

**Zum Wandel des föderalistischen
Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums:
Österreich und die Schweiz im Vergleich**

von

LARS P. FELD
UNIVERSITÄT ST. GALLEN
UND
FRIEDRICH SCHNEIDER
JOHANNES KEPLER UNIVERSITÄT LINZ

Postanschrift:

Prof. Dr. Friedrich Schneider
Johannes Kepler Universität Linz
Volkswirtschaftliche Fakultät
Institut für Wirtschaftspolitik
A-4040 Linz-Auhof
Österreich
e-mail: Friedrich.Schneider@jk.uni-linz.ac.at

1. Einleitung

In vielen Ländern der Welt wird in jüngerer Zeit über Föderalismus diskutiert. Häufig geschieht dies im Zusammenhang mit der Rolle des Föderalismus in der vertikalen Gewaltenteilung und im Minderheitenschutz, etwa bei der Vermeidung ethnischer Konflikte. In vielen Fällen dreht sich die Diskussion aber auch um die Finanzverfassung von Staaten. Zur Amtszeit Bill Clintons im Jahr 1996 wurde in den USA beispielsweise eine Kompetenzverlagerung der sozialen Wohlfahrtsprogramme auf die Ebene der Bundesstaaten vorgenommen, die Inman und Rubinfeld (1997) als *'New Federalism'* interpretierten. Nach den in regelmäßigen Abständen getroffenen Urteilen des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich folgt in Deutschland eine Diskussion zur Reform der Finanzverfassung auf die andere. Im Vereinigten Königreich, in Spanien und in Italien wird mit einer Dezentralisierung der Staatstätigkeit experimentiert, um den regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen in diesen Ländern gerecht zu werden.

Dies sind Beispiele für politische Diskussionen zur Reform der Finanzverfassung. Eine Besonderheit dieser Finanzverfassungen ist die Existenz mehrerer staatlicher Ebenen. Neben der zentralstaatlichen und der lokalen Ebene bestehen in diesen Ländern mittlere bzw. regionale Ebenen des Staates. Zumindest sind sie, wie im Vereinigten Königreich, am Entstehen. Eine solche Staatsstruktur macht es erforderlich, Kompetenzen zwischen den Ebenen (exklusiv oder konkurrierend) zuzuweisen und voneinander abzugrenzen. Die Kompetenzzuteilung ist nicht nur für die Finanzverfassung, sondern für die gesamte politische Verfassung im Föderalstaat notwendig. Der Finanzverfassung kommt jedoch eine besondere Bedeutung zu, da politische Gestaltung in aller Regel dadurch möglich wird, dass finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies verdeutlicht schon die Tatsache, dass bei Diskussionen um eine Finanzverfassung nicht nur von Ausgaben- und Einnahmenkompetenz, sondern auch von Aufgabenzuteilung die Rede ist.

Es lassen sich vereinfacht zwei Grundformen einer Finanzverfassung vorstellen. Eine unitarische Finanzverfassung erlaubt den nachgeordneten Gebietskörperschaften keine oder kaum Entscheidungskompetenzen. Eine mittlere, regionale Ebene der Staatstätigkeit existiert entweder nicht oder dient nur zur dezentralen Verwaltung der zentralstaatlichen Politik. Das Vereinigte Königreich war bis Ende der neunziger Jahre ein Paradebeispiel für eine unitarische Finanzverfassung. Dies hat sich durch die Schaffung eines schottischen Parlamentes mit eigener Besteuerungsgewalt geändert. Die zweite Grundform einer Finanzverfassung ist die föderalistische. Hier haben die middle-

ren, regionalen Gebietskörperschaften politische Entscheidungsbefugnisse. Sie sind keine bloßen Verwaltungseinheiten, sondern betreiben eine eigenständige Politik, die häufig budgetwirksam ist. Sie erfüllen somit bestimmte Aufgaben, tätigen dazu eigene Ausgaben und erheben eigene Einnahmen. Insbesondere letzteres ist der regionalen Ebene häufig auch in föderalistischen Staaten nur eingeschränkt möglich. Die typischen föderalistischen Staaten in der OECD sind die Schweiz, die USA, Kanada, Australien, Deutschland und Österreich.

Zwischen diesen beiden Polen bewegen sich mehr oder weniger dezentralisierte Formen der Finanzordnung. Seit der *loi Defferre* von 1982/83 ist beispielsweise Frankreich zu einer dezentralisierten Staatsorganisation übergegangen, bei der es den Regionen, *départements* und Gemeinden in begrenztem Masse erlaubt ist, Steuern zu erheben und Steuersätze zu verändern. Frankreichs Finanzverfassung würde man dennoch heute nicht als föderalistisch bezeichnen. Genauso wie in Italien oder Spanien wurde eine Dezentralisierung der zentralstaatlichen Ordnung durchgeführt. Zur Unterscheidung zwischen Dezentralisierung und Föderalismus bietet sich eine vertikale Leitidee an: Bei einer Dezentralisierung werden Kompetenzen von der zentralstaatlichen Ebene an die Gliedstaaten abgegeben. Es handelt sich um einen ‚*top-down*‘ Ansatz. Bei einer föderalistischen Staatsorganisation besitzen die Gliedstaaten *sui generis* Kompetenzen, die sie ggf. an die zentralstaatliche Ebene unter Wahrung ihrer staatlichen Eigenständigkeit abtreten. Es handelt sich um einen ‚*bottom-up*‘ Ansatz. Streng genommen ist Föderalismus eine bestimmte Form der Zentralisierung.

In diesem Beitrag befassen wir uns mit der Zuteilung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenz in den beiden föderalen Staaten Österreich und der Schweiz. Diese beiden Staaten sind im Vergleich ausgesprochen interessant, da sie innerhalb der Gruppe der Föderalstaaten zwei entgegengesetzte Pole darstellen. Die vorstehende Reihenfolge der Föderalstaaten in der OECD ist bewusst gewählt. Die Schweiz hat, zusammen mit den USA und Kanada, die am stärksten dezentral verfasste Finanzordnung in der OECD, während Österreich am stärksten zentralisiert ist. Auch in Österreich und der Schweiz werden Reformen der föderalen Kompetenzaufteilung geprüft. In Österreich geht es dabei vor allem um eine Stärkung der Selbständigkeit der Länder in der Aufgabenerfüllung. In der Schweiz wird hingegen über eine Reform des Finanzausgleichs diskutiert, bei der eine Revitalisierung des Föderalismus angestrebt ist.

Bevor wir uns mit diesen beiden Ländern näher befassen, stellt sich zunächst aus ökonomischer Sicht die Frage, aus welchen Gründen eine föderalistische Staatsorganisation sinnvoll sein kann. In *Abschnitt 2* fassen wir die wichtigsten Argumente der Theorie des fiskalischen Föderalismus für eine dezentrale Erbringung staatlicher Leistungen und die bedeutendsten Probleme, die damit verbunden sind, zusammen. Danach folgen die Vergleiche der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen (*Abschnitt 3*), der Besteuerungskompetenzen (*Abschnitt 4*) und der Finanzausgleichssysteme (*Abschnitt 5*) in Österreich und der Schweiz. In *Abschnitt 6* bewerten wir die unterschiedlichen Ausprägungen des Föderalismus in den beiden Ländern vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen.

2. Kompetenzteilung aus der Sicht der Theorie des fiskalischen Föderalismus

Gemäß der Theorie des fiskalischen Föderalismus führt eine dezentrale Leistungserbringung durch den Staat zu gewissen Vorteilen für die Bürger.¹ Nehmen wir an, das Burgenland und Wien möchten eine neue Staatsoper bauen. Die Bürger in beiden Ländern haben jedoch unterschiedliche Wünsche dahingehend, wie prunkvoll die Staatsoper ausgestattet sein sollte. Die Bürger des Burgenlandes wünschen sich ein kleineres Gebäude, dessen Ausstattung weniger modern ist, während für die Wiener das Beste gerade gut genug ist. Die Burgenländer haben dementsprechend auch eine geringere Zahlungsbereitschaft für die neue Staatsoper. Bei einer Länderkompetenz zur dezentralen Bereitstellung dieser öffentlichen Kulturleistung können die Bürger beider Länder ihre Vorstellungen realisieren. Die Wiener werden ein großes, prunkvolles Opernhaus bauen, während die Burgenländer sich eine kleine, schmucke Staatsoper bauen. Wird für beide Länder durch den Bund eine einheitliche Oper gebaut und damit eine einheitliche Kapazität für den Konsum dieses Kulturgutes festgelegt, so würde eine Oper gebaut, die den Burgenländern zu groß und den Wienern zu klein wäre. Die Bürger beider Länder trügen Opportunitätskosten in Form der besseren nicht-realisierten Alternative. Sie stellen sich bei zentraler Bereitstellung dieses Gutes schlechter als bei dezentraler Bereitstellung.

Die Grundidee des fiskalischen Föderalismus besteht in der normativen Vorstellung, dass sich die Bereitstellung öffentlicher Leistungen an den Präferenzen der Bürger orientieren sollte. Aus einer regionalen und lokalen Perspektive impliziert das vorherige Beispiel, dass öffentliche Leistungen

möglichst dezentral erbracht werden sollten, um den Präferenzen der Bürger bestmöglich zu entsprechen. Oates (1972, S. 54) bezeichnet dies als das Dezentralisierungstheorem des fiskalischen Föderalismus: „... *in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions.*“ (zitiert nach Oates, 1999, S. 1122).

Wird diesem Postulat des Dezentralisierungstheorems gefolgt, so haben die Bürger die Möglichkeit, sich diejenige Gebietskörperschaft auszusuchen, deren öffentliche Leistungen zu entsprechenden Steuerpreisen am ehesten ihren Präferenzen entsprechen. Die Bürger ‚wählen zu Fuß‘ (Tiebout, 1956). Eine solche fiskalisch induzierte Wanderung führt dazu, dass die Bürger ihre Präferenzen für öffentliche Güter offenbaren. Damit eine dezentrale Organisation des Staates funktioniert, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, die sich im Dezentralisierungstheorem wiederfinden. Die Leitidee dafür liefert das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz von Olson (1969): Demnach sollten die Nutzer einer öffentlichen Leistung mit den Zahlern und Kostenträgern übereinstimmen. Blankart (1991) hat diese Idee zum Prinzip der institutionellen Symmetrie erweitert, wonach nicht nur Nutzer und Zahler, sondern auch die Entscheidungsträger kongruent sein sollten, die über öffentliche Leistungen und ihre Finanzierung bestimmen.

2.1 Räumliche, fiskalische Externalitäten und Umverteilung

Diese institutionelle Symmetrie ist dann nicht erfüllt, wenn Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften oder steigende Skalenerträge im Konsum der öffentlichen Leistungen bestehen (Gordon, 1983). Greifen wir das Opernbeispiel auf und nehmen an, dass das Burgenland und Wien zwei unterschiedlich große Staatsoper haben. Aufgrund der größeren Kapazität werden in der Wiener Staatsoper Aufführungen von höchstem künstlerischem Wert angeboten, die auch von Bewohnern aus dem Burgenland besucht werden. Solch prunkvolle Aufführungen werden in der burgenländischen Oper nicht aufgeführt, da sowohl das Geld für die Produktion solcher Aufführungen als auch die Kapazität aufgrund des kleineren Opernhauses fehlen. Die Eintrittspreise, welche die Burgenländer in der Wiener Staatsoper zahlen, unterscheiden sich aber nicht von den-

1. Für eine ähnliche Zusammenfassung der Vor- und Nachteile zentralstaatlicher und dezentraler Leistungs-

jenigen der Wiener Bürger. Die Eintrittspreise sind zudem nicht kostendeckend, so dass ein Teil des Opernhausbudgets durch Steuergelder finanziert werden muss. Hätten Wien und das Burgenland eigene Kompetenzen zur Besteuerung der Einkommen von Wiener Bürgern bzw. von Burgenländern, so würden die Opernbesucher aus dem Burgenland die Wiener Staatsoper zu Preisen nutzen können, die nicht den tatsächlichen Opportunitätskosten entsprechen. Ihr Besuch würde durch die Wiener in zweierlei Weise mitfinanziert. Zum einen zahlten die Wiener über ihre Einkommensteuer die kulturelle Leistung der Oper zu höheren Beträgen als sie bei voller Überwälzung der Aufführungsgrenzkosten auf die Besucher aus dem Burgenland zahlen müssten. Zudem besuchen aber auch mehr Burgenländer die Wiener Staatsoper als bei adäquaten Grenzkostenpreisen, wenn ihnen nicht die vollen Kosten ihres Besuches auferlegt werden. Die Burgenländer haben also einen verstärkten Anreiz in die Wiener Staatsoper zu gehen. Dies führt zu einer weiteren Überfüllung und zu Schlangen an den Kassen. Den Wienern entstehen aufgrund der zusätzlichen Überfüllung zusätzliche Kosten. Durch die dezentrale Finanzierung einer dezentral bereitgestellten öffentlichen Leistung kommt es zu räumlichen Externalitäten, in diesem Fall zu Nutzenspilovers.

Räumliche Externalitäten existieren auch auf der Kostenseite in Form von Steuerexport. Das klassische Beispiel für Steuerexport stammt aus der angelsächsischen Literatur. Die U.S.-Bundesstaaten erheben Steuern auf natürliche Ressourcen, die sog. ‚*severance taxes*‘. Besonders relevant sind diese in Alaska aufgrund seines Reichtums an Erdölvorkommen. Alaskas Steuern auf die Rohölförderung werden zum Großteil in andere U.S.-Bundesstaaten exportiert, da dort die Endverbraucher der entsprechenden Produkte sitzen. Wegen der höheren Einnahmen aufgrund der ‚*severance taxes*‘ kann die Regierung Alaskas öffentliche Leistungen auf einem höheren Niveau bereitstellen als die Bürger Alaskas es wünschen würden, wenn sie die vollen Kosten dieser Bereitstellung zu tragen hätten. Mieszkowski (1983) schätzt die aufgrund des Steuerexports auftretende Verschwendung in Alaska in den Jahren 1980 bis 1982 auf 500 Millionen U.S.-\$ oder dreizehn Prozent der geschätzten Rohöl-Einnahmen. Steuerexport tritt nicht nur bei der Güterbesteuerung sondern auch bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf.

Folgt man dem Postulat des Dezentralisierungstheorems hinsichtlich einer möglichst dezentralen Finanzierung öffentlich bereitgestellter Leistungen, so können zudem fiskalische Externalitäten auf-

grund von Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften auftreten.² Wenn eine Gebietskörperschaft niedrigere Einkommen- oder Körperschaftsteuern als ihre Nachbarn erhebt, zieht sie mobile Bürger bzw. mobiles Kapital aus den benachbarten Gebietskörperschaften an. Die Wanderungen von Bürgern oder Kapital in die Gebietskörperschaft mit der – ceteris paribus – niedrigeren Steuerbelastung reduziert dort die Steuerbelastung für die Einwohner, während die Steuerbelastung in den Gebietskörperschaften mit höherer Steuerbelastung ansteigt. Die Gebietskörperschaften berücksichtigen diese Auswirkungen ihrer Steuerpolitik jedoch nicht in ihrem Kalkül, wenn sie über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen entscheiden, so dass öffentliche Leistungen auf ineffizient niedrigem Niveau bereitgestellt werden. Buchanan und Goetz (1972) bezeichnen diesen Effekt als fiskalische Externalität.³

Die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs ergeben sich nicht nur aufgrund einer dezentralen Finanzierung öffentlicher Leistungen auf der regionalen und lokalen Ebene, sondern auch auf internationaler Ebene. Zudem variiert die Einschätzung dieser Effekte mit dem Mobilitätsgrad von Individuen und Firmen, der Anzahl mobiler Faktoren, der Anzahl der sich im Wettbewerb befindenden Gebietskörperschaften, der Größe der Gebietskörperschaft und der Anzahl verschiedener Steuerinstrumente, über welche die Gebietskörperschaften verfügen. Ob Steuerwettbewerb nützlich oder schädlich ist wird auch dadurch beeinflusst, inwieweit die Gebietskörperschaften auf der Ausgabenseite in Wettbewerb zueinander treten, um mobile Faktoren zu attrahieren. Dies kann in Form von mehr oder weniger versteckten Subventionen, von spezifischen Infrastrukturleistungen oder von ‚Steuerausgaben‘ wie temporären Steuerfreistellungen geschehen.

Fiskalischer Wettbewerb kann zudem ineffizient sein, wenn steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen auftreten (Sinn, 1997). Unterstellt man Nichtrivalität der öffentlich angebotenen Leistungen, was der üblichen Annahme bei öffentlichen Gütern entspricht, würde deren Bereitstellung zu Grenzkostenpreisen (im Extremfall eines reinen öffentlichen Gutes Null) die Durchschnittskosten nicht decken. Die im gegenseitigen Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften

2. Für eine Übersicht über die Literatur zum Steuerwettbewerb siehe Feld (2000), Kapitel 2.

3. Diese Ineffizienzen hängen von einer Reihe von Annahmen ab. So erhöht ein steuerbedingter Kapitalabfluss von Region A nach Region B die Kapitalproduktivität in Region A. Der Nettoeffekt auf das Steueraufkommen ist abhängig vom Ausmaß der damit einhergehenden Substitution zwischen Arbeit und Kapital. In Abhängigkeit dieser Substitution wird die Steuer auf den immobilen Faktor Arbeit überwältigt, so dass es nicht notwendigerweise zu einem ineffizient niedrigen Niveau öffentlicher Leistungen kommen muss. Dies hängt von den Annahmen über die Mobilität des Faktors Arbeit ab.

müssten insbesondere dann, wenn die Steuern nicht auf immobile Faktoren abgewälzt werden können, den Steuerpreis der öffentlich angebotenen Leistungen auf deren Grenzkosten senken. Wegen der Unterdeckung folgt daraus zumindest ein zu geringes Niveau öffentlicher Leistungen; öffentliche Güter würden möglicherweise überhaupt nicht mehr angeboten.

Steuerwettbewerb hat auch einen Einfluss auf die staatliche Einkommensumverteilung. Stigler (1957) bemerkte bereits: „*redistribution is intrinsically a national policy*“ (S. 217). Nehmen wir an, die Einkommensverteilung im Burgenland sei homogener als in Wien. Die Einkommen der Bezieher hoher und niedriger Einkommen seien dort nicht sehr unterschiedlich. In Wien soll der Unterschied zwischen den Beziehern hoher und niedriger Einkommen besonders groß sein. Das Burgenland und Wien versuchen nun annahmegemäß, diese Einkommensdisparitäten über progressive Einkommensteuern und Sozialtransfers an die Armen zu reduzieren. Die Progression und die Höhe der Sozialtransfers ist dann aber im Burgenland weniger hoch, da die Einkommensunterschiede geringer sind. Dies gibt den mobilen reichen Wienern einen Anreiz, ins Burgenland zu ziehen, da sie dort niedrigere Steuern zahlen. Dezentrale Einkommensumverteilung wird durch die Mobilität der Individuen konterkariert. Wird Einkommensumverteilung auf zentralstaatlicher Ebene vorgenommen, zumindest aber harmonisiert, so stellt sich dieses Problem in geringerer Schärfe.

Unter welchen Bedingungen ist dezentrale Einkommensumverteilung möglich? Buchanan (1975) weist auf die Versicherungsfunktion staatlicher Einkommensumverteilung hin. Demnach haben alle Individuen einen Anreiz, auf der Verfassungsebene für Umverteilung zu stimmen, solange sie über ihre zukünftige Position in der Einkommenshierarchie unsicher sind. Die Bezieher hoher Einkommen halten sich im politischen Alltag an diese Regeln, da sie sich so gegen die Ausbeutung durch die ärmere Mehrheit und gegen Kriminalität versichern können. Die Reichen zahlen eine Prämie für sozialen Frieden. Janeba und Raff (1997) argumentieren, die Dezentralisierung der Einkommensumverteilung diene dazu, der reichen Minderheit eine glaubhafte Zusicherung zu machen, dass sie postkonstitutionell nicht ausgebeutet werden. Die Reichen wiederum halten sich an das konstitutionell festgelegte Umverteilungsniveau, weil sie eine Zentralisierung mit mehr Umverteilung zu ihren Ungunsten und einen größeren Staatssektor fürchten müssen. Wieweit dieser Gedanke trägt ist jedoch nicht klar. Es genügt bereits, wenn der soziale Frieden durch eine Minderheit der Reichen marginal aufgekündigt wird, um das System dezentraler Einkommensumverteilung auszuhöhlen (Sinn, 1997).

2.2 Polit-ökonomische Überlegungen

Die zuvor vorgestellten normativen Argumente legen eine Zentralisierung staatlicher Aufgaben und/oder ihrer Finanzierung nahe, wenn (räumliche oder fiskalische) Externalitäten, steigende Skalenerträge im Konsum öffentlicher Leistungen oder Probleme bei der Umsetzung dezentraler Einkommensumverteilung auftreten. Geht man im Unterschied dazu davon aus, dass Regierungen nicht ausschließlich am Wohl ihrer Wähler orientiert sind, sondern aufgrund des unvollständigen politischen Wettbewerbs und einer Kollusion untereinander Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen haben, kann fiskalischer Wettbewerb als Substitut für diesen mangelnden politischen Wettbewerb eine solche Regierung bei der Ausschöpfung ihres Einnahmenspielraums behindern. Brennan und Buchanan (1977, 1980) sehen im fiskalischen Föderalismus eine Möglichkeit, durch institutionellen Wettbewerb den ‘Leviathan’ zu beschränken. Versucht eine Leviathan-Regierung bei einer dezentralen Festlegung der Steuerbelastung eine Maximierung des Überschusses der Steuereinnahmen über die öffentlichen Ausgaben auf Kosten der Bürger, können sich Individuen und Unternehmen dieser Belastung durch Abwanderung entziehen. Die Regierung kann die Steuerbelastung somit nicht beliebig erhöhen. Sie muss auf mobile Faktoren Rücksicht nehmen.⁴

Im politischen Prozess hat fiskalischer Wettbewerb schließlich die Funktion eines Vergleichsmaßstabs (*‘yardstick’*), mit dem die Bürger die Leistung von Politikern sowohl zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene als auch unterschiedlicher Ebenen vergleichen und bewerten. Da Abgeordnete besser über politische Sachfragen informiert sind, messen die Wähler in einer Gebietskörperschaft die Leistung der Abgeordneten an der vergleichbaren Leistung von Abgeordneten in der benachbarten Gebietskörperschaft. Hat diese – *ceteris paribus* – niedrigere Steuersätze als die eigene, so wählen die Bürger ihren Abgeordneten ab. Abgeordnete antizipieren diese Abwahl bei ihrer Entscheidung, ob sie höhere Steuersätze beschließen sollen, um die höheren Einnahmen für private Zwecke zu nutzen. Je nach Zeithorizont der Abgeordneten hat *‘yardstick competition’* einen disziplinierenden Effekt. Besley und Case (1995) untersuchen den Wettbewerb zwischen U.S.-Bundesstaaten auf *‘yardstick competition’*. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gouverneur eines Bundesstaates bei seiner Wiederwahl eine Niederlage hinnehmen muss, steigt *ceteris paribus*, wenn er Steuererhöhungen im eigenen Bundesstaat zu verantworten

4. Auf ähnliche Weise lässt sich argumentieren, dass fiskalische Kompetenzen nachgeordneter Gebietskörperschaften eine Übernutzung aufgrund von Allmendeproblemen reduzieren (Besley und Coate, 1999).

hat. Sie sinkt, wenn der benachbarte Bundesstaat die Steuern erhöht. Eine Steueränderung im benachbarten Bundesstaat ist dabei positiv mit derjenigen im eigenen Bundesstaat korreliert.

2.3 Empfehlungen für eine Zuteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen

Sowohl die traditionelle als auch die polit-ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus ermöglichen es, Empfehlungen für eine Zuordnung von Besteuerungskompetenzen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen vorzunehmen. Bemerkenswerterweise sind diese relativ widersprüchlich. Oates (1972) und Olson (1969) empfehlen diejenigen staatlichen Aufgaben auf einer regionalen oder lokalen Ebene zu belassen, die geringe räumliche oder fiskalische Externalitäten mit sich bringen. Zudem sollten Skalenerträge in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen weitgehend ausgeschöpft werden. Unmittelbar auf Einkommensumverteilung abzielende öffentliche Leistungen, insbesondere die Sozialversicherungen, sollten auf zentralstaatlicher Ebene bereitgestellt werden.

Gemäß diesen Überlegungen würde öffentliche Infrastruktur eher auf lokaler oder regionaler Ebene, Umverteilung eher auf zentraler Ebene bereitgestellt. Die genauere Zuteilung der Kompetenzen hängt dabei von der räumlichen Abgrenzung der öffentlichen Leistungen ab. So lassen sich etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung, Müllabfuhr, Feuerwehr u.ä. relativ problemlos auf lokaler Ebene organisieren. Bei Straßen, Krankenhäusern, öffentlicher Energieversorgung, sogar bei Theatern lässt sich hingegen bereits über das Ausmaß an Externalitäten streiten. Je nach institutionellem Arrangement des Ausgleichs zwischen den lokalen Gebietskörperschaften können Ineffizienzen aber reduziert werden. Häufig ist es bei der Nutzung eines Theaters in der Kernstadt durch die Bewohner der Umlandgemeinden nicht notwendig, eine Zentralisierung durchzuführen. Pommerehne und Krebs (1991) weisen auf ein solches Beispiel der dezentralen Internalisierung räumlicher Externalitäten im Fall von Zürich hin. Bei Straßen findet man beispielsweise eine Klassifizierung in Bundes-, Kantons-/Landes- und Gemeindestraßen, die eine analoge Kompetenzzuteilung nach sich zieht. Diese erlaubt in einem bestimmten Umfang, räumliche Externalitäten zu internalisieren. In der Schweiz gibt es eine ähnliche Hierarchie bei Krankenhäusern, in den USA bei der Polizei. Unumstritten ist die Zuweisung der Verteidigungsaufgabe auf die zentrale Ebene, da Skalenerträge dadurch am deutlichsten ausgeschöpft werden können. Man ist aus der wohlfahrtstheoretischen Perspektive des fiskalischen Föderalismus daher auch geneigt, die Kompetenz für Umverteilungsprogramme der zentralstaatlichen Ebene zuzuweisen. Es finden sich allenfalls Argumente dafür, die Verwaltung sozialer Wohlfahrt auf lokaler Ebene anzusiedeln, um

mente dafür, die Verwaltung sozialer Wohlfahrt auf lokaler Ebene anzusiedeln, um mögliche Mitnahmeeffekte der Empfänger von Transferzahlungen zu reduzieren.

Für die Zuteilung von Besteuerungskompetenzen auf die Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften formulieren Musgrave (1983) und Wildasin (1980) die allgemeine Regel, dass öffentliche Leistungen soweit wie möglich durch Gebühren oder Beiträge abgegolten werden sollten, und nur subsidiär Steuern mit immobiler Steuerbasis regional bzw. lokal erhoben werden sollten. Grundsteuern und Steuern auf natürliche Ressourcen sind dem gemäß besonders gut geeignete Steuerarten für Kantone/Bundesländer und Gemeinden. Konsumsteuern sind hingegen für die lokale Ebene relativ ungeeignet, weil grenzüberschreitender Handel zu Steuerexporten und damit zu räumlichen Externalitäten führen kann. Sind die Regionen in einem Föderalstaat geographisch relativ ausgedehnt, so könnten Konsumsteuern der regionalen Ebene als Steuerquelle dienen. Im Falle Österreichs und der Schweiz dürfte der Steuerexport einer Konsumsteuer aufgrund der Kleinheit der Bundesländer und Kantone hingegen zu ausgeprägt sein.

Eine umfassende Einkommen- und Gewinnsteuer sollte nach der traditionellen Theorie von der Bundesebene erhoben werden, da die dieser Steuer zugrundeliegende Steuerbasis in aller Regel regional sehr mobil ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Einkommensteuer progressiv ausgestaltet ist. Reine Lohnneinkommensteuern könnten jedoch aufgrund der im Vergleich zu Kapital geringeren Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit auf regionaler Ebene erhoben werden. Bei Gewinnsteuern ergibt sich ein spezifischer Aspekt. Im Fall lokal unerwünschter Aktivitäten, sog. Not-In-My-Back-Yard (NIMBY)-Industrien, kann eine lokale Besteuerungsmöglichkeit positive Effekte haben. Diese Produktionsstätten, zu denen beispielsweise Psychiatrien oder Atomkraftwerke gehören, haben Schwierigkeiten, einen Standort zu finden. Können lokale Gebietskörperschaften die Einnahmen aus lokalen Gewinnsteuern einstecken, so haben sie einen Anreiz sich im Sinne einer Pflege der Steuerquellen auch um solche lokal unerwünschten Industrien zu bemühen. Insofern machen lokale Gewinnsteuern, wie etwa die deutsche Gewerbesteuer, durchaus Sinn.

Im Unterschied zu den Musgrave'schen Überlegungen ergibt sich auf Basis der ökonomischen Theorie der Politik die Empfehlung, die Kompetenz für aufkommenselastische Steuern eher auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften anzusiedeln. Die Ausbeutung durch eine Leviathan-Regierung wird in dem Maße eingeschränkt, in welchem sich eine Steuerbasis durch Abwanderung in eine andere Gebietskörperschaft entziehen kann. Es ist daher notwendig, die

Besteuerungskompetenzen möglichst weitgehend zu dezentralisieren. Dies gilt insbesondere bei den direkten Steuern. Bei progressiven Steuern, wie der Einkommensteuer, kommt nämlich hinzu, dass die individuelle Steuerbelastung im Zuge des Wirtschaftswachstums steigt. Zudem führen inflationäre Entwicklungen zu einer kalten Progression bei der Einkommensteuer und einer Scheingewinnbesteuerung bei der Körperschaftsteuer. Der Wettbewerb um mobile Steuerbasen zwingt die Gebietskörperschaften dazu, eine Pflege ihrer Steuerquellen zu betreiben und wenigstens solche Progressionseffekte periodisch über Steuerreformen auszugleichen. Im Unterschied dazu müssen Regierungen bei regressiven Steuern, wie der Mehrwertsteuer oder der Mineralölsteuer, unter der Annahme eines Rückgangs der Konsumquote bei steigendem Einkommen zu expliziten Steuersatzerhöhungen greifen, wenn sie ihre Steuereinnahmen steigern wollen. Kirchgässner (1994) schlägt daher auf Basis dieser Überlegungen vor, die progressiven direkten Steuern eher in die Kompetenz der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu legen, während die indirekten Steuern eher auf zentralstaatlicher Ebene erhoben werden sollten.

In ähnlicher Weise lässt sich bei staatlichen Umverteilungsprogrammen argumentieren. Während bei öffentlicher Infrastruktur noch eine gewisse Äquivalenz von öffentlicher Leistung und Steuerzahlung vorhanden ist, ist der Nutzen der Einkommensumverteilung als Versicherungsleistung wesentlich uneindeutiger zuordenbar. Dies ermöglicht es einer Regierung, Umverteilungsprogramme zur Maximierung ihrer eigenen Vorteile einzusetzen. Je weiter die Regierung von den Steuerzahlern entfernt ist, je zentraler somit die Umverteilung betrieben wird, desto mehr Spielraum hat ein Regierung dazu. Zudem wird der Äquivalenzcharakter staatlicher Umverteilung für den einzelnen Steuerzahler um so evidenter, je mehr er nachvollziehen kann, wer Transferleistungen erhält. Pauly (1973) argumentiert deshalb, dass Einkommensumverteilung ein lokales öffentliches Gut ist. Auf lokaler Ebene verhalten sich die Steuerzahler altruistischer, weil sie die Verwendung ihrer Mittel stärker vor Augen haben. Ashworth, Heyndels und Smolders (1999) legen Evidenz für belgische Gemeinden vor, dass dezentral betriebene Umverteilung von den Bürgern eher akzeptiert wird als zentralstaatliche.

Die Empfehlung zur Zuteilung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen, die sich aus beiden theoretischen Ansätzen ergibt, lässt sich mit der tatsächlichen Zuteilung in den beiden Alpenländern Österreich und der Schweiz vergleichen. Auf Basis dieses Vergleiches ist es möglich, das jeweilige Föderalismuskonzept der beiden Länder anhand der beiden theoretischen Per-

spektiven, der wohlfahrtstheoretischen und der polit-ökonomischen, einzuordnen und zu bewerten. Durch diesen Vergleich lässt sich feststellen, ob und wie weit diese beiden Länder ein bestimmtes theoretisches Ideal umgesetzt haben, wie nahe die realen Föderalismuskonzepte somit an den theoretischen Idealvorstellungen sind, und wie die Erfahrungen beider Länder mit ihren Konzepten sind. Dies soll zunächst für die Ausgabenseite und anschließend für die Einnahmenseite erfolgen.

3. Aufgaben- und Ausgabenzuordnung in Österreich und der Schweiz

Die Kompetenzzuteilung der Gebietskörperschaften in beiden Ländern ist sehr vielschichtig. So werden beispielsweise die Länder und Kantone im Sinne der Aufgabenerfüllung als Vollzugsebenen des Bundes tätig. Länder/ Kantone und Gemeinden müssen daher häufig die Kosten für Entscheidungen übernehmen, die in der Kompetenz des Bundes stehen. Die Frage der Verteilung der Entscheidungsautonomie kann aufgrund der sehr unterschiedlichen Rechtsformen nur grob beantwortet werden. Dennoch ergeben sich auf Basis der Ausgaben- und Einnahmenaufteilung auf die einzelnen staatlichen Ebenen gewisse Anhaltspunkte für die Zuteilung der Entscheidungskompetenzen. In *Tabelle 1* ist daher der Anteil der jeweiligen Ebenen an verschiedenen Komponenten der öffentlichen Ausgaben für Österreich und die Schweiz im Jahr 1998 angegeben.⁵

Die österreichische Kompetenzzuteilung, sowohl auf Basis der verfassungsmäßigen als auch der konkreten Ausgestaltung, legt eine deutliche Dominanz des Bundes fest. Dies führt im Vergleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu einem hohen Anteil des Bundes bei den Gesamtausgaben und bei nahezu allen Ausgabenkategorien. Alles in allem übernimmt der Bund mehr als zwei Drittel der staatlichen Aufgaben. Im Bereich der Verwaltung, der öffentlichen Sicherheit, des Verkehrs sowie der Hochschulen und der Forschung besitzt der Bund in Österreich nahezu ausschließliche Kompetenz. Aber auch bei den Sozialausgaben dominiert der Zentralstaat (incl. Sozialversicherungsträger) deutlich.⁶ Selbst im Kultur- und Freizeitbereich tätigt der Bund nahezu die Hälfte der Ausgaben.

5. Die Anteile sind berechnet, indem die Ausgaben in der jeweiligen Ausgabenkategorie über die staatlichen Ebenen aufaddiert werden und der Anteil der Ausgabenkategorie der Ebene an der Summe ermittelt wird.

6. Die Sozialversicherung ist in Österreich durch die Sozialversicherungsträger größtenteils außerhalb der öffentlichen Haushalte organisiert. Dadurch dürfte die Vergleichbarkeit der Ausgaben für Gesundheit und Soziale Wohlfahrt zwischen Österreich und der Schweiz eingeschränkt sein. Die Statistik des Europäischen

Bemerkenswert ist, dass der österreichische Zentralismus sich auch auf die Bildung erstreckt, während diese sich in allen anderen föderalistischen OECD-Ländern in der Zuständigkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften befindet. Dies gilt nicht nur für die Hochschulen und die Forschung, sondern für das gesamte höhere Schulwesen. Im Fall allgemeiner und berufsbildender Pflichtschulen besteht eine geteilte Aufgabenkompetenz zwischen Ländern und Bund. Obwohl die Lehrer in die Diensthoheit der Länder fallen und auch von den Ländern angestellt werden, kommt der Bund für die Besoldung und für die Pensionen der Landeslehrer auf.⁷ Lediglich Grundschulen, Kindergärten und sonstige Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gehören zu den Aufgaben der österreichischen Länder und Gemeinden (Stalder, 1999, S. 30).

Die einzigen Ausnahmen in der Dominanz des Bundes stellen die Gesundheitsausgaben und die Dienstleistungen, die hier unter Umwelt und Raumordnung aufgeführt sind, dar. Die Gesundheitsausgaben werden zur Hälfte von den Ländern getragen, der Bund übernimmt etwas mehr als ein Viertel und die Gemeinden weniger als ein Fünftel. Zudem leistet der Bund Zuschüsse zur Finanzierung der Krankenanstalten. Berücksichtigt man die Sozialversicherungsträger in dieser Betrachtung (Fußnote 6), die nahezu zwei Drittel der Gesundheitsausgaben tätigen, so bleiben für die Länder immerhin noch etwas mehr als ein Viertel der Ausgaben. Der Anteil des Bundes ist verschwindend gering und die Gemeindeebene übernimmt immerhin noch knapp zehn Prozent der Ausgaben.

Die Kompetenzzuteilung der Bundesverfassung bezieht sich nur auf die hoheitliche Verwaltung, nicht aber auf die sog. privatrechtliche Verwaltung. Hoheitliche Verwaltung ist dabei rechtlich relativ eng definiert, so dass typische öffentliche Leistungen als privatrechtliche Dienstleistungen erbracht werden können (Stalder, 1999, S. 30f.). Das führt dazu, dass die Länder in Bereichen tätig werden, die sich in der Kompetenz des Bundes befinden, und umgekehrt. Länder können Universitäten finanziell unterstützen, eigene Unternehmen betreiben und sogar im Bereich der ,aus-

Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) nimmt im Rahmen der sog COFOG (Classification of Functions of Government) eine Zuteilung der Ausgaben nach funktionalen Bereichen auf gebietskörperschaftliche Ebenen vor. Auf Basis dieser Statistik ergibt sich bei den Ausgaben für Gesundheit im Jahr 1998 folgende Aufteilung: Bund 0.3 %, Länder 27.8 %, Gemeinden 9.4 %, Sozialversicherungen 62.5 %; bei den Ausgaben für Soziale Wohlfahrt findet sich folgende Aufteilung: Bund 26.4 %, Länder 7.4 %, Gemeinden 26.3 %, Sozialversicherungen 40.3 %.

7. Die Ausgaben für diese Bereiche werden in den Rechnungsabschlüssen brutto verbucht, d.h. sie scheinen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern in den entsprechenden funktionalen Kategorien auf.

wärtigen Angelegenheiten‘ tätig werden. So wurden gemeinsame Sitzungen des Tiroler und Südtiroler Landtages durch die privatrechtliche Verwaltung möglich (Stalder, 1999, S. 31). Diese Dienstleistungen umfassen unter anderem auch Bereiche des Umweltschutzes und der Raumplanung sowie Wasser-, Abwasser- und Abfallentsorgung. Letztere werden vornehmlich von den Kommunen getragen. Limitierender Faktor für die Übernahme von Zuständigkeiten im Rahmen der ‚Privatwirtschaftsverwaltung‘ durch die Länder und Gemeinden sind die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Die Ausgabenverteilung verdeutlicht, dass diese Form der Kompetenzaneignung die Dominanz des Bundes nicht zu brechen vermag. Dies wird sich aufgrund der Einnahmenkompetenzen bestätigen.

Österreich hat sich offensichtlich für eine zentralistische Form des kooperativen Föderalismus entschieden. Während die weitgehende Kompetenz des Bundes im Bereich der Sozialausgaben mit den Musgrave’schen Vorstellungen einer Zuteilung von Kompetenzen bei der Einkommensumverteilung konform geht und auch im Bereich der Verteidigungsausgaben eine Zentralisierung zur Ausschöpfung von Skalenerträgen nicht sinnlos ist, lässt sich für die Rechtsprechung, Bildung, Kultur und Freizeit und den Verkehr kaum eine derart weitgehende Zentralisierung begründen. Räumliche Externalitäten können nicht so dominierend sein, dass eine Zentralisierung der Staatstätigkeit in diesem Maße angezeigt wäre.

Dass eine stärker dezentrale staatliche Leistungserbringung möglich ist verdeutlicht die Kompetenzzuteilung in der Schweiz. Die Kantone und Gemeinden haben weitreichende Kompetenzen bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Bemerkenswerterweise ist entgegen den traditionellen wohlfahrtsökonomischen Vorstellungen sogar der Schweizer Wohlfahrtsstaat von dezentralen Merkmalen gekennzeichnet. Die Schweizer Sozialhilfe (Fürsorge) und die Sozialversicherungen stellen die beiden wichtigsten Komponenten der Sozialtransfers in der Schweiz dar. Das Schweizer Rentenversicherungssystem besteht aus drei Säulen, wovon nur die erste Säule, die AHV/ IV, bundeseinheitlich geregelt ist (Feld, Kirchgässner und Savioz, 1997). Die zweite Säule, die Pensionskassen, existieren in unterschiedlichen Rechtsformen und sind durch Bundesgesetzgebung reguliert. Die dritte Säule bilden freiwillige Lebensversicherungen, die aufgrund großzügiger Steuerfreibeträge vom zu versteuernden Einkommen abzugsfähig sind. Die Sozialversicherungen sind damit im wesentlichen Sache des Bundes in der Schweiz.

Tabelle 1: Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich und in der Schweiz (Anteile der jeweiligen Ebenen an den Ausgaben nach Funktionen und in Prozent)

	Österreich 1998			Schweiz 1998		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Kantone	Gemeinden
<i>Allgemeine Verwaltung</i>	91.6	4.8	3.6	18.4	37.8	43.8
<i>Öffentliche Sicherheit</i>	89.8	2.1	8.1	45.4	38.3	16.3
Justiz ¹⁾	83.5	3.4	13.1	11.9	71.5	16.6
Polizei und Feuerwehr	–	–	–	2.4	62.3	35.3
Landesverteidigung	100	–	–	90.1	5.2	4.7
<i>Bildung</i>	57.8	29.2	13.0	12.0	53.3	34.7
Primarschulen und Kindergärten	–	–	–	0.2	43.2	56.7
Berufsbildung	–	–	–	13.2	69.2	17.6
Allg.-bildende Schulen	–	–	–	0.7	95.8	3.5
Hochschulen und Forschung	–	–	–	44.0	55.8	0.2
<i>Kultur und Freizeit</i>	44.7	24.8	30.5	12.5	31.0	56.4
<i>Gesundheit</i>	28.9	53.7	17.4	1.1	56.2	42.7
<i>Soziale Wohlfahrt</i>	78.7	17.9	3.4	43.8	37.3	19.0
Sozialversicherungen	–	–	–	56.3	36.5	7.2
Sozialhilfe	–	–	–	18.5	40.1	41.4
<i>Verkehr</i>	77.6	10.7	11.7	51.5	32.0	16.5
Straßen	–	–	–	30.0	45.5	24.5
<i>Umwelt u. Raumordnung</i>	11.0	2.0	87.0	12.5	24.3	63.3
<i>Volkswirtschaft</i>	66.2	26.7	7.2	52.3	39.7	8.0
Energie	–	–	–	47.3	23.0	29.7
<i>Gesamtausgaben</i>	71.8	16.6	11.6	32.7	39.9	27.4

Länderangaben für Österreich ohne die Stadt Wien, die im Jahr 1998 Ausgaben als Bundesland und Gemeinde von 135.8 Milliarden ATS aufweist. (–) bedeutet, dass die Zuordnung auf die staatlichen Ebenen nicht gegeben ist. Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 2001, Wien 2001, S. 456ff.; Eidg. Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, Bern 2000, S. 24, 44, 76.

¹⁾ Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung ohne Landesverteidigung.

Dass dennoch über ein Drittel der Ausgaben für Sozialversicherungen auf der Ebene der Kantone anfallen, verdeutlicht den Spielraum, den die Kantone auch im Bereich der Sozialversicherungen besitzen. Zusätzlich zur AHV/ IV können gemäß der Ergänzungsordnung (EO) Zusatzleistungen,

die sogenannten Ergänzungsleistungen (EL), an bedürftige Rentner geleistet werden, um einen minimalen Lebensstandard zu sichern. Obwohl diese grundsätzlich auf Bundesebene geregelt sind, bestehen auf kantonaler Ebene Spielräume in den kantonalen Ansätzen für Ergänzungsleistungen, was zu einer relativ großen Streuung der Sätze führt. Die Kantone können je nach kantonalen Lebenshaltungskosten niedrigere oder höhere Ansätze für Ergänzungsleistungen festlegen.

Im Gegensatz zur Sozialversicherung, ist die Sozialhilfe in der Schweiz nicht in der Kompetenz des Bundes sondern der Kantone und Gemeinden, wobei der kantonale Einfluss auf lokale Fürsorgesätze oftmals beschränkt ist. Höpflinger und Wyss (1994, S. 32ff.) unterscheiden den kantonalen Einfluss anhand von sechs Indikatoren: der finanziellen und organisatorischen Mitwirkung des Kantons, seinem gesetzlichen Anteil an den Unterstützungsaufwendungen, der formellen Richtlinienkompetenz des Kantons, dem formellen Rücksprache- und Einspracherecht und der gesetzlich festgelegten Meldepflicht der Gemeinden an den Kanton. Mit Hilfe dieser Indikatoren lassen sich die Kantone bezüglich der relativen lokalen Autonomie in der Sozialhilfe in drei Gruppen einordnen. Die erste Gruppe umfasst Kantone, in denen die Sozialhilfe stark zentralisiert ist (Genf, Tessin und Basel-Stadt). In der zweiten Gruppe haben die Gemeinden prinzipiell die Kompetenz für die Sozialhilfe. Der Kanton ist jedoch finanziell bedeutsam und hat erhebliche Kompetenzen. Die dritte Gruppe enthält diejenigen Kantone, die in ausgeprägtem Maße ein kommunal dezentralisiertes Sozialhilfesystem haben. In diesen Gemeinden wird Sozialhilfe voll oder weitgehend von den Gemeinden getragen. Die Kompetenzen des Kantons beschränken sich auf Aufsichtsfunktionen und den Verkehr mit anderen Kantonen. Vornehmlich Kantone in der Deutschschweiz organisieren ihre Sozialhilfe innerkantonal auf diese Weise.

Die Fürsorgeausgaben werden in unterschiedlichem Ausmaß von den Kantonen getragen. Schließt man den Kanton Basel-Stadt aus der Betrachtung aus, der nahezu das gesamte Fürsorgeaufkommen der Stadt Basel und der beiden anderen Gemeinden trägt, so variiert der Anteil der von den kommunalen Gebietskörperschaften in den verschiedenen Kantonen getragenen Fürsorgeausgaben im Jahr 1998 von 3 Prozent in Appenzell i.Rh. bis zu 78 Prozent in Zürich.⁸ Berücksichtigt man die Kompetenzverteilung für die und die Kostenverteilung der Schweizer Sozialhilfe, so lässt sich ein großes Ausmaß an kommunaler Autonomie in Kombination mit einer prinzipiellen kantonalen Kompetenz feststellen. Dies verdeutlicht auch *Tabelle 1*. Im Bereich der Fürsorge

8. Siehe Eidgenössische Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, Bern, S. 65 und 96.

findet sich der bedeutendste Ausgabenanteil bei den Kantonen und Gemeinden, die zusammen etwas mehr als 80 Prozent der Ausgaben in diesem Bereich tätigen und sich dies in etwa gleichmäßig teilen.

Tabelle 1 verdeutlicht auch im Bereich öffentlicher Konsum- und Infrastrukturausgaben den stark föderalistischen Charakter des öffentlichen Sektors in der Schweiz. Der Bund stellt Verkehrsinfrastruktur zu etwa 50 Prozent, die Kantone zu 32 Prozent und die Gemeinden zu etwa 17 Prozent bereit. Der Bund stellt vornehmlich den Schienenverkehr und das Autobahnnetz (Nationalstraßen) und die Kantone hauptsächlich die Kantonalstraßen bereit. Die Gemeinden kommen hingegen hauptsächlich für die Finanzierung ihrer Gemeindestraßen auf. Die Kompetenz zur Bereitstellung der einzelnen Verkehrskomponenten folgt weitgehend den Finanzierungsschwerpunkten.

Infrastruktur umfasst neben Straßen und Schienenverkehr auch Wasserver-, Abfallentsorgung und Energie. Ausgaben für Energie werden knapp zur Hälfte durch den Bund getätigt und gehören vornehmlich zu dessen Kompetenzbereich, auch wenn die Kantone und Gemeinden gewisse Mitwirkungsrechte haben. Wasserver-, Abwasser- und Abfallentsorgung sind unter der Überschrift Umwelt und Raumordnung zusammengefasst. Nahezu zwei Drittel der Ausgaben in diesem Bereich werden von den Gemeinden getragen, weniger als ein Viertel tragen die Kantone. Der Bund finanziert etwas mehr als ein Zehntel dieser Ausgaben. Somit lässt sich hier eine vornehmliche Kompetenz der Gemeinden feststellen.

Im Gesundheitswesen liegt die Hauptkompetenz bei den Kantonen, die mehr als die Hälfte der Ausgaben übernehmen. Der Bundesanteil ist vernachlässigbar. Im Unterschied zum Gesundheitswesen bestreiten die Gemeinden und Städte den Löwenanteil der Kulturausgaben. Nur etwa ein Drittel dieser Ausgaben wird von den Kantonen, etwas mehr als ein Zehntel vom Bund übernommen. Dies deckt sich weitgehend mit der Kompetenzverteilung im kulturellen Bereich. Hauptsächlich die Gemeinden stellen kulturelle Leistungen bereit und entscheiden über deren Niveau. Ein klassischer Bereich öffentlicher Leistungen ist die öffentliche Sicherheit. Auch hier sind die Kompetenzen zwischen den drei staatlichen Ebenen eindeutig verteilt. Der Bund kommt nahezu ausschließlich für die Landesverteidigung auf und hat hier die Gesetzgebungs- und Aufsichtskompetenz. Die Kantone stellen Leistungen der Justiz bereit, die Rechtsprechung, Rechtsaufsicht und den Strafvollzug umfassen. Sie übernehmen daher fast drei Viertel der Justizausgaben. Etwa zwei

Drittel der Polizeiausgaben werden durch die Kantone, ein Drittel durch die Gemeinden übernommen.

Folgt man der Ausgabenverteilung, so lassen sich auch Schwerpunkte der Bereitstellung von Bildungsleistungen ausmachen. Kantone und Gemeinden teilen sich die Kosten für die Primarschulen, wobei die Gemeinden nahezu 60 Prozent der Ausgaben übernehmen. Die Kantone finanzieren die Leistungen durch allgemeinbildende Schulen nahezu ausschließlich. Sie teilen sich die Ausgaben für die Hochschulen mit dem Bund, übernehmen dabei jedoch etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben. Insgesamt ergibt sich für die Bildung ein Ausgabenanteil der Kantone, der über 50 Prozent liegt, der Gemeinden von mehr als einem Drittel und des Bundes von etwas mehr als einem Zehntel. Aufgrund der Ausgabenverteilung bietet es sich an, eine hauptsächliche kantonale Kompetenz im Bildungswesen festzustellen. Der Bund nimmt jedoch seit dem Bestehen des Schweizer Bundesstaates im Bildungswesen Einfluss, etwa über die Zulassungsbestimmungen zum Medizinstudium, so dass insbesondere für die höhere schulische und universitäre Ausbildung eine gewisse Mischung von Kompetenzen festgestellt werden muss. Die Kantone sind dennoch weitgehend autonom in ihrer Bildungspolitik. Die Einflussnahme des Bundes führt insbesondere dazu, dass eine stärkere Koordinierung zwischen den Kantonen und dem Bund stattfindet.

Zusammenfassend findet sich auf der Ausgabenseite sowohl für öffentliche Infrastruktur als auch für Bildungs- und Sozialausgaben eine große Eigenständigkeit der Schweizer Kantone und Gemeinden. Dies manifestiert sich in einem Ausgabenanteil der Eidgenossenschaft, der mit weniger als einem Drittel unter demjenigen der Kantone liegt. In Österreich übernimmt der Bund hingegen einen mehr als doppelt so hohen Anteil an der Staatstätigkeit als in der Schweiz. Hier kommen Länder und Gemeinden zusammen auf 28.2 Prozent der Ausgaben, ein Anteil, den in der Schweiz die Gemeinden nahezu alleine halten. Dies deutet erneut auf einen Unterschied in der Form des Föderalismus hin. Der österreichische kooperative Föderalismus ist zentralistisch ausgestaltet, während der in der Schweiz beobachtbare Wettbewerbsföderalismus durch eine dezentrale Kompetenzverteilung gekennzeichnet ist.

Tabelle 2: Struktur der öffentlichen Einnahmen in Österreich und in der Schweiz (Anteile der jeweiligen Ebenen an den Einnahmen und in Prozent)

Österreich 1998			Schweiz 1998		
Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Kantone	Gemeinden

<i>Gebühren</i> ¹⁾	48.9	20.8	30.3	8.1	42.2	49.6
<i>Steuern auf Einkommen und Vermögen</i>	–	–	–	29.6	38.8	31.7
Einkommensteuer (einschl. Lohnsteuer) ²⁾	69.0	16.5	14.5	16.4	44.2	39.4
Kapitalertragsteuer I ^{2), 3)}	69.0	15.5	14.5	100.0	–	–
Kapitalertragsteuer II	53.0	27.0	20.0	–	–	–
Vermögensteuer	–	–	–	0.0	53.9	46.1
Körperschaftsteuer ²⁾	69.0	16.5	14.5	41.9	35.6	22.5
Erbschaft- und Schenkungsteuer	70.0	30.0	–	–	91.5	8.5
Grundsteuern	4.0	–	96.0	–	26.1	73.9
<i>Verbrauchssteuern</i>				100.0	–	–
Mehrwertsteuer ²⁾	69.0	18.6	12.4	100.0	–	–
Mineralölsteuer ²⁾	91.3	6.6	2.1	100.0	–	–
<i>Besitz- und Aufwandsteuern</i>	–	–	–	–	96.5	3.5
<i>Kommunalsteuer</i>	–	–	100.0	–	–	–
<i>Steuern total</i>	–	–	–	45.7	30.7	23.6
<i>Einnahmen total</i>	59.4	20.7 ⁴⁾	10.6 ⁴⁾	33.9	38.6	27.5

(–) bedeutet, dass die Zuordnung auf die staatlichen Ebenen nicht gegeben ist. Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, persönliche Korrespondenz; Eidg. Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, Bern 2000, S. 136 – 141.

¹⁾ Gebührenaufteilung in Österreich für das Jahr 1997.

²⁾ Formalrechtlicher Verteilungsschlüssel der Einnahmen, die im Steuerverbund erhoben werden.

³⁾ Unterscheidung in Kapitalertragsteuer I und II für Österreich. Die Angaben für die Schweiz beziehen sich auf die Verrechnungssteuer.

⁴⁾ ohne Wien, Wien (Land u. Gemeinde) 9,1 %, Gemeindeverbände (Schulgemeinde- u. Sozialhilfeverbände) 0,3 %

4. Besteuerungskompetenzen in Österreich und der Schweiz

Diese weitreichende fiskalische Eigenständigkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Schweiz findet sich auch für die Einnahmen wieder (*Tabelle 2*).⁹ Die Kantone haben grund-

9. Bei der Beurteilung der Kompetenzverteilung wird zwischen Gesetzgebungshoheit, Ertragshoheit und Verwaltungshoheit unterschieden. *Tabelle 2* bezieht sich auf die Ertragshoheit. Die Einschätzung der Kompetenzen hängt aber wesentlich von der Gesetzgebungshoheit und den Systemen der vertikalen Mit-

sätzlich die Gesetzgebungskompetenz über die progressiven Steuern auf Einkommen natürlicher und juristischer Personen. Die Städte und Gemeinden können mit dem Gemeindesteuerfuß eine Art Zuschlag auf den Steuersatz natürlicher und juristischer Personen erheben. Sie sind weitgehend nicht durch kantonale Gesetzgebung gezwungen, die kommunalen Steuersätze in einem engen Rahmen zu halten, so dass große Steuerbelastungsunterschiede nicht nur zwischen Kantonen sondern auch auf kommunaler Ebene möglich sind. Die Kantone und Gemeinden erheben zudem Vermögensteuern, für die ähnliches gilt. Art. 42^{quinquies} Abs. 2 der Bundesverfassung (BV), der zur Harmonisierung der direkten Steuern bereits 1977 eingefügt wurde, verweist die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge in die Kompetenz der Kantone, was eine materielle Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen bislang verhindert hat (Feld, 2000, Kap. 3).

Der Bund hat ebenfalls die Möglichkeit, auf die Einkommen natürlicher und juristischer Personen zuzugreifen. Gemäß Art. 41^{ter} BV darf der Bund eine direkte Bundessteuer vom Einkommen der natürlichen Personen und vom Gewinn, Kapital und von den Reserven der juristischen Personen erheben.¹⁰ Bei der Festsetzung der Tarife muss auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Rücksicht genommen werden.¹¹ Zudem ist genau festgelegt, wie viel die direkte Bundessteuer höchstens betragen darf. Schließlich hat der Bund mit der Verrechnungssteuer auch die Kompetenz, private Kapitaleinkünfte an der Quelle bundeseinheitlich zu besteuern.¹² Die Bundesebene finanziert ihre Aufgaben dennoch hauptsächlich über proportionale indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer oder spezifische Konsumsteuern wie die Mineralölsteuer.

telverteilung (Zuschlagsystem mit und ohne Hebesatzautonomie, Verbundsystem, eigene Steuern) ab. Im Text wird auf die Gesetzgebungshoheit Bezug genommen.

10. Im Jahr 1915 wurde dem Bund bereits die Möglichkeit eingeräumt, eine Kriegssteuer auf Einkommen und Vermögen zu erheben, um die Landesverteidigung aufrechtzuerhalten. Diese Kriegssteuer war befristet und musste durch einen Referendumsentscheid verlängert werden. 1932 wurde sie nach einem Referendum nicht mehr verlängert. Im Jahr 1940 wurde eine Wehrsteuer auf Einkommen und Unternehmensgewinne eingeführt, die ebenfalls befristet ist und heute als direkte Bundessteuer in Referenden regelmäßig verlängert werden muss. Die Wehrsteuer besteht somit im Grunde bis heute. Die Bundeskompetenz zur Erhebung der direkten Gewinn- und Einkommensteuer wurde zu Beginn der neunziger Jahre bis zum Jahr 2006 verlängert. Sie muss dann erneut vors Volk. Siehe dazu Feld (2000, Kap. 3)
11. Die direkte Bundessteuer hat im Jahr 1999 einen maximalen Grenzsteuersatz von 12.5 Prozent und einen maximalen Durchschnittssteuersatz von 10.7 Prozent. Aufgrund eines hohen Grundfreibetrages zahlen die obersten drei Prozent der Einkommensteuerzahler jedoch etwa 50 Prozent der Einnahmen der direkten Bundessteuer. Siehe Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, NZZ, Zürich 2001.
12. Von sämtlichen in der Schweiz anfallenden Zins- und Dividendeneinkommen werden von den Banken 35 Prozent direkt an den Fiskus abgeführt, die dann bei der Steuererklärung geltend gemacht werden können.

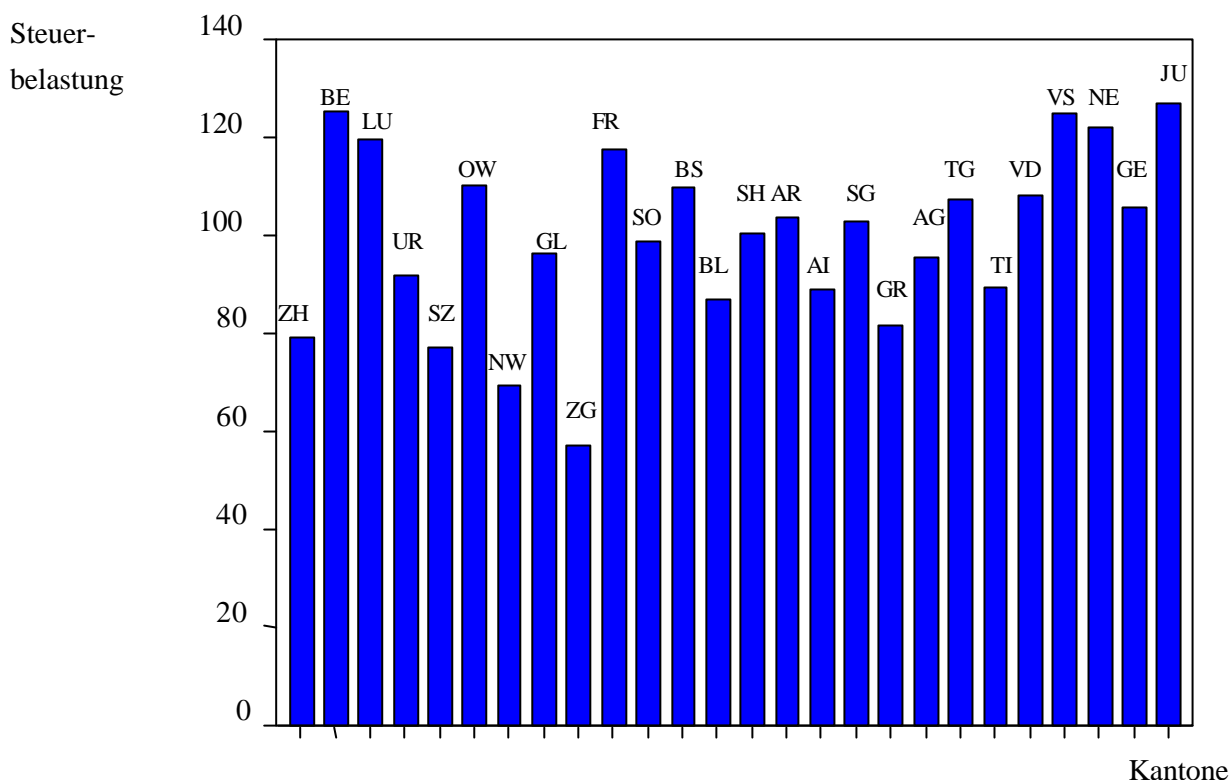


Abbildung 1: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 1999¹³

Die Anteile der einzelnen Einnahmenkategorien der drei Ebenen lassen sich aus *Tabelle 2* entnehmen. Während dem Bund nur etwa 16 Prozent der Einkommensteuereinnahmen im Jahr 1998 zufließen, erhielten die Kantone und Gemeinden beide um 40 Prozent. Bei der Körperschaftsteuer (Gewinnsteuer) erzielte der Bund 42 Prozent der Einnahmen, die Kantone 36 Prozent und die Gemeinden noch 23 Prozent. Die Kompetenz zur Vermögensbesteuerung teilt sich in etwa gleich zwischen den Kantonen und Gemeinden auf, während die Kantone eine vornehmlich Kompetenz

Diese Regelung gilt im übrigen für Steuerausländer genauso wie für diejenigen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben. Dies gilt allerdings nicht für ausländische Guthaben und Wertschriften, auch wenn sie von Schweizer Banken verwaltet werden. Zur genauen Ausgestaltung dieser Regelung siehe Höhn und Waldburger (1997), S. 503ff.

13. Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, *Steuerbelastung in der Schweiz 1999*, Bern 2000, S. 62. Die Kantonskürzel in den *Abbildungen 1, 2, 4* und *6* bezeichnen folgende Kantone: Zürich (ZH), Bern (BE), Luzern (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwalden (OW), Nidwalden (NW), Glarus (GL), Zug (ZG), Fribourg (FR), Solothurn (SO), Basel-Stadt (BS), Basel-Landschaft (BL), Schaffhausen (SH), Appenzell a. Rh. (AR), Appenzell i. Rh. (AI), St. Gallen (SG), Graubünden (GR), Aargau (AG), Thurgau (TG), Tessin (TI), Waadt (VD), Wallis (VS), Neuenburg (NE), Genf (GE), Jura (JU).

bei der Erbschaftsbesteuerung haben. Die Verbrauchsteuern sind hingegen voll in der Kompetenz des Bundes.

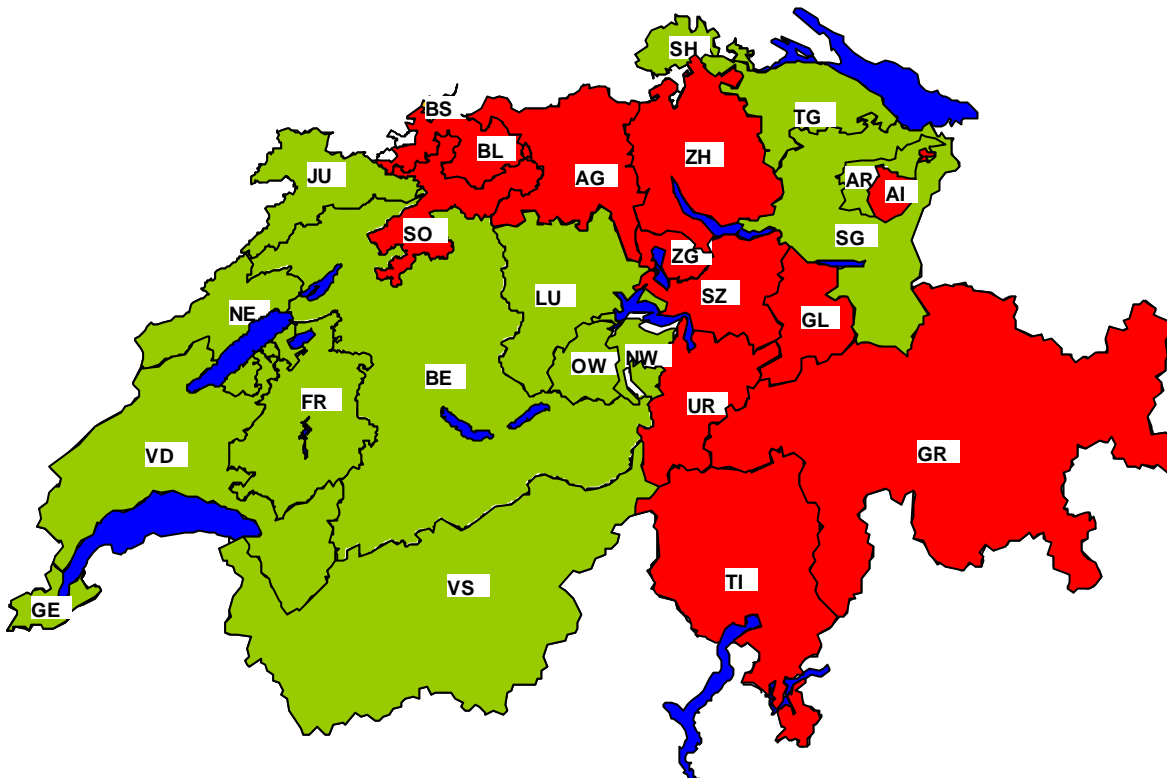


Abbildung 2: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerbelastung in der Schweiz, 1999¹⁴

Die grundsätzliche Kompetenz in der Besteuerung der Einkommen natürlicher und juristischer Personen wird von den Kantonen auch genutzt. Abgesehen von Extremwerten, insbesondere dem Kanton Zug, liegt die maximale Belastung durch die Einkommensteuern zwischen 25 und 42 Prozent. Aufgrund der Progression der Einkommensteuer ist es sinnvoll, einen Index als Indikator für die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung in den Kantonen und Gemeinden zu berechnen.¹⁵ Basiert man die kantonale und (gewichtete) kommunale Steuerbelastung auf den Indexwert 100, so variiert der Index der Belastung mit der Einkommensteuer natürlicher Personen und der Vermögensteuer im Jahr 1999 von 56.9 im Kanton Zug bis zu 127.1 im Jura (*Abbildung 1*). Dabei ergibt sich ein deutliches regionales Muster. In *Abbildung 2* haben die dunkelgrau unterlegten

14. Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 1999, Bern 2000, S. 62.

15. Zur Berechnung dieses Indexes und der folgenden Indizes siehe Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 1999, Bern 2000.

Kantone gemessen am Schweizer Durchschnitt (mit einem Indexwert von 100) unterdurchschnittliche Steuerbelastungen, die hellgrau unterlegten überdurchschnittliche Steuerbelastungen. Es zeigt sich, dass niedrigere Steuerbelastungen als der Schweizer Durchschnitt insbesondere in der Inner-schweiz anzutreffen sind. Die Westschweiz und die (Nord-) Ostschweiz zeichnen sich hingegen durch relativ hohe Steuerbelastungen aus.

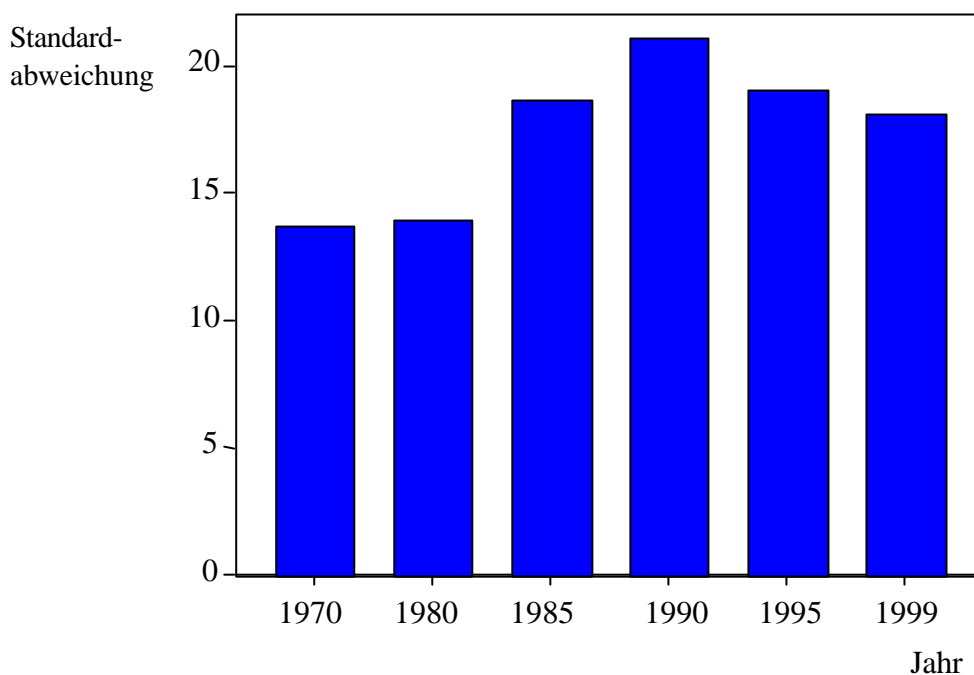


Abbildung 3: Standardabweichung des kantonalen und (gewichteten) lokalen Einkommen- und Vermögensteuerindexes in der Schweiz, 1970 – 1999¹⁶

Der steuerliche Anreiz zur Wanderung zwischen den Kantonen ist damit für die Bezieher hoher Einkommen erheblich. Dies lässt sich durch eine Berechnung der Einkommensteuerbelastung in der Stadt Zürich und der Gemeinde Freienbach im Kanton Schwyz veranschaulichen, die nur etwa eine halbe Stunde Fahrtzeit voneinander entfernt sind. Eine Familie mit zwei Kindern und einem Reineinkommen von SFr 1 Mio. pro Jahr musste im Jahr 1998 SFr 269'900 kantonale und kommunale Einkommensteuern in Zürich und SFr 95'800 in Freienbach bezahlen.

16. Eigene Berechnungen auf Basis von Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 1999, Bern 2000, S. 62.

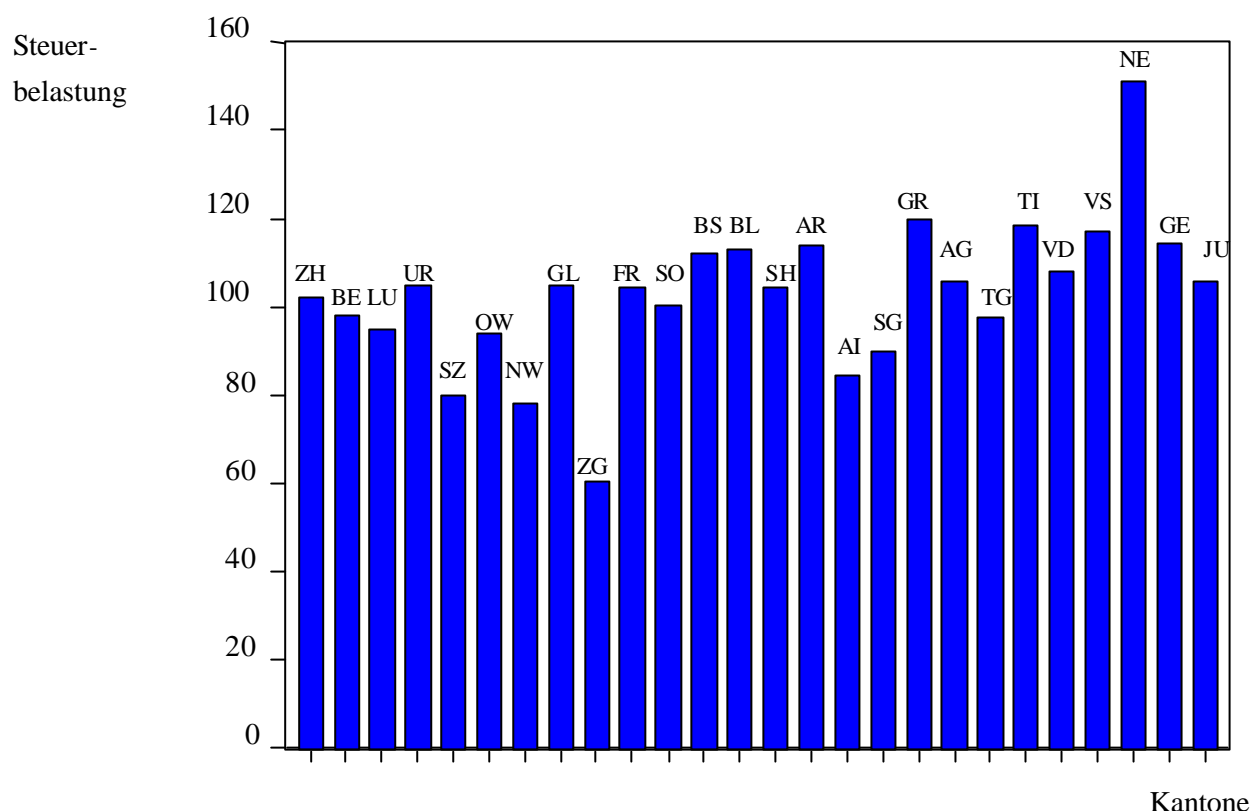


Abbildung 4: Index der kantonalen und (gewichteten) lokalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung in der Schweiz, 1999¹⁷

Gemessen an der Standardabweichung des Einkommen- und Vermögensteuerindex resultiert dennoch keine Konvergenz der Steuersätze (Abbildung 3). Der (ungewichtete) Korrelationskoeffizient zwischen den Indexwerten von 1970 und 1999 beträgt 0.46, zwischen denen von 1980 und 1999 0.83 und zwischen den Indexwerten von 1990 und 1999 0.73. Abgesehen von der niedrigen Korrelation zwischen den Indexwerten von 1970 und 1999, die durch die verschiedenen Umstellungen in den Steuerstatistiken in den siebziger Jahren bedingt sein dürfte, kann von einer Konvergenz der Einkommensteuerbelastung natürlicher Personen nicht die Rede sein. Die Standardabweichung hat seit 1980 zugenommen, während die Korrelation der Indexwerte in den achtziger und neunziger Jahren relativ eng ist. Der Index der Einkommen- und Vermögensteuerbelastung von 137 Schweizer Städten und Gemeinden variiert noch stärker. Im Jahre 1990 reichte dieser Index von 20.8 in der Stadt Glarus bis 156.7 in der Stadt Le Locle (Kanton Neuenburg). Die Standardabweichung dieses Indexes betrug in diesem Jahr 27.4, was

17. Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 1999, Bern 2000, S. 76.

burg). Die Standardabweichung dieses Indexes betrug in diesem Jahr 27.4, was eine größere Varianz der Steuerbelastung der Gemeinden im Vergleich zu den Kantonen aufzeigt.

Schließlich findet sich auch für die Gewinn- und Kapitalbesteuerung eine ähnliche Variation wie für die Einkommen- und Vermögensbesteuerung (*Abbildung 4*). Der entsprechende Index variiert im Jahr 1999 von 60.2 im Kanton Zug bis 151.0 im Kanton Neuenburg. Insbesondere bei der Körperschaftsteuer muss jedoch angemerkt werden, dass die Kantone ihre Besteuerungskompetenz nicht nur hinsichtlich der Steuersätze, sondern auch hinsichtlich der Steuerbasis ausüben. Dies führt bei der Unternehmensbesteuerung zu kantonal unterschiedlichen Abschreibungs- und Rückstellungsbedingungen, zu Unterschieden in der Holding- und Domizilbesteuerung, insbesondere aber zu unterschiedlichen Steuersubventionen im Form von bis zu zehnjährigen Steuerfreistellungen für ‚neu eröffnete‘ Unternehmen. Eine ‚Neueröffnung‘ kann durchaus eine einfache Sitzverlagerung aus einem anderen Kanton sein.

Die Kompetenzen der österreichischen Länder und Gemeinden im Bereich der Besteuerung sind bei weitem nicht so vielfältig. Das österreichische Steuersystem ist durch eine Dominanz der Gemeinschaftssteuern gekennzeichnet. Die wichtigsten Abgaben, die Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuer, die Kapitalertragsteuer, die Mehrwert- und Mineralölsteuer werden bundeseinheitlich erhoben und nach dem in *Tabelle 2* angegebenen Verteilungsschlüssel auf die drei Ebenen verteilt. Einen Wettbewerbsföderalismus wie in der Schweiz gibt es nicht. Selbst bei der Erbschaftsteuer dominiert der Bund. Lediglich bei den Grundsteuern findet sich eine nennenswerte Kompetenz der Gemeinden. Zudem besitzen die Gemeinden mit der Kommunalsteuer eine eigene Steuer, die aus der Lohnsummensteuer hervorgegangen ist. Sie ist mit einem Aufkommen von mehr als 20 Mia. ATS, was etwas mehr als 11 Prozent der Gemeindeeinnahmen entspricht, die wichtigste gemeindeeigene Steuer in Österreich. Bis zum Jahr 1996 war die Getränkesteuer für viele Gemeinden eine sehr bedeutende Einnahmenquelle. Sie wurde mit einem Urteil des EuGH aufgehoben und durch Gemeindeanteile an der Mehrwertsteuer ersetzt.

Besteuerungsrechte werden den einzelnen staatlichen Ebenen in Österreich nicht, wie in der Schweiz, durch die Verfassung zugewiesen. Dem Bundesgesetzgeber ist es überlassen, welche Abgaben konkret Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben sind und wie sie zwischen den einzelnen Ebenen geteilt werden. Es gibt zwar daneben ein ‚Steuerfindungsrecht‘ der Länder, das sich jedoch nur auf Steuerobjekte bezieht, die nicht schon vom Bundesgesetzgeber besteuert

werden. Die Länder können daher nur auf Bagatellabgaben zurückgreifen. Laut OECD (1999) macht diese Steuerkompetenz gerade 2 Prozent der Einnahmen der Länder aus. Die Gemeinden können bei immerhin 20 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen zumindest die Steuersätze festlegen. In der Schweiz sind es hingegen 90 Prozent der Kantonssteuereinnahmen und 97 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen, die von diesen Gebietskörperschaften jeweils bestimmt werden. Dies verdeutlicht, wie stark die österreichische Steuerordnung im Vergleich zur schweizerischen zentralisiert ist.

5. Der Finanzausgleich in Österreich und der Schweiz

In beiden Ländern werden die eigenen Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften noch durch einen Finanzausgleich ergänzt. Zum Finanzausgleich zählt in Österreich der zuvor erwähnte Steuerverbund, mit dem periodische Verhandlungen über die Zuteilung des Länder- und Gemeindeanteils auf die einzelnen Länder verknüpft sind. Der gesamte Länderanteil wird zum größten Teil über die Volkszahl, einer abgestuften Bevölkerungszahl, und zum anderen Teil über fest ausgehandelte Anteile ermittelt. Im Finanzausgleich werden jedoch relativ bedeutende Finanzierungsmassen entweder noch vor der Aufteilung der gemeinschaftlichen Steuereinnahmen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen (z.B. Abzüge für den Familienlastenausgleichsfonds) oder danach (z.B. Beitrag der Gemeinden zur EU, Beitrag der Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung) als zweckgebundene Vorabzüge bewegt. Diese ‚Flucht aus dem Finanzausgleich‘ hat erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsautonomie der nachgeordneten Ebenen, auch wenn die vertikalen Zuweisungen weniger als ein Prozent der Einnahmen der Länder ausmachen.

Die gegenwärtige Verteilung der Länderanteile (ohne Wien) lässt sich an *Abbildung 5* ablesen. Man sieht, dass die ärmeren Länder, wie etwa das Burgenland, aufgrund ihrer geringeren Bevölkerungsgröße auch einen geringeren Anteil am Länderanteil des Steuerverbundes haben. Sie erhalten jedoch im Vergleich zur Bevölkerung überproportional viel, so dass eine ausgleichende Wirkung im Sinne eines Finanzausgleichs resultiert.

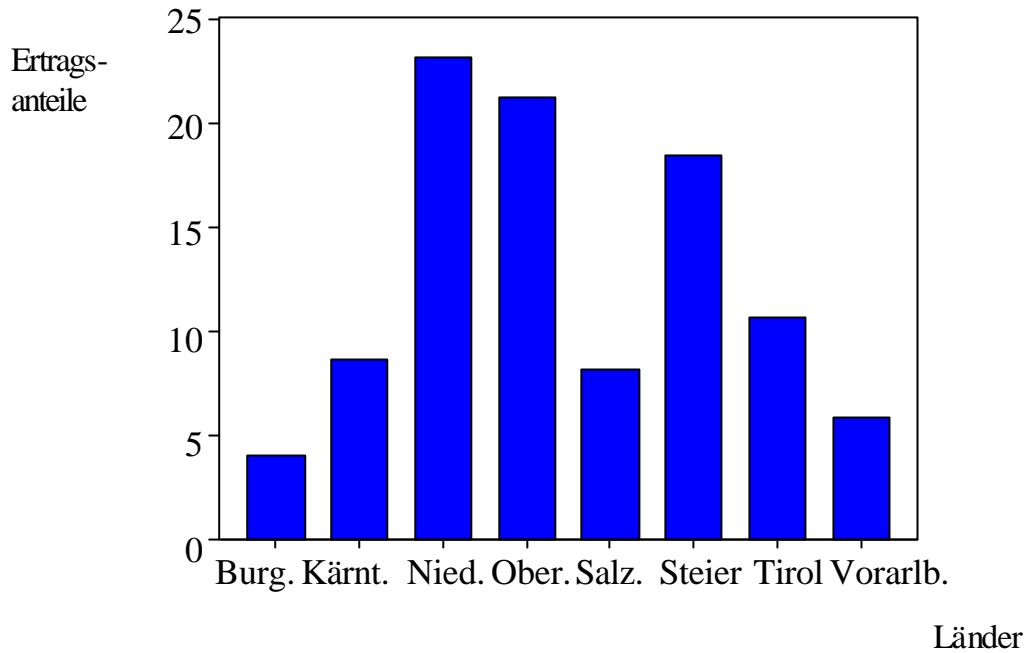


Abbildung 5: Anteil der Ertragsanteile der österreichischen Länder (ohne Wien) am Steuerverbund (in Prozent), 1998¹⁸

Der Finanzausgleich in der Schweiz ist hingegen fast ausschließlich vertikal organisiert. Einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen gibt es nicht, wenn auch gewisse Abgeltungen für spezifische öffentliche Leistungen zwischen den Kantonen gezahlt werden (Frey et al., 1994). Dies spielt zum einen bei der Sozialhilfe, zum anderen aber auch bei den Hochschulen eine Rolle. Direkte vertikale Finanzausgleichszahlungen erfolgen durch den Anteil der Kantone an den Einnahmen der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und des Nationalbankgewinnes. Vom Bruttoertrag der direkten Bundessteuer müssen dreißig Prozent (vom Nettoertrag der Verrechnungssteuer 10 Prozent) den Kantonen zufließen, wovon 13 Prozent (5 Prozent) für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden sind (Art. 41^{ter} der BV). Diese 13 Prozent (5 Prozent) werden nach der Finanzkraft der Kantone verteilt, die nach dem Volkseinkommen, der Steuerkraft (mit der Steuerbelastung bereinigte Steuereinnahmen der Kantone), der Steuerbelastung und dem Anteil Berggebiet ermittelt wird. Der so ermittelte Finanzkraftindex (mit dem Schweizer Durchschnitt auf einem Indexwert von 100) variiert von 30 im Jura bis 206 im Kanton Zug. Lediglich etwas mehr als ein Viertel des gesamten Volumens des Finanzausgleichs erfolgt in Form dieser direkten Finanzausgleichszahlungen. Rund drei Viertel des Finanzausgleichs erfolgen jedoch in indirekter Form und sind zweckgebunden. Die Kantone haben eigene Ausgaben zu täti-

18. Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 2001, Wien 2001, S. 460.

gen, um diese Finanzausgleichszahlungen auszulösen. Diese Zahlungen werden ebenfalls nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

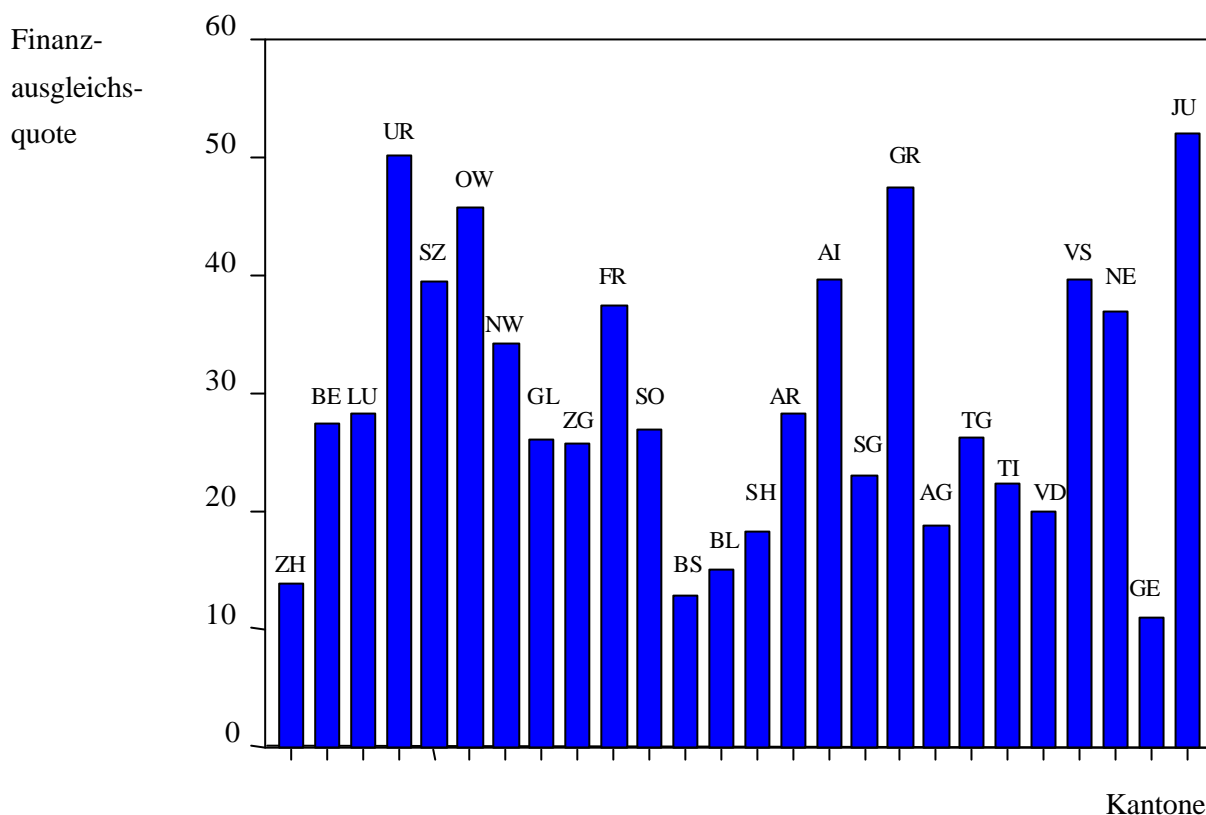


Abbildung 6: Anteil der kantonalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich an den Gesamteinnahmen in der Schweiz, 1999¹⁹

Durch den direkten und indirekten Finanzausgleich in der Schweiz ergeben sich gewisse Ausgleichswirkungen. Nach einer Aufstellung von Stalder (1999, S. 81) profitieren die Kantone Jura und Uri mit SFr 1'530 bzw. SFr 1'400 pro Einwohner am stärksten vom Finanzausgleich, während die Kantone Zug und Basel-Stadt mit SFr 834 bzw. SFr 479 pro Einwohner die höchsten Belastungen hinnehmen müssen. Das Volumen des Finanzausgleichs summiert sich insgesamt zu mehr als 20 Prozent der Kantonseinnahmen auf. Teilweise finanzieren sich die Kantone mit bis zu 50 Prozent ihrer Einnahmen durch den Finanzausgleich (Abbildung 6). Dies ist in den Kantonen Jura und Uri der Fall, während die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf sich zu etwa 90 Prozent über eigene Einnahmen finanzieren. Eine Abschwächung der Wettbewerbselemente im schweizerischen Föderalismus lässt sich aufgrund des Finanzausgleichs daher nicht erwarten. Die

Spielräume der Kantone bei der Festsetzung ihrer Steuerbelastungen werden dadurch nicht wesentlich eingeengt. Selbst bei einem Einnahmenanteil von 50 Prozent aus Mitteln des Finanzausgleichs dürften die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen noch hinreichend groß sein.

Das Problem des Finanzausgleichs in der Schweiz besteht vielmehr in den Fehlanreizen, die durch die zweckgebundenen Subventionen des Bundes entstehen können. So sehen sich Kantone veranlasst, Leistungen durchzuführen, die für sie nicht prioritär sind. Das Schwergewicht auf diesen indirekten Finanzausgleichszahlungen bringt die Kantone damit in eine Abhängigkeit vom Bund, die ihre Eigenstaatlichkeit aushöhlt. Es mag schon auch Gründe für zweckgebundene Subventionen geben. So ist etwa die Anreizwirkung einer Bundesausgabe dadurch erhöht. Die derzeit noch andauernde Reformdiskussion um den Finanzausgleich in der Schweiz verdeutlicht jedoch, dass die Fehlanreize ein höheres Gewicht haben. Von der geplanten Aufgabenentflechtung und Rückführung des indirekten Finanzausgleichs erhofft man sich eine Stärkung des Schweizer Föderalismus.

6. Schlussbemerkungen: Vereinbarkeit der beiden vorgestellten Föderalismus-Ansätze mit den theoretischen Vorstellungen

In *Tabelle 3* sind die zuvor detaillierter ausgeführten Kompetenzverteilungen zwischen den drei staatlichen Ebenen in der Schweiz und in Österreich zusammenfassend dargestellt. Es ergibt sich ein eindeutiges Bild: Obwohl beide Länder als Föderalstaaten gelten, kann nur die Schweiz diesem Anspruch gerecht werden. In der Schweiz findet sich ein Trennsystem der Zuständigkeiten ansatzweise verwirklicht. Ausschließliche Kompetenzen des Bundes finden sich lediglich für die indirekten Steuern und die Landesverteidigung. Bei den Sozialversicherungen bestehen überwiegende Kompetenzen des Bundes, obwohl gewisse Kompetenzen der Kantone festgestellt werden können. In allen anderen Bereichen der staatlichen Leistungserbringung bestehen weitgehende Kompetenzen der Kantone und Gemeinden. Im Bereich der Einkommen- und Gewinnsteuern, der Verkehrsinfrastruktur und, eingeschränkt, auch der Bildung konkurrieren die Kompetenzen des Bundes und der Kantone. In allen anderen Bereichen dominieren die Kantone (und Gemeinden).

Tabelle 3: Kompetenzverteilung zwischen den drei staatlichen Ebenen in der Schweiz und in Österreich

	Schweiz			Österreich		
	Bund	Kantone	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
<i>Lohn- und Einkommensteuern</i>	X	XX	X	(X)	(X)	(X)
<i>Gewinn- und Kapitalsteuern</i>	X	XX	X	(X)	(X)	(X)
<i>Vermögenssteuern</i>	–	XX	X	–	–	–
<i>Indirekte Steuern</i>	X	–	–	(X)	(X)	(X)
<i>Öffentliche Sicherheit</i>	X	XX	X	XX	X	X
<i>Justiz</i>	X	XX	–	XX	X	–
<i>Polizei und Feuerwehr</i>	–	XX	X	XX	X	X
<i>Landesverteidigung</i>	X	–	–	X	–	–
<i>Bildung</i>	X	XX	X	XX	X	X
<i>Primarschulen</i>	–	X	XX	–	XX	X
<i>Allg.-bildende Schulen</i>	X	XX	–	X	–	–
<i>Hochschulen</i>	X	XX	–	X	–	–
<i>Kultur und Freizeit</i>	–	X	XX	X	X	X
<i>Gesundheit</i>	–	XX	X	X	XX	X
<i>Soziale Wohlfahrt</i>	X	X	X	X	–	–
<i>Sozialversicherungen</i>	XX	X	–	X	–	–
<i>Fürsorge/ Sozialhilfe</i>	–	X	XX	XX	X	X
<i>Verkehr</i>	X	X	X	XX	X	X
<i>Umwelt u. Raumordnung</i>	X	XX	XX	X	X	XX

Ein 'X' zeigt die Kompetenz der jeweiligen Ebene für eine Einnahmen- oder Ausgabenkategorie, mehrere 'X' ein stärkere Kompetenz einer Ebene im Vergleich zu den anderen staatlichen Ebenen an. Ein 'X' in Klammern steht für den Steuerverbund.

In Österreich findet sich das gegensätzliche Muster. Durch den Steuerverbund bei den wichtigsten und aufkommensstärksten Steuerarten sind diese harmonisiert und zentralisiert. Die Gesetzgebungskompetenz bei den Einkommensteuern und den indirekten Steuern in Österreich liegt ausschließlich beim Bund. Er hat die Kompetenz, mit einfachem Gesetz die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge für alle Gebietskörperschaften vorzunehmen. Länder und Gemeinden werden lediglich in der politischen Realität vom Bund in den Finanzausgleichsverhandlungen einbezogen. Länder und Gemeinden können auch keine Zuschläge auf die Einkommensteuer festsetzen. Sie verfügen damit nur über eine noch dazu eingeschränkte Ertragshoheit im Rahmen

der Verteilungsschlüssel für die Steuereinnahmen. Lediglich Bagatellsteuern, wie die Lustbarkeitsabgaben oder die Hundesteuer, befinden sich in der Kompetenz der Länder und Gemeinden. Die zentrale Kompetenz des Bundes findet sich auch bei den meisten öffentlichen Aufgaben, insbesondere bei der Bildung. Lediglich der Gesundheitsbereich und die ‚privatrechtlichen‘ Dienstleistungen sind in nennenswertem Umfang dezentralisiert.

Die Kompetenz der Schweizer Kantone wird von diesen auch weitgehend genutzt, so dass bedeutsame Unterschiede in den Steuerbelastungen der Einkommen natürlicher und juristischer Personen und in den öffentlichen Leistungen, wie Infrastruktur und Sozialleistungen, resultieren. Trotz aller Bestrebungen, Steuern zu harmonisieren, sind alle Versuche dieser Art bislang fehlgeschlagen. Die jüngst vorgenommene Steuerharmonisierung führt lediglich zu gewissen Beschränkungen der Kantone in der Definition der Steuerbasis und zu einer Vereinheitlichung von Verfahren. Eine echte materielle Harmonisierung ist damit nicht verbunden. Diese Konkurrenzsituation auf der Einnahmenseite wird nur geringfügig durch den Finanzausgleich abgeschwächt. Auch die geplante Reform des Finanzausgleichs wird daran nichts ändern. Sie stärkt vielmehr das föderalistische Element, indem einer Verwischung von kantonalen und eidgenössischen Zuständigkeiten entgegen gewirkt wird. Für die Schweiz kann daher das Modell eines Wettbewerbsföderalismus als adäquate Beschreibung der Realität angesehen werden. Der österreichische Föderalismus, mit seinem Steuerverbund und dem Kompetenzvorrang des Bundes in der staatlichen Leistungserbringung, ist hingegen kooperativ und zentralistisch.

Gemessen an den theoretischen Vorstellungen aus der wohlfahrtstheoretischen und politökonomischen Perspektive entspricht keines der beiden Föderalismuskonzepte den Vorstellungen Musgrave'scher Provenienz. Sowohl öffentliche Leistungserbringung als auch die Besteuerungskompetenzen sind in Österreich zu stark zentralisiert, um diesem theoretischen Ideal zu entsprechen. Während die Zentralisierung der Landesverteidigung noch durch Skaleneffekte begründet werden kann und die Zentralisierung der staatlichen Einkommensumverteilung aus Musgrave'scher Sicht wünschenswert erscheint, können räumliche und fiskalische Externalitäten die Zentralisierung weiter Aufgabenbereiche nicht hinreichend rechtfertigen. Dies gilt insbesondere für die Bildung, Justiz und Polizei und für die Verkehrsinfrastruktur. Auch die Reduktion der Einnahmekompetenzen der Länder und Gemeinden auf Bagatellsteuern und Gebühren als einziges Steuerfindungsrecht ist zu weitgehend und widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.

Die Schweiz geht hingegen über das wohlfahrtstheoretische Ideal hinaus. Die Kleinheit der Kantone wird zuweilen als Argument für die zu geringe Ausschöpfung von Skalenerträgen ins Feld geführt. Räumliche Externalitäten, etwa bei Kultur und Freizeit, werden häufig berichtet. Die bisherigen Erfahrungen der Schweiz im dezentralen Umgang mit solchen Problemen spricht jedoch kaum gegen diese Form des Föderalismus: Auf dem Verhandlungswege lassen sich viele Externalitäten internalisieren. Kaum begründbar scheint aus Musgrave'scher Sicht die starke Kompetenz der Kantone und Gemeinden bei der Sozialhilfe und den Einkommen- und Körperschaftsteuern. Staatliche Umverteilung ist entgegen der wohlfahrtsökonomischen Vorstellung in der Schweiz in beachtlicher Weise dezentralisiert.

Die Schweiz entspricht daher viel eher dem polit-ökonomischen Ideal. Den Bürgern werden weitgehende Austrittsmöglichkeiten eröffnet, wenn sie mit den öffentlichen Leistungen ihrer Gebietskörperschaft unzufrieden sind. Dies zwingt die politisch Verantwortlichen sich mit ihrem Leistungsangebot und den dafür verlangten Steuerpreisen an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften dient als Kontrollmechanismus im politischen Prozess. In Bereichen, in denen potentielle Defekte des Wettbewerbs auftreten können, wie etwa bei der Umverteilung oder der Landesverteidigung, bestehen bedeutsame Bundeskompetenzen. Diese sind allerdings bei ihrer Einführung nicht durch ökonomische Argumente begründet worden. Ihre Einführung unterlag vielmehr den Zufällen der Geschichte.

Der Vergleich zwischen beiden Ländern verdeutlicht erhebliche Unterschiede in den Philosophien, die sich hinter den Föderalismus-Konzepten beider Länder verbergen. Das Beispiel der Schweiz zeigt aber auch, dass sich ein Wettbewerbsföderalismus erfolgreich durchführen lässt. Die in *Abchnitt 2* aufgezählten möglichen Defekte einer föderalistischen Organisation sind bislang nicht oder nicht in nennenswertem Maße aufgetreten (Feld, 2000). Möglicherweise könnte der Schweizer Föderalismus daher auch als Modell für andere Länder, etwa für Österreich, herhalten.

Literaturangaben

Ashworth, J., B. Heyndels und C. Smolders (1999), *Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities*, Unveröffentlichtes Manuskript, Department of Economics, University of Durham 1999.

- Besley, T. und A.C. Case (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25 – 45.
- Besley, T. und S. Coate (1999), Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, NBER Working Paper No. 7084, Cambridge.
- Blankart, Ch.B. (1991), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Vahlen, München 1991, 3. Auflage 1998.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics* 8, 255 – 273.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980.
- Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago 1975.
- Buchanan, J.M. und Ch.J. Goetz (1972), Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, *Journal of Public Economics* 1, 25 – 43.
- Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Beiträge zur Finanzwissenschaft 10, Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001), Vor- und Nachteile des internationalen Steuerwettbewerbs, in: W. Müller, O. Fromm und B. Hansjürgens (eds.), *Regeln für den europäischen Systemwettbewerb: Steuern und soziale Sicherungssysteme*, Metropolis Verlag, Marburg 2001, 21 – 51.
- Feld, L.P., G. Kirchgässner und M.R. Savioz (1997), Financing Social Security in the Future: The Swiss Pension System as an Example, Discussion Paper No. 9716, Universität St. Gallen, St. Gallen 1997.
- Frey, R.L., A. Spillmann, B. Dafflon, C. Jeanrenaud und A. Meier (1994), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen*, EFD/ FDK, Bern und Luzern 1994.
- Höhn, E. und R. Waldburger (1997), *Steuerrecht: Band I. Grundlagen, Grundbegriffe, Steuerarten*, Haupt, Bern 1997.
- Höpflinger, F. und K. Wyss (1994), *Am Rande des Sozialstaates: Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich*, Haupt, Bern 1994.
- Gordon, R.H. (1983), An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, *Quarterly Journal of Economics* 98, 567 – 586.
- Inman, R.P. und D.L. Rubinfeld (1997), Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), 43 – 64.
- Janeba, E. und H. Raff (1997), Should the Power to Redistribute Income Be (De-) Centralized? An Example, *International Tax and Public Finance* 4, 453 – 461.
- Kirchgässner, G. (1994), Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules, *Kyklos* 47, 321 – 339.
- Mieszkowski, P. (1983), Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism, in: Ch.E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra 1983, S. 129 – 145.

- Musgrave, R.A. (1983), Who Should Tax, Where and What?, in: Ch.E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Canberra 1983, S. 2 – 19.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt/Brace/Jovanovich, New York 1972.
- Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120 – 1149.
- Olson, M. (1969), The Principle of ‘Fiscal Equivalence’: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 59, 479 – 487.
- OECD (1999), *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD, Paris 1999.
- Pauly, M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics* 2, 35 – 58.
- Pommerehne, W.W. und S. Krebs (1991), Fiscal Interaction of Central Cities and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies* 28, 783 – 801.
- Sinn, H.-W. (1997), The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition, *Journal of Public Economics* 66, 247 – 274.
- Stalder, K. (1999), *Föderalismus und Finanzausgleich*, Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Solothurn 1999.
- Stigler, G.J. (1957), The Tenable Range of Functions of Local Government, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee (ed.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1957, S. 213 – 219.
- Tiebout, Ch.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64, 416 – 424.
- Wildasin, D.E. (1980), Locational Efficiency in a Federal System, *Regional Science and Urban Economics* 10, 453 – 471.