemeindesteuer. Diese positive Beurteilung stützt sich insbesondere auf die Immobilität der Bemessungsgrundlage, die Sichtbarkeit, das stabile Aufkommen sowie den Bezug zu den kommunalen Leistungen.

Aus der Perspektive der **Gesamtstruktur eines kommunalen Abgabensystems** sind darüber hinaus noch folgende Überlegungen relevant. Die Einführung eines Bewertungsverfahrens, das die steuerlichen Einheitswerte an die tatsächlichen Verkehrswerte annähert, impliziert erhebliche Mehreinnahmen der Kommunen. Unter der Prämisse, dass die Gesamtabgabenquote konstant gehalten werden soll, ermöglichen diese Mehreinnahmen eine entsprechende Reduktion der Ertragsanteile des Bundes an die Gemeinden und damit Steuerensenkungen bei einer oder mehreren gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Alternativ ist eine Kompensation im Rahmen des kommunalen Abgabensystems denkbar, indem im selben Umfang die Kommunalsteuer in ihrer derzeitigen, lohnsummenbezogenen Ausgestaltung gesenkt wird. Die Strukturwirkungen der erst genannten Option hängen davon ab, welche gemeinschaftliche(n) Bundesabgabe(n) gesenkt wird (werden). Die zweite Option würde die Wachstums- und Beschäftigungsfreundlichkeit des gesamten (kommunalen) Abgabensystems erhöhen, da eine relativ stärker wachstums- und beschäftigungsschädliche Steuer (die Kommunalsteuer) durch eine wesentlich wachstumsverträglichere Steuer (die Grundsteuer) ersetzt würde.

Beide Optionen sind auch aus Sicht des Interessenausgleichs unterschiedlich zu beurteilen: Eine Stärkung der Grundsteuer zulasten der Kommunalsteuer wäre aus der Perspektive des Interessenausgleichs positiv zu bewerten, da erstere sowohl die privaten Haushalte als auch die Betriebe sowie (allerdings in der gegenwärtigen Ausgestaltung in nur geringem Maße) die Land- und Forstwirtschaft belastet, während letztere die Betriebe und den Faktor Arbeit trifft. Damit im Zusammenhang steht, dass eine Rückführung der Kommunalsteuer den Anreiz der Gemeinden, Betriebsansiedlungen bzw. ihre Attraktivität als Unternehmensstandort zu fördern, verringert.

Zu beachten ist auch, dass die Kehrseite eines hohen Maßes an fiskalischer Äquivalenz, das die Grundsteuer kennzeichnet, mögliche unerwünschte Verteilungswirkungen sind. Diese werden insbesondere für die Gruppe der MieterInnen diskutiert: Bei diesen wirkt die Grundsteuer im Falle einer teilweisen oder vollständigen Überwälzung aufgrund des mit steigendem Einkommens sinkenden Anteils der Mietausgaben am verfügbaren Einkommen regressiv. Allerdings sind mögliche unerwünschte Verteilungswirkungen im Gesamtkontext einer umfassenden Abgabenstrukturreform, in die eine Grundsteuerreform einzubetten wäre, zu beurteilen: Da eine Erhöhung des Aufkommens der Grundsteuer unter der gegebenen Prämisse,

die Gesamtabgabenbelastung konstant zu halten, durch die Senkung anderer Steuern zu kompensieren wäre, hängen die Verteilungswirkungen insgesamt von der Struktur der Abgabenreform insgesamt ab. Dies gilt auch für die Gruppe der durchschnittlichen EigenheimbesitzerInnen, für die eine Erhöhung der Grundsteuerbelastung ebenfalls oft als unerwünscht betrachtet wird. Für diese könnten darüber hinaus ebenfalls spezifische Maßnahmen erwogen werden, um eine gewisse Progression der Grundsteuer zu bewirken, wie etwa ermäßigte Steuersätze für den Wert eines durchschnittlichen Eigenheims. Eine solche "Schonung" durchschnittlicher EigenheimbesitzerInnen ist auch aus Gründen der allgemeinen Akzeptanz der Steuer – angesichts des starken emotionalen Bezugs zum Wohneigentum (Zimmermann, 1999) – erwägenswert. Angesichts der Ungleichverteilung des privaten Grund- und Immobilienvermögens in Österreich (Andreasch — Mooslechner — Schürz, 2010) dürfte auch eine mäßige Besteuerung eines durchschnittlichen Eigenheims ein erhebliches Aufkommenspotenzial haben.

Ohne sie im Detail abhandeln zu wollen, sei schließlich auch darauf verwiesen, dass es sich anbietet, eine Reform der Grundsteuer zur Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie zu koppeln mit der Zuweisung der Grunderwerbssteuer an die Gemeinden. Diese ist derzeit als gemeinschaftliche Bundesabgabe gestaltet, für die die Gesetzgebungskompetenz dem Bund zusteht. Die Ertragskompetenz liegt fast vollständig bei den Gemeinden, die 96% aus den Einnahmen aus der Grunderwerbssteuer erhalten. Im Rahmen einer Reform der Grundbesteuerung, die die fiskalische Autonomie der Gemeinden stärken will, bietet sich an, diesen die Ertragskompetenz für die Grunderwerbssteuer zu übertragen. Auch könnte – gegebenenfalls ebenfalls im Rahmen einer Obergrenze – den Gemeinden ein gewisses Maß an Steuersatzautonomie übertragen werden: Ähnlich wie in Deutschland, wo die Ertragskompetenz den Bundesländern zusteht, die über gleichzeitig unbeschränkte Steuersatzautonomie verfügen. Gleichzeitig sollte sich auch die Grunderwerbssteuer vollständig auf die Verkehrswerte stützen: Derzeit orientiert sich die Ermittlung der Bemessungsgrundlage bei bestimmten Übertragungen (insbesondere im Wege der Schenkung bzw. Vererbung) an den Einheitswerten.

#### Übersicht 5.1: Einschätzung der Grundsteuer

	Bewertung
Örtliche Radizierbarkeit	++
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	++
Konjunkturunempfindlichkeit	++
Lokale Gestaltungskompetenz	+
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	Gering
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	+
Lenkungspotenzial	0
Administrierbarkeit	+

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

## 5.2. Kommunale Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer

### 5.2.1. Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten

Ein Vorschlag, der im Zuge der österreichischen und der internationalen Diskussion über Reformen des gemeindlichen Steuersystems immer wieder vorgebracht wird, ist die Einführung von kommunalen Zuschlagsrechten bei der Einkommensteuer. Dahinter steht die Überlegung, die Gemeinden an einer aufkommenstarken Steuer teilhaben zu lassen, ihnen dabei aber auch gleichzeitig eine beträchtliche steuerpolitische Verantwortlichkeit und Gestaltungsautonomie einzuräumen. Die angedachten Spielräume umfassen nicht nur die (veranlagte) Einkommensteuer, sondern legen den umfassenden Einkommensbegriff des Einkommensteuerrechts über alle sieben Einkunftsarten zugrunde.

Grundsätzlich sind die österreichischen Gemeinden über die Ertragsanteile fiskalisch mit einem Anteil von gegenwärtig 11,88% am Aufkommen der 'gemeinschaftlichen Bundesabgabe' Einkommensteuer beteiligt. Im Jahr 2011 beliefen sich die Gemeindeanteile netto<sup>6)</sup> an der Lohn- und Einkommensteuer auf 2,8 Mrd. €, das sind 33,6% der gesamten Gemeindeertragsanteile in Höhe von 8,2 Mrd. €. Übersicht 5.2 illustriert die Entwicklung der kommunalen Ertragsanteile bei der Lohnsteuer, der Kapitalertragsteuer und der Körperschaftsteuer seit 2002.

#### Übersicht 5.2: Kommunale Ertragsanteile

Gemeinden, brutto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	In Mio. €									
veranlagte EST <sup>1)</sup>	389	330	348	275	273	285	301	285	292	298
Lohnsteuer	2.067	2.163	2.186	1.905	2.039	2.222	2.435	2.270	2.332	2.527
KEST I	61	64	75	92	100	150	184	134	147	172
KEST II	333	282	264	149	160	218	255	219	153	150
Körperschaftsteuer	600	570	589	513	561	666	695	449	541	627
<b>EU-Beitrag, Siedlungswasserwirtschaft</b>										
veranlagte EST <sup>1)</sup>	17	15	21	11	13	16	10	12	12	12
Lohnsteuer	89	96	106	62	70	80	47	50	50	54
KEST I	3	3	4	3	4	6	4	4	4	4
KEST II	6	5	4	4	5	6	4	3	2	2
Körperschaftsteuer	26	25	25	15	16	19	10	6	8	9
<b>Gemeinden, netto</b>										
veranlagte EST <sup>1)</sup>	372	314	328	264	260	269	291	273	280	285
Lohnsteuer	1.979	2.067	2.080	1.843	1.969	2.142	2.388	2.219	2.282	2.473
KEST I	58	61	70	89	96	144	180	130	143	168
KEST II	327	277	259	144	155	212	251	216	151	148
Körperschaftsteuer	575	546	564	497	544	647	685	443	534	618

Q: Statistik Austria, WIFO. – <sup>1)</sup> Einkommensteuer.

Die Steuergestaltungsrechte hinsichtlich Tarif und Bemessungsgrundlage liegen gleichwohl ausschließlich beim Bund, und die Höhe der Anteile ist starr im Finanzausgleichsrecht vorgegeben, sodass Gemeindeautonomie hinsichtlich der Einkommensteuer praktisch nicht vor-

<sup>6)</sup> Nach Gegenverrechnung des Beitrags der Gemeinden an die EU und für die Siedlungswasserwirtschaft.

handen ist. Autonomie setzt voraus, dass die Gemeinden über einen Gestaltungsspielraum verfügen, anhand dessen sie ihr Steueraufkommen variieren können.

Gestaltungsspielräume könnten sich im Prinzip sowohl auf die Berechnung der Steuerbasis als auch auf den Steuertarif beziehen. Gemeindliche Autonomie im Rahmen der Vorschriften zur Ermittlung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage wird jedoch üblicherweise eher kritisch betrachtet, da eine eigenständige kommunale Festlegung von Freibeträgen oder Abschreibungen die Transparenz der Besteuerung erhebliche beeinträchtigen würde und "Bestrebungen um eine Wahrung der Prinzipien der Steuergerechtigkeit und –neutralität sowie um Praktikabilität zuwiderliefe" (Sander, 2001, S. 448).

In der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedsländer der EU-27 liegen Steuersatzrechte bezüglich der persönlichen Einkommensteuer bei der Zentralebene. Eine gemeindliche Steuersatzkompetenz bei der Einkommensteuer kennen Belgien, Dänemark, Schweden, Finnland und Litauen. Außerhalb der EU existiert eine kommunale Einkommensteuer mit eigenem Steuersatzgestaltungsrecht etwa in der Schweiz und in einigen Gemeinden in den USA, nicht jedoch in anderen Föderalstaaten wie Kanada oder Australien. Auch Island verfügt über ein kommunales Zuschlagsrecht bei der persönlichen Einkommensteuer. Ein Gestaltungsrecht bei Steuernachlässen (tax reliefs) auf lokaler Ebene gibt es in der EU nur in Portugal. Die Vorgabe der Regelungen zur Ermittlung der Steuerbasis ist in der EU-27 überall Sache der Zentralebene. Üblicherweise wird der Gestaltungsspielraum in Form eines kommunalen Abgabensatzes diskutiert, bei dem die Zentralebene – und gegebenenfalls auch die regionale Ebene – eigene Gestaltungsrechte bei der Einkommensteuer behalten<sup>7)</sup>. Dieser Satz kann von der Gemeinde entweder vollkommen frei oder innerhalb der von der übergeordneten Gebietskörperschaft festgelegten Ober- bzw. Untergrenzen variiert werden. Der von der jeweiligen Gemeinde fixierte Satz kann wiederum (1) als prozentualer Zuschlag auf die bestehende Einkommenssteuerschuld oder (2) als ein proportionaler Satz auf die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage angewendet werden. Während im Fall (1) die im Rahmen der Bundeseinkommensteuer zu verzeichnenden progressiven Verteilungseffekte verstärkt werden, wirkt in Variante (2) die Gemeindegemeindeeinkommensteuer proportionaler. Geht man mit der Theorie des Fiskalföderalismus davon aus, dass Umverteilungspolitik keine Aufgabe der Kommunen sein sollte (z. B. Oates, 1972), wäre die Variante (2) zu bevorzugen.

### 5.2.2. Einschätzung

Unter dem Gesichtspunkt des **Interessenausgleichs** schneiden kommunale Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer durchaus positiv ab. Grundsätzlich werden sowohl Einkünfte der Arbeitnehmer als auch unternehmerische Einkünfte erfasst. Lediglich die Gewinne der Körperschaften, die einer eigenen Körperschaftsbesteuerung unterliegen, werden nicht abgedeckt. Durch die Einbeziehung relevanter unterschiedlicher Gruppen von Steuerpflichtigen besteht auch ein direkter Konnex zwischen der lokalen steuerpolitischen Entscheidung und der wirt-

---

<sup>7)</sup> Allerdings ist es auch prinzipiell vorstellbar, dass die Kommunen einen 'eigenständigen Tarif' auf eine (gesamtsstaatlich einheitlich definierte) Bemessungsgrundlage definieren.

schaftlichen Entwicklung. Durch ein entsprechendes Zuschlagsrecht bei der Körperschaftsteuer könnte der Interessenausgleich auch auf eine sehr breite Basis gestellt werden. Die Kommunen haben somit auch ein verstärktes Interesse an einer ausgewogenen ökonomischen Entwicklung, sowohl als Unternehmensstandort als auch als Wohngemeinde.

Positiv ist des Weiteren zu bewerten, dass durch gemeindliche Zuschlagsrechte der Konnex zwischen den Kosten der bereitgestellten unternehmens- und haushaltsnahen Infrastruktur besser sichtbar wäre, als dies im bisherigen System der Lohn- und Einkommensteuer als gemeinschaftlicher Bundesabgaben der Fall ist. In einem Zuschlagssystem sind die Sichtbarkeit und die **Transparenz** der kommunalen Steuerlast erheblich besser gegeben; den BürgerInnen (und UnternehmerInnen) wird eher bewusst, welcher Anteil der Steuerbelastung auf Entscheidungen der LokalpolitikerInnen zurückzuführen ist (Feld, 2003; Maiterth, 2004).

Grundsätzlich sollte im Sinne der Äquivalenzbesteuerung das steuerliche Zuschlagsrecht für gewerbliche und freiberufliche Einkünfte den Betriebsstätten- und nicht den Wohnsitzgemeinden zustehen (Feld, 2003). Daraus resultiert ein gewisser **administrativer Mehraufwand**, der aber bei elektronischer Erfassung und Abrechnung letztendlich kaum größer sein dürfte als regelmäßige politische Verhandlungen über die 'korrekte' Aufteilung der gemeinschaftlichen Einkommensteuern auf Wohnsitz- und Betriebsstädtengemeinden. Insgesamt wäre daher nicht von einem beträchtlichen Anstieg der administrativen Kosten auszugehen. Da die Steuer an einer bereits bestehenden Abgabe anknüpft, entsteht kein zusätzlicher Aufwand bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage.

Die **Anfälligkeit** der Einkommensteuer-Zuschlagsabgaben für einen **interkommunalen Steuerwettbewerb** dürfte dagegen vergleichsweise hoch sein. Das liegt zum einen an der vermutlich hohen Transparenz einer entsprechenden Abgabe, zum anderen aber auch daran, dass der individuelle Konnex zwischen Einkommensteuerlast und dem Nutzen aus Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen einkommensabhängig, und damit nur indirekt gegeben ist (Maiterth, 2004)<sup>8)</sup>. Im günstigsten Falle kann man die Einkommensteuer als Äquivalent für die staatlich gewährleistete Sicherheit zur Einkommenserzielung interpretieren. Eine geringe individuelle Äquivalenz (im Sinne von Preisen oder Nutzungsgebühren) impliziert für die Einkommensteuerpflichtigen jedoch immer einen Anreiz, durch Abwanderung einer hohen Abgabenlast zu entgehen, wenn gleichzeitig das öffentliche Leistungsangebot dennoch genutzt werden kann. Vor diesem Hintergrund dürfte sich ein Steuerwettbewerb über die Zuschlagssätze bei der Einkommensteuer vor allem im Kernstadt-Umland-Verhältnis abspielen. Kernstädte, die im Rahmen ihrer zentralörtlichen Funktionen Leistungen auch für die umliegenden Gemeinden bereitstellen, könnten gezwungen sein, ihre Zuschlagssätze anzuheben; die finanzkräftigen SteuerzahlerInnen könnten, um die Steuerlast zu reduzieren, in Umlandgemeinden mit niedrigeren Zuschlagssätzen ziehen, und die Kernstädte in der Folge ihr Leistungsangebot nicht aufrecht erhalten. Freilich ist dieses Problem räumlicher Spillovers vor allem eines

---

<sup>8)</sup> "In der kommunalen Einkommensschuld kann kein Preis für die Nutzung öffentlicher Leistungen gesehen werden, da von einer mit zunehmenden Einkommen steigenden Inanspruchnahme kommunaler Leistungen bei natürlichen Personen nicht auszugehen sein dürfte." (Maiterth, 2004, S. 406).

der adäquaten Aufgabenverteilung. Oft können räumliche externe Effekte zwischen Kernstadt und Umland durch einen preisähnlichen Ausschlussmechanismus (z. B. Nutzungsgebühren) internalisiert werden. Schließlich wäre in diesem Kontext auch darauf hinzuweisen, dass das Problem der **Kernstadt-Umland-Wanderungen** im gegenwärtigen System der gemeinschaftlichen Bundesabgaben grundsätzlich auch besteht; nur mit deutlich geringerer Transparenz. Entfallen dagegen für die umliegenden Speckgürtelkommunen die hohen Ertragsanteile, sind auch die dortigen LokalpolitikerInnen gezwungen, ihre Bürger explizit mit einem ausgewiesenen Zuschlagssatz zu belasten. Die getrennte Fixierung der Zuschlagssätze für Wohnort- und Betriebsstättengemeinden wirkt diesem Effekt ebenfalls entgegen, beseitigt ihn aber nicht. Die Gesamtbeurteilung dieses Aspekts ist allerdings naturgemäß davon abhängig, ob man die Wirkungen eines fiskalischen Wettbewerbs eher positiv oder negativ einschätzt.

Beachtenswert ist in diesem Kontext auch die Möglichkeit eines **vertikalen Steuerwettbewerbs** zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Darunter versteht man das Problem, dass bei einem nicht koordinierten Zugriff von zwei (oder mehr) Ebenen auf ein und dieselbe steuerliche Bemessungsgrundlage die steuerpolitischen Entscheidungen der jeweils anderen Ebene nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der ökonomischen Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen auf die simultane Besteuerung durch beide Ebenen wird im Regelfall die steuerliche Belastung bei unabhängig getroffenen Entscheidungen von Kommunen und Bund/Ländern 'zu hoch' werden (Flowers, 1996; Wrede, 1996). Notwendig wäre dann eine Kooperation zwischen den Ebenen, in der Steuersatz-Obergrenzen für die beteiligten Einheiten festgelegt werden.

Eine gewisse regional ungleichmäßige **Streuung der Bemessungsgrundlagen** – abhängig von der Einkommens- und Beschäftigungssituation in den Regionen – ist beim Zuschlagsmodell gegeben. Immerhin streut das BIP/Kopf (als 'Einkommensproxy') auf der NUTS3-Ebene zwischen 17.600 (im Weinviertel) und 43.400 (Linz-Wels) €. Die damit verbundenen Unterschiede im Aufkommen eine Zuschlagssteuer wäre zumindest annähernd im Rahmen eines finanzkraft- oder **ressourcenorientierten Finanzausgleichs** abzumildern.

Langfristig ist die Einkommensteuer stark mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum verbunden. Sie weist auf lange Sicht somit ein entsprechend hohes **Aufkommenspotential** auf. Als problematisch bei einer kommunalen Einkommensteuer wird allerdings immer wieder die relativ hohe **Konjunkturreaktivität** der Bemessungsgrundlage gesehen. Allerdings gilt dies nicht in gleichem Maße für alle Einkommensbestandteile; so dürften die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung weniger konjunkturreaktiv sein als Einkünfte aus selbständiger Arbeit. Die Einkommen der Arbeitnehmer sind im Konjunkturverlauf üblicherweise recht stabil; allerdings kann bei deutlichen konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen natürlich die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage ebenfalls schwanken. Durch die Wahl der oben skizzierten Variante (2), die durch einen proportionalen Zuschlag auf die steuerliche Bemessungsgrundlage – und nicht auf die Steuerschuld – gekennzeichnet ist, fallen tarifbedingte Schwankungen (höhere Aufkommenselastizität durch progressiven Einkommensteuertarif) jedoch nicht so stark aus (Sander, 2001).

**Insgesamt** ist ein kommunales Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer (siehe auch Übersicht 5.3) als eine denkbare, geeignete Variante zur Erhöhung der Abgabenautonomie der Gemeinden einzuschätzen. Im Gegenzug müssten die kommunalen Anteile an der gemeinschaftlichen Bundesabgabe zurückgeschraubt, im Ergebnis sogar vollständig eliminiert werden. Dabei ist die fehlende Erfassung der Einkommen von Körperschaften in einem solchen System nicht unproblematisch, könnte aber durch ein entsprechendes Zuschlagssystem korrigiert werden. Die Haupteinwände gegen die Lösung liegen in den befürchteten negativen Effekten eines Steuerwettbewerbs, insbesondere im Kernstadt-Umland-Verhältnis. Hier ist jedoch der entscheidende Lösungshebel die adäquate Aufteilung von Aufgabenkompetenzen in Verbindung mit der Etablierung preisähnlicher Mechanismen zur besseren Internalisierung von zentralörtlichen Leistungen. Einer Erosion der Steuergrundlagen oder einer übermäßigen Besteuerung der Einkommen kann gegebenenfalls durch die Vorgabe steuerlicher Bandbreiten (Höchst- oder Mindestsätze) durch den Bund begegnet werden. Dabei ist allerdings dafür Sorge zu tragen (eventuell im Rahmen einer konstitutionellen Bestimmung), dass die individuellen Gestaltungsrechte der Kommunen nicht zu stark beschränkt werden.

#### Übersicht 5.3: Einschätzung von Zuschlagsrechten bei Lohn- und Einkommensteuer

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	+
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	++
Konjunkturreagibilität	-
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	++
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	0
Lenkungspotenzial	?
Administrierbarkeit	0

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

### 5.3. Umweltbezogene kommunale Abgaben

#### 5.3.1. Einordnung des Konzepts und Gestaltungsvarianten

Umweltbezogene Abgaben können nach einer von EU und OECD akkordierten Definition (Eurostat, 2001) prinzipiell am Energieverbrauch, am Transport, am Ressourcenverbrauch und an der Umweltverschmutzung ansetzen. Je nach ihrer räumlichen Reichweite sind negative ökologische Externalitäten in einem vertikal (föederal) aufgebauten Staatswesen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen durch Umweltabgaben zu internalisieren (Boadway — Wildasin, 1984, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1992). Lokale negative ökologische externe Effekte sollten folglich durch lokale Umweltabgaben, deren Höhe im theoretischen Ideal den Grenzschadenskosten entspricht, eingedämmt werden.

Auf der kommunalen Ebene spielen umweltbezogene Abgaben derzeit in Österreich nur eine relativ geringe Rolle. Von den kommunalen Abgaben sind die Parkometerabgaben

(Transport), die Wassergebühren (Ressourcenverbrauch) sowie die Abwasser- und Müllgebühren (Umweltverschmutzung) den umweltbezogenen Abgaben zuzurechnen. Die Einnahmen aus Parkometerabgaben erreichten 2010 66,7 Mio. € (1,1% der gesamten kommunalen Abgaben einschließlich Gebühren und Interessentenbeiträge); im Jahr 1990 waren es 0,2% der kommunalen Abgaben.

Wasser-, Abwasser- und Müllgebühren beliefen sich 2010 zusammen auf 1,5 Mrd. €<sup>9)</sup> oder 35,1% der gesamten kommunalen Abgaben (gegenüber 35,3% im Jahr 2001).

Die Gesetzgebungskompetenz bei der Parkometerabgabe ist zwischen Bund, Ländern und Gemeinden insofern geteilt, als die Gemeinden seit 2006 im Rahmen des "freien Beschlussrechtes" die Höhe der Parkometerabgabe durch eigene Verordnungen regeln dürfen, im Rahmen der bundesgesetzlichen Ermächtigung und eventueller landesgesetzlicher Ermächtigungen (Kletzan — Schratzenstaller, 2007). Mit Stand 2009 wurden in Österreich in 103 Gemeinden Parkplätze bewirtschaftet (VCÖ, 2009). Hinsichtlich der Wasser-, Abwasser- und Müllgebühren liegt die Gesetzgebungskompetenz ausschließlich bei den Gemeinden. Die Erträge aus Parkometerabgabe sowie den diversen umweltbezogenen Gebühren stehen den Kommunen zu.

Neben der bereits existierenden Parkometerabgabe werden jüngst noch weitere Mobilitätsabgaben als preispolitische Instrumente zur Steuerung von Mobilität und Verkehr diskutiert (vgl. zum Folgenden VCÖ, 2009): Erstens Road Pricing bzw. City Maut, d. h. eine Abgabe, die – gegebenenfalls mit einem erhöhten Satz zu Spitzenzeiten – auf das Befahren der Innenstadt mit dem Pkw erhoben wird. Eine solche City Maut existiert bereits in London, Singapur, Bergen, Trondheim, Oslo, Durham oder Stockholm. Zweiter jüngst diskutierter Vorschlag ist eine Parkplatz- bzw. Verkehrserregerabgabe, die es etwa in Sydney, Perth oder Vancouver gibt. Diese soll die externen Kosten des individuellen Autoverkehrs bei den Anbietern von Parkplätzen internalisieren, etwa in Form von frei festzusetzenden kommunalen Zuschlägen auf den Hebesatz der Grundsteuer, je nach Anzahl kommerziell genutzter Parkplätze, oder von einem bundeseinheitlichen Zuschlag auf die Steuermesszahl. Grundsätzlich wird diesen Mobilitätsabgaben eine gleichzeitige Finanzierungs- und Lenkungsfunction zugewiesen. Die entsprechenden Vorschläge gehen häufig von einer Zweckwidmung der Abgabenerträge für die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs oder der Straßeninfrastruktur aus. An dieser Stelle soll von Fragen der konkreten technischen Ausgestaltung und den möglichen Ansatzpunkten solcher Abgaben ebenso wie der Frage nach der Sinnhaftigkeit von Zweckwidmungen der Einnahmen abstrahiert werden; es interessiert vielmehr die grundsätzliche Eignung von Mobilitätsabgaben sowie weiterer umweltbezogener Abgaben als kommunale Steuern auf der Grundlage der hier verwendeten Beurteilungskriterien.

---

<sup>9)</sup> Gemeinden ohne Wien. Wien lagerte die Abwasserbewirtschaftung 2009 aus, sodass die Zahlen im Zeitablauf nicht vergleichbar sind.

### 5.3.2. Einschätzung

Die genannten kommunalen umweltbezogenen Abgaben zeichnen sich sämtlich eindeutig durch **örtliche Radizierbarkeit** aus, da sie nur auf Wasserverbrauch, Abwasser- und Müllentsorgung sowie die Befahrung der Innenstadt oder die Nutzung bzw. das Angebot an Parkplätzen in der besteuernenden Gemeinde erhoben werden. Im Falle der diversen Gebühren ist kein Steuerexport möglich, bei den betrachteten Mobilitätsabgaben aber sehr wohl. Die diversen umweltbezogenen Gebühren sind individuell äquivalenztheoretisch motiviert; sie werden als Gegenleistung für die entsprechenden Ver- bzw. Entsorgungsleistungen erhoben. Auch für die betrachteten Mobilitätsabgaben lässt sich eine gewisse äquivalenztheoretische Begründung finden. Die Parkometerabgabe kann als Entgelt für die Bereitstellung öffentlichen Parkraums verstanden werden. Bei City Maut sowie Verkehrserregerabgabe kann ein Zusammenhang zur Nutzung der kommunalen Infrastruktur hergestellt werden.

Die **Merklichkeit** ist bei den in der Praxis in Österreich erhobenen Wasser-, Abwasser- und Müllgebühren gegeben, bei der Parkometerabgabe nur in jenen Kommunen, wo sie auch eine gewisse Höhe erreicht. Die hier erörterten umweltbezogenen kommunalen Abgaben zeichnen sich darüber hinaus durch **Transparenz bezüglich der konkreten Ausgestaltung** aus. Auch die **Transparenz interkommunaler Belastungsunterschiede** sollte prinzipiell gegeben sein. Grundsätzlich sind diese Abgaben – bei entsprechender Ausgestaltung – gut geeignet zur Stärkung der **fiskalischen Autonomie** auf kommunaler Ebene.

Das Kriterium des **Interessenausgleichs** ist bei den Versorgungs- und Entsorgungsgebühren gegeben, da diese sowohl den Betrieben als auch den privaten Haushalten abverlangt werden. Die genannten Mobilitätsabgaben betreffen ebenfalls im Prinzip sämtliche Sektoren.

Die **Steuerwettbewerbsanfälligkeit** von Versorgungs- und Entsorgungsgebühren dürfte eher gering sein; eine Vermeidung ist nur durch eine Verlagerung von Wohn- bzw. Unternehmenssitz möglich. Der bestehende Konnex zwischen dem Nutzen aus den entsprechenden Versorgungs- bzw. Entsorgungsleistungen und den Gebührenzahlungen mildert einen etwaigen Steuersenkungsdruck. Von einer höheren Steuerwettbewerbsanfälligkeit ist dagegen bei den Mobilitätsabgaben auszugehen.

Eine einigermaßen gleichmäßige **Streuung der Bemessungsgrundlage** dürfte bei den Versorgungs- und Entsorgungsgebühren gegeben sein. Bei den Mobilitätsabgaben dagegen streut die Bemessungsgrundlage zuungunsten der ländlichen Gemeinden. Ein Ausgleich zwischen Kern- und Umlandbezirken dagegen ist möglich, wenn diese zu einer einzigen Gemeinde zusammengefasst werden.

Die **langfristige Ergiebigkeit** umweltbezogener kommunaler Abgaben hängt von den Lenkungseffekten ab, die wiederum entscheidend durch die Höhe der Gebühren- bzw. Abgabensätze einerseits und – im Falle der Mobilitätsabgaben – durch die Ausweichmöglichkeiten in Form der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur beeinflusst werden. Die **Konjunkturreakibilität** ist wohl eher gering. Selbiges gilt für den **administrativen Aufwand**.

Schließlich haben kommunale umweltbezogene Abgaben ein gewisses Lenkungspotenzial: Durch die Verteuerung der Wasserversorgung, der Wasser- und Müllentsorgung, des Befahrens der Innenstädte wie auch der Nutzung und Bereitstellung von Parkplätzen können sie einen Beitrag zu Ressourcenschonung sowie zur Eindämmung von Transport und Umweltverschmutzung leisten.

#### Übersicht 5.4: Einschätzung umweltbezogener kommunaler Abgaben

	Bewertung
Örtliche Radizierbarkeit	++
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	+
Konjunkturunempfindlichkeit	++
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	Gering/mittel
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	++
Lenkungspotenzial	++
Administrierbarkeit	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

### 5.4. Ausbau und Stärkung der Kommunalsteuer in Richtung Wertschöpfungsabgabe

Die Kommunalsteuer hat sich zur wichtigsten gemeindeeigenen Abgabe entwickelt. Sie ist eine rein auf die Lohn- und Gehaltssumme ausgerichtete Steuer, die ihr in den seit ihrer Einführung wirtschaftlich positiven Konjunkturverläufen eine entsprechende Dynamik gab. Nur im Rezessionsjahr 2009 ist auch das Kommunalsteueraufkommen um weniger als ein Prozent zurückgegangen. Zur Sicherung der Gemeindeautonomie hat die Kommunalsteuer eine wichtige Funktion, für eine Stärkung der Gemeindeautonomie bedarf es eines Ausbaus der Gemeindeabgaben. Zentrale Ansatzpunkte könnten dabei die Weiterentwicklung der Kommunalsteuer durch Aufhebung von bestehenden Kommunalsteuerbefreiungen wie auch durch Erweiterung der Bemessungsgrundlage (z. B. neben Lohn- und Gehaltskomponenten auch Aufsichtsratsvergütungen und andere Wertschöpfungskomponenten – wie z. B. Abschreibungen auf das unternehmensbezogene Vermögen, wobei nur das Anlagevermögen und hier nur das Sachanlagevermögen in Betracht kommen wird) sein.

#### Aufhebung der bestehenden Kommunalsteuerbefreiungen

Mit der Aufhebung der bestehenden Kommunalsteuerbefreiungen für öffentliche Institutionen (Bund, Länder aber auch öffentliche Betriebe wie z. B. die ÖBB) wie auch Non-Profit-Organisationen sollen auch diese Institutionen zur Kommunalsteuer verpflichtet werden, da auch sie die von den einzelnen Gemeinden bereitgestellte Infrastruktur nutzen.

#### Erweiterung der Bemessungsgrundlage um Wertschöpfungsgrößen

Die Kommunalsteuer ist eine rein gehalts- und lohnbezogene Abgabe. Die Wertschöpfungsabgabe wurde bis dato primär als Ersatz bzw. Ergänzung für die Finanzierung im Sozialver-

sicherungsbereich sowie des Sozialfinanzierungssystems im generellen diskutiert. Damit verbunden ist die Erweiterung der Bemessungsgrundlage von der Lohn- und Gehaltssumme um Wertschöpfungskomponenten<sup>10)</sup> wie

- die Absetzung für Abnutzung von Wirtschaftsgütern (Abschreibungen vom Anlagevermögen),
- der Aufwand für Zinsen, Mieten und Pachten (abzüglich der dem gegenüberstehenden Einnahmen) sowie
- der steuerpflichtige Gewinn.

Damit verbunden ist die Überlegung, die gesamte Wertschöpfung als Besteuerungsgrundlage heranzuziehen. Als Vorteil wird gesehen, dass damit an die Produktionstätigkeit angeknüpft wird und damit die Interessensklammer zwischen Gemeinde und Wirtschaft gewährleistet wird (Schwarming, 2007, S. 79) Neben der Bemessungsgrundlage könnte auch der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert werden (z. B. freie Berufe). Die wertschöpfungsbezogene Kommunalsteuer wäre fiskalisch ergiebig, würde räumlich weniger stark streuen und konjunkturempfindlicher sein als die Lohnsumme. Kritisch wird die eingeschränkte Wettbewerbsneutralität gesehen, da sie im grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht ausgleichsfähig ist (Schwarming, 2007, S. 80).

Umgelegt auf die Kommunalsteuer bedeutet dies neben den Lohn- und Gehaltskomponenten auch Wertschöpfungskomponenten wie die Abschreibungen auf das unternehmensbezogene Sachanlagemögen in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Bei einem gleichbleibenden Steuersatz von 3% würde sich das Steueraufkommen für die Gemeinden wie auch die Steuerlast für die Abgabepflichtigen (v.a. Unternehmen) erhöhen, bei einer aufkommensneutralen Lösung würde es zu einer Reduktion des Steuersatzes kommen. Die Abgabenbelastung würde sich von der Dienstleistungsbranche zum anlagenintensiven Industriebereich verschieben.

### **Auswirkungen eines Ausbaus und Stärkung der Kommunalsteuer**

Auf Basis der Beurteilungskriterien zeigt sich folgendes Bild:

- Äquivalenzprinzip/örtliche Radizierbarkeit – die Aufhebung der Kommunalsteuerbefreiungen entspricht diesem Kriterium, da alle örtlich tätigen Unternehmen und Institutionen eine Leistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Infrastrukturen und Leistungen erbringen; auch beim Ausbau der Kommunalsteuer trifft dies tendenziell zu, da unabhängig von der Lohn- oder Anlagenintensität für öffentliche Infrastruktur und Leistungen in gleichem Maße die Steuerleistung erfolgt. Die Steuerlast würde sich auf beschäftigungs- und kapitalintensive Betriebe gleichmäßiger verteilen.
- Interessensausgleich – mit der Kommunalsteuer wird insbesondere auch das unternehmensnahe Infrastrukturangebot mitfinanziert.

---

<sup>10)</sup> Siehe dazu Schwarming, 2003, S. 25 ff.

- Die langfristige Ergiebigkeit ist bei der Kommunalsteuer gegeben, wie insbesondere auch die Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten zeigt.
- Konjunkturreakibilität ist nur teilweise gegeben, da in Jahren von Wirtschaftskrisen ein stärkerer Rückgang der Kommunalsteuer zu erwarten ist; dies zeigte sich zuletzt im Wirtschaftskrisenjahr 2009, in dem das Kommunalsteueraufkommen erstmals rückläufig war; durch den wertschöpfungsbezogenen Ausbau der Bemessungsgrundlage könnte dies sogar noch etwas verstärkt werden, da beispielsweise in der Wirtschaftskrise 2009 die Wertschöpfung stärker gesunken ist als die Lohnsumme.

Lokale Gestaltungskompetenz ist bei der Kommunalsteuer hinsichtlich der Bemessungsgrundlage und Abgabenhöhe nicht gegeben; indirekt besteht jedoch der Anreiz über Betriebsansiedlungen und regionale Kooperationen das Aufkommen der Kommunalsteuer zu erhöhen.

Die Administrierbarkeit ist in beiden Varianten im bestehenden System in effizienter Form möglich, wobei der Ausbau in Richtung Wertschöpfungskomponente die Anforderungen an die Abgabensadministration wesentlich erhöht und eine gemeinsame gebietskörperschaftsübergreifende Vereinnahmung empfiehlt.

Transparenz der Steuer und deren Bemessungsgrundlage ist gegeben.

#### Übersicht 5.5: Einschätzung einer modifizierten Kommunalsteuer

	Bewertung Abschaffen der Befreiungen	Bewertung Wertschöpfungskomponenten
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	++	++
Transparenz	++	++
Langfristige Ergiebigkeit	+	++
Konjunkturunempfindlichkeit	-	-
Lokale Gestaltungskompetenz	-	-
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	+	+
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	-	-
Lenkungspotenzial	+	+
Administrierbarkeit	++	+

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

## 5.5. Ausbau und Stärkung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gemeindeeinrichtungen und Diensten

### 5.5.1. Option 1: Anheben des Kostendeckungsgrades der Gebühren zumindest auf die mittelfristig gegebene Kostenhöhe, Berücksichtigen von Lenkungszielen – Beseitigung von ev. Mengenrabatten

Die Inanspruchnahme der traditionellen Ver- und Entsorgungseinrichtungen, die überwiegend durch Gemeinden (einschließlich ihrer Betriebe) und Gemeindeverbände erbracht werden, wird durch die individuellen Haushalte und Betriebe in Form von Benützungsgebühren, für einzelne Gruppen von Nutzern auch durch Beiträge (z. B. Interessentenbeiträge zur Grundstücksaufschließung) finanziert. Die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Gebühren erfolgt durch das jeweilige Finanzausgleichsgesetz, derzeit durch § 15 Abs. 3 Z. 4

FAG 2008. Die Bestimmung sieht vor, dass "Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, ..., bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt", durch Beschluss des Gemeinderates ausgeschrieben werden können. Damit wurde - erstmalig im FAG 1993 - das vorher bestehende und durch den Verfassungsgerichtshof ausgesprochene Verbot einer Kostenüberdeckung aufgehoben. Verschiedene Begründungen der Neuregelung wurden angeführt, u. a. die stärkere Betonung des Verursacherprinzips und ökologische Lenkungseffekte (siehe *Hüttner — Griebler — Huemer*, 2008, S. 173). Der VfGH hat zwar keine Bedenken bezüglich der möglichen Höhe der Gebühreneinnahmen bis zum doppelten der Kosten in Hinblick auf die Verfassungskonformität genannt, die Bestimmung jedoch so interpretiert (siehe VfSlg 16.319/2001), dass "ihre Ausschöpfung nur aus Gründen in Betracht kommt, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen, sei es, dass Folgekosten der Einrichtung finanziert werden, sei es, dass mit einer solchen Gebühr Lenkungsziele (z. B. ökologischer Art) verfolgt oder Rücklagen für eine Ausweitung der Einrichtung oder Anlage etc. gebildet werden sollen." (*Hüttner — Griebler — Huemer*, 2008, S. 174)

Die gemäß FAG vorgesehenen Grundsätze der Gebührenkalkulation sind in den jeweiligen Landesgesetzen teilweise detailliert konkretisiert, teils unterschiedlich weit gefasst, da - etwa bei den Abfallwirtschaftsgebühren - fallweise Zusatzgebühren für "Sonderleistungen" vorgeschrieben werden können. Eine in allen Bundesländern möglichst vergleichbare Regelung der landesgesetzlichen Grundlagen für die jeweilige Ver- oder Entsorgungseinrichtung wäre im Hinblick auf die EU-weiten Richtlinien und vor allem im **Interesse der Transparenz** wünschenswert.

Zur Frage der gegebenen Kostendeckungsgrade bei den wichtigen Ver- und Entsorgungseinrichtungen der österreichischen Gemeinden liegen nur wenige, teils nicht mehr aktuelle Untersuchungen vor<sup>11)</sup>. In der Studie von *W. Schönböck et al.* (2003) zur Siedlungswasserwirtschaft in Österreich (Band 1) findet sich folgende Aussage (S. 83): "Stellt man Aufwand und Erträge der Siedlungswasserwirtschaft einander gegenüber, erhält man den Kostendeckungsgrad. KDZ (1999) errechnete diesen für eine Stichprobe größerer Gemeinden (mit mehr als 10.000 Einwohner) auf 110% in der Wasserversorgung und 115% in der Abwasserentsorgung; in kleineren Gemeinden ist der Kostendeckungsgrad eher niedriger."<sup>12)</sup>.

---

<sup>11)</sup> *Schönböck et al.*, 2003, *Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte*, 2005, *Ecoplan*, 2010.)

<sup>12)</sup> In der Studie zur Siedlungswasserwirtschaft werden auch die Kostenstrukturen untersucht. Ein für Wasserver- und Abwasserentsorgung gemeinsames Ergebnis ist, dass "der größte Anteil der Kosten auf die Rohrnetze entfällt. Die relevanteste Kostendeterminante ist bei mittleren und großen Versorgungsgebieten die Länge der Rohrleitungen, die wiederum direkt von der Siedlungs- und Bebauungsstruktur bestimmt wird. Seit Jahren schon steigt in Österreich die Rohrlänge pro angeschlossenen Einwohner, was nicht nur mit einer Erhöhung des Anschlussgrades in dünnbesiedelten Gebieten zusammenhängt, sondern auch mit dem generellen Trend der Zersiedelung und Suburbanisierung." (*Schönbeck et al.*, 2003, S. 84)

Ähnlich wie in der Siedlungswasserwirtschaft, wo die Pro-Kopf-Kosten der Rohrleitungen mit sinkender Siedlungsdichte steigen, zeigt sich in der AK-Studie (*Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte*, 2005) unter der Annahme vergleichbarer Leistungen im Bereich der Müllabfuhr, dass die Pro-Kopf-Kosten der lokalen Müllsammlung und Müllbeseitigung mit steigendem Grad der Siedlungsdichte, teils auch mit steigender Zahl der Gemeindeeinwohner sinken, was meist mit der Existenz von Skaleneffekten der Leistungsproduktion, teils auch mit den höheren (Einheits-)Kosten der Infrastrukturproduktion bei niedriger Siedlungsdichte zusammenhängt<sup>13)</sup>.

Auf Grund dieser Ergebnisse für Österreich und ähnlicher Analysen für die Schweizer Kantone<sup>14)</sup> kann man davon ausgehen, dass tendenziell sinkende Pro-Kopf-Kosten der lokalen Infrastruktur bei steigender Siedlungsdichte vorliegen dürften. Die in der vorliegenden Studie gebotenen finanzstatistischen Informationen zeigen dagegen, dass die (zusammen gefassten) Pro-Kopf-Einnahmen aus Wasser-, Abwasserbeseitigungs- und Abfallgebühren mit zunehmender Gemeindegröße steigen. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass mit der Gemeindegröße auch der Kostendeckungsgrad bzw. der Grad der Kosten-Überdeckung der Gebühren zunehmen dürfte, wofür auch die bei Schönböck zitierte Untersuchung des KDZ Belege für die 1990er Jahre liefert.

Neue Analysen der Kostendeckung der Gemeindegebühren sollten jedenfalls Klarheit darüber schaffen, ob die Gebühren der Gemeinden auch bei längerfristiger Betrachtung kostendeckend oder vielleicht auch darüber hinaus angesetzt sind.

Dies bedeutet, dass im Bereich der gebührenfähigen Gemeindeeinrichtungen zumindest tendenziell eine **Stärkung der Abgabenaufonomie durch Anheben des Kostendeckungsgrads** im Sinn des **freien Beschlusrechts der Gemeinden** bei den bedeutenden Gebührenhaushalten – was etwa in der Gemeindeordnung des Landes Steiermark<sup>15)</sup> grundsätzlich verlangt wird - erreicht werden könnte. Auf Grund der Ermächtigung des FAG 2008 kann auch eine

---

<sup>13)</sup> Im Rahmen der Studie "Einflussfaktoren auf die Höhe der Müllgebühren" erfolgte auch eine Befragung von Experten. Zur Frage welche siedlungsspezifischen Gegebenheiten sich erhöhend bzw. senkend auf die Gebührenhöhe auswirken, argumentierten rund 80% der Befragten mit der Siedlungsdichte. Je höher die Bevölkerungsdichte (großvolumiger Siedlungsbau, Mehrfamilienhäuser) desto geringer sind die Müllgebühren. Je geringer die Verbauungsdichte desto höher die Sammelkosten (S. 35). Auch bezüglich des Einflusses der Gemeindegröße auf die Kosten, erklären 80% der Befragten, dass die Kosten der Entsorgung bei größeren Einheiten (Gemeinden) niedriger als bei kleinen Gemeinden wären.

<sup>14)</sup> Im NFA der Schweiz werden u. a. Sonderlasten der Kantone aus der feingliedrigen Besiedelung in Form höherer Kosten der Infrastruktur, des Schulwesens, der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen registriert; als entscheidende Indikatoren hierfür gelten der "Anteil der Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern" und "Geringe Bevölkerungsdichte".

<sup>15)</sup> Siehe die folgende Bestimmung des § 71 Abs. 2 der Stmk. Gemeindeordnung 1967, LGBl. Nr. 115/1967 idF LGBl. Nr. 81/2010

(2) Für die Benützung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen der Gemeinde sind auf Grund eines Gemeinderatsbeschlusses Gebühren zu erheben, die grundsätzlich kostendeckend festzusetzen sind. Diese können jedoch bis zu einem Ausmaß beschlossen werden, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt.

Anhebung der Gebührensätze über die Grenze der Deckung der Kosten hinaus angezeigt sein, wofür jedenfalls die oben angeführte Interpretation des Verfassungsgerichtshofes aus 2001 zu beachten ist.

Die **langfristige Ergiebigkeit** einer solchen Stärkung der Gebühreneinnahmen ist begrenzt, da der Konnex zu den Kosten grundsätzlich gegeben ist und kein unmittelbarer Zusammenhang mit der allgemeinen oder regionalen wirtschaftlichen Entwicklung gegeben ist.

Die **Steuerwettbewerbsanfälligkeit** ist gering; die gebührenpflichtigen Haushalte und Betriebe leisten zwar im Vergleich zur Grundsteuer von den Grundstücken ein Mehrfaches an Gebühren für Wasser, Kanalbenützung und Abfallwirtschaft, doch dürften Gebührenerhöhungen kaum zu einer Verlagerung des Wohnsitzes oder des Betriebsstandortes in eine Gemeinde mit niedrigeren Gebührensätzen führen.

Eine differenzierte Betrachtung und verstärkte Ausschöpfung des gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzips kann auch darin bestehen, bestimmte **Lenkungsziele für die Gesamtheit der NutzerInnen oder für einzelne Nutzergruppen in den einzelnen Gemeindeeinrichtungen und -anlagen zu definieren**, die eventuell zu Veränderungen bestehender Gebührenstrukturen (z. B. Beseitigen von "Gebührenrabatten" für Großverbraucher) führen.

Die Ausschöpfung eventuell bestehender gebührenpolitischer Spielräume führt zu keinem besonderen **administrativem Mehraufwand**, da alle erforderlichen Informationen zur Gebührensatzbemessung vorliegen.

#### Übersicht 5.6: Einschätzung der Option Ausschöpfen der maximal zulässigen Gebührenhöhe der Ver- und Entsorgungseinrichtungen

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	++
Transparenz	+
Langfristige Ergiebigkeit	+
Konjunkturunempfindlichkeit	++
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	Gering
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	0
Lenkungspotenzial	+
Administrierbarkeit	+

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

#### 5.5.2. Option 2: Regelung einer Abfallwirtschaftsabgabe nach dem Muster von NÖ auch für andere Bundesländer

Einen Weg der **Lockerung des gebührenpolitischen Äquivalenzprinzips** ist der niederösterreichische Landesgesetzgeber gegangen. Im Bereich der Abfallwirtschaft differenziert das NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 idF LGBl. 8240-5 (5. Novelle 145/09 vom 2009-11-30) im § 23 nämlich zwischen der Abfallwirtschafts**gebühr** und einer Abfallwirtschafts**abgabe**:

§ 23 (1) Die Gemeinden werden gemäß § 8 Abs. 5 F-VG 1948 und gemäß bundesgesetzlichen Bestimmungen ermächtigt, folgende Abgaben zu erheben:

- 1 Eine Abfallwirtschaftsgebühr<sup>16</sup> für die Bereitstellung von Abfallentsorgungseinrichtungen sowie für die Erfassung und die Behandlung von Abfall und
- 2 eine Abfallwirtschaftsabgabe.

Die Abfallwirtschaftsabgabe wird in § 25 näher geregelt und zwar hinsichtlich der Berechnung der Abfallwirtschaftsabgabe wie folgt: Die Abfallwirtschaftsabgabe beträgt jährlich höchstens 100 % der Abfallwirtschaftsgebühr.

Die niederösterreichische Regelung bedeutet grundsätzlich eine Lockerung des Äquivalenzprinzips, da im Sinn der finanzwissenschaftlichen Definition für eine **Abgabe** keine Bindung an die Kosten der Leistungserstellung erfolgt; der Landesgesetzgeber schreibt in seiner Ermächtigung den Gemeinden lediglich eine Obergrenze der Abgabe vor, und zwar für andere Leistungen der Abfallwirtschaft als jene, die mit der Abfallwirtschaftsgebühr finanziert werden<sup>17</sup>).

Dieses Beispiel zeigt, dass der Landesgesetzgeber für eine einzelne Infrastruktureinrichtung (in diesem Fall der Abfallwirtschaft) den Gemeinden eine Ermächtigung zur Einhebung einer zusätzlichen Abgabe schaffen kann, mit der zur Finanzierung "verwandter Leistungen" ohne spezifische Bindung an die jeweils entstehenden Kosten eine Abgabe erhoben werden kann. Ob die dafür zu erbringenden Leistungen bundesgesetzlich oder landesgesetzlich geregelt sind, teils aber auch im Ermessen der Gemeinde selbst liegen, welche Kosten sie jeweils verursachen u. ä. , erscheint hierbei unerheblich. Lediglich eine Obergrenze der Abgabe wird im niederösterreichischen Beispiel geregelt.

Die Analyse anderer Abfallgebührenlandesgesetze<sup>18</sup>) zeigt, dass derzeit sehr unterschiedliche Regelungen bestehen und dass abgesehen von Niederösterreich andere Landesgesetzgeber den Weg einer zusätzlichen Abgabe im Kontext einer gebührenpflichtigen Leistung nicht beschränkt haben. Vielmehr zeigen die Regelungen in einigen Ländern, dass neben der Abfallgebühr (Gebühr für die Kernleistung, in die auch andere Leistungen eingerechnet werden können) auch eine "weitere Gebühr" (Tirol), eine mengenunabhängige Grundgebühr (Vorarlberg), eine Grundgebühr plus eine variable Gebühr plus Kostenersätze für eventuell zusätzliche Leistungen (Steiermark) erhoben werden können.

---

<sup>16</sup>) Die Abfallwirtschaftsgebühr gemäß § 23 Abs. 1 Z.1 besteht jedenfalls aus einem Anteil für die Erfassung und Behandlung von Abfall (Grundgebühr). Überdies darf die Gemeinde festlegen, dass ein Teil der Abfallwirtschaftsgebühr als Anteil für die Bereitstellung von Einrichtungen für die Abfallwirtschaft (Bereitstellungsgebühr) eingehoben wird.

<sup>17</sup>) Die Abfallwirtschaftsabgabe gemäß § 23 Abs. 1 Z. 2 deckt nach Auskunft des Magistrats der Stadt Wiener Neustadt "grundsätzlich sämtliche Nebenleistungen ab, die für den Bürger ‚kostenlos‘ erscheinen, aber es eigentlich gar nicht sind. Unter anderem handelt es sich dabei z. B. um die Sperrmüllabfuhr, um die Problemstoffsammlung und -Rücknahme, um die Papiersammlung und tlw. um den Betrieb des Altstoffsammelzentrums. ... Diese Nebenleistungen können durch die Gemeinde individuell gehandhabt werden, deshalb ergibt sich hier ein Aufschlag auf die Abfallwirtschaftsgebühr im Bereich von 0 - 100%; sie müssen durch Kostenrechnung ermittelt werden." (email von FD Mürkl).

<sup>18</sup>) Siehe Anhang.

Die größten Entscheidungsspielräume für die Gemeinden und den vermutlich geringsten Verwaltungsaufwand würde jedenfalls eine Abfallwirtschaftsabgabe nach dem Beispiel des Landes Niederösterreich bieten.

Es erscheint deshalb möglich als weitere Option vorzuschlagen, eine Musterregelung für die Landes-gesetzgebung bezüglich der Erhebung einer **Abfallwirtschaftsabgabe** zu erarbeiten. Da in praktisch allen Bundesländern (ausgenommen Burgenland, wo die Abfallwirtschaft durch den landesweit tätigen Müllverband erfolgt) vielfältige kommunale Nebenleistungen zur Müllbewirtschaftung bestehen (so etwa zum Recycling, zur Sperrmüllsammmlung, Altölsammmlung, Elektrogeräte), könnten durch Landesgesetze Ermächtigungen an die Gemeinden zur Einhebung einer solchen Abgabe, die ähnlich dem Muster der NÖ Abfallwirtschaftsabgabe konstruiert wird, erfolgen.

**Kurzeinschätzung** einer Abfallwirtschaftsabgabe für Nebenleistungen der "Müllbewirtschaftung"

- Eine Abfallwirtschaftsabgabe wird den Grundstückseigentümern für diverse Maßnahmen der "Müllbewirtschaftung" vorgeschrieben; die **Radizierbarkeit** und damit die **fiskalische Äquivalenz** sind gegeben.
- Da kein Konnex mit der regionalen und nationalen wirtschaftlichen Entwicklung besteht, sondern lediglich mit den Maßnahmen der "Müllbewirtschaftung" ist die **langfristige Ergiebigkeit** eher beschränkt, dagegen sind entsprechende **Lenkungseffekte** gegeben.
- Die **lokale Gestaltungskompetenz** hängt von der landesgesetzlichen Ermächtigung ab, so etwa von einer Obergrenze und einer eventuellen Bindung an bestimmte Mindestleistungen.
- Die **Steuerwettbewerbsanfälligkeit** ist gering.
- Der **administrative Mehraufwand** aus der Vorschreibung einer Abfallwirtschaftsabgabe wird sich in sehr engen Grenzen halten, da die Abgabe im Zusammenhang mit der bereits bestehenden Müllgebühr erhoben wird.

Übersicht 5.7: Einschätzung der Option Regelung einer Abfallwirtschaftsabgabe nach dem Muster von NÖ auch für andere Bundesländer

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	++
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	+
Konjunkturunempfindlichkeit	++
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	Gering
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	0
Lenkungspotenzial	++
Administrierbarkeit	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

### 5.5.3. Option 3 - Vorschlag einer bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Erhebung eines Gemeinde-Infrastrukturbeitrags

Zum Unterschied von Gebühren, die als öffentlich-rechtliche Form der Gegenleistung zur individuellen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen<sup>19</sup> verstanden werden, sind Beiträge Zwangsabgaben, mit denen Interessenten einen Beitrag zu den Ausgaben für öffentliche Einrichtungen und Anlagen leisten, jedoch ohne Bezug zu einer direkten Inanspruchnahme.<sup>20</sup> Ähnlich wie bei Aufschließungsbeiträgen für Gruppen von Grundstücksbesitzern, wird hier die Erhebung eines **Gemeinde-Infrastrukturbeitrages** von den privaten Haushalte, ebenso von der Gruppe der in der Gemeinde ansässigen Betriebe vorgeschlagen. Dies bedingt, einen nachprüfbaren Konnex zwischen den Vorteilen für einzelne Gruppen von Steuerpflichtigen und dem zu leistenden Beitrag herzustellen. Eine solche bundesgesetzliche Ermächtigung zur Erhebung eines Gemeinde-Infrastrukturbeitrages sollte der (teilweisen) Finanzierung zur Errichtung und zum Betrieb von Einrichtungen im Infrastrukturbereich einer oder mehrerer Gemeinden dienen, mit denen eine sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung unterstützt werden kann und beispielsweise Beiträge zu nationalen und regionalen Ziele geleistet werden. Ihre ökonomische Begründung liegt in der Internalisierung positiver externer Effekte. Solche Maßnahmen und Einrichtungen mit ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigem Nutzen wären etwa Leistungen einer Gemeinde im Bildungsbereich (Vorschulklassen, Schulen mit Ganztagsbetreuung, diverse andere Maßnahmen zur Schülerbetreuung und Lernförderung), im Gesundheitsbereich (Errichten und Betreiben von Sportanlagen, mobile Betreuungsdienste), Naturschutzparks und andere Naherholungseinrichtungen, im Verkehrsbereich (bereits bestehende und neu zu errichtende P&R-Anlagen, Radwege, Parkdecks im Innenstadtbereich), eventuell auch Einrichtungen des Rückbaues von Gewässern, von Verkehrsflächen, von früheren Industrie-flächen (brach liegende Flächen). Für alle diese und ähnliche Infrastruktur- und Dienstleistungen, die nicht auf einem gebührenpflichtigen individuellen Benützungsverhältnis beruhen, besteht der Nutzen in Form von positiven Effekten für die Gemeinschaft, wofür jedoch ein Beitrag geleistet werden soll. Der Gemeinde-Infrastrukturbeitrag könnte als Pauschalbetrag von der Gruppe der privaten Haushalte und von der Gruppe der Betriebe in Verbindung mit der Wassergebühr erhoben werden.

Ein weiterer möglicher Ansatzpunkt der Beitragsgestaltung wäre durch Bindung an positive externe Effekte von Projekten mit einer regionalen Wirkung gegeben, also für Projekte die in Form der Zusammenarbeit von zwei und mehr Gemeinden realisiert bzw. betrieben werden, wofür auch die Haushalte und Betriebe aller beteiligten Gemeinden beitragspflichtig werden.

---

<sup>19)</sup> Die Leistungsbeziehung ist bereits mit der Schaffung der Möglichkeit der Benutzung hergestellt, z. B. mit dem Anschluss an eine Ver- oder Entsorgungsanlage, und ist unabhängig davon, ob eine effektive Benützung vorliegt." (Hüttner — Griebler — Huemer, 2008, S. 172.)

<sup>20)</sup> Nach dem Erkenntnis des VfGH (Slg. 11.172/1986) werden Beiträge definiert als "Beitragsleistung zu einem finanziellen Aufwand für öffentliche Anlagen und Einrichtungen, die den Interessenten von Nutzen sind".

## Kurzeinschätzung

Die **Radizierbarkeit** eines Infrastrukturbeitrags ist im Vorhandensein und im Betrieb der lokalen und/oder regionalen Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen begründet. Die **Transparenz** bzw. die Merkhlichkeit der zusätzlichen Abgabenlast, welche durch die Kommunalpolitik den Steuerpflichtigen (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen) auferlegt wird, und der Konnex zu den positiven externen Effekten der damit teilweise oder ganz finanzierten Einrichtungen sind voll gegeben. Je nach der Ausgestaltung des Beitrages kann die langfristige **Ergiebigkeit** durchaus gegeben sein; die **Konjunkturunempfindlichkeit** erscheint dagegen nicht unbedingt voll gesichert; das Kriterium des **Interessenausgleichs** ist durch die Belastung der privaten Haushalte und von Unternehmungen gegeben. Der **administrative Mehraufwand** hält sich bei der gemeinsamen Vorschreibung mit der Wassergebühr in engen Grenzen.

### Übersicht 5.8: Einschätzung der Option bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Erhebung eines Gemeindeinfrastrukturbeitrags

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	++
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	++
Konjunkturunempfindlichkeit	+
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	Mittel/gering bei regionalem Bezug
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	0
Lenkungspotenzial	++
Administrierbarkeit	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

## 5.6. Einführung einer Abgabe auf alkoholische Getränke

In Österreich wurde bis 2000 eine Getränkesteuer eingehoben. In Folge des EuGH-Urteils vom 9. März 2000, wonach die österreichische Getränkesteuer nicht mit dem EU-Recht vereinbar sei, wurde sie abgeschafft. Der Wegfall der Einnahmen aus der Getränkesteuer bedeutete für die Gemeinden sehr starke Einbußen, da diese im Jahr 1999 immerhin 14% der gesamten gemeindeeigenen Steuern ausmachten. Um dem entgegenzuwirken, wurde im Rahmen des Finanzausgleichs beschlossen, dass den Gemeinden ein Getränkesteuerausgleich über die Ertragsanteile zufließen soll. Um die kommunale Abgabenautonomie zu stärken, wäre allerdings eine gemeindeeigene Abgabe auf (alkoholische) Getränke erforderlich. Da den Gemeinden diesbezüglich jedoch kein Steuerfindungsrecht zukommt, wäre eine gesetzliche Ermächtigung durch den Bund oder die Länder erforderlich.

Eine alternative Abgabe zur früheren Getränkesteuer wäre beispielsweise eine Art Konsumationsabgabe auf alkoholische Getränke für Dienstleistungsbetriebe, wenn ein vergnügungssteuerpflichtiger Tatbestand (z. B. Filmvorführung, Tanzveranstaltung, etc. ) vorliegt. Dies wäre durch eine Ergänzung im Lustbarkeitsabgabengesetz, welches ein Landesgesetz ist, umsetzbar. In diesem Zusammenhang ist es auch denkbar, dass das Ausschänken von Alkoholika als

eigener Abgabegegenstand im Lustbarkeitsabgabegesetz aufgenommen wird. Bei beiden Möglichkeiten wäre die Umsetzung mit einem geringen administrativen Aufwand verbunden.

Als weitere Option kann die Einführung einer spezifischen Alkoholgemeindesteuer genannt werden. Der Steuertatbestand wäre die Dienstleistung per se, folglich die Verabreichung von alkoholischen Getränken. Dies würde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH stehen, ohne dass eine konkrete Zielsetzung für die Einhebung dieser Alkoholgemeindesteuer angeführt werden müsste. Diese Steuer wäre ebenso mit einer leichten Administrierbarkeit verbunden. Die Gestaltungskompetenz in Bezug auf die Ermittlung der Bemessungsgrundlage sowie der Festlegung des Steuertarifs sollte bei einer Abgabe auf alkoholische Getränke in allen drei angeführten Varianten den Gemeinden übertragen werden<sup>21)</sup>.

Es sei darauf hingewiesen, dass eine Abgabe auf Alkoholika einerseits die Lücke der abgeschafften Getränkesteuer schließen würde und andererseits sollte der gesundheitspolitische Lenkungseffekt durch eine Verteuerung dieses demeritorischen Gutes nicht unterschätzt werden.

Eine Abgabe auf alkoholische Getränke würde den angeführten Kriterienkatalog in folgendem Umfang erfüllen:

- Das *Äquivalenzprinzip* bzw. die *örtliche Radizierbarkeit* werden insofern erfüllt, als die Abgabenschuldner die Abgabe in jener Gemeinde leisten müssen, in der sie auch kommunale Leistungen beziehen. Jedoch aufgrund der möglichen Steuerüberwälzung i.e.S., indem eine Vorwälzung der Abgabe auf die KonsumentInnen stattfindet, ist die örtliche Radizierbarkeit zu hinterfragen, da diejenigen, die mit der Steuer tatsächlich belastet werden, in keinem Zusammenhang mit den öffentlichen Leistungen der Gemeinde stehen müssen.
- Die *Merklichkeit* dieser Abgabe ist nicht nur bei den Abgabenschuldnern gegeben, sondern in diesem Fall, durch die Übertragung auf die Preise, auch bei den KundInnen der Abgabenschuldner.
- Da den Gemeinden die Bestimmung der Bemessungsgrundlage sowie der Festlegung des Steuertarifs zukommen sollte, wird das Kriterium der *lokalen Gestaltungskompetenz* erfüllt.
- Eine *regionale Streuung der Bemessungsgrundlage* ist in gewissem Maße insofern gegeben, da in Tourismusgemeinden das Ausschanken von Alkoholika in einem deutlich höheren Umfang erfolgt, als in Gemeinden mit geringem Tourismus.
- Da Alkohol den demeritorischen Gütern zuzuordnen ist, steht einer Gemeinde mit der Einhebung einer Abgabe auf Alkoholika bestimmt ein gewisses *Lenkungspotenzial*, hin zu einem geringeren Alkoholkonsum, zur Verfügung.
- In allen zuvor beschriebenen Varianten einer Abgabe auf alkoholische Getränke ist eine leichte *Administrierbarkeit* möglich.

---

<sup>21)</sup> Die Grundannahmen für diese verschiedenen Ansätze entstammen einem unveröffentlichten Beitrag von Dr. Peter Mühlberger.

### Übersicht 5.9: Einschätzung von Abgaben auf alkoholische Getränke

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	-
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	++
Konjunkturreagibilität	+
Lokale Gestaltungskompetenz	++
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	hoch
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	+
Lenkungspotenzial	++
Administrierbarkeit	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

#### 5.7. Ausbau einer Zweitwohnsitzabgabe

Die Abgabenautonomie der Gemeinden könnte zu einem kleinen Teil durch den Ausbau der Zweitwohnsitzabgabe in Österreich gestärkt werden. Die Gemeinden könnten dadurch die Aufwendungen, die ihnen aufgrund von Zweitwohnsitzen entstehen, zumindest teilweise oder auch gänzlich abdecken. Die im Finanzausgleich enthaltenen gesetzlichen Regelungen bezüglich der Ertragsanteile berücksichtigen bei den Berechnungen für die Zuteilung der Ertragsanteile zu den einzelnen Gemeinden die jeweilige Einwohnerzahl. Dabei wird allerdings jene Bevölkerungszahl herangezogen, die den Hauptwohnsitzen in den Gemeinden entspricht, und die Zweitwohnsitze werden nicht berücksichtigt.

Durch die Ergänzung im Finanzausgleichsgesetz 1993 wurde die Zweitwohnsitzabgabe in die Liste der ausschließlichen Gemeindeabgaben des § 14 FAG aufgenommen. Dadurch wurde es den Ländern freigestellt, im Rahmen ihres Abgabenerfindungsrechts den Gemeinden die Einhebung einer Zweitwohnsitzabgabe mittels landesgesetzlicher Grundlage zu gewähren. Davon Gebrauch gemacht haben bisher nur die beiden Bundesländer Vorarlberg und Kärnten, wobei in Vorarlberg das Gesetz mit 1.1.1998 und in Kärnten mit 1.1.2006 in Kraft getreten ist. In der Steiermark gibt es eine Ferienwohnungszugangsabgabe, die der Vorarlberger Zweitwohnsitzabgabe in ihren Grundzügen sehr ähnlich ist.

Wie aus den beiden bestehenden landesgesetzlichen Regelungen hervorgeht, liegt bei der Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes bei der Zweitwohnsitzabgabe den Ländern ein gewisser Handlungsspielraum vor. Während in Vorarlberg die Abgabe nur für jene Zweitwohnsitze eingehoben wird, welche die Kriterien einer Ferienwohnung erfüllen, wird demgegenüber in Kärnten der Besteuerungsgegenstand viel weiter gefasst. Als AbgabenschuldnerIn ist der/die EigentümerIn der Wohnung heranzuziehen.

Als Bemessungsgrundlage der Zweitwohnsitzabgabe dient die Fläche (Nutzfläche bzw. Geschoßfläche) der Wohnung. Die Höhe der Abgabe ist durch Verordnung des Gemeinderates festzulegen. Die Vorarlberger Gesetzgebung sieht vor, dass die Höhe der Abgabe in einer Gemeinde, jene nach zugewiesener Ortsklasse<sup>22)</sup>, einen gewissen Höchst-betrag je

<sup>22)</sup> Die Zuteilung nach Ortsklassen A, B und C erfolgt aufgrund der Kriterien des § 9 Abs. 2 des Vorarlberger Tourismusgesetzes, wonach die Nächtigungszahl einer Gemeinde für die Einstufung von Relevanz ist.

nach m<sup>2</sup> nicht überschreiten darf. In Kärnten ist festgelegt, dass die Bemessung nach den Belastungen der Gemeinde durch Zweitwohnsitze und dem Verkehrswert des Zweitwohnsitzes zu erfolgen hat. Die Höhe der Abgabe darf die festgelegten Höchstbeträge, welche in Abhängigkeit von der Nutzfläche der Wohnung stehen, nicht überschreiten. Die Kärntner Gemeinden dürfen die Höhe der Abgabe innerhalb der Gemeinde nach Gebiets-teilen staffeln, wenn der Maßstab innerhalb des Gemeindegebietes erheblich differiert.

Die bisherigen gesetzlichen Regelungen der Zweitwohnsitzabgabe sollten allerdings um die Übertragung der Gestaltungskompetenz an die Gemeinden erweitert werden. Durch die eigenständige Bestimmung der Abgabenhöhe könnten die zuvor angeführten Lenkungsmotive viel stärker verfolgt werden.

In Anbetracht der zuvor genannten Kriterien für die Eignung von Gemeindesteuern, gilt für die Zweitwohnsitzabgabe:

Das *Äquivalenzprinzip* bzw. die *örtliche Radizierbarkeit* werden bei der Einhebung einer Zweitwohnsitzabgabe erfüllt. Es sind ausschließlich jene BürgerInnen von der Abgabe betroffen, für die öffentliche Leistungen in einer Gemeinde zur Verfügung gestellt werden.

Da bei der Berechnung der Ertragsanteile für eine Gemeinde nur die Hauptwohnsitze Berücksichtigung finden, wird der *Interessenausgleich* in der Gesamtbevölkerung einer Gemeinde dadurch hergestellt, indem sich auch jene BürgerInnen mit einem Zweitwohnsitz an den Kosten für die kommunalen Leistungen beteiligen.

Das Kriterium der *lokalen Gestaltungskompetenz* wird bisher insofern erfüllt, als den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt wird, dass der Gemeinderat per Verordnung die Höhe der Zweitwohnsitzabgabe festlegen darf, wobei die im Landesgesetz bestimmten Höchstgrenzen nicht überschritten werden dürfen. Der Ausbau der Zweitwohnsitzabgabe sieht vor, dass den Gemeinden die Gestaltungshoheit übertragen wird.

Die *Steuerwettbewerbsanfälligkeit* ist vorhanden, da die Gemeinden die Höhe der Abgabe bestimmen und folglich zwischen Nachbargemeinden aufgrund der unterschiedlichen Abgabenhöhe Wettbewerb entstehen kann.

Die Einhebung einer Zweitwohnsitzabgabe ist einfach durchzuführen und erfüllt somit das Kriterium der *Administrierbarkeit*.

#### Übersicht 5.10: Einschätzung der Zweitwohnsitzabgabe

	Bewertung
Äquivalenzprinzip/Radizierbarkeit	++
Transparenz	++
Langfristige Ergiebigkeit	-
Konjunkturereagibilität	+
Lokale Gestaltungskompetenz	+
"Steuerwettbewerbsanfälligkeit"	mäßig
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	+
Lenkungspotenzial	+
Administrierbarkeit	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

## Literaturhinweise Kapitel 5

- Andreasch, M., Mooslechner, P., Schürz, M., Einige Aspekte der Vermögensverteilung in Österreich, in: BMASK (Hrsg.), Sozialbericht 2009/10, Wien, 2010, S. 233-259.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien, 1992.
- Boadway, R., Wildasin, D., Public Sector Economics, 2. Auflage, Boston – Toronto, 1984.
- Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, "Einflussfaktoren auf die Höhe der Müllgebühren", Informationen zur Umweltpolitik, Wien, 2005, 164.
- Bundesministerium für Finanzen, Steuerreform 2000 – Bericht der Steuerreformkommission an den Bundesminister für Finanzen, Wien, 1998.
- Donges, J.B., Eeckhoff, J., Franz, W., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., Gute Gemeindesteuern, Berlin, 2003.
- Ecoplan, Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich - Analysen im Rahmen der Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA). Studie im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern, 2009. [http://www.ecoplan.ch/download/las2\\_sb\\_de.pdf](http://www.ecoplan.ch/download/las2_sb_de.pdf).
- Eurostat, Environmental Taxes – A Statistical Guide, Luxemburg, 2001.
- Fedelino, A., Ter-Minassian, T., Making Fiscal Decentralization Work: Cross-country Experiences, IMF Occasional Paper, 2010, (271).
- Feld, L. P., "Die Reform der Gemeindefinanzen", Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 2003, 32(6), S. 317.
- Flowers, M., "Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism", Public Finance Quarterly, 1988, 16, S. 67-77.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U., "Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar", in Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2008, S. 89-212.
- King, D.N., Allocation of Taxing Powers, OECD Journal on Budgeting, 2007, 6 (3), S. 1-33.
- Kletzan, D., Schratzenstaller, M., Umweltsteuern in Österreich: Theorie des Föderalismus und empirische Ergebnisse, WIFO Monatsbericht, 2007, 80(2), S. 145-153.
- Maiterth, R., "Wertschöpfung- und Zuschlagsteuer: Gegensätzliche Kommunalsteuerkonzepte?", Wirtschaftsdienst, 2004, 84(6), S. 402-408.
- Musgrave, R.A., Who Should Tax, Where, and What? In: McLure, Ch. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, 1983, S. 2-19.
- Oates, W. E., Fiscal Federalism, New York, 1972.
- Rossmann, B., Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von Grundvermögen, Wirtschaft und Gesellschaft, 2006, 32(3), S. 283-312.
- Sander, M., "Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Gemeindeeinkommensteuer", Wirtschaftsdienst, 2001, 81(8) S. 447-455.
- Schmidl, M., Schratzenstaller, M., Steuern auf Vermögen und Vermögenserträge: Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten, Wirtschaft und Gesellschaft, 2011, 37(3), S. 403-434.
- Schönbäck, W., Oppolzer, G., Kraemer, R.A., Hansen, W., Herbke, N., "Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft: Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund", in Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Hrsg.), Informationen zur Umweltpolitik, Wien, 2003, 153/5.
- Schratzenstaller, M., Picek, O., Bauer, H., Ott, S., Staringer, C., Heidenbauer, S., Höllbacher, M., Reform der Grundsteuer nach dem "Grazer Modell", Wien, 2008.
- Schwarting, G., Kommunale Steuern – Grundlagen, Verfahren, Entwicklungstendenzen, Berlin, 2007.
- VCÖ, Mobilitätsabgaben zur Finanzierung von Nahverkehrssystemen, Wien, 2009.
- Wrede, M., "Vertical and Horizontal Tax Competition: Will Uncoordinated Leviathans end up on the Wrong Side of the Laffer Curve?", FinanzArchiv, 1996, 53, S. 461-479.
- Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, Baden-Baden, 1999.
- Zimmermann, H., Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin, 2009.

## 6. Zusammenfassung

### Gemeindeabgabenautonomie ist erforderlich

Einer der Schwerpunkte in der Diskussion über eine Reform der österreichischen Finanzverfassung und des Finanzausgleichs ist die Frage nach einer Neugestaltung des kommunalen Abgabensystems. Der österreichische Finanzausgleich ist traditionell von einer starken Verbundkomponente geprägt, die die Entwicklung einer hinreichend starken fiskalischen accountability auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen nicht begünstigt. Mischfinanzierungen verwischen finanzpolitische Verantwortlichkeiten und gelten daher auch als die zentrale Ursache von zahlreichen Ineffizienzen und Fehlentwicklungen. Vorschläge für grundlegende Reformen der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs zielen auf Aufgabenentflechtung, auf eine klare Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, auf Aufgaben- und Zielorientierung. Wesentliches Element solcher Reformbestrebungen ist die (Wieder-) Herstellung fiskalischer Autonomie aller gebietskörperschaftlichen Ebenen. Dabei geht es darum, wie viel eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit die jeweiligen föderalen Glieder (Einzelstaaten, Provinzen, Länder, Kantone, föderative Subjekte) und Kommunen bei ihren Einnahmen und Ausgaben unabhängig von den Zentralregierungen besitzen.

Abgabenautonomie umfasst mehrere Dimensionen von Entscheidungsverantwortlichkeiten. Die Gesetzgebungshoheit betrifft das Recht, ein Steuerobjekt mit Abgaben zu belegen, wie auch die Kompetenz zur Gestaltung der Vorschriften zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen und des Tarifs. Die Ertragshoheit regelt das Recht am finanziellen Aufkommen der Abgaben. Die Verwaltungshoheit umfasst die Ausgestaltung der Verfahrensregeln bei der Erhebung bestimmter Abgaben.

Die Frage nach einem angemessenen Ausmaß der kommunalen Abgabenautonomie kann nicht unabhängig von der Frage beantwortet werden, weshalb bestimmte öffentliche Leistungen überhaupt dezentral bereitgestellt werden sollen. Die vorliegende theoretische wie empirische Literatur zeigt, dass vieles dafür spricht, zur Finanzierung kommunaler Leistungen eigene Abgaben heranzuziehen. Ein hohes Maß an kommunaler Abgabenautonomie ist aus Effizienzgründen wünschenswert. Nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz sollen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Leistungen der Kreis der Abstimmungsberechtigten, der NutzerInnen und der KostenträgerInnen übereinstimmen. Lokale öffentliche Leistungen sind daher aus lokalen Einnahmen zu finanzieren, um zu verhindern, dass "Ausgaben auf Kosten Dritter" getätigt werden. Die Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung (*Konnexitätsprinzip*) auf lokaler Ebene erhöht die Effizienz der Aufgabenerfüllung, da sich die verantwortlichen PolitikerInnen unmittelbar gegenüber den von höheren lokalen Abgaben betroffenen SteuerzahlerInnen verantworten müssen. Damit steigt der Druck zu einer präferenzgerechten und möglichst kostengünstigen Aufgabenerfüllung.

Kommunale Abgabenaufonomie ermöglicht über diese statische Perspektive hinaus einen fiskalischen Wettbewerb zwischen Gemeinden um mobile BürgerInnen und Unternehmen, die sich im Rahmen einer "Abstimmung mit den Füßen" in jener Gemeinde niederlassen, die das aus Sicht ihrer individuellen Präferenzen günstigste Verhältnis zwischen öffentlichen Leistungen und den zu entrichtenden kommunalen Abgaben bietet. Je mobiler die BürgerInnen/Unternehmen sind, desto eher kann der Wanderungsmechanismus zur Entfaltung kommen. Daraus folgt auch, dass dieser Mechanismus in großräumigeren Einheiten (z. B. zwischen Regionen oder Ländern) weniger zum Tragen kommt, sofern mit steigenden räumlichen Distanzen die Mobilität abnimmt. Die zentrale Frage in diesem Kontext ist, ob und inwieweit Unterschiede zwischen Gemeinden akzeptiert werden. Differiert die Steuerhöhe in Abhängigkeit von der Qualität der bereitgestellten Infrastruktur, können unterschiedliche Präferenzen erfüllt werden. Ergeben sich Steuerunterschiede aufgrund von Unterschieden in den Angebotsbedingungen (Dichte, Zentralität, Einkommenshöhe in Region), ist Wettbewerb wohl problematischer.

Die Finanzierung kommunaler Leistungen durch Steuern oder Nutzerentgelte bietet außerdem einen Hebel zur Stärkung der BürgerInnenbeteiligung. Anders als bei einer Finanzierung durch Transfers übergeordneter gebietskörperschaftlicher Ebenen ist der Zusammenhang zwischen Höhe und Qualität der kommunalen Leistungen einerseits, und der Höhe der dafür zu entrichtenden Steuern bzw. Nutzerentgelte andererseits, für die BürgerInnen direkt ersichtlich und nachvollziehbar. Die SteuerzahlerInnen haben einen Anreiz, sich für einen effizienten und präferenzgerechten Einsatz der von ihnen als Gegenleistung für die Bereitstellung kommunaler Leistungen entrichteten Steuern und Nutzungsentgelte zu engagieren.

Grundsätzlich ist das Ausmaß der gemeindeeigenen Steuern im Konnex mit dem Finanzausgleich zu sehen. Ein Ausbau der gemeindeeigenen Steuern erfordert eine Reduktion des Anteils im Steuerverbund. Gleichzeitig kann jedoch – je nachdem, welche Steuern den Gemeinden zugewiesen werden – auch ein Bedarf an einem horizontalen Finanzausgleich auf kommunaler Ebene entstehen, um zu große Divergenzen in der Finanzausstattung der einzelnen Kommunen zu vermeiden.

### **Status quo in Österreich**

Die Abgabenaufonomie der österreichischen Gemeinden ist im internationalen Vergleich sehr begrenzt und langfristig sogar rückläufig. Das gilt zum einen für die äußerst schmalen Steuerungsmöglichkeiten bei den gemeindeeigenen Steuern, zum anderen aber auch für die Ertragshoheiten. Der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den gesamten kommunalen Einnahmen hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten von etwa 40% auf etwa 20% halbiert. Dies liegt insbesondere an der schrittweisen Abschaffung bzw. Senkung gemeindeeigener Steuern (z. B. Abschaffung der Gewerbesteuer vom Kapital und vom Ertrag, Ersatz der Gewerbesteuer von der Lohnsumme durch die Kommunalsteuer, Abschaffung der Getränkesteuer), an der durch die äußerst unzureichende Aktualisierung der Einheitswerte bedingten geringen Dynamik des Grundsteueraufkommens sowie am Verzicht auf die stärkere Nutzung (neben der Grundsteuer) von weiteren 'typischen' kommunalen Abgaben. Teilweise

korrespondierend mit dem rückläufigen Anteil der Gemeindesteuern erfolgte eine Erhöhung der Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund, was u. a. auch zu unterschiedlichen Wirkungen auf das Steueraufkommen verschiedener Kategorien von Gemeinden führte. Gemeindeeinnahmen aus Gebühren und Entgelten aus wirtschaftlicher Tätigkeit haben tendenziell an Bedeutung gewonnen; jedoch sind hier nicht unbeträchtliche Unterschiede nach Gemeindegrößenklassen festzustellen.

Die Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern haben in den letzten 20 Jahren nur um durchschnittlich 2,5% zugenommen und sind damit unter dem Anstieg der ordentlichen Einnahmen von jährlich 3,8% wie auch des BIP geblieben. Folglich hat sich der Anteil an den ordentlichen Einnahmen von 26% auf 20% reduziert, jener an den Abgabenerträgen von 39% auf 30%. Dies ist insbesondere auf den ersatzlosen Wegfall von drei gemeindeeigenen Steuern zurückzuführen, die im Jahr 2000 noch einen Ertrag von 187 Mio. Euro bzw. 8% der gemeindeeigenen Steuern aufgewiesen haben. Die gute Entwicklung der Grundsteuer (+ 3,9% p.a.) sowie der Kommunalsteuer (+ 3,7% p.a. seit der Einführung) konnten dies nicht kompensieren. Die Gebühren waren dafür ein gewisses Kompensationsinstrument, indem sie in den letzten beiden Jahrzehnten um 5,6% p.a. stiegen.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird durch die sinkende Bedeutung der eigenen Steuern und das steigende Gewicht des Steuerverbundes substantiell beeinträchtigt. Die Finanzierung der Gemeinden mit Steuern, bei denen sie das Recht haben, den Hebesatz im gesetzlichen Rahmen festzusetzen, erfolgt nur durch die Grundsteuer (ein Sechstel der eigenen Steuern bzw. 3,5% der laufenden Einnahmen) und indirekt durch die Gebühren (12% der laufenden Einnahmen). Für die Grundsteuer ist dies allerdings nur eingeschränkt gegeben, weil ein vorgegebenes Höchstausmaß von 500% des Steuermessbetrages durch das FAG vorgesehen ist. Lediglich ein Prozent der Gemeinden weicht aktuell vom Höchstausmaß ab. Die lokale Gestaltungskompetenz in Bezug auf Festsetzung von Bemessungsgrundlagen und/oder Steuersätzen ist somit gering.

Der Ersatz von Gemeindeabgaben durch Ertragsanteile bedeutet einen Rückgang der Ertragshoheit aus eigenen Steuern. Der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den Abgabenerträgen ist dadurch auf nationaler Ebene wie auch auf Gemeindeebene stark gesunken. Aus verteilungspolitischer Sicht bedeutet dies, dass das Aufkommensprinzip substantiell geschwächt und das Bedarfprinzip gestärkt wird. Das Aufkommensprinzip sichert den Gemeinden mit guter wirtschaftlicher Dynamik und mit einer gewerblich-industriellen und auch hinsichtlich des Dienstleistungssektors ausgewogenen Wirtschaftsstruktur ein höheres Pro-Kopf-Steueraufkommen als in wirtschaftsschwächeren Gemeinden.

### **Gemeindeabgabenautonomie im internationalen Vergleich**

Auch im internationalen Vergleich ist die Abgabenautonomie der Gemeinden in Österreich relativ begrenzt. Österreich befindet sich mit einem Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen von 3,3% an sechstletzter Stelle unter den OECD-Mitgliedsländern und liegt deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Schweden hat mit 36,3%

den höchsten Anteil in der Gruppe der europäischen OECD-Länder. Österreich liegt aber auch in der Gruppe der föderal aufgebauten Staaten an letzter Stelle: In der Schweiz beträgt der Anteil der kommunalen Abgaben an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen 15,7%, in den USA 17,1%.

Die Beispiele Dänemark und Schweden zeigen, dass auch in nicht-föderativ organisierten Staaten substanzielle Entscheidungsautonomie der Kommunen bei wesentlichen Steuern, wie der Einkommensteuer, möglich ist. Die Schweiz als Beispiel für lokale Steuerautonomie in einem föderativen Bundesstaat verfügt über eine Finanzverfassung, die durch ausgeprägte Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten und weitgehende Trennung der Kompetenzen zwischen den drei Ebenen gekennzeichnet ist. Die Schweizer Gemeinden können Zuschläge auf die kantonalen Steuern (z. B. Einkommen- und Vermögensteuer) erheben. Der Schweizer Wettbewerbsföderalismus hat bislang nicht zu einem ruinösen Steuerwettbewerb nach unten geführt, einschlägige Studien zeigen jedoch, dass die fiskalische Konkurrenz zu einem kleineren Staatssektor führt.

### **Anforderungen an ein gutes kommunales Abgabensystem**

Ein effektives kommunales Abgabensystem hat eine Reihe von Kriterien zu erfüllen. Unter dem „Dach“ der fiskalischen Effizienz sind dies die Kriterien „Örtliche Radizierbarkeit“ (sind jene SteuerzahlerInnen betroffen, die die kommunalen Leistungen in Anspruch nehmen?), „lokale Gestaltungskompetenz“ (Recht auf Festlegung und Bemessungsgrundlage und/oder Steuersatz), „Merklichkeit“ und „Transparenz“ (z. B. Nachvollziehbarkeit der Ermittlung von Bemessungsgrundlagen sowie Vergleichbarkeit zwischen Gebietskörperschaften), andererseits die Kriterien „Konjunkturunempfindlichkeit“, „Steuerwettbewerbsanfälligkeit“ (räumliche Ausweichreaktionen zur Vermeidung der Steuerzahlung) und „regionale Streuung der Bemessungsgrundlage“. Weitere Kriterien bilden die langfristige Ergiebigkeit, der Interessenausgleich zwischen den einzelnen Gruppen von NutzerInnen der kommunalen öffentlichen Leistungen, die Administrierbarkeit, das Lenkungspotenzial sowie die Rückwirkungen auf das Finanzausgleichsgefüge.

### **Optionen zu einem Ausbau der Abgabensautonomie**

Es werden 7 Optionen zum Ausbau der Abgabensautonomie evaluiert:

1. Ausbau der Grundsteuer,
2. Kommunale Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer,
3. Ausbau und Stärkung der Kommunalsteuer in Richtung Wertschöpfungsabgabe,
4. umweltbezogene kommunale Abgaben,
5. Ausbau und Stärkung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gemeindeeinrichtungen und Diensten – kommunaler Infrastrukturbeitrag,
6. Einführung einer Abgabe auf alkoholische Getränke,
7. Ausbau einer Zweitwohnsitzabgabe.

In der Gesamtübersicht zeigt sich, dass die besprochenen abgabepolitischen Optionen Vor- und Nachteile hinsichtlich verschiedener Kriterien aufweisen, dass aber keine der Alternativen grundsätzlich völlig ungeeignet wäre, um die kommunale Abgabenautonomie zu stärken.

Übersicht 6.1: Gesamtübersicht Einschätzungen

	Grundsteuer	Zuschläge Lohn-/Einkommensteuer	Kommunalsteuer Abschaffen der Befreiungen	Kommunalsteuer Wertschöpfungskomponenten	Umweltbezogene kommunale Abgaben
Örtliche Radizierbarkeit	++	+	++	++	++
Transparenz	++	++	++	++	++
Langfristige Ergiebigkeit	++	++	+	++	+
Konjunkturunempfindlichkeit	++	-	-	-	++
Lokale Gestaltungskompetenz	+	++	-	-	++
„Steuerwettbewerbsanfälligkeit“	Gering	hoch	+	+	Gering/mittel
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	+	0	-	-	++
Lenkungspotenzial	0	?	+	+	++
Administrierbarkeit	+	0	++	+	++

	Ausschöpfen Gebührenhöhe	Abfallwirtschafts-abgabe	Gemeindeinfrastrukturbeitrag	Abgabe auf alkoholische Getränke	Zweitwohnsitzabgabe
Örtliche Radizierbarkeit	++	++	++	-	++
Transparenz	+	++	++	++	++
Langfristige Ergiebigkeit	+	+	++	++	-
Konjunkturunempfindlichkeit	++	++	+	+	+
Lokale Gestaltungskompetenz	++	++	++	++	+
„Steuerwettbewerbsanfälligkeit“	Gering	Gering	Mittel (gering bei regionalem Bezug)	hoch	mäßig
Regionale Streuung der Bemessungsgrundlage	0	0	0	+	+
Lenkungspotenzial	+	++	+	++	+
Administrierbarkeit	+	++	+	++	++

Q: KDZ, WIFO. – (++) besonders geeignet. – (+) bedingt geeignet. – (0) keine Aussagen möglich. – (-) nicht geeignet.

Während örtliche Radizierbarkeit als zentrale Voraussetzung für die Herstellung fiskalischer Äquivalenz – mit Ausnahme der Alkoholabgaben – bei allen besprochenen Optionen gegeben sein sollte, zeigen sich vor allem Unterschiede in der "Wettbewerbsintensität", die den jeweiligen Alternativen zugeschrieben wird. Hier spielt einerseits die angenommene Mobilität der Bemessungsgrundlagen über die Gemeindegrenzen hinweg eine wichtige Rolle, insbesondere auch die Frage, inwieweit erwartet werden kann, dass von steuerlichen Unterschieden auch Standort- oder Konsumverlagerungen ausgelöst werden können. Von zentraler Bedeutung ist jedoch, inwieweit Gemeinden selbständige Gestaltungsrechte (vor allem Festlegung der Steuer- oder Hebesätze) bei einer Abgabe erhalten sollen.

Die Ziele, die mit einer höheren Abgabenautonomie auf kommunaler Ebene verfolgt werden, sind ohne weitreichende Gestaltungsrechte der Gemeinden nicht erreichbar. Innerhalb bestimmter – vom Bundesgesetzgeber durchaus zu regulierenden Grenzen – ist höhere Abgabenautonomie immer mit einer intensivierten Konkurrenz zwischen den lokalen Einheiten verbunden; sei es durch einen mobilitätsgetriebenen Wettbewerb um steuerliche Bemessungsgrundlagen, sei es durch einen intensivierten Vergleichswettbewerb (*yardstick competition*) um die effizientesten Lösungen. Abgabenautonomie bedeutet demnach, dass der (fiskalische) Wettbewerb der Gemeinden, der sich bislang fast nur auf der Ausgabenseite der Budgets abspielt, auch auf der Einnahmenseite bei der Gestaltung von Steuern und Abgaben stattfindet. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben.