Peter Bußjäger, Mathias Eller (Hg.)

nap
new academic press

Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

136. Schriftenreihe
Institut für Föderalismus

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 136

herausgegeben vom

Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Peter Bußjäger / Mathias Eller (Hg.)

Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Mathias Eller

new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek
Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2022 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2237-5

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Donau Forum Druck GesmbH, Wien

Vorwort

In der vergleichenden Föderalismusforschung wurden verschiedene Kriterien der Bundesstaatlichkeit herausgearbeitet, zu welchen auch eine angemessene finanzielle Ausstattung der subnationalen Ebenen zählt. Eine gesunde finanzielle Basis ist nicht nur eine notwendige Grundlage für die Erledigung verschiedenster öffentlicher Aufgaben, sondern ist Voraussetzung dafür, dass von einer Eigenständigkeit der Länder gesprochen werden kann. Typisch für den österreichischen Föderalismus ist allerdings die große Bedeutung der Gemeinden gerade im System der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften.

Das Institut für Föderalismus hat der Bedeutung dieses Rechtsgebietes bereits früh Rechnung getragen und in verschiedenen Publikationen bearbeitet. Insbesondere hat sich *Peter Pernthaler* bereits 1984 mit der Theorie, Praxis und der Reform der österreichischen Finanzverfassung in staatsrechtlicher und rechtspolitischer Hinsicht eingehend auseinandergesetzt (Band 33 der Schriftenreihe).

Mit dem vorliegenden Werk soll dieses wichtige Rechtsgebiet, das angesichts der mit der Pandemie verbundenen finanziellen Folgen derzeit von besonderer Aktualität ist, aufgearbeitet und aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt werden. Neben föderalen, geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen werden dabei auch der Finanzausgleich, das Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften sowie aufsichtsrechtliche Aspekte miteinbezogen.

Die Herausgeber danken allen Autorinnen und Autoren für die Ausarbeitung Ihre Beiträge, die diesem Handbuch zugrunde liegen. Ein besonderer Dank gilt Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus für die technische Betreuung und Mithilfe in der redaktionellen Phase sowie Herrn *Felix Nowack* und Herrn *Franz König* von der Donau Forum Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im Februar 2022

Peter Bußjäger
Mathias Eller

Inhalt

Vorwort V

Inhaltsverzeichnis VII

Teil A – Grundlagen **1**

Peter Bußjäger/Mathias Eller
Die föderalistische Finanzordnung im Überblick 3

Georg Kofler
Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts 17

Robert Gmeiner/Hansjörg Teissl
Finanzverfassung und kooperativer Föderalismus 43

Teil B – Finanzverfassungsrecht **83**

Anna Gamper
Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung 85

Sebastian Schmid
Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber 107

Klaus Wallnöfer
Der Gesetzgebungsprozess bei Bund und Ländern in der Finanzverfassung 125

Teil C – Finanzausgleich **147**

Karoline Mitterer
Grundlagen und Reformbedarfe im österreichischen Finanzausgleich 149

Egon Mohr
Inhalte des Finanzausgleichsrechts 171

Daniela Kletzan-Slamanig/Margit Schratzenstaller
Ökologisierung des Abgabensystems im Föderalstaat 221

Monika Köppl-Turyna/Ludwig Strohner
Ökonomische Aspekte des Finanzausgleichs und Reformoptionen unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten 245

Teil D – Haushaltsrecht 269

Claudia Wutscher
Stabilitäts- und Verschuldungsregeln bei Bund und Ländern 271

Silvia Janik/Manfred Claus Lödl
Das Haushaltsrecht des Bundes 297

Stefan Leo Frank
Das Haushaltsrecht der Länder 325

Maria Krenn/Robert Steinwender
Das Haushaltsrecht der Gemeinden 343

Teil E – Bundes- und Landesaufsicht 371

Peter Bußjäger/Mathias Eller
Bundesaufsicht und Landesaufsicht in der österreichischen Finanzverfassung 373

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber 385

Teil A – Grundlagen

Peter Bußjäger/Mathias Eller

Die föderalistische Finanzordnung im Überblick

I. Einleitende Bemerkungen

Zur Bundesstaatlichkeit gehört wesensimmanent auch eine föderalistische Finanzordnung. Wenn die Einnahmen und Ausgaben der föderalen Ebenen ausschließlich durch den Bund bestimmt werden, lässt sich schwerlich von einem Bundesstaat sprechen. Die Bundesstaatstheorie zählt daher eine eigenständige Finanzhoheit mit gesicherten Einnahmen und eine selbständige Verfügungshoheit der Glieder zu den Kriterien der Bundesstaatlichkeit.[1] Die Finanzhoheit der österreichischen Länder wird dementsprechend auch zum Inhalt des bundesstaatlichen Prinzips gezählt, wenngleich unter eindeutiger Dominanz des Bundes.[2]

Wie essenziell eine angemessene finanzielle Ausstattung aller territorialen Ebenen im Bundesstaat ist, wurde in der wissenschaftlichen Literatur[3], aber auch schon recht früh vom VfGH[4], deutlich gemacht – dies mit gutem Grund: Die konkrete Ausgestaltung der Finanzordnung in einem Bundesstaat gibt bereits indirekt Aufschluss über das Beziehungsgefüge und vor allem die Kräfteverhältnisse zwischen Bund und den Ländern sowie den Gemeinden,[5] die als weiterer „Player"

---

1 *Bußjäger*, Art 2 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 6.

2 *Bußjäger*, Art 2 Rz 20.

3 Vgl zB *Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1965), 2 (14), wonach „die bundesstaatliche Aufteilung der Gewalten [...] wirkungslos blieben, wenn ihnen nicht die Finanzverfassung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung entspricht [...]." *Bußjäger*, Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im internationalen Vergleich, in: ders (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung am Prüfstand (2006) 9 sieht die „Verteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Ebenen des Staates zur Erfüllung der Staatsaufgaben als zentrale Herausforderung eines jeden politischen Systems".

4 Siehe insbesondere VfSlg 1462/1932. In der Folgejudikatur wurde die Bedeutung der eigenen Steuerhoheit der Länder allerdings nie mehr so deutlich hervorgehoben.

5 *Ruppe*, Einführung zu F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2 bringt dies insofern zum Ausdruck als „*die Finanzverfassung einerseits ein Schlüsselbereich der Staatsverfassung, andererseits ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die staatsrechtliche Struktur eines Gemeinwesens*" zu begreifen ist.

gerade in der österreichischen Finanzverfassung trotz ihrer zentralistischen Ausgestaltung eine beachtliche Rolle spielen. Zu Recht wurde daher in diesem Zusammenhang auch vom dreigliedrigen Föderalismus (Bund – Länder – Gemeinden) gesprochen.[6]

Umso zentralistischer eine Finanzverfassung ausgestaltet ist, desto mehr sind die Entitäten vom Bund abhängig, zumal die Erfüllung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben nur dann gewährleistet werden kann, wenn dafür auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

In der föderalistischen Finanzordnung Österreichs kommt dem Bund eine besonders starke Rolle zu. Die fehlende Steuerautonomie der Länder,[7] insbesondere aber auch das materiell wie formell sehr begrenzte Steuerfindungsrecht,[8] sind Belege dafür. In diesem Bereich verschwimmt aus staatsrechtlicher Perspektive zudem die Abgrenzung zwischen den mit Staatsgewalt ausgestatteten Gliedstaaten und den Gemeinden, die über Gemeindeautonomie verfügen.[9] Deren Stellung ist im Rahmen der Finanzverfassung und im Vergleich zur untersten territorialen Ebene anderer europäischer Länder eine vergleichsweise starke,[10] was in der öffentlichen Darstellung zuweilen zu

---

6 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 229 f; *Weber*, BVG Gemeindebund, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 2.

7 Die Diskussionen rund um eine Steuerautonomie der Länder sind vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie völlig in den Hintergrund gerückt. Grundsätzliche Überlegungen dazu wurden bereits im Österreich-Konvent (2005) und danach laufend angestellt, bislang konnte man sich aber weder auf das System einer „partiellen" Steuerautonomie noch auf eine andere Form der Steuerhoheit der Länder einigen. Vgl dazu insbesondere *Bußjäger*, Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen, in: Baus/Fischer/Hrbek (Hg), Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat (2007) 165 ff. Zur in der Schweiz für selbstverständlich erachteten Steuerautonomie vgl etwa *Häfelin et al* (Hg), Schweizerisches Bundesstaatsrecht[9] (2016) Rz 1137a ff.

8 Siehe dazu den Beitrag von *Gamper* in diesem Band.

9 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397 stellt richtigerweise fest, dass im Rahmen der Finanzverfassung die Selbständigkeit der Gliedstaaten mit der Gemeindeautonomie vermengt werden. *Weber*, Zwei- oder dreigliederiger Bundesstaat, in: Gamper/Kathrein/Weber (Hg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – FS Pernthaler (2005) 413 (419 f) hält zutreffend fest, dass sich die Dezentralisationstheorie besonders im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht frappierend widerspiegelt.

10 Über einen hohen Grad der Abgabenautonomie verfügen dagegen etwa die Gemeinden skandinavischer Staaten wie Schweden und Dänemark, die aber freilich nicht den Bundesstaaten zuzurechnen sind. Vgl dazu *Greve*, Local Government in Denmark, in: Moreno (Hg), Local Government in the Member States of the European union: a comparative legal perspective (2012) 135 (147 f); *Madell*, Local Government in Sweden, in: Moreno (Hg), Local Government in the Member States of the European union: a comparative legal perspective (2012) 637 (650 f).

kurz kommt.[11] Wie viel „Föderales" tatsächlich in der österreichischen Finanzverfassung steckt – sie bildet auch die Grundlage für die in regelmäßigen Abständen zu erlassenden Finanzausgleichsgesetze[12] – wird in den weiteren Beiträgen dieses Handbuches aus geschichtlicher, verfassungsrechtlicher sowie ökonomischer Sicht eingehend analysiert und thematisiert.

Im vorliegenden Beitrag soll die österreichische Finanzordnung lediglich überblickshaft dargestellt und ihre Systematik und Grundprinzipien veranschaulicht werden, eine – angesichts der komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – herausfordernde Aufgabe. Vorwegzunehmen ist, dass sich die beteiligten Akteure in diesem recht undurchsichtigen System trotz mancher Kritik im Detail offensichtlich wohlfühlen, zumal trotz periodisch wiederkehrender Diskussionen maßgebliche Reformvorstöße in den letzten Jahren ausgeblieben sind.[13]

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen und ihre Ausführung

A) Das F-VG 1948 als verfassungsrechtlicher Rahmen zur Regelung des Abgabenwesens und der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften

Die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Abgabenwesens werden nicht im B-VG selbst geregelt, sondern sind gemäß § 13 Abs 1 B-VG einem eigens zu erlassenden „Finanz-Verfassungsgesetz" vorbehalten. Das im Verfassungsrang stehende „Finanz-Verfassungsgesetz 1948"[14] legt die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Bezug auf die Regelungen der finanziellen Beziehungen „zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften" fest.[15] Es schließt daher auch die Gemeinden ein,

---

11 *Roman Häußl*, Vorsitzender des Finanzausschusses des Österreichischen Gemeindebundes im Jahr 1994, gelangte etwa zum Befund, dass *„Österreich auf finanzverfassungsrechtlichem Gebiet ein dezentralisierter Einheitsstaat"* sei und es *„spiegle das Finanzverfassungs-Gesetz von 1948 die staatspolitischen Grundgedanken der Nachkriegszeit wider"*.

12 Das FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 29/2021, ist noch in Geltung. Die Finanzausgleichsperiode wurde aufgrund der COVID-19-Pandemie zudem vorerst um zwei weitere Jahre – also bis Ende 2023 – verlängert.

13 *Bußjäger*, System 165.

14 BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

15 Vgl dazu auch *Bußjäger*, Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich, in: Gamper et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 523 (565 f).

obwohl der Wortlaut des § 13 Abs 1 B-VG die Einbeziehung der untersten territorialen Ebene in dieses Regelungsgeflecht nicht gerade vermuten lässt.[16]

Das F-VG hat jedoch nicht allein die Funktion, Kompetenzen für die Einhebung von Abgaben zuzuweisen, sondern auch die Grundlagen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere den Finanzausgleich, zu regeln. Es übernimmt damit *„die wichtigste und zugleich schwierigste Funktion der föderalistischen Finanzverfassung."*[17]

Anstelle des im B-VG vorgesehenen Systems der Kompetenzverteilung tritt ein besonderes System, welches an bestimmte Abgabearten[18] anknüpft. Daraus folgt eine strenge Trennung zwischen Sachkompetenzen und Abgabekompetenzen.[19] Das F-VG enthält die grundsätzlichen Aussagen hinsichtlich der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder (sowie der Gemeinden) auf dem Gebiet des Finanzwesens, die darauf beruhenden Regelungen finden sich im jeweils nur befristet erlassenen Finanzausgleichsgesetz (FAG).[20] Zu den den FAG bestimmenden Regelungen des F-VG zählen beispielsweise die Kostentragung jeder Gebietskörperschaft für „ihre Aufgaben" sowie der finanzverfassungsrechtliche Gleichheitssatz, wonach bei der Aufteilung der Finanzmittel darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.[21]

Durch die Einbeziehung aller territorialen Ebenen veranschaulicht die österreichische Finanzverfassung trotz ihres streng vertikalen Modells,[22] das auf Grund des Übergewichts des Bundes *„Züge eines ausgeprägten Zentralismus bzw föderalistische Defizite"*[23] aufweist, die Entwicklung zu einem „Drei-Partner-Föderalismus".

---

16 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397.

17 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 392.

18 Ausschließliche Bundesabgaben, zwischen Bund und Ländern geteilte Abgaben (in diese Gruppe fallen insbesondere die gemeinschaftlichen Bundesabgaben), ausschließliche Landesabgaben, zwischen Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben (zB gemeinschaftliche Landesabgaben), ausschließliche Gemeindeabgaben.

19 *Ruppe*, § 1 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

20 *Ruppe*, Einführung Rz 14.

21 *Bußjäger*, Nichts Neues unter der Sonne? Finanzausgleich und Steuerautonomie der Länder in Österreich, in: ders (Hg), Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich (2013) 71 (72 f); *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 392.

22 Vgl dazu auch *Bußjäger*, Nachhaltigkeit im österreichischen Finanzverfassungsrecht, in: Kahl (Hg), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat (2011) 86 (89).

23 *Ruppe*, Einführung Rz 15.

Das Zusammenspiel zwischen F-VG und dem jeweiligen FAG ist indessen wohldurchdacht: Ersteres sorgt für einen kontinuierlichen Rahmen im Bereich des Finanzwesens, letzteres angesichts der sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen (zB Veränderungen in der Aufgabenverteilung etc) für die notwendige Flexibilität.

1. *Der weite Gestaltungsspielraum des einfachen Bundesgesetzgebers*

Der Befund, dass Österreich zwar als Bundesstaat eingerichtet, aber dennoch einen deutlichen zentralistischen Zug aufweist,[24] gilt mehr denn je für die österreichische Finanzordnung. So überträgt das F-VG gemäß § 3 Abs 1 der Bundesgesetzgebung die Kompetenz, die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln. Außerdem kann den Ländern und Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewährt werden. Damit obliegt die Festlegung der Zuständigkeit zur Erhebung von Abgaben, somit die Verteilung der Gesetzgebungshoheit (sog Kompetenz-Kompetenz) dem einfachen Bundesgesetzgeber.[25] Dies geschieht entweder direkt im FAG oder in Zusammenhang mit einer Steuer- oder Sachregelung auf einfachgesetzlichem Weg.[26]

Der Bundesgesetzgeber hat folglich die rechtlichen (sowie finanziellen) Zügel in der Hand: Er zeichnet für die Ausgestaltung der fiskalischen Kompetenzverteilung verantwortlich, entscheidet über die Regelung und Einhebung der in § 6 F-VG genannten Abgaben und legt fest, inwiefern die Länder und Gemeinden an den geteilten Bundesabgaben beteiligt werden. Er benötigt dafür weder ein gesondertes Bundesverfassungsgesetz noch die direkte Zustimmung der Länder oder jene des Bundesrats.[27] Das Ausmaß der Regelungskompetenz wird in diesem Zusammenhang in § 7 F-VG konkretisiert.

---

24 *Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, in: Akyürek et al (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – FS Schäffer (2006) 277 (278).

25 *Ruppe*, § 3 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4. Vgl dazu eingehend *Gamper* in diesem Band.

26 VfSlg 8578/1979.

27 Siehe auch *Bußjäger*, Neues 71 mwN.

2. *Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für die Verteilung der Finanzmittel*

Inhaltliche Schranken der Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers bei der Ausübung seiner ihm nach dem F-VG zugewiesenen Kompetenzen ergeben sich direkt aus dem F-VG selbst. So sieht § 4 F-VG vor, dass die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Unerheblich ist dabei, ob die Maßnahmen im FAG selbst oder in anderen Gesetzen getroffen werden.[28] Der VfGH wertet diese Bestimmung als Ausdruck des Sachlichkeitsgebotes für den Bereich des Finanzausgleichs und geht davon aus, dass ein sachgerechtes System im Vorfeld der Erlassung des FAG verpflichtend eine Koordination zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften, Bund, Ländern und Gemeinden voraussetze. Die Verabschiedung eines von allen Partnern getragenen „Finanzausgleichspaktums" lege die Vermutung der Sachlichkeit nahe.[29] Einseitige Änderungen des Finanzausgleichs durch den Bund sind im Nachhinein zwar möglich, bedürfen aber einer sachlichen Rechtfertigung.[30] § 4 F-VG statuiert daher auch eine Rücksichtnahmepflicht[31] gegenüber den Ländern und Gemeinden. Wiewohl mit dieser Judikaturlinie[32] des VfGH ein gewisses Korrektiv zur Dominanz des Bundes in der Rechtsetzung im Bereich der Finanzordnung erblickt werden kann, verschafft die rechtliche Ausgangslage dem Bund dennoch einen wesentlichen Vorteil in den Finanzausgleichsverhandlungen. Verweigert nämlich ein Finanzausgleichspartner[33] die Zustimmung zum Ergebnis von Finanzausgleichsverhandlungen, können aus § 4 F-VG nur dann Rechte abgeleitet werden, wenn die Verweigerung aus Gründen erfolgt, die nicht ohne weiteres vernachlässigt werden und die bedeutsame Aus-

---

28 *Ruppe*, § 4 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3.

29 Siehe dazu statt vieler *Bußjäger*, Der Bundesstaat in der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 201 (210 f).

30 Vgl VfSlg 15.681/1999.

31 *Sutter/Pfalz*, Verteilungsnormen und Verteilungsgerechtigkeit im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht, in: Baumgartner et al (Hg), Verteilungsgerechtigkeit im Recht (2017) 487 (494 ff); allgemeiner dazu *Gamper*, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip?, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 (263 ff).

32 Siehe dazu ausführlich *Ruppe*, § 4 Rz 5 ff.

33 Faktisch und realpolitisch wird es sich hier niemals um den Bund selbst handeln.

wirkungen haben können.[34] Der sich an den VfGH wendende Finanzausgleichspartner wäre jedenfalls in der Pflicht, zu begründen, inwiefern die Weigerung der Zustimmung zu einem Verhandlungsergebnis mit dem Finanzausgleich in Zusammenhang steht.[35]

3. *Die untergeordnete Rolle der Länder und Gemeinden*

Die Länder sind gemäß § 8 Abs 1 F-VG befugt, die ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben, die Zuschläge der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben und die Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe zu regeln, allerdings vorbehaltlich der Bestimmungen des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG.[36] Diese Vorbehalte sind derart umfassend ausgestaltet, dass der Regelungsspielraum der Länder maßgeblich vom einfachen Bundesgesetzgeber abhängt. Im Rahmen ihrer nach dem F-VG nur dürftig ausgestalteten Kompetenzen und nach der Judikatur des VfGH steht den Ländern allerdings ein „Abgabenfindungsrecht" zu, das aber zum einen nicht missbräuchlich[37] verwendet werden darf, bei Gleichartigkeit mit einer bestehenden Bundesabgabe zum anderen einer bundesgesetzlichen Ermächtigung bedarf und darüber hinaus noch weiteren Grenzen unterliegt.[38]

Aus verfahrensrechtlicher Sicht besteht zudem eine weitere Schranke dahingehend, dass gemäß § 9 Abs 1 F-VG Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes- oder Gemeindeabgaben zum Gegenstand haben, einem besonderen Einspruchsverfahren der Bundesregierung unterliegen. In Fällen widerstreitender wirtschafts- und finanzpolitischer Interessen wird der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt, binnen acht Wochen nach dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluss beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch zu erheben.[39] Sollte der Einspruch im weiteren Verfahren nicht

---

34 Dazu näher *Ruppe*, § 4 Rz 11; VfSlg 14.262/1995.

35 Vgl dazu eingehend *Schmid* in diesem Band.

36 Dazu ausführlich *Gamper* in diesem Band.

37 Einen Missbrauch der Abgabenform erblickte der VfGH etwa in Hinblick auf die Ausgestaltung eines Wiener Wohnungsabgabengesetzes (VfSlg 10.403/1985), welches im Ergebnis die Eigentümer von Wohnungen faktisch zu einer Vermietung gezwungen hätte. Der VfGH erblickte darin eine Maßnahme der Wohnraumbewirtschaftung, die aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung in unzulässiger Weise in den vom Bund zu regelnden Kompetenztatbestand des Volkswohnungswesens (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) eingegriffen hatte.

38 Zusätzlich ist im Rahmen des Abgabenfindungsrechts das Gebot der Einheit des Wirtschaftsgebietes (§ 8 Abs 4, 1. Teil F-VG) sowie das Verbot grenzüberschreitender Verbrauchsabgaben (§ 8 Abs 4. 2. Teil F-VG) zu beachten.

39 § 9 Abs 1 F-VG.

zurückgezogen werden, entscheidet über die Aufrechterhaltung des Einspruches der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen Ausschuss,[40] der sich aus jeweils 13 Mitgliedern beider Kammern zusammensetzt.

Dass von dieser Ermächtigung auch Gebrauch gemacht wird, beweist ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit: Burgenland beabsichtigte Ende des Jahres 2020 eine Novellierung des Bgld Raumplanungsgesetzes 2019 und sah in der gegenständlichen Novelle eine neue Windkraft- und Photovoltaikabgabe „als Ausgleich für die durch Photovoltaikanlagen [...] und durch Windkraftanlagen bewirkte Belastung des Landschaftsbildes" vor (§ 53b). Der Bund erblickte darin prompt eine Gefährdung von Bundesinteressen[41] und begründete dies im Wesentlichen damit, dass eine derartige Abgabe für die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaik- und Windkraftanlagen kontraproduktiv wirke und im starken Gegensatz zum aktuellen Regierungsprogramm mit dem Ziel, die Stromversorgung bis 2030 auf 100 % Ökostrom umzustellen, stünde. Zudem enthalte § 53b Bgld Raumplanungsgesetz 2019 keine Regelung über die Höhe der Abgabe und werde das Determinierungsgebot verletzt.[42] Eine Entscheidung des paritätisch aus Abgeordneten des National- und Bundesrats Ausschusses gemäß § 9 F-VG konnte letztlich unterbleiben, da sich die burgenländische Landesregierung in Absprache mit der Bundesregierung zur Überarbeitung der zunächst geplanten Novelle entschloss. Zwischenzeitlich wurde das Bgld Raumplanungsgesetz mit der Novelle LGBl 27/2021 entsprechend geändert, die in Rede stehende Landesabgabe in diesem Zusammenhang der Höhe nach gesetzlich gedeckelt.

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde im Rahmen der österreichischen Finanzverfassung sind ebenso beschränkt: Ihnen wird gemäß der Bestimmungen des § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG die Basis für eine – wenn auch nur eingeschränkte – finanzielle Autonomie eröffnet.[43] Das sogenannte „freie Beschlussrecht" der Gemeinden setzt aber in jedem Fall ein Tätigwerden der Bundes- oder Landesgesetzgebung voraus. Ihnen obliegt nicht nur, die Gemeinden gesetzlich zu

---

40 § 9 Abs 5 F-VG.

41 Siehe dazu ausführlich BMF: 2020-0.842.485 vom 4.2.2021, abrufbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7a00da9e-b3a3-4240-9d53-72ea12948ccd/47_15_mrv.pdf> (17.7.2021).

42 Mit dieser Argumentation verkannte die Bundesregierung dennoch, dass die Vorschrift des § 9 F-VG, insbesondere mit Blick auf dessen Abs 2 lediglich eine politische und eben gerade keine rechtliche Kontrolle zulässt. Zutreffend daher *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3.

43 *Eller*, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich (2020) 120.

ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, sondern auch, den Umfang dieser Ermächtigung festzulegen. Die Landesgesetzgebung ist sogar verpflichtet, die wesentlichen Merkmale einer Abgabe, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß zu bestimmen. Im Ergebnis ist die Steuerhoheit der Gemeinden daher jedenfalls eine beschränkte.

B) Das F-VG und das Haushaltsrecht von Ländern und Gemeinden

Das F-VG enthält in seinem § 16 Grundsätze der Finanzgebarung von Ländern und Gemeinden. Demnach kann der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Damit ist die Grundlage für die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung geschaffen, welche von den Ländern und Gemeinden bei der Gestaltung ihrer Budgets und Rechnungsabschlüsse einzuhalten ist.[44] Die VRV enthält in ihrer geltenden Form die Verpflichtung zur Doppik und damit die Abkehr vom jahrzehntelang praktizierten System der Kameralistik. Die weitreichenden Neuerungen der VRV 2015 machten Änderungen einer zwischen den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung gem Art 15a Abs 2 B-VG über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung[45] erforderlich.

Zudem sind die Gebietskörperschaften zu einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung angehalten. Die entsprechenden Regelungen finden sich sowohl auf bundesgesetzlicher[46] als auch lan-

---

44 Die VRV 2015 (BGBl II 313/2015 idF BGBl II 17/2018) ist mit 20.10.2015 in Kraft getreten und sind deren Bestimmungen für die Länder und Gemeinden spätestens für das Finanzjahr 2020 anzuwenden.

45 LGBl Bgld 74/2016, LGBl Ktn 69/2016, LGBl NÖ 17/2017, LGBl OÖ 69/2016, LGBl Sbg 87/2016, LGBl Stmk 16/2017, LGBl Tir 121/2016, LGBl Vbg 90/2016, LGBl W 47/2016.

46 § 2a Bundesfinanzierungsgesetz, BGBl 763/1992 idF BGBl I 100/2018 sowie § 79 Abs 6 Bundeshaushaltsgesetz 2013.

des(verfassungs)rechtlicher[47] Ebene.[48] Eine im Jahr 2013 avisierte Art 15a-Vereinbarung[49] kam letztlich nicht zu Stande, ebenso wenig die Verankerung eines Spekulationsverbotes in Form einer bundesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung.[50] Kärnten ist im Jahr 2018 als letztes Bundesland in diesem Bereich aktiv geworden,[51] sodass nunmehr auf Bundes- und Landesebene jeweils gesetzliche Bestimmungen in Geltung sind, die den Zweck verfolgen, die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Das F-VG enthält dazu indes keine vergleichbaren Regelungen.

C) FAG

§ 3 Abs 1 F-VG ermächtigt den einfachen Bundesgesetzgeber, die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln. Dieser kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. Der Bundesgesetzgeber ist auf Grundlage dieser Bestimmung folglich kompetent, ein Finanzausgleichsgesetz zu erlassen, das in der Regel für eine bestimmte Periode erlassen wird.[52] Auf den weiten Gestaltungsspielraum des Bundes wurde bereits oben hingewiesen. Eine tiefgründigere Behandlung des FAG nehmen *Schmid, Mitterer, Mohr, Kletzan-Slamanig/Schratzenstaller* und *Köppl-Turyna/Strohner* in diesem Band vor, weshalb sich weitere Bemerkungen an dieser Stelle zum FAG erübrigen.

---

47 NÖ GRFG, LGBl 3001-0 idF LGBl 87/2020; OÖ Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 52/2014; Vbg: Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 33/2014; Art 10a Sbg L-VG; Salzburger Finanzgebarungsgesetz, LGBl 597/2013 idF LGBl 81/2020; Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl 157/2013; Art 37 Abs 7 Burgenländisches L-VG; Bgld Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 67/2017; Wien: Gesetz über risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBl 36/2013; § 2 Abs 2 Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014, LGBl 176/2013idF LGBl 8/2018.

48 Siehe dazu bereits den damals aktuellen Überblick in *Bußjäger*, Zur Reform des Haushaltsrechts in den Ländern, ÖHW 57 (2016), 31 (37).

49 ErlRV 2160 BlgNR 24. GP.

50 Vgl dazu den Beitrag von *Raschauer N./Schwabl*, Spekulationsverbot und risikoaverse Finanzgebarung, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2014 (2014) 381 ff sowie *Lukan/Manolas*, Entwicklungen im Landesrecht 2015, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2015 (2015) 337 (346 f).

51 Kärntner Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 25/2018.

52 Gegenwärtig FAG 2017, BGBl I 116/2016.

III. Ausprägungen des kooperativen Föderalismus: Stabilitätspakt, Konsultationsmechanismus, Haftungsobergrenzen

A) Der Österreichische Stabilitätspakt

In den finanziellen Angelegenheiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gilt der Österreichische Stabilitätspakt 2012[53] (ÖStP 2012) als eine der wesentlichsten Ausprägungen des kooperativen Föderalismus in Österreich. Im Rahmen dieser abgeschlossenen Art 15a B-VG-Vereinbarung[54] verpflichten sich die Gebietskörperschaften vornehmlich zur Einhaltung der Kriterien der Haushaltsdisziplin nach Maßgabe der in Art 121 und Art 126 AEUV enthaltenen Bestimmungen.[55] Die Integration der Gemeinden als unterste territoriale Ebene in die Vereinbarung über einen Stabilitätspakt war idZ keineswegs selbstverständlich und machte die Erlassung eines eigenen BVG notwendig. Das BVG Gemeindebund[56] legitimiert den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund, an Verhandlungen über den Abschluss eines Österreichischen Stabilitätspaktes teilzunehmen und die Gemeindeebene zu repräsentieren. Allein dieser Umstand ist realpolitisch als Zeichen für die Bedeutung der Gemeindeebene in Österreich zu werten.

Der ÖStP 2012 selbst enthält neben einer Schuldenbremse[57] in Art 9 eine Ausgabenbremse sowie in Art 10 eine Regelung über die Rückführung des öffentlichen Schuldenstandes. Die Bestimmungen über Haftungsobergrenzen wurden indes bereits mit dem ÖStP 2011 eingeführt und unverändert in den ÖStP 2012 übernommen. Die genannten Mechanismen konnten letztlich aber nicht verhindern, dass die mit dem Stabilitätspakt verbundenen Zielsetzungen – vor allem nicht in Krisenzeiten[58] – nicht erreicht wurden.

---

53 Dazu ausführlich *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖHW 53/4 (2012), 1 ff.

54 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl I 30/2013 idF BGBl I 45/2013. Siehe zu den Vorgängervereinbarungen *Bußjäger*, System 169 f.

55 Früher Art 99 und 104 EG-Vertrag.

56 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 61/1998.

57 Art 4 ÖStP 2012.

58 Dies trifft sowohl auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2008 ihren Ausgang nahm, als auch die COVID-19-Krise zu. Zu ersterer Krise siehe die Bemerkungen von *Bußjäger*, Nachhaltigkeit 91 f.

B) Der Konsultationsmechanismus

Auch in der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus[59] wird den Gemeinden derselbe Stellenwert wie in den Verhandlungen zum Österreichischen Stabilitätspakt eingeräumt. Ihre Interessen werden – wie das BVG Gemeindebund festlegt – auch in diesem Rahmen vom Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund vertreten.[60] Ziel dieses Mechanismus ist es, Kostenüberwälzungen der rechtsetzenden auf die vollziehende Gebietskörperschaft zu verhindern.[61] Im Wesentlichen schreibt der Konsultationsmechanismus dem Bund und den Ländern daher vor, ihre im jeweiligen Wirkungsbereich ausgearbeiteten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft sowie dem Österreichischen Gemeinde- und Städtebund samt einer Darstellung der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zu übermitteln, sodass diesen die Gelegenheit eröffnet wird, Stellung gegen geplante Gesetzesvorhaben mit Kostenfolgen zu beziehen. Bei zu erwartenden Kostenabwälzungen kann die betroffene Gebietskörperschaft das Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium stellen.

Obwohl dieser Schritt auf den Fortgang des Gesetzesvorhabens selbst keinen normativen Einfluss hat, führt die Nichtbeachtung von Empfehlungen des Konsultationsgremiums bzw die Weigerung, in Verhandlungen zu treten, zur Kostentragungspflicht der rechtsetzenden Gebietskörperschaft. Insoweit handelt es sich hierbei gerade auch aus Sicht der Länder und Gemeinden um ein wirkungsvolles Instrument, das Schutz vor ungerechtfertigten Kostenabwälzungen bietet. In der Praxis kommt eine Anrufung des Konsultationsgremiums durchaus häufig vor. Allerdings wird das Konsultationsgremium praktisch nie einberufen. Dass der Mechanismus keineswegs „totes Recht" ist, wurde auch vom VfGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2014[62] klargestellt. Das Erkenntnis zeigt eindrucksvoll, dass der dem Konsultationsmechanismus zugrunde liegende paritätische Ansatz den Gemeinden gegenüber Bund und Ländern gerade in diesem Bereich eine ebenbürtige Position verleiht. Der Konsultationsmechanismus ist als eine der wichtigsten institutionalisierten Formen der intergouvernementalen

---

59 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I 35/1999.

60 Vgl auch Art 115 Abs 3 B-VG.

61 *Bußjäger*, System 170.

62 VfSlg 19.868/2014 („Eisenbahnkreuzungs-Verordnung"). Siehe dazu auch die Beiträge von *Leiss*, *Nistelberger* und *Gamper* in der Zeitschrift Kommunal 5/2014, 8 ff.

Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Finanzordnung zu werten.

IV. Zusammenfassung

Dieser einleitende Beitrag zur Finanzordnung in Österreich macht deren zentralistische Ausgestaltung, die sich in weitreichenden Befugnissen des Bundes im Rahmen des F-VG und FAG manifestiert, deutlich, weist aber auch auf Korrektivmechanismen hin („Verhandlungsföderalismus"): Letztere sind größtenteils gelebte politische Praxis, nicht aber verrechtlicht. Der VfGH hat dennoch früh erkannt, dass in einem Bundesstaat die Regelungen der finanziellen Rahmenbedingungen nicht allein dem Bund überlassen werden kann, was sich aus seiner Judikatur zum Finanzausgleichspaktum ergibt.

Beim Österreichischen Stabilitätspakt und dem Konsultationsmechanismus handelt es sich dagegen um rechtlich verbindliche Art 15a B-VG-Vereinbarungen, deren Bedeutung für die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht unterschätzt werden darf. In beiden Fällen lassen sich durch die Einbeziehung der Gemeinden als Verhandlungspartner Ansätze eines „Drei-Partner-Föderalismus" erkennen. Dennoch vermögen auch diese Instrumentarien an der Vormachtstellung des Bundes im Rahmen der österreichischen Finanzordnung nichts zu ändern.

Georg Kofler

Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts

I. Einleitung

Bereits im F-VG 1922[1] war die „Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften" auf zwei Gesetze, das F-VG einerseits und ein einfachgesetzliches Finanzausgleichsgesetz (damals: Abgabenteilungsgesetz, ATG) andererseits, angelegt.[2] Das F-VG ist im Wesentlichen dazu bestimmt, grundsätzlich „die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens abzugrenzen", während ein einfaches Bundesgesetz „gewissermaßen als Ausführungsgesetz zum Finanz-Verfassungsgesetz die tatsächliche Ausgestaltung der finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften" enthalten soll.[3] Diese Zweiteilung besteht auch heute: Bestimmte Grundsätze der Finanzverfassung werden unbefristet auf verfassungsrechtlicher Ebene im F-VG 1948[4] geregelt, während die konkrete Umsetzung aus Gründen der Flexibilität einfachgesetzlich in den jeweils befristet erlassenen Finanzausgleichsgesetzen (FAG) erfolgt,[5] deren Existenz wiederum finanzverfassungsrechtlich in § 12 Abs 2 und § 16 Abs 2 F-VG vorausgesetzt wird. In diesem Beitrag soll in der gebotenen Knappheit die Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts nachgezeichnet werden. Es soll aber auch nicht verschwiegen werden, dass der faktisch-politische Fokus in den vergangenen Jahrzehnten weniger auf den verfassungsrechtlichen Systementscheidungen, als vielmehr auf

1 BGBl 124/1922 (RV 487 AB 780 BlgNR 1. GP).

2 Dazu auch *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 (1958) 5.

3 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 (zum F-VG 1948).

4 BGBl 45/1948 (F-VG 1948).

5 Siehe bereits die Überlegungen zum F-VG 1922 in den ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10, und im AB 780 BlgNR 1. GP, 2.

der jeweiligen Verhandlung des „Paktums" und der Ausgestaltung des (unterverfassungsrechtlichen) Finanzausgleichs gelegen ist.[6]

Aus einer föderalistischen Perspektive ist bereits an dieser Stelle zu bemerken, dass schon bei der parlamentarischen Behandlung des F-VG 1948 der Frage der Gewichtung von Zentralismus und Föderalismus breiter Raum gewidmet war. Denn einerseits könne von einer „Verwirklichung des föderativen Gedankens" nur dann gesprochen werden, wenn „auch den Teilen unseres Bundesstaates, den Ländern, ein autonomes Steuerrecht und eine autonome Finanzgebarung" zuerkannt werde, andererseits würde „es nicht einem einheitlichen Staatsverband entsprechen, wenn nicht ein einheitliches Steuerrecht die finanzielle Grundlage des gesamten Staates geben würde".[7] Ebenso wie das B-VG 1920 trachte auch das F-VG 1948 danach, „auf finanziellem Gebiet eine Regelung zu treffen, die die Besteuerungsrechte des Bundes, der Länder und Gemeinden genau festlegt und dort, wo solche Besteuerungsrechte übereinandergreifen, den Gedanken der verbundenen Steuerwirtschaft als einen Ausgleich zwischen den Grundgedanken des Zentralismus und des Föderalismus einführt".[8] Einigkeit besteht jedoch, dass das derzeitige Finanzverfassungsrecht erhebliche föderalistische Defizite aufweist.[9] Die Finanzverfassung ist nicht auf die allgemeine Staatsverfassung abgestimmt und stellt sich solcherart innerlich und äußerlich als Sonderverfassungsrecht dar; die Länder sind keine dem Bund gleich-

---

6 Für politische Diskussionen hat zuletzt auch die Vereinheitlichung des Haushaltswesens im Sinne eines integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushaltes („Drei-Komponenten-Rechnung") durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015, BGBl II 313/2015) gesorgt, deren kompetenzrechtliche Deckung in § 16 F-VG strittig war. Dazu ausführlich und mwN *Kofler*, § 16 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 3 f.

7 StProtNR 5. GP, 74. Sitzung (21.01.1948) 2120 (Berichterstatter *Müllner*).

8 StProtNR 5. GP, 74. Sitzung (21.01.1948) 2120 (Berichterstatter *Müllner*).

9 Siehe zB *Ruppe*, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977) 35 ff; *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung (1984) 119 ff; *Ruppe*, Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich, in: Pernthaler (Hg), Neue Wege der Föderalismusreform (1992) 105 (113 f). Kritiker bemerkten bereits in der parlamentarischen Debatte, dass sich das F-VG 1948 zwar zum Prinzip der Finanzautonomie der Gemeinden bekenne, sich aber „von der liebgewordenen Bevormundung der Länder und Gemeinden durch das Finanzministerium nicht gerne trennen" möchte (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2125 [Abgeordneter *Honner*]); der Kritik unterlagen insbesondere der im F-VG 1948 vorgesehenen Entscheidungsfreiheit des einfachen Bundesgesetzgebers, „in welchem Maße Länder und Gemeinden autonom Mittel bekommen sollen oder von Zuweisungen abhängen", die „Methoden der Umwälzung der Länderdefizite auf die Gemeinden" auf Basis des Umlagerechts, die dem Finanzministerium – und nicht den Landtagen – obliegende Kontrolle der Anleihepolitik der Gemeinden (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2126 f [Abgeordneter *Honner*]) sowie der Verzicht der Länder auf ihre Steuerhoheit (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2129 [Abgeordneter *Kapsreiter*]).

gestellten Gliedstaaten, sondern werden vielmehr mit den Gemeinden weitgehend auf eine Stufe gestellt und dem Bund „untergeordnet" („hinkendes Drei-Partner-System"[10]). Diese „föderalistischen Defizite" manifestieren sich etwa in der Überantwortung der Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber, der weitgehenden Zentralisierung der Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen beim Bund, der Dominanz des Steuerverbundsystems, bei dem politisch die Verantwortung für Abgabengesetzgebung und Ertragsauswirkungen auseinanderfallen, sowie der Möglichkeit der einfachgesetzlichen Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes bei der Kostentragung.[11] Diesen Kernthemen sind freilich eigene Beiträge in diesem Band gewidmet.

II. Historische Entwicklung der österreichischen Finanzverfassung

Die heutige Struktur der Finanzverfassung hat einige ihrer Wurzeln bereits in der Monarchie: Während bis zur Personalsteuerreform 1896[12] die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Wesentlichen aus Zuschlägen zu den direkten Ertragsteuern und zur Verzehrungssteuer des Staates sowie aus einigen selbständigen Abgaben (speziell auf den Verbrauch alkoholischer Getränke) bestanden,[13] wurden durch die Einführung einer allgemeinen staatlichen Einkommensteuer die Weichen zum heutigen Verbundsystem gelegt.[14] Die Zuschlagsfreiheit dieser direkten Steuer wurde durch Ertragsanteile kompensiert,[15] womit einerseits die „natürliche Ausdehnung des in seinem Umfang bis dahin unbeschränkten Zuschlagsrechtes der Länder (Gemeinde) auf die zukunftsreichste

10 *Pernthaler*, Finanzverfassung (1984) 119 f.

11 Siehe auch die Übersichten bei *Ruppe*, Finanzverfassung 315; *ders*, Modell 108; *ders*, Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht, in: Bußjäger (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 109 (113 f); *Kofler*, § 1 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 4. Für eine umfassende Analyse aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit siehe *Sutter/Pfalz*, Verteilungsnormen und Verteilungsgerechtigkeit im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht, in: Baumgartner et al (Hg), Verteilungsgerechtigkeit im Recht (2017) 487 (487 ff).

12 RGBl 220/1896.

13 Siehe zB *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 415 ff; *Pernthaler*, Finanzverfassung 111; *Ruppe*, § 1 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4.

14 Ausführlich zur Entwicklung *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich (1927) 1 ff.

15 Siehe auch die Anlage 1 zu ErlRV 488 BlgNR 1. GP, 15 ff, über „Bisherige Maßnahmen der Bundesgesetzgebung und Bundesregierung für die Länder und Gemeinden".

direkte Steuer unterbunden" war[16] und andererseits eine Vorgängerform der gemeinschaftlichen Bundesabgaben verwirklicht wurde.[17] Auch im Bereich der Verbrauchssteuern wurde das Bestreben verwirklicht, Zuschlagsrechte durch Beteiligung am Aufkommen von Staatssteuern zu ersetzen. Die besondere Finanzsituation aufgrund des Ersten Weltkrieges machte es freilich notwendig, das ertragsabhängige Überweisungssystem insbesondere durch von bestimmten Steuerfolgen unabhängige Zuweisungen aus staatlichen Mitteln („Dotationen")[18] und zentralstaatliche Darlehen an die Länder und Gemeinden[19] zu ersetzen. Dieses Dotationsprinzip, das „der Not der Kriegszeit" zu verdanken[20] und womit auch „eine völlige Abhängigkeit dieser Gebietskörperschaften vom Gesamtstaat verbunden" war,[21] blieb auch in den ersten Jahren nach dem Ende des Ersten Weltkrieges das beherrschende Finanzausgleichsprinzip; es wurde erst mit dem Ausbau der bundesstaatlichen Verfassung zurückgedrängt, sodass die allgemeinen Dotationen, Darlehen und Zweckdotationen für den Personalaufwand bis zum Jahr 1924 beseitigt waren.[22]

Bei den Vorarbeiten für die Schaffung einer endgültigen österreichischen Staatsverfassung konnte über Fragen der Finanzverfassung zunächst keine Einigung erzielt werden, weshalb „die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern" „einem späteren besonderen Bundes-Verfassungsgesetz" vorbehalten blieb.[23] Dementsprechend findet sich in der Stammfassung des B-VG[24] nur eine rudimentäre Regelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens:[25] Bestimmungen finanzverfassungsrechtlichen Inhaltes fanden sich solcherart zunächst in Art 10 Abs 1 Z 2 (Zollwesen) und Z 4 (Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind) sowie in Art 11 Abs 1 Z 4

16 *Pfaundler*, Finanzausgleich (1931) 419.

17 *Ruppe*, Einführung F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4.

18 Der Übergang von den Realsteuer-, Branntweinsteuer- und Biersteuerüberweisungen auf unabhängige Dotationen erfolgte – rückwirkend auch für die Jahre 1917 und 1918 – durch das Überweisungsgesetz, StGBl 116/1919.

19 Siehe § 3 des Gesetzes über die Führung des Staatshaushaltes vom 1. August bis 31. Dezember 1920, StGBl 330/1920.

20 ErlRV 488 BlgNR 1. GP, Anlage 1, 15 (zum ATG 1922).

21 *Pfaundler*, Finanzausgleich (1931) 420 f.

22 *Pernthaler*, Finanzverfassung 112.

23 AB 991 BlgKNV, 4 (zum B-VG 1920).

24 Bundes-Verfassungsgesetz, StGBl 450/1920 = BGBl 1/1920.

25 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 9 („gewisse allgemeine Grundlinien einer Finanzverfassung").

(Grundsätze aus Gründen der volkswirtschaftlichen Rücksichten und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen).[26] Art 13 B-VG übertrug in Abs 1 dem Bund „die Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Regelung, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zustehen, der Regelung der Anteilnahme der Länder und der Gemeinden an den Einnahmen des Bundes und der Regelung der Beiträge und Zuschüsse aus Bundesmitteln zu den Ausgaben der Länder und der Gemeinden"; Abs 2 normierte eine analoge Zuständigkeit der Länder im Verhältnis zu den Gemeinden. Der Wirksamkeitsbeginn dieser Bestimmungen wurde jedoch durch § 42 ÜG[27] bis zu jenem Zeitpunkt aufgeschoben, in dem – neben dem Verfassungsgesetz über den Wirkungsbereich auf dem Gebiet des Schulwesens und dem Verfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern – auch „das Verfassungsgesetz des Bundes über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern, beziehungsweise den Gemeinden" in Geltung getreten ist. Die eigentliche Finanzverfassung sollte damit erst durch ein zu erlassendes Verfassungsgesetz geschaffen werden.[28]

Die Erlassung eines solchen Verfassungsgesetzes erwies sich jedoch bereits 1921 aufgrund der Finanznot nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder und zahlreicher Gemeinden als „außerordentlich dringlich", hatte sich doch einerseits nach dem Ersten Weltkrieg die finanzielle Situation von Bund, Ländern und Gemeinden „fortgesetzt verschlechtert", was eine Neuordnung notwendig machte, „um die Wirtschaften der Länder und Gemeinden aufrecht zu erhalten"; zudem drängte die Finanznot die Länder und Gemeinden zu einer Erhöhung und Neugestaltung ihrer Steuern, worin „eine ernste Gefahr für die Volkswirtschaft einerseits, für die Bundesfinanzen andererseits" erblickt wurde. Überdies widerstritten manche abgabenpolitische Bestrebungen der Länder und Gemeinden „dem Geiste der Verfassung, wie er sich vor allem deutlich in Artikel 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes, der vom einheitlichen Wirtschaftsgebiete handelt, und in Artikel 11, Absatz 1, Z. 4, ausprägt".[29]

---

26 Die beiden erstgenannten Bestimmungen sind noch geltendes Recht, während die letztgenannte zunächst durch die Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 268/1925, zu Z 3 wurde und als solche gemäß der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 329/1929, entfallen ist.

27 Übergangsgesetz 1920, StGBl 451/1920 = BGBl 2/1920.

28 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 9.

29 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10.

Eine Ordnung brachte das Finanz-Verfassungsgesetz vom 3. März 1922.[30] Die Auseinandersetzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollte jedoch nur einen vorläufigen Charakter haben: Solange nämlich „die beiden außer dem Finanz-Verfassungsgesetz in § 42 des Übergangsgesetzes vorgesehenen Verfassungsgesetze nicht erlassen sind, solange die Schulverfassung nicht erlassen ist und die Kosten der Landesregierungen vom Bunde bestritten werden, solange also die Abgrenzung der Verwaltung und Ausgabenzuständigkeit nicht in ihren Grundzügen feststeht, kann auch das Einnahmenwesen keine endgültige Regelung erfahren".[31]

Das F-VG 1922 beschränkte sich daher auf die „Regelung einiger, allerdings sehr wichtiger Kapitel der Finanzverfassung, das Abgabenwesen einschließlich der Einnahmenbeteiligung, die Beteiligung des Bundes an Ausgaben der Länder und Gemeinden und das Kreditwesen der Länder und Gemeinden",[32] während es „Einzelbestimmungen, deren Wert mit Rücksicht auf die raschen Veränderungen im wirtschaftlichen Leben doch nur ein labiler sein könnte, möglichst zu vermeiden habe".[33] Die Zweiteilung des Rechtsstoffes war somit schon in der Ersten Republik dadurch angelegt, dass ein „Durchführungsgesetz" – das am selben Tag wie das F-VG 1922 erlassene Abgabenteilungsgesetz 1922 (ATG 1922)[34] – die konkrete Regelung enthalten sollte, „wie sie sich unter den gegenwärtigen Umständen, angepaßt der gegenwärtigen Abgabengesetzgebung und der gegenwärtigen Verteilung des Ausgabenwesens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als erforderlich erweist".[35] Begründet mit der kriegsbedingten Krisensituation des Staates und der Volkswirtschaft legte das F-VG 1922 auch den Grundstein für ein massives Übergewicht des Bundes und „einen ungenügenden Ausbau der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden",[36] indem Zuschlags-

30 BGBl 124/1922. Dieses war am 10. März 1922 in Kraft getreten. Schon vor dem Wirksamkeitsbeginn des F-VG 1922 war im Bundesgesetz über einige Bestimmungen zur vorläufigen Ordnung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, BGBl 646/1921 (IA 601 AB 604 BlgNR 1. GP) („Novembergesetz 1921"), vorgesehen worden, dass der BMF „bis zum Wirksamkeitsbeginn des zu schaffenden vorläufigen Bundes-Finanzverfassungsgesetzes den Ländern, Bezirken und Gemeinden Vorschüsse auf die gemäß diesem Bundes-Finanzverfassungsgesetze ihnen zukommende Abgabenertragsanteile zu gewähren" hatte, wobei die Regelung des Ausmaßes dieser Vorschüsse einer Verordnung vorbehalten war (erlassen als Verordnung des BMF, BGBl 715/1921).

31 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

32 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

33 AB 780 BlgNR 1. GP, 2.

34 BGBl 125/1922.

35 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

36 Siehe zu diesen Bedenken ErlRV 488 BlgNR 1. GP, 13 (zum ATG 1922).

rechte der Länder (Gemeinden) beseitigt wurden, ein Zuschlagsverbot für die direkten Personensteuern des Bundes angeordnet und ein Verzicht der Länder (Gemeinden) auf wichtige selbständige Abgabenrechte (insbesondere Alkohol- und Getränkeabgaben) durchgesetzt wurde.[37] Im Gegenzug erfolgte jedoch eine elastische Beteiligung an den ertragskräftigen Bundesabgaben.[38] Diese gemeinschaftlichen Abgaben waren dabei – „dem Wesen des Bundesstaates" entsprechend – dazu angetan, „die bisherigen festen Dotationen der Länder und Gemeinden zu ersetzen".[39] Als Gegengewicht zur Kompetenzhoheit des einfachen Bundesgesetzgebers im F-VG 1922 waren neben den selbständigen Besteuerungsrechten der Länder und Gemeinden Schutzbestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeinden gegen Einnahmenschmälerungen durch den Bundesgesetzgeber, gegen übermäßige Belastung und gegen Steueränderungen bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben vorgesehen.[40] Auch nach der Bundes-Verfassungsnovelle 1925[41] und dessen Neuregelung des Art 13 B-VG blieb das F-VG 1922 und das – mehrfach novellierte, letztlich von 1922 bis 1934 geltende – ATG 1922 Grundlage des Finanzverfassungsrechts der Ersten Republik.[42]

Eine Neuordnung des Finanzverfassungsrechts erfolgte sodann – unter weitgehendem Wegfall der föderalistischen Schutzbestimmungen des F-VG 1922 – durch das ständestaatliche F-VG 1934;[43] die einfachgesetzliche Durchführung erfolgte von 1. Jänner 1935 bis zum 31. Dezember 1937 durch das ATG 1934,[44] das ab 1. Jänner 1938 vom ATG 1938[45] abgelöst wurde. Am verbundenen Steuersystem wurde dabei aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung uneingeschränkt festgehalten, zumal sich die Einrichtung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben „trotz mancher ihrer anhafteten Mängel während der nunmehr 15-jährigen Dauer ihres Bestandes im allgemeinen gut bewährt" habe und „die mit ihr verbundene Einheitlichkeit der Besteuerung im ganzen Bundesge-

37 *Pernthaler*, Finanzverfassung 112 f; siehe auch ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 15 ff (zum F-VG 1922).

38 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 12; siehe für einen rechtshistorischen Rückblick auch ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

39 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 11 f.

40 Dazu umfassend auch AB 54 BlgNR 4. GP, 8 f (zum FAG 1931).

41 Siehe § 7 der Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 268/1925.

42 Für Details, auch zu den verschiedenen Novellen siehe *Kofler*, § 1 F-VG Rz 8.

43 BGBl 150/1934, sodann novelliert durch BGBl 391/1937.

44 BGBl 306/1934 idF BGBl 110/1937 (ATG-Novelle 1937), wiederverlautbart durch BGBl 120/1937.

45 BGBl 400/1937 idF BGBl 7/1938 (DFB).

biet für die manchen Gefahren ausgesetzte Volkswirtschaft von großem Wert war".[46]

Mit der Besetzung Österreichs trat an die Stelle dieser Regelungen das seit dem „Neuaufbaugesetz"[47] streng einheitsstaatliche reichsdeutsche Recht.[48] In den Jahren 1938 und 1939 wurde demensprechend das gesamte österreichische Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht beseitigt. In der Finanzordnung des „Großdeutschen Reiches" wurde den Ländern im Ergebnis die Finanzhoheit entzogen. Demgegenüber wurden die Gemeinden gestärkt, zumal durch die Realsteuerreform[49] die zuvor „wichtigsten Landes- und Gemeindeabgaben im Zusammenhang mit der Einführung der reichsrechtlichen Grundsteuer und der Gewerbesteuer beseitigt, die zu Gauen gewordenen Länder aller steuerlicher Hoheitsrechte beraubt und das ganze autonome Abgabenwesen bei den Gemeinden konzentriert" wurden, „denen vor allem die Grundsteuer und die neu eingeführte Gewerbesteuer zur Gänze überlassen wurden".[50] Die Neuregelung des Finanzausgleichs mündete in die Finanzausgleichs-Verordnung 1944[51] und beruhte auf mehreren, nachfolgend zum Teil auch in das Recht der Zweiten Republik übernommenen Systemgrundsätzen, die vor allem in einer reichsrechtlichen Regelung der Steuergesetze einschließlich der Gemeindeabgaben (Realsteuern), in Finanzzuweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen und in zweckgebundenen Zuschüssen und Beiträgen an nachgeordnete Verbände aus Reichsmitteln bestanden.[52] Daneben ermöglichte die „sehr reichliche Ausstattung der Gemeinden mit steuerlichen Einnahmen" die Möglichkeit, „sowohl die Landkreise als auch die Gaue im Wege der Umlegung ihres anderweitig nicht gedeckten Bedarfs einen Teil der steuerlichen Einnahmen der Gemeinden an sich ziehen zu lassen";[53] diese „Reichsgauumlage" war auch der Vorläufer der heutigen Landesumlage.

---

46 RV 155/Gu Blg 6 (zum ATG 1938).

47 Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, dRGBl 1934 I 75.

48 Dazu zB *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 (1958) 2.

49 Siehe insbesondere Abschnitt II §§ 26 f des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen, dRGBl I 1936, 961.

50 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948); zur Entwicklung ausführlich *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat (1981) 131 ff.

51 Finanzausgleichs-Verordnung, dRGBl 1944 I 282.

52 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 115 f; siehe auch ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

53 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

Das auch heute geltende Finanzverfassungssystem der Zweiten Republik ist letztlich eine Synthese der verschiedenen historischen Einflüsse. Im Jahr 1945 war zunächst mit dem materiellen deutschen Steuerrecht auch das System des deutschen einheitsstaatlichen Finanzausgleichs übernommen worden.[54] Mit dem am 1. Mai 1945 ausgegebenen Bundesgesetzblatt wurden nach der Wiedererlangung der Selbständigkeit durch das V-ÜG[55] auch das F-VG 1922 in seiner als F-VG 1931[56] wiederverlautbarten Fassung „wieder in Wirksamkeit gesetzt".[57] Diese Wiederinkraftsetzung des F-VG 1931 blieb freilich im Wesentlichen wirkungslos, fehlte es doch – wegen der von vornherein bis 1940 beschränkten Geltungsdauer des ATG 1938 – an einer einfachgesetzlichen Ausführungsgesetzgebung.[58] Zumal aufgrund der „Unsicherheit der Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse" und „mit Rücksicht auf die voneinander unabhängig verwalteten Besatzungszonen" eine Neuregelung der „finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Staat und den übrigen Gebietskörperschaften" nach der Befreiung Österreichs undenkbar erschien, wurde daher 1945 zunächst in den einzelnen Besatzungszonen an der früheren deutschrechtlichen Regelung des Finanzausgleichs in mehr oder minder weitgehendem Umfang festgehalten.[59] Der Vorschlag für ein Finanzausgleichs-Übergangsgesetz 1946[60] unternahm den Versuch, eine Übergangslösung für die Jahre 1946 und 1947 zu schaffen, hat jedoch letztlich keine parlamentarische Erledigung erfahren;[61] im Einvernehmen mit den Ländern wurde dieser Entwurf jedoch ab 1. Jänner 1946 „tatsächlich gehandhabt"[62] und durch § 15 Abs 2 FAG 1948[63] auch nachträglich gesetzlich sanktioniert.[64] Erst nach der „Wiederherstellung der Einheit des Staates" und aufgrund des Umstandes, „daß dermalen doch schon ein gewisser Überblick über den Finanzbedarf aller Gebietskörperschaften und die Möglichkeiten

---

54 StGBl 12/1945.

55 Verfassungs-Überleitungsgesetz (V-ÜG), StGBl 4/1945.

56 Verordnung der Bundesregierung vom 13. Februar 1931, betreffend die Wiederverlautbarung des Finanz-Verfassungsgesetzes, BGBl 61/1931.

57 Siehe auch ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5. Die ständestaatliche Finanzverfassung von 1934 wurde durch Art 3 Z 1 V-ÜG ausdrücklich aufgehoben.

58 Siehe auch ErlRV 99 BlgNR 5. GP, 4 (zum Entwurf eines FA-ÜG 1946), und VfSlg 2132/1951.

59 ErlRV 510 BlgNR 5. GP 4 (zum F-VG 1948); ErlRV 511 BlgNR V. GP 6 (zum FAG 1948).

60 RV für ein Finanzausgleichs-Übergangsgesetz 1946 (FA-ÜG 1946), ErlRV 99 BlgNR 5. GP.

61 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 10 (zum FAG 1948).

62 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 4 (zum F-VG 1948).

63 Finanzausgleichsgesetz 1948 (FAG 1948), BGBl 46/1948.

64 VfSlg 2132/1951; siehe auch ErlRV 511 BlgNR V. GP 10 (zum FAG 1948).

seiner Bedeckung gegeben ist", wurde für die Zeit ab 1948 der Versuch einer Neuordnung unternommen.[65]

Basierend auf den Erfahrungen der Ersten Republik sollte der Finanzausgleich wieder durch zwei Gesetze geregelt werden:

> „[E]in Finanz-Verfassungsgesetz, das im wesentlichen dazu bestimmt ist, die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens abzugrenzen, und ein einfaches Bundesgesetz, das gewissermaßen als Ausführungsgesetz zum Finanz-Verfassungsgesetz die tatsächliche Ausgestaltung der finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften zu enthalten hätte".[66]

Diese Regelung erfolgte durch das F-VG 1948[67] einerseits und durch das FAG 1948[68] andererseits. Das F-VG 1948 baut solcherart zwar formal auf dem F-VG 1931 auf, übernahm jedoch inhaltlich das im ständestaatlichen F-VG 1934 vorhandene massive Übergewicht des Bundes unter Entfall der Schutzbestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeinden[69] und orientierte sich auch an den – aus der reichsdeutschen Finanzordnung bekannten und in der Finanzausgleichs-Verordnung 1944[70] prononcierten – Konzepten der Gewährung von Finanzzuweisungen in Form von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen sowie von zweckgebundenen Finanzzuschüssen und der Umlagenfinanzierung.[71] Hinzu traten erstmals Regelungen zur Vereinheitlichung des Haushaltswesens, der Finanzstatistik und des Kreditwesens aller Gebietskörperschaften. Die vielfach aus föderalistischer Sicht kritisierte Unitarisierung der „austrifizierten" Finanzordnung unter Rücknahme der „föderalistischen Errungenschaften der Finanzverfassung 1931"[72] erfuhr in den Finanzausgleichsgesetzen sodann eine Milderung durch die praktische Verteilung der Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften.[73] Die

---

65 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 4 (zum F-VG 1948).

66 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 (zum F-VG 1948).

67 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl 45/1948.

68 Finanzausgleichsgesetz 1948 (FAG 1948), BGBl 46/1948.

69 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 117.

70 DRGBl 1944 I 282.

71 Siehe auch ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 und 6 (zum F-VG 1948).

72 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 118, und zur föderalistischen Kritik zB *Kofler*, § 1 F-VG Rz 14.

73 So ist zB durch das FAG 1959 der „Vorzugsanteil des Bundes" an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (zB § 14 FAG 1956, BGBl 153/1955) entfallen (dazu ErlRV 637 BlgNR 8. GP, 11, zum FAG 1959).

Praxis der Zweiteilung des Rechtsstoffes wurde – unter bisweilen mehrfacher jährlicher Novellierung – auch im Geltungsbereich des F-VG 1948 beibehalten.[74]

Das Finanz-Verfassungsrecht erweist sich freilich als besonders stabile, reformresistente Materie, zumal die politische Dimension weitgehend in das Finanzausgleichsrecht (derzeit das das mit Ende 2021 befristete FAG 2017[75]) verlagert ist. So hat das F-VG 1948 seit seinem In-Kraft-Treten am 1. Jänner 1948 formal lediglich vier inhaltliche Novellierungen erfahren:[76] Diese betrafen die zulässigen Abgabentypen in § 6 Abs 2 F-VG (F-VG-Novelle 1988[77]), die Bundeskompetenz zur Regelung der Kommunalsteuer in § 7 Abs 3 F-VG und die Novellierung der Regelung des Kreditwesens in § 14 F-VG (StRefG 1993[78]), die Schaffung der kompetenzrechtlichen Grundlage für einheitliche allgemeine Bestimmungen und das Abgabenverfahrensrecht in § 7 Abs 6 F-VG (F-VG-Novelle 2007[79]) sowie die Eingliederung mehrerer fugitiver Verfassungsbestimmungen in das F-VG und verschiedener weiterer Anpassungen (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012[80]). Eine wesentliche inhaltliche Modifikation der Kostentragungsregelung des § 2 F-VG wurde überdies durch die Einführung des sogenannten Konsultationsmechanismus[81] herbeigeführt, der vor der Erlassung rechtssetzender Maßnahmen ein Einvernehmen über die Tragung der zusätzlich verursachten Kosten herbeiführen soll. Bisweilen waren aber auch in den Finanzausgleichsgesetzen Verfassungsbestimmungen enthalten (zB zu den Wiener Randgemeinden,[82] zur Absicherung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels[83] sowie zum „Studioprinzip" bei Ankündigungsabgaben[84]).[85]

---

74 Siehe zur Geschichte des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik etwa *Hüttner/Griebler/Huemer*, Geschichte und Auswirkungen des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 52 (52 ff).

75 BGBl I 116/2016 idgF.

76 Ausführlich *Kofler*, § 1 F-VG Rz 11.

77 BGBl 686/1988.

78 BGBl 818/1993.

79 BGBl I 103/2007.

80 BGBl I 51/2012.

81 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I 35/1999.

82 Art II § 3 der FAG-Novelle BGBl 693/1991.

83 ZB § 8 Abs 4 FAG 1993, BGBl 30/1993.

84 § 15a FAG 1997 idF der Novelle 2000, BGBl I 30/2000.

85 Siehe für einen detaillierten Überblick *Kofler*, § 1 F-VG Rz 13.

Zu erwähnen ist schließlich, dass der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union mit 1. Jänner 1995 auf dem Gebiet der Finanzverfassung nur schwache Spuren hinterlassen hat.[86] Mittelbar haben vor allem die unionsrechtlichen Regelungen über die Haushaltsdisziplin Auswirkungen gehabt: Basierend auf einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung[87] haben der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund namens der Gemeinden mit dem Bund und den Ländern 1998 durch den „Österreichischen Stabilitätspakt" (ÖStP) eine Vereinbarung über eine gemeinsame Haushaltskoordinierung und Aufteilung allfälliger Sanktionslasten abgeschlossen,[88] die nachfolgend mehrfach (zuletzt 2012[89]) erneuert und modifiziert wurde.[90] Der jeweilige Stabilitätspakt wies in der Vergangenheit (bis zum FAG 2017) zugleich enge Bezüge zum Finanzausgleich auf, hingen doch die finanzausgleichsrechtliche Verteilung der Besteuerungsrechte und die Höhe der Ertragsanteile und Transfers untrennbar mit der Höhe der Beiträge der Länder nach dem Stabilitätspakt zusammen.[91]

---

86 Dazu mwN *Kofler*, § 1 F-VG Rz 12.

87 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 61/1998.

88 Österreichischer Stabilitätspakt, BGBl I 101/1999; dazu VfSlg 16.457/2002.

89 Österreichischer Stabilitätspakt 2012, BGBl I 30/2013. Ausführlich zum Stabilitätspakt 2012 und dessen „Schuldenbremse" *Mohr*, Der Finanzausgleich 2008 bis 2013 aus der Sicht der Länder, ÖHW 2008, 185 (185 ff); *Lödl/Matzinger/Zimmer*, Europarechtliche Rechtsetzungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und deren Umsetzung in Österreich, ÖHW 2012, 16 (26 ff).

90 Zur Vereinheitlichung der in § 13 ÖStP 2012 vorgesehenen Systeme für Haftungsobergrenzen siehe die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG – Vereinbarung, BGBl I 134/2017, und dazu etwa die Analyse des Budgetdienstes, Finanzausgleich 2017 bis 2021 (November 2016) 27 f.

91 Dementsprechend sicherte sich der Bund etwa in § 24 Abs 9 FAG 2008 (BGBl I 103/2007) durch eine mögliche Kürzung der Ertragsanteile der Länder an gemeinschaftlichen Bundesabgaben für den Fall eines Abrückens der Länder vom vereinbarten Stabilitätskurs (Nichtteilnahme am Stabilitätspakt) ab. Kritisch dazu *Gamper*, Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit, JRP 2002, 240 (249 f); *dies*, Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Hrbek (Hg), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005) 26 (29 f). Zum Ganzen *Kofler*, § 1 F-VG Rz 12 mwN.

III. Ausgewählte Aspekte der Reformdiskussion

A) Überblick

Die Finanzverfassung erweist sich als besonders reformresistente Materie, wenngleich es nicht an umfassenden Bemühungen und Reformvorschlägen mangelt.[92] So besorgte etwa *Ruppe* in der 1989 eingesetzten „Strukturreformkommission" den Teilbereich der Finanzverfassung und empfahl auf Basis einer umfassenden Analyse – neben einer Reihe von Einzelmaßnahmen im Bereich der Finanzverfassung – eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen Verbundsystems im Sinne einer verstärkten Betonung der Parität und Autonomie der Finanzausgleichspartner.[93] Konkrete legistische Maßnahmen folgten allerdings nicht.[94] Auch die finanzverfassungsrechtlichen Arbeiten im „Österreich-Konvent" blieben letztlich ohne unmittelbare Auswirkung (Punkt B). Erste (zögerliche) Schritte im Hinblick auf eine erhöhte Abgabenhoheit der Länder und eine Aufgabenorientierung erfolgten erst im FAG 2017 (Punkt C). Im Fokus der Reformbestrebungen standen im Laufe der Jahrzehnte auch die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden im Hinblick sowohl auf die Übertragung kostenschaffender Aufgaben als auch auf die Abgabenlegistik des Bundes, wobei der Konsultationsmechanismus hier zumindest teilweise einen Lösungsweg geschaffen hat (Punkt D). Keine finanzverfassungsrechtliche Umsetzung fand schließlich auch das „Spekulationsverbot"; obwohl hier ursprünglich eine Änderung des F-VG an-

---

92 Ausführlich zB *Pernthaler*, Finanzverfassung 183 ff. Für eine Übersicht materieller und prozeduraler Reformmodelle siehe zB *Ruppe*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – Teilbereich Finanzverfassung, in: Bundeskanzleramt (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (1990) 289 (316 ff); *ders*, Reformoptionen 109 ff; siehe zB auch die Übersichten bei *Mohr*, Reformbedarf von Finanzverfassung und Finanzausgleich – aus der Sicht eines Landes, in: KDZ/Städtebund (Hg), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch (2005) 185 (185 ff), und *Bauer/Thöni*, Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 19 (25 ff). Siehe zum Finanzausgleich zB auch das Gutachten der *Matzner*-Kommission, die im Auftrag des BMF einen Reformvorschlag erstellt hat; diese Untersuchung wurde als *Matzner* (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977), in gekürzter Buchform veröffentlicht.

93 *Ruppe*, Neuordnung 289 ff; nachfolgend auch *ders*, Modell 105 ff.

94 Bereits anlässlich der Verhandlungen über das FAG 1989 war Einvernehmen der Finanzausgleichspartner erzielt worden, „bis Ende 1991 eine neue finanzverfassungsrechtliche Grundlage für das Abgabenwesen ab dem 1. Jänner 1993 auszuarbeiten" (siehe ErlRV 767 BlgNR 17. GP, 3 f). Auch ein offenbar bestehendes Übereinkommen der Finanzausgleichspartner, bis zum 31.12.1995 eine neue Finanzverfassung auszuarbeiten (siehe dazu den Hinweis in ErlRV 867 BlgNR 18. GP, 21), wurde nicht verwirklicht.

gedacht war, erfolgte letztlich (lediglich) die Schaffung einfacher bundes- bzw landesgesetzlicher Regelungen (Punkt E)

B) Österreich-Konvent

Im Rahmen des 2003 im Hinblick auf die Bestrebungen einer Gesamtreform der Bundesverfassung eingesetzten „Österreich-Konvents"[95] wurde der – nachträglich geschaffene – Ausschuss 10 damit beauftragt, eine Reform der Finanzverfassung zu entwerfen, „insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs". Die im Jahr 2004 vorgelegten Berichte[96] sind sodann in den Endbericht eingeflossen.[97] Der Ausschuss hat sich im Hinblick auf das F-VG 1948 insbesondere mit Fragen der Parität der Gebietskörperschaften, der Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverwaltung, der Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus, der Parität der Mittelaufbringung, der Kostenverantwortung und Kostentragung,[98] der Transparenz und Finanzstatistik, der Mitwirkung der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer sowie dem Transfer- und Kreditwesen befasst.[99] Auf Basis eines von *Ruppe* und dem BMF erstellten Vorschlags für eine legistische Bereinigung und Vereinfachung des F-VG 1948[100] wurden die divergierenden Standpunkte auch konkret in formulierte Vorschläge und Gegenvorschläge gegossen.[101] Einigkeit konnte jedoch nur in we-

---

95 Die Materialien des „Österreich-Konvents" sind unter *www.konvent.gv.at* abrufbar.

96 Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004) sowie Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 23/AUB-K (30.11.2004).

97 Beratungsergebnisse (Teil 3), 1/ENDB-K, 224 ff.

98 Siehe dazu auch den Vorschlag eines öffentlich-rechtlichen Vertrages von *Ruppe/Schnizer*, veröffentlicht als Anlage 9 zum Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004).

99 Für Analysen siehe zB *Gamper*, Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Hrbek (Hg), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005) 26 (31 ff).

100 Anlage 1 zum Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004).

101 Siehe dazu den Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 23/AUB-K (30.11.2004) 15 ff, sowie 804/AVORL-K, und 1/ENDB-K, 175 ff.

nigen Punkten erzielt werden,[102] sodass der „Österreich-Konvent" auch insofern als gescheitert bezeichnet werden muss; im Nationalrat wurde der Bericht zwar behandelt, im Hinblick auf die Finanzverfassung wurden jedoch bisher keine grundlegenden Reformen initiiert.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle allerdings auf den im Juni 2007 von einer Redaktionsgruppe erarbeiteten,[103] auf den Vorarbeiten von *Ruppe* und dem BMF im Rahmen des Österreich-Konvents[104] basierenden Textvorschlag (samt Erläuterungen) für eine Neuformulierung des F-VG als Entwurf eines „Bundesverfassungsgesetzes über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund, Ländern und Gemeinden (Finanz-Verfassungsgesetz 2008 – F-VG 2008)".[105] Die Arbeiten beschränkten sich dabei allerdings darauf, „einen Entwurf einer neuen Finanz-Verfassung zu formulieren, in der die bisherigen Widersprüchlichkeiten und unklaren Bestimmungen im Sinne der Erkenntnisse der Lehre und Verfassungsgerichtshofs-Judikatur beseitigt wurden, und Änderungen rechtspolitischer Natur nur insofern aufzunehmen, als darüber auch das Einvernehmen hergestellt werden konnte".[106] Dementsprechend stellt der Entwurf auch eine im Wesentlichen unveränderte Neufassung des F-VG 1948 dar. Von rechtspolitischer Bedeutung war jedoch insbesondere die Aufnahme einer umfassenden Verhandlungspflicht sowohl des Bundes als auch der Länder im Vorschlag eines § 4 Abs 2 F-VG 2008: Demnach hat der Bund „mit den Ländern und Gemeinden, die Länder haben mit den Gemeinden vor der Regelung des Finanzausgleichs Verhandlungen zu führen". Neben einer Reihe von – im Wesentlichen – technischen und klarstellenden Änderungen[107] sah der Entwurf auch die Inkorporation der *leges fugitivae* des § 21 Abs 1 FAG

---

102 Einigkeit bestand jedoch, die historisch bedingte Trennung zwischen B-VG und F-VG aufzugeben und die Finanzverfassung in das B-VG zu integrieren; siehe den Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004) 9 f sowie die Beratungsergebnisse (Teil 3) 1/ENDB-K, 224. Darauf basierend sah der im Endbericht des „Österreich-Konvents" enthaltene, nicht konsentierte Entwurf für eine Bundesverfassung den Eingang der Finanzverfassung als Zwölftes Hauptstück (Art 279 bis 294) der Bundesverfassung vor; siehe den Entwurf des Vorsitzenden für eine Bundesverfassung (Teil 4B), 1/ENDB-K. Dieser Entwurf ist letztlich von den politischen Parteien, aber auch von den Bundesländern, abgelehnt worden.

103 Vertreten waren in der Redaktionsgruppe das BMF (*Matzinger* und *Sturmlechner*), die Länder (*Paulus* und *Mohr*), der Österreichische Städtebund (*Huemer*) und der Österreichische Gemeindebund (*Pilz*).

104 Anlage 1 zum Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004).

105 Beilage zum Bericht über das Ergebnis der Redaktionsgruppe zur Neuformulierung des Finanz-Verfassungsgesetzes, GZ BMF-111100/0016-II/3/2007 (28.6.2007).

106 Bericht über das Ergebnis der Redaktionsgruppe zur Neuformulierung des Finanz-Verfassungsgesetzes, GZ BMF-111100/0016-II/3/2007 (28.6.2007) 2.

107 Dazu *Kofler*, § 1 F-VG Rz 17.

1967 und des § 14 Abs 2 FAG 1989 in das F-VG vor (was auch durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012[108] erfolgte).[109] Das Projekt einer Neufassung des F-VG steht allerdings im Übrigen offenbar nicht vor einer unmittelbaren Abstimmung oder gar Umsetzung.

C) Abgabenhoheit und Aufgabenorientierung

Ein „Dauerbrenner" der Diskussion ist die Abgabenhoheit der Länder (und Gemeinden) und die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs. Hier haben sich in politischer Sicht im Laufe der Zeit wiederholt die Perspektiven verschoben. Forderten die Länder noch 1985 vehement einen Ausbau ihrer Steuerhoheit,[110] wurde dieser föderative Vorschlag und eine Verstärkung der Einnahmenverantwortung von Ländern und Gemeinden in jüngerer Zeit zwar vom Bund durchaus befürwortet, stieß sodann aber auf eine zögerliche Haltung der Länder.[111] So wurde die Thematik der Stärkung subnationaler Abgabenautonomie nicht nur im Österreich-Konvent[112] und von der Landesfinanzreferentenkonferenz[113] aufgegriffen (und von den Ländern ablehnend betrachtet),[114] sondern zunächst auch im Paktum zum Finanzausgleich 2008 auch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe „zur grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs" vereinbart,[115] die sich auch mit der Frage der Stärkung

---

108 BGBl I 51/2012.

109 Dazu *Kofler*, § 3 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 6 und *ders*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 21.

110 Punkt 18 im Forderungskatalog der Länder 1985, abgedruckt in *Institut für Föderalismusforschung*, 10. Bericht über die Lage des Förderalismus in Österreich (1985) 97 ff; siehe zu dieser klassischen Forderung zB auch *Pernthaler*, Finanzverfassung 204 ff.

111 Dazu ausführlich *Matzinger*, Erhöhte Steuerautonomie der Länder – reduzierte intragovernmentale Transferströme, in: Bauer/Schratzenstaller (Hg), Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers (2007) 173 (173 ff) („zentralistische Wende der Länderposition"); *Sutter*, Mehr Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden?, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2010 (2010) 145 (145 ff); *Sutter/Pfalz*, Verteilungsnormen 531 ff.

112 Siehe den Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (2004) 40 f.

113 Siehe *Institut für Föderalismus*, 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009) Beilage 4/2011 zu den Sitzungsberichten des 29. Vorarlberger Landtags, 72 f.

114 *Matzinger*, Steuerautonomie 173, spricht von einer „ausgeprägte[n] Scheu der regionalen Ebene [...], Verantwortung für die eigenen Einnahmen zu übernehmen". Für einen Überblick zur jüngeren Entwicklung siehe insbesondere *Handler*, Fiskalische Dezentralisierung, Konnexität und Autonomie, WiPolBl 2014, 7 (15 ff).

115 Siehe das „Paktum Finanzausgleich 2008", abgedruckt zB bei *Bauer* (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 457 ff.

der Abgabenautonomie der Länder befassen sollte.[116] Im FAG 2017 findet sich mit der „Verländerung" des Wohnbauförderungsbeitrags (§§ 9, 16 FAG 2017) nunmehr auch ein erster (zaghafter, unterverfassungsrechtlicher) Ansatz, wobei allerdings für die Zukunft weitere (auch verfassungsrechtliche) Schritte angedacht wurden:

> „Das Thema Abgabenautonomie wird mit der Verländerung des Wohnbauförderungsbeitrags nicht abgeschlossen, es wurde vielmehr auch vereinbart, dass die Finanzausgleichspartner unter Beiziehung internationaler Experten die Zweckmäßigkeit einer verstärkten Abgabenautonomie und Optionen dafür prüfen werden. [...] Diskutiert werden soll außerdem eine Stärkung der Abgabenautonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer."[117]

In der Tat mangelt es auch nicht an einer intensiven Diskussion der unterschiedlichen Facetten sowohl aus einer ökonomischen[118] als auch einer juristischen[119] Perspektive. Während sich aber manche Abgaben schon aus unionsrechtlicher Sicht kaum für eine solche Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften eignen (zB die Umsatzsteuer), wird eine solche vielfach speziell für Grundstücksabgaben

---

116 Siehe auch *Institut für Föderalismus*, 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009) Beilage 4/2011 zu den Sitzungsberichten des 29. Vorarlberger Landtags, 72 f. Im Zusammenhang mit der anvisierten Neugestaltung des Finanzausgleichs beauftragte das BMF im Jahr 2014 das Institut „EcoAustria" mit der Erstellung einer Analyse zum Thema „Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene", die im März 2015 vorgelegt wurde (*Strohner et al*, Endbericht „Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene" im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen [2015]).

117 ErlRV 1332 BlgNR 25. GP, 2 (zum FAG 2017).

118 Siehe grundlegend die Beiträge in *Bauer/Schratzenstaller* (Hg), Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers (2007); *Bröthaler et al*, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011); *Bauer et al*, Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden (2012); *Strohner et al*, Endbericht „Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene" im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (2015); *Keuschnigg/Loretz*, Macht braucht Verantwortung. Warum die Länder ihre Ausgaben über eigene Steuern finanzieren sollten (2015).

119 Siehe grundlegend bereits *Ruppe*, Neuordnung 289 ff; weiters zB *Bußjäger*, Rahmenbedingungen einer regionalen Steuerautonomie in Österreich, in: Bauer/Schratzenstaller (Hg), Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers (2007) 90 (90 ff); *Sutter*, Abgabenautonomie 145 ff; *Achatz*, Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder) – Rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität (2012); *Mühlberger et al*, Das Abgabenrecht der Städte und Gemeinden (2014) 366 ff; *Achatz/Kirchmayr*, Steuerhoheit für die Länder – der Königsweg im Finanzausgleich?, taxlex 2015, 149 (149); *Bußjäger*, (Verfassungs-) Rechtsfragen einer Steuerautonomie subnationaler Einheiten in Österreich, WPZ Kommentar Nr. 8 (2015); *Aigner et al*, Steuertechnische Aspekte einer Abgabenautonomie der Länder im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer, StAW 2016, 21 (21 ff); *Sutter/Pfalz*, Verteilungsnormen 531 ff.

und andere lokal verwurzelte Steuern bzw zweckbezogene Abgaben zur Finanzierung lokaler Zusatzangebote gefordert,[120] in jüngerer Vergangenheit aber auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer ins Auge gefasst.[121] Allerdings sind die steuertechnischen Fragen, die durch die subnationale Steuerhoheit der Länder im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer – sowohl in einem System „echter" wie auch „unechter" Zuschläge – hervorgerufen würden, mannigfaltig und überaus komplex und würden wohl auch Änderungen des Finanzverfassungsrechts erfordern.[122]

Mit dem „Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017" und dem FAG 2017 wurde im Übrigen auch ein Einstieg in die Aufgabenorientierung im Wege von Pilotprojekten versucht.[123] So war in § 15 FAG 2017[124] auch vorgesehen, zunächst in einem ersten Schritt einen Teil der Ertragsanteile der Gemeinden in dem Verhältnis zu verteilen, „in dem die Gemeinden die Aufgabe Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahren wahrnehmen" (ab 1. Jänner 2018), und in einem zweiten Schritt die Aufgabenorientierung im Bereich Pflichtschule einvernehmlich vorzubereiten und als weiteres Pilotprojekt umzusetzen (ab 1. Jänner 2019).[125] Beide Vorhaben konnten nicht umgesetzt werden, wobei sich „angesichts der unterschiedlichen Interessen auch keine realistische Möglichkeit ab[zeichnete], während der laufenden Finanzausgleichsperiode eine Einigung über eine Änderung bei der Verteilung der Ertragsanteile erzielen zu können".[126] Dieser Teil des Paktums soll daher bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen nicht mehr weiterverfolgt werden. § 15 FAG wurde dementsprechend bereits durch die FAG-Novelle 2018[127] wieder aufgehoben.

D) „Bundesstaatsreform" und Mitwirkungsrechte

Ein besonderer Fokus wurde in der Vergangenheit auf die Problematik der Mitwirkung an Gesetzgebungsakten der jeweils gegenbeteiligten

120 Dazu zB *Sutter*, Abgabenautonomie 164 ff; *Achatz*, Stärkung 64.

121 Dazu insbesondere *Keuschnigg/Loretz*, Macht.

122 Siehe *Aigner et al*, StAW 2016, 21 ff.

123 Ausführlich zum Thema *Promberger/Mayr/Ohnewas*, Aufgabenorientierter Finanzausgleich (2016).

124 BGBl I 116/2016.

125 Siehe ErlRV 1332 BlgNR 25. GP, 2 und 8 (zum FAG 2017).

126 ErlRV 370 BlgNR 26. GP, 1 f (zur FAG-Novelle 2018, BGBl I 106/2018).

127 BGBl I 106/2018.

Gebietskörperschaft als prozedurale Variante der Finanzverfassungsreform gelegt.[128] Während den Ländern bereits in der RV zum F-VG 1922 ein letztlich nicht umgesetztes Zustimmungsrecht des Bundesrates zu praktisch allen finanzausgleichsrechtlichen Akten des Bundesgesetzgebers, die nicht allein die finanziellen Interessen des Bundes berührten, gewährt werden sollte,[129] findet sich heute als Relikt dieser Überlegungen nur mehr die – erstmals in § 15 FAG 1959,[130] sodann vorgezogen in § 6 FAG 1967[131] und nunmehr – in § 7 FAG 2017[132] enthaltene finanzausgleichsrechtliche „Verhandlungsklausel", speziell auch für Änderungen bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben:

> „(1) Der Bund hat mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen. Das Gleiche gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes am Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind.
>
> (2) Zur Teilnahme an diesen Verhandlungen sind für die Gemeinden deren Interessenvertretungen, das sind der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, berechtigt."

Diese Vorschrift ist freilich eine *lex imperfecta*, nennt sie doch weder ein Verhandlungsziel noch einen Sanktionsmechanismus;[133] sie ist auch von vornherein untauglich, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die

---

128 Zu den denkbaren Modellen siehe zB *Ruppe*, Neuordnung 319 ff.

129 Hatte die RV zum F-VG 1922 noch als Instrument der Länderpartizipation die Zustimmung des Bundesrates zu den wesentlichen finanzausgleichsrechtlichen Akten des Bundesgesetzgebers vorgesehen (§ 6 Abs 5 der RV 487 BlgNR 1. GP, 3 sowie die Erläuterungen 12 f), ist diese Zustimmungsbedürftigkeit im Finanz- und Budgetausschuss ersatzlos entfallen (AB 780 BlgNR . 1. GP, 2); umgekehrt sollte nach der RV zum F-VG 1922 ein ähnlicher Kontrollmechanismus für Landesabgabengesetze gelten und eine Kundmachung des Gesetzes bei Beharrungsbeschlüssen eines Landtages nur nach Zustimmung des Bundesrates möglich sein (ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 13); der Finanz- und Budgetausschuss beschritt einen anderen Weg und machte die Veröffentlichung des Gesetzesbeschlusses – wie heute auch § 9 – von der Entscheidung eines „gleichmäßig vom Nationalrat und Bundesrat zu beschickenden ständigen Ausschusses, der aus 26 Mitgliedern bestehen soll", abhängig (AB 780 BlgNR 1. GP, 2). Siehe zur Rechtsentwicklung auch *Kofler*, § 9 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 3.

130 BGBl 97/1959.

131 BGBl 2/1967.

132 BGBl I 116/2016.

133 Siehe nur *Wißgott*, Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik (1973) 10.

auf parlamentarische Initiativanträge zurückgehen.[134] Insofern bietet daher allenfalls der vom VfGH als finanzausgleichsrechtliches Sachlichkeitsgebot verstandene § 4 F-VG eine rechtliche Handhabe bei nichtpaktierten Regelungen.[135] Es kann daher nicht verwundern, dass sich die Diskussion um die Mitbestimmungsrechte weiter entwickelt hat: So wurde zB im Forderungskatalog der Länder 1985 im Lichte offenbar ständig praktizierter Kostenüberwälzungen ein Zustimmungsrecht des Bundesrates zum FAG und eine Schutzklausel für den Fall gefordert, dass Bundesgesetze zu Einnahmenausfällen bzw zu zusätzlichen Belastungen führen sollten.[136] Entsprechende Gesetzesvorschläge kamen nachfolgend auch aus dem Bundesrat.[137] Nicht zuletzt war diese Fragestellung auch im Rahmen der Diskussion um die „Bundesstaatsreform" wieder aufgegriffen worden, wenngleich die „Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates" („Perchtoldsdorfer Vereinbarung") aus 1992 hinsichtlich der Finanzverfassung lediglich vorsah, dass „[d]ie mit der Neuordnung der Kompetenzverteilung zusammenhängende Neugestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs [...] in dem zwischen den Finanzausgleichspartnern (Bund, Länder und Gemeinden) zu beschließenden Finanzausgleichspakt festzulegen sein" wird.[138]

Tatsächlich beschränkte sich die aus den Verhandlungen zur „Perchtoldsdorfer Vereinbarung" hervorgegangene RV zur „Bundesstaatsreform" aus dem Jahr 1994[139] im Hinblick auf die Finanzverfassung jedoch auf den Hinweis der Notwendigkeit von Begleitregelungen, die

---

134 Dazu *Ruppe*, Neuordnung 322.

135 Dazu *Kofler*, § 4 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 7 ff.

136 Siehe die Punkte 19 und 20 im Forderungskatalog der Länder 1985, und zur Diskussion um das Zustimmungsrecht zB *Ruppe*, Finanzverfassung 97 ff. Zur Problematik von – aus dem F-VG 1922 bekannten – Schutzklauseln, wonach den Ländern und Gemeinden Ersatzansprüche im Fall des Einnahmenentzugs bzw der Ausgabenauferlegung durch die Bundesgesetzgebung Ersatzansprüche zustehen sollen, siehe zB *ders*, Neuordnung 325.

137 Siehe zB GABR 160 BlgNR 19. GP (unter Hinweis auf die einstimmig verabschiedeten Gesetzesinitiativen 62/A-BR/90 und 63/A-BR/91), wo eine Anfügung des folgenden Satzes an § 3 Abs 1 F-VG gefordert wurde: „Finanzausgleichsgesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates". Siehe dazu auch *Hüttner/Griebler/Huemer*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 43 (46).

138 Punkt 7 der Politischen Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates, abgedruckt zB in *Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Materialien zur Bundesstaatsreform, Föderalismusdokumente I (1998), sowie in ErlRV 1706 BlgNR 18. GP, 23 = RV 14 BlgNR 19. GP, 23.

139 RV 1706 BlgNR 18. GP (als B-VG-Nov 1994), nachfolgend erneut eingebracht als RV 14 BlgNR 19. GP (als B-VG-Nov 1994), und – 1996 – als RV 14 BlgNR 20. GP (als B-VG-Nov 1996).

teilweise in einer gesonderten RV[140] nachgereicht wurden. Kernpunkt dieser Überlegungen war die Frage, „welche Handhaben dem Bund und den Ländern von Verfassungs wegen zur Verfügung gestellt werden, um die Berücksichtigung (vor allem) ihrer finanziellen Interessen mit Bezug auf die Gesetzgebung der jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaft in ausreichender Weise geltend machen [zu] können".[141] Hierfür sollte, anknüpfend an die Regelungen über die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat (Art 42 B-VG) und die (damalige) Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung (ex-Art 98 B-VG idF vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012),[142] eine besondere finanzverfassungsgesetzliche Regelung über einen Konsultationsmechanismus zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes und der Länder gegenüber Gesetzgebungsakten der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft erlassen werden. Neben einer Novellierung des Einspruchsrechtes wegen Gefährdung von Bundesinteressen im früheren Art 98 B-VG wurde solcherart die Einführung eines „Konsultationsgremiums" durch die Schaffung eines § 8a F-VG 1948 vorgeschlagen:[143] Demnach sollte „[z]ur gegenseitigen Abstimmung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder mit Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Gebietskörperschaften [...] ein Konsultationsgremium eingerichtet" werden, das Verhandlungen aufnehmen sollte, „wenn die Bundesregierung oder falls diese vom Einspruchsrecht keinen Gebrauch macht, der Bundesminister für Finanzen allein einen Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluß eines Landtages wegen der Gefährdung der finanziellen Interessen des Bundes erhebt (Art 98 Abs 2 B-VG). Das gleiche gilt für den Fall, daß der Bundesrat gegen einen Gesetzesbeschluß des Nationalrates wegen der Gefährdung der finanziellen Interessen der Länder Einspruch erhebt." Dieses paritätisch zusammengesetzte Konsultationsorgan der Finanzausgleichspartner sollte sodann innerhalb einer bestimmten Frist einvernehmlich eine Empfehlung zur Lösung des Problems bei Einsprüchen gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage an den jeweiligen Landtag bzw bei Einsprüchen des Bundesrates an den Nationalrat erstatten können. Da es sich hierbei nur um Empfehlungen handeln sollte, wären aber „die gesetzgebenden Körperschaften in keiner Weise an diese Empfehlungen gebunden" gewesen.[144]

---

140 RV 15 BlgNR 19. GP, nachfolgend erneut eingebracht als RV 15 BlgNR 20. GP.

141 ErlRV 1706 BlgNR 18. GP, 25 = RV 14 BlgNR 19. GP, 25; ebenso ErlRV 15 BlgNR 19. GP, 4 = RV 15 BlgNR 20. GP, 4.

142 BGBl I 51/2012

143 Siehe RV 15 BlgNR 19. GP, nachfolgend erneut eingebracht als RV 15 BlgNR 20. GP.

144 Siehe ErlRV 155 BlgNR 19. GP, 5 = ErlRV 15 BlgNR 20. GP, 5.

Der Vorschlag eines Konsultationsgremiums in § 8a F-VG 1948 fand letztlich keine gesetzliche Umsetzung. Allerdings wurde (stattdessen) im Jahr 1999 auf Basis des BVG Gemeindebund[145] die – teilweise verfassungsändernde – „Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften" abgeschlossen:[146] Dieser Konsultationsmechanismus sieht vor, dass Regelungen über die Kostentragung für den Fall getroffen werden, dass rechtssetzende Maßnahmen einer Gebietskörperschaft andere Gebietskörperschaften belasten;[147] er beinhaltet Bestimmungen über Begutachtungsrechte hinsichtlich finanzieller Auswirkungen rechtssetzender Maßnahmen, das Verlangen nach Konsultationen, wobei Konsultationsgremien der Beratung und der Abgabe einvernehmlicher Empfehlungen über die Kostentragung dienen, und allfällige Sanktionen.[148] Die Regelung läuft dabei im Wesentlichen darauf hinaus, auf Basis eines fristgerechten Verlangens nach Verhandlungen anstelle der in § 2 F-VG vorgesehen Kostentragung nach der Vollziehung bzw Veranlassung die Kostentragung jener Gebietskörperschaft aufzuerlegen, die die kostenschaffenden generellen Normen zu verantworten hat.[149]

Allerdings bietet auch der Konsultationsmechanismus im Hinblick auf die finanzausgleichsrechtliche „Verhandlungsklausel" des § 7 FAG 2017 keine Verbesserung der Länderposition, gilt er doch nach seinem Art 6 Abs 1 Z 3 der Konsultationsmechanismus nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die „auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen getroffen werden". Die Ausweitung des Konsultationsmechanismus auf die Abgabenlegistik ist

---

145 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 61/1998.

146 BGBl I 35/1999, bzw – auf Länderseite – Burgenland: LGBl 2/199, Kärnten: LGBl 1/1999; Niederösterreich: LGBl 7/1999, Oberösterreich: LGBl 1/1999, Salzburg: LGBl 23/1999, Steiermark: LGBl 12/1999, Tirol: LGBl 101/1998, Vorarlberg: LGBl 2/1999, Wien: LGBl 53/1998.

147 ErlRV 1210 BlgNR 20. GP, 6.

148 Siehe allgemein zum Konsultationsmechanismus und zu seiner historischen Entwicklung zB *Weiss*, Der Konsultationsmechanismus als Instrument zur Reduzierung der Folgekosten gesetzgeberischer Maßnahmen, JRP 1997, 153 (153 ff). Das BKA und das BMF haben zur Klärung von Zweifelsfragen des Konsultationsmechanismus ein gemeinsames Durchführungsrundschreiben (GZ 603.767/1-V/1/99) erlassen.

149 Dazu im Detail und mwN *Ruppe*, § 2 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 35 ff; *Oberndorfer/Leitl*, Die Kostentragungsregeln nach Art 4 Konsultationsmechanismus im System der Finanzverfassung, in: Funk et al (Hg), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen – FS Adamovich (2002) 553 (553 ff).

solcherart auch ein anhaltender Diskussionspunkt zwischen den Gebietskörperschaften.[150] Es überrascht daher nicht, dass Reformen der Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder und Gemeinden an der Bundesabgabengesetzgebung, wie etwa eine Verankerung der „Verhandlungsklausel" in der Finanzverfassung, weiterhin gefordert werden,[151] während umgekehrt von Seiten des Bundes die Notwendigkeit unterstrichen wird, „im Bereich der Steuerpolitik handlungsfähig zu bleiben, da die Steuerpolitik eines der wesentlichen makroökonomischen Steuerinstrumente der Wirtschaftspolitik ist".[152]

Eine gewisse Dynamik scheint sich aber umgekehrt im Hinblick auf § 9 F-VG abzuzeichnen: Seit dem – auf einer langjährigen Länderforderung basierenden[153] – Entfall des allgemeinen Einspruchsrechts der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage nach Art 98 B-VG durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012[154] besteht ein Einspruchsrecht der Bundesregierung wegen der Gefährdung von Bundesinteressen nämlich nur mehr im Abgabenrecht in § 9 F-VG.[155] Zukünftig soll aber „auch eine allfällige Abschaffung des allgemeinen Einspruchsrechtes der Bundesregierung gemäß § 9 FV-G 1948" geprüft werden.[156]

E) „Spekulationsverbot"

Vor dem Hintergrund der Spekulationsverluste eines Bundeslandes wurde im Jahr 2013 der Anlauf unternommen, ein allgemeines gesamtstaatliches Gebot der risikoaversen Finanzgebarung („Spekulationsver-

---

150 Siehe zB im Rahmen des „Österreich-Konvents" den Bericht des Ausschusses 10 – Finanzverfassung, 12/AUB-K (15.7.2004) 31 f.

151 Siehe zur geplanten Einfügung einer solchen Klausel in § 4 des Entwurfs eines F-VG 2008 etwa *Kofler*, § 1 F-VG Rz 17. Zur Forderung der verfassungsrechtlichen Verankerung siehe zB auch *Pernthaler*, Finanzverfassung 197, und dazu eher ablehnend *Ruppe*, Finanzverfassung 96 f, und *ders*, Neuordnung 322 f, der auf die Maßgeblichkeit der „Sanktionierung der bundesgesetzlichen Entscheidungen – ob sie nun mit oder ohne Verhandlungen zustande gekommen sind – durch die Länder" hinweist.

152 Siehe dazu den Endbericht des „Österreich-Konvents", Beratungsergebnisse (Teil 3), 1/ENDB-K, 242 f.

153 Siehe ErlRV 1618 BlgNR 24. GP, 11 (zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012).

154 BGBl I 51/2012.

155 Ausführlich zu diesem selten genutzten Instrument der politischen Konfliktlösung *Kofler*, § 9 F-VG Rz 3 ff.

156 Siehe zu diesem Vorhaben die ErlRV 1332 BlgNR 25. GP, 2 (zum FAG 2017).

bot") in das F-VG aufzunehmen.[157] Nach dem geplanten § 17 F-VG sollte für die öffentliche Hand ein verfassungsmäßiges Spekulationsverbot mit bundesweit einheitlichen Grundsätzen gelten, wonach vermeidbare Risiken bei der Finanzierung und der Veranlagung öffentlicher Mittel auszuschließen sind.[158] Unter dem Titel „Spekulationsverbot" sah die RV folgenden Wortlaut für einen § 17 F-VG vor:

> „§ 17. (1) Die Finanzgebarung von Bund, Ländern und Gemeinden ist risikoavers auszurichten. Insbesondere sind bei der Finanzierung und der Veranlagung vermeidbare Risiken auszuschließen. Kreditaufnahmen zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen sowie der Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten ohne entsprechendes Grundgeschäft sind unzulässig.
>
> (2) Die Grundsätze der Finanzgebarung im Sinne des Abs. 1 sind bundesweit einheitlich durch eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu regeln.
>
> (3) Durch Bundes- bzw. Landesgesetz sind die näheren Regelungen über die Finanzgebarung nach Abs. 1 für die Gebietskörperschaften und sonstige Rechtsträger zu treffen."

Die entsprechenden Grundsätze der Finanzgebarung sollten sodann entsprechend des § 17 Abs 2 F-VG bundeseinheitlich durch eine Vereinbarung nach Art 15a B-VG geregelt werden, die ebenfalls bereits als RV auch dem Nationalrat übermittelt wurde.[159] Zur Einfügung des geplanten § 17 F-VG kam es allerdings mangels einer entsprechenden Zweidrittelmehrheit im Nationalrat letztlich nicht, auch eine diesbezügliche Vereinbarung nach Art 15a B-VG wurde bislang nicht abgeschlossen.

---

157 Siehe die RV für ein Bundesgesetz, mit dem das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 und das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes geändert werden, RV 2146 BlgNR 24. GP.

158 Siehe dazu auch *Rebhahn*, Zur finanziellen Krise eines Bundeslandes – Eine Skizze, in: Giese et al (Hg), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat – FS Stolzlechner (2013) 585 (591).

159 Siehe RV 2160 BlgNR 24. GP. Zur Einbeziehung der Gemeinden war eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zum Abschluss dieser Vereinbarung vorgesehen (siehe Art 2 der RV 2146 BlgNR 24. GP). Auf Bundesebene war die entsprechende einfachgesetzliche Umsetzung in der RV für ein Bundesgesetz, mit dem das Bundeshaushaltsgesetz 2013 und das Bundesfinanzgesetz 2013 geändert werden, vorgesehen (RV 2147 BlgNR 24. GP).

Allerdings haben sowohl der Bund[160] als auch die Länder[161] mittlerweile (einfachgesetzliche) Regelungen für eine risikoaverse Gebarung geschaffen.[162]

160 Siehe insbesondere die durch BGBl I 53/2017 eingefügten § 79 Abs 4 BHG 2013 und §§ 2a, 2b BFinG (dazu ErlRV 2147 BlgNR 24. GP, 1 ff).

161 Burgenland: LGBl 67/2017 (siehe auch den durch LGBl 75/2013 eingefügten Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung in Art 37 des Burgenländischen Landes-Verfassungsgesetzes, LGBl 42/1981 idgF). – Kärnten: LGBl 25/2018. – Niederösterreich: LGBl 3001-0, iVm der Verordnung LGBl 3001/1-0. – Oberösterreich: LGBl 52/2014. – Tirol: LGBl 157/2013. – Salzburg: LGBl 59/2013 iVm LGBl 98/2013 idgF (siehe auch den durch LGBl 37/2013 eingefügten Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung in Art 10a des Salzburger Landes-Verfassungsgesetzes 1999, LGBl 25/1999 idgF). – Steiermark: § 2 Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014 (StLHG), LGBl 176/2013 idgF. – Vorarlberg: LGBl 33/2014. – Wien: LGBl 36/2013 iVm der Verordnung LGBl 27/2015.

162 Im „Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017" hatten sich jene „[j]ene Gebietskörperschaften, die noch kein Spekulationsverbot umgesetzt haben", verpflichtet, „bis Ende 2017 ein gebietskörperschaftsspezifisches Spekulationsverbot umzusetzen". Zudem wurden im Bundeshaushaltsrecht die für den Bund verankerten Grundsätze insofern auf die Länder und Rechtsträger der Sozialversicherung ausgedehnt, als ein jährlicher Nachweis über die Einhaltung dieser Grundsätze eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Finanzdienstleistungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) darstellt (siehe den durch BGBl I 53/2017 geschaffenen § 2 Abs 4a BFG und dazu ErlRV 2147 BlgNR 24. GP, 4).

Robert Gmeiner / Hansjörg Teissl

Finanzverfassung und kooperativer Föderalismus

I. Föderative Ausgangslage

Im Bundesstaat stehen sich Bund und Länder formell als gleichberechtigte Partner gegenüber. Bund und Länder haben die ihnen durch die Kompetenzverteilung zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich getrennt und unabhängig voneinander wahrzunehmen. Der österreichische Bundesstaat ist an sich schon durch enge institutionelle Verflechtungen zwischen Bund und Ländern charakterisiert. Koordination und Kooperation haben in diesem als kooperativen Bundesstaat bezeichneten Partnerschaftsverhältnis eine große Bedeutung, sie *„machen geradezu die Essenz des österreichischen Föderalismus aus."*[1] Bezieht man auch noch die Ebene der Gemeinden – und damit alle Gebietskörperschaften – mit ein, kann von einem dreigliedrigen Föderalismus sprechen.[2]

Bezogen auf die Finanzverfassung („als Essentialie des Bundesstaates"[3]) findet man ein in den Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen (materiell) hochgradig zentralisiertes System vor, *„das durch einen dreigliedrigen Verhandlungsföderalismus gemildert ist"*[4]. Geradezu programmatisch regelt das F-VG 1948 die „finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund den übrigen Gebietskörperschaften" (so

---

1 *Öhlinger*, Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 19 (20); *Karlhofer*, A Federation without Federalism? Zur Realverfassung der Bund-Länder-Beziehungen, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 131; auch mwN *Lienbacher/Pürgy*, Kooperativer Bundesstaat, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 561.

2 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 434; *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 235 (253).

3 *Hengstschläger/Janko*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181.

4 *Bußjäger*, Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen, in: Baus/Fischer/Hrbek (Hg), Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat (2007) 165.

im Volltitel des F-VG)[5] und geht dabei von einem streng vertikalen „Drei-Ebenen-Föderalismus" von Bund (in einer dominanten, „übergewichtigen"[6] Rolle) und Ländern und Gemeinden als eingegliederten „nachgeordneten" Gebietskörperschaften aus[7] – im Ergebnis ein „hinkendes Drei-Partner-System"[8].

A) Föderative Schwachstellen

Föderative Schwachstellen, die die österreichische Finanzverfassung – diese sei nicht föderativ, sondern zentralistisch gestaltet – deutlich von denen anderer Bundesstaaten unterscheiden, sind[9]:

- Zentrale Fragen der bundesstaatlichen Finanzverfassung im materiellen Sinn (vA Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge; § 3 F-VG) werden in Österreich nicht durch den Bundesverfassungsgesetzgeber[10], sondern durch den einfachen Bundesgesetzgeber geregelt (sog „Kompetenz-Kompetenz"[11]). In welchem Gesetz der Bund diese Regelung trifft, bleibt ebenfalls seinem Ermessen überlassen; dies kann das Finanzausgleichsge-

---

5 Das F-VG 1992 war noch mit „Regelung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden)" übertitelt; zur wertungsfreien Lesart *Kofler*, § 2 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 7.

6 *Kofler*, § 1 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 4.

7 *Bußjäger*, System 166; *Bußjäger*, Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im internationalen Vergleich, in: ders (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 9 (17).

8 *Kofler*, § 1 Rz 4, 14; zum „Abseits-Stehen" insbesondere von Gemeinden und anderen Selbstverwaltungskörpern (zB der Sozialversicherung) in diesem System siehe auch *Bröthaler et al*, Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs, WIFO Monatsberichte 12/2012, 905 (911).

9 Siehe auch die Übersichten va bei *Ruppe*, Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht, in: Bußjäger (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 109 (113); *Ruppe*, Einführung zum F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 15; mwN auch *Kofler*, § 1 Rz 4, 14, der von „föderalistischen Defiziten" spricht; *Bußjäger*, Nichts Neues unter der Sonne? Finanzausgleich und Steuerautonomie der Länder in Österreich, in: ders (Hg), Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich (2013) 73.

10 *Kofler*, § 1 Rz 5, weist auch auf Zuständigkeitsregeln hin, die in Richtung sowohl einer „Parallelgesetzgebung" (§ 8 Abs 3 F-VG) als auch einer „konkurrierenden Gesetzgebung" (§ 7 Abs 2 F-VG) gehen, bei letzterer bestehe insofern das – der österreichischen Verfassung im Übrigen unbekannte – Prinzip „Bundesrecht bricht Landesrecht".

11 Zu diesem Begriff im finanzverfassungsrechtlichen Kontext schon *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/1958[2] (1958) 18.

setz (FAG) sein, muss es aber nicht[12] – diese besonderen finanzausgleichsrechtlichen Vorschriften sind „in ihrer Wirkung bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften gleichzuhalten".[13]

- Die Abgabenhoheit ist beim Bund zentralisiert. Diese einseitig verteilte Regelungszuständigkeit des Bundes unterliegt einer formalen Schranke insofern, als er bei der Verteilung an die Abgabentypologie des § 6 F-VG gebunden ist und ihn nach § 7 FAG (unter bestimmten Voraussetzungen) eine Verhandlungspflicht trifft[14]. Inhaltliche Richtschnur ist § 4 F-VG, wonach finanzverfassungs- sowie finanzausgleichsrechtliche Maßnahmen in Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen haben und darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.[15]
- Die (verbleibende) Abgabenhoheit der Länder und Gemeinden ist durch Mitwirkungsrechte des Bundes eingeschränkt.[16]
- Dem einfachen Bundesgesetzgeber ist es überlassen, die Regelungen betreffend die Verteilung der Abgabenerträge (Ertragshoheit) zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) zu treffen. Dabei fehlen inhaltliche Determinanten des § 4 F-VG ebenso wie prozedurale Rechte der betroffenen Gebietskörperschaften.
- Das Prinzip der eigenen Kostentragung ist zwar ein Leitprinzip der Finanzverfassung, kann aber durch einfaches Gesetz durchbrochen werden.[17]
- Die Möglichkeiten der Transferfinanzierung sind durch die Verfassung kaum begrenzt.

---

12 *Kofler*, § 3 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 2, 7; *Ruppe*, § 3 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

13 *Kofler*, § 6 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 2.

14 Siehe unter Punkt V.

15 Siehe VfSlg 15.039/1997; weiters *Ruppe*, § 4 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016); *Kofler*, § 4 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020).

16 Siehe unter Punkt I.C.

17 *Aigner et al*, Die finanzverfassungsrechtliche Kostentragungspflicht der Gebietskörperschaften nach § 2 F-VG, StAW 2/2016, 63; *Ruppe*, § 2 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016); *Kofler*, § 2; VfSlg 9507/1982; VfSlg 15.039/1997; OGH 22.5.1997, 10 Ob 530/94; siehe auch zur Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus Punkt III.B.

Daran hat sich bis heute wenig geändert. Reformdiskussionen – die entweder inhaltlich oder bei den Verfahrensabläufen ansetzen – werden unverändert (wenn auch zuletzt verhaltener) geführt.[18]

Vor diesem Hintergrund – abstrakt als Alternative zur Zentralisation und fremdbestimmten Koordination[19], konkret zur Abschwächung möglicher Auswirkungen und zum Erhalt der Funktionsfähigkeit – haben sich (auch) in den finanz(verfassungs-)rechtlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verschiedene Formen der Zusammenarbeit (von kooperativem oder Verbundföderalismus[20]) entwickelt. Auch hier kann im Zusammenwirken der Gebietskörperschaften zwischen (verfassungs-)rechtlicher Koordination und Kooperation (institutionellen, formellen Verflechtungen) und rechtlich (weitestgehend) ungeregelten Formen (politischer und informeller Art) gesprochen bzw unterschieden werden.

B) Teilweiser Ausschluss der Mitwirkung des Bundesrates

Gemäß Art 42 Abs 5 B-VG steht dem Bundesrat in bestimmten (taxativ aufgelisteten) Angelegenheiten der Budget- und Vermögensverfügungshoheit im Bund keine Mitwirkung zu. Darin finde das *„System der (grundsätzlich) getrennten Haushaltswirtschaften im Bundesstaat ihren Ausdruck. […] Was die Regelungen der Haushaltsführung und Vermögensgebarung anbelangt, ist zwar einzuräumen, dass eine Betroffenheit der Länder nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, andererseits ist aber zu bedenken, dass die denkbare Betroffenheit hier begrenzt ist und dass das Bundesverfassungsrecht mit dem F-VG und dem FAG sowie mittlerweile vor allem mit dem Konsultationsmechanismus Instrumente bereithält, die eine hinreichende Absicherung der finanziellen Interessen der Länder bieten."* An dieser Einschätzung ändere auch Art 13 Abs 2 Satz 2 B-VG nichts.[21]

---

18 Im Überblick *Kofler*, § 1 Rz 14; siehe dazu *Schratzenstaller* in diesem Band.

19 *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform (1984) 78 (79).

20 *Öhlinger*, Bedeutung 20.

21 *Rill/Schäffer*, Art 42 Abs 5 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 1, 3.

C) Gemeinsamer ständiger Ausschuss

Das Abgaben(-erfindungs)recht der Länder ist finanzverfassungsgesetzlich stark eingeschränkt.[22] Auch nach der Änderung des Art 98 B-VG[23] unterliegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes(Gemeinde) Abgaben **einem qualifizierten Mitwirkungsrecht des Bundes** (§ 9 F-VG).[24] Hat die Bundesregierung gegen einen solchen Gesetzesbeschluss Einspruch erhoben – eine allfällige sachliche Beschränkung auf „Eingriffe in die Zuständigkeit des Bundes" (Art 98 Abs 2 B-VG alt) ist in diesem Fall nicht vorgesehen[25] – und der Landtag diesen Gesetzesbeschluss wiederholt (Beharrungsbeschluss), so entscheiden darüber, ob der Einspruch aufrecht zu bleiben hat, der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuss.[26] Dieser Ausschuss umfasst 26 Mitglieder, je zur Hälfte von National- und Bundesrat beschickt. Der Gesetzesbeschluss darf nur dann kundgemacht werden, wenn dieser Ausschuss nicht innerhalb von sechs Wochen entscheidet, dass der Einspruch der Bundesregierung aufrecht zu bleiben hat. Bereits § 7 Abs 5 F-VG 1922, der dieser Regelung als Vorbild gedient hat[27], hat ein solches „Schiedsrichteramt" vorgesehen, indem die *„endgültige Entscheidung [...] dem Willen des Landtages entzogen und einer Körperschaft übertragen wurde, von der ein unbefangenes, die berechtigten Ansprüche des Oberstaates und der Länder gleichermaßen abwägendes Urteil erwartet wurde."*[28] Inhaltlich handelt es sich bei diesem Verfahren nicht nur um Rechtskontrolle, sondern es geht um eine politische Entscheidung (eines demokratisch legitimierten, zur Hälfte von der „Länder-

---

22 *Frank*, Abgabenrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012) 707; dazu *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 10; *Schäffer*, Die österreichische Finanzverfassung, in: Weigel/Leithner/Windisch (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik – FG Wilhelm Weber (1986) 87 hat dieses Recht einmal als „ein(en) schwache(n) Rest föderalistischen Gedankenguts" bezeichnet (94).

23 BGBl I 14/2019.

24 Dazu schon *Pfaundler*, Finanzausgleichsgesetzgebung 43; *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2–7; *Kofler*, § 9 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 6 ff; zur Praxis *Sturmlechner*, Verfahren gemäß § 9 F-VG bei Abgabengesetzen der Länder, in: Land Oberösterreich (Hg), Linzer Legistik-Gespräche 2019 (2021) 121.

25 VfSlg 13.971/1994.

26 Siehe <https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/SA-P9/SA-P9_00001_00876/index.shtml#tab-Uebersicht> (17.3.2021); der Ausschuss hat eine eigene Geschäftsordnung, BGBl II 523/2012 idF BGBl II 15/2014.

27 § 7 Abs 5 F-VG 1922 machte die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses noch davon abhängig, dass der Einspruch vom Ausschuss ausdrücklich verworfen wird.

28 *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und Durchführung (1931) 31; siehe auch *Frank*, Abgabenrecht 711 mwN.

kammer" beschickten Organs) in Fällen widerstreitender wirtschafts- und finanzpolitischer Interessen der Gebietskörperschaften.[29]

D) Keine mittelbare Bundesverwaltung, aber einheitliches Abgabenverfahrensrecht

Das Finanzwesen – ein wesentlicher Teil der Staatstätigkeit[30] – ist über weite Strecken von dem nach dem B-VG vorgesehenen „Regelfall" in Form der mittelbaren Bundesverwaltung ausgenommen, damit kommt ein praktisch sehr bedeutsames Element des österreichischen Bundesstaates[31] hier nicht zum Tragen: Gemäß Art 102 Abs 2 B-VG gehören die Angelegenheiten der „Bundesfinanzen" zu jenen Gegenständen, die durch eigene Bundesbehörden, in der Praxis ua die Behörden der Finanzverwaltung, besorgt werden können. Dem entspricht § 11 F-VG, wonach die Bundesabgaben (und auch Zuschlagsabgaben der Länder [Gemeinden]), soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes bestimmt, durch Organe der Bundesfinanzverwaltung[32] bemessen, eingehoben und zwangsweise eingebracht werden.[33] Vorbehaltlich des § 7 Abs 3 F-VG[34] werden Abgaben von Ländern (Gemeinden) durch eine eigene Abgabenverwaltung der Länder (Gemeinden) vollzogen, wobei eine Übertragung an Bundesorgane möglich ist (§ 11 Abs 3 F-VG). In der Praxis weisen diese Verwaltungen allerdings auf Grund der vergleichsweise geringen Bedeutung vor allem der Landesabgaben kaum bedeutende administrative Strukturen auf.

Auf der Basis einer entsprechenden Vereinbarung im Paktum zum Finanzausgleich 2008 (unter der Überschrift „Umsetzung einer Verwal-

---

29 Zur Praxis des Ständigen gemeinsamen Ausschusses in den wenigen Fällen (auf der Basis des F-VG 1948) siehe eine vom BMF für die Beratungen des Österreich-Konvents vorgelegte Unterlage <http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00503/fnameorig_019962.html> (17.3.2021); zur insgesamt geringen praktischen Bedeutung des Verfahrens auch *Ruppe*, § 9 Rz 3; *Kofler*, § 9 Rz 2.

30 *Bußjäger*, Art 102, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) 5.

31 *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 569 Rz 10.

32 Als Kompetenzgrundlagen werden regelmäßig genannt Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG (Bundesfinanzen und Monopolwesen), Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG (Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter) sowie § 7 F-VG (siehe etwa die Erläuterungen zum FORG, BGBl I 104/2019 [985/A 26.GP] und 2. FORG, BGBl I 99/2020 [ErläutRV 110 BlgNR 27. GP]).

33 *Kofler*, § 11 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2020); *Egger*, Die mittelbare Bundesverwaltung und ihre Ausnahmen. Status Quo und Ausblick, ÖJZ 2018, 900 (904).

34 Dazu *Kofler*, § 11 Rz 7, auch mit entsprechenden Beispielen.

tungsreform")[35] wurde mit § 7 Abs 6 F-VG[36] die kompetenzrechtliche Grundlage des Bundes für „eine einheitliche Abgabenordnung" („für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden verwalteten Abgaben") geschaffen, die in der Folge durch das AbgVRefG[37] auch wahrgenommen wurde, dh es gibt seit 1.1.2010 ein einheitliches Abgabenverfahrensrecht.[38] Die Paragraphennummerierungen wurden in der „BAO-neu" beibehalten; für Landes- und Gemeindeabgaben mussten jedoch zusätzliche Sonderregelungen aufgenommen werden.[39]

E) Berücksichtigungsgebot

Das vom VfGH im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung entwickelte Berücksichtigungsprinzip (oder bundesstaatliche Rücksichtnahmegebot)[40] wird von der herrschenden Lehre auch auf die nicht hoheitliche Verwaltung erstreckt.[41] Der VfGH bringt diese Berücksichtigungspflicht auch für das Abgabenrecht zur Anwendung: *„Soll die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in diesem Fall nicht zu einem unerträglichen Gegeneinander von Bund und Ländern führen, dann muss die allgemeine abgabenrechtliche Regelung des Landes auf die besondere Anordnung des Materiengesetzgebers Bund Rücksicht nehmen."*[42]

Eine weitere Grenze für transkompetentes (auch nicht hoheitliches) Handeln ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes (Art 4 B-VG und § 8 Abs 4

35 Konkret in der (einen Teil des FAG-Paktums darstellenden) „Politischen Vereinbarung zur Abänderung der Verwaltungsreform II zwischen Bund, Ländern und Gemeinden".

36 BGBl I 103/2007.

37 BGBl I 20/2009; auch die Länder haben ihre Landesabgabenordnungen (LAO) entsprechend novelliert bzw anstelle von LAO neue „Abgabengesetze" oder Gesetze über die „Abgabenverwaltung" erlassen, zB StAbgG.

38 Dazu *Kofler*, § 7 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 48.

39 *Ritz*, BAO[6] (2017).

40 VfSlg 10.292/1984 und VfSlg 15.552/1994.

41 *Kahl*, Art 17 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Rz 14.

42 VfSlg 10.305/1984; *Kofler*, § 8 Rz 11; *Ruppe*, Einführung Rz 15.

F-VG).[43] Nach heute herrschender Lehre stellt sich Art 4 B-VG als Kompetenzausübungsschranke dar.[44]

II. Art 13 Abs 2 B-VG

Spezifisch haushaltsrechtliche Vorgaben folgen aus den mit der Haushaltsreform 1986 eingeführten und im Zuge der Haushaltsrechtsreform 2008 in die heutige Form gebrachten Bestimmungen des Art 13 Abs 2 und 3 B-VG.[45]

Art 13 Abs 2 1. Satz B-VG verpflichtet alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) „bei ihrer Haushaltsführung" auf die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte. Es handelt sich dabei um eine interpretationsleitende Staatszielbestimmung, einen „Bemühensauftrag" („haben anzustreben"). Damit nicht vereinbar wären eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche persistente öffentliche Defizite (Maastricht-Kriterien), sehr wohl aber budgetpolitische Ziele wie etwa ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt. Mit den Zielbestimmungen wurden keine subjektiv-öffentlichen Rechte gegenüber Gebietskörperschaften auf die Herstellung der genannten Zielzustände geschaffen. Die Zielsetzungen sind aber iR verfassungsgerichtlicher Normprüfungsverfahren (Art 139 und 140 B-VG) justiziabel, allerdings werden die allgemeinen und „weichen" Formulierungen kaum als Maßstab für eine konkrete verfassungsrechtliche Prüfung von Rechtsakten von Bund, Ländern und Gemeinden geeignet sein.

Art 13 Abs 2 2. Satz B-VG gebietet seit der Haushaltsrechtsreform 2008 die Koordinierung der Haushaltsführung, konkret hinsichtlich beider (in Satz 1 normierten) der Haushaltsdisziplin gewidmeten Zielsetzungen, zwischen den Gebietskörperschaften („haben [...] zu") und legt damit eine Koordinationsverpflichtung fest. „Haushaltsführung" umfasst sowohl die Budgetplanung, als auch die -erstellung und den -vollzug sowie die Gebarungskontrolle, also die Staatsfunktionen Gesetzgebung und Verwaltung der Gebietskörperschaften mit Bezug auf die

---

43 *Kofler*, § 8 F-VG Rz 15.

44 *Kahl*, Art 17 Rz 14.

45 BGBl I 1/2008; siehe dazu *Kofler*, Art 13, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 9, 20; *Müller*, Art 61, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 1, 3. *Kahl*, Art 13, in: ders/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 5 ff.

Haushaltsführung.[46] Dieses Koordinierungsgebot des Art 13 Abs 2 B-VG umfasst auch nur jene Akte der Gesetzgebung und Vollziehung, die sich auf eine Gebietskörperschaft oder Verbandsebene – Bund, Länder und Gemeinden – beziehen („ihre Haushaltsführung"). Dementsprechend kommen gesamtstaatliche, alle Gebietskörperschaften umfassende Regelungen als Gegenstand der Koordination im Hinblick auf die Haushaltsführung nicht in Betracht. Ausgenommen sind damit insbesondere die auf Basis des F-VG ergehenden bundesrechtlichen Regelungen (FAG, VRV), aber auch das RHG[47], nicht erfasst von Art 13 Abs 2 B-VG ist auch die materielle Gesetzgebung (zB Abgaben- und Sozialrecht) einschließlich der Budgetbegleitgesetzgebung und der Finanzausgleichsgesetzgebung.[48] Die Bestimmung kann aber für Gesetzgebungsvorhaben etwa iZm mit der Staatsschuldenkrise legitimierende Wirkung entfalten.[49]

III. Drei-Ebenen-Verträge

Als Ausdruck des kooperativen Föderalismus und des „Verhandlungsföderalismus" sind die über drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden abgeschlossenen Vereinbarungen (sog „Drei-Ebenen-Verträge"[50]) von besonderer Bedeutung.

Im Zusammenhang mit der Haushaltsrechtsreform 2008 und der Neufassung des Art 13 B-VG[51] wurden der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund bundesverfassungsgesetzlich ermächtigt, in Vertretung der Gemeinden mit Bund und Ländern Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt (ÖStP) abzuschließen (nachfolgend: **BVG-Ermächtigung**)[52]; außerdem erhielten die beiden Bünde die Befugnis, beim VfGH eine Feststellung über das Bestehen einer Kostentragungspflicht aus dem Konsultationsmechanismus zu begehren. Damit kommt realpolitisch

---

46 *Kofler*, Art 13 Rz 10.

47 *Kofler*, Art 13 Rz 21.

48 *Kofler*, Art 13 Rz 10.

49 *Müller*, Art 61 Rz 3.

50 *Hattenberger*, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen staatlicher und gemeindlicher Ebene („Drei-Ebenen-Verträge"), in: Österreichischer Gemeindebund/ Österreichischer Städtebund (Hg), 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung (2003) 17; *Weber*, BVG Gemeindebund, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000).

51 Siehe oben Punkt II.

52 BGBl I 61/1998.

die Bedeutung der Gemeindeebene zum Ausdruck.[53] Bei den – gestützt auf das BVG-Ermächtigung, Art 13 und Art 15a B-VG[54] – abgeschlossenen Vereinbarungen[55] handelt es sich (wie beim Vorbild, der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG) um ein Instrument, mit dem die Ausübung der den Vereinbarungsparteien zukommenden Kompetenzen, die nicht geändert werden, bloß koordiniert wird.[56] Wie Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG ist auch bspw ein ÖStP nicht unmittelbar anwendbar, hat damit keine derogatorische Wirkung gegenüber Landes- und Bundesgesetzen und ist auch nicht in einem Verfahren nach Art 140 B-VG als Prüfmaßstab gegenüber Bundes- und Landesgesetzen heranzuziehen. Nichtsdestotrotz sind die Organe der Vereinbarungsparteien an die Inhalte des ÖStP gebunden[57], Streitigkeiten sind nach allgemeinen Regeln vom VfGH nach Art 138a B-VG und – bezüglich vermögensrechtlicher Streitigkeiten – nach Art 137 B-VG zu entscheiden.[58]

Der Bundesverfassungsgesetzgeber und ihm folgend die Vertragsparteien haben damit am vorgefundenen System der getrennten Haushalte der Gebietskörperschaften nicht gerüttelt, sondern einen Weg gefunden, wie diese koordiniert werden können. Folglich sollte keine Form von Hierarchisierung zwischen den Gebietskörperschaften, sondern ein Modell geschaffen werden, das auf dem Gedanken der Gleichrangigkeit der Gebietskörperschaften und der Freiwilligkeit beruht.[59]

---

53 *Bußjäger*, System 169 (dort FN 16).

54 So explizit in der Präambel des ÖStP 2012.

55 Dazu grundsätzlich zB *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 2001, 145 ff; *Thöni/Garbislander*, Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat, Wirtschaftsdienst 1999, 442.

56 *Gamper*, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip?, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 (262): Der Konsultationsmechanismus *„ändert zwar die Kompetenzverteilung nicht, legt den Gebietskörperschaften aber rechtliche Pflichten auf, die sie bei ihrer Rechtsetzung bisher nicht zu beachten hatten. Durch die im Stabilitätspakt festgesetzten budgetrechtlichen Verpflichtungen der Gebietskörperschaften wird ihre Budgetautonomie insofern beschnitten, als deren Wahrnehmung – und, damit verbunden, auch die von Finanzierung abhängige Ausübung der Länderkompetenzen schlechthin – unter dem Damoklesschwert finanzausgleichsrechtlicher Sanktionen steht."*

57 *Palmstorfer*, Das gescheiterte Projekt der Verankerung einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2020 (2020) 169 (173).
BGBl III 17/2013.

58 *Hofstätter*, Die Kausalgerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofes. Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische, rechtsvergleichende und rechtspolitische Vermessung des Art 137 B-VG (2020) 441.

59 *Palmstorfer*, Projekt 173.

A) Der Österreichische Stabilitätspakt

Der ÖStP soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Stabilitätsziele durch Bund, Länder und Gemeinden gewährleisten.[60] Nach vorangehenden Vereinbarungen (erstmals 1999) haben – mit Blick auf die Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin[61] relativ rasch nach der Kundmachung des Österreichischen Stabilitätspakts 2011[62] – Bund, Länder und Gemeinden im (noch heute gültigen) unbefristeten ÖStP 2012[63] vereinbart, bei ihrer Haushaltsführung nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben, ihre Haushaltsführung gemäß Art 13 B-VG zu koordinieren und gemeinsam die nachhaltige Einhaltung der Kriterien über die Haushaltsdisziplin sicherzustellen (Art 1). In Art 13 wurde „zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und [...] nachhaltig geordneten Haushalten" festgelegt, dass Bund und Länder – letztere für sich selbst und ihre Gemeinden – eine rechtlich verbindliche mehrjährige Finanzplanung mit ebenso verbindlichen Haftungsobergrenzen über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein normieren. Dabei sollten neben den Kernhaushalten auch die Einheiten des Sektors Staat im Sinne des ESVG einbezogen werden. Insbesondere umfasst das System mehrfacher Fiskalregeln des ÖStP 2012[64]:

---

60 *Bußjäger*, Modelle 19. § 14 F-VG beschränkt sich auf eine Aussage zur Kompetenzlage und enthält keine Aussage etwa zum Umfang der rechtlich zulässigen Kreditfinanzierung einer Gebietskörperschaft (*Ruppe*, § 14 F-VG, in: Korinek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2016] Rz 4; *Kofler*, § 14 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2020] Rz 1).

61 Dazu im Detail *Lödl*, Haushaltsverwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre[3] (2013) 377 und 382; *Lödl/Matzinger/Zimmer*, Europarechtliche Rechtsetzungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und deren Umsetzung in Österreich, ÖHW 1–3/2012, 16; *Thöni/Bauer*, Reform der österreichischen Stabilitätspolitik im europäischen Kontext, in: Biwald et al (Hg), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat (2011) 40; *Kofler*, § 1 Rz 12.

62 BGBl I 117/2011; *Mohr*, Österreichischer Stabilitätspakt 2011, ÖHW 4/2011, 15. Art 20 Abs 5 Stabilitätspakt 2011 verpflichtete die Vereinbarungspartner, rechtzeitig Verhandlungen über die Anpassung dieser Vereinbarung an geänderte EU-Rechtsvorschriften aufzunehmen, mit dem Ziel einer rechtzeitigen Inkraftsetzung der geänderten Vereinbarung und allfälliger ergänzender bundes- und landesrechtlicher Vorschriften (sog „Rendezvous-Klausel"); deshalb wurde auch der ÖStP 2012 rückwirkend mit 1.1.2012 in Kraft gesetzt.

63 BGBl I 30/2013; *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖHW 4/2012, 1; *Lödl*, Haushaltsverwaltung 375, 380 und 388; *Grossmann*, Subsektorale Fiskalregeln in Österreich: Problemfelder und Gestaltungsoptionen, WPolBl 2017, 233; *Kremser*, Private Public Partnerships (PPP) im Lichte des ESVG 2010 unter den Restriktionen des ÖStP 2012, ÖHW 1–2/2015, 41.

64 Dazu im Detail va *Mohr*, ÖHW 4/2012, 3.

- eine Regel über den jeweils zulässigen Haushaltssaldo nach ESVG (Maastricht-Saldo ab 2012 bis 2016);
- eine Regel über den jeweils zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse ab 2017[65] [66]; mit einer Verpflichtung zur Führung sog Kontrollkonten[67]);
- eine Regel über das jeweils zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse);
- eine Regel über die Rückführung des jeweils öffentlichen Schuldenstandes nach ESVG (Schuldenquotenanpassung);
- eine Regel über Haushaltsobergrenzen[68];
- Regeln zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zur mittelfristigen Haushaltsplanung, zur gegenseitigen Information und zur Erhöhung der Transparenz der Haushaltsführung (ua sind politische Koordinationskomitees auf Bundesebene [„Österreichisches Koordinationskomitee – ÖKK"][69] und Landesebene [Landes-Koordinationskomitee] eingerichtet);

---

65 Vereinfacht: Ab dem Jahr 2017 sind die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden über den Konjunkturzyklus grundsätzlich auszugleichen oder haben im Überschuss zu sein; diesem Grundsatz ist für den Gesamtstaat entsprochen, wenn der jährliche strukturelle Haushaltssaldo Österreichs in den Jahren ab 2017 insgesamt –0,45 % des nominellen BIP nicht unterschreitet.

66 Da auch mit Art 13 Abs 2 B-VG (Ziel nachhaltig geordneter Haushalte) keine (justiziable) „Schuldenbremse" normiert ist, wurde später noch einmal ein – letztlich gescheiterter – Versuch unternommen, nach dem Vorbild der deutschen Verfassung eine „echte Schuldenbremse" mit höchst einschneidenden Maßnahmen für die Gebietskörperschaften einzuführen (vgl IA 928/A 26. GP; dazu *Palmstorfer*, Projekt 169).

67 Die Ergebnisse auf den Kontrollkonten werden auf der Homepage des BMF veröffentlicht.

68 Föderalismuspolitisch ist hier Art 20 (Übertragung von Überschüssen) bemerkenswert: Bund, Länder und Gemeinden (länderweise) steht es frei, jeweils durch schriftliche Vereinbarung Haushaltsergebnisse untereinander zu übertragen, soweit die jeweilige Fiskalregel übererfüllt wird. Falls keine solche Vereinbarungen abgeschlossen werden, kommt dennoch keine Sanktion zur Anwendung, wenn bei Ländern und Gemeinden vereinbarungswidrige Abweichungen von Fiskalregeln durch Übererfüllung anderer Länder und Gemeinden abgedeckt werden, sofern über sie noch nicht verfügt wurde und nicht zur Dotierung des Kontrollkontos des betreffenden Landes oder der betreffenden Gemeinden landesweise anteilig bestimmt wurde (sog „Trittbrettfahrer-Regelung").

69 Art 2 Abs 1 Z 1 BVG-Ermächtigung ermächtigt zur Schaffung interföderaler Einrichtungen mit der Befugnis zur einvernehmlichen Beschlussfassung; im ÖKK wurden bspw erstmals im Mai 2019 – nach Vorberatung auf der Beamtenebene – die Stände auf den sogenannten Kontrollkonten für die Jahre 2015, 2016 und 2017 festgestellt, nachdem die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern über die vorrangige Geltung des Maastricht-Saldos oder des strukturellen Saldos beigelegt werden konnten (*Mohr*, Bericht aus dem Fiskalrat, insbesondere über die Einhaltung der Fiskalregeln, ÖHW 1–3/2020, 1 [5]).

- Regeln über Sanktionen und das Sanktionsverfahren bei Abweichungen von einer der vereinbarten Regeln (mit Schlichtungsgremium und Schiedsgericht);[70]
- Ausnahmen von den Fiskalregeln (für Fälle außergewöhnlicher Umstände).[71]

B) Konsultationsmechanismus

Die auch über drei Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – abgeschlossene Vereinbarung 1999 über einen „Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften"[72] bildet ein wesentliches Element der finanziellen Beziehungen zwischen den drei Gebietskörperschaften.[73] Der Konsultationsmechanismus (ist als Schutzmechanismus gedacht und) soll Lastenverschiebungen, konkret eine Kostenüberwälzung der rechtsetzenden Gebietskörperschaft auf die vollziehende Gebietskörperschaft, eingrenzen helfen, und legt zu diesem Zweck weitgehende wechselseitige Informationsverpflichtungen[74] fest. Bund oder Land, als jeweils rechtsetzende Gebietskörperschaft, sind verpflichtet, den jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaften (auch Gemeinden) Gelegenheit zur Stellungnahme zu Gesetzgebungsvorhaben oder Verordnungsentwürfen zu geben. Die Erläuterungen zur geplanten rechtsetzenden Maßnahme müssen eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften enthalten.[75] Innerhalb bestimmter (Mindest-)Stellungnahmefristen können letztere die Aufnahme von Verhandlungen in einem – *ad hoc* zu konstituierenden – gemeinsamen Konsultationsgremium verlan-

---

70 *Müller*, Art 62b, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 2.

71 Art 4 Abs 4 und Art 11 (zB schlagend geworden wegen der Covid-19-Pandemie).

72 BGBl I 35/1999; dazu *Bußjäger*, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581; *Matzinger*, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2001/2, 21; *Heissenberger*, Konsultationsmechanismus. Betrachtungen aus Sicht eines Landes (Niederösterreich), in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006 (2007) 95; *Pürgy*, Verwaltung und parlamentarische Rechtsetzung (2020) 336; *Ruppe*, § 2 Rz 35; *Kofler*, § 2 Rz 30.

73 *Sturmlechner/Reindl*, Konsultationsmechanismus: Bewährtes und Neues, ÖGZ 10/2011, 42.

74 An diese wechselseitige Informationsverpflichtung ist die Möglichkeit der Stellungnahme der jeweils anderen Gebietskörperschaften gekoppelt.

75 Dabei handelt es sich nach der Rechtsprechung des VfGH (VfSlg 19.868/2014) nicht um eine bloße Ordnungsvorschrift; eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist demnach zwingender Inhalt eines rechtsetzenden Vorhabens; bei Nichteinhaltung trifft die Kostentragungsverpflichtung die rechtsetzende Gebietskörperschaft (Art 4 Abs 2 der Vereinbarung).

gen (den Konsultationsmechanismus „anrufen" bzw „auslösen"), wenn das Rechtsetzungsvorhaben Kostenfolgen/Mehrausgaben (ab Überschreiten bestimmter Bagatellgrenzen)[76] für die vollziehende Körperschaft erwarten lässt. Ein solches Verlangen vermag den Rechtsetzungsprozess nicht aufzuhalten. Allerdings kann neben der Nichtdarstellung möglicher Kostenfolgen sowie der Nichteinräumung einer Stellungnahmemöglichkeit das Nichtzustandekommen einer einvernehmlichen Empfehlung im Konsultationsgremium, das Nichtabwarten oder Nicht-Rechnung-Tragen zu einer Ersatzpflicht jener Gebietskörperschaft, deren Organ das Gesetz/die Verordnung erlassen hat, gegenüber den Gebietskörperschaften, die von den zusätzlichen finanziellen Ausgaben betroffen sind, führen.[77]

Nicht erfasst von diesen Verpflichtungen sind Gesetzesinitiativen, die nicht von der Exekutive ausgehen, sowie rechtsetzende Maßnahmen, die eine Gebietskörperschaft auf Grund zwingender Vorschriften des Unionsrechts zu setzen verpflichtet ist. Da der Konsultationsmechanismus auch (gerade) nicht für rechtsetzende Maßnahmen, die „auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen getroffen werden" gilt (Art 6 Abs 1 Z 3), stellt die Vereinbarung auch bezüglich der „finanzausgleichsrechtlichen Verhandlungsklausel" (§ 7 FAG) keine Verbesserung der Länderposition dar.[78]

Die praktische Bedeutung[79] ist nicht zu vernachlässigen, obwohl gerade der in der Vereinbarung vorgesehene Weg der Verhandlungen in einem Konsultationsgremium praktisch nie beschritten wird, in der Vergangenheit haben (wenn überhaupt) praktisch alle Verhandlungen außerhalb dieses vorgesehenen Gremiums stattgefunden.[80] An Stelle eines komplizierten Verfahrens der Verhandlungen in einem Konsultationsgremium mit politischen Entscheidungsträgern treten flexible Absprachen von Vertretern des Exekutivapparates. Auch der Umstand, dass der VfGH bisher in einem einzigen Fall unter Berufung auf die Kostentragungsregeln des Art 4 der Vereinbarung mit einer Klage nach Art 137

76 Siehe (aktuell) BGBl II 560/2020.

77 Siehe § 2 F-VG, allgemeines Kostentragungsprinzip; mwN FN 17.

78 *Kofler*, § 1 Rz 15.

79 Siehe dazu jeweils Abschnitt E der vom *Institut für Föderalismus* herausgegebenen jährlichen Föderalismusberichte; seit 2007 erstellt die Verbindungsstelle im Auftrag der Landesfinanzreferentenkonferenz halbjährlich Listen über Mehrbelastungen der Länder durch Maßnahmen des Bundes und über Verlangen der Länder nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium und legt diese den Ländern vor.

80 *Bußjäger*, System 170; *Pürgy*, Verwaltung 340.

B-VG befasst wurde,[81] deutet darauf hin, dass Auseinandersetzungen über möglicherweise erhöhte Vollzugskosten im Vorfeld der Rechtsetzung geklärt werden, was durchaus im Sinne der Intentionen der Vereinbarung ist. Erwähnenswert ist, dass der Bund am Ende der jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen eine Bestimmung in das Paktum hineinreklamiert (zuletzt im Paktum zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2017), dass damit *„alle sonstigen Forderungen der Gebietskörperschaften der noch laufenden Finanzausgleichsperiode abgegolten (sind)"*. Der Konsultationsmechanismus ist (ungeachtet seiner Schwächen) für das Zusammenspiel von rechtsetzenden und vollziehenden Körperschaften von erheblicher Bedeutung.[82] Er stellt ein wichtiges – in der Hand der Verwaltung liegendes – Instrument dar, mit Hilfe dessen sich Gebietskörperschaften gegen eine Kostenüberwälzung durch rechtsetzende Maßnahmen einer anderen Gebietskörperschaft zur Wehr setzen können.[83] Als ein dem Gedanken der Kostentragung durch die rechtsetzende Gebietskörperschaft verpflichtetes Instrument stellt er einen Ansatz zur Erhöhung der fiskalischen Äquivalenz dar, auch wenn dadurch die „Verflechtung" zwischen den Gebietskörperschaften erhöht wird.[84]

ÖStP und die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus hängen eng miteinander zusammen. Laut Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus tritt diese (automatisch) außer Kraft, sobald der ÖStP außer Kraft tritt, und umgekehrt tritt der (grundsätzlich unbefristete) ÖStP außer Kraft, wenn die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus durch den Bund gekündigt wird. Der ÖStP ist außerdem mit der Geltung spezifischer fiskalföderaler Regelungen junktimiert: Wenn das FAG und diverse Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zum finanziellen Nachteil der subnationalen Gebietskörperschaften ohne deren Akzeptanz verändert werden, tritt der ÖStP 2012 außer Kraft;[85] Akzeptanz liegt nicht vor, wenn ein Vereinbarungspartner in einem dem Konsultationsmechanismus analogen Verfahren Einspruch erhebt. Laut *Mohr* ist mit dieser Bestimmung die Stellung der einzelnen Finanzausgleichspartner wesentlich gestärkt worden.[86]

---

81 VfSlg 19.868/2014; siehe dazu die Beiträge in RFG 2/2016, va *Haubenberger*, Eisenbahnkreuzungsverordnung – Kostenersatzpflicht des Bundes, RFG 2016, 73.

82 *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 581.

83 *Sturmlechner/Reindl*, ÖGZ 10/2011, 42; *Pürgy*, Verwaltung 342.

84 *Bußjäger*, Modelle 15.

85 Art 28 ÖStP 2012; *Lödl*, Haushaltsverwaltung 390.

86 *Mohr*, ÖHW 4/2012, 11.

IV. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG

Gliedstaatsverträge zwischen den Ländern waren bereits in der Stammfassung des B-VG (Art 107) vorgesehen. Die bundesverfassungsrechtliche Grundlage für staatsrechtliche Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern wurden indes erst mit der B-VG-Novelle 1974, konkret Art 15a B-VG, geschaffen:[87] Der Grundgedanke des Bundesstaats bestehe darin, trotz der sich im Bund manifestierenden staatlichen Einheit eine Selbständigkeit der Länder zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im kooperativen Bundesstaat bedürfe der entsprechenden rechtlichen Instrumente, die durch Art 15a B-VG geschaffen werden sollten.[88] Diese staatsrechtlichen Vereinbarungen sind zentrale Elemente des kooperativen Bundesstaats,[89] nach *Bußjäger* sind sie das *„formelle Instrument der Länderkooperation par excellence"*[90] und *„aus der heutigen Welt des kooperativen Föderalismus nicht mehr wegzudenken und bilden seine rechtliche Grundlage"*.[91]

Gegenstände einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern können nur Angelegenheiten des jeweiligen Wirkungsbereichs der Vertragspartner sein. Sowohl Akte der Gesetzgebung als auch Akte der Vollziehung, die durch den räumlichen Geltungsbereich und die Kompetenzverteilung begrenzt werden, können Gegenstand staatrechtlicher Vereinbarungen sein. In diesem Sinn kann nur die Hoheitsverwaltung durch solche Vereinbarungen koordiniert werden. Ob Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung Gegenstand staatsrechtlicher Vereinbarungen sein können, ist strittig, wird im Ergebnis jedoch zu bejahen sein. Insbesondere im Bereich der Förderungsverwaltung ist die Zahl staatsrechtlicher Vereinbarungen jüngst stark gestiegen.[92] Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG dienen auch zur Bewältigung sog Querschnitts-

87 BGBl 444/1974; weiterführende Literatur siehe Leitfaden Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (2015) 66.

88 ErläutRV 182 BlgNR 13. GP, 19.

89 Vgl auf landesverfassungsrechtlicher Ebene zB Art 71a TLO oder Art 8 Stmk L-VG.

90 *Bußjäger*, Der Bundesstaat in der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 201 (212).

91 *Bußjäger*, Zwischen Entmachtung und Vetomacht: Die Entwicklung des österreichischen Föderalismus seit 1945 mit besonderem Blick auf Landtage und Landeshauptleute, in: Schennach (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus (2015) 209 (217).

92 *Grabenwarter*, Art 8, in: ders (Hg), Steiermärkische Landesverfassung (2013) Rz 7; bejahend, sofern öffentliche Zwecke verfolgt werden, *Wimmer*, Art 71, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 6; für eine beschränkte Ermächtigung nur insoweit, als Bund und Länder öffentliche Aufgaben erfüllen, auch *Kahl*, Art 17 Rz 13.

materien (also zB wenn, wie im Gesundheitswesen, vA betreffend die Finanzierung der Krankenanstalten, eine Angelegenheit unter mehreren, nach dem B-VG hinsichtlich der Gesetzgebung unterschiedlichen Gebietskörperschaften zugeordneten Gesichtspunkten geregelt wird)[93] und eine wirtschaftlich sinnvolle, funktionierende Finanzierung eine Abstimmung zwischen diesen Gebietskörperschaften voraussetzt.[94]

Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG können auch unmittelbar anwendbare Kostenvereinbarungen enthalten; es steht dem zuständigen Gesetzgeber auch frei, eine von der Grundregel des § 2 F-VG abweichende Regelung über die Tragung der Kosten zu treffen und dabei vorzusehen, dass die Aufteilung der Kosten idR einer Vereinbarung nach Art 15a B-VG erfolgt.[95] Die in der Literatur umstrittene und in der Rsp lange Zeit unbeantwortete Frage,[96] ob Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG auch abweichende Regelungen über die Kostentragung (§ 2 F-VG) und andere finanzausgleichsrechtliche Regelungen enthalten dürfen, für welche in den einschlägigen Rechtsgrundlagen des F-VG etwa die Gesetzesform vorgesehen ist, hat der VfGH unlängst bejaht.[97]

A) Haftungsobergrenzen

Ansteigende Gesamtstaatsverschuldung, die (früheren) umfangreichen Landeshaftungen für den Bankensektor und damit verbundene Risiken für den Gesamtstaat haben das Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen „Haftungsbremse" verstärkt.

Dem ÖStP 2012 folgte in Ergänzung zu Art 13 ÖStP 2012 – nach dieser Bestimmung haben Bund und Länder (und diese für die Gemeinden) ihre Haftungen zu beschränken und rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen über einen mittelfristigen Zeitraum im Vorhinein vorzusehen – und vereinbart im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017[98] eine **Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zur Vereinheitlichung**

---

93 Vgl nur im Überblick *Grabenwarter/Krauskopf*, Gesundheitsrecht und Verfassung, in: Resch/Wallner (Hg), Handbuch Medizinrecht[3] (2020) 1.

94 *Weber*, Die föderale Kompetenzverteilung als Beispiel der Pfadabhängigkeit, DÖV 2016, 761 (765).

95 *Kofler*, § 2 Rz 20, 22.

96 *Kofler*, § 2 Rz 20, 22.

97 VfSlg 20.248/2018; *Kofler*, § 2 Rz 28.

98 Vereinbart ist auch ein „einheitliches Spekulationsverbot für Bund, Länder und Gemeinden", siehe unten unter Punkt VI.

der Haftungsobergrenzen.[99] Bund und Länder verpflichten sich, das System an Haftungsobergrenzen zu harmonisieren und transparent zu gestalten. Kern der Vereinbarung sind die Vorgabe einer einheitlichen Formel zur Berechnung der Haftungen bzw ihrer Obergrenzen sowie die Grundsätze zur Anrechnung von Haftungen. Haftungen sind mit dem Nominalwert im Rechnungsabschluss auszuweisen.[100] Bei eingetretener Überschreitung der Haftungsobergrenze und bei Verringerungen der Haftungsstände sind (gegenüber den möglichen Sanktionen nach ÖStP 2012) weitere Sanktionen vorgesehen. Eine besondere Aufgabe kommt auch hier dem Österreichischen Koordinationskomitee (ÖKK) zu; hier tauschen sich die Gebietskörperschaften regelmäßig zum Risikomanagement aus und thematisieren Ursachen und mögliche Gegenmaßnahmen bei allfälligen Überschreitungen der Haftungsobergrenzen.[101]

B) Transparenzdatenbank

Im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Entwicklungen kam es in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer steten Zunahme von (Förder-) Leistungen öffentlicher Stellen. Schließlich bestand (weder bei Förderstellen selbst noch gebietskörperschaftenübergreifend und auch nicht bei potentiellen Förderungswerbern) ein Überblick über Förderangebote, -voraussetzungen und -leistungen, damit verbunden die Gefahr ungewollter Doppel- und Mehrgleisigkeiten (Doppel- und Mehrfachförderungen) und ein möglicher Widerspruch zu einem effizienten finanziellen Mitteleinsatz (Steuerungszweck). Herstellung von Transparenz wurde ein politisches Anliegen.

Mit dem Transparenzdatenbankgesetz (TDBG)[102] wurde (in einem ersten legistischen Schritt) die Transparenzdatenbank (TDB) errichtet

99 BGBl I 134/2017.

100 *Müller*, Art 62b Rz 2.

101 Art 6 der Vereinbarung; siehe dazu *Mohr*, ÖHW 1–3/2020, 8 und 9.

102 BGBl I 109/2010.

und das Transparenzportal[103] eingerichtet. An dessen Stelle trat in der Folge das allerdings – aus kompetenzrechtlichen Gründen – nur auf Bundesleistungen bezogene Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012).[104] Eine gebietskörperschaftenübergreifende Ausrichtung der TDB, deren Grundlagen schon im Rahmen einer Expertengruppe zum effizienten Förderwesen (unter Mitwirkung von Bundesministerien, Ländern, Gemeinden, Rechnungshof, IHS, WIFO und KDZ) erarbeitet wurden, war aber das Ziel. Im Mai 2011 erfolgte eine politische Akkordierung zwischen den Landeshauptleuten und der Finanzministerin, wobei länderseitig immer der Kosten-Nutzen-Aspekt und ein stufenweises Vorgehen (auch zB betreffend eine verpflichtende Mitteilung von Leistungen der Gemeinden an die TDB) betont wurde.

„Getragen vom gemeinsamen Wunsch von Bund und Ländern, im Bereich von Förderungen und Transfers ein höchstmögliches Maß an Transparenz zu gewährleisten", wurde *„in Verfolgung des gemeinsamen Ziels zur Schaffung der Transparenzdatenbank (Transparenzportal)"* die **Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank** abgeschlossen[105] (in Kraft getreten am 27.4.2013). Die zwei Hauptziele – Darstellung des Leistungsangebots der öffentlichen Hand (Art 1 Z 1 und Art 2) und Darstellung konkreter Leistungsgewährungen an einzelne Leistungsempfänger – verfolgend, wurde die TDB kooperativ weiterentwickelt. Es gibt regelmäßige Arbeitsgruppensitzungen zwischen BMF und TDB-LänderkoordinatorInnen; Art 13 sieht einen Transparenzdatenbankbeirat vor: *„Der Transparenzdatenbankbeirat soll als Gremium, in dem der Bund, die Länder und die Gemeinden gleichberechtigte Partner sind, die Kooperation auf eine institutionelle Basis stellen und angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten aller beteiligten Gebietskörperschaften sichern"*.[106] Die

---

103 Abrufbar unter <https://transparenzportal.gv.at/> (17.3.2021); zur Entwicklung und zum (jeweiligen) Status, jeweils mwN *Fekter*, Transparenzdatenbank wird Wirklichkeit II, in: Khol et al (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2012 (2013) 143; *Prettenthaler*, Österreich hat die Transparenzdatenbank, in: Khol et al (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2012 (2013) 129; *Uebe*, Das Projekt der Transparenz öffentlicher Leistungen – die Entwicklung einer Leistungsangebotsdatenbank, einer Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals, ÖHW 1–3/2013, 61; *Tscheliesnig*, Die österreichische Transparenzdatenbank – Instrument für ein effizientes Förderungswesen, ÖHW 1–3/2019, 29; *Fasching*, Die Transparenzdatenbank – Eine unendliche Geschichte?, in: Jaeger/Haslinger (Hg), Beihilferecht. Jahrbuch 2020 (2020) 409; siehe auch *Rechnungshof* (Hg), Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung, Reihe Bund 45 (2017), sowie Follow-Up-Überprüfung, Reihe Bund 11 (2021); zum Status siehe auch 2353/AB 27. GP.

104 BGBl I 99/2012.

105 BGBl I 73/2013.

106 1788 BlgNR 24. GP, 3.

Ergebnisse der gemeinsamen Evaluierung (Art 15 Abs 5) wurden (2015) von Bund und Ländern unterschiedlich interpretiert, die Landesfinanzreferentenkonferenz bestand auf einem (weiteren) schrittweisen Vorgehen, während bundesseitig ein Vollausbau (dh unter Miteinbeziehung der Leistungsmitteilungen der Länder und Städte sowie Gemeinden) zu einer einheitlichen Anlaufstelle für sämtliche Förderungen (inkl Online-Beantragung) geplant wurde. Damit wurde die TDB Thema für die Verhandlungen zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. Im Paktum zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde ein gemeinsames Pilotprojekt zur Übermittlung von Förderungsdaten an die Transparenzdatenbank durch die Länder für die Bereiche Umwelt und Energie (beginnend mit 1.1.2017) vereinbart. Nach Vorliegen des gemeinsamen Abschlussberichts dieses Pilotprojekts[107] hat sich (auch) die Landesfinanzreferentenkonferenz im April 2018 ausdrücklich zum Ausbau einer gebietskörperschaftenübergreifenden TDB bekannt (und erfolgt ein solcher auch kontinuierlich).

Zuletzt sind aber durch den Bund vorgenommene Änderungen des TDBG 2012 von den Ländern kritisch betrachtet worden:[108] diese seien zT „einseitig", auf kritischer Kompetenzgrundlage, entgegen Vorbehalten von Ländern und Gemeinden (zB dass eine Art Bundesaufsicht über die Förderungsverwaltung der Länder bundesverfassungsrechtlich nicht vorgesehen sei;[109] Missbrauchsmöglichkeit „Gängelinstrument des Bundes gegenüber den Ländern bei Finanzausgleichsverhandlungen";[110] übertriebener bürokratischer Aufwand)[111] und im Widerspruch/ohne Deckung zu/in der Vereinbarung (zB Aufhebung des § 13 Abs 3 TDBG im Widerspruch zu Art 6 Abs 3 der Vereinbarung) erlassen worden.

---

107 Vgl *BMF und Länder* (Hg), Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB). Gemeinsamer Abschlussbericht des BMF und der Länder (2018), abrufbar unter <https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/berichte/> (17.3.2021).

108 Vgl 105/ME 26. GP und dazu ergangene Stellungnahmen.

109 10/SN-105/ME 26. GP.

110 *Prettenthaler,* Die TDB-Föderalismus-Challenge 2015. Die Zukunft der Transparenzdatenbank hängt von ihrem Nutzen für die Länder ab, in: Khol et al (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014 (2015) 347.

111 6/SN-105/ME 26. GP.

C) *Weitere Beispiele*

Im Junktim mit Verhandlungen über einen (jeweils) neuen Finanzausgleich werden jeweils weitere staatsrechtliche Vereinbarungen (mit-) verhandelt und ggf (mit-)abgeschlossen. Zu nennen sind in erster Linie (den kostensensiblen Gesundheitsbereich betreffend) die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit[112] sowie die Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 1 B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens.[113] Mit der seit 2013 vereinbarten (und laufend weiterentwickelten) Zielsteuerung-Gesundheit wird ein (zielorientiertes) Ebenen-übergreifendes Governance-System verfolgt. Bei den Verhandlungen dieser Vereinbarungen sitzen – obwohl sie am Ende nicht Vereinbarungspartei sein können – Gemeinden (auch hier vertreten durch deren Interessenvertretungen) sowie Vertreter der Sozialversicherung auf Augenhöhe am Verhandlungstisch.[114]

Auch in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen, in denen der Bund va allokative Ziele verfolgt, bestehen Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG wie zB den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots[115] oder die Elementarpädagogik[116] betreffend.[117]

Im Bereich der sog Grundversorgung (einer weiteren Querschnittsmaterie)[118] regeln in erster Linie Vereinbarungen gemäß Art 15a Abs 1 B-VG den Umfang und die Abwicklung jener Kosten, die im Rahmen der Grundversorgung zwischen den Vertragsparteien verrechnet werden können[119] – ein Beispiel einer Mischfinanzierung (außerhalb der Finanzverfassung).

---

112 BGBl I 97/2017.

113 BGBl I 98/2017.

114 Im Detail *Bauer/Biwald/Mitterer*, Kritische Analysen und Reformvorschläge zum bestehenden Finanzausgleich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017 (2017) 116 (127); *Bauer/Biwald*, Vom Regieren zum Steuern – Wirkungsziele im Finanzausgleich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017 (2017) 411 (418); *Raschauer*, Zielsteuerung-Gesundheit neu, RdM 2014, 204; *Stöger*, Die Gesundheitsreform 2017 im Überblick – Neue Rechtsprobleme in der Gesundheitsplanung, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2018 (2018) 11.

115 BGBl II 478/2008.

116 BGBl I 103/2018.

117 Dazu *Bauer/Biwald/Mitterer*, Analysen 126; grundsätzlich Leitfaden 19.

118 *Bußjäger*, Integration als Querschnittsmaterie, in: Integration im Fokus 4/2007, 18.

119 BGBl I 80/2004 und BGBl I 48/2016; dazu *Maier*, Die Grundversorgung in Österreich. 10 Jahre Grundversorgungsvereinbarung, SIAK-Journal 2/2014, 47.

V. Paktum zum Finanzausgleich

Rechtlich unterscheidet sich das (jeweilige) FAG, das im Wesentlichen die Zuteilung der Besteuerungsrechte sowie der Abgabenerträge und deren Verteilung vom Bund auf die einzelnen Ebenen regelt, in keiner Weise von anderen Bundesgesetzen. Die Verhandlungspflicht des Bundes nach § 7 FAG löst keinerlei Rechtsfolgen aus und ist auf die Neuerlassung eines FAG nach Ablauf einer Finanzausgleichsperiode gar nicht anwendbar („*lex imperfecta*").[120] Es besteht aber seit 1948 eine strikt eingehaltene politische Übereinkunft, dass der Finanzausgleich und alle wesentlichen Änderungen der Länder- und Gemeindefinanzen nur im Einvernehmen aller Gebietskörperschaften – der Struktur des Problems entsprechend am ehesten in der Form eines „Vertrages" zwischen gleichberechtigten Partnern („paktierte Lösung")[121] – durchgeführt werden.[122] Der Inhalt des FAG beruht also auf dem Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern – das sind entsprechend der jahrzehntelangen Praxis grundsätzlich der Bundesminister für Finanzen, die Landesfinanzreferenten, der Präsident des Österreichischen Gemeindebundes sowie der Präsident des Österreichischen Städtebundes; die Landeshauptleutekonferenz wird darüber im Wesentlichen informiert. Daneben gibt es außerdem noch spezielle Finanzausgleichsregelungen in einzelnen Bundesgesetzen, aber zunehmend auch (Entwürfe von) Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG.[123]

Dieser politischen Vereinbarung, dem sog „Paktum zum Finanzausgleich" (mit dem im Kern die Verteilung der „Finanzausgleichsmasse" [es geht erfahrungsgemäß bei den Verhandlungen letztlich im Kern immer nur um wenige Prozentpunkte an „Manövriermasse"] abgestimmt wird, aber teilweise auch als Lenkungsinstrument für einzelne politische Vorhaben durch den Bund genützt wird), kommt keine recht-

120 *Kofler*, § 1 Rz 15; für den denkbaren Fall, dass bei Beginn eines Jahres der Finanzausgleich für dieses Jahr noch nicht gesetzlich geregelt wäre, ist aber gesetzlich vorgesorgt: Es werden danach die im letzten Jahr seiner Geltung in Kraft gestandenen Bestimmungen bis zu einer gesetzlichen Neuregelung vorläufig weiter angewandt. Inwieweit die demgemäß geleisteten Zahlungen rückwirkend neu geregelt werden, bleibt aber der gesetzlichen Neuregelung vorbehalten (§ 31 Abs 2 FAG 2017).

121 ÖHW 2020, Finanzausgleichsrecht in Österreich ab 1948. Fundquellenübersicht mit Anmerkungen, 94.

122 *Bußjäger*, Modelle 18; nach *Kofler*, § 1 Rz 3, ein „politisch paktiertes" Gesetz.

123 Siehe oben Punkt IV.

liche Verbindlichkeit[124] zu. Durch die (verfestigte) Rechtsprechung des VfGH ist geradezu institutionalisiert:[125] Die Regelung des Finanzausgleichs erfordert Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Gebietskörperschaften, ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs setzt schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften sind vor Erlassung des FAG unabdingbar: *„Führen diese Gespräche zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, so kann in aller Regel davon ausgegangen werden, dass eine dem § 4 F-VG entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde"*.[126] Eine – über die(se) Indizierung der Sachlichkeit der finanzausgleichsrechtlichen Regelung in ihrer Gesamtheit hinausgehende – rechtliche Verbindlichkeit kommt dem Paktum und den Beilagen nicht zu.[127] Abweichungen des FAG vom Paktum sind unter diesem Aspekt besonders begründungspflichtig. Ein Anspruch nach Art 137 B-VG kann auf solche Finanzausgleichspakte nicht gegründet werden.[128]

Diese politische Verhandlungspflicht ist in der Realität allerdings von der starken rechtlichen und politischen Vormachtstellung des Bundes in den Verhandlungen geprägt. Die Verhandlungen sind für Länder und Gemeinden von der Notwendigkeit des Einigungszwanges unter der drohenden Alternative einer einseitigen Erlassung des FAG durch den Bund bei Nichteinigung gekennzeichnet,[129] maW: der Bund ist nur zur Führung der Gespräche verpflichtet (und nicht zB zur Erzielung eines Ergebnisses) und kann den Finanzausgleich auch eigenständig beschließen, was ein ständiges „Damoklesschwert" über den Verhandlungen bedeutet.[130]

---

124 *Pernthaler*, Finanzverfassung 158 hat von einem „gentlemen´s agreement" gesprochen.

125 *Bußjäger*, System 168; *ders*, Bundesstaat 210; *Kofler*, § 4 Rz 6; *Ruppe*, § 4 Rz 4; nach *ders*, Einführung Rz 15, wird die Paktierung des Finanzausgleiches zwischen den Gebietskörperschaften vom VfGH als „Rechtspflicht" betrachtet.

126 VfSlg 12.505/1990.

127 VfGH 3.10.2013, A 11/2012; vgl dazu *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung des Finanzausgleichspaktums für die Sachlichkeit finanzausgleichsrechtlicher Regelungen, in: Achatz et al (Hg), FS Ruppe (2007) 495; bemerkenswert ist, dass in VfSlg 16.849/2003 der VfGH auch unter Heranziehung der Protokolle der Landeshauptleutekonferenz prüfte, was auch die Bedeutung der Unterredungen in diesem Gremium unterstreicht.

128 VfSlg 12.667/1991.

129 *Bußjäger*, System 168.

130 *Tobola*, Fiskalföderalismus in Österreich – Anmerkungen zu den Fragen 7 bis 12 des VII. Kapitels des IGR-Templates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 89 (105).

Die Verhandlungssituation für einen Finanzausgleich ist daher vA für Länder und Gemeinden eine schwierige: es sind nicht nur die Interessen- und Problemlagen verschieden (etwa allein die Fläche und die Einwohnerzahl von Bundesländern oder Unterschiede von Groß- und Kleingemeinden betreffend).[131] Trotz der (de iure) Ländern und Gemeinden zugewiesenen, nur untergeordneten Rolle (noch einmal: es gibt keine Verhandlungspflicht), sind sie de facto als (weitgehend) gleichwertige Partner eingebunden und eingeladen, ihre Sachargumente auf den Tisch zu legen und zu verteidigen. Das gibt ihnen zumindest das Gefühl, gehört und nicht überfahren, sondern ernst genommen worden zu sein und nimmt viel vom politischen Druck auf den Gesetzgeber, das unzureichende und unausgewogene F-VG 1948 unter Berücksichtigung der zahlreich vorhandenen rechtspolitischen und gesetzgebungstechnischen Vorschläge grundlegend neu zu fassen.[132] Auch wenn die Einschätzungen erheblich differieren und von „Partnerschaft"[133] über „bargaining"[134] bis hin zu „Freistilringen"[135] reichen, handelt es sich insgesamt doch um einen „bundesstaatlich bedeutsamen Vorgang",[136] ein im Ergebnis *„mehr oder weniger mühsam ausverhandeltes, abgestimmtes Gesamtwerk"*[137] – „Legitimation durch Verhandlung":[138] *Haller* hat schon 1993 formuliert: *„Man kommt jedoch stets zu Einigungen, auch wenn diese keinen der Partner zufriedenstellen. Der Einigung gehen deutliche und wissenschaftlich mehr oder weniger abgesicherte Medienoffensiven voran. Die Verhandlungen werden gegen Ende zunehmend stiller, und in den letzten Phasen sind es Geheimverhandlungen. Es zeigt sich eine Streitkultur, die sich auch im System der österreichischen Sozialpartnerschaft findet – Sozialpartnervertreter sind ja auch hier eingebunden. Zuletzt bleibt oft das Problem der Verhandler, der eigenen Seite zu erklären, weshalb man sich geeinigt hat; auch dafür lassen sich in den Verhandlungen Sprachregelungen finden".*[139]

---

131 Zur psychologischen Seite siehe Hinweise bei *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017 (2017) 49 (55).

132 *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 187.

133 *Meirer*, Partnerschaft im Finanzausgleich, ÖHW 2–4/1979, 145.

134 *Andreae/Thöni*, Polit-ökonomische Probleme der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, ÖHW 2–4/1979, 121 (130).

135 *Bußjäger*, Nachhaltigkeit im österreichischen Finanzverfassungsrecht, in: Kahl (Hg), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat (2011) 86 (91).

136 *Meirer*, ÖHW 2–4/1979, 151.

137 *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 190.

138 *Kofler*, § 4 Rz 6.

139 *Haller*, Grundsätze der Finanzverfassung in Österreich, VVDStRL 52 (1993), 120.

Die skizzierte Vorgangsweise schließt Abweichungen vom Finanzausgleichspaktum während dessen Laufzeit und damit Änderungen des FAG und/oder spezieller Finanzausgleichs-regelungen in einzelnen Bundesgesetzen nicht aus – Änderungen im Bereich der „finanzausgleichsrechtlichen Spielmasse",[140] dh im materiellen Steuerrecht, kommen sogar sehr häufig vor. An der Einschätzung von *Meirer*, dass *„nicht das Zusammenwirken der Gebietskörperschaften bei Erstellung des Finanzausgleiches das Problem (ist); die offene Frage scheint vielmehr die wirtschaftliche Möglichkeit und der politische Wille des Bundes zu sein, das vereinbarte Beteiligungsverhältnis auch einzuhalten"*[141], hat sich bis heute nichts geändert. LH *Pühringer* hat einmal davon gesprochen, *„dass am Tag nach dem Abschuss des Finanzausgleiches das Aushöhlen des Finanzausgleiches wiederum beginnt, denn jede 2. Gesetzesvorlage, die vom Bund kommt, hat irgendwo Mehrkosten auch für die Länder inkludiert"*.[142]

Hinzu kommt, dass der VfGH als eine Art Gesamtstaatsorgan nach Art 137 B-VG über die finanzausgleichsrechtlichen Leistungsverpflichtungen der passiv legitimierten Rechtsträger im Verhältnis zueinander erkennt (sofern nicht einer der beiden Subsidiaritätstatbestände des Art 137 B-VG greift). Der VfGH *„gewährleistet durch seine Kompetenz nach Art 137 B-VG die für den Rechtsfrieden im Bundesstaat so wichtige Einhaltung der zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarten Kostentragungsregeln"*.[143]

---

140 *Ruppe*, Reformoptionen 110.

141 *Meirer*, ÖHW 2–4/1979, 145.

142 *Pühringer*, Eröffnung, in: Bußjäger (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 4.

143 *Hofstätter*, Kausalgerichtsbarkeit 417 mHa *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 271, der die Kausalgerichtsbarkeit der Funktion der Garantie der bundesstaatlichen Ordnung unterstellt; bei *Hofstätter*, Kausalgerichtsbarkeit 418, findet sich eine aktuelle Auflistung der finanzausgleichsrechtlichen Streitigkeiten vor dem VfGH.

VI. Risikoaverse Finanzgebarung sowie Einstands- oder Beistandspflicht?

Spekulationsverluste von Gebietskörperschaften – vA die Ereignisse um die Hypo-Alpe-Adria Bank[144] oder der Finanzskandal in Salzburg[145] – führten zu intensiverer Diskussion von Fragen der Vergleichbarkeit des öffentlichen Rechnungswesens sowie der Erschwerung von Finanzspekulationen.

Die Länder haben sich (durch die Landeshauptleutekonferenz) bereits im Dezember 2012 ausdrücklich zu einheitlichen Finanzmanagement-Standards bekannt. Zum Jahresbeginn 2013 verständigten sich die Finanzausgleichspartner auf die Verankerung eines **Spekulationsverbots**: Art 1 der entsprechenden RV[146] sah die Einfügung eines (neuen) § 17 F-VG (mit einer Staatszielbestimmung in Abs 1 [die Finanzgebarung[147] risikoavers auszurichten, vermeidbare Risiken bei Finanzierung und Veranlagung auszuschließen sowie Unzulässigkeit bestimmter Finanzgeschäfte ohne entsprechendes Grundgeschäft], einer Festlegung, dass die Grundsätze der Finanzgebarung gemäß Abs 1 durch eine Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bundeseinheitlich geregelt werden sollen [Abs 2], wobei die näheren Regelungen aber dem jeweiligen Gesetzgeber obliegen sollte [Abs 3]) und Art 2 eine (deshalb) erforderliche Änderung des BVG-Ermächtigung vor. Ergänzt bzw ausgeführt werden sollte dieses Spekulationsverbot durch eine zwischen Bund, Ländern sowie dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund abzuschließende (staatsrechtliche) Vereinbarung („**über die Sicherstellung einer risikoaversen Finanzgebarung**").[148] Weil bundesseitig die für Verfassungsänderungen (sowohl des F-VG als auch des BVG-Ermächtigung) erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreicht werden konnte (das gesamte Paket am

144 Dazu zB *Haber*, Die Entwicklung des Falls Hypo-Heta – und ob ein Bundesland in Konkurs gehen kann, in: Anderwald/Filzmaier/Hren (Hg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2015 (2015) 53; diverse Beiträge in *Anderwald/Filzmaier/Hren* (Hg), Kärntner Jahrbuch für Politik 2016 (2016) 83.

145 Dazu *Scherrer*, Der Salzburger Finanzskandal, in: Dirninger et al (Hg), Salzburger Jahrbuch für Politik 2018 (2019) 142, und *Prucher/Rathner/Stöckl*, Wie Goldoptionen und Wetterderivate im Land Salzburg zur größten Verwaltungsreform der letzten Jahrzehnte geführt haben, in: Dirninger et al (Hg), Jahrbuch 2018 (2019) 178.

146 RV 2146 BlgNR 24. GP.

147 Dazu VfSlg 7.944/1976.

148 Diese Vereinbarung wurde am 13. Februar 2013 zwischen den Vereinbarungspartnern abgestimmt; vgl RV 2160 BlgNR 24. GP; dazu *Raschauer/Schwabl*, Spekulationsverbot und risikoaverse Finanzgebarung, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 381; *Kofler*, § 1 Rz 11.

20.3.2013 im Nationalrat nicht einmal mehr auf die Tagesordnung genommen wurde), haben die Länder anlässlich einer Tagung der Landesfinanzreferentenkonferenz am 26.4.2013 den Text einer Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 1 B-VG zwischen dem Bund und den Ländern **über einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts und eine risikoaverse Finanzgebarung** politisch akkordiert[149] (und den Entwurf an den Bund zur weiteren Veranlassung übermittelt). Vom Bund erfolgte aber dann keine Reaktion mehr. Trotzdem haben Bund und Länder in der Folge entsprechende Umsetzungsmaßnahmen in Angriff genommen und abgeschlossen.[150] Im Finanzausgleichspaktum 2017 wurde *„ein einheitliches Spekulationsverbot für Bund, Länder und Gemeinden vereinbart"* und dazu festgehalten, dass die *„Länder bereits weitgehend das Spekulationsverbot umgesetzt haben. Jene Gebietskörperschaften, die noch kein Spekulationsverbot umgesetzt haben, verpflichten sich bis Ende 2017 ein gebietskörperschaftsspezifisches Spekulationsverbot umzusetzen."*

In letzter Konsequenz waren mit dem Spekulationsverbot zusammenhängende Fragen der Insolvenz(fähigkeit) von Gebietskörperschaften[151] und wechselseitiger Haftungen zu beantworten: Kann es sein, dass die Länder einerseits auf ihre Autonomie in finanziellen Angelegenheiten pochen, andererseits aber – wenn als Ergebnis ein Land an den Rand der Zahlungsfähigkeit gelangt – eine finanzielle Rettung durch den Bund (sog „bail-out") erwarten? Nach der hM sind Länder und Gemeinden insolvenzfähig. (Verfassungs- und unions-)Rechtlich gibt es bei finanziellen Krisen von Ländern (und oder Gemeinden) aber keine Einstandspflicht derart, dass Gläubigern ein zusätzlicher Haftungsfonds des Bundes zur Verfügung steht. Auch ist im Innenverhältnis (also zB der Länder untereinander) eine Beistandspflicht einer Gebietskörper-

149 Weil den Ländern die vom BMF präferierten und von der ÖBFA erarbeiteten Vorgaben als teilweise überzogen und nicht bedarfsgerecht und zu bürokratisch erschienen, haben sich die Länder außerdem auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Mindestanforderungen zur Umsetzung der Vereinbarung verständigt.

150 Im Überblick *Kofler*, § 1 Rz 11; auch *Institut für Föderalismus* (Hg), 38. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2013) (2014) 70; vgl weiters *Mohr*, Spekulationsverbot auf Bundes- und Landesebene, ÖHW 1–3/2014, 71; *Böhm/Maschek*, Spekulationsverbot – das Wiener 3-Säulen-Modell, ÖHW 1–3/2014, 82; *Scherrer*, Finanzskandal 173;

151 Auch die Landesfinanzreferentenkonferenz hat sich bspw in der Tagung am 9.5.2014 intensiv mit diesen Fragen beschäftigt.

schaft bzw umgekehrt ein Anspruch auf Beistand zu verneinen – dies ausdrücklich im Gegensatz zur Rechtslage in Deutschland.[152]

VII. Länderkonferenzen

In Österreich ist – generell – der kooperative Föderalismus mehr durch informale Kooperationsinstrumente und -verfahren gekennzeichnet und weniger durch formale verfassungsrechtliche Institutionen. Es handelt sich dabei um Phänomene, die faktisch bestehen und als Ergebnis von politischen Konventionen auch Ausdruck der tatsächlichen Machtverhältnisse sein können (aber nicht müssen), die zwar nicht rechtswidrig sind, aber doch gleichsam im rechtsfreien Raum existieren. Es handelt sich um keine Verfassungsorgane, sie finden ihre Grundlage aber im Bundesstaatsprinzip, in welchem auch die Länder eigene Staatsqualität haben, woraus das Recht jedes einzelnen Landes folgt, die ihm überantworteten Kompetenzfelder eigenverantwortlich zu gestalten und dabei mit den anderen Ländern zusammenzuarbeiten; das impliziert auch die Möglichkeit (und Erlaubtheit), dazu erforderliche Institutionen einzurichten.

Das für die Praxis der österreichischen Bundesstaatlichkeit wichtigste Instrument der Koordination (sowohl zwischen den Ländern als auch zT der Bund-Länder-Kooperationen) bilden die als **Länderkonferenzen** bezeichneten horizontalen Koordinationseinrichtungen unter Beteiligung aller Länder (zT auch des Bundes, vereinzelt auch von Österreichischem Gemeinde- sowie Städtebund), die auf politischer und administrativer („beamteter") sowie auf exekutiver und legislativer Ebene stattfinden.[153] Diese Gremien der Selbstkoordination der Länder haben sich aus dem Bedürfnis heraus entwickelt, außerhalb (der wenigen) formalen Beteiligungsverfahren Möglichkeiten zur Diskussion, Abstimmung und Beschlussfassung bei (länderspezifischen) Themen von gemeinsamem Interesse zu schaffen und auf diese Weise ihre Positionen abzustimmen und (auch gegenüber dem Bund) zu vertreten. Sie werden dementsprechend auch als *„konstitutives Element des österreichischen Föderalis-*

152 Vgl zusammenfassend den Diskussionsstand bei *Potacs/Wutscher*, Insolvenz eines Bundeslandes, in: Kodek (Hg), Gemeindeinsolvenz, RFG-Schriftenreihe 02/2020, 81 (83).

153 Vgl *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen als Instrumente der Selbstkoordination der Länder und des kooperativen Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010) 49 mwN; auch *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 561 (580) mwN.

mus" und als „*Ausdruck des kooperativen Föderalismus*" angesehen.[154] Strukturell handelt es sich um Koordination und Willensbildung, die idR freiwillig, informell und einhellig erfolgt.[155] Eine rechtliche Institutionalisierung ist (abgesehen von § 7 GO VSt)[156] nicht erfolgt, dh die Länderkonferenzen haben im Wesentlichen keine formalisierte Organisationsstruktur und keine schriftlich fixierten Geschäftsordnungen. Beschlüsse haben keine rechtliche (Bindungs-)Wirkung, sind aber politisch verbindlich. Das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit ergibt sich daraus, dass die Länder selbständige Rechtssubjekte sind (und bleiben), die man ohne entsprechende Rechtsgrundlage keinen Willensäußerungen anderer Rechtssubjekte unterwerfen kann, es ist ein „*zentrales Charakteristikum der Referentenkonferenzen. Es ergibt sich unmittelbar aus der Selbständigkeit der Länder*" und es gewährleistet die Effektivität der Beschlüsse.[157] Es führt dazu, dass Verfahren und Umgang miteinander sehr kooperativ sind; es wird nicht abgestimmt, sondern es wird versucht, eine Einigung herbeizuführen[158], Kompromissbereitschaft spielt eine große Rolle, ohne dass diese zwangsläufig zu „einem kleinsten gemeinsamen Nenner" führen muss.[159]

Eine der sog „Referenten- oder politischen Konferenzen", zusammengesetzt aus den politischen Leitern (LandesrätInnen) eines bestimmten Ressorts der Landesverwaltung (hier der Finanzverwaltung), ist die Landesfinanzreferentenkonferenz. Wie jede Referentenkonferenz ist sie ein ständiges Organ mit (halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge) wechselndem Vorsitz,[160] dessen Aktionsfähigkeit sich nicht auf die Sitzungen beschränkt; sie kann auch außerhalb von Tagungen Beschlüsse im Umlaufweg fassen (diese stellen aber die Ausnahme dar).[161] An Tagungen der Landesfinanzreferentenkonferenz, die

---

154 *Rosner/Gmeiner*, Länderkonferenzen 49.

155 *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) 176; *ders/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 93.

156 Abgedruckt bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente Anhang 1.

157 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 50.

158 Zu all dem *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 582 mwN.

159 Vgl diesbezüglich kritisch *Karlhofer*, Gestaltungskraft und Vetomacht. Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 311 (321).

160 Diese Vorsitzregelung entspricht jener der Landeshauptleutekonferenz, die ihrerseits der Vorsitzregelung des Bundesrates (Art 36 Abs 1 B-VG) nachgebildet ist.

161 Nach *Rosner*, Koordinationsinstrumente 47, bedient sich die Landesfinanzreferentenkonferenz ihrer „mit einiger Regelmäßigkeit".

regelmäßig zumindest 1x pro Halbjahr stattfinden, nehmen die politischen und beamteten Landesfinanzreferenten (sowie die Verbindungsstelle der Bundesländer), selten und nur ausnahmsweise, mitunter auch nur zeitweise, Vertreter des Bundes (Finanzminister und Beamte), aber auch, va in Schlussphasen von Finanzausgleichsverhandlungen, Vertreter des Österreichischen Gemeinde- sowie des Städtebundes, teil. Je nach Problemlage (und deren Dringlichkeit und/oder Wichtigkeit) werden aber immer wieder mehrere Sitzungen (ggf außerordentliche) pro Halbjahr abgehalten, erforderlichenfalls zu einem Thema eigens gewidmet (zB Finanzausgleich), Tagungsort im Regelfall im vorsitzführenden Bundesland. Der Vorsitz hat in erster Linie Aufgaben „im Innenverhältnis" (organisatorische Vorbereitung der Tagung, Abstimmung mit der Geschäftsstelle, Sitzungsleitung), aber auch Repräsentation der Konferenz nach außen und ggf Vertretung der Beschlüsse, zB in Pressekonferenzen oder – über Ersuchen der Konferenz – in Verhandlungen auf politischer Ebene. Mit diesem Vorsitz ist ggf auch die Leitung einer Verhandlungsdelegation va auf politischer Ebene (etwa bei den Finanzausgleichsverhandlungen), aber auch vorrangige Aufgaben iZm anderen Kooperationsformen (zB ÖKK, § 7 FAG-Verhandlungen) und ggf eine vorherige Abstimmung der Länderposition (im Rahmen von Ländervorberatungen) verbunden. Die Landesfinanzreferentenkonferenz befasst sich „konstruktiv über alle Länder- und Parteigrenzen hinweg"[162] mit aktuellen (und künftigen) Fragen des Ressorts va mit finanz- und abgabenpolitischen und -rechtlichen Fragen, aber auch Sachfragen mit finanziellen Folgen auf die Länder. Zudem werden in der Landesfinanzreferentenkonferenz grundsätzliche Positionierungen der Länder für die Finanzausgleichsverhandlungen einhellig abgestimmt und wird der gesamte Verhandlungsprozess fortlaufend begleitet, beobachtet und evaluiert;[163] letztlich wird die Zustimmung zu einem Finanzausgleichs-

---

162 Siehe etwa <http://www.noe.gv.at/noe/Landesfinanzreferentenkonferenz_in_Langenlois.html> (17.3.2021); oder <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=23844> (17.3.2021).

163 Zur Geschichte von Finanzausgleichsverhandlungen und Länderkoordination, insbesondere auch zur Einrichtung der Verbindungsstelle der Bundesländer 1951 und deren Entwicklung im Kontext der Finanzausgleichsverhandlungen siehe *Meirer*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Bundesländer (2003) 51; *ders*, Die Entstehung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 25 (27 und 33); so kam die Landesfinanzreferentenkonferenz 1955 zum Schluss, dass *„ein gemeinsames finanzpolitisches und finanzstatistisches Referat dringend geboten sei"*, woraufhin der Verbindungsstelle ein Sachbearbeiter für Finanzangelegenheiten dienstzugeteilt wurde; wichtig und für die weiteren Arbeiten der Verbindungsstelle zentral war, *„dass die Länder in den FAG-Verhandlungen [...] mit möglichst unanfechtbaren Unterlagen und organisatorisch geschlossen agieren sollten"*; damit wurden Finanzangelegenheiten eine (zentrale) Aufgabe der Verbindungsstelle.

paktum durch Paraphierung bzw Unterfertigung (länderseitig durch die Landesfinanzreferenten) erteilt.[164]

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ist Geschäftsstelle (auch) der Landesfinanzreferentenkonferenz und hat die Tagungen vor- und nachzubereiten und nimmt an allen Sitzungen teil. Verbindliche Regeln für die Erstellung der Tagesordnung gibt es nicht. Beratungsthemen werden von zumindest einem Land beantragt und von der Verbindungsstelle in einer Beratungsunterlage zusammengefasst, die nach Möglichkeit ca zwei Wochen vor der Tagung allen Ländern zur Verfügung stehen sollte, um entsprechende Abstimmungen (landesintern, aber auch der Länder untereinander) zu ermöglichen. Die Tagungen der politischen Landesfinanzreferenten werden durch Tagungen der beamteten Finanzreferenten (mit der Verbindungsstelle) vorbereitet, die zumeist am Vortag stattfinden und in deren Rahmen die Beratungsgegenstände vorberaten und nach Möglichkeit Beschlussempfehlungen erarbeitet werden. Kann auf dieser Ebene kein Konsens (in der Form einer „Beschlussempfehlung") erzielt werden, können die unterschiedlichen Positionen im Empfehlungsprotokoll dargestellt werden oder dieses Thema wird (oftmals: vorerst) von der Tagesordnung genommen bzw bleibt es bei einem politischen Meinungsaustausch (ohne nachfolgende inhaltliche Beschlussfassung), der aber Richtschnur für allfällige weitere Expertengespräche ist.

Das Protokoll mit den Beschlüssen der Landesfinanzreferentenkonferenz wird nur den zur Tagung Eingeladenen übermittelt; Beschlüsse werden – im Wege der Verbindungsstelle – an die Bundesregierung und/oder an die betroffenen Bundesminister, hier va an den Finanzminister, gerichtet; eine Veröffentlichung der Beschlüsse ist (im Hinblick auf deren grundsätzlich internen Charakter) nicht vorgesehen.

VIII. Vereinheitlichtes Rechnungswesen

In der Ersten Republik bestand in Österreich keine Einheitlichkeit im Haushaltsrecht und in der Haushaltstechnik der Gebietskörperschaften. Die Haushaltsrechnungen – mit Ausnahme der Gemeindeebene: hier war man länderweise um eine einheitliche Gestaltung der Gemeinde-

164 *Lienbacher/Pürgy*, Bundesstaat 589 mwN; nach *Rosner*, Koordinationsinstrumente 53 kommt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VfGH zur Rechtsqualität des Finanzausgleichspaktums dem entsprechenden Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz auch rechtliche Relevanz zu.

haushalte bemüht – wiesen völlig verschiedene Gliederungen auf. Auswertungen des BMF auf Basis von Gesamtübersichten über die Landes- und Gemeindehaushalte hatten nur bedingten Aussagewert.[165] 1938 wurden einheitliche reichsrechtliche Haushaltsvorschriften (für Länder und Gemeinden) in Kraft gesetzt. Die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse, die nach einheitlichen Richtlinien und unter gleichen Bezeichnungen alle gleichartigen Ausgaben und Einnahmen zusammengefasst waren, konnten ohne weiteres einander gegenübergestellt und miteinander verglichen werden. Nach der Wiederrichtung der Republik Österreich wollte man eine neuerliche Auseinanderentwicklung der Haushalte der Gebietskörperschaften vermeiden.

A) § 16 Abs 1 F-VG

Art 16 Abs 1 F-VG sieht (deshalb) eine Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen dahingehend vor, im Einvernehmen mit dem Rechnungshof „Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften", also Vorschriften externen Rechnungswesens einheitlich zu regeln. Rechtstechnisch handelt es sich bei § 16 Abs 1 F-VG um eine (objektive) Bedarfskompetenz („als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist") zur Erlassung einer gesetzesvertretenden Verordnung.[166]

Reichweite und Grenzen der Kompetenznorm des § 16 Abs 1 F-VG sind nicht eindeutig,[167] eine Klärung durch den VfGH ist (bislang) nicht erfolgt: Wortlaut sowie historisch-grammatikalische Überlegungen könnten auf den ersten Blick eine Beschränkung des § 16 Abs 1 F-VG auf „Form und Gliederung" im engsten Wortsinn implizieren, wohingegen finanzausgleichsorientiert-teleologische Argumente eine weitere Auslegung nahelegen:[168] Damit scheinen von der Verordnungskompetenz erfasst jene Normen, welche die VRV selbst betreffen, weiters

---

165 Vgl *Pfaundler*, Finanzausgleich 424.

166 *Kofler*, § 16 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020).

167 Siehe schon *Pernthaler*, Finanzverfassung 139; *Kriegseisen*, Grundgedanken zur Neuordnung des Haushaltsrechtes der Länder, ÖHW 4/1970, 239; *Maschek*, VRV – Quo vadis?, ÖHW 1–3/2016, 65; *Ruppe*, § 16 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2–5; *Kofler*, § 16 Rz 3.

168 *Aigner et al*, Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach § 16 Abs. 1 F-VG, ÖHW 1–3/2016, 1; *dies*, Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, SWK 2/2016, 128; *Kofler*, § 16 Rz 3; in diese Richtung geht schon die Stellungnahme des BKA (an die Verbindungsstelle der Bundesländer) vom 3.5.1974, GZ. 51.867.2a/47.

jene Bestimmungen, welche dem Begriffen von „Form und Gliederung" im engsten Wortsinn entsprechen und diese inhaltlich und begrifflich bestimmen und diesen Regelungen die benötigte inhaltliche Determinierung verleihen. Als Ergänzung zu „Form und Gliederung" wären dann auch jene Bestandteile der VRV erfasst, welche die Ermittlung der zu verwendenden Rechnungsgrößen betreffen, also im Wesentlichen Bewertungsvorschriften. Selbst bei einem weiten Verständnis sei aber zweifelhaft, ob und inwieweit ergänzende Offenlegungs- und Informationspflichten, welche nicht mehr im zum Haushalt abgebildeten Datenmaterial Deckung finden, erfasst sein können.

B) Die Umsetzung dieser finanzverfassungsrechtlichen Ermächtigung

Obwohl den betroffenen Gebietskörperschaften (formal) keine Mitwirkungs- oder gar Zustimmungsrechte zukommen,[169] haben sich die BMF und RH von Anfang an bemüht, bei der Umsetzung der Ermächtigung des § 16 Abs 1 F-VG jene Stellen, die von der Durchführung der Bestimmungen betroffen waren (dh Vertreter aller Länder, der Gemeinden und der Städte), den Beratungen beizuziehen. Die eingehenden gemeinsamen Verhandlungen fanden ihren Abschluss in den „**Richtlinien 1949**";[170] „unbeschadet der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Richtlinien" mussten in einigen wenigen Bestimmungen Unterscheidungen eingeführt werden, um (formalen, wirtschaftlichen und faktischen) Besonderheiten von (einzelnen) Ländern und Gemeinden gerecht zu werden.[171]

Wiederum gemeinsam (zwischen BMF, RH, Ländern sowie Gemeinde- und Städtebund) wurden in der zweiten Hälfte der 60-Jahre des letzten Jahrhunderts „neue Richtlinien" (mit Anmerkungen) ausgearbeitet

---

169 *Müller*, Art 61 Rz 4; *Ruppe*, § 16 Rz 3.

170 Erlass des BMF im Einvernehmen mit dem RH vom 9.7.1949, Z. 51.400-20/49 (siehe AÖFV 1949/138); darin hieß es ua: *„Auf Grund des § 16 Abs. 1 F-VG 1948, BGBl. Nr. 45/1946, hat das BMF im Einvernehmen mit dem RH unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhandlungen mit den Vertretern der Landesregierungen, des Städtebundes und des Gemeindebundes Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge sowie Verzeichnisse der Voranschlagsansätze und der Voranschlagsposten, ferner Richtlinie für die Erstellung der Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeindeverbände (Bezirke als Selbstverwaltungskörper) und Gemeinden festgesetzt, die als normative Grundlage erstmals bei der Verfassung der Voranschläge, beziehungsweise der Rechnungsabschlüsse für das Jahr 1950 der genannten Gebietskörperschaften Anwendung zu finden hätten."*; dazu: Richtlinien für die Erstellung der Voranschläge der Länder, Gemeindeverbände (Bezirke als Selbstverwaltungskörper) und Gemeinden, mit Erläuterungen versehen von SC im BMF Univ.-Prof. Dr. *Neidl* (1949).

171 Erläuterungen (1949) 5.

und durch einen „Richtlinien-Arbeitskreis" endredigiert. Das *„Schlussprotokoll über das Ergebnis der Verhandlungen der Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden über den Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden und über die hierzu gemeinsam ausgearbeiteten Anmerkungen"* wurde im Rahmen der Tagung der Landesfinanzreferentenkonferenz am 28.6.1974 vom Finanzminister, den Landesfinanzreferenten, den Vertretern von Gemeinde- sowie Städtebund sowie einem (bevollmächtigen) Vertreter des RH unterfertigt. Diese (politische) **Heiligenbluter Vereinbarung**[172] ist nicht rechtsverbindlich,[173] aber praktisch von hoher Bedeutung – entsprechende Verordnungen wurden in der Folge nur im Einvernehmen mit den Ländern erlassen. Mit dem letzten Absatz dieser Heiligenbluter Vereinbarung wurde *„zur Aufrechterhaltung des erzielten Grades der Vereinheitlichung [...] ein ständiges Komitee von Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden eingesetzt, das mindestens einmal jährlich unter wechselndem Vorsitz der Bundes-, Landes- oder Gemeindevertreter zusammentritt, erforderliche Änderungen berät und Empfehlungen erstattet"*. Damit war über die nachfolgend erlassene **VRV 1974**[174] hinaus ein Instrument zur Koordinierung im Grunde geschaffen, das in der Praxis kurz **VR-Komitee** bezeichnet wird.

C) VR-Komitee

Die konstituierende Sitzung des VR-Komitees fand am 18.10.1974 statt, die Geschäftsordnung des VR-Komitees (GO) wurde am 9.1.1975 festgelegt. Das VR-Komitee besteht aus 6 Personen, und zwar aus zwei Vertretern des Bundes (BMF, RH), zwei Vertretern der Länder (davon einer der Verbindungsstelle der Bundesländer) und zwei Vertretern der Gemeindebünde. Die „Federführung" bzw der Vorsitz wechselt jährlich mit 31. Dezember in der Reihenfolge Bund (jeweils wahrgenommen durch das BMF), Länder (durch den von den Landesfinanzreferenten

172 Abgedruckt bei *Aigner et al*, ÖHW 1–3/2016, 5.

173 Vgl *Kriegseisen*, Bereitschaft zur weiteren Kooperation der öffentlichen Haushalte, ÖHW 1–2/1987, 55 (56) und FN 3: Nach Ansicht der Länder ist diese Vereinbarung für Bund und Länder bindend; nach Ansicht der Bundes diente dieses Abkommen einem Vorverfahren, wie es ähnlich auch bei Vorbereitung der Finanzausgleichsgesetze angewendet wird; eine Verbindlichkeit wurde erst durch die Erlassung der Verordnung (VRV 1974), va auch für die die Gemeinden, hergestellt; dessen ungeachtet sind va die Anmerkungen zum Abkommens-Text als Auslegungsregeln anerkannt.

174 BGBl 493/1974.

nominierten Vertreter) und Gemeinden (abwechselnd Gemeindebund/Städtebund). Als Sekretariat des VR-Komitees dient die Verbindungsstelle der Bundesländer. Der Vorsitzende hat das Komitee mindestens zweimal jährlich zu Beratungen einzuladen. Dem Komitee steht es auch frei, Sachverständige beizuziehen oder für bestimmte Themenbereiche eine „Unterarbeitsgruppe" zur Vorberatung einzusetzen. Das Komitee bildet seine Meinung nur stimmeneinhellig als „Empfehlungen" an die Gebietskörperschaften und Gemeindebünde; „Empfehlungen" können auch im Umlaufweg zustande kommen. Solcherart föderalistisch erzielte Verhandlungsergebnisse sind (zum wesentlichen Teil) Grundlage für die legistische Transformation (durch Verordnung: die „VRV") und stehen auch im Dienste einer einheitlichen Auslegung der Regelungen (durch die „Anmerkungen").[175] Gerade im Heiligenbluter Abkommen und in seiner Fortentwicklung im Rahmen regelmäßiger Beratungen („VR-Komitee") komme – so *Kriegseisen* – *„der Geist des kooperativen Bundesstaates sehr deutlich und in höchst positiver Weise zum Ausdruck"*.[176]

D) Von der VRV 1997 bis heute

Unter Beibehaltung dieses zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmten Vorgehens, aber ohne grundlegende inhaltlich-materielle Änderungen, erfolgten im Verordnungsweg Neuregelungen 1983[177] und im Jahr 1996 (**VRV 1997**).[178]

Das (trotzdem) föderal ausgestaltete Haushaltswesen sah sich in der Folge erheblicher Kritik ausgesetzt und geriet va durch die Haushaltsrechtsreform des Bundes (2008 – in zwei Etappen 2009 und 2013) – Stichworte dazu: Ablöse der Kameralistik und Einführung der Doppik; „Drei-Komponenten-Rechnung" – sowie die Anforderungen des Unionsrechts und des ÖStP 2012 unter Druck.[179] In durchaus schwierigen und intensiven Verhandlungen konnten sich Bund, Länder und Gemeinden – inhaltlich – (zwar) auf eine einheitliche Fassung einer (neuen) VRV verständigen; eine Einigung über die Reichweite des § 16

175 *Thallinger*, An der Wende zweier Haushaltsvorschriften, ÖHW 2–3/1975, 124.

176 *Kriegseisen*, ÖHW 1–2/1987, 59.

177 BGBl 159/1983.

178 BGBl 787/1996.

179 *Müller*, Art 61 Rz 4; *Aigner et al*, SWK 2/2016, 129; *Huemer*, Zur kritischen Analyse am Haushaltswesen in den Bundesländern (Eine kritische Auseinandersetzung), ÖHW 3–4/2009 und 1/2010, 160; *Saliterer*, Einheitliche Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens der Länder und Gemeinden, ÖHW 1–3/2013, 1.

Abs 1 F-VG und damit die Frage, welche Regelungen mittels Verordnung erlassen werden können und welche Bestimmungen nicht unter „Form und Gliederung" zu subsumieren sind, konnte aber nicht erzielt werden; auch ein Angebot der Länder, nicht klar unter § 16 Abs 1 F-VG subsumierbare Regelungen in einer Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 1 B-VG (zwischen dem Bund und den Ländern) zu regeln, war für den Bund nicht annehmbar. Schließlich hat der Finanzminister (im Einvernehmen mit dem RH) die **VRV 2015** erlassen[180] und haben die Länder die (mit Ausnahme des Zeitpunkts des Inkrafttretens [2020 statt 2019] inhaltsgleiche) **Vereinbarung gemäß Art 15a Abs 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung**[181] abgeschlossen. Damit sollten die verfassungsrechtlich prekären Inhalte der VRV 2015 im Wege der Selbstkoordination im Landes(verfassungs-)recht umgesetzt werden,[182] außerdem sollte im Falle einer erfolgreichen Anfechtung vor dem VfGH die Umsetzung der Reform nicht behindert werden.[183]

Nach der Kundmachung der VRV 2015 wurde bald ein Novellierungsbedarf in Teilbereichen erkannt (zB betreffend die Erweiterung des Geltungsbereichs auch auf Gemeindeverbände). Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde noch einmal die Notwendigkeit bekräftigt, die Rechnungslegungsvorschriften aller öffentlichen Haushalte zu harmonisieren und durch Vorschriften wie in der VRV 2015 eine möglichst gleiche, vollständige und einheitliche Darstellung der finanziellen Lage aller Gebietskörperschaften sicherzustellen; zudem wurde die einvernehmliche Erarbeitung eines online Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch, das nur Empfehlungscharakter habe, vereinbart. In intensiven Arbeitsbesprechungen wurden in der Folge textliche Modifikationen und die Anlagen einvernehmlich überarbeitet: Darauf aufbauend wurde einerseits die VRV 2015 novelliert[184] und haben andererseits die Länder eine **Änderung der Vereinbarung über gemein-**

180 BGBl II 313/2015; vgl dazu *Pilz/Saliterer/Meszarits* (Hg), VRV 2015 Veranschlagung und Rechnungslegung für Länder und Gemeinden (2020).

181 Bspw Sbg LGBl 87/2016.

182 *Müller*, Art 61 Rz 5.

183 *Maschek*, ÖHW 1–3/2016, 73.

184 BGBl II 27/2018;

same Grundsätze der Haushaltsführung vereinbart,[185] weiters wurden zu (auch strittigen) Detailfragen Empfehlungen des VR-Komitees verabschiedet.[186]

Insgesamt steht zwar eine verfassungsrechtliche Klärung des konkreten Kompetenzumfangs des § 16 Abs 1 F-VG, ob der Bedarf nach Vereinheitlichung über rein formale Aspekte hinaus auch inhaltliche Regelungen decken kann, noch aus. Der Umbau des föderalen Haushaltswesens ist aber nunmehr zwischen Bund und Ländern akkordiert.[187]

IX. Weitere Beispiele der Zusammenarbeit

A) Fiskalrat

Der Fiskalrat wurde 2013 gesetzlich errichtet[188] und ist aus dem Staatsschuldenausschuss[189] hervorgegangen.[190] Beim Fiskalrat, eingerichtet „für die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld", handelt es sich um ein beratendes Expertengremium, mit dem unionsrechtlichen Vorgaben zur Errichtung unabhängiger Einrichtungen im Haushaltsbereich der Mitgliedsstaaten[191] entsprochen werden soll. Im Mittelpunkt seiner Aktivitäten steht die Evaluierung der kurz- bis mittelfristigen

185 Bspw Sbg LGBl 31/2019; dieses Vorgehen ist vom BMF schon dem Grunde nach als verfassungswidrig (arg.: bei Wahrnehmung der Bedarfskompetenz durch den Bundesminister für Finanzen ist eine Regelung durch die Länder nicht mehr zulässig) und als ein Bruch des Paktums über den Finanzausgleich qualifiziert worden; an der Änderungsvereinbarung wurden va zwei Bestimmungen kritisiert, weil diese gegen Wortlaut und Regelungsinhalt der VRV 2015 idgF verstoßen würden; zu einer dieser umstrittenen Fragen, nämlich der Abzinsung von Personalrückstellungen, wurde im VR-Komitee (einvernehmlich) eine Lösung empfohlen.

186 Abrufbar unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laendergemeinden/vrv-2015.html> (17.3.2021); zu diesen jüngeren (gemeinsamen) Entwicklungen, zB eines online-Kontierungsleitfadens oder eines online Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs („oBHBH") – für alle Partner auf einer „Plattform für öffentliches Rechnungswesen" zugänglich – auch *Schleritzko*, Die Umsetzung der VRV auf Gemeindeebene und erforderliche Weiterentwicklungen im Gemeinderecht, ÖHW 1–3/2018, 16; *Maimer/Blöschl*, Die Erarbeitung von Kontierungshilfen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2015, ÖHW 1–3/2018, 32.

187 *Müller*, Art 61 Rz 6.

188 BG über die Errichtung des Fiskalrates, BGBl I 149/2013; siehe im Detail <https://fiskalrat.at/> (17.3.2021).

189 Zunächst nach Postsparkassengesetz 1969, BGBl 458/1969 (dazu *Blaha*, Der Staatsschuldenausschuß – Aufgabenstellung und Wirkungsweise, ÖHW 1/1984, 36), dann BGBl 742/1996.

190 *Grossmann*, Kurzrückblick auf 50 Jahre Fiskalrat – vormals Staatsschuldenausschuss, ÖHW 3–4/2021 (im Erscheinen).

191 Vgl FN 61.

Budgetentwicklung in Österreich vor dem Hintergrund der Fiskalregeln und der ökonomischen Rahmenbedingungen. Zu nennen sind va die empfehlenden und beobachtenden Aufgaben (bezüglich der Einhaltung der Fiskalregeln und der Aktivierung des Korrekturmechanismus gemäß Art 7 ÖStP 2012),[192] sonstige Aufgaben auf Ersuchen der Finanzausgleichspartner, va aber die Möglichkeit der Abgabe von Empfehlungen, zB zur Finanzpolitik öffentlicher Haushalte in Österreich unter Berücksichtigung konjunktureller Rahmenbedingungen. Die Mitglieder des Fiskalrates – entsendet von der Bundesregierung und den Sozialpartnern sowie (jedoch ohne Stimmrecht)[193] vom Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und der Landeshauptleutekonferenz – müssen anerkannte Experten im Bereich des Finanz- und Budgetwesens sein und sind weisungsfrei. Zudem nehmen auch die Österreichische Nationalbank und der Budgetdienst des Parlaments mit beratender Stimme sowie weitere Expertinnen und Experten an den Sitzungen teil.

B) ÖHW

Die eingehenden gemeinsamen Beratungen und Lösungssuche zur Umsetzung des § 16 Abs 1 F-VG[194] führten 1959 auch zur Gründung der **Österreichischen Gesellschaft für das Haushaltwesen (ÖHW)**:[195] Dieser nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Verein ermöglicht regelmäßige persönliche Kontakte zwischen den FinanzexpertInnen der Gebietskörperschaften; Wahlvorschläge und Wahlergebnisse zu den Organen spiegeln seit jeher die Vertretung von Bund, Länder, Gemeinden und Rechnungshof wider. Hauptzweck der Gesellschaft war von Anfang an die Herausgabe der Zeitschrift ÖHW als einer halbjährlich erscheinenden Fachpublikation für unterschiedlichste Themen des öffentlichen Sektors, mit Betonung auf die öffentliche Finanzwirtschaft. In den 62 Jahren des Bestandes hat sich die ÖHW als Plattform etabliert, in der PraktikerInnen sowie (junge) WissenschaftlerInnen frei von Bin-

192 Siehe dazu *Mohr*, ÖHW 1–3/2020, 1.

193 Es ist damit nicht ausgeschlossen, dass ein Bericht oder eine Empfehlung „über deren Köpfe hinweg" ausgesprochen wird.

194 Siehe oben unter Punkt VIII.A.

195 Siehe <https://oehw.at/> (17.3.2021) und im Detail *Teissl*, Die Gesellschaft bzw die Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) – zum 60-Jahr-Jubiläum, ÖHW 4/2019, 48; *ders*, Die Gesellschaft bzw die Zeitschrift für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 679.

dungen jeglicher Art fachlich fundiert Meinungen austauschen und erörtern können.

X. Schlussbetrachtung

In Deutschland ist hA, dass gerade im Bundesstaat die Finanzverfassung eine herausragende Bedeutung hat, ihre angemessene und ausgewogene Regelung ein, wenn nicht *das* Kernproblem der staatlichen Ordnung ist[196] und insgesamt die Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung entscheidend von der Finanzverfassung abhängt.[197] Schaut man auf die einschlägigen Normen des positiven österreichischen Verfassungsrechts im Allgemeinen und des Finanzverfassungsrechts im Besonderen, tritt der *„zentralistische Gehalt der Finanzverfassung"*[198] deutlich zu Tage. Gebremst wird dieser Zentralismus in diesem *„Schlüsselbereich der Staatsverfassung"*[199] im Wesentlichen lediglich durch Elemente des kooperativen Föderalismus:[200] Dem jeweils auf der Grundlage von Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zustande gekommenen Paktum über die Ausgestaltung des Finanzausgleichs billigt die Rsp des VfGH eine Indizwirkung für das jeweilige darauf beruhende Finanzausgleichsgesetz zu.[201] Weiters kompensieren formelle (va staatsrechtliche Vereinbarungen) und informelle Kooperations- und Koordinationsformen die Schwäche der Länder (auch der Gemeinden) in einem nicht unerheblichen Ausmaß.

Die einschlägigen Normen des positiven (Finanz-)Verfassungsrechts allein vermögen Struktur und Funktionsfähigkeit des österreichischen Föderalismus nicht abzubilden. Über das Verfassungsrecht im formellen Sinn (insbesondere in Form des F-VG) und die materielle

196 *Wendt*, § 139 Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts, Band VI Bundesstaat[3] (2007) Rz 1.

197 *Rudolf*, § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch, Band VI Bundesstaat[3] (2007) Rz 13 mHa insbesondere die Rechtsprechung des BVerfG; vgl insbesondere Finanzverfassung als „tragende Säule der bundesstaatlichen Ordnung" in BVerfGE 55, 274 (300); *Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1965), 2 (14).

198 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht[12] (2019) 130.

199 *Kofler*, § 1 Rz 2.

200 Neben der Paktierung des Finanzausgleiches nennt *Ruppe*, Einführung Rz 15, noch als „Gegengewichte" die in § 4 F-VG verankerte Finanzausgleichsgerechtigkeit sowie das Abgabenerfindungsrecht der Länder (§ 8 F-VG).

201 *Bußjäger/Schramek*, Föderalismus und Verfassung, in: Hermann et al (Hg), regional.national.föderal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich (2020) 29 (36).

Finanzverfassung[202] hinaus, müssen – um die staatsrechtliche Qualität der Unterverbände eines Bundesstaates[203] umfassender beurteilen zu können – die weiteren normativen Festlegungen, aber auch reale Gegebenheiten berücksichtigt werden.

Selbst wenn man eine bestehende „Gesprächskultur" zwischen den territorialen Ebenen in der Realverfassung feststellen kann,[204] gibt es zweifelsfrei (auch) im Bereich der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Richtung Mehr-Ebenen-Steuerung erheblichen Weiterentwicklungsbedarf.[205] Besonders herausfordernd ist diese Gewichts- und Kräfteverteilung im österreichischen Föderalismus für die Gemeinden: in Teilbereichen sind sie (fast) gleichberechtigte Partner (etwa bei den „Drei-Ebenen-Verträgen" oder am Verhandlungstisch des Finanzausgleichs), andererseits ist ihre finanzielle Autonomie eingeschränkt und fehlen ihnen formal (obwohl sie mitfinanzieren) weitgehend Mitgestaltungsmöglichkeiten zB bei Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG.[206]

202 *Kofler*, § 1 Rz 1.

203 *Werndl*, Die Finanzverfassung – aktueller Stand und Reformtendenzen, in: Schäffer/Stolzlechner (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 29.

204 *Pürgy*, Verwaltung 342.

205 Vgl dazu *Eller*, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich (2020).

206 *Mitterer/Prorok*, Herausforderungen der Gemeinden im österreichischen Föderalismus, in: Hermann et al (Hg), regional.national.föderal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich (2020) 43 (51 f).

Teil B – Finanzverfassungsrecht

*Anna Gamper**

Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung

I. Allgemeine und besondere Kompetenzverteilung: Der Anwendungsfall der Finanzverfassung

„Daß in einem Bundesstaate, wie es Österreich ist, wo die Länder eigene Steuerhoheit besitzen, in den verschiedenen Ländern verschiedene Steuern eingehoben werden können, ist in der Natur und dem Wesen eines Bundesstaates begründet." Aus dieser frühen Aussage des VfGH[1] kann abgeleitet werden, dass die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung, nach der den Ländern eben „eigene Steuerhoheit" zukommt, ein Wesenselement des österreichischen Bundesstaates darstellt. Andernorts hob der VfGH dies freilich nie mehr so deutlich hervor, auch wenn er die (allgemeine) Kompetenzverteilung häufig als Wesenselement des Bundesstaates bezeichnete.[2]

Das B-VG nimmt selbst keine Kompetenzverteilung in Angelegenheiten der Finanzverfassung vor, sondern verweist in Art 13 Abs 1 B-VG darauf, dass die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabenwesens[3] durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz („Finanz-Verfassungsgesetz") geregelt werden; diese Bestimmung (zunächst noch als Art 13 B-VG) ist seit der B-VG-Novelle 1925[4] in Kraft. Zwar schließt Art 13 Abs 1 B-VG nicht aus, dass durch eine spezielle Verfassungsbestimmung oder ein anders als „Finanz-Verfassungsgesetz" bezeichnetes Bundesverfassungsgesetz kompetenzrechtliche Be-

---

* Herzlicher Dank für redaktionelle Unterstützung ergeht an Frau Univ.-Ass. Mag. *Angela Dengg*, Frau stud. Mit. *Anna-Carina Danzer* sowie Frau stud. Mit. *Agnes Felber*.

1 VfSlg 1462/1932.

2 Vgl zB VfSlg 11.669/1988, 8831/1980, 5676/1968, 4413/1963, 3163/1957, 2455/1952, 2447/1952, 1030/1928; näher dazu, *Gamper*, Die Kompetenzverteilung in der Judikatur des VfGH (im Druck).

3 § 1 F-VG zufolge regelt das F-VG den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des „Finanzwesens". Damit soll berücksichtigt werden, dass das F-VG nicht nur das „Abgabenwesen", sondern auch andere Rechtsmaterien regelt (*Ruppe*, § 1 F-VG, in: Korinek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2016] Rz 2).

4 BGBl 268/1925.

stimmungen im Bereich der Finanzverfassung vorgenommen werden.[5] Gleichwohl hat das – derzeit in Geltung befindliche – F-VG 1948[6] es übernommen, diese Kompetenzverteilung zu regeln, die im vorliegenden Beitrag näher darzustellen ist.

Die allgemeine Kompetenzverteilung der Art 10 bis 15 B-VG ist auf das Gebiet des Abgabenwesens daher nicht anwendbar; insbesondere stellen die Abgabenkompetenzen keine Annexmaterien zu Sachkompetenzen dar.[7] Dessen ungeachtet enthält das B-VG jedoch einige enumerierte Kompetenztatbestände, die zumindest mit der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung eng zusammenhängende Zuständigkeiten regeln: So bestimmt Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG, dass Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind, eine ausschließliche Kompetenz des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung darstellen. Dieser Kompetenztatbestand erfasst nach der Rsp des VfGH ua *„die Angelegenheiten der Bundesfinanzen, die nicht durch das F-VG 1948 geregelt sind"*.[8] Auch das Zollwesen ist gem Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG eine ausschließliche Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung.[9] In Bezug auf das Abgabenverfahren legt Art 131 Abs 3 B-VG fest, dass das Bundesfinanzgericht in Rechtssachen in Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme der Verwaltungsabgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden) und des Finanzstrafrechts sowie in sonstigen gesetzlich festgelegten Angelegenheiten erkennt, soweit die genannten Angelegenheiten unmittelbar von den Abgaben- oder Finanzstrafbehörden des Bundes besorgt werden. Gem Art 136 Abs 3 B-VG wird das Verfahren des Bundesfinanzgerichts durch Bundesgesetz geregelt, welches auch das Abgabenverfahren vor den Verwaltungsgerichten der Länder regeln kann.

Vereinzelt sehen auch Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen punktuell besondere finanzverfassungsrechtliche Regime vor, so etwa bis vor kurzem § 43 Abs 1 Ökostromgesetz 2012[10], der den den Ländern zur Förderung von neuen Technologien zur Ökostromerzeugung zur Verfügung zu stellenden Betrag regelt.

---

5 Vgl auch *Ruppe*, Art 13/1 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3.

6 BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

7 Vgl *Ruppe*, Art 13/1 Rz 4 sowie *Kofler*, Art 13 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Rz 6.

8 VfSlg 7720/1975.

9 Dazu etwa VfSlg 11.864/1988.

10 BGBl I 75/2011 idF BGBl I 12/2021; vgl nunmehr § 78 EAG (BGBl I 150/2021).

Diese speziellen Kompetenzregime, die zur eigentlichen Kompetenzverteilung im Finanzverfassungsrecht zumindest in engem Zusammenhang stehen, sollen in vorliegendem Beitrag allerdings ebenso wenig untersucht werden wie die Kompetenzverteilung im Haushaltsrecht[11], die Vorschriften über die Kostentragung[12] oder die Ermächtigung zum Abschluss der Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Österreichischen Stabilitätspakt[13].

Der VfGH bestätigte ausdrücklich, dass ihm auch die Zuständigkeit dafür zukommt, gem Art 138 Abs 2 B-VG zu prüfen, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung nach den Bestimmungen des F-VG in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt,[14] wobei diese Prüfzuständigkeit seit dem durch die B-VG-Novelle BGBl 444/1975 vorgenommenen Entfall der Wortfolge „Art 10 bis 15 B-VG" in Art 138 Abs 2 B-VG ohnehin klargestellt ist.

Vorauszuschicken ist schließlich, dass auch die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, wie die allgemeine bundesstaatliche Kompetenzverteilung, nur zwischen Bund und Ländern vorgenommen wird, während die Gemeinden, mit Ausnahme bescheidener Vollzugskompetenzen gem § 10 Abs 3 F-VG, lediglich über von Bundes- oder Landesgesetzen abgeleitete Kompetenzen verfügen. Ein „Drei-Partner-Föderalismus" ist daher, wenngleich im österreichischen Fiskalföderalismus zumindest ansatzweise eher wahrnehmbar als in anderen föderalistischen Bereichen,[15] im Fall der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht vorhanden.

---

11 Zur koordinierten Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden vgl allerdings Art 13 Abs 2 B-VG.

12 § 2 F-VG und dazu noch unten unter Punkt III.B.

13 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (BGBl I 61/1998).

14 VfSlg 5859/1958.

15 Vgl dazu ausführlich *Eller*, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktion der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit (2020); *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung (1984) 119 ff; *Bußjäger*, Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen, in: Baus/Fischer (Hg), Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat (2007) 163 (166); *Weber*, Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat? Bemerkungen zur Stellung der Gemeinden in einer möglichen künftigen Bundesverfassung, in: ders/Wimmer (Hg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – FS Pernthaler (2005) 413.

II. Die Bundesgesetzgebungskompetenzen in der Finanzverfassung

A) § 3 Abs 1 1. Teilsatz F-VG

Die zentrale kompetenzrechtliche Bestimmung im Bereich des Finanzverfassungsrechts findet sich in § 3 Abs 1 F-VG. Demzufolge regelt die Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren.

Diese Kompetenzbestimmung ermächtigt den einfachen Bundesgesetzgeber, die genannten Angelegenheiten im Finanzausgleichsgesetz, aber auch in jedem anderen einfachen Bundesgesetz zu regeln.[16] Dieses Bundesgesetz unterliegt keinen besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen, auch keiner Zustimmung des Bundesrats oder unmittelbar der Länder selbst,[17] um etwa finanzielle Länderinteressen sicherzustellen. Allerdings unterliegt die Bundeskompetenz inhaltlichen Schranken, die sich aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere aber aus § 4 F-VG ergeben, wonach die in § 3 F-VG vorgesehene Regelung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen hat, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Diese als finanzverfassungsrechtlicher Gleichheitssatz[18] bezeichnete Vorschrift ist nicht eigentlich kompetenzrechtlicher Natur: Sie ändert die formale Zuständigkeit des Bundes nicht, legt ihm aber eine inhaltliche Schranke auf, die es aus Sicht des Bundes sinnvoll erscheinen lässt, Länder und Gemeinden bei der Ausübung seiner Kompetenz einzubeziehen. Dass dem an sich informellen, nach Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden üblicherweise abgeschlossenen „Finanzausgleichspaktum" vom VfGH die zumindest grundsätzliche Vermutung der Sachlichkeit – also der Übereinstimmung des auf dieser Grundlage

16 Vgl VfSlg 8578/1979 sowie *Ruppe*, § 3 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

17 Vgl auch die Ausnahme von der Vereinbarung über den KonsMech (Art 6 Abs 1 Z 3 Vereinbarung KonsMech).

18 Näher *Ruppe*, § 4 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 5 sowie *Kofler*, § 4 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 5 f.

erlassenen FAG mit § 4 F-VG – beigemessen wird,[19] stellt eine bemerkenswerte Verrechtlichung eines politischen Usus dar, der die Vorrangstellung des Bundes gem § 3 Abs 1 F-VG etwas relativiert. Der „finanzverfassungsrechtliche Gleichheitssatz" kann daher im Effekt nicht nur als eine besondere Variante des Sachlichkeitsgebots des Gleichheitssatzes, sondern auch des vom VfGH entwickelten kompetenzrechtlichen Berücksichtigungsprinzips[20] gedeutet werden.

§ 3 Abs 1 1. Teilsatz F-VG bezieht sich zum einen auf die Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden). Die Kompetenz zur Verteilung der Besteuerungsrechte wird zutreffend als Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers im Bereich dieser Rechtsmaterie gedeutet.[21] Sie bezieht sich auf die Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen, da diese Abgabenerhebung gesetzlich zu regeln ist.[22] Obwohl der Begriff des „Besteuerungsrechts" auf den Begriff der „Steuer" abstellt, der der engere Begriff als „Abgabe" ist,[23] wird unter der Verteilung der Besteuerungsrechte die Verteilung der Zuständigkeiten verstanden, welche Gebietskörperschaft bestimmte Tatbestände zum Gegenstand einer Abgabenerhebung machen darf;[24] dem VfGH zufolge bedeutet auch etwa der Begriff „Erhebung einer Abgabe" in § 7 F-VG die Erschließung einer

---

19 Vgl differenziert etwa VfSlg 19.861/2014, 15.681/1999, 14.262/1995; vgl näher *Ruppe*, § 4 Rz 5 ff sowie *Kofler*, § 4 Rz 6 ff.

20 Vgl grundlegend VfSlg 10.292/1984 und zuletzt wieder VfSlg 20.229/2017. Näher auch *Davy*, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225-234; *Gamper*, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes" Verfassungsprinzip?, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 (263 ff); *dies*, Regeln der Verfassungsinterpretation (2012) 187 ff; *dies*, Koordination vs. Durchgriff: Aktuelle Herausforderungen des österreichischen Bundesstaats, in: Eppler/Maurer (Hg), Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken (2019) 77 (82 ff); *Lebitsch-Buchsteiner*, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht (2001); *Mayer*, Neue Wege der Kompetenzinterpretation?, ÖJZ 1986, 513 ff; *Novak*, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, in: Schäffer et al (Hg), Staat – Verfassung – Verwaltung – FS Koja (1998) 357 ff; *Schäffer*, Kompetenzverteilung und Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat, ZfV 1985, 357 ff.

21 Vgl *Ruppe*, § 3 Rz 4 sowie *Kofler*, § 3 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 7.

22 *Ruppe*, § 3 Rz 4.

23 In ständiger Rechtsprechung (vgl zuletzt wieder VfGH 26.06.2020, E 248/2019) definiert der VfGH „Abgaben" als Geldleistungen, die von Gebietskörperschaften, unabhängig von der Art der Einnahmenverwendung, zur Deckung des Finanzbedarfes erhoben werden. Vgl auch *Funk*, Finanzverfassungsrechtlicher Abgabenbegriff und bundesstaatliche Kompetenzverteilung, in: Achatz/Ehrke-Rabel/Heinrich (Hg), Steuerrecht – Verfassungsrecht – Europarecht – FS Ruppe (2007) 132 (135).

24 *Ruppe*, § 3 Rz 4.

Einnahmequelle durch *„Einführung einer bestimmten Steuerart"* für Zwecke der Finanzverwaltung.[25]

Dem Bundesgesetzgeber kommt gem § 3 Abs 1 1. Teilsatz F-VG zum anderen die Zuständigkeit zu, die Verteilung der Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln. Anders als beim erstgenannten Verteilungstypus handelt es sich dabei um keine Kompetenz-Kompetenz des Bundesgesetzgebers, Gesetzgebungskompetenzen hinsichtlich der Abgabenerhebung zu verteilen, sondern um eine direkte Verteilung der Abgabenerträge selbst.[26]

Beide Verteilungskompetenzen des Bundes beziehen sich jedoch nur auf die Verteilung der Abgabenerhebungsrechte und der Abgabenerträge entweder im Verhältnis zwischen Bund und Ländern oder Bund und Gemeinden, was durch § 7 F-VG näher ausgestaltet wird.[27] Die Verteilung der Abgabenerhebungsrechte sowie der Abgabenerträge zwischen dem jeweiligen Land und den Gemeinden dieses Landes ist dem jeweiligen Landesgesetzgeber vorbehalten; die detaillierten Bestimmungen dazu trifft § 8 F-VG.[28]

Die Unterscheidung zwischen beiden Verteilungszuständigkeiten zeigt auf, dass Abgabenerhebungs- und Ertragshoheit nicht notwendigerweise bei derselben Gebietskörperschaft angesiedelt sein müssen, wie auch aus der Typologie der Abgaben gem § 6 F-VG hervorgeht.

Dem F-VG ist dem VfGH zufolge nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber nur zur Regelung solcher Abgaben zuständig sei, deren Ertrag der Bestreitung jenes Aufwandes dient, für den die in Betracht kommende Gebietskörperschaft nach der Kompetenzverteilung aufzukommen hat.[29] Nach dem F-VG sei die Ertragshoheit, dh das Recht, über die Abgabenbeträge zu verfügen, entscheidend, während die Art, in der die verfügungsberechtigte Gebietskörperschaft späterhin über die Abgabenbeträge verfügt, unmaßgeblich sei.[30]

---

25 VfSlg 5357/1966, 4763/1964, 3273/1957, 3024/1956.

26 *Ruppe*, § 3 Rz 7.

27 Vgl dazu unten unter Punk II.C.

28 Vgl dazu unten unter Punkt III.A.

29 VfSlg 3919/1961.

30 VfSlg 3919/1961.

B) § 3 Abs 1 2. Teilsatz iVm § 12 F-VG

Nach § 3 Abs 1 2. Teilsatz F-VG ist der Bund außerdem zuständig, Ländern und Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand und Zuschüsse für bestimmte Zwecke zu gewähren. Gem § 12 Abs 1 F-VG sind unter Finanzzuweisungen Schlüsselzuweisungen oder Bedarfszuweisungen zu verstehen, deren Kriterien in § 12 Abs 1 und § 13 F-VG näher geregelt werden. Zweckgebundene Zuschüsse des Bundes werden gem § 12 Abs 2 F-VG durch das Finanzausgleichsgesetz oder durch Bundesgesetze festgesetzt, welche die Verwaltungsaufgaben regeln, zu deren Lasten die Zuschüsse zu leisten sind.

Die genannte Kompetenz des Bundes bezieht sich jedoch nur darauf, Finanzzuweisungen und Zuschüsse für bestimmte Zwecke Ländern oder Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln zu gewähren. Den Ländern steht es frei, den Gemeinden (im Fall von zweckgebundenen Zuschüssen auch den Gemeindeverbänden) Finanzzuweisungen und Zuschüsse für bestimmte Zwecke aus Landesmitteln zu gewähren, wie aus § 12 Abs 1 und 2 F-VG hervorgeht. § 3 Abs 1 2. Teilsatz F-VG überträgt dem Bund daher weder eine Kompetenz hinsichtlich anderer Transferzahlungen als Finanzzuweisungen und zweckgebundenen Zuschüssen noch hinsichtlich Finanzzuweisungen und zweckgebundenen Zuschüssen im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden.

C) Die Bundesgesetzgebungskompetenzen gem § 7 F-VG

§ 7 F-VG legt im Detail fest, welche Regelungskompetenzen der Bund bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge gem § 3 Abs 1 F-VG hat[31], und korrespondiert dabei mit § 6 F-VG, der einen taxativen Katalog an Abgabentypen vorsieht, auf die sich die jeweiligen Kompetenzvorschriften beziehen: Dabei handelt es sich um ausschließliche Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben, bei denen der Ertrag jeweils ganz dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zufließt,[32] oder um geteilte Abgaben[33]. Geteilte Abgaben werden entweder zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) oder zwischen den

---

31 *Ruppe*, § 7 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2 und 4 sowie *Kofler*, § 7 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 3 ff.

32 § 6 Abs 1 Z 1, 3 und 5 F-VG.

33 § 6 Abs 1 Z 2 und 4 F-VG.

Ländern und den Gemeinden im Hinblick auf deren Ertrag geteilt. Als Unterformen der geteilten Abgaben finden sich gemeinschaftliche Abgaben[34], Zuschlagsabgaben[35] sowie Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand[36]. Der VGH hielt es *„unter dem Aspekt der von der Finanzverfassung besorgten bundesstaatlichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabenwesens* [für] *durchaus sinnvoll"*, dass § 6 F-VG eine klare Gliederung der Abgaben vorsehe, weil dann deutlich werde, in welchem Ausmaß die einzelnen Gebietskörperschaften an der Ausschöpfung eines bestimmten Besteuerungsgegenstandes beteiligt würden.[37] § 7 F-VG gebricht es hingegen teilweise an Klarheit und Systematik, zumal die darin enthaltenen Bestimmungen zT zuständigkeitsrechtlicher, zT materieller Natur sind.[38]

Gem § 7 Abs 1 F-VG regelt die Bundesgesetzgebung die Bundesabgaben. Das sind die ausschließlichen Bundesabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und bei Zuschlagsabgaben und Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand die für den Bund erhobenen Abgaben. Dabei ist es dem einfachen Bundesgesetzgeber überlassen, welche Abgaben er *sub specie* dieser Abgabentypen beanspruchen möchte, sodass – wenngleich er dabei den Schranken des § 4 F-VG unterliegt – die wesentliche abgabenrechtliche Gestaltungsmöglichkeit bei ihm liegt.[39]

Gem § 7 Abs 2 F-VG ist es der Bundesgesetzgebung vorbehalten, Abgaben zu ausschließlichen Bundesabgaben oder zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben zu erklären und Abgaben oder deren Ertrag ausschließlich den Ländern (Gemeinden) zu überlassen.[40] Die Bundesgesetzgebung regelt Art und Ausmaß der Beteiligung des Bundes und der Länder (Gemeinden) an den geteilten Bundesabgaben. Der Bundesgesetzgebung steht es dabei zwar zu, Abgaben zu nennen, die nicht vom Bund beansprucht werden, hingegen nicht, diese Abgaben in der Typisierung als ausschließliche Landes- oder Gemeindeabgaben festzulegen.[41] Wenn der Bundesgesetzgeber dem Landesgesetzgeber die Erhebung einer Zuschlagsabgabe überlässt, ermächtigt er ihn

34 § 6 Abs 1 Z 2 lit a und Z 4 lit a F-VG.

35 § 6 Abs 1 Z 2 lit b und Z 4 lit b F-VG.

36 § 6 Abs 1 Z 2 lit c und Z 4 lit c F-VG.

37 VfSlg 11.667/1988.

38 Kritisch auch *Ruppe*, § 7 Rz 2 und 4.

39 *Ruppe*, Einführung zu F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 15 sowie *Kofler*, § 7 Rz 5 ff.

40 Vgl dazu im Einzelnen *Ruppe*, § 7 Rz 12 ff sowie *Kofler*, § 7 Rz 14 f.

41 *Ruppe*, § 7 Rz 8 und 24.

damit nach Ansicht des VfGH[42] zu entscheiden, ob ein solcher Zuschlag in dem betreffenden Bundesland überhaupt eingehoben werden soll, ob er dem Land vorbehalten, mit den Gemeinden geteilt oder diesen zur Gänze überlassen werden soll. Es könne diesfalls „vernünftigerweise" nicht angenommen werden, dass der Bundesgesetzgeber diese Befugnis durch eine anderweitige Parallelregelung zugunsten der Gemeinden wieder entwerten oder untergraben wollte.[43]

Wenn ausschließliche Bundesabgaben, deren Ertrag ganz dem Bund zufließt, oder zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben, an deren Ertrag Bund und Länder (Gemeinden) beteiligt sind, ausschließlich den Ländern (Gemeinden) überlassen werden, kann die Bundesgesetzgebung gem § 7 Abs 3 F-VG die Überlassung dieser Abgaben davon abhängig machen, dass die Regelung der Erhebung und Verwaltung dieser Abgaben einschließlich ihrer Teilung zwischen den Ländern und Gemeinden zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze (Art 12 und 15[44] B-VG) dem Bund vorbehalten bleibt.[45] Das Gleiche gilt hinsichtlich der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des F-VG vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhobenen Abgaben sowie für die Kommunalsteuer. Durch Bundesgesetz können ferner bestimmte Arten von Abgaben zu ausschließlichen Gemeindeabgaben erklärt werden; ob den Gemeinden dabei auch ein „freies Beschlussrecht" zukommen soll, legt der Bundesgesetzgeber gem § 7 Abs 5 F-VG fest.[46]

Gem § 7 Abs 4 F-VG kann die Bundesgesetzgebung hinsichtlich der Landes(Gemeinde)abgaben Bestimmungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen oder sonstigen übermäßigen Belastungen, zur Anpassung solcher Abgaben an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuerrechtes, zur Verhinderung von Erschwerungen des Verkehres oder der wirtschaftlichen Beziehungen im Verhältnis zum Ausland oder zwischen den Ländern und Landesteilen, zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrserschwerenden Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Abgaben und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen treffen;

---

42 VfSlg 17.343 – 17.499/2004.

43 VfSlg 17.343 – 17.499/2004.

44 Dieser ungenaue Verweis in § 7 Abs 3 F-VG ist offenbar auf Art 15 Abs 6 B-VG gemünzt. Näher zu dieser speziellen Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes auch *Ruppe*, § 7 Rz 25 f und *Kofler*, § 7 Rz 24 f.

45 Dafür, dass dieser Vorbehalt auch eine Bundeskompetenz zur Regelung der Verwaltungshoheit über diese Abgaben – abweichend vom dem auf den Vorbehalt des § 7 Abs 3 F-VG verweisenden § 11 Abs 3 F-VG – enthält, *Ruppe*, § 7 Rz 20.

46 Vgl dazu noch unten unter Punkt V.

sie kann zu diesem Zwecke die notwendigen grundsätzlichen Anordnungen (Art 12 und 15[47] B-VG) erlassen.

Gem § 7 Abs 5 F-VG kann die Bundesgesetzgebung Gemeinden[48] ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, was unten[49] noch darzustellen ist.

Die in auf § 7 Abs 3-5 F-VG gestützten bundesgesetzlichen Regelungen gesetzten Ermächtigungen, Schranken und Vorbehalte beziehen sich auf die Landes(Gemeinde)abgaben gem § 8 F-VG, worauf § 8 Abs 1 F-VG auch ausdrücklich hinweist.

Gem § 7 Abs 6 F-VG schließlich regelt die Bundesgesetzgebung die allgemeinen Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden verwalteten Abgaben.[50] Das Verfahren vor dem Bundesfinanzgericht regelt gem Art 136 Abs 3 B-VG ebenfalls der Bundesgesetzgeber. Nach derselben Bestimmung kann das Abgabenverfahren vor den Verwaltungsgerichten der Länder, muss aber nicht durch Bundesgesetz geregelt werden.[51]

---

47 Vgl dazu bereits oben FN 44.

48 Dem VfGH (VfSlg 5028/1965) zufolge gibt § 7 Abs 5 F-VG der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit, entweder alle Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden oder einzelne Gemeinden zu ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben.

49 Vgl dazu unten unter Punkt V.

50 Mit unterschiedlichen Ansichten zur inhaltlichen Reichweite dieser Bundeskompetenz *Ruppe*, § 7 Abs 6 F-VG 1948 – welche Kompetenzen bleiben dem Landesgesetzgeber?, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 677 ff; *Lang*, Die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden zur Erlassung allgemeiner Bestimmungen auf dem Gebiet des Abgabenrechts und von Abgabenverfahrensregelungen, JRP 2012, 338 ff; *ders*, Die Zuständigkeit zur Abgabengesetzgebung nach § 7 Abs 6 F-VG, in: BMF/JKU Linz (Hg), Einkommensteuer Körperschaftsteuer Steuerpolitik – GS Quantschnigg (2010) 189 ff; *Kneihs*, Die Zuständigkeit zur Regelung der „allgemeinen Bestimmungen" der BAO, in: Holoubek/Lang (Hg), Die allgemeinen Bestimmungen der BAO (2012) 17 ff; *Köhler*, Zur Neuregelung der Gesetzgebungskompetenz für das Abgabenverfahren nach § 7 Abs 6 F-VG, in: Jabloner et al (Hg), Vom praktischen Wert der Methode – FS Mayer (2011) 189 ff.

51 Vgl § 2a BAO (BGBl 194/1961 idF BGBl I 140/2021).

III. Die Landesgesetzgebungskompetenzen in der Finanzverfassung

A) *Die Landesgesetzgebungskompetenzen gem § 8 F-VG*

1. *Allgemeines*

Die für die Landesgesetzgebungskompetenzen im Finanzverfassungsrecht wichtigsten Vorschriften finden sich in § 8 F-VG. Der kompetenzrechtliche Gehalt dieser Vorschriften unterliegt insofern einer komplizierten Systematik, als einerseits die sich aus § 7 F-VG ergebenden bundesgesetzlichen Schranken einzubeziehen sind. Andererseits statuieren § 8 Abs 2 letzter Satz und § 8 Abs 4 F-VG selbst Schranken, die die Landesgesetzgebungskompetenz inhaltlich begrenzen.

Die in § 8 F-VG erwähnten Landesgesetzgebungskompetenzen sind taxativ aufgezählt[52] und beziehen sich wiederum auf die – soweit bundesgesetzlich für sie ermöglichten – kanonisierten Abgabenarten des § 6 F-VG. Allerdings haben die Länder nach ständiger Rechtsprechung des VfGH ein so genanntes „Abgabenerfindungsrecht"[53], das ihnen gestattet, Abgaben zu erheben, *„soweit sie nicht in Widerspruch zu Bundesgesetzen* [... geraten], *wobei insbesondere die Verbote des § 8 Abs. 3 und 4 F-VG 1948 zu beachten sind. Aus dem System der Finanzverfassung ergibt sich also, daß den Ländern das Abgabengesetzgebungsrecht zukommt, soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch genommen hat."*[54] Die Länder verfügen demzufolge einerseits insofern über eine Abgabenkompetenz, als sie vom Bundesgesetzgeber überhaupt nicht geregelte und daher auch nicht von ihm beanspruchte Abgaben „erfinden" können; andererseits können sie innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens Abgaben erheben, also überall dort, wo der Bund zwar einen Abgabengegenstand geregelt hat, den Ländern dabei aber zumindest gewissen Spielraum belässt. Dieser Spielraum ergibt sich je nach Abgabenart aus bundesgesetzlichen Vorgaben gem § 7 Abs 3 bis 5 F-VG sowie den bundesgesetzlichen Ermächtigungen gem § 8 Abs 3 und § 8 Abs 4 letzter Satz F-VG.

---

52 *Ruppe*, § 8 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

53 Vgl zB VfSlg 19.638/2012, 12.325/1990, 11.667/1988, 11.666/1988, 9804/1983, 5859/1968 und 3742/1960. Vgl zu den verschiedenen Schranken des „Abgabenerfindungsrechts" auch *Ruppe*, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 209 ff; ders, § 8 Rz 10 ff; *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 10 ff.

54 VfSlg 5859/1968.

Eine wesentliche Grenze dieses „Abgabenerfindungsrechtes" liegt nach der Judikatur des VfGH beispielsweise dort, wo eine neue Landesabgabe einer bestehenden Bundesabgabe gleichartig wäre:[55] Eine Möglichkeit bestünde in diesem Fall darin, dass der Bundesgesetzgeber gem § 7 Abs 2 F-VG eine solche Abgabe zu einer gleichartigen Abgabe iSd § 6 Abs 1 Z 2 lit c F-VG erklärt. Wenn dies nicht der Fall ist, dürfen gleichartige Abgaben der Länder (Gemeinden) von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine bereits bestehende (nicht gleichartige, sondern zB ausschließliche oder gemeinschaftliche) Bundesabgabe gem § 8 Abs 3 F-VG nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden. Sofern es aber nicht um eine Gleichartigkeit mit einer Bundesabgabe, sondern eine neue, bundesgesetzlich überhaupt nicht geregelte Abgabe geht, bedarf der Landesgesetzgeber im Umkehrschluss zu § 8 Abs 3 F-VG keiner bundesgesetzlichen Ermächtigung.[56]

Die Residualkompetenz der Länder, die dieses „Abgabenerfindungsrecht" innerhalb der kanonisierten Abgabentypen letztlich darstellt, wird somit dadurch gravierend beschränkt, dass es der Bundesgesetzgeber in der Hand hat, Abgaben dem einen oder anderen Abgabentypus gem § 7 Abs 2 F-VG zuzuweisen, unter den Vorbehalten des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG zu regeln oder zumindest ihre weitere Regelung von seiner Ermächtigung abhängig zu machen und sie damit einer gänzlich freien „Erfindung" durch den Landesgesetzgeber zu entziehen.[57] Der Finanzausgleichsgesetzgeber hat von diesen unterschiedlichen Determinierungsmöglichkeiten auch weiten Gebrauch gemacht. Die eingangs erwähnte frühe Einschätzung des VfGH hinsichtlich der Bedeutung der „eigenen Steuerhoheit" der Länder, die „in der Natur und dem Wesen eines Bundesstaates begründet"[58] sei, ist daher stark zu relativieren.

2. *Befugnisse und Schranken*

§ 8 Abs 1 F-VG ermächtigt die Landesgesetzgebung, die ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben[59], die Zuschläge der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben und die Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe vorbehaltlich der Bestimmungen

55 Vgl zB VfSlg 19.638/2012, 11.667/1988, vgl näher auch *Ruppe*, § 8 Rz 15 ff.

56 *Ruppe*, § 8 Rz 12.

57 *Ruppe*, § 7 Rz 5 bezeichnet dies treffend als „umfassendes Abgabenerfindungsrecht und Abgabenarrogationsrecht" des Bundes.

58 VfSlg 1462/1932.

59 Darunter sind *Ruppe*, § 8 Rz 4 zufolge auch Abgaben gem § 6 Abs 1 Z 4 F-VG zu verstehen, deren Ertrag ausschließlich Ländern und Gemeinden zukommt.

des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG durch die Landesgesetzgebung zu regeln. Eine bundesgesetzliche Ermächtigung nach § 7 Abs 5 F-VG schränkt jedoch nach Ansicht des VfGH die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Regelung des materiellen Abgabenrechts nur insoweit ein, als die bundesgesetzliche Ermächtigung reicht.[60]

Die Landesgesetzgebung kann Abgaben iSd § 8 Abs 1 F-VG gem § 8 Abs 2 F-VG dem Land vorbehalten, sie zwischen dem Land und den Gemeinden teilen oder den Gemeinden überlassen. Sie hat bei dieser Regelung nicht nur auf die finanzielle Lage des Landes, sondern auch auf die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen, was § 4 F-VG im Verhältnis von Ländern und Gemeinden teilweise rezipiert. Neben Bundesabgaben dürfen Zuschläge der Länder (Gemeinden) oder gleichartige Abgaben der Länder (Gemeinden) von demselben Besteuerungsgegenstand jedoch gem § 8 Abs 3 F-VG nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden.

Die Länder dürfen dabei keinen „Missbrauch der Abgabenform"[61] begehen: Ein solcher liegt nach der Rsp des VfGH dann vor, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, dass sie – ungeachtet ihrer Konzipierung als Abgabe – zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden muss.[62] Die Kompetenz zur Erlassung eines Abgabengesetzes dürfe also nicht dazu verwendet werden, die Kompetenzverteilung zu unterlaufen und Regelungen in Angelegenheiten zu treffen, die einem anderen Gesetzgeber vorbehalten seien. Der VfGH hatte jedoch aus kompetenzrechtlicher Sicht keine Bedenken dagegen, dass der Landesgesetzgeber als eine der Voraussetzungen für das Entstehen der Abgabenpflicht ein Sachverhaltselement bestimmt, das in einem Bundesgesetz seinen Ursprung hat.[63] Kompetenzrechtlich sei es unbedenklich, wenn der Landesabgabengesetzgeber die Pflicht zur Abgabe einer Parkometerabgabe an das Bestehen einer nach der StVO 1960 eingerichteten Kurzparkzone knüpfe.[64] Es sei verfassungsrechtlich zulässig, dass infolge dieser Anknüpfung für den abgabenrechtlichen Bereich jedes – auch bloß kurzzeitige – Abstellen eines Fahrzeuges eine Abgabenpflicht begründe, während mit der Qualifikation als Kurzparkzone in straßenpolizeilicher Hinsicht andere Rechtsfolgen, nämlich

60 VfSlg 8099/1977, 3550/1959, 2170/1951.

61 Dazu etwa *Ruppe*, Art 13/1 Rz 5.

62 VfSlg 14.597/1996, 10.403/1985, 3919/1961.

63 VfSlg 12.668/1991.

64 VfSlg 12.668/1991.

lediglich ein Parkverbot, verbunden würden. Innerhalb des finanzverfassungsrechtlichen Rahmens stehe es dem Landesgesetzgeber frei, einen durch Bundesgesetz materiellrechtlich geregelten Sachverhalt zum Gegenstand einer Abgabe zu machen.[65]

Inhaltliche Schranken für die Landesabgabengesetzgebung statuiert § 8 Abs 4 F-VG, wonach Abgaben der Länder (Gemeinden), die die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, nicht erhoben werden dürfen. Ein Verbot gilt weiters für Verbrauchsabgaben der Länder (Gemeinden), die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgaben treffen oder nicht grundsätzlich den gesamten Verbrauch in diesem Geltungsgebiet erfassen, sofern es sich nicht um Abgaben auf entgeltliche Lieferungen, für die eine bundesgesetzliche Ermächtigung besteht, handelt.

Die Landesgesetzgebung kann Gemeinden gem § 8 Abs 5 F-VG ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Solche Landesgesetze müssen die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß bestimmen.[66]

Schließlich kann die Landesgesetzgebung gem § 8 Abs 6 F-VG Gemeinden zur Erhebung bestimmter Abgaben verpflichten oder die Landesregierung ermächtigen, für die Gemeinden bestimmte Abgaben, zu deren Erhebung die Gemeinden berechtigt wären, zu erheben, wenn dies zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes oder zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Haushalt der Gemeinden erforderlich ist.

B) Sonstige Landesgesetzgebungskompetenzen

§ 2 F-VG sieht vor, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, „sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt", den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Sofern Kosten im Bereich der hoheitlichen Vollziehung anfielen, sei der zuständige Gesetzgeber jener, der die jeweilige zu vollziehende Sachmaterie regle.[67] In allen anderen Fällen – vor allem bei

65 VfSlg 18.183/2007.

66 Dazu und zum Verhältnis zwischen § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG noch unten unter Punkt V.

67 VfSlg 15.039/1997.

Kostenübernahmen, aber auch bei Kostenabwälzungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung bzw allgemein bei Aufgaben, denen keine kompetenzrechtlichen Tatbestände entsprechen – sei der zuständige Gesetzgeber aus dem Regelungszusammenhang bzw aus der Art der öffentlichen Aufgabe, ihren Rechtsgrundlagen und ähnlichen Gesichtspunkten abzuleiten.[68] Bei Vorliegen dieser Kriterien ist daher auch der Landesgesetzgeber berechtigt, von der Kostentragungsregel des § 2 F-VG abzuweichen.

Gem § 3 Abs 2 F-VG haben die Länder außerdem die Kompetenz, durch Landesgesetz von den Gemeinden oder gegebenenfalls den Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben. Durch Bundesgesetz kann allerdings ein Höchstausmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Soweit Gemeindeverbände am Tag des Inkrafttretens des F-VG bestanden, regelt die Landesgesetzgebung die Umlegung ihres Bedarfes.

Gem § 12 F-VG können die Länder den Gemeinden weiters Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. Die Länder haben die allfällige Gewährung zweckgebundener Zuschüsse gem § 12 Abs 2 B-VG durch ein Landesgesetz (arg „sinngemäß") zu regeln; eine landesgesetzliche Rechtsgrundlage ist nach hL aber auch für die Gewährung von Finanzzuweisungen durch die Länder erforderlich.[69]

Schließlich sieht § 14 F-VG vor, dass die Landesgesetzgebung die Aufnahme von Anleihen (Darlehen) der Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden regelt.

C) Die verfahrensrechtliche Schranke des § 9 F-VG

Der Landesgesetzgeber unterliegt bei seiner Abgabengesetzgebung jedoch nicht nur kompetenzrechtlichen und inhaltlichen, sondern auch verfahrensrechtlichen Schranken:

So regelt § 9 F-VG das Verfahren, das Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes(Gemeinde)abgaben oder Anleihen gem § 14 F-VG zum

---

68 VfSlg 15.039/1997.

69 *Ruppe*, § 12 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3 sowie *Kofler*, § 12 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 11.

Gegenstand haben, durchlaufen.[70] Diese Gesetzesbeschlüsse unterliegen einem Einspruchsrecht der Bundesregierung, das diese wegen Gefährdung von Bundesinteressen ausüben kann. Gewöhnlich unterliegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage einem solchen Einspruchsrecht nicht; lediglich Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die das Mitwirken von Bundesorganen bei der Vollziehung vorsehen, unterliegen gem Art 97 Abs 2 B-VG einem Zustimmungsrecht der Bundesregierung. Anders als dieses Zustimmungsrecht ist das Einspruchsrecht gem § 9 F-VG jedoch nicht als absolutes Vetorecht ausgestaltet: Vielmehr kann der Landtag einen Beharrungsbeschluss fassen, über den, sollte die Bundesregierung ihren Einspruch nicht zurückziehen, endgültig ein paritätisch aus Abgeordneten des Nationalrats und Bundesrats zusammengesetzter Ausschuss entscheidet. Die ohnehin bescheidenen Abgabengesetzgebungskompetenzen, die § 8 F-VG den Ländern einräumt, werden durch das Einspruchsrecht der Bundesregierung dadurch zumindest potentiell deutlich eingeschränkt. Der Einspruchsgrund der „Gefährdung von Bundesinteressen" geht immerhin weit über kompetenzrechtliche Einwände hinaus, sodass der Bund auf diese Weise eine doch weitreichende Möglichkeit erhält, auf die Landesabgabengesetzgebung über das Argument bundespolitischer Interessen einzuwirken. Ob der gemeinsame Ausschuss dem Einspruch folgt, ist letztlich den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen überlassen, aber keine Rechtsfrage.

IV. Vollzugskompetenzen in der Finanzverfassung

Während §§ 7 und 8 F-VG die detaillierte finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung regeln, enthält § 11 F-VG kompetenzrechtliche Vorschriften für die Vollziehung im Bereich der Finanzverfassung:

Gem § 11 Abs 1 F-VG werden die Bundesabgaben, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes bestimmt, durch Organe der Bundesfinanzverwaltung bemessen, eingehoben und zwangsweise eingebracht. Inwieweit Organe anderer Körperschaften mitzuwirken haben, bestimmen die Abgabengesetze.

70 Vgl dazu näher *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016); *Kofler*, § 9 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) sowie *Wallnöfer* in diesem Band.

Gem § 11 Abs 2 F-VG haben die Organe der Bundesfinanzverwaltung bezüglich der für Zwecke der Länder (Gemeinden) erhobenen Zuschläge zu Bundesabgaben, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes bestimmt, das gesamte Bemessungs- und Einhebungsverfahren einschließlich Vorschreibung und Abschreibung grundsätzlich nach den für die Stammabgabe geltenden Bestimmungen durchzuführen.

Die übrigen Abgaben der Länder (Gemeinden) werden gem § 11 Abs 3 F-VG vorbehaltlich der Bestimmung des § 7 Abs 3 F-VG[71] grundsätzlich durch Organe jener Gebietskörperschaften bemessen und eingehoben, für deren Zwecke sie ausgeschrieben werden. Die Landesgesetzgebung bestimmt, inwieweit Landesabgaben von Organen der Gemeinden (Gemeindeverbände) und Gemeindeabgaben von Organen des Landes (der Gemeindeverbände) zu bemessen und einzuheben sind. Sofern durch Landesgesetz die Bemessung und Einhebung solcher Abgaben Bundesorganen übertragen werden soll, findet Art 97 Abs 2 B-VG Anwendung, dh die Bundesregierung hat zu diesem Landesgesetz ein Zustimmungsrecht.

Was den Rechtsschutz im Abgabenverfahren anbelangt, so bestimmt Art 131 Abs 3 B-VG das Bundesfinanzgericht, über Beschwerden gem Art 130 Abs 1 Z 1 bis 3 in Rechtssachen in Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme der Verwaltungsabgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden) und des Finanzstrafrechts sowie in sonstigen gesetzlich festgelegten Angelegenheiten zu entscheiden, soweit die genannten Angelegenheiten unmittelbar von den Abgaben- oder Finanzstrafbehörden des Bundes besorgt werden.

V. Die Stellung der Gemeinden in der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung

Art 116 Abs 2 B-VG bestimmt, dass die Gemeinden „im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben" haben. Dadurch, dass Art 118 Abs 2 1. Satz ausdrücklich auf Art 116 Abs 2 B-VG verweist, ist klargestellt, dass die Abgabenhoheit der Gemeinden jedenfalls eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden darstellt.

Die Gemeinden dürfen – neben geteilten Abgaben gem § 7 Abs 2 und § 8 Abs 2 F-VG – bestimmte Arten von ausschließlichen Gemeinde-

71 Vgl dazu schon oben unter Punkt II.C.

abgaben auf Grundlage einer bundesgesetzlichen Ermächtigung gem § 7 Abs 3 F-VG erheben. Sie dürfen außerdem ausschließliche Gemeindeabgaben erheben, die ihnen durch die Landesgesetzgebung gem § 8 Abs 1 und 2 F-VG zugewiesen wurden. Voraussetzung für letztere Zuweisung ist jedoch, dass der Bundesgesetzgeber die jeweilige Abgabe nicht selbst beansprucht hat. Bescheidene Vollzugskompetenzen bei der Abgabenbemessung und -einhebung können Gemeinden gem § 11 Abs 3 F-VG[72] zukommen.

Die Gemeinden erhalten durch § 7 Abs 5 sowie § 8 Abs 5 und 6 F-VG[73] die Zuständigkeit, unter Umständen aber auch die Verpflichtung, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben bzw zu erheben.[74] Hinsichtlich dieser gesetzlich zu bestimmenden Abgaben ist sohin speziell vorgesehen, dass den Gemeinden ein „freies Beschlussrecht"[75] zukommt. Die Gemeinden verfügen zwar im Abgabenwesen weder über eine Gesetzgebungskompetenz noch über ein „Abgabenerfindungsrecht",[76] dürfen aber hinsichtlich der ihrem Beschlussrecht unterliegenden Abgaben gesetzesergänzende, dh „selbständige"[77] Verordnungen erlassen: Diese Abgabenverordnungen bedürfen zwar insofern einer bundes- oder landesgesetzlichen Grundlage (und sind insofern nicht verfassungsunmittelbar), als durch Gesetz zu bestimmen ist, um welche Abgaben es sich überhaupt handelt; im Fall des § 8 Abs 5 F-VG muss das Landesgesetz außerdem die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß, bestimmen, was dem Bundesgesetzgeber gem § 7 Abs 5 F-VG nicht auferlegt ist.[78] Im Fall des § 7 Abs 5 F-VG[79] muss zumindest der Abgabengegenstand als solcher hinreichend deutlich benannt sein, während das „materielle Abgabenrecht"[80] der Gemeindeverordnung

---

72 Vgl dazu schon oben unter Punkt IV.

73 Zum Verhältnis dieser beiden Bestimmungen ausführlich *Lang*, Die Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Regelung der Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlussrechts nach § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG, ZfV 2005, 1 ff.

74 Zur Synonymität der Begriffe „ausschreiben" und „erheben" VfSlg 5855/1968. Vgl auch *Ruppe*, § 8 Rz 30 sowie *Kofler*, § 7 Rz 32.

75 VfSlg 5559/1967, 5359/1966. Vgl auch *Eller*, Mehr-Ebenen-Föderalismus 120 ff; *Taucher*, Finanzverfassung – Finanzausgleich, in: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 156 ff; *Ruppe*, § 7 Rz 24; *Kofler*, § 7 Rz 31 ff.

76 VfSlg 12.325/1990.

77 VfSlg 5559/1967, 5359/1966. Vgl auch § 5 F-VG.

78 VfSlg 20.175/2017, vgl näher auch *Ruppe*, § 5 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4 f.

79 Dazu im Detail *Ruppe*, § 7 Rz 36 ff sowie *Kofler*, § 7 Rz 31 ff.

80 VfSlg 14.642/1996.

überlassen bleibt. Dieser gesetzliche Determinierungsgrad liegt allerdings deutlich unter demjenigen, der für Durchführungsverordnungen der Gemeinden auf Grund des Legalitätsprinzips des Art 18 Abs 2 B-VG vorgesehen wäre. Der Bundesgesetzgeber darf die materiellrechtliche Ausgestaltung solcher Abgaben auch nicht regeln, sofern es nicht um die Regelung des Abgabengegenstandes selbst geht.

Dem VfGH zufolge darf der Landesgesetzgeber auch Regelungen für Abgaben treffen, zu deren Erhebung die Gemeinden gem § 7 Abs 5 F-VG ermächtigt wurden, er muss dies aber nicht.[81] Voraussetzung für eine solche landesgesetzliche Regelung ist, dass er die durch die Bundesgesetzgebung eingeräumte Ermächtigung nur konkretisiert, die Gemeinden zu einer Erhebung in einem bestimmten Mindestausmaß verpflichtet[82] oder die Ermächtigung allenfalls gem § 8 Abs 5 F-VG erweitert, keinesfalls aber beschneidet oder einschränkt.[83] Er darf keine Regelungen treffen, die die der Gemeinde durch die bundesgesetzliche Ermächtigung eingeräumte Möglichkeit zur Erschließung von Abgabenerträgen in einer Weise beschneiden, die dem Zweck der Ermächtigung, den Gemeinden ein Mindestmaß an Steuerhoheit ohne Tätigwerden des Landesgesetzgebers zu garantieren, zuwiderläuft.[84] Die Ermächtigung nach § 7 Abs 5 F-VG schränkt jedoch nach Ansicht des VfGH die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Regelung des materiellen Abgabenrechtes nur insoweit ein, als die bundesgesetzliche Ermächtigung reicht.[85]

Auch wenn aber die Grenzen der bundesgesetzlichen Ermächtigung gem § 7 Abs 5 F-VG zu beachten sind, führt dies dem VfGH zufolge nicht dazu, dass Angelegenheiten, die mit diesen Abgaben verbunden sind, dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder iSd Art 131 Abs 5 B-VG entzogen wären. Dies gilt sowohl für die materiellrechtliche Regelung in Angelegenheiten der ausschließlichen Gemeindeabgaben als auch für die Regelung der Vollziehung im Sinne des § 11 Abs 3 F-VG.[86] Damit fallen Angelegenheiten der abgabenrechtlichen Verwaltungsüber-

---

81 Vgl näher auch *Ruppe*, § 7 Rz 44 ff sowie *Kofler*, § 7 Rz 39.

82 Vgl § 8 Abs 6 F-VG und dazu *Ruppe*, § 8 Rz 39 ff sowie *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 27. Zur Unzulässigkeit einer landesgesetzlichen Festsetzung eines Höchstmaßes im Fall von auf § 7 Abs 5 F-VG gestützten Abgaben VfSlg 15.887/2000.

83 VfSlg 19.945/2015, 16.022/2000, 15.583/1999, 11.294/1987, 11.273/1987, 10.738/1985, 8099/1977, 2170/1951. Vgl auch *Ruppe*, § 8 Rz 33 ff sowie *Kofler*, § 8 Rz 23 ff.

84 VfSlg 19.945/2015.

85 VfSlg 11.273/1987, 8099/1977, 3550/1959, 2170/1951.

86 VfSlg 19.945/2015.

tretungen zu diesen ausschließlichen Gemeindeabgaben ebenfalls in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder iSd Art 131 Abs 5 B-VG, da die Kompetenz in Angelegenheiten des Verwaltungsstrafrechts der Kompetenz in der jeweiligen materiellen Angelegenheit folgt.[87] Der Landesgesetzgeber darf daher die Zuständigkeit zur Entscheidung über Beschwerden in Angelegenheiten abgabenrechtlicher Verwaltungsübertretungen zu der auf Grund einer bundesgesetzlichen Ermächtigung gemäß § 7 Abs 5 F-VG erhobenen, eine Angelegenheit des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder darstellenden Gemeindeabgabe – unter Berücksichtigung des in Art 97 Abs 2 B-VG vorgesehenen Zustimmungsrechts der Bundesregierung – auf das Bundesfinanzgericht übertragen.[88]

VI. Zusammenfassung

Der Zentralismus, der schon für die österreichische Kompetenzverteilung im Allgemeinen kennzeichnend ist, äußert sich in der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung noch deutlicher.[89] Ähnlich, wie die Residualkompetenz der Länder gem Art 15 Abs 1 B-VG dadurch, dass die meisten und wichtigsten Kompetenzen ausschließlich dem Bund zugewiesen sind, relativiert ist, stellt auch das „Abgabenerfindungsrecht" der Länder ein theoretisch bedeutsames, in der konkreten finanzverfassungs- und -ausgleichsrechtlichen Ausgestaltung jedoch nahezu entleertes Recht dar. Die übermächtige Stellung des Bundes in der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung äußert sich nicht nur darin, dass es ihm überlassen ist, Abgaben zu beanspruchen und sie diesem oder jenem Abgabentypus zuzuweisen, sondern auch darin, dass er den Landesgesetzgeber an inhaltliche Schranken und Vorbehalte binden kann, ob und wie dieser von seiner jeweiligen Abgabengesetzgebungskompetenz Gebrauch machen darf. Hinzu kommt, dass dem Landesgesetzgeber im Abgabenrecht ein Einspruch der Bundesregierung drohen kann, über den endgültig durch den gemeinsamen Ausschuss gem § 9 F-VG als politisches Gremium entschieden wird. Ein gewisses Gegengewicht zu Gunsten der Länder stellt jedoch § 4 F-VG

87 VfSlg 19.945/2015.

88 VfSlg 19.945/2015.

89 Zu diesem bekannten Befund etwa *Ruppe*, Einführung zu F-VG Rz 15; *ders*, Finanzverfassung und Rechtsstaat 163; mit weiteren Reformüberlegungen auch schon *ders*, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977). Vgl auch ausführlich *Pernthaler*, Finanzverfassung 135 ff.

dar, der zwar keine formale Änderung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung bewirkt, den Bundesgesetzgeber aber inhaltlich verpflichtet, bei Ausübung seiner Kompetenzen auf Lasten und Leistungsfähigkeit der Länder wie auch der Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Die in der Praxis gepflogenen Finanzausgleichsverhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften sowie das auf dieser Grundlage vereinbarte „Finanzausgleichspaktum" sollen diese Rücksichtnahme sicherstellen. Dass aus einem informellen Instrument des kooperativen Föderalismus eine Rechtsvermutung für die Sachlichkeit der Finanzausgleichsgesetzgebung des Bundes abgeleitet wird, ist dem VfGH zu verdanken, der auf diese Weise die bundeslastige Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung mittelbar länder(und gemeinde-)freundlicher gestaltet hat.

Sebastian Schmid

Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber

I. Gründe für einen Finanzausgleich

Die österreichische Finanzverfassung geht davon aus, dass jede Gebietskörperschaft den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst trägt (§ 2 F-VG). Mit der Aufgabenverantwortung geht somit auch die Ausgabenverantwortung einher (Grundsatz der eigenen Kostentragung, Konnexitätsgrundsatz). Damit wird stillschweigend vorausgesetzt, dass die Gebietskörperschaften über die Kompetenz zur Regelung ihrer Einnahmen und Ausgaben verfügen und insofern getrennte Zuständigkeitsbereiche bestehen.

Das trifft allerdings nur teilweise zu. Denn im Hinblick auf die Einnahmen bestimmt § 3 F-VG, dass der Bundesgesetzgeber die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge regelt. Die Länder haben zwar ein Abgabenerfindungsrecht, dieses spielt finanzpolitisch aber kaum eine Rolle.[1] Das Recht der Gemeinden zur Abgabenerhebung ist von einer Ermächtigung durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber abhängig.[2] Auch ausgabenseitig sind die Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften beschränkt. Eine Ausgabenreduktion durch Einschränkung der wahrgenommenen Aufgaben kommt im Hoheitsbereich nicht in Betracht, weil dieser weitgehend verfassungsrechtlich bestimmt ist. Nur in der Privatwirtschaftsverwaltung werden die Aufgaben in Art und Umfang durch den vorhandenen Finanzierungsspielraum bestimmt.[3]

Weitere Verflechtungen ergeben sich aus der Übernahme von Aufgaben der einen durch eine andere Gebietskörperschaft. Das betrifft etwa die mittelbare Bundesverwaltung oder den übertragenen Wir-

---

1 *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform (1984) 166; *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 12.

2 § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG.

3 *Ruppe*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung, in: BKA (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (o.J) 289 (315).

kungsbereich der Gemeinden. Hier muss rechtlich geklärt werden, wer welche Kosten trägt. Außerdem gibt es so genannte Gemeinschaftsaufgaben, die von den Gebietskörperschaften gemeinsam besorgt werden und für die es daher spezifische Finanzierungsschlüssel braucht.[4]

Diese verworrene Rechtslage und die Verschachtelung von Sach- und Abgabenkompetenzen machen einen Finanz*ausgleich* erforderlich. Unter Finanzausgleich im rechtlichen Sinn werden Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften verstanden.[5] Durch ihn sollen die Gebietskörperschaften finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen zu können.

II. Inhalte und Zuständigkeit

Der Finanzausgleich besteht gemäß §§ 2 bis 4 F-VG[6] aus vier Teilbereichen:[7] der Verteilung von Besteuerungsrechten, der Verteilung von Abgabenerträgen,[8] den Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung[9] und den Transfers (Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse).[10] In allen vier Bereichen verfügen sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber über Zuständigkeiten.[11] Es ist daher zumindest ungenau, wenn *Pernthaler* den Bundesgesetzgeber mit dem Finanzausgleichsgesetzgeber gleichsetzt,[12] auch wenn dessen Kompetenzen umfangmäßig und hinsichtlich Relevanz jene der Länder deutlich überwiegen. Wenn es daher im Folgenden um die verfassungsrechtlichen

---

4 *Kofler*, § 2 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 21.

5 *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht II[8] (2019) Rz 9.

6 Abschnitt „Finanzausgleich".

7 Vgl *Oberndorfer/Leitl*, Die Bedeutung des Finanzausgleichspaktums für die Sachlichkeit finanzausgleichsrechtlicher Regelungen, in: Achatz et al (Hg), Steuerrecht – Verfassungsrecht – Europa. FS Ruppe (2007) 495 (513 f).

8 Beides wird unter der Überschrift „Abgabenwesen" in den §§ 5 ff F-VG geregelt.

9 § 2 F-VG.

10 §§ 12 f F-VG.

11 Für die Verteilung von Besteuerungsrechten und von Abgabenerträgen und für die Transfers ergibt sich die Bundeskompetenz aus § 3 Abs 1 F-VG, die Länderkompetenz aus § 8 Abs 2 (Abgabenwesen) und § 12 Abs 1 (Transfers) F-VG. § 2 F-VG ermächtigt „die zuständige Gesetzgebung" zu Abweichungen vom Grundsatz der Kostentragung und adressiert damit gleichermaßen Bundes- und Landesgesetzgebung (zur im Detail komplexen Rechtslage siehe *Kofler*, § 2 Rz 25).

12 *Pernthaler*, Finanzverfassung 143.

Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber geht, sind damit sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber angesprochen.

III. Inhaltliche Abschichtung der relevanten verfassungsrechtlichen Anforderungen

Die genaue Identifikation der finanzausgleichsrechtlichen Inhalte, insbesondere der Verteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen, und ihre Abgrenzung von anderen finanzrechtlichen Vorschriften ist für das vorliegende Thema auch deshalb von Bedeutung, weil von dieser Zuordnung abhängt, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten. Nach der etwas eigentümlichen Regelungsstruktur im Abgabenwesen sind im F-VG „abstrakte Abgabenkategorien"[13] festgelegt, die nach Ertragshoheit – also dem Recht einer Gebietskörperschaft, über den Ertrag im eigenen Haushalt zu verfügen – gegliedert sind.[14] An diese Kategorien knüpft das F-VG in den §§ 7, 8 und 11 die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten für die konkreten Abgaben an.[15] Die Zuordnung einer konkreten Abgabe – etwa der Einkommenssteuer – zu einer abstrakten Abgabenkategorie – im Fall der Einkommenssteuer die Einordnung als gemeinschaftliche Bundesabgabe – erfolgt nicht im F-VG, sondern gemäß § 3 Abs 1 F-VG durch den Bundesgesetzgeber im FAG oder im jeweiligen Abgabengesetz.[16] Die inhaltliche Regelung der Abgabe erfolgt dann durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber im Abgabengesetz, etwa durch den Bund im Einkommensteuergesetz.

Diese Struktur ist verworren, weil die Vorschriften voneinander abhängen und aufeinander Bezug nehmen.[17] Für die Frage nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzge-

---

13 *Hengstschläger/Janko*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181 (203).

14 § 6 Abs 1 F-VG unterscheidet ausschließliche (Bundes-, Landes- und Gemeinde-) Abgaben und geteilte Abgaben, deren Ertrag zwischen mehreren Gebietskörperschaften aufgeteilt ist (*Ruppe*, § 6 F-VG, in: Korinek et al [Hg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht [2016] Rz 3).

15 *Kofler*, § 6 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 4.

16 VfSlg 8578/1979; VwGH 30.8.1999, 98/17/0100. Damit ist es genau genommen nicht diese Zuweisung durch den Bundesgesetzgeber, die die Ertragshoheit und die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit für eine Abgabe festlegt. Denn beides ist wegen der bereits im F-VG getroffenen Anordnung (nur) rechtliche Folge der Zuordnungsentscheidung.

17 Vgl *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung 495.

ber ist eine genaue Trennung der jeweiligen Rechtsetzungsakte dennoch wesentlich. Dies zeigt sich etwa daran, dass das FAG keine Grundrechtsrelevanz hat, weil es sich nicht an die Rechtsunterworfenen richtet.[18] Demgegenüber werden die materiellen Steuer- und Abgabengesetze vom VfGH regelmäßig auf Grundrechtskonformität hin überprüft.[19] Gleiches gilt für kompetenzrechtliche Bindungen: Die Kompetenzverteilung im Abgabenwesen gilt nur für öffentliche Abgaben. Darunter versteht der VfGH Geldleistungen, die von Gebietskörperschaften kraft öffentlichen Rechts zur Deckung des Finanzbedarfs erhoben werden.[20] Öffentlich-rechtliche Geldleistungsverpflichtungen können daneben auch in Materiengesetzen vorgesehen werden, wenn sie im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachmaterie stehen. Demzufolge liegt eine Kompetenzüberschreitung zB vor, wenn Abgaben durch einen starken Bezug zu einer bestimmten Materie die Kompetenzdeckung durch das Abgabenwesen verlassen.[21] Diese kompetenzrechtliche Bindung besteht allerdings nicht gegenüber dem Finanzausgleichsgesetzgeber, der (nur) die konkrete Abgabe einem Abgabentyp zuweist, sondern gegenüber dem jeweils zuständigen Gesetzgeber, der die konkrete Abgabe ausgestaltet und allenfalls seine abgabenrechtliche Kompetenz überschreitet. Gleiches gilt für die Rechtsprechung, die das bundesstaatliche Berücksichtigungsprinzip auch im Abgabenrecht für anwendbar erklärt.[22] Danach ist der jeweilige Abgabengesetzgeber – und eben nicht (bereits) der Finanzausgleichsgesetzgeber – verpflichtet, auf die Interessen und Anordnung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft Rücksicht zu nehmen.

Da die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben nur für das materielle Abgaben- und Steuerrecht gelten,[23] nicht aber an den Finanz-

---

18 Wenn es etwa in einem Verfahren vor dem VfGH um die Überprüfung der Auswahl der Abgabenobjekte durch den Gesetzgeber geht, wobei der VfGH diese am Maßstab des Gleichheitssatzes vornimmt (dazu *Achatz*, Die Auswahl von Besteuerungsgegenständen – verfassungsrechtliche Aspekte, ÖStZ 2002, 534; *Ruppe*, § 6 Rz 2; *Kofler*, § 6 Rz 1), dann ist Prüfungsgegenstand nicht etwa das FAG, das die entsprechenden Ermächtigungen enthält, sondern das konkrete Steuergesetz (vgl VfSlg 6755/1972, 10.001/1984, 10.827/1986, 13.659/1993, 16.635/2002).

19 Vgl *Ruppe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesetzgebung im Steuerrecht, in: ÖJK (Hg), Rechtsstaat – Liberalisierung und Strukturreform (1998) 119 (120 ff).

20 VfSlg 1465/1932, 3919/1961.

21 VfSlg 10.403/1985 zum Wiener Gesetz über eine Abgabe auf leerstehenden Wohnraum; dazu *Ruppe*, Finanzverfassung und Verfassungsgerichtshof – Funktionswandel der Finanzverfassung? in: Mayer et al (Hg), Staatsrecht in Theorie und Praxis. FS Walter (1991) 587 (589 ff).

22 VfSlg 10.305/1984.

23 Siehe dazu *Ruppe*, Funktionswandel 587 ff und *ders*, Grenzen 119 ff.

ausgleichsgesetzgeber gerichtet sind, bleiben sie in der folgenden Untersuchung unberücksichtigt.

IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber werden oft auf das finanzrechtliche Sachlichkeitsgebot des § 4 F-VG, allenfalls noch auf die Typenbindung nach § 6 F-VG, reduziert.[24] Dabei wird ausgeblendet, dass der Finanzausgleich nicht nur in der Verteilung der Besteuerungsrechte besteht und dass auch der Landesgesetzgeber finanzausgleichsrechtliche Kompetenzen hat,[25] für die teilweise besondere Anforderungen gelten.[26] Im Detail enthält das F-VG sowohl allgemeine als auch für die unterschiedlichen finanzausgleichsrechtlichen Teilbereiche besondere Vorgaben, sodass für den Finanzausgleichsgesetzgeber im Ergebnis ein komplexes Bündel an Anforderungen besteht. Sie alle zu besprechen, ist im Zuge dieser Untersuchung wegen ihrer Vielgestaltigkeit und der mitunter schwierigen Auslegungsfragen nicht möglich. Zumindest soll aber ein einigermaßen geschlossener Überblick über die verfassungsrechtlichen Anforderungen gegeben werden.

A) Sachliche Zuständigkeit von Bundes- und Landesgesetzgeber

In allen vier Teilbereichen des Finanzausgleichs haben der Bundes- und die Landesgesetzgeber Zuständigkeiten. Deren genaue Trennung ist notwendig, weil es nach dem System der österreichischen Kompetenzrechtsordnung parallele Zuständigkeiten nur ausnahmsweise gibt. Die kompetenzrechtlichen Grenzen für beide Gesetzgeber ergeben sich aus verschiedenen Vorschriften des F-VG.

1. Verteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen

Für die Verteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen sieht § 3 F-VG vor, dass diese der Bundesgesetzgeber „zwischen dem Bund

24 *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht Rz 10 f; *Ruppe*, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977) 36.

25 *Kofler*, § 8 Rz 10.

26 Etwa das Sachlichkeitsgebot des § 8 Abs 2 F-VG.

und den Ländern (Gemeinden)" regelt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich daher nur auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Gemeinden.[27]

Die Verteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen zwischen Ländern und Gemeinden fällt demgegenüber gemäß § 8 Abs 2 F-VG in die Kompetenz des Landesgesetzgebers. Diese Zuständigkeit bezieht sich auf die vom Bundesgesetzgeber gemäß § 6 Abs 1 Z 3 F-VG zu ausschließlichen Landesabgaben erklärten Abgaben und die vom Landesgesetzgeber „erfundenen" Abgaben.[28] Für das zweitgenannte Abgabenerfindungsrecht der Länder gelten zwei Grenzen:[29] Ohne bundesgesetzliche Ermächtigung ist die Einführung nur zulässig, wenn die Abgabe nicht einer bestehenden Bundesabgabe „gleichartig" ist (§ 8 Abs 3 F-VG). Außerdem verbietet § 8 Abs 4 F-VG grenzübergreifende Verbrauchersteuern, also solche Verbrauchsabgaben, die auch den Verbrauch außerhalb des betreffenden Landes besteuern.[30]

2. *Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung*

Zu Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung ist gemäß § 2 F-VG „die zuständige Gesetzgebung" ermächtigt. Der damit festgelegte Gesetzesvorbehalt schließt es aus, dass Abweichungen durch privatrechtliche Verträge zwischen den Gebietskörperschaften vereinbart werden.[31] Auch ist dadurch den Gemeinden die Möglichkeit zu Kostenübernahmen oder -abwälzungen entzogen, weil sie nicht über Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Wie konkret im vorliegenden Zusammenhang die Zuständigkeiten zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber verteilt sind, war lange Zeit unklar.[32] Im Anschluss an

---

27 Wie weit diese Zuständigkeit im Detail reicht, muss zum Teil durch komplexe Auslegungsvorgänge bestimmt werden. So ist der Bundesgesetzgeber nicht nur zuständig, Abgaben zu geteilten Abgaben zu erklären, sondern auch zuständig, bei gemeinschaftlichen Abgaben (§ 6 Z 2 lit a F-VG) die Quoten und die Verteilung von Ertragsanteilen auf die einzelnen Gemeinden nach bestimmten Schlüsseln zu regeln (VfSlg 9280/1981; *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 215).

28 *Ruppe*, Finanzverfassung 47 ff.

29 Dazu ausführlich *Ruppe*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Umweltabgaben, in: Bernat/Böhler/Weilinger (Hg), Zum Recht der Wirtschaft. FS Krejci II (2001) 2079 (2090 ff); *Kofler*, § 8 Rz 13 ff.

30 Dazu und zum Verhältnis von § 8 Abs 4 F-VG zu Art 4 B-VG siehe *Ruppe*, § 8 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 23 ff.

31 OGH 18.3.1992, 1 Ob 526/92.

32 Siehe zu den verschiedenen Auslegungshypothesen *Kofler*, § 2 Rz 25.

VfSlg 15.039/1997 hat sich folgende, mittlerweile herrschende Ansicht[33] herausgebildet: Für Kostenabwälzungen ist der Gesetzgeber jener Gebietskörperschaft zuständig, die mit der Besorgung der Aufgaben effektiv belastet ist, für Kostenübernahmen der Gesetzgeber jener Gebietskörperschaft, in deren Haushalt sich die Kostenübernahme auswirken wird.[34] Dies gilt gleichermaßen für die Hoheits- wie für die Privatwirtschaftsverwaltung. Für die Kostenabwälzung wird dabei aus einer systematischen Zusammenschau von § 3 Abs 1, § 12 und § 13 F-VG eine hierarchische Struktur innerhalb der Gebietskörperschaften abgeleitet. Die Abwälzung von Kosten darf danach nur „nach unten", also vom Bund auf die Länder und Gemeinden und von den Ländern auf die Gemeinden, nicht aber von den Ländern auf den Bund erfolgen.[35] Nicht nur wegen des bereits angesprochenen Gesetzesvorbehalts, sondern auch wegen dieser hierarchischen Struktur sind die Gemeinden zur Kostenabwälzung nicht befugt.

3. *Transfers (Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse)*

Für Finanzzuweisungen ist in § 12 F-VG keine besondere Rechtsform vorgesehen. Allerdings ergibt sich bereits aus § 3 Abs 1 F-VG, dass Finanzzuweisungen von Seiten des Bundes durch die Bundesgesetzgebung zu gewähren sind. Damit ist die Gesetzesform vorgeschrieben und die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers festgelegt.

Für Zuweisungen der Länder an die Gemeinden fehlt eine vergleichbare Bestimmung. Gestützt auf einen Umkehrschluss und eine entsprechende Ermächtigung im FAG[36] ging die frühere Praxis davon aus, dass Transferleistungen der Länder ohne Formenbindungen möglich seien.[37] Zutreffend wird dagegen eingewendet, dass kein Grund ersichtlich sei, weshalb für den Bund ein Gesetzesvorbehalt vorgesehen sein sollte und für die Länder nicht.[38] Auch Finanzzuweisungen der Länder

---

33 Vertreten von *Ruppe*, § 2 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 29 f; *Kofler*, § 2 Rz 25; siehe auch *Wißgott*, Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik (1973) 11 f.

34 So *Ruppe*, § 2 Rz 29.

35 VfSlg 2604/1953, 19.446/2011.

36 § 6 Abs 1 letzter Satz FAG 1959 (BGBl 97/1959) enthielt eine Ermächtigung der Landesregierung zur Gewährung von Bedarfszuweisungen.

37 Dazu *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung I (1995) 306.

38 Mit weiteren Argumenten *Ruppe*, § 12 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3; *Kofler*, § 12 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 11.

an die Gemeinden müssen daher durch Gesetz vorgenommen werden, zuständig ist dafür der jeweilige Landesgesetzgeber.

Für zweckgebundene Zuschüsse des Bundes – sinngemäß gilt dies auch für Zuschüsse der Länder an Gemeinden (Gemeindeverbände)[39] – sieht § 12 Abs 2 F-VG vor, dass diese durch das FAG oder durch Bundesgesetze, „welche die Verwaltungsaufgaben regeln, zu deren Lasten die Zuschüsse zu leisten sind", festgelegt werden. Die Vorschrift ist in verschiedener Hinsicht missglückt und unklar. Von der hL wird sie so gedeutet, dass Zweckzuschüsse von Bund und Ländern eines Gesetzes „im materiellen Sinn"[40] bzw eines Gesetzes „im formellen und materiellen Sinn"[41] bedürfen.[42] Warum es hier auf ein Gesetz im materiellen Sinn ankommen sollte bzw was damit im konkreten Zusammenhang gemeint ist, bleibt allerdings offen.[43] § 12 Abs 2 F-VG selbst nennt als zweite Regelungsform neben dem FAG „Bundesgesetze", also unzweifelhaft Gesetze im formellen Sinn. Im Ergebnis gilt daher auch für zweckgebundene Zuschüsse des Bundes und der Länder ein Gesetzesvorbehalt. Zur Erlassung ist der Gesetzgeber jener Gebietskörperschaft zuständig, von der die Zuschüsse gewährt werden.

B) Bindung an Abgabenformen

§ 6 Abs 1 F-VG enthält eine taxative Auflistung möglicher Abgabentypen.[44] Unterscheidungskriterium ist die Ertragshoheit, also die Befugnis, über die Erträge zu verfügen. Unterschieden wird zwischen ausschließlichen (Bundes-, Landes- und Gemeinde-)Abgaben und geteilten Abgaben, deren Ertrag zwischen mehreren Gebietskörperschaften aufgeteilt wird. Rechtsprechung und Lehre leiten aus § 6 F-VG eine „forma-

---

39 § 12 Abs 2 Satz 2 F-VG.

40 *Ruppe*, § 12 Rz 4.

41 *Kofler*, § 12 Rz 12.

42 Diese Ansicht geht vermutlich auf *Wißgott* (Finanzausgleich 128) zurück, der aber missverstanden worden sein dürfte. *Wißgott* spricht von der Notwendigkeit eines *„materiellrechtlichen Gesetzes"*, meint damit aber wohl nicht ein Gesetz im materiellen Sinn, sondern eine inhaltliche Regelung im Sinn des materiellen Steuerrechts. Da eine (bloße) haushaltsrechtliche Veranschlagung eines zweckgebundenen Zuschusses im BFG keine ausreichende Rechtsgrundlage bilde, bedürfe es *„einer sondergesetzlichen Regelung im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsvorschriften"* (so die frühere Formulierung bei *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 [1958] 55). Mit *„materiellrechtlich"* ist daher „konkretisierend" oder „ausführend" gemeint, nicht aber ein Gesetz im materiellen Sinn.

43 Üblicherweise werden als Gesetz im materiellen Sinn generelle Normen, etwa Verordnungen, verstanden; siehe *Potacs*, Rechtstheorie[2] (2019) 59.

44 *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 206; *Ruppe*, § 6 Rz 5.

le Schranke"[45] in Form eines Typenzwangs ab, wonach der Finanzausgleichsgesetzgeber[46] an die vorgesehenen Abgabenformen gebunden ist.[47] Es ist ihm demnach untersagt, im Hinblick auf die Ertragshoheit Kombinationen von Abgaben zu schaffen, die in § 6 Abs 1 F-VG nicht vorgesehen sind.

Der VfGH hat aus § 6 F-VG gefolgert, dass gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand unzulässig sind.[48] Demnach ist die Erhebung einer ausschließlichen Bundesabgabe neben einer von demselben Besteuerungsgegenstand erhobenen gemeinschaftlichen Bundesabgabe unzulässig.[49] Aus Sorge über die Verfassungswidrigkeit ertragreicher Abgaben[50] ergänzte der Verfassungsgesetzgeber § 6 F-VG daraufhin um einen Abs 2,[51] der die Erhebung mehrerer auch gleichartiger Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand für zulässig erklärt. Damit ist zwar die dazu ergangene Judikatur des VfGH überholt, außerhalb des Anwendungsbereichs von § 6 Abs 2 F-VG[52] gilt der Typenzwang aber unverändert.

C) Finanzrechtliches Sachlichkeitsgebot

Gemäß § 4 F-VG hat die in den §§ 2 und 3 F-VG vorgesehene finanzausgleichsrechtliche Regelung „in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden".[53] In abgeschwächter Form gilt dieser „Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit"[54] gemäß § 8 Abs 2 Satz 2 F-VG auch für den Landesgesetzgeber. Insofern dieser Finanzausgleichsgesetzgeber ist, hat er „nicht nur auf die finan-

---

45 *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht Rz 10 f.

46 Auch von den Landesgesetzgebern gemäß § 8 Abs 3 F-VG „erfundene" Abgaben sind einem dieser Typen zuzuordnen (*Kofler*, § 8 Rz 9).

47 VfSlg 7995/1977, 11.666 und 11.667/1988; *Pfaundler*, Staatsrechtliche Fragen im österreichischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, JBl 1948, 361 (362); *Ruppe*, Finanzverfassung 36; *ders*, § 6 Rz 5.

48 VfSlg 7995/1977, 11.666 und 11.667/1988, 13.651/1993.

49 Bundeskraftfahrzeugsteuer und Kraftfahrzeugsteuer (VfSlg 7995/1977).

50 ErlRV 767 BlgNR 17. GP, 3.

51 Durch BGBl 686/1988.

52 Dazu *Kofler*, § 6 Rz 10.

53 Normadressaten sind der Bundes- und der Landesgesetzgeber; siehe *Kofler*, § 4 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 2 f.

54 *Kofler*, § 8 Rz 8.

zielle Lage des Landes, sondern auf die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen."

In Verbindung mit Art 7 B-VG verstehen Rechtsprechung und Lehre diese Vorschriften als speziellen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz.[55] Da dessen Vorgaben wenig griffig sind, wurde er anfänglich als nicht justiziabel angesehen.[56] Mit VfSlg 9280/1981 hat der VfGH allerdings begonnen, den genannten Vorschriften verschiedene Inhalte zu entnehmen, sodass § 4 F-VG heute die bedeutendste verfassungsrechtliche Vorgabe für den Finanzausgleichsgesetzgeber ist.

Die Einbeziehung von Art 7 B-VG in den finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz ist freilich nur insofern nachvollziehbar, als man den Gleichheitssatz nicht als Grundrecht, sondern als „objektives Verfassungsprinzip" ansieht.[57] Dieser Ansatz einer „entpersonalisierten Sachlichkeitsprüfung"[58] wird in der Literatur kritisiert, weil der Gleichheitssatz ein Individualgrundrecht ist, das das Verhältnis Staat/Bürger regelt.[59] Im vorliegenden Zusammenhang könnte ohne weiteres auf die Einbeziehung von Art 7 B-VG in den Prüfungsmaßstab verzichtet werden, weil es mit § 4 und § 8 Abs 2 F-VG ohnehin spezielle gleichheitsrechtliche Anordnungen gibt. Auch aus verfahrenstechnischer Sicht würde sich dadurch nichts ändern, weil eine Anfechtung finanzausgleichsrechtlicher Regelungen wegen Verstoßes gegen § 4 F-VG über Art 137 B-VG oder über Anträge des Bundes oder der Länder gemäß Art 140 B-VG erfolgt.[60]

Da § 8 Abs 2 Satz 2 F-VG kaum praktische Relevanz erlangt hat und sich die Rechtsprechung daher fast ausschließlich auf § 4 F-VG bezieht, wird diese Vorschrift den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt.

---

55 VfSlg 9280/1981, 10.633/1985, 12.505/1990, 12.784/1991, 15.039/1997, 16.849/2003, 17.646/2005, 18.606/2008; *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung 497; *Stolzlechner*, Rechtsfragen der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten von Landesverwaltungsabgaben (1996) 63 ff.

56 *Pfaundler*, Finanzausgleichsgesetzgebung 23; *Wißgott*, Der Finanzausgleich in Österreich, in: Andreae (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft (1970) 59 (61); *Schäffer*, Die Verfassungsgrundlagen für Staatsaufgaben und Finanzbeziehungen, in: Zwink (Hg), Salzburger Symposium zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung (1980) 67 (71).

57 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 401.

58 *Pöschl*, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 267 ff, insb 275 ff.

59 *Novak*, Bundesstaatliche Rücksichtnahme, in: Schäffer et al (Hg), Staat – Verfassung – Verwaltung. FS Koja (1998) 357 (363); *Pöschl*, Gleichheit 275 ff; *Schmid*, Zuständigkeit und Zuständigkeitsübertragung (2017) 319 f.

60 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 401.

1. *Grundlagen für die Konkretisierung von § 4 F-VG*

Die Konkretisierung von § 4 F-VG durch den VfGH basiert auf einigen grundsätzlichen Festlegungen, entlang derer sich die Auslegung entwickelt hat. Das ist einmal der weite Gestaltungsspielraum, den die Bundesverfassung dem Finanzausgleichsgesetzgeber lässt, weil sie ihm „nur minimale Handlungsanweisungen erteilt, wie die einzelnen finanzausgleichsrechtlichen Regeln inhaltlich zu fassen sind".[61] Der Bundesgesetzgeber hat den anderen Gebietskörperschaften nach den Vorgaben des § 4 F-VG nur Finanzmittel in einem Umfang zuzusichern, der zur Aufgabenerfüllung ausreichend ist.[62] Es ist dabei von der Gleichwertigkeit der Finanzausgleichspartner auszugehen, weil die Deckungsbedürfnisse der drei Ebenen als grundsätzlich qualitativ gleichwertig anzusehen sind.[63] Weiters stellt der VfGH auf die Funktion des Finanzausgleichs ab, der einen Interessenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften herbeiführen soll.[64] Eine im Einvernehmen erzielte Regelung trägt dem Rechnung und es gilt für sie daher die Vermutung der Verfassungskonformität, konkret der Übereinstimmung mit § 4 F-VG.[65] Daraus ergibt sich auch, dass das finanzausgleichsrechtliche Regelungsgefüge als System zu betrachten ist. Eine isolierte Sachlichkeitsprüfung einzelner Normen komme daher nicht in Betracht.[66]

2. *Rechtliche Wirkungen eines Finanzpakts und Kooperationspflicht*

Dem Finanzausgleich liegt regelmäßig das so genannte „Finanzausgleichspaktum" zugrunde.[67] Nach einer politischen Konventionalregel finden vor der Neuerlassung des FAG Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften statt, deren Ziel eine Vereinbarung über die wesentlichen Inhalte des Finanzausgleichs ist.

Verrechtlicht wurde diese Übung durch die Vorschreibung einer Verhandlungspflicht im FAG selbst.[68] Da dieser „gesetzliche Befehl [zur]

---

61 VfSlg 12.505/1990.

62 VfSlg 8457/1978, 9280/1981; *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung 498 (die *„unterste Grenze"* darf nicht verletzt werden).

63 *Ruppe*, Neuordnung 309.

64 Vgl auch *Pfaundler*, JBl 1948, 363: *„Ziel eines gerechten Finanzausgleichs, das in einer verhältnismäßig gleichen Bedarfsbefriedigung liegt"*.

65 VfSlg 12.505/1990.

66 VfSlg 15.039/1997.

67 Vgl *Wißgott*, Finanzausgleich 9; *Pernthaler*, Finanzverfassung 157 ff; *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung 496 ff.

68 § 15 FAG 1959 (BGBl 97/1959).

Einleitung von Verhandlungen"[69] allerdings nur einfachgesetzlich angeordnet und daher eine Missachtung sanktionslos ist, stellt er nach hL eine *lex imperfecta* dar.[70]

Wirkungsvolle rechtliche Bedeutung hat das eingeübte Prozedere der Finanzausgleichsgesetzgebung durch die Rechtsprechung des VfGH erlangt.[71] Die Kernaussage ist, dass ein im Zuge der vorgelagerten Verhandlungen erzieltes Einvernehmen für die Rechtmäßigkeit eines danach ausgerichteten Finanzausgleichs spricht. Nach Ansicht des VfGH sei nicht davon auszugehen, dass die mit der Sach-, Rechts- und Interessenlage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften einem Verhandlungsergebnis zustimmen, das exzessiv unrichtig ist.

Allerdings kann auch in Fällen eines paktierten Finanzausgleichs ein den § 4 F-VG verletzender Fehler der Gesetzgebung vorliegen. Der Gerichtshof greift hier auf Kriterien aus seiner Rechtsprechung zu Art 7 B-VG, speziell auf jene zu willkürlich ergangenen Bescheiden bzw Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, zurück.[72] Nach einer (älteren) Judikaturformel[73] liegt ein Verstoß gegen § 4 F-VG trotz vorheriger Paktierung vor, wenn

- einzelne (nicht das Gesamtsystem berührende) Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen,
- die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder
- die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder missachtet wurde.

Nach einer anderen (neueren) Judikaturformel[74] verstößt eine Bestimmung des FAG trotz zugrundeliegenden Finanzpakts gegen § 4 F-VG, wenn

- einzelne Gebietskörperschaften gezielt benachteiligt oder bevorzugt bzw
- die notwendigen Anpassungen an die geänderten tatsächlichen Verhältnisse nicht vorgenommen oder in die Wege geleitet wurden.

---

69 ErlRV 637 BlgNR 8. GP, 15.

70 *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 187 (FN 35) mwV.

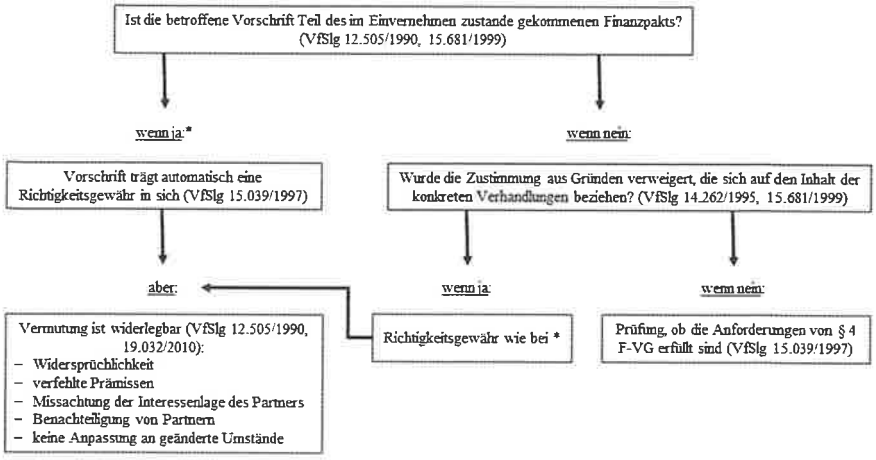
71 VfSlg 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 19.032/2010.

72 *Pöschl*, Gleichheitsrechte, in: Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer (Hg), Handbuch der Grundrechte. Band VII/1: Grundrechte in Österreich[2] (2014) Rz 121.

73 VfSlg 12.505/1990.

74 VfSlg 19.032/2010.

Grafisch lässt sich diese Rechtsprechung wie folgt darstellen:[75]



Diese Rechtsprechung ist vom Gedanken einer Legitimation durch Verfahren getragen.[76] Wegen der Schwierigkeit, den Finanzbedarf der verschiedenen Finanzausgleichspartner in objektiver und justiziabler Weise festzustellen,[77] fokussiert der VfGH auf das Zustandekommen des Finanzausgleichs und misst einer erzielten Vereinbarung hohe Bedeutung zu. Allerdings ist die gleichheitsrechtliche Bedeutung des Finanzpakts in der Rechtsprechung teilweise auch wieder zurückgenommen worden,[78] wobei eine klare Tendenz hier nicht erkennbar ist.[79]

Was hingegen deutlich zu Tage tritt, ist das nicht unübliche Phänomen einer stetigen Verdichtung rechtlicher Maßstäbe durch die Rechtsprechung.[80] Die Grundsteinlegung für die weitere Entwicklung erfolgt durch die Herausarbeitung von Leitgedanken (Gestaltungsspielraum, Interessenausgleich, Finanzausgleich als System, Legitimation durch Verfahren). Daran knüpft ein Prozess der Verfeinerung und Konkretisierung an, wobei der Gerichtshof auf eine bestehende Übung (Finanz-

75 Vgl *Ruppe*, Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH, RFG 2014, 4 (6).

76 *Stolzlechner*, Rechtsfragen 65; *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 188 f.

77 *Ruppe*, Neuordnung 311.

78 *Oberndorfer/Leitl*, Bedeutung 504.

79 Nach *Ruppe*, RFG 2014, 6 deuten jüngere Entscheidungen darauf hin, dass der VfGH von einer generellen Widerlegbarkeit der Vermutung ausgeht.

80 Zu einem Musterbeispiel aus der EuGH-Rechtsprechung siehe *Tiefenthaler*, Regionale Selektivität im europäischen Beihilfenrecht – Ungleiche Gleichheitsprüfung?, in: Horvath et al (Hg), Ungleichheit im aktuellen Diskurs (2013) 201.

paktum) und seine eigene Vorjudikatur zurückgreifen kann. Nach und nach entsteht so ein verästeltes System aus rechtlichen Vorgaben, die mit Blick auf den Normtext von § 4 F-VG eine bemerkenswerte Komplexität aufweisen.

Unbeantwortet ist bislang die Frage geblieben, ob sich für den Bundesgesetzgeber aus § 4 F-VG die Rechtspflicht ergibt, vor Erlassung des FAG mit den anderen Gebietskörperschaften Verhandlungen zu führen. In diese Richtung deutet das Leiterkenntnis[81] zur rechtlichen Bedeutung des Finanzausgleichspakts, in dem der VfGH festhält, dass ein *„dem Gebot des § 4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches [...] schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus[setzt], die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist."* Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes seien daher entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften *„unabdingbar"*.[82] Auch in der Literatur wird im Zusammenhang mit der Paktierung des Finanzausgleichs von einer „Rechtspflicht" gesprochen.[83]

Diesen Tendenzen, § 4 F-VG eine Verhandlungspflicht für den Bundesgesetzgeber vor Erlassung des FAG zu entnehmen, ist allerdings entgegenzuhalten, dass eine solche dem Wortlaut nach nicht angeordnet ist. Auch zeigen die historischen Umstände, dass es sich bei den vorgelagerten Verhandlungen stets um eine politische Konvention gehandelt hat. Das trifft gleichermaßen auf das geltende Recht zu. Nichts deutet darauf hin, dass der Verfassungsgesetzgeber in § 4 F-VG eine entsprechende rechtsverbindliche Vorgabe festlegen wollte.

3. *Vertrauensschutz*

Eine weitere zu § 4 F-VG ergangene Rechtsprechungslinie betrifft die Änderung des Finanzausgleichs während seiner Laufzeit. Grundsätzlich können sich die Finanzausgleichspartner darauf verlassen, dass der paktierte Finanzausgleich während der Laufzeit des jeweiligen FAG Bestand haben wird.[84] Überraschende und einschneidende Änderungen können das Gesamtsystem schwerwiegend stören und deshalb § 4 F-VG

81 VfSlg 12.505/1990.

82 Allerdings hat der VfGH auch ausgesprochen, dass ein Anspruch auf Abschluss eines Finanzpakts nicht auf Art 137 B-VG gegründet werden kann (VfSlg 12.667/1991).

83 *Ruppe*, Einführung F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 15.

84 VfSlg 12.784/1991.

verletzen.[85] Dies liegt etwa vor, wenn gravierende finanzielle Verluste einer Gebietskörperschaft damit einhergehen. Derartige Abweichungen bedürfen daher einer sachlichen Rechtfertigung, die wiederum vermutet wird, wenn ihr eine Paktierung zugrunde liegt. Ansonsten müssen Gründe für die Änderung vorliegen, die deren Sachlichkeit im Hinblick auf § 4 F-VG belegen.[86]

4. *Befristungspflicht*

Im Hinblick auf die Befristung des Finanzausgleichs beschränkt sich die einschlägige Literatur meist auf die Feststellung, dass der Gesetzgeber *„immer"* eine solche vorsieht.[87] Ob er dazu verpflichtet ist, wird nicht thematisiert. Eine ausdrückliche Anordnung zur Befristung des FAG enthält das F-VG nicht und auch für eine implizite Festlegung gibt es keine Anhaltspunkte. Damit steht es dem Finanzausgleichsgesetzgeber frei, das FAG ohne Befristung zu erlassen. Dass er es dennoch regelmäßig macht, liegt nicht an einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung, sondern an der Funktion, die die Befristung des Finanzausgleichs im Gesamtsystem einnimmt.[88] Finanzausgleichsrechtliche Regelungen können durch eine Änderung der Umstände gleichheitswidrig werden, was etwa dann der Fall ist, wenn die einst zugewiesenen Finanzmittel zur Erfüllung neu hinzugekommener Aufgaben nicht ausreichen. Durch die Befristung des Finanzausgleichs beugt der Gesetzgeber einem Gleichheitswidrigwerden der getroffenen Regelungen vor, weil nach Ablauf der Befristung auf die geänderten Umstände eingegangen werden kann. Zugleich untermauert die Befristung die Rechtmäßigkeit der auf einem Finanzpakt beruhenden gesetzlichen Regelung. Da eine Befristung vorgesehen ist, kann bei der Neuerlassung des FAG auf die geänderten Umstände eingegangen werden. Etwaige Änderungen im Tatsächlichen während der Finanzausgleichsperiode sind daher hinzunehmen.[89] Gegen eine Befristungspflicht spricht auch, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich geforderte Anpassung des Finanzausgleichs an die jeweiligen Umstände im Tatsächlichen auch bei einem unbefristet geltenden Gesetz herbeiführen kann, weil eine Anpassung im Bedarfsfall auch ohne Befristung möglich ist.

---

85 VfSlg 12.505/1990, 15.039/1997, 15.681/1999, 17.603/2005.

86 VfSlg 12.505/1990, 15.681/1999.

87 Siehe zB *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 186.

88 Vgl *Ruppe*, Einführung Rz 14.

89 VfSlg 12.505/1990, 12.784/1991.

5. *Lastenadäquanz und Leistungsfähigkeit*

Da sich der VfGH bei der Prüfung finanzausgleichsrechtlicher Vorschriften stets auf das Verfahren ihres Zustandekommens konzentriert hat, gibt es zu den beiden Tatbeständen des § 4 F-VG erstaunlich wenig Rechtsprechung. Dieses „Umschiffen" der beiden inhaltlichen Anforderungen liegt vor allem daran, dass die Leistungsfähigkeit keine feststehende Größe ist und die Lasten wegen der bestehenden Handlungsspielräume nicht quantifizierbar sind.[90]

Nach dem Kriterium der „Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung" hat der Finanzausgleichsgesetzgeber von einem Finanzbedarf der Gebietskörperschaften auszugehen, der sich aus den Lasten für die Besorgung der Pflichtaufgaben und der ohne (ausdrücklichen) gesetzlichen Auftrag übernommenen Agenden (Privatwirtschaftsverwaltung) ergibt.[91] Dabei zwingt nicht jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine bestimmte Gebietskörperschaft trifft, schon zu einer (ausdrücklichen) Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz. Jedenfalls aber dann, wenn bestimmte Gebietskörperschaften – betroffen sind insbesondere Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden – mit besonderen Agenden betraut definierbar sind und sich deshalb von anderen Gebietskörperschaften durch eine höhere Kostenbelastung unterscheiden, ist der Finanzausgleichsgesetzgeber gemäß § 4 F-VG verhalten, für sie eine Regelung zu treffen.[92]

Gemäß § 4 F-VG hat der Finanzausgleichsgesetzgeber auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft Bedacht zu nehmen. Sie wird durch die Einnahmen definiert, die im Wesentlichen aus den einer Gebietskörperschaft zufließenden Abgabenerträgen und privatwirtschaftlichen Entgelten bestehen.[93] Ein Indikator für die Leistungsfähigkeit ist die im FAG an verschiedenen Stellen erwähnte Finanzkraft,[94] weil nach Ansicht des VfGH eine Korrelation zwischen der Finanzkraft gemäß FAG und der tatsächlichen wirtschaftlichen Stärke

---

90 *Ruppe*, § 4 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3; *Kofler*, § 4 Rz 5.

91 VfSlg 12.505/1990.

92 VfSlg 10.633/1985. Im konkreten Fall hatte der Finanzausgleichsgesetzgeber nicht die besonderen Lasten berücksichtigt, die den Städten mit eigenem Statut ohne Bundespolizeibehörde aufgrund der von ihnen zu tragenden Polizeiverwaltungskosten erwachsen sind.

93 *Muzak*, B-VG[6] (2020) § 4 F-VG, Rz 3.

94 In § 24 Z 1 lit c und § 25 Abs 2 Z 2 FAG 2017 ist einfachgesetzlich geregelt, wie die Finanzkraft von Gemeinden und Ländern ermittelt wird.

der Gemeinden gegeben ist.[95] Das Anknüpfen an die Finanzkraft ist daher ein tauglicher Verteilungsmaßstab.[96] Wenn dabei vom Finanzausgleichsgesetzgeber Abgaben aus der Berechnung der Finanzkraft ausgeschlossen werden, die auf der autonomen Entscheidung einer Gebietskörperschaft beruhen, ist dies nicht unsachlich.[97]

D) Legalitätsprinzip

Gemäß § 5 F-VG können öffentliche Abgaben vorbehaltlich der Bestimmungen des § 7 Abs 5 und des § 8 Abs 5 F-VG nur auf Grund von Gesetzen erhoben werden. Die Bedeutung dieses speziellen abgabenrechtlichen Legalitätsprinzips ist deshalb unklar, weil sich die Gesetzesbindung für hoheitliches Handeln im Bereich des Abgabenwesens bereits aus Art 18 B-VG ergibt.[98] Die Bedeutung von § 5 F-VG liegt daher weniger in der Anordnung der Gesetzesbindung als in den Ausnahmen, die davon gemacht werden.

Nach § 7 Abs 5 F-VG kann der Bundesgesetzgeber und nach § 8 Abs 5 F-VG können die Landesgesetzgeber Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Bereits in der Monarchie gehörte das freie Beschlussrecht der Gemeinden zu deren selbständigen Wirkungsbereich,[99] es wurde dann durch § 8 Abs 5 ÜG 1920 in die österreichische Rechtsordnung übergeleitet und findet sich heute in den genannten Vorschriften des F-VG. Den Gemeinden wird dadurch das Recht eingeräumt, Abgaben auszuschreiben, dh Steuerquellen zu erschließen,[100] und sie inhaltlich zu regeln.[101]

Der Beschluss einer Gemeindevertretung, mit dem eine solche Abgabe ausgeschrieben wird, stellt eine Verordnung dar. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb diese vom VfGH[102] und der Lehre[103] als selbständige Verordnung eingeordnet wird. Nach etabliertem Sprachgebrauch

---

95 VfSlg 11.577/1987.

96 VfSlg 17.646/2005.

97 VfSlg 10.068/1984, 11.577/1987.

98 VfSlg 3485/1958.

99 So VfSlg 5359/1966 mit Hinweis auf Art V RGG 1862 (RGBl 18/1862).

100 VfSlg 5359/1966, 5559/1967, 5855/1968, 14.641/1996.

101 *Ruppe*, § 7 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 36 und 41.

102 Siehe etwa VfSlg 5359/1966.

103 Mit zahlreichen Verweisen *Ruppe*, § 7 Rz 41.

werden nur verfassungsunmittelbare Verordnungen als selbständige Verordnungen bezeichnet.[104] Verordnungen, mit denen Abgaben ausgeschrieben werden, haben ihre Grundlage aber nicht in einer Vorschrift des Verfassungsrechts, sondern in der in § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG vorgesehenen einfachgesetzlichen Ermächtigung, und sind daher Durchführungsverordnungen.[105]

Die Bedeutung von § 5 F-VG erschließt sich in Zusammenschau mit § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG. Als *lex specialis* zu Art 18 Abs 2 B-VG[106] werden die an den Bundes- und Landesgesetzgeber gerichteten Determinierungsanforderungen für Ermächtigungen nach diesen Bestimmungen heruntergesetzt.[107] Genau genommen geht es nicht nur und nicht in erster Linie darum, dass eine genaue gesetzliche Regelung hierfür nicht erforderlich ist, sondern dass eine solche unterbleiben soll. Denn Zweck dieser Vorschriften ist es, den Gemeinden ein Mindestmaß an Steuerhoheit unabhängig vom Tätigwerden eines Gesetzgebers zu sichern.[108] Die in § 5 F-VG festgeschriebenen Ausnahmen vom ansonsten geltenden Bestimmtheitsgebot sollen diesen Spielraum der Gemeinde garantieren. Für den Bundesgesetzgeber bedeutet das, dass er sich bei der Ermächtigung von Gemeinden gemäß § 7 Abs 5 F-VG auf die Benennung des Abgabenobjekts zu beschränken hat.[109] Für den Landesgesetzgeber gilt ein anderer Maßstab, weil er nach § 8 Abs 5 F-VG die „wesentlichen Merkmale" einer solchen Abgabe zu bestimmen hat, doch sind auch für ihn die Determinierungsanforderungen reduziert.[110]

---

104 Für alle gängigen Lehrbücher des öffentlichen Rechts *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht[7] (2019) Rz 404.

105 So bereits *Frank*, Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlußrechtes (2002) 118 ff.

106 So VfSlg 7967/1976 in Bezug auf § 8 Abs 5 F-VG; siehe auch VfSlg 14.523/1996.

107 *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 212 ff.

108 *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich. Das System, seine Begründung und Durchführung (1931) 55; *Ruppe*, § 7 Rz 41.

109 Freilich ist der Landesgesetzgeber nicht gehindert, in Ausübung seiner Kompetenz zur Regelung ausschließlicher Gemeindeabgaben nach § 8 Abs 1 F-VG Regelungen für Abgaben zu treffen, die gem § 7 Abs 5 F-VG den Gemeinden in das freie Beschlussrecht übertragen wurden. Zu den Grenzen, denen er dabei unterliegt, siehe *Hengstschläger/Janko*, Finanzausgleich 214; *Ruppe*, § 7 Rz 44.

110 Vgl VfSlg 7967/1976 und *Ruppe*, § 8 Rz 35. Zur Frage, ob für den Landesgesetzgeber auch Determinierungsgrenzen bestehen, siehe *Kofler*, § 8 Rz 26.

Klaus Wallnöfer

Der Gesetzgebungsprozess bei Bund und Ländern in der Finanzverfassung

I. Einleitung

Die Finanzverfassung sieht vielfältige inhaltliche Vorgaben für die Gesetzgebung vor. Teilweise resultieren diese aus speziellen Vorgaben allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsätze (zB die besondere Rechtsprechung zum Gleichheitssatz in Abgabesachen oder das bundesstaatliche Rücksichtnahmeprinzip), teilweise sieht die Finanzverfassung besondere Grundsätze (zB den finanzverfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt nach § 2 F-VG oder das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot nach § 4 F-VG) eigens vor. Die Mehrheit dieser Vorgaben sind jedoch materiellrechtlicher Natur und betreffen nicht den Gesetzgebungsprozess als solchen. Diese können an dieser Stelle daher nicht näher thematisiert werden.

Die Finanzverfassung sieht darüber hinaus aber auch spezielle Vorgaben an den Gesetzgebungsprozess von Bund und Länder vor. Während dabei der Bundesgesetzgebung nur wenige Schranken gesetzt sind und teilweise Befugnisse der Bundesgesetzgebung finanzverfassungsrechtlich sogar besonders geschützt werden, unterliegt die Landesgesetzgebung mehreren Einschränkungen. Im Vordergrund stehen dabei Zustimmungs- und Einspruchsrechte der Bundesregierung.

II. Die Gesetzgebung des Bundes in der Finanzverfassung

A) Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Stellung der Bundesgesetzgebung ist im System der Finanzverfassung im Vergleich zur sonstigen bundesstaatlichen Ordnung des B-VG deutlich stärker: Die Abgabenhoheit ist neben weiteren zentralen finanzverfassungsrechtlichen Regelungsbefugnissen weitgehend

der einfachen Bundesgesetzgebung vorbehalten.[1] Abgesehen von den obig angesprochenen allgemeinen Vorgaben für die Gesetzgebung in der Finanzverfassung sind dem einfachen Bundesgesetzgeber somit kaum Schranken gesetzt. Im Gegenteil: Bestimmte Befugnisse der Bundesgesetzgebung sind finanzverfassungsrechtlich besonders geschützt. Einzig die finanzausgleichsrechtliche Verhandlungspflicht soll eine gewisse Berücksichtigung von Länderinteressen in der finanzverfassungsrechtlichen Bundesgesetzgebung sicherstellen.

B) Vorzugsstellung des Bundesgesetzgebers

1. Allgemeines

Im System der Finanzverfassung kommen dem einfachen Bundesgesetzgeber sehr viel weitreichendere Befugnisse zu als im bundesstaatlichen Gefüge der allgemeinen Kompetenzverteilung nach dem B-VG: Der Wirkungsbereich des einfachen Bundesgesetzgebers umfasst nicht nur die Regelung der Rechtsbeziehungen in der Gebietskörperschaft Bund, sondern auch die Kompetenzverteilung und die allgemeine Aufsichts- und Ordnungsbefugnis über die übrigen Gebietskörperschaften.[2]

2. Ordnung der Abgabenzuweisung und Abgabenteilung

Nach § 3 und § 7 Abs 2 F-VG obliegt es der einfachen Bundesgesetzgebung, die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften zu regeln. Auf dem Gebiet der Ertragshoheit, somit der einnahmenseitigen Seite des Finanzausgleichs, obliegt damit die Kompetenz-Kompetenz der einfachen Bundesgesetzgebung.[3] *„Die Verfassung läßt dem einfachen Bundesgesetzgeber freie Hand, wie er dieser Aufgabe technisch entspricht, ob er nämlich die Regelung in einem eigenen Finanzausgleichsgesetz oder aber in ande-*

---

1 Vgl *Kofler*, § 1 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 14; *Ruppe*, Finanzverfassung und Rechtsstaat (2007) 163.

2 Vgl *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung (1984) 135 ff und *ders*, Bundesstaatsrecht (2004) 406 ff; zur Kompetenz-Kompetenz auch *Ruppe*, Finanzverfassung 77 ff.

3 Vgl *Ruppe*, § 3 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2 (Rz 4 zur Bindung an die Abgabentypen des § 6 F-VG) und *ders*, § 7 F-VG, in: Korinek et al (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016), Rz 4 ff; ebenso *Kofler*, § 3 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 2.

ren Bundesgesetzen trifft."[4] Unabhängig von der gewählten Regelungssystematik stehen den Ländern keine Mitwirkungsrechte zu und ist auch kein besonderes Verfahren zum Schutz der Interessen der Länder vorgesehen.[5] Diese Kompetenzhoheit steht in einem gewissen Spannungsverhältnis mit dem Abgabenfindungsrecht der Länder: Durch Änderung einer Abgabe zu einer Bundesabgabe kann der Bund letztlich die Besteuerungsrechte der Länder entziehen bzw einschränken.[6]

3. *Vorbehalte hinsichtlich „überlassener Abgaben"*

Eine sehr weitreichende Ermächtigung zur einfachgesetzlichen Kompetenzerweiterung des Bundes sieht § 7 Abs 3 F-VG vor:[7] Bei der Überlassung von Abgaben an die Länder und Gemeinden kann der einfache Bundesgesetzgeber die Überlassung davon abhängig machen, dass die Regelung ihrer Erhebung und Verwaltung (einschließlich ihrer Teilung zwischen Länder und Gemeinden) zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze dem Bund vorbehalten bleibt.[8] Ebenso kann sich der einfache Bundesgesetzgeber die Regelung der Erhebung und Verwaltung von Abgaben, die entweder ursprünglich in die Bundeszuständigkeit nach § 7 Abs 1 F-VG fielen oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des F-VG vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhoben wurden, zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze vorbehalten.[9]

4. *Schutz bestehender Bundesabgaben*

Im Gegensatz zu Landes- und Gemeindeabgaben, die dem permanenten Vorbehalt des Zugriffsrechts des Bundes ausgesetzt sind, unterliegen Bundesabgaben einem besonderen finanzverfassungsrechtlichen Schutz: Neben Bundesabgaben dürfen nämlich ohne ausdrückliche bundesgesetzliche Ermächtigung weder Zuschläge noch

---

4 VfSlg 8578/1979.

5 Vgl *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 407; *ders*, Finanzverfassung 136.

6 Vgl *Ruppe*, § 3 Rz 4 und *ders*, § 7 Rz 5.

7 Allgemein *Ruppe*, § 7 Rz 12 ff.

8 Einschließlich der Vollziehung der Abgaben; vgl VfSlg 3273/1957, 5961/1969; siehe auch *Kofler*, § 11 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 8.

9 Sehr kritisch zu überlassenen Gemeindeabgaben *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 407 und *ders*, Finanzverfassung 136; siehe auch *Ruppe*, § 7 Rz 16 ff; in diesem Zusammenhang zum Begriff „Erhebung einer Abgabe" siehe VfSlg 3024/1956, 3273/1957, 5357/1966, 10.068/1984.

gleichartige Landes- oder Gemeindeabgaben erhoben werden.[10] Damit wird das Abgabenfindungsrecht der Länder in einem entscheidenden Punkt eingeschränkt.[11]

Die bundesgesetzliche Ermächtigung zur Erhebung gleichartiger Abgaben[12] kann sowohl sondergesetzlich als auch pauschal im Wege einer generellen Regelung erteilt werden. In der Finanzverfassungspraxis resultiert diese Ermächtigung überwiegend aus dem jeweils geltenden FAG: Sieht dieses eine Einreihung einer Abgabe in den Kreis der ausschließlichen Landes- oder Gemeindeabgaben vor, so wird darin zugleich eine Ermächtigung der Abgabenerhebung für den Fall gesehen, dass eine gleichartige Bundesabgabe besteht.[13]

C) Verhandlungspflicht

Als einzige „Schutzklausel" zugunsten der Interessen der Länder und Gemeinden, die der einseitigen Übermacht der Regelungshoheit des Bundes gegenübersteht, sieht § 7 FAG 2017 eine Verhandlungspflicht des Bundes vor. Historisch ging diese aus einer umfassenderen Vorgängerbestimmung des F-VG hervor.[14] Seit 1967 enthalten die Finanzausgleichsgesetze diese Schutzklausel, die eine Verhandlungspflicht des Bundes mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vorsieht.

Die Verhandlungspflicht stellt zumindest klar, dass die bloße Durchführung eines Begutachtensverfahrens bei steuerpolitischen Maßnah-

---

10 Liegt keine derartige bundesgesetzliche Ermächtigung, so ist eine mit einer Bundesabgabe gleichartige Landes- oder Gemeindeabgabe verfassungswidrig, vgl *Ruppe*, § 8 F-VG, in: Korinek et al (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 16; siehe VfSlg 1378/1931, 3221/1957, 4205/1962, 4398/1963, 6205/1970, 7082/1973, 11.727/1988, 18.183/2007; besteht jedoch eine bundesgesetzliche Ermächtigung, wird keine weitergehende Prüfung der Gleichartigkeit vorgenommen, siehe zB VfSlg 6205/1970, 7082/1973, 11.727/1988.

11 § 8 Abs 3 F-VG; siehe *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 407; *ders*, Finanzverfassung 137; *Ruppe*, § 8 Rz 15; *Kofler*, § 8 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 9.

12 Zur Gleichartigkeit von Abgaben siehe schon VfSlg 1064/1928, 1322/1930, 1436/1932, 3221/1957, 4398/1963; vgl auch *Kofler*, § 8 Rz 9; *Ruppe*, Gleichartige Abgaben – Überlegungen zu § 8 Abs 3 F-VG 1948, in: Schäffer et al (Hg), Staat – Verfassung – Verwaltung – FS Koja (1998) 401 (414); *Ruppe*, Finanzverfassung 203 ff und 223 ff.

13 Siehe *Ruppe*, § 8 Rz 15 mit Hinweis auf ErläutRV 511 BlgNR 5. GP, 9 (zum FAG 1948): „In dieser Aufzählung der Landes(Gemeinde)abgaben liegt zugleich die Ermächtigung zur Einhebung solcher Abgaben, auch wenn diese als gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe erscheinen."

14 Zur Entwicklung siehe *Kremser/Maschek*, Das FAG 2017, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 221 (236).

men nicht ausreicht. Konkrete Rechtsfolgen bei ihrer Missachtung sind jedoch nicht vorgesehen. Die Verhandlungspflicht besteht bei Vorhaben

- steuerpolitischer Natur, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sind und
- Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes am Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind.

Der zweite Tatbestand ist heute inhaltlich weitgehend von der Vereinbarung nach Art 15a B-VG über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften[15] (mit den dort vorgesehenen Rechtsfolgen) überlagert, sodass die in § 7 FAG vorgesehene Einschränkung der Verhandlungspflicht auf Mehrbelastungen betreffend den Zweckaufwand weitgehend in den Hintergrund getreten ist.[16]

III. Die Gesetzgebung der Länder in der Finanzverfassung

A) Verfassungsrechtliche Einordnung

Das System der österreichischen Finanzverfassung weist beträchtliche föderale Defizite auf.[17] Umgekehrt gesprochen kann man sagen, das bundesstaatliche Grundprinzip des B-VG ist im Sondersystem des F-VG zugunsten eines zentralistisch geprägten Drei-Ebenen-System von Bund, Länder und Gemeinden durchbrochen: Die Abgabenhoheit ist weitgehend beim Bund konzentriert, zentrale materiell finanzverfassungsrechtliche Fragen sind der einfachen Bundesgesetzgebung überlassen.[18] Dabei ist der Bund den Ländern und beide sind den Gemeinden übergeordnet. *„Die Länder werden in der Finanzordnung grundsätzlich ebenso wie die Gemeinden als ‚eingegliederte Gebietskörperschaften' behandelt, während der Bund (‚Oberstaat') mit dem ‚Staat' schlechthin identifiziert wird."*[19] *Insgesamt besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem System der Finanzverfassung einer-*

---

15 Siehe unten unter Punkt IV.

16 Vgl *Kremser/Maschek*, FAG 2017, 236.

17 Vgl *Pernthaler*, Finanzverfassung 119 ff und *ders*, Bundesstaatsrecht 397 f (der jeweils von einem „hinkenden Drei-Partner-System" spricht); *Kofler*, § 1 Rz 14; *Ruppe*, Finanzverfassung 163 f.

18 Übersichtlich *Kofler*, § 1 Rz 14; *Ruppe*, Finanzverfassung 163.

19 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397.

seits und der Bundesstaatlichkeit und der Gemeindeautonomie andererseits.[20]

Für die Landesgesetzgebung auf dem Gebiet der Finanzverfassung resultiert daraus eine von vornherein stark begrenzte Regelungshoheit, eine Beeinflussungsmöglichkeit des Landesabgabenrechts durch den einfachen Bundesgesetzgeber und Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Landesgesetzgebung in Form von Einspruchs- und Zustimmungsrechten.

B) Einspruchsrecht der Bundesregierung

1. Allgemeines

Seit der B-VG Novelle 2012 kommt der Bundesregierung ein Einspruchsrecht nur mehr gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Landtage zu, die Landes- oder Gemeindeabgaben (§ 9 F-VG) oder die Aufnahme von Darlehen (§ 14 F-VG) zum Gegenstand haben. Die Bestimmungen des vormaligen allgemeinen Einspruchsverfahrens nach Art 98 B-VG aF wurden inhaltlich weitgehend unverändert in den neu gefassten § 9 F-VG übertragen.[21] Im Fall des § 9 F-VG genügt jedoch kein bloßer Beharrungsbeschluss, um einen Einspruch zu durchbrechen, sondern entscheidet über einen solchen Einspruch ein gesonderter Ausschuss.[22] Inhaltlich handelt es sich bei dem Einspruchsrecht nicht um eine Rechtskontrolle, sondern um ein politisches Abstimmungsverfahren in Fällen widerstreitender wirtschafts- und finanzpolitischer Interessen.[23] Entsprechend der geringen Besteuerungsrechte der Länder und Gemeinden ist die realverfassungsrechtliche Bedeutung des Einspruchs-

---

20 Vgl *Kofler*, § 1 Rz 14.

21 BGBl I 51/2012; zur Entwicklung des finanzverfassungsrechtlichen Einspruchsrechts siehe auch *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 1; zum rechtshistorischen Verhältnis zwischen Art 98 B-VG (alt) und § 9 F-VG umfassend *Jabloner*, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung (1989) 255 ff; allgemein auch *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2] (1988) 184 f.

22 Vgl *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung der Länder, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd I (2012) 231 (281 f).

23 Der Einspruch darf erhoben werden wegen „Gefährdung von Bundesinteressen" (§ 9 Abs 2 F-VG) – die Einschränkung des Einspruchsrechts auf Eingriffe in die Zuständigkeit des Bundes in Art 98 B-VG aF wurde ausdrücklich nicht übernommen (VfSlg 13.971/1994); in Frage kommen somit jedwede Bundesinteressen, auch solche bloß wirtschaftspolitischer Natur.

rechts gering,[24] es bildet aber einen zusätzlichen Baustein im Gefüge des finanzverfassungsrechtlichen Überhangs des Bundes und wirkt zugleich präventiv gegenüber Regelungsvorhaben der Länder.

2. *Sachlicher Geltungsbereich*

a) Abgabengesetze der Länder

Vom Einspruchsrecht nach § 9 F-VG umfasst sind Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes- oder Gemeindeabgaben zum Gegenstand haben. Abgaben im Sinn des F-VG sind primäre Geldleistungen, die einer Gebietskörperschaft zur Deckung ihres Finanzbedarfs zufließen und hoheitlich vorgeschrieben und eingehoben werden.

Gemeint sind nach überwiegender Ansicht Regelungen des materiellen Abgabenrechts,[25] daher jedenfalls inhaltliche Regelungen einer Abgabe nach § 8 Abs 1 F-VG sowie Regelungen mit finanzausgleichsrechtlichen Inhalt. Überhaupt wird die Schwelle zur Auslösung des Verfahrens nach § 9 F-VG 1948 wohl niedrig anzusetzen sein. Dennoch ist als Mindestvoraussetzung zur Auslösung des Einspruchsrechts eine nähere inhaltliche Ausgestaltung landes- bzw gemeindeabgabenrechtlicher Vorschriften anzunehmen, sei es in Form gänzlich neuer Regelungen finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes oder der Änderung bestehender abgabenrechtlicher Regelungen. Dagegen werden bloß formelle Änderungen landes- oder gemeindeabgabenrechtlicher Regelungen (insbesondere bloß redaktionstechnischer Natur oder die Regelung von Datenschutzbestimmungen) kein Einspruchsrecht nach § 9 F-VG begründen.

b) Landesgesetze betreffend die Aufnahme von Darlehen

Nach § 14 (zweiter Satz) F-VG ist das Verfahren nach § 9 F-VG auch für Beschlüsse der Landtage betreffend die Aufnahme von Darlehen anzuwenden. Diese Bestimmung stellt zugleich klar, dass die Landesgesetzgebung für die Aufnahme von Darlehen der Länder, der Gemeindeverbände und der Gemeinden zuständig ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jede Darlehensaufnahme eines gesonderten Gesetzes bedarf, die

---

24 Vgl *Ruppe*, § 9 Rz 3 mit Hinweis auf lediglich zwei bekannte Verfahren einschließlich VfSlg 13.971/1994; zu den historischen Wurzeln des Einspruchsrechtes siehe *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 407 f.

25 Vgl *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 282; *Jabloner*, Mitwirkung 261; *Kofler*, § 9 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 5.

Landesgesetzgebung kann sich diesfalls auch auf Grundsätze und die Schaffung eines allgemeinen Rahmens beschränken.[26] Unabhängig davon, ob die Aufnahme von Darlehen in Grundsätzen oder im Einzelfall Gegenstand eines Landtagsbeschlusses ist, unterliegt dieser dem Verfahren nach § 9 F-VG und somit dem Einspruchsrecht der Bundesregierung.[27]

3. *Verfahren*

a) Übermittlung von Gesetzesbeschlüssen

Gesetzesbeschlüsse sind „unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben."[28] Daraus folgt, dass die Übermittlung dem Gesetzesbeschluss zeitlich nachgeordnet (und keine präventive Genehmigungseinholung) ist. Die Landesverfassungen sehen überdies in Ausführung von Art 97 Abs 1 B-VG die Beurkundung (des verfassungsmäßigen Zustandekommens) und die Gegenzeichnung vor.[29] Die Übermittlung an das Bundeskanzleramt ist diesen Akten regelmäßig nachgeordnet und obliegt dem Landeshauptmann. Der Landeshauptmann wird hier als funktionelles Landesorgan tätig und ist daher (nicht der Bundesregierung gegenüber, die Adressat der Übermittlung ist, sondern) dem Landtag gegenüber verantwortlich.[30] Diesem kommt – abgesehen von der Frage, ob der Beschluss dem Einspruchsrecht unterliegt – keine selbstständige Dispositionsbefugnis zu, vielmehr ist dieser zur Übermittlung in unveränderter Form und ohne unnötige Verzögerung verpflichtet.[31] Es handelt sich um einen Fall der Mitwirkung eines Verwaltungsorgans an einem Teilakt der Gesetzgebung.

b) Erhebung eines Einspruchs

Die Bundesregierung kann gegen einen Gesetzesbeschluss binnen acht Wochen, gerechnet ab dem Tag des Einlangens beim Bundeskanzleramt,

---

26 Vgl *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 282; *Ruppe*, § 14 F-VG, in: Korinek et al (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 5.

27 Allgemein *Jabloner*, Mitwirkung 261 f.

28 § 9 Abs 1 F-VG.

29 Vgl *Wallnöfer*, Art 97 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 6 ff.

30 Siehe *Pesendorfer*, Der Landeshauptmann (1986) 164.

31 Für ein entsprechendes Fehlverhalten ist kein spezifisches Organstreitverfahren vorgesehen, ggf käme bei übermäßiger bzw vorsätzlicher Verzögerung eine Anklage des LH (als Mitglied der LReg) nach Art 142 Abs 2 lit d B-VG in Betracht.

Einspruch wegen Gefährdung von Bundesinteressen erheben. Vor Ablauf der Frist oder vorheriger ausdrücklicher Erteilung der Zustimmung der Bundesregierung darf der Gesetzesbeschluss nicht kundgemacht werden.[32] Die Erhebung eines Einspruchs löst ein spezifisches, im § 9 Abs 2 bis 10 F-VG geregeltes Vermittlungsverfahren aus.

c) Beharrungsbeschluss und Zurückziehung des Einspruchs

Falls die Bundesregierung rechtzeitig Einspruch erhebt, kann der Landtag seinen Gesetzesbeschluss wiederholen (Beharrungsbeschluss). Für die Beschlussfassung ist diesfalls eine Anwesenheit von zumindest der Hälfte der Landtagsabgeordneten erforderlich. Der Beharrungsbeschluss darf kundgemacht werden, wenn die Bundesregierung ihren Einspruch binnen drei Wochen nach Übermittlung des wiederholenden Gesetzesbeschlusses an das Bundeskanzleramt zurückzieht.[33] Hiefür bedarf es einer ausdrücklichen Zurückziehung des Einspruches, eine implizite Zustimmung (insbesondere durch Verschweigung) ist nicht vorgesehen.[34]

d) Ausschussverfahren

„Zieht die Bundesregierung ihren Einspruch nicht zurück, entscheiden über die Aufrechterhaltung des Einspruchs der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuss."[35] Dieser besteht aus 26 Mitgliedern, von denen je die Hälfte vom Nationalrat und vom Bundesrat nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewählt wird; die Vorsitzführung wird alternierend ausgeübt. Die Bundesregierung hat binnen drei Wochen ab Einlangen des Beharrungsbeschlusses den Einspruch unter Anschluss des wiederholten Gesetzesbeschlusses dem Präsidenten des Nationalrates zur Vorlage an den Ausschuss zu übermitteln. Der Ausschuss ist vom Vorsitzenden binnen einer Woche ab Einlangen der Mitteilung der Bundesregierung bei ihm einzuberufen.[36]

---

32 § 9 Abs 3 F-VG; die Möglichkeit der früheren ausdrücklichen Zustimmung wurde erst im Zuge der Neufassung durch BGBl I 51/2012 eingeführt, siehe ErläutRV 1618 BlgNR 24. GP, 24; ebenso *Ruppe*, § 9 Rz 2 (dort FN 5); *Kofler*, § 9 Rz 6.

33 § 9 Abs 4 F-VG.

34 ErläutRV 1618 BlgNR 24. GP, 24; siehe auch *Kofler*, § 9 Rz 8.

35 § 9 Abs 5 F-VG; umfassend zum „26er-Ausschuss" *Jabloner*, Mitwirkung 267 ff.

36 Hiebei kommt es auf das Einlangen beim Vorsitzenden und nicht beim Präsidenten des Nationalrates an, siehe ErläutRV 1618 BlgNR 24. GP, 24; ebenso *Ruppe*, § 9 Rz 5 (dort FN 9).

Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn wenigstens die Hälfte der Mitglieder anwesend sind.

Der Ausschuss hat seine Entscheidung innerhalb von sechs Wochen ab Einlangen der Mitteilung der Bundesregierung beim Vorsitzenden zu treffen. Beschließt der Ausschuss, dass der Einspruch der Bundesregierung aufrecht bleibt, so kommt diesem die Wirkung eines absoluten Vetos zu – der Gesetzesbeschluss darf nicht kundgemacht werden. In allen anderen Fällen (Beschluss, dass der Einspruch nicht aufrecht bleibt, oder Nichtzustandekommen eines gültigen Beschlusses) darf der Gesetzesbeschluss kundgemacht werden.[37]

C) *Zustimmungsrecht der Bundesregierung*

1. *Allgemeines*

Die Bestimmungen des § 11 F-VG statuieren den Grundsatz der Trennung der Vollzugsbereiche zwischen Bund und Länder auch für den Bereich des Abgabenwesens.[38] Dabei sieht § 11 allerdings lediglich allgemeine Vorgaben vor, *„die durch abweichende einfachgesetzliche Regelungen modifiziert werden können."*[39] Die Landesgesetzgebung kann dabei auch aufgrund der Ermächtigung von § 11 Abs 3 F-VG die Bemessung und Einhebung von Landes- und Gemeindeabgaben an Bundesorgane übertragen. Es handelt sich diesfalls um eine Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung der Länder unter der Leitung der Landesregierung, man kann dies als „mittelbare Landesverwaltung"[40] bezeichnen. Für die Gesetzgebung derartiger Übertragungen ist Art 97 Abs 2 B-VG anzuwenden.[41]

---

37 § 9 Abs 10 F-VG; dies gilt auch im Fall von Stimmengleichheit – diesfalls gilt ein Antrag nämlich als abgelehnt (§ 10 Abs 2 Geschäftsordnung des ständigen gemeinsamen Ausschusses des Nationalrates und des Bundesrates im Sinne des § 9 Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl II 523/2012 idF BGBl II 15/2014); siehe auch *Jabloner*, Mitwirkung 270 f; *Kofler*, § 9 Rz 10; *Ruppe*, § 9 Rz 16.

38 Vgl *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 283; *Jabloner*, Mitwirkung 272.

39 *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 283; siehe auch *Ruppe*, § 11 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

40 Allgemein (zu Art 97 Abs 2 B-VG) *Koja*, Verfassungsrecht 182; *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 283 (allgemein zu Art 97 Abs 2 B-VG auch 274 f); so auch VfSlg 9536/1982: Art 97 Abs 2 B-VG enthält „etwas dem Institut einer ‚mittelbaren Landesverwaltung' Ähnliches."; für den Fall nach § 11 Abs 3 VfSlg 5674/1968 und *Kofler*, § 11 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 9 und *Jabloner*, Mitwirkung 275.

41 Allgemein *Ruppe*, § 11 Rz 13; *Kofler*, § 11 Rz 9.

2. *Sachlicher Geltungsbereich*

Die Ermächtigung der Landesgesetzgebung nach § 11 Abs 3 F-VG umfasst ausschließlich die „Bemessung und Einhebung" von Landes- und Gemeindeabgaben an Bundesorgane und ist somit in mehrfacher Hinsicht beschränkt: Zum einen darf die Landesgesetzgebung ausschließlich die Bemessung und Einhebung von Landes- oder Gemeindeabgaben übertragen und nicht jede Art der Mitwirkung von Bundesorganen im Abgabenverfahren schlechthin begründen.[42] Zum anderen lässt sich aus dem Begriff „übertragen" schließen, dass der Landesgesetzgeber lediglich eine vollständige Übertragung dieser Aufgaben (Bemessung und Einhebung) vorsehen kann, nicht aber eine bloß teilweise Mitwirkung in diesen Teilen des Abgabenverfahren. Eine Übertragung dieser Aufgaben schließt eine (zusätzliche) Übertragung der Zuständigkeit für das Beschwerdeverfahren an das Bundesfinanzgericht nicht aus.[43]

3. *Verfahren*

a) Vorlage und Antrag auf Zustimmung

Verpflichtet zur Vorlage eines zustimmungspflichtigen Gesetzesbeschlusses eines Landtages ist der jeweilige Landeshauptmann.[44] Der Landeshauptmann wird dabei funktional für die Landesgesetzgebung tätig und ist für die ordnungsgemäße Vorlage und Antragstellung dem Landtag gegenüber verantwortlich.[45] Ein zustimmungspflichtiger Gesetzesbeschluss ist unmittelbar nach Beschlussfassung (samt Beurkundung und Gegenzeichnung) dem Bundeskanzleramt vorzulegen. Für die Vorlage bestehen – ebenso wie für die Erteilung der Zustimmung – keine Formvorschriften. Keine Vorgaben bestehen auch für die Stellung des Antrags auf Zustimmung. Für das verfassungsrechtliche Verfahren der Zustimmung kommt es auf das objektive Vorliegen eines zustimmungspflichtigen Gesetzesbeschlusses an und gerade nicht auf ein bestimmtes Ersuchen auf Erteilung der Zustimmung.[46] Mit Einlangen

---

42 Zum umfassenden Begriff der Mitwirkung nach Art 97 Abs 2 B-VG siehe VfSlg 8466/1978; siehe auch *Jabloner*, Mitwirkung 150 ff; *Pesendorfer*, Art 97 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2002) Rz 12; *Wallnöfer*, Art 97 Rz 13.

43 VfSlg 19.945/2015.

44 Nunmehr aufgrund der eindeutigen Formulierung in Art 98 B-VG – zur früheren Rechtslage siehe noch *Pesendorfer*, Art 97 Rz 20.

45 Vgl *Pesendorfer*, Art 97 Rz 24; *ders*, Landeshauptmann 164.

46 Vgl *Pesendorfer*, Art 97 Rz 19.

des Gesetzesbeschlusses beginnt der vorgesehene Fristenlauf für eine allfällige Verschweigung der Bundesregierung.

b) Zustimmung der Bundesregierung

Bei der Beschlussfassung über die Erteilung der Zustimmung handelt es sich um einen nicht begründungspflichtigen Regierungsakt der Bundesregierung.[47] Eine Verweigerung der Zustimmung ist endgültig, ein Beharrungsbeschluss oder dgl ist nicht vorgesehen. Die Zustimmung darf an keine Bedingungen oder Auflagen gebunden werden.[48] Teilt die Bundesregierung nicht innerhalb von acht Wochen dem Landeshauptmann mit, dass die Zustimmung verweigert wird, tritt Zustimmungsfiktion ein. Eine einmal erteilte Zustimmung wird zu einem Teilrechtsakt der Landesgesetzgebung und kann nicht mehr widerrufen werden.

Die Zustimmung für eine Übertragung der Bemessung und Einhebung von Landes- und Gemeindeabgaben an Bundesorgane besteht allerdings nur so lange, als die betreffenden Bundesorgane organisatorisch eingerichtet sind. Werden diese abgeschafft, geht die vormalige Aufgabenübertragung ins Leere. Eine inhaltsgleiche Neuerlassung mit Bezugnahme auf ein anderes Bundesorgan bedarf diesfalls der neuerlichen Zustimmung der Bundesregierung.

c) Kundmachung

Ein zustimmungspflichtiger Gesetzesbeschluss darf nicht kundgemacht werden, bevor nicht entweder die Zustimmung ausdrücklich erteilt wurde oder Zustimmungsfiktion eingetreten ist. In der Staatspraxis erfolgt daher bereits idR während früherer Phasen des Gesetzgebungsprozesses eine Abstimmung mit den zuständigen Bundesorganen. Die Zustimmung ist ein lediglich staatsinterner Teilakt der Gesetzgebung, daher ist in der Kundmachung nicht darauf Bezug zu nehmen.[49]

Da Gesetzesbeschlüsse unteilbar sind, dürfen sie bei verweigerter oder bloß teilweiser Zustimmung als Ganzes nicht kundgemacht werden (auch wenn die Zustimmungspflicht nur für die maßgeblichen Tei-

47 Vgl *Jabloner/Muzak*, Art 97/2, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 20; *Koja*, Verfassungsrecht 181; *Pesendorfer*, Art 97 Rz 21.

48 Vgl *Jabloner*, Mitwirkung 243 f.

49 Vgl *Pesendorfer*, Art 97 Rz 22; VfSlg 10.294/1984, 14.109/1995.

le des Gesetzesbeschlusses besteht).[50] Trotz verweigerter Zustimmung kundgemachte Gesetzesbeschlüsse sind von der Aufhebung wegen verfassungswidrigem Zustandekommen bedroht.[51]

IV. Exkurs: Der Konsultationsmechanismus als finanzverfassungsrechtlicher Faktor in der Gesetzgebung

A) Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

1. Allgemeines

Die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus sieht eine wechselseitige Information der Gebietskörperschaften über rechtssetzende Maßnahmen einschließlich der Gelegenheit zur Stellungnahme vor. Darüber hinaus bildet sie die Grundlage für die Einrichtung von Konsultationsgremien zur Beratung über die Kosten solcher rechtssetzender Maßnahmen sowie die Kostentragung selbst.[52] „Dem Konsultationsmechanismus liegt die Absicht zugrunde, die Verantwortung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder für die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben mit der Verantwortung dieser Gesetzgebung für die Haushalte der Vertragspartner in Einklang zu bringen und Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften zu vermeiden."[53]

---

50 Im Rahmen der relativen Verfassungsautonomie steht es den Ländern aber frei, Bestimmungen vorzusehen, wonach Gesetzesbeschlüsse bei Verweigerung der Zustimmung ohne die maßgeblichen zustimmungspflichtigen Bestimmungen kundgemacht werden dürfen. Dies setzt aber eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Grundlage und einen spezifisch darauf gerichteten Beschluss des LT (bei Fassung des Gesetzesbeschlusses) voraus. Eine solche Ermächtigung ist dem Bundeskanzleramt zugleich mit dem Gesetzesbeschluss bekannt zu geben; siehe dazu *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 277 f mit Hinweis auf Art 38 Abs 7 TLO 1989.

51 Vgl *Abbrederis/Pürgy*, Gesetzgebung 277 f; *Jabloner/Muzak*, Art 97/2 Rz 17 und *Koja*, Verfassungsrecht 181; siehe bereits VfSlg 1312/1930.

52 Vgl *Ruppe*, Finanzverfassung 38; allgemein auch *Heinrich*, Wer anschafft, soll auch zahlen! Anmerkungen zum Wandel der Regeln über die Kostentragung im Bundesstaat und ein Vorschlag zur Reform des § 2 F-VG, in: Kopetz/Marko/Poier (Hg), Sozio-kultureller Wandel im Verfassungsstaat – FS Mantl (2004) 281 (286 ff), ausdrücklich erklärend auch Art 1 Abs 2 BVG Gemeindebund (BGBl I 61/1998): „Die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus regelt die wechselseitige Information der Gebietskörperschaften über rechtsetzende Maßnahmen einschließlich der Gelegenheit zur Stellungnahme, die Einrichtung von Konsultationsgremien zur Beratung über die Kosten solcher rechtsetzender Maßnahmen sowie die Kostentragung selbst."

53 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 6; *Pürgy*, Verwaltung und parlamentarische Rechtssetzung (2020) 336 f.

Der Konsultationsmechanismus ist eng mit der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Kostentragung verschränkt: *„Im Wesentlichen läuft der Konsultationsmechanismus darauf hinaus, anstelle der in § 2 F-VG vorgesehenen Kostentragungsregel, die nach herrschendem Verständnis von der Zuständigkeit zur Vollziehung bzw von der Veranlassung kostenschaffender Maßnahmen durch die Vollziehung ausgeht [...], die Kostentragung jener Gebietskörperschaft aufzuerlegen, die die kostenschaffenden generellen Normen zu verantworten hat (undifferenziert ausgedrückt: Kostentragung nach der Gesetzgebungs- statt nach der Vollziehungszuständigkeit).“*[54]

Der Konsultationsmechanismus ist keine genuin finanzverfassungsrechtliche Regel, im Besonderen gilt er ua ausdrücklich nicht für Regelungen „auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen“.[55] Er bewirkt aber ein horizontales Ausstrahlen finanzverfassungsrechtlicher Aspekte über die gesamte Normsetzung des Bundes und der Länder. Nicht verbunden damit ist jedoch eine zusätzliche Normerzeugungsbedingung in dem Sinn, dass eine gegenbeteiligte Gebietskörperschaft die Erzeugung einer generellen Norm überhaupt verhindern könnte: „Ausgangspunkt der Überlegungen war, da[ss] die Autonomie der Gesetzgebung aufrecht bleiben mu[ss] und da[ss] der Vollziehung in den vorgesehenen Konsultationsgremien nur Empfehlungsbefugnisse eingeräumt werden können. Durch den Konsultationsmechanismus soll daher keine Möglichkeit zur Verhinderung eines Gesetzesvorhabens geschaffen werden; es [werden] vielmehr die derzeitigen finanzverfassungsgesetzlichen Kostentragungsregeln (§ 2 F-VG 1948) anzupassen sein.“[56]

2. *Verfassungsrechtliche Grundlage*

Parteien der Vereinbarung nach Art 15a B-VG über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften sind neben dem Bund und den Ländern auch die Städte und Gemeinden. Die verfassungsrechtliche Grundlage hiefür musste durch

---

54 *Ruppe*, Finanzverfassung 38; vgl auch *Bußjäger*, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581 (581 und 582 f) und *Heinrich*, Anmerkungen 289 f; allgemein *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt, ZÖR 2001, 145 (193 ff).

55 Art 6 Abs 1 Z 3 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999).

56 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 6.

das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes[57] erst geschaffen werden. Dadurch wurden die Städte und Gemeinden erst ermächtigt, eine – ansonsten auf den Bund und die Länder begrenzte – Vereinbarung nach Art 15a B-VG abzuschließen. Zum Abschluss bevollmächtigt wurden dazu der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund.

Darüber hinaus umfasst dieses BVG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Schaffung von § 2 F-VG abweichender Kostentragungsgrundsätze und die parlamentarische Genehmigung für den Abschluss der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften.[58] Da die letztlich abgeschlossene Vereinbarung teilweise über das Ermächtigungs-BVG hinausging, bedurfte diese dennoch einer entsprechenden parlamentarischen Genehmigung.[59]

3. *Sachlicher Geltungsbereich*

Die Vereinbarung umfasst hinsichtlich des Konsultationsmechanismus zusammengefasst

- eine wechselseitige Information mit der Gelegenheit zur Stellungnahme über alle rechtssetzenden Maßnahmen,
- die Einrichtung von Konsultationsgremien zur Beratung und Abgabe einvernehmlicher Empfehlungen über die Kostentragung,
- die Regelung der Kostentragung (einschließlich der Verpflichtung zum Ersatz der Kosten der durch das Regelungsvorhaben verursachten Mehrkosten bei Nichteinigung).[60]

Die Verpflichtungen betreffen sowohl Regelungsvorhaben des Bundes als auch der Länder (Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Landesregierung oder einzelner Landesräte sowie des Landeshauptmanns in

---

57 BGBl I 61/1998; siehe auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 581; *Pürgy*, Verwaltung 337 und zur Entstehungsgeschichte des Konsultationsmechanismus siehe *Heissenberger*, Konsultationsmechanismus. Betrachtungen aus Sicht eines Landes (Niederösterreich), in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle, Band 13 (2007) 95 (97 f); *Oberndorfer/Leitl*, Die Kostentragungsregeln nach Art 4 Konsultationsmechanismus im System der Finanzverfassung, in: Funk et al (Hg), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen – FS Adamovich (2002) 553 (554 f); *Schäffer*, ZÖR 2001, 199 f.

58 Vgl *Ruppe*, § 2 F-VG, in: Korinek et al (Hg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 40 und Rz 35 (dort FN 87); ErläutRV 578 BlgNR 20. GP, 6 f.

59 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 7.

60 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 6; siehe auch *Ruppe*, Finanzverfassung 39; *ders*, § 2 Rz 36.

mittelbarer Bundesverwaltung).[61] Der Konsultationsmechanismus bildet dabei eine Art „gesetzgeberisches Vorverfahren", das als solches freilich die Gesetzgebungsprärogative der Parlamente nicht unterminiert:[62] Diese bleiben frei, Gesetzesbeschlüsse jedweder Art, ggf auch ohne vorherige Information zu fassen (zB im Weg von Initiativanträgen). Diesfalls könnte allerdings eine Ersatzpflicht nach Art 5 der Vereinbarung schlagend werden.

Grundsätzlich ausgenommen vom sachlichen Geltungsbereich der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften sind „Maßnahmen, die

1. eine Gebietskörperschaft auf Grund zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts zu setzen verpflichtet ist, oder
2. die Gebietskörperschaften in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten so wie jeden anderen Rechtsträger treffen oder
3. auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen getroffen werden."[63]

B) Informationspflicht hinsichtlich finanzieller Auswirkungen

1. Informationspflicht

Kristallisationspunkt des Konsultationsmechanismus ist eine wechselseitige Informationspflicht, die der Beschlussfassung über die Norm vorausgeht:[64] Regelungsvorhaben des Bundes („Gesetzesentwürfe der Bundesministerien, Gesetzesvorschläge der Bundesregierung sowie beschlußreife Verordnungsentwürfe der Bundesregierung oder einzelner Bundesminister"[65]) sind den Ämtern der Landesregierung und

---

61 Vgl *Ruppe*, Finanzverfassung 40; ausführlich zur begrifflichen Einordnung auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 583 f.

62 Vgl *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 420.

63 Art 6 Abs 1 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999); ausführlich auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 585 und *Schäffer*, ZÖR 2001, 206 f.

64 Vgl *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 583; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 418 und (hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Gewaltenteilung) 420; *Ruppe*, Finanzverfassung 40; *Schäffer*, ZÖR 2001, 202 ff.

65 Art 1 Abs 1 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999).

der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund zu übermitteln. Regelungsvorhaben der Länder („Gesetzesentwürfe der Ämter der Landesregierungen, Gesetzesvorschläge einer Landesregierung sowie beschlußreife Verordnungsentwürfe einer Landesregierung, eines Mitgliedes einer Landesregierung oder des Landeshauptmannes in mittelbarer Bundesverwaltung"[66]) werden dem Bund (Bundeskanzleramt) sowie dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund übermittelt. *„Für Gesetzesinitiativen, die nicht von der Exekutive ausgehen, gilt somit keine Konsultationspflicht."*[67] Eine bestimmte Form ist nicht verpflichtend, daher wird eine digitale Übermittlung nach herrschender Ansicht als ausreichend erachtet.[68]

2. *Darstellung der finanziellen Auswirkungen und Gelegenheit zur Stellungnahme*

Ein ausdrücklicher Hinweis, dass es sich um eine Übermittlung nach dem Konsultationsmechanismus handelt, ist nicht erforderlich.[69] Der Übermittlung ist aber zwingend eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, die den einvernehmlich zu erarbeitenden Richtlinien entspricht.[70] Den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften ist ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, die die Mindestfristen von vier Wochen bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen bzw von einer Woche bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung nicht unterschreiten dürfen.[71]

---

66 Art 1 Abs 2 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999).

67 *Pürgy*, Verwaltung 338; siehe auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 585 und *Schäffer*, ZÖR 2001, 206 (jeweils mit Hinweis, dass auch Staatsverträge und staatsrechtliche Vereinbarungen ausgenommen sind); *Oberndorfer/Leitl*, Kostentragungsregeln 555 f; *Schäffer*, ZÖR 2001, 205.

68 Vgl *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 584.

69 VfSlg 19.868/2014; *Ruppe*, § 2 Rz 37.

70 Art 1 Abs 3 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999); Richtlinien für den Bund – gestützt auf das Bundeshaushaltsgesetz 2013 – wurden durch die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (BGBl II 490/2012 idF BGBl II 189/2021) erlassen; siehe auch *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 418 f; *Pürgy*, Verwaltung 337 und 339 f; *Ruppe*, § 2 Rz 37; zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen umfassend *Oberndorfer/Leitl*, Kostentragungsregeln 567 ff.

71 Art 1 Abs 4 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999).

Wird keine spezielle Frist eingeräumt, so kann die Frist implizit aus der allgemeinen Begutachtungsfrist geschlossen werden.[72]

C) „Auslösen" des Konsultationsmechanismus

1. *Antragstellung*

Innerhalb der hiefür eingeräumten Frist können der Bund oder ein Land, der Österreichische Städtebund oder der der Österreichische Gemeindebund[73] die Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium „über die durch ein Vorhaben [...] im Fall seiner Verwirklichung dem Antragsteller zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben, einschließlich zusätzlicher Personalkosten"[74] verlangen. Bei Gesetzesentwürfen und beschlussreifen Verordnungsentwürfen gilt dies uneingeschränkt, bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung nur, wenn der Vorschlag von dem ursprünglich übermittelten Entwurf abweicht.

Der Fristenlauf beginnt mit dem Einlangen der Übermittlung und endet mit Ablauf des letzten Tages der Frist zur Stellungnahme. Ein allfälliges Verlangen zur Aufnahme von Verhandlungen muss somit am letzten Tag der Frist bei der zuständigen Stelle eingehen.[75] Eine ausdrückliche Bezeichnung der zuständigen Stelle, an die das Verlangen zur Aufnahme von Verhandlungen zu richten ist, fehlt in der Vereinbarung. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass das Verlangen bei Bundesvorhaben an das aussendende Bundesministerium, bei Landesvorhaben an den Landeshauptmann zu richten ist.[76]

Die Antragslegitimation setzt eine finanzielle Betroffenheit vom ausgesendeten Vorhaben voraus (bei Antragstellung durch den Österreichischen Städtebund oder den Österreichischen Gemeindebund ist dafür freilich die finanzielle Betroffenheit von Städten und Gemeinden

---

72 VfSlg 19.868/2014; *Ruppe*, § 2 Rz 37.

73 Vertreten durch den BMF (Art 2 Abs 1 der Vereinbarung), den LH (Art 105 Abs 1 B-VG) bzw durch den jeweiligen Präsidenten (Durchführungsrundschreiben des BKA-VD und dem BMF vom 19.2.1999, GZ 603.767/1-V/1/99, Punkt 2.1.5); siehe auch *Schäffer*, ZÖR 2001, 215.

74 Art 2 Abs 1 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999).

75 Durchführungsrundschreiben des BKA-VD und dem BMF vom 19.2.1999, GZ 603.767/1-V/1/99, Punkt 2.1.6.

76 Durchführungsrundschreiben des BKA-VD und dem BMF vom 19.2.1999, GZ 603.767/1-V/1/99, Punkt 2.1.7; siehe auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 586 f; *Ruppe*, § 2 Rz 38.

ausschlaggebend). Diese ist im Verlangen zur Aufnahme von Verhandlungen plausibel darzustellen, eine bloße Antragstellung „aus Verdacht" dürfte nicht zulässig sein.[77] Ebenso unzulässig dürfte eine an Bedingungen geknüpfte Antragstellung sein.[78]

2. *Konsultationsgremium*

Dem Konsultationsgremium gehören acht Vertreter der Gebietskörperschaften an. Unterschiede bei der Besetzung der Ländervertreter ergeben sich je nachdem, ob es sich um eine Verhandlung betreffend ein Vorhaben des Bundes oder eines Landes handelt.[79] Ebenso sind bei Vorhaben eines Landes die Vertreter des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes jeweils von deren Landesverbänden namhaft zu machen. Das Konsultationsgremium ist kein ständig eingerichtetes Gremium, sondern wird in jedem Fall des Verlangens zur Aufnahme von Verhandlungen ad hoc neu konstituiert.[80] Auch die Vorsitzführung richtet sich danach, ob die Konsultation ein Vorhaben des Bundes (Vorsitz Bundeskanzler) oder eines Landes (Vorsitz Landesregierungsmitglied) betrifft.

3. *Rechtsfolgen der Verhandlungen*

Die Rechtsfolgen der Verhandlungen ergeben sich in erster Linie aus deren Ergebnis. Dadurch können sich auch gravierende Abweichungen von den allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Kostentragungsgrundsätzen ergeben:[81]

- Kommt es bei den Verhandlungen zu einer Einigung sowohl über die Kostentragung als auch über die Höhe der Kosten, so ist diese

---

77 Vgl *Ruppe*, § 2 Rz 39; *ders*, Finanzverfassung 40 f.

78 Mit näherer Begründung *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 584.

79 Art 3 Abs 1 Z 1und 2 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999); *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 419; *Schäffer*, ZÖR 2001, 216; *Pürgy*, Verwaltung 340 der darauf hinweist, dass dem Konsultationsgremium nur geringe praktische Bedeutung zukommt, zumal in der Staatspraxis alle wesentlichen Verhandlungen außerhalb desselben erfolgen.

80 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 8; *Ruppe*, Finanzverfassung 41.

81 Übersichtlich *Ruppe*, § 2 Rz 41 und *ders*, Finanzverfassung 41 ff sowie *Oberndorfer/Leitl*, Kostentragungsregeln 557 f und *Schäffer*, ZÖR 2001, 219; zur Überprüfbarkeit der Berechnung und Durchsetzbarkeit auch *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 419.

Einigung maßgeblich. Diese Einigung hat die Vermutung der sachlichen Richtigkeit für sich.[82]

- Kommt es lediglich zu einer Einigung über die Zuständigkeit zur Kostentragung, so bestimmt sich die Höhe nach der dem Vorhaben angeschlossenen Darstellung der finanziellen Auswirkungen.
- Kommt es zu keiner Einigung, so ist ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten.

Ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben ist immer dann zu leisten, wenn keine Gelegenheit zur Stellungnahme zumindest für die in der Vereinbarung vorgesehenen Mindestfristen gegeben wurde (Verletzung der Informationspflicht), wenn Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht abgewartet werden (Beschlussfassung während laufender Verhandlungen) oder wenn Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht Rechnung getragen wird.

Diese Rechtsfolgen gelten nach allgemeiner Auffassung auch dann, wenn das betreffende Regelungsvorhaben eine spezielle, nach § 2 F-VG zulässige Kostentragungsregel enthält. Diese Regelung wird durch eine Einigung im Konsultationsgremium überlagert und ist daher für die Kostentragung nicht mehr maßgeblich.[83]

Die sich aufgrund des Konsultationsmechanismus ergebenden Kostentragungsverpflichtungen sind schließlich im Zuge des Finanzausgleichs zu berücksichtigen: „Die abzugeltenden zusätzlichen finanziellen Ausgaben sind bei den Verhandlungen über die nächste Finanzausgleichsperiode als bestehende Verpflichtungen einvernehmlich einzubinden."[84]

---

82 Vgl *Oberndorfer/Leitl*, Kostentragungsregeln 567; *Ruppe*, § 2 Rz 41.

83 Vgl *Ruppe*, § 2 Rz 41 und 49.

84 Art 4 Abs 3 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999); vgl *Ruppe*, § 2 Rz 46; *ders*, Finanzverfassung 45; *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 46 (2005), 106 (116 f); *Heinrich*, Anmerkungen 288; *Oberndorfer/Leitl*, Kostentragungsregeln 573 f.

4. Beschränkungen der Kostenersatzpflicht

Soweit eine Kostenersatzpflicht aufgrund der Vereinbarung grundsätzlich besteht, ist diese in mehrerer Hinsicht beschränkt:[85]

- Ausgaben sind nur insoweit zu ersetzen, als sie einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Vollziehung entsprechen.
- Auf den Ausgabenersatz sind allfällige Einsparungen oder zusätzliche Einnahmen, die bei der belasteten Gebietskörperschaft durch rechtssetzende Maßnahmen eintreten, anzurechnen.
- Ein Kostenersatz findet nur statt, als die finanziellen Belastungen festgelegte Bagatellgrenzen übersteigen.

D) Weitergehende Kostenersatzpflichten

Die Vereinbarung sieht weitergehende Kostenersatzpflichten hinsichtlich der durch die Verwirklichung eines Regelungsvorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben vor,[86] wenn ein Gesetzesbeschluss

- von der übermittelten Vorlage inhaltlich abweicht und dadurch zusätzliche finanzielle Ausgaben verursacht werden oder
- von der Vorlage, über die im Konsultationsmechanismus Einvernehmen erzielt wurde, inhaltlich abweicht und dadurch zusätzliche finanzielle Ausgaben verursacht werden oder
- ein Vorhaben betrifft, welches nicht zur Stellungnahme übermittelt werden musste (zB Initiativanträge).

V. Zusammenfassung

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Finanzverfassung unterliegt vielfältigen besonderen Vorgaben, die den systematischen Spezifika entsprechen. Teilweise resultieren diese aus speziellen Vorgaben allgemeiner Grundsätze (zB besondere abgabenrechtliche Rechtsprechung zum Gleichheitssatz), teilweise sieht die Finanzverfassung besondere

---

85 ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 9 f; siehe auch *Ruppe*, § 2 Rz 44 und *ders*, Finanzverfassung 43 f.

86 Art 5 Abs 3 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften (BGBl I 35/1999); siehe auch *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 590; *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 419 f; *Ruppe*, § 2 Rz 47 und *ders*, Finanzverfassung 45 f.

Grundsätze eigens vor (zB das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot nach § 4 F-VG). Die Gesetzgebung von Bund und Ländern hat diesen Vorgaben zu entsprechen.

Das bundesstaatliche Verhältnis zwischen Bund und Länder ist auf dem Gebiet der Finanzverfassung von einer deutlichen Hegemonie gekennzeichnet: Die dem einfachen Bundesgesetzgeber zukommende Kompetenz-Kompetenz und die grundsätzlich geringen Kompetenzen der Länder begründen einen massiven Überhang der Bundesgesetzgebung. Die Landesgesetzgebung ist hingegen weitgehenden Zustimmungs- und Einspruchsrechten der Bundesregierung unterworfen.

Eine Gleichberechtigung der Bundes- und Landesgesetzgebung besteht hinsichtlich der Vereinbarung nach Art 15a B-VG über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, die zwar keine genuin finanzverfassungsrechtliche Regel aber ein horizontales Ausstrahlen finanzverfassungsrechtlicher Aspekte über die gesamte Normsetzung des Bundes und der Länder darstellt. Diese soll eine möglichst verursachergerechte Kostentragung nach der Gesetzgebungs- statt nach der Vollziehungszuständigkeit gewährleisten.

Teil C – Finanzausgleich

Karoline Mitterer

Grundlagen und Reformbedarfe im österreichischen Finanzausgleich

Die Architektur des österreichischen Finanzausgleichssystems weist seit Jahrzehnten eine beständige Grundstruktur und nur geringfügige Änderungen bei den grundlegenden Verfahren und Kriterien der Mittelverteilung auf. Insgesamt zeigt sich ein komplexes und nur teilweise transparentes Gesamtsystem der finanziellen Beziehungen. Es bestehen vielfältige Reformbedarfe, die etwa bei der Abgabenautonomie, den Transferverflechtungen oder der mangelnden Verschränkung von Aufgaben und Mittelflüssen anknüpfen.

I. Finanzwissenschaftliches Verständnis zum Finanzausgleich

A) Definition und Prinzipien

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht bildet der Finanzausgleich ein prinzipiell dynamisches, zentral auf Aufgaben bezogenes Steuerungssystem der Finanzwirtschaft in territorial gegliederten (dezentralisierten) und in föderal organisierten Staaten. Im Finanzausgleich geht es dabei um die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau.[1]

Die Verteilung der Mittel innerhalb des Finanzausgleichs folgt dabei va nach dem Äquivalenzprinzip, welches sowohl auf Effizienz als auch auf Gerechtigkeit (in Sinne des Ausgleichs zwischen Gebietskörperschaften) abzielt. Dabei kann auf drei Teilbereiche abgestellt werden (Abbildung 1): dem Konnexitäts-, dem Kongruenz- und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz.[2]

Nach dem *Konnexitätsprinzip* treffen die *„politischen Entscheidungsträger eines Staates oder einer subnationalen Organisations-*

1 *Zimmermann/Henke/Broer*, Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre der öffentlichen Finanzwirtschaft (2012) 205 ff.

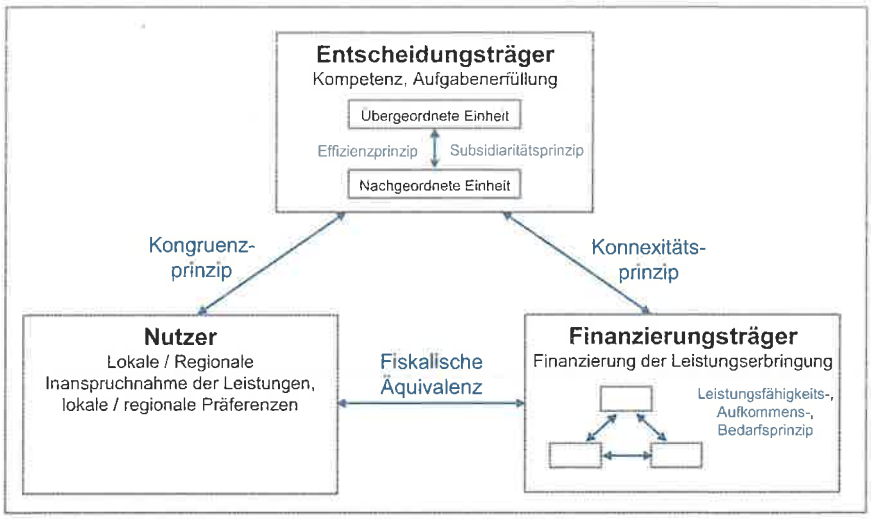
2 *Bröthaler et al*, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011) 15 f.

einheit nicht nur die Entscheidungen bezüglich Qualität und Quantität der zu erbringenden Aufgaben und der zu leistenden Ausgaben. Vielmehr müssen sie auch die erforderlichen Einnahmen beschaffen"[3]. Es geht daher um die Übereinstimmung der Entscheidungsträgerinnen und -träger (Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) mit den Finanzierungsträgerinnen und -trägern (Einnahmenverantwortung).

Das *Kongruenzprinzip* geht davon aus, dass eine direkte politische Verantwortlichkeit der Entscheidungsträgerinnen und -träger gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern öffentlicher Leistungen besteht und dies zu einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Aufgabenerfüllung beiträgt.

Die *fiskalische Äquivalenz* zielt auf die Deckungsgleichheit zwischen Nutzerinnen und Nutzern öffentlicher Leistungen und den Finanzierungsträgerinnen und -trägern ab. Dies betrifft etwa eine räumliche Übereinstimmung zwischen der zuständigen Gebietskörperschaft und den Nutzerinnen und Nutzern.

Abbildung 1: Äquivalenzprinzip im Föderalismus



Quelle: Bröthaler et al, Reform 16.

3 Siehe *Thöni/Bauer*, Föderalismus und Bundesstaat – Theorie, Empirie und Reform, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 23 (40).

Neben dem Äquivalenzprinzip wird der Finanzausgleich noch durch eine Vielzahl an weiteren Prinzipien und Zielsetzungen bestimmt. So sind auch technische, verwaltungsökonomische oder politische Gegebenheiten zu berücksichtigen. Relevante Prinzipien sind etwa auch Subsidiarität, Aufgabenorientierung, Bedarfsprinzip, Effizienz und Leistungsfähigkeit.[4]

B) Finanzausgleich im weiteren bzw im engeren Sinn

Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zu den Gebietskörperschaften verstanden. Ein ausgewogener Finanzausgleich ist gegeben, wenn Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Einklang stehen. Dies bedeutet, dass jede Gebietskörperschaftsebene ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung haben muss, um ihre Aufgaben erbringen zu können. Dies entspricht auch dem Sachlichkeitsgebot gemäß § 4 F-VG 1948, wonach die Regelungen des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen haben. Weiters ist darauf zu achten, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

In der Praxis zeigt sich ein komplexes System des Finanzausgleichs im weiteren Sinn. In mehreren Bereichen besteht eine gemeinschaftliche Aufgabenerbringung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies betrifft etwa die Bildung, den Sozial- und Gesundheitsbereich oder den öffentlichen Verkehr. Dadurch kommt es zu Kompetenz- sowie Finanzierungsverflechtungen, welche regelmäßig in Diskussion stehen. Auch verändern sich die Aufgaben im Zeitverlauf, es bestehen etwa unterschiedliche Dynamiken je nach Aufgabenbereich. Zu nennen sind etwa demografiebedingte Entwicklungen, welche va den Gesundheits- und Pflegebereich vor Herausforderungen stellen. Hinzu kommen zusätzliche Aufgaben, etwa im Klimaschutz oder durch die Digitalisierung.

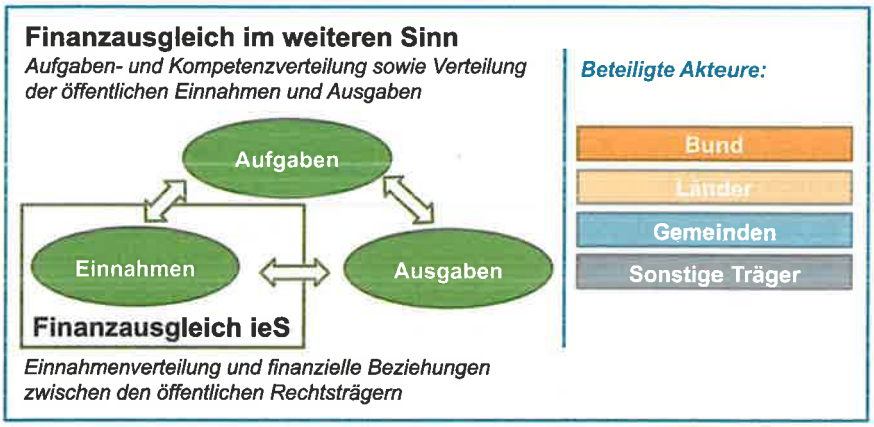
Hingegen wird die Aufgabenverteilung im Finanzausgleich im engeren Sinn als gegeben angesehen. Die erfolgten Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen erfordern daher Anpassungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Somit stellt der Finanzausgleich im engeren Sinn über die Regelung der Einnahmen-

4 *Bröthaler et al*, Reform 16 ff.

verteilung – inkl Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher.[5]

In der öffentlichen Diskussion wird unter „Finanzausgleich" zumeist nur ein Teilbereich des Finanzausgleichs im engeren Sinn verstanden: Das Finanzausgleichsgesetz. Dieses ist aber nur ein Element von vielen innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Eine zu enge Sichtweise kann jedoch als problematisch eingeschätzt werden, da dadurch die sich ändernden Aufgaben und finanziellen Lasten und deren Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ausgeblendet werden.[6] Nachholbedarfe sowie neue Aufgabenstellungen werden dagegen öfters außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes auf Basis von Vereinbarungen – primär zwischen Bund und Ländern – getroffen (etwa in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Kinderbetreuung).

Abbildung 2: Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2021.

5 *Mitterer/Pichler*, Fact Sheets zum Finanzausgleich (2020) 5 f; *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 49 ff.

6 *Bauer/Biwald/Mitterer*, Kritische Analysen und Reformvorschläge zum Finanzausgleich 2008, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 117.

II. Grundprinzipien des Finanzausgleichs in Österreich

A) Abgrenzungen

Betrachtet man den Finanzausgleich im engeren Sinn, kann grundsätzlich zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Finanzausgleich unterschieden werden, wobei das Finanzausgleichsgesetz sowohl dem primären als auch dem sekundären Finanzausgleich zugeordnet werden kann.

Abbildung 3: Wichtige Finanzausgleichsbegriffe



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2021.

Der primäre Finanzausgleich umfasst die Verteilung der Abgabenhoheit (Welche Gebietskörperschaftsebene darf welche Abgaben einheben?) und die Verteilung der Ertragshoheit (Beteiligung am Aufkommen an gemeinschaftlichen Abgaben) auf die Gebietskörperschaften. Der primäre Finanzausgleich ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Er regelt die Grundlage der gemeindeeigenen Steuern und umfasst die Festlegung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und der Ertragsanteile auf die verschiedenen Gebietskörperschaften.

Der sekundäre Finanzausgleich betrifft das System der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, welche die Abgabenteilung ergänzen – soweit diese im jeweiligen FAG geregelt sind. Dies umfasst etwa die Kostentragungsregelung des Bundes für die Landeslehrerinnen und -lehrer und mehrere Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und Gemeinden (etwa für Gesundheit, Finanzkraftstärkung der Gemeinden). Weiters zu nennen sind die für die Gemeindeebene relevanten Bestimmungen über die Landesumlage (Transferzahlung von den Gemeinden zu den Ländern) sowie die Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen an die Länder (das sind Gemeindemittel, welche den Ländern zur Ausschüttung an die Gemeinden übergeben werden).

Der tertiäre Finanzausgleich umfasst alle nicht im FAG festgelegten Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern; daher alle Transfers nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen. Hierunter fallen die Umlagen von den Gemeinden an die Länder für Landesaufgaben (va Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage). Weiters sind hier Transfers von den Ländern an die Gemeinden – inkl der Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen enthalten (zB Haushaltsausgleich, Investitionszuschüsse, Personalkostenzuschuss im Bereich der Kindergärten). Auch die Weitergabe der Mittel aus Art 15a-Vereinbarungen oder Bundesgesetzen fällt in diesen Bereich (zB Art 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuung, Bildungsinvestitionsgesetz).[7]

Grauer Finanzausgleich

Wenn eine Gebietskörperschaftsebene Regelungen erlässt, die bei einer anderen Gebietskörperschaftsebene finanzielle Be- oder Entlastungen ohne eine vollständige finanzielle Abgeltung erwirken, wird dies als grauer Finanzausgleich bezeichnet. Beispiele sind etwa die Abschaffung des Pflegeregresses, die Übertragung von Personalverantwortung bei Ganztagsschulen auf Gemeinden oder die Einführung des Gratis-Kindergartens bei 5-Jährigen.[8]

B) Formale Struktur im österreichischen Finanzausgleich

Tabelle 1 gibt einen Überblick über relevante Regelungsbereiche zum Finanzausgleich. Zentral für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist die Finanzverfassung. Hervorzuheben ist § 4 F-VG 1948, wonach die Regelungen des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat. Weiters ist darauf zu achten, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. In der Bundesverfassung ist der strategische Grundsatz zur ausgeglichenen und nachhaltigen Haushaltsführung festgeschrieben.

Basierend auf diesen Grundsätzen sind alle weiteren Regelungen auszugestalten. Zu nennen sind hier das Finanzausgleichsgesetz sowie ergänzende Regelungen, die gemeinsam ein Geflecht des Finanzaus-

---

7 *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich 57 ff; *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 79 (80 f).

8 *Mitterer/Pichler*, Fact Sheets 6.

gleichs ergeben.[9] Zu den ergänzenden Regelungen zählen einzelne Bestimmungen der Finanzausgleichspakte[10], Art 15a-Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Bundesländern, ebenso zahlreiche Landesgesetze, die das Finanzausgleichsgesetz des Bundes in verschiedener Hinsicht ergänzen, teils konterkarieren[11]. Dies ergibt sich aus dem Verbundprinzip im österreichischen Föderalismus, wonach bedeutende öffentliche Aufgaben von allen drei oder von zwei staatlichen Ebenen erfüllt und finanziert werden.[12]

Tabelle 1: Grundsätze und rechtliche Regelungen

Regelungsbereiche	Beschreibung
Verfassungsrechtliche Grundsätze	
Konnexitätsgrundsatz (§ 2 F-VG)	Tragung der Ausgaben zur Erfüllung der eigenen Aufgaben, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt
Sachlichkeitsgebot (§ 4 F-VG)	Die Regelung des Finanzausgleichs hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden
Strategischer Grundsatz zur Haushaltsführung (Art 13 B-VG)	Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sicherzustellen, nachhaltig geordnete Haushalte sowie bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben
Regelungen	
Finanzausgleichsgesetz	Zentrales Steuerungsinstrument zur Verteilung der Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften sowie Regelungen im Transferbereich (va Kostentragung und Finanzzuweisungen)

9 *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich 56 f.

10 Bezüglich der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 siehe *Kremser/Sturmlechner/Wolfsberger*, Zum Paktum des Finanzausgleichs 2017, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 199 ff.

11 *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen 80 ff; *Brückner/Haindl/Mitterer*, Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 141 (142 ff).

12 Für einen Einblick in gemeinschaftliche Aufgabenerfüllungen siehe *Brückner/Haindl/Mitterer*, Aufgabenfinanzierung 157 ff.

Weitere Bundes- und/ oder landesgesetzliche Regelungen	Ergänzende Regelungen sind etwa die Steuergesetze des Bundes oder der Länder, weiters verschiedene Regelungen zur (Ko-)Finanzierung einzelner Aufgaben (zB Pflegefonds, Umlagenzahlungen der Gemeinden, Musikschulfinanzierung), Österreichischer Stabilitätspakt
Art 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern	Ergänzende Regelungen etwa in den Bereichen Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes oder die Zielsteuerung im Gesundheitsbereich

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2021; auf Basis der genannten rechtlichen Regelungen.

C) *Zu beachtende Elemente des bestehenden Finanzausgleichs*

Zusammenfassend ist das Finanzausgleichssystem Ergebnis vielfacher Prinzipien und Zielsetzungen. Nachfolgende Tabelle 2 zeigt die Komplexität der Elemente, welche es innerhalb des Finanzausgleichssystems und dessen Reformen zu beachten gibt.

Tabelle 2: Zu beachtende Elemente des bestehenden Finanzausgleichssystems in Österreich

Rechtliche, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen
Aufgaben- und Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung, Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung durch Gebietskörperschaften und involvierte sonstige öffentliche und private Rechtsträger, Kooperation zwischen Ländern/Gemeinden, Gemeindestruktur(reform); Aspekte der Autonomie und Verantwortlichkeiten
Aufgabenfinanzierung
Abgaben (Eigene Abgaben, Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben); Transfers zwischen Gebietskörperschaften und Transfers zu sonstigen öffentlichen oder privaten Rechtsträgern; Gebühren, Beiträge/Ersätze, Leistungsentgelte, sonstige Vermögenseinnahmen
Rahmenbedingungen des Finanzausgleichs
(Verfassungs)rechtliche Rahmenbedingungen und Grundsätze (F-VG): Eigene Kostentragung, Sachlichkeitsgebot (Übereinstimmung mit Lastenverteilung, Grenzen der Leistungsfähigkeit), Kompetenz-Kompetenz des Bundes, bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen zur Aufgabenverantwortung und -finanzierung; Sonstige Rahmenbedingungen: Übereinstimmung mit Zielen des Staates, Verhandlungsprinzip, Periodische Festlegung des FAG (3–6 Jahre)
Abgabenrechtliche Bestimmungen
Abgabenhoheit und Ertragshoheit: Ausschließliche Abgaben Bund/Länder/ Gemeinden, geteilte Abgaben (Gemeinschaftliche Bundesabgaben, Zuschlagsabgaben, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand)

Verteilung der Abgabenerträge (gemäß FAG) Vorwegabzüge vor und nach vertikaler Aufteilung (ua für gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung); Vertikale Aufteilung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften (nach Fixschlüsseln); Horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile (nach einfacher Volkszahl, örtlichem Aufkommen, Fixschlüssel); Horizontale länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (nach einfacher und gewichteter Volkszahl, örtlichem Aufkommen und Fixschlüsseln), Vorwegabzug für Gemeinde-Bedarfszuweisungen; Horizontale gemeindeweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (...)(verschiedene weitere Ausgleichsvorausanteile, Aufteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel)
Sekundäre Transfers (gemäß FAG) Finanzzuweisungen/Bedarfszuweisungen/Zuschüsse Bund an Länder, Bund an Gemeinden, Länder an Gemeinden (BZ), Gemeinden an Länder (Landesumlage); Kostentragungen (Ersatz von Besoldungskosten für Landes- und Religionslehrer, sonstige Ersätze)
Tertiäre Transfers (nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen) Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (außerhalb FAG geregelt), Transfers der Gebietskörperschaften zu sonstigen öffentlichen Rechtsträgern (Verbände, Fonds), Transfers zwischen sonstigen öffentlichen Rechtsträgern; Transfers zu (öffentlichen oder ausgegliederten privaten) Unternehmen

Quelle: Bröthaler et al, Reform 22.

III. Fiskalische Effekte

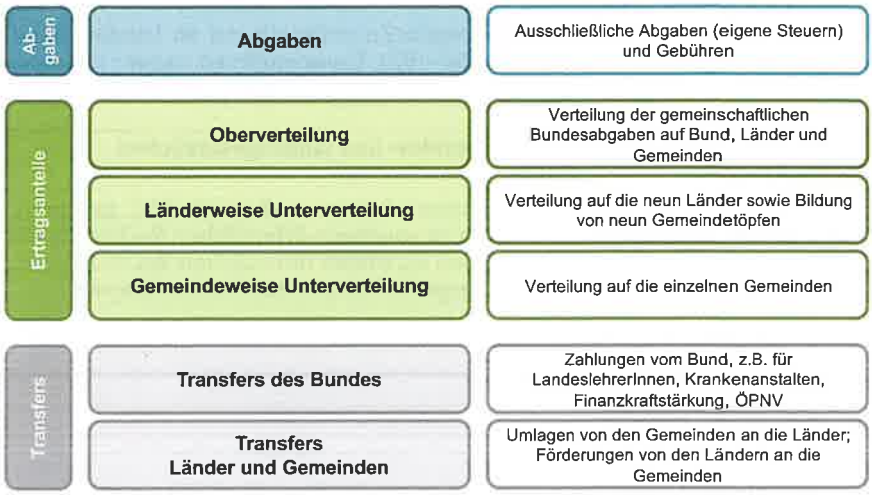
A) Finanzielle Verflechtungen der drei Gebietskörperschaftsebenen

Bund, Länder und Gemeinden erhalten im Zuge des Finanzausgleichs im engeren Sinn die finanziellen Mittel für die Aufgabenerledigung zugeteilt. Das österreichische Finanzausgleichssystem ist dabei von zwei Aspekten geprägt: Erstens verfügen die dezentralen Gebietskörperschaften – daher Länder und Gemeinden – über im Vergleich zum Bund nur wenig eigene Abgaben; wir sprechen von einem ausgeprägten Steuerverbund. Zweitens wird eine hohe Anzahl an Aufgaben gemeinschaftlich erledigt. Aufgabenbereiche wie Bildung, Pflege, Gesundheit oder ÖPNV werden daher von allen drei Gebietskörperschaftsebenen getragen.

Diese beiden Aspekte – daher der starke Steuerverbund und die starke gemeinschaftliche Aufgabenerbringung – führen zu einem komplexen System der finanziellen Verflechtungen.

Im Rahmen des Finanzausgleichs werden die Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden – direkt bzw indirekt – verteilt. Der Großteil der Steuern (Gemeinschaftliche Bundesabgaben – wie zB Lohnsteuer, Mehrwertsteuer) wird im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung zugeordnet. Ergänzende Elemente sind das Transfersystem sowie die eigenen Abgaben (zB Kommunalsteuer und Gebühren). Erst die Summe dieser drei Elemente ergibt den endgültigen Abgabenertrag der drei Gebietskörperschaftsebenen.[13]

Abbildung 4: Elemente des Finanzausgleichs



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2021.

Bei den Abgaben ist zwischen eigenen Abgaben – welche bei der jeweiligen Gebietskörperschaft verbleiben – und den gemeinschaftlichen Bundesabgaben – welche über die Ertragsanteile an Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden, zu unterscheiden.

Eigene Abgaben

Die eigenen Abgaben nehmen insgesamt eine geringe Rolle ein. Eigene Abgaben des Bundes (2019: 7,9 Mrd Euro) sind vor allem die Dienstgeberbeiträge für den Familienlastenausgleichsfonds. Auf Gemeindeebene sind die Kommunalsteuer, die Grundsteuer und die Gebühren

13 Vgl *Mitterer/Pichler*, Fact Sheets 7 f; *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen 81 f.

die wesentlichsten eigenen Abgaben (2019: 8,0 Mrd Euro inkl Wien). Bei den Ländern fallen im Vergleich nur geringe eigene Abgaben an (2019: 1,6 Mrd Euro exkl Wien). Der Großteil davon entfällt auf den Wohnbauförderungsbeitrag, welcher seit dem FAG 2017 als eigene Abgabe der Länder definiert ist.[14]

Gemeinschaftliche Bundesabgaben / Ertragsanteile

Mit knapp 90 Mrd Euro deutlich mehr Gewicht haben die gemeinschaftlichen Bundesabgaben, welche im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. Der im Finanzausgleichsgesetz bestimmte Verteilungsprozess ist komplex und lässt sich in mehrere Stufen unterteilen.[15]

Im Rahmen der Oberverteilung werden die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (86,92 Mrd Euro) auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt. Der im Finanzausgleichsgesetz fixierte allgemeine Verteilungsschlüssel liegt bei 67,934 % Bund, 20,217 % Länder und 11,849 % Gemeinden. Zuvor werden nicht unbeträchtliche Vorwegabzüge für die Siedlungswasserwirtschaft, den Pflegefonds, den Gesundheitsbereich und den Familienlastenausgleichsfonds abgezogen.

In einem zweiten Schritt erfolgt die länderweise, horizontale Unterverteilung auf die Länder bzw Gemeinden. Bei den Ländern werden die Mittel zu rund zwei Dritteln nach der Volkszahl und zu rund einem Drittel nach Fixschlüsseln verteilt. Bei den Gemeinden wird gut die Hälfte nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (ABS), der Rest nach Fixschlüsseln, Volkszahl und örtlichem Aufkommen zugeteilt.

Der dritte Schritt betrifft die gemeindeweise Unterverteilung der Gemeindemittel. Diese Mittel werden innerhalb der jeweiligen Bundesländer zu 96 % nach dem ABS verteilt. Weiters bestehen noch Vorausanteile für Gemeinden über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie eine Verteilung nach Nächtigungszahlen für die Gemeinden bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.[16]

Beim ABS werden die Mittel nach der gewichteten Volkszahl verteilt. Jede Einwohnerin bzw jeder Einwohner wird mit einem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Vervielfacher multipliziert (aktuell: bis 10.000

14 Werte 2019 gemäß Basis *Statistik Austria*, Statistiken zu Abgaben der Gebietskörperschaften 2019.

15 *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen 87 f.

16 Werte 2019 gemäß Basis *BMF*, Unterlagen zum Finanzausgleich 2019.

EW: 1 41/67; 10.001 bis 20.000 EW: 1 2/3 – das entspricht 1 45/67 –; 20.001 bis 50.000 EW: 2; über 50.000 EW: 2 1/3). Die Pro-Kopf-Beträge steigen mit zunehmender Gemeindegröße, da Städte auch eine regionale Versorgungsfunktion übernehmen. In der Vergangenheit wurde der Vervielfacher von Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mehrfach erhöht und der ABS damit ausgehöhlt.[17] 1948 lag das Verhältnis der Gemeinden unter 2.500 EW zu den Gemeinden über 50.000 EW bei 1:2,33. Dies hat sich zuletzt 2011 auf 1:1,45 reduziert.[18]

Transfers

Schließlich werden die Verteilungsverhältnisse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch das Transfersystem deutlich verändert. Die Transfers des Bundes finden sich primär im Finanzausgleichsgesetz und betreffen etwa Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen (für zB Krankenanstaltenfinanzierung, Pflegefonds, Kinderbetreuung, Ganztagsschulen, Strukturfonds, Finanzkraftstärkung der Gemeinden) und die Kostentragung für die Landeslehrerinnen und -lehrer sowie das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz.

Dies wird ergänzt durch ein komplexes Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden. Zu nennen sind einerseits Transfers von den Ländern an die Gemeinden (va Haushaltsausgleich, Projektfinanzierungen), welche primär über Gemeinde-Bedarfszuweisungen gedeckt werden und andererseits Transfers von den Gemeinden an die Länder. Letzteres umfasst primär Ko-Finanzierungsleistungen der Gemeinden für Landesaufgaben über den Weg von Umlagen (va Landesumlage, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage).[19]

Finanzielle Auswirkungen

Das Zusammenspiel dieser Elemente bestimmt die verfügbaren Mittel der einzelnen Gebietskörperschaften (Abbildung 5). Eigene Abgaben betreffen vor allem den Bund (7,9 Mrd Euro) und die Gemeinden (8,0 Mrd Euro inkl Wien). Die Länder haben eine sehr gering ausgeprägte Abgabenautonomie (1,6 Mrd Euro).

---

17 Siehe hierzu auch *Rechnungshof*, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich, Reihe Bund 2016/4.

18 *Mitterer/Pichler*, Fact Sheets 16.

19 *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen 104 f, *Mitterer/Biwald/Haindl*, Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (2016) 6 ff.

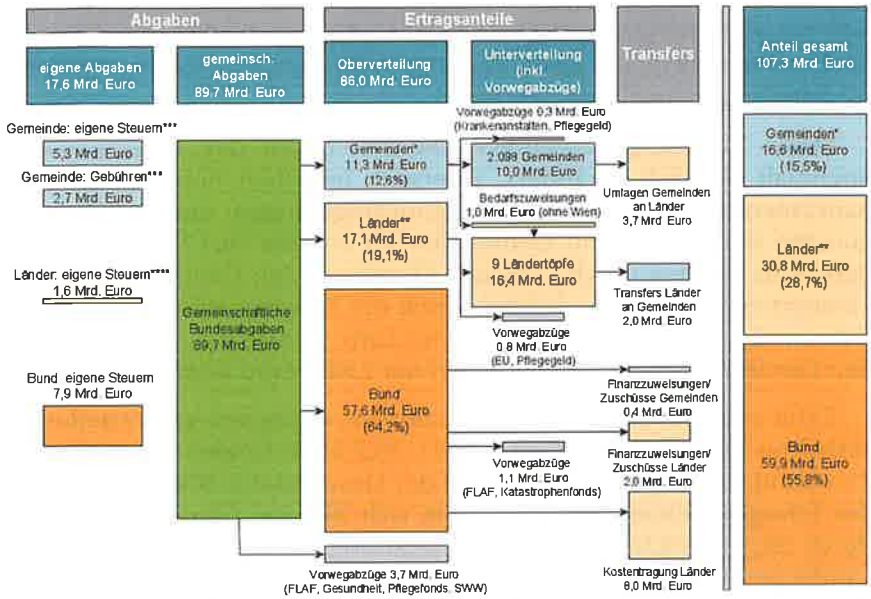
Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (89,7 Mrd. Euro) werden im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung auf die Gebietskörperschaften verteilt. Nach Berücksichtigung von Vorwegabzügen ergibt sich (exemplarisch am Jahr 2019) ein Anteil von 12,6% für die Gemeinden, 19,1% für die Länder und 64,2% für den Bund.

Diese Verteilungsverhältnisse werden durch das Transfersystem nochmals deutlich verändert. Einerseits bestehen nennenswerte Finanzzuweisungen und Kostentragungsregelungen des Bundes zugunsten der Länder und Gemeinden (in Summe 10,4 Mrd Euro). Andererseits werden durch Transfers Mittel von den Gemeinden zu den Ländern verschoben. So belaufen sich die Transferzahlungen von den Gemeinden an die Länder auf 3,7 Mrd Euro, während die Transfers von den Ländern zu den Gemeinden bei nur 2 Mrd Euro liegen.

Zählt man alle drei Elemente zusammen, ergibt sich ein Verteilungsverhältnis von 15,5% für Gemeinden, 28,7% für Länder und 55,8% für den Bund. Die Verbesserungen bei der Gesamtbetrachtung gegenüber der Ertragsanteilsverteilung ergeben sich bei den Gemeinden primär durch die vergleichsweise hohe Ausstattung mit eigenen Abgaben, die Länder profitieren stark vom Transfersystem.[20]

20 *Mitterer/Pichler*, Fact Sheets 8 f; *Bröthaler/Haindl/Mitterer*, Funktionsweisen 81 ff.

Abbildung 5: Die Elemente des Finanzausgleichs, 2019



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen und Darstellung 2021 auf Basis BMF: Sonderauswertungen zum FAG 2019; Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2019.

IV. Reformbedarfe und Ansätze für Reformen

A) Reformbedarfe

Der österreichische Finanzausgleich bietet als komplexes und historisch gewachsenes Instrument mehrfache Ansatzpunkte für Reformen. Mit dem FAG 2008 wurden von Seiten des BMF mehrere grundlegende Studien zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems beauftragt. Die Studienautorinnen und -autoren haben die wesentlichsten Reformnotwendigkeiten zusammengefasst:

- „Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung: Reform der praktisch unverändert gebliebenen Kompetenzverteilung aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch aus Sicht der vielfältigen internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen.
- Verstärkte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung: Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenver-

antwortung mit der Finanzierungsverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus.

- Verstärkte Abgabenautonomie: Stärkung der Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und damit einhergehend Verminderung des Steuerverbunds.
- Zielorientierung des Finanzausgleichs: Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich (zB Klimaschutz und nachhaltige Raumentwicklung).
- Reduktion der Transfers: Stärkung der Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie erhöhte Transparenz durch radikale Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.
- Trennung von allokativen und distributiven Zielen und Wirkungen: Herstellung von Transparenz und Wirkungssicherheit durch klare Trennung allokativer und distributiver Ziele bei der Mittelverteilung im Steuerverbund und Transfersystem.
- Zusammengefasster Finanzkraftausgleich: Schaffung eines einzigen klar nachvollziehbaren Transfers zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Ländern bzw zwischen Gemeinden.
- Aufgabenorientierter Lastenausgleich: Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen Spill-overs oder sonstige Lasten durch spezifische sozioökonomische oder geographische Rahmenbedingungen.
- Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden: Angemessener Wettbewerb durch verstärkte dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und erhöhte Transparenz der Standortvor- und -nachteile.
- Gemeindestruktur und -kooperation: Verstärkte Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung."[21]

Auch in mehreren Berichten des Rechnungshofes erfolgt eine kritische Betrachtung des Finanzausgleichssystems. Im Tätigkeitsbericht des Jahres 2006[22] spricht er etwa die besondere Problematik der verflochtenen öffentlichen Aufgaben bezüglich Trägerschaft, Aufgabenvollzug und teilweise vermischter Finanzierung zwischen den staatlichen Ebenen

---

21 Siehe *Bröthaler et al*, Reform 3 f. Für weiterführende Ausführungen: *Bauer et al* (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017).

22 *Rechnungshof*, Bericht des Rechnungshofes. Tätigkeit im Jahr 2006. Reihe Bund 2007/16, 21 f.

und auch zwischen einzelnen Gebietskörperschaften an. Der Rechnungshof verweist weiters auf finanzwissenschaftliche Erkenntnisse (zB Äquivalenzprinzip), die nicht oder nicht ausreichend beachtet werden, sowie auf die teilweise nicht eingelösten Gebote der Finanzverfassung (zB auf § 2 F-VG 1948). Weiters spricht er Transparenzdefizite sowie eine mangelnde Abstimmung unterschiedlicher Interessenlagen und Ziele an.

2016 legte der Rechnungshof einen Schwerpunkt auf die Prüfung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.[23] Er verwies darauf, dass ein konzeptives Grundgerüst im Rahmen des Finanzausgleichs sowie klare Ziele fehlen. Problematisch sah er insbesondere die hohe Komplexität der Verteilung auf die Gemeindeebene. Letztere konnte mit dem FAG 2017 deutlich reduziert werden. Ebenfalls 2016 erfolgt eine Prüfung der Weitergabe der Gemeindebedarfszuweisungen durch die Bundesländer Niederösterreich und Steiermark.[24] Auch hier wurden bedeutende Mängel bei der Zielfestlegung sowie bei der Transparenz festgestellt.

Im Jahr 2021 wurden die mit dem Paktum zum FAG 2017 festgelegten Reformvorhaben evaluiert,[25] welche sich in die Bereiche „Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung", „Abgabenautonomie", „Gesundheit und Pflege" sowie „weitere Reformprojekte und Maßnahmen" gliederten. Es wurde aufgezeigt, dass zwar durchwegs Aktivitäten gesetzt wurden, dass diese jedoch häufig nicht zu Ergebnissen führten. So konnten nur 14 der 28 Reformprojekte abgeschlossen werden.

B) Schwerpunkte der bisherigen kritischen Analysen und Reformvorschläge

Insbesondere seit dem FAG 2008 entstand eine Vielzahl an Studien zur Analyse des Finanzausgleichssystems, welche auch Reformvorschläge

23 *Rechnungshof*, Bevölkerungsschlüssel 5 ff.

24 *Rechnungshof*, Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark. Reihe Bund 2016/4, 127 ff.

25 *Rechnungshof*, Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs. Bericht des Rechnungshofes. Reihe Bund 2021/7.

umfassen.[26] Dabei zeigen sich einige Schwerpunktsetzungen bei der Studientätigkeit, welche nachfolgend dargestellt werden.[27]

Abgabenautonomie

Die Steuerautonomie auf Länderebene ist äußerst gering und jene der Gemeinden ist zahlreichen Restriktionen unterworfen. Zur Stärkung der institutionellen Kongruenz wird daher durchwegs eine Stärkung der Steuerautonomie auf Länder- und Gemeindeebene vorgeschlagen. Damit soll auf einen *„direkten Zusammenhang zwischen politischen Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der politischen Entscheidungsträger"*[28] abgestellt werden.

Eine Stärkung der Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften könnte so mit einer Verminderung des Steuerverbundes einhergehen. Ein angemessener Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden könnte durch verstärkte dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und erhöhte Transparenz der Standortvorteile und -nachteile gestärkt werden.[29]

Die Frage der Eignung von Abgaben zur Erhöhung der Abgabenautonomie in den Ländern wurde aus mehreren Perspektiven behandelt: aus rechtswissenschaftlicher und rechtstechnischer Sicht durch *Achatz* (2012)[30] und aus finanzwirtschaftlicher und ökonomischer Sicht in den Studien *Strohner et al* (2015)[31], *Keuschnigg/Loretz* (2015)[32] sowie *Pitlik et al* (2015)[33]. Ergebnis dieser Studien war, dass einzelne Abgaben geeignet wären (insbesondere die motorbezogene Versicherungssteuer oder die Lohn- und Einkommensteuer), eine stärkere Steuerautonomie der

---

26 Eine Übersicht über Analysen und Reformvorschläge seit dem FAG 2008 findet sich in: *Bauer/Biwald/Mitterer*, Analysen 117 ff sowie im Anhang 2 „Materialien zur Evaluierung des Finanzausgleichs 2008" der Publikation *Bauer et al* (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 547 ff.

27 Die folgende Ausführung zu einzelnen Studien erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

28 Siehe *Pitlik/Klien/Schratzenstaller*, Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer (2015) 177.

29 Vgl *Bröthaler et al*, Reform 3 f.

30 *Achatz*, Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder). Rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität Stärkung der Abgabenautonomie (2012).

31 *Strohner et al*, Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene (2015).

32 *Keuschnigg/Loretz*, Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger (2015).

33 *Pitlik/Klien/Schratzenstaller*, Steuerhoheit.

Länder umzusetzen. Eine Beschäftigung mit Gemeindeabgaben erfolgte in der Studie *Pitlik et al* (2012)[34].

Aufgabenorientierung

Eine stärkere Aufgabenorientierung soll dazu beitragen, eine bessere Deckung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu schaffen.

Ein Reformbereich ist hier die fehlende Verwendung aufgabenorientierter Verteilungskriterien im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung. Eine erste Studie nach *Bauer* und *Mitterer* (2009)[35] schlägt eine ganzheitliche Neugestaltung der Ertragsanteile nach aufgabenorientierten Kriterien vor (Basisaufgaben, sozio-demografische und geografisch-topografische Aufgabenlasten, Zentralörtlichkeit). 2010 folgte mit der Studie *Bauer et al* (2010)[36] eine Analyse möglicher aufgabenorientierter Indikatoren auf Länder- und Gemeindeebene.

Mit dem FAG 2017 wurde eine Reformarbeitsgruppe mit der Konzipierung aufgabenorientierter Elemente für die Bereiche Elementarpädagogik und Pflichtschule beauftragt, welche schlussendlich zu keinen Ergebnissen führte.[37] In diesem Zusammenhang ist auf zwei Studien zu verweisen. 2015 erarbeiteten *Mitterer* und *Haindl*[38] einen Vorschlag zur Ausgestaltung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs am Beispiel der Kinderbetreuung nach mehreren Modellvarianten. 2019 folgte eine Studie zur leistungs- und wirkungsbezogenen Pflichtschulfinanzierung nach *Mitterer et al*[39], welche sowohl die Ebene der Länder als auch der Gemeinden betraf.

Ein weiterer Reformaspekt betrifft die unzureichende Berücksichtigung der Zentralörtlichkeit bei der Ertragsanteilsverteilung der Gemeinden. Das BMF beauftragte dazu eine Studie von KDZ und TU Wien

---

34 *Pitlik et al*, Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden, Projektendbericht (2012).

35 *Bauer/Mitterer*, Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich (2009).

36 *Bauer et al*, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Projektendbericht (2010).

37 *Rechnungshof*, Reformprojekte 36 ff.

38 *Mitterer/Haindl*, Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung (2015).

39 *Mitterer/Hochholdinger/Seisenbacher*, Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung. Finanzierung der Aufgaben im Pflichtschulbereich: Status Quo und Modellvorschläge (2019).

(*Mitterer et al* 2016)[40], um ein Bewertungsschema zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden zu entwickeln. Noch offen ist die Entwicklung eines konkreten Modells, um regionale Spill-overs auf der Gemeindeebene im Rahmen des Finanzausgleichs abzudecken.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die seit langem bestehende Debatte zum abgestuften Bevölkerungsschlüssel hinzuweisen. Wie der VfGH[41] betont, sind Mehrbelastungen bestimmter Gruppen von Gemeinden im Finanzausgleich gebührend zu berücksichtigen. Auch von Seiten des Rechnungshofes[42] wird die mangelnde Differenzierung des Vervielfachers kritisch gesehen. Er empfiehlt eine Reform mit klaren Zielsetzungen im Sinne einer Stärkung der Aufgabenorientierung.

Auch im Bereich der vertikalen Mittelzuteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ist eine unzureichende Verknüpfung zu den Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben zu verzeichnen. Dies verdeutlicht eine WIFO-Studie (2020)[43] für ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich, welche etwa den hohen strukturellen Ausgabendruck der österreichischen Länder und Gemeinden zeigt.

Transferentflechtung

Im Bereich der Transferbeziehungen zeigt sich ein Schwerpunkt des Reformbedarfs auf Transfers zwischen Ländern und Gemeinden. Wesentlichste Kritikpunkte liegen in der mangelnden fiskalischen Äquivalenz, den nicht mehr nachvollziehbaren Verteilungswirkungen und dem hohen Administrationsaufwand. In *Biwald/Haindl/Hödl* (2013) heißt es beispielsweise dazu: *„Durch die vielfältigen Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden entstehen nicht mehr nachvollziehbare Umverteilungseffekte (Intransparenz der Transferbeziehungen), sowie kommt es auch zu Verstößen gegen Prinzipien der Autonomie sowie der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung."*[44]

Reformansätze verfolgen dabei das Ziel, die Verantwortlichkeit der fiskalischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zu stärken und durch

---

40 *Mitterer et al*, Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Projektendbericht (2016).

41 VfSlg 9280/1981, 10.633/1985.

42 *Rechnungshof*, Bevölkerungsschlüssel 19 ff.

43 *Klien et al*, Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich (2020).

44 Siehe *Biwald/Haindl/Hödl*, Gemeinde-Transferbericht. Analyse 2002–2011 und Handlungserfordernisse (2013) 85.

eine radikale Vereinfachung und Entflechtung der Transfers die Transparenz zu erhöhen.[45] Ein Transferabtausch – und die damit verbundene Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – soll dazu beitragen, die fiskalische Äquivalenz zu verbessern.

In einer Studie nach *Biwald et al* (2010)[46] erfolgte eine umfassende Analyse des österreichischen Transfersystems und es wurden Rahmenbedingungen eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse im vertikalen sowie für den horizontalen Finanzausgleich formuliert. Umfangreiche Statusanalysen liefern auch die Studien *Biwald et al* (2013)[47] sowie *Mitterer/Biwald/Haindl* (2016)[48].

Governance-Strukturen und -Prozesse / Reformprozess

Dass die Planung und Gestaltung des Reformprozesses selbst ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Reform ist, wird in der Studie *Bröthaler et al* (2010)[49] betont. Hierbei wird auf die Bedeutung einer verbindlichen raschen Grundsatzentscheidung und einer angemessenen Vorlaufzeit losgelöst von Verhandlungen zur nächsten Finanzausgleichsperiode hingewiesen. Als grundsätzlicher Reformansatz wird eine völlige Neuordnung oder inkrementelle zielgerichtete Entwicklung eines neuen Finanzausgleichs empfohlen. Zu klären wären insbesondere das anzustrebende Föderalismusmodell und die Positionierung der Finanzausgleichsreform gegenüber anderen Reformbereichen. Einer Einigung bedarf es auch hinsichtlich der grundsätzlichen Zielsetzung eines reformierten Finanzausgleichs sowie der Gesamtarchitektur.

Eine 2019 veröffentlichte Studie nach *Bauer/Mitterer/Pichler*[50] beschäftigt sich mit Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs. Der Fokus liegt dabei auf einer Reform der Governance-Strukturen und -Prozesse des Finanzausgleichsprozesses, um Reformen auch umsetzbar zu gestalten. Dies betrifft etwa das Erarbeiten strategischer Grundkonsense, mehr Beachtung auf Design und Management von Verhandlungen, ein verstärktes Netzwerkdenken sowie vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Verhandlungspartnern.

---

45 *Bröthaler et al*, Reform 4.

46 *Biwald et al*, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Projekt „Transfers und Kostentragung", Projektbericht (2010).

47 *Biwald/Haindl/Hödl*, Gemeinde-Transferbericht.

48 *Mitterer/Biwald/Haindl*, Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen.

49 *Bröthaler et al*, Reform 5.

50 *Bauer/Mitterer/Pichler*, Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs (2019).

Die 2021 vom Rechnungshof veröffentlichte Evaluierung zu den Reformvorhaben des FAG 2017[51] legte einen Schwerpunkt der Empfehlungen auf den Governance-Bereich. Kritisiert wurde insbesondere das Projektmanagement. Dies betrifft eine mangelnde Festlegung der Projektverantwortung, Mängel beim Projektauftrag und bei der Klarheit des Projektzieles sowie ein fehlender strukturierter Prozessablauf.

Weitere Reformschritte

Insgesamt zeigt sich eine hohe Komplexität des Finanzausgleichs sowie eine Fülle an Reformbedarfen. Wie das vielfache Scheitern der Reformbemühungen im Zuge der Reformarbeitsgruppen zum FAG 2017 gezeigt hat, stellt die Reform des Finanzausgleichs aufgrund der vielfältigen, teils kontroversen Ansprüche der Verhandlungspartner eine große Herausforderung dar. Ein stärkerer Fokus auf die „Reform der Finanzausgleichsreform" könnte hier einen Ausweg liefern, wie dies auch vom Rechnungshof jüngst mit der Notwendigkeit eines verbesserten Projektmanagements und klarer, gemeinsamer Zielsetzungen angesprochen wurde.

51 *Rechnungshof*, Reformprojekte.

Egon Mohr

Inhalte des Finanzausgleichrechts

I. Begriff des Finanzausgleichrechts

Die Mehrzahl in der Überschrift legt nahe, von einem Finanzausgleich im weiteren Sinn auszugehen, also von *„der Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau"*.[1] Damit sind Behandlungsgegenstand nicht nur die finanzausgleichsrechtlichen Regelungen im Finanzausgleichsgesetz 2017, sondern möglichst viele Regelungen mit finanzrechtlichem Inhalt.[2]

A) Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für viele finanzausgleichrechtliche Bestimmungen. Da ein ganzer Abschnitt dem Finanzverfassungsrecht gewidmet ist, kann ich auf dessen Behandlung verzichten.

B) Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017

Das FAG 2017[3] ist am 1.1.2017 in Kraft getreten und tritt am 31.12.2021 außer Kraft, wenn es nicht verlängert wird. Laut dem Inhaltsverzeichnis gliedert sich das FAG 2017 in fünf Hauptstücke. Das erste Hauptstück ist mit Finanzausgleich überschrieben und enthält insbesondere Regelungen über die Kostentragung.

---

1 *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch (2017) 49.

2 *Mohr*, Der neue Finanzausgleich 2017 bis 2021, ÖHW 4/2016, 1 ff.

3 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I I 32/2021.

1. *Zu § 1 FAG 2017*

Der § 1 FAG 2017 enthält Regelungen betreffend die Tragung der Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung und bestimmter mit der Besorgung der Verwaltung von Bundesvermögen zusammenhängender Aufgaben. Wegen des in § 2 F-VG 1948 enthaltenen Grundsatzes der eigenen Kostentragung und der organisatorischen Zuordnung der Behörden haben diese Bestimmungen nur deklarative Bedeutung. Teilweise haben sie nur mehr geringe Bedeutung, weil es laut einer Umfrage anlässlich der Vorbereitung des FAG 2017 damals nur noch vereinzelt Bedienstete gab, die in der Zeit vom 1.10.1925 bis 13.3.1938 (Anschluss an das Deutsche Reich) Ruhegenüsse oder Versorgungsgenüsse bezogen haben. Vermutlich ist beim nächsten FAG diese Bestimmung nicht mehr erforderlich. Bei der Auftragsverwaltung sind beim Bundeshochbau die Bereiche der Privatwirtschaftsverwaltung in die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) und bei der Bundesstraßenverwaltung die Autobahnen und die Schnellstraßen in die ASFINAG ausgegliedert worden sowie die Bundesstraßen B an die Länder übertragen worden. Daher sind diese Regelungen nur mehr für die Verwaltung bundeseigener Liegenschaften im Rahmen der Verwaltung des öffentlichen Wassergutes von Bedeutung.

2. *Zu § 2 FAG 2017*

Gemäß Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG ist das Sozialversicherungswesen in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache und damit liegt die Kostentragung auch beim Bund. Bei den Kostenersatzbestimmungen in den erwähnten Sozialversicherungsgesetzen[4] handelt es sich um unbefristete Regelungen, die dem Grundsatz der eigenen Kostentragung im § 2 F-VG 1948 widersprechen. Laut dem befristeten § 2 FAG 2017 trägt der Bund die ausgezahlten Ausgleichszulagen, womit der Zustand hergestellt wird, wie er sich schon aus dem Grundsatz der eigenen Kostentragung ergibt. Dies allerdings mit dem Risiko und Schönheitsfehler, dass die Kostenüberwälzung auf die Länder bzw faktisch auf die Gemeinden unbefristet ist und die Kostenübernahme durch den Bund mit der Geltungsdauer des jeweiligen FAG befristet ist. Meine Anregung ist daher, diese dadurch erforderliche doppelte Regel der Kostentragung zu beseitigen und zum Grundsatz der eigenen Kostentragung zurückzukehren.

---

4 § 299 ASVG und § 156 GSVG sowie § 147 BSVG.

3. Zu § 2a FAG 2017

Der § 2a FAG 2017 ist erst nach dem Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 eingefügt worden[5] und sieht eine Kostenbeteiligung der Länder an den Kosten des Heimopferrentengesetzes in der Höhe von einer Mio Euro jährlich vor (im Jahr 2017 nur eine halbe Mio Euro). Da gemäß § 1 des Heimopferrentengesetzes auch Heimopferrenten für ehemalige SchülerInnen in Schülerheimen, die gemäß Art 14 B-VG in die Zuständigkeit der Länder fallen, zu bezahlen sind, ist diese Kostenbeteiligung der Länder sachlich gerechtfertigt.

4. Zu § 3 FAG 2017

Im § 3 FAG 2017 wird die Tragung der Kosten von Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften geregelt. Dieser Regelung der Kostentragung haben die Vertreter der Länder und der Gemeinden zugestimmt, weil der Ersatz der zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Kosten gerechtfertigt ist. Ein kleiner Wermutstropfen ist, dass die Kosten von den betroffenen Ländern zur ungeteilten Hand (Solidarhaftung) dem Bund zu ersetzen sind, allerdings wurde auch dieser Formulierung zugestimmt. Bisher hat sie zu keinen Problemen geführt, weil im Innenverhältnis eine Aufteilung der Kosten zwischen den betroffenen Ländern im Verhältnis der Kostenverursachung erfolgt.

5. Zu § 4 FAG 2017

Der Ersatz von Besoldungskosten für die Landes- und ReligionslehrerInnen war bei allen Finanzausgleichsverhandlungen wegen der Größenordnung ein wesentlicher Punkt. Der Ersatz von Besoldungskosten durch den Bund für die Landeslehrer- und LandesvertragslehrerInnen beträgt an öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen 100% im Rahmen der genehmigten Stellenpläne und an berufsbildenden Pflichtschulen und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen 50 %. Die genehmigten Stellenpläne haben die Stellenplanrichtlinie zur Basis und diese wiederum die vereinbarten Schülerzahlen je Planstelle. Daher sind immer wieder diese Schülerzahlen je Planstelle Diskussionspunkt. Erstmals im FAG 2005 hat sich der Bund bereit erklärt, zur teil-

5 Bundesgesetz, mit dem das Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018 erlassen wird und das Bundesgesetz über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages sowie das Finanzausgleichsgesetz 2017 geändert werden, BGBl I 144/2017.

weisen Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen, die den Ländern durch die sinkenden Schülerzahlen und im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen entstehen, einen zusätzlichen Kostenersatz in einem jährlichen eher niedrigen und nicht wertgesicherten Fixbetrag zu leisten. Für die Jahre 2017 bis 2021 beträgt dieser teilweise Kostenersatz jährlich 25 Mio Euro. Den Vertretern des Bundes war schon bewusst, dass dieser sehr kleine zusätzliche Kostenersatz den Bund wesentlich billiger kommt als eine geringfügige Veränderung der Schülerzahlen je Planstelle. Dies führt dazu, dass immer mehr Länder in die Situation kommen, mehr LandeslehrerInnen bzw LandesvertragslehrerInnen anstellen zu müssen, als die genehmigten Stellenpläne zulassen. Dies führt zwischenzeitlich schon zu hohen Besoldungskosten einzelner Länder (zB Vorarlberg), die vom Bund nicht ersetzt werden. Dazu kommen noch Meinungsverschiedenheiten mit dem Bund, ob diese überzähligen LandeslehrerInnen bzw LandesvertragslehrerInnen die jüngeren und eher billigen LehrerInnen oder die älteren und eher teuren Lehrerinnen sind. Nicht ersetzt werden vom Bund die Kosten der laufenden Bezugsabrechnungen und die Ausgleichstaxen nach dem Behinderteneinstellungsgesetz. Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass die laufenden Bezugsabrechnungen der LandeslehrerInnen und LandesvertragslehrerInnen nicht einfach und mit den Bezugsabrechnungen der Landesbediensteten in der Verwaltung oder den Landeskrankenanstalten nicht kompatibel sind. Um die Bezahlung von Ausgleichstaxen zu vermeiden, wären zahlreiche körperlich behinderte LandeslehrerInnen bzw LandesvertragslehrerInnen erforderlich, die es aber im Lehrerstand nicht gibt. Ein Ausgleich dieses Mangels bei den LehrerInnen ist nicht durch eine erhöhte Anstellung von Behinderten in der Landesverwaltung und den Landeskrankenanstalten möglich.

6. Zu § 5 FAG 2017

Danach leistet der Bund an die Länder und die Gemeinden einen pauschalen Kostenersatz für ihren Aufwand im Zusammenhang mit Migration und Integration in Höhe von einmalig 125 Mio Euro. Davon erhalten die Länder einmalig 87,5 Mio Euro, die nach der Volkszahl auf die Länder aufgeteilt werden. Vom Anteil der Gemeinden in Höhe von einmalig 37,5 Mio Euro erhalten die Stadt Salzburg einen Vorausanteil in Höhe von 1,5 Mio Euro und die Stadt Wien einen Vorausanteil in Höhe von 3,0 Mio Euro. Die restlichen Mittel in Höhe von 33 Mio Euro werden auf alle Gemeinden im Verhältnis der Anzahl der Personen, die

die Grundversorgung iSd Grundversorgungsvereinbarung[6] an fünf bestimmten Stichtagen erhalten haben, aufgeteilt. Mit diesem einmaligen Kostenersatz sind sämtliche Forderungen und Ansprüche der Länder und der Gemeinden gegen den Bund iZm Migration und Integration für die gesamte FAG-Periode abgegolten. Meinungsverschiedenheiten gab es zwischen dem Bundesministerium für Inneres und den Ländern, ob zu den vom Bund zu ersetzenden Ausgaben auch die Kosten für die medizinische Versorgung der Flüchtlinge zählen. Öfters war das Bundesministerium für Inneres mit den Zahlungen gemäß der Grundversorgungsvereinbarung im Verzug. Der zusätzliche Vorausanteil wurde den beiden Städten Salzburg und Wien zugestanden, weil sie außergewöhnliche finanzielle Belastungen (zB Transportkosten) auf Grund der Flüchtlingsströme 2015 zu tragen hatten.

7. Zu § 6 FAG 2017

Im § 6 FAG 2017 wird das Höchstausmaß der Landesumlage mit 7,66 % der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden landesweise an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben festgelegt. Wenn immer wieder Vertreter der Gemeinden mit der Forderung nach ersatzloser Abschaffung der Landesumlage kommen, ist wichtig, dass man den historischen Hintergrund der Landesumlage kennt. Mit dem Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich sind den Ländern alle Besteuerungsrechte entzogen worden, insbesondere die Grundsteuer, die Gewerbesteuer einschließlich der Lohnsummensteuer sowie die Getränkesteuer. Die genannten Steuern sind den Gemeinden überlassen und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges den Ländern nicht mehr zurückgegeben worden. Die Länder erhielten an ihrer Stelle eine höhere Ertragsbeteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und das Recht, von den Gemeinden eine Landesumlage einzuheben. Die Obergrenze für die Landesumlage hat ursprünglich 20 % der ungekürzten Ertragsanteile betragen. Verschiedene Maßnahmen, die zu Erhöhungen der ungekürzten Ertragsanteile führten, wurden durch entsprechende Herabsetzungen des erlaubten Höchstausmaßes ausgeglichen. Der größere Anteil der Herabsetzungen des Höchstausmaßes ist aber dem Verhandlungsgeschick der Vertreter der Gemeinden zuzuschreiben, die bei mehreren Finanzausgleichsverhandlungen immer wieder eine etappenweise Reduktion des Höchstausmaßes erreichten. Die prozentuelle Obergrenze bezieht sich auf die landesweite Gesamtheit der ungekürzten Ertragsanteile und nicht auf die Ertragsanteile

6 BGBl I 80/2004.

der einzelnen Gemeinde, weshalb die Umlegung auch als Instrument des interkommunalen Ausgleiches iSd Feinsteuerung genutzt wurde. Für einige Länder wäre eine Lösung dieses vieldiskutierten Problems ein Verzicht auf die Landesumlage und deren Ersatz durch höhere Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu Lasten der Gemeinden gewesen. Dies war nicht möglich, da ein Land (NÖ) völlig auf die Landesumlage verzichtet hat und drei Länder (Bgld, OÖ und Tirol) nicht mehr das Höchstausmaß ausschöpfen. Rein rechnerisch hätte sich dieses Problem trotzdem lösen lassen, dazu war aber die politische Bereitschaft nicht vorhanden, weil es ein Einfrieren der derzeit geltenden Regelung bedeutet hätte und Veränderungen in der Zukunft fast nicht mehr möglich gewesen wären.

8. Zu § 7 FAG 2017

Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen. Die gleiche Verpflichtung gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes am Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind. Die Gemeinden werden bei diesen Verhandlungen durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund vertreten. Enttäuschend ist für die Länder und die Gemeinden, dass diese Regelung keine Sanktion für Verstöße vorsieht, also eine *lex imperfecta* darstellt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass insbesondere von den Ländern öfters die Forderung kam, doch wieder die alte Schutzklausel des § 6 Abs 4 des F-VG vom Jahre 1931 einzuführen. Da diese Forderung nie erfüllt wurde, gab es immer mehr Druck in Richtung Konsultationsmechanismus. Die häufig verwendeten Schlagworte waren „wer anschafft, muss auch bezahlen". Dieser Forderung wurde entsprochen mit der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften[7], der am 15. 1.1999 in Kraft getreten ist. Da die steuerpolitischen Maßnahmen vom Konsultationsmechanismus ausgenommen sind, ist für diese nach wie vor die Verhandlungspflicht gemäß § 7 Abs 1 FAG 2017 maßgebend. Hier hat auch der einheitliche Aufteilungsschlüssel etwas Verbesserung gebracht. Davor waren zB Steuerreformen für den Bund vorteilhaft, die bei den gemeinschaft-

7 BGBl I 35/1999.

lichen Bundesabgaben zu beachtlichen Mindereinnahmen und bei den ausschließlichen Bundesabgaben nur zu geringen Mindereinnahmen oder gar Mehreinnahmen führten. Bezüglich der Mehrbelastungen brachte der Konsultationsmechanismus eine deutliche Verbesserung für die Länder und die Gemeinden. Wegen der Sanktionslosigkeit dieser Regelung gab es in der Vergangenheit und vermutlich auch in der Zukunft immer wieder sogenannte § 7 FAG-Verhandlungen, die nichts anderes als ein Ritual, ein Erfüllen von Formalvorschriften oder eine Informationsveranstaltung waren. Dabei kommt auch zum Ausdruck, welchen Respekt und Achtung man von Seiten des Bundes den anderen Gebietskörperschaften zukommen lässt.

9. Zu § 8 FAG 2017

Im § 8 FAG 2017 sind die ausschließlichen Bundesabgaben aufgezählt, wobei es sich um keine taxative Aufzählung handelt, weil der Bund jederzeit neue Abgaben erfinden könnte und diese im entsprechenden Materiengesetz oder im FAG zur ausschließlichen Bundesabgabe erklären könnte.[8] Mit dem FAG 2005 sind einige ausschließliche Bundesabgaben in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgestaltet worden, nämlich die Kapitalverkehrsteuern, die Tabaksteuer, die Energieabgaben, die Normverbrauchsabgabe, die Versicherungssteuer und die Konzessionsabgabe. Der Wohnbauförderungsbeitrag wurde zum 1.1.2009 in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe und im Rahmen des FAG 2017 zum 1.1.2018 in eine ausschließliche Landesabgabe umgewandelt. Die Tatsache, dass der Bund in diesem Katalog der ausschließlichen Bundesabgaben Steuern belässt oder neu aufnimmt und folglich die Länder im Rahmen des Steuererfindungsrechtes ausschließt, zeigt, mit welch einfachem Mechanismus des Bundes das Steuererfindungsrecht der Länder eingeschränkt werden kann.

Beispiele dafür bieten die Vermögensteuer, das Erbschaftssteueräquivalent, der Straßenverkehrsbeitrag und die Sonderabgabe von Erdöl, die allesamt in dem Katalog der ausschließlichen Bundesabgaben belassen wurden, obwohl der Bund diese ausschließlichen Bundesabgaben nicht mehr einhebt. Bisher haben sich die Länder dagegen nicht besonders gewehrt, weil kein Land die Absicht hatte, eine dieser Steuern als Landesabgabe zu erheben, dennoch könnte das künftig der Fall sein. Die §§ 8 bis 22 zählen zum Hauptstück „II. Abgabenwesen", enthalten

8 ZB die Digitalsteuer gemäß Digitalsteuergesetz 2020 durch die Einfügung in § 8 Z 1 FAG 2017, BGBl I 91/2019.

mE jedoch wesentliche finanzausgleichsrechtliche Regelungen. Dies trifft aus meiner Sicht auch auf die drei folgenden Hauptstücke zu, weshalb ich das gesamte FAG 2017 zum Finanzausgleichsrecht zähle.

10. Zu § 9 FAG 2017

Im Abs 1 sind die gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgezählt, wobei es sich ebenfalls um keine taxative Aufzählung handelt, weil der Bund jederzeit neue Abgaben erfinden und diese zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben erklären könnte. Die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Kapitalverkehrsteuern und die Weinsteuer sind als gemeinschaftliche Bundesabgaben reserviert und damit dem Steuererfindungsrecht der Länder entzogen, obwohl derzeit keine Erbschafts- und Schenkungssteuer, keine Kapitalverkehrsteuern (Gesellschaftssteuer, Wertpapiersteuer und Börsenumsatzsteuer) und keine Weinsteuer erhoben werden. Bis zum Ablauf des Jahres 2017 war der Wohnbauförderungsbeitrag eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. Im Abs 2 ist die Teilung der Reinerträge der verschiedenen Abgaben auf die Gebietskörperschaften geregelt. Nebenansprüche im Sinne der BAO unterliegen nicht der Teilung.

Bei der Einkommensteuer ist der gesamte Abgeltungsbetrag (der Betrag gemäß § 39 Abs 2 lit b des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967) vor der Verteilung abzuziehen und dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu überweisen. Den alten 9,5 Mrd ATS jährlich entsprechen nunmehr 690,392 Mio Euro. Die alten 9,5 Mrd ATS waren zu einem Viertel bei der veranlagten Einkommensteuer und zu drei Vierteln bei der Lohnsteuer abzuziehen, was nicht mehr ganz dem Verhältnis der Familienbeihilfenbezieher entsprochen hat. Seit dem einheitlichen Aufteilungsschlüssel hat das Aufteilungsverhältnis zwischen veranlagter Einkommensteuer und Lohnsteuer keine Auswirkungen auf die Verteilung zwischen den Gebietskörperschaften.

Bei der Umsatzsteuer werden vor der Teilung abgezogen:

1. für den Bund ein Betrag in der Höhe der Ausgaben des Bundes für die Beihilfen gemäß den §§ 1 bis 3 des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes. Mit 1.1.1997 ist aus unionsrechtlichen Gründen die unechte Steuerbefreiung des Gesundheits- und Sozialbereiches in Kraft getreten und hat bei den betroffenen Einrichtungen durch den Wegfall des Vorsteuerabzuges zu großen Einnahmenausfällen (bzw Mehrausgaben) geführt, zu deren Ersatz der Bund gemäß dem Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz eine entsprechend hohe Beihilfe gewährt. Durch den Entfall dieses

Vorsteuerabzuges kommt es zu entsprechenden Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer und in Höhe dieser Mehreinnahmen wird vom Bund die Beihilfe gewährt. Dieser Vorwegabzug ist daher in Summe aufkommens- und verteilungsneutral, nicht jedoch für den einzelnen konkreten Steuerpflichtigen.

2. für Zwecke der Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information wird jährlich ein Beitrag in Höhe von 7,250 Mio Euro abgezogen, dies entspricht den alten 100 Mio ATS, zu deren Aufbringung die drei Gebietskörperschaftsebenen anteilig beizutragen haben.
3. ein Beitrag in der Höhe der Ausgaben gemäß dem Pflegefondsgesetz mit Ausnahme der Mittel gemäß § 2 Abs 2a des Pflegefondsgesetzes für die Erweiterung der Angebote der Hospiz- und Palliativbetreuung, zur Finanzierung dieser Ausgaben. Dieser Vorwegabzug dient der Dotierung des Pflegefonds. Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde vereinbart, dass der Pflegefonds 2017 gleich wie 2016 mit 350 Mio Euro dotiert wird und ab dem Jahr 2018 jährlich mit 4,5 % valorisiert wird.[9] Damit tragen die Länder und die Gemeinden entsprechend dem einheitlichen Aufteilungsschlüssel zur Finanzierung des Pflegefonds bei.
4. ein Beitrag in Höhe der Ausgaben für die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft gemäß § 17 des Umweltförderungsgesetzes, soweit diese Ausgaben nicht ohnehin aus dem Reinvermögen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds zu bedecken sind. Gemäß dem Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 beträgt die Höhe der Barwertzusicherungen in den Jahren 2017 und folgende jährlich 80 Mio Euro. Es sind daher die Länder und die Gemeinden an der Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft entsprechend dem einheitlichen Aufteilungsschlüssel beteiligt und der Vorwegabzug erfolgt seit dem FAG 2017 nur mehr bei der Umsatzsteuer.

Seit dem Steuerreformgesetz 2020[10] und der damit verbundenen Novelle des FAG 2017 sind vor der Teilung dem Aufkommen an Einkommensteuer im Jahr 2020: 200 Mio Euro, im Jahr 2021: 500 Mio Euro und ab dem Jahr 2022: 600 Mio Euro hinzuzurechnen. Damit die zusätzliche Entlastung der Geringverdiener im Bereich der Einkommensteuer nicht zu Lasten der Ertragsanteile der Länder und der Gemeinden sowie der aufkommensabhängigen Transfers geht, wird mit diesem jährlichen

9 Laut § 2 des Pflegefondsgesetzes werden den Ländern jährlich Zweckzuschüsse in Höhe von 366 Mio Euro im Jahr 2018, 382 Mio Euro im Jahr 2019, 399 Mio Euro im Jahr 2020 und 417 Mio Euro im Jahr 2021 zur Verfügung gestellt.

10 BGBl I 103/2019.

Hinzurechnungsbeträgen erreicht, dass vor der Teilung bei der Einkommensteuer die Auswirkungen dieser Maßnahmen in pauschaler Form neutralisiert werden.

Unter Nettoaufkommen ist der Abgabenertrag nach Abzug der Vorwegabzüge und der Hinzurechnung dieser Beträge zu verstehen.

11. Zu § 10 FAG 2017

Der § 10 FAG 2017 ist nicht nur der umfangreichste Paragraph, sondern auch die Kernbestimmung des Finanzausgleichs, weil er die Oberverteilung auf die drei Gebietskörperschaftsebenen und die Unterverteilung zwischen den Gebietskörperschaften derselben Ebene enthält. Im Abs 1 sind die Prozentsätze der Oberverteilung für die Abgaben mit einheitlichem Schlüssel im Jahr 2017 und ab dem Jahr 2018 enthalten. Für die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe und den Wohnbauförderungsbeitrag nur im Jahr 2017 sind eigene Prozentsätze für die Oberverteilung festgelegt. Laut Abs 1a werden nach Ablauf des 31.12.2017 noch beim Bund eingegangene Wohnbauförderungsbeiträge zur Gänze an die Länder verteilt. Im Abs 2 sind verschiedene Abzüge geregelt. Laut Ziffer 1 sind von den Ertragsanteilen nur des Bundes bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer 1,7 % des jeweiligen Nettoaufkommens für Zwecke des Familienlastenausgleichs abzuziehen. Als Ausgleich zur etappenweisen Senkung des Dienstgeberbeitrages von 4,5 % auf 4,1 % im Jahr 2017 und auf 3,9 % ab dem Jahr 2018 ist dieser Abzug im Jahr 2017 um 148,4 Mio Euro und ab dem Jahr 2018 um 126,6 Mio Euro zu verringern. Laut Ziffer 2 sind von den Ertragsanteilen nur des Bundes bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer 1,07 % des jeweiligen Nettoaufkommens für Zwecke des Katastrophenfonds sowie von den Ertragsanteilen nur des Bundes weitere 10 Mio Euro jährlich für Zwecke des Katastrophenfonds abzuziehen. Diese zusätzlichen 10 Mio Euro entsprechen einer langjährigen Forderung der Länder und dienen der teilweisen Abgeltung von Schäden an ehemaligen Bundesstraßen B. Weiters ist die Aufstockung des Abzuges von 1,07 % bis höchstens zum Doppelten mit Beschluss der Bundesregierung möglich, wenn die Rücklage des Katastrophenfonds erschöpft ist und weitere Mittel zur Abgeltung von Schäden durch Naturkatastrophen erforderlich sind (sogenannter Aufstockungsbetrag).

Gemäß Ziffer 2a sind von den Ertragsanteilen des Bundes bei der Umsatzsteuer ein Betrag in der Höhe der Ausgaben gemäß dem Bundesgesetz über einen Zweckzuschuss aufgrund der Abschaffung des Zugriffs auf Vermögen bei Unterbringung von Personen in stationären

Pflegeeinrichtungen für die Jahre 2018 bis 2024[11] zur Finanzierung dieser Ausgaben abzuziehen. Die durch die Abschaffung des Pflegeregresses verursachten Auszahlungen des Pflegefonds sollen nur zu Lasten der Ertragsanteile des Bundes gehen und nicht zu Lasten derjenigen der Länder und der Gemeinden, weshalb diese neue Ziffer 2a erforderlich wurde. Gleich wie schon im Jahre 2016 wird bei den Ertragsanteilen des Bundes bei der Lohnsteuer ein Betrag von 33,7 Mio Euro für den Österreich-Fonds abgezogen.

Die in der Ziffer 4 enthaltenen nicht valorisierten Fixbeträge, die jeweils vor der länderweisen Verteilung der Umsatzsteuer von den Ertragsanteilen der Länder in Höhe von 244,656 Mio Euro und von den Ertragsanteilen der Gemeinden in Höhe von 127,158 Mio Euro abgezogen werden, sind der Ausgleich für die Übernahme des ehemaligen Landespflegegeldes durch den Bund.

Im Abs 3 ist der Beitrag der Länder zur Finanzierung der Beitragsleistungen Österreichs an die Europäische Union geregelt. Der Beitrag der Gemeinden zum EU-Beitrag Österreichs ist mit dem FAG 2017 aufkommensneutral von den Ertragsanteilen der Gemeinden abgezogen worden und daher nicht mehr ersichtlich. Vor der länderweisen Verteilung sind von den Anteilen der Länder an der Umsatzsteuer für die teilweise Finanzierung der Beitragsleistungen Österreichs an die Europäische Union 16,835 % der Eigenmittel mit Ausnahme der traditionellen Eigenmittel abzuziehen; die Höhe dieser traditionellen Eigenmittel ergibt sich aus den Gutschriften zugunsten des für die Bereitstellung der Eigenmittel auf den Namen der Europäischen Kommission eingerichteten Kontos.[12] Mit diesem neuen Eigenmittelbeschluss 2021 wird ab dem Jahr 2021 ua eine signifikante Pauschalkorrektur des Betrages der Eigenmittel für Österreich (in Form eines „Beitragsrabattes") sowie mit den sogenannten „Plastik-Eigenmitteln" eine neue Kategorie von Eigenmitteln eingeführt, womit nicht nur die bisherigen Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel, sondern im Ergebnis der gesamte EU-Beitrag gegenüber dem Inkraftbleiben des bisher geltenden Eigenmittelbeschlusses ohne Beitragsrabatt und ohne Plastik-Eigenmittel verringert wird. Dies stellt eine sehr sachgerechte Bemessungsgrundlage dar und hat zur Bereinigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern beigetragen.

Im Abs 4 ist der Zweckzuschuss der Gemeinden zur Krankenanstalten-Finanzierung geregelt. Es sind daher vor der länderweisen Auf-

---

11 BGBl I 85/2018, BGBl I 95/2019 und BGBl I 135/2020.

12 Vom Nationalrat bereits beschlossen, aber im BGBl noch nicht kundgemacht.

teilung von den Ertragsanteilen der Gemeinden bei der Umsatzsteuer 0,642 % des Aufkommens an der Umsatzsteuer nach Abzug des in § 9 Abs 2 Z 1 genannten Betrages (also abzüglich des Aufwandes für Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfen) für die Finanzierung der Zuschüsse für Zwecke der Krankenanstalten-Finanzierung gemäß § 27 Abs 2 FAG 2017 (Zweckzuschuss des Bundes an die Länder zum Zwecke der Krankenanstalten-Finanzierung) abzuziehen. Die Aufteilung auf die Länder erfolgt nach dem im § 10 Abs 5 Z 4 lit a FAG 2017 genannten Verhältnis (einer der alten KRAZAF-Schlüssel).

Durch die Covid-19-Krise kam es bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu massiven Mindereinnahmen, die alle Gebietskörperschaften entsprechend dem einheitlichen Aufteilungsschlüssel treffen. Für die Gemeinden kam es zusätzlich noch zu schwerwiegenden Mindereinnahmen bei der Kommunalsteuer. Aus diesen Gründen ist gemäß Abs 4a[13] vor der länderweisen Verteilung den Ertragsanteilen der Gemeinden bei der Einkommensteuer für das Jahr 2020 ein Betrag in Höhe von 400 Mio Euro bei der Zwischenabrechnung im März 2021 hinzuzurechnen. In diesem Zusammenhang ist auch das Kommunalinvestitionsgesetz 2017[14] zu erwähnen, das vor der Covid-19-Krise erlassen wurde und einen Zweckzuschuss an die Gemeinden in der Höhe von insgesamt 175 Mio Euro vorsah. Das Kommunalinvestitionsgesetz 2020[15] sieht einen Zweckzuschuss an die Gemeinden in der Höhe von 1 Mrd Euro vor, der zur teilweisen Deckung der Kosten für Investitionen der Gemeinden, die auf Grund der durch die Covid-19-Krise bedingten Mindereinnahmen nicht mehr finanziert werden hätten können. Neu ist, dass in diesen beiden Bundesgesetzen als Abwicklungsstelle vertraglich die Buchhaltungsagentur des Bundes vorgesehen wurde. Gemäß § 24a FAG 2017 stellt der Bund im Jahr 2021 weitere 100 Mio Euro für den Strukturfonds der Gemeinden zur Verfügung. Die Vertreter der Gemeinden haben sehr gut verhandelt.

Im Abs 5 ist die sogenannte Oberverteilung der Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme der Erbschafts- und Schenkungssteuer auf die Länder, der Grunderwerbsteuer auf die Länder und die Gemeinden und der Bodenwertabgabe auf die Gemeinden, die nach dem örtlichen Aufkommen verteilt werden, und dem Wohnbauförderungsbeitrag auf die Länder, der nur im Jahre 2017 nach der Volkszahl aufgeteilt wird, nach dem einheitlichen Aufteilungsschlüssel geregelt.

---

13 BGBl I 29/2021.

14 BGBl I 74/2017.

15 BGBl I 56/2020.

Bei den Ländern wird bei den Abgaben mit einheitlichem Aufteilungsschlüssel der Großteil nach der Volkszahl (77,017 %) und nicht einmal ein Viertel (22,983 %) nach Fixschlüsseln verteilt. Bei den Gemeinden werden ein kleinerer Teil, nicht einmal ein Fünftel (17,235 %) nach der Volkszahl, fast drei Fünftel (58,515 %) nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und ein knappes Viertel (24,250 %) nach Fixschlüsseln verteilt. Bei den Ertragsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer werden 1,7805 Mrd Euro (die alten 24,5 Mrd ATS) von den nach der Volkszahl zu verteilenden Mitteln abgezogen und den nach Fixschlüsseln zu verteilenden Mitteln hinzugerechnet. Dabei handelt es sich um den sogenannten Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss, der mit diesem Betrag eingefroren ist und nach dem Wohnbauförderungsschlüssel, der Wien bevorzugt hat, verteilt wird. Damit sollte erreicht werden, dass bei einem starken jährlichen Anstieg der Umsatzsteuer im Laufe der Jahre die nach der Volkszahl zu verteilenden Mittel stark ansteigen und die nach dem Wohnbauförderungsschlüssel zu verteilenden Mittel als Fixbetrag konstant bleiben und sich dadurch der Vorteil von Wien schleichend verringert. Mittlerweile ist aber der Anteil Wiens (als Land) an der Einwohnerzahl mit 21,453 % höher als der Anteil am Fixschlüssel mit 20,398 %. Der Effekt hat sich also entgegen dem ursprünglichen Motiv in das Gegenteil umgekehrt.

Gemäß Abs 5 Z 4 wird von den nach Fixschlüsseln zu verteilenden Mitteln bei den Ländern ein Betrag in Höhe von 0,949 Mio des Aufkommens an der Umsatzsteuer abzüglich des Aufwandes für Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfen als Anteile an der Umsatzsteuer nach einem alten KRAZAF-Schlüssel, der dem Verhältnis der Leistungen des ehemaligen Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds des Jahres 1994 entspricht, verteilt. Dieser KRAZAF-Schlüssel ist ident mit dem beim Krankenanstalten-Zweckzuschuss der Gemeinden (§ 27 Abs 2) angewendeten und bewirkt eine Umverteilung bei den einzelnen Ländern. Dies ist gut zu erkennen, wenn man den Schlüssel des Krankenanstalten-Zweckzuschusses der Länder mit dem Schlüssel für die verbleibenden Anteile an der Umsatzsteuer ab dem Jahr 2018 vergleicht.

Der in Z 5 geregelte zusätzliche nicht valorisierte Anteil des Landes Vorarlberg an der Umsatzsteuer in Höhe von 39,97 % Euro zu Lasten der anderen acht Bundesländer ersetzt seit dem FAG 2008 den bisherigen gleichhohen Vorausanteil an den Zweckzuschüssen zur Finanzierung der ehemaligen Bundesstraßen B gemäß § 4a Abs 3 des Zweckzuschussgesetzes 2001 für die Errichtung der Umfahrung Feldkirch-Süd. Schon zum Zeitpunkt der Verländerung der ehemaligen Bundesstraßen B lagen konkrete Pläne für die Umfahrung Feldkirch-Süd als Tunnellösung vor und da es sich um eine Bundesstraße B handelte, wären die

gesamten Baukosten vom Bund zu tragen gewesen. Da bei der Ermittlung der Höhe des Zweckzuschusses gemäß § 4a Abs 3 des Zweckzuschussgesetzes 2001 als ein Kriterium auch künftige Straßenbauvorhaben berücksichtigt wurden, ist auch die Umfahrung Feldkirch-Süd im Gesamtbetrag des Zweckzuschusses berücksichtigt worden, allerdings nicht zugunsten Vorarlbergs bei der länderweisen Aufteilung. Es wurde aber diese nunmehr auch im FAG 2017 enthaltene Variante gewählt, die einerseits mehr Transparenz und ein genaues Eingehen auf den Baubeginn ermöglicht und andererseits für das Land Vorarlberg den Nachteil hat, dass der Betrag seit der Verländerung der ehemaligen Bundesstraßen B eingefroren ist, während bei einer Einrechnung in den Anteil von Vorarlberg das Land Vorarlberg zumindest an den Valorisierungen des Zweckzuschusses beteiligt gewesen wäre. Mittlerweile wurde mit dem Bau begonnen und es sind zahlreiche Grund- und Gebäudeablösen erfolgt. Die berechneten Gesamtbaukosten sind seither durch verschiedene Maßnahmen (verschärfte Sicherheitsvorschriften für Tunnels, UVP-Prüfung, Baukostenverteuerungen usw) um das Mehrfache angestiegen, sodass diese 39,97 Mio Euro nur einen geringen Anteil der Gesamtbaukosten abdecken und je länger es noch geht, umso geringer wird dieser Anteil.

Im Abs 6 ist die Aufteilung der Spielbankabgabe auf den Bund, die Länder und die Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen geregelt. Bei einem jährlichen Aufkommen je Gemeinde von über 725.000 Euro verändert sich der Aufteilungsschlüssel zu Gunsten des Bundes und des betreffenden Landes zu Lasten der betreffenden Gemeinde. Mit dem örtlichen Aufkommen als einzigem Aufteilungskriterium soll erreicht werden, dass einerseits der durch den Betrieb einer Spielbank verursachte erhöhte kommunale Aufwand abgedeckt werden kann und andererseits ein Anreiz zur Standortgemeinde und zur Gewährleistung attraktiver Voraussetzungen für einen ertragreichen Spielbankbetrieb gegeben ist.

Im Abs 7 ist sehr genau die Ermittlung der Volkszahl (Wohnbevölkerung) durch die Bundesanstalt Statistik Österreich geregelt. Durch eine Novelle des Abs 7 im Jahre 2018[16] erfolgte eine rechtstechnische Anpassung der Ermittlung der jährlichen Bevölkerungsstatistik durch die Bundesanstalt Statistik Österreich durch die Aufnahme der Daten des eHealth-Verzeichnisdienstes gemäß § 9 des Gesundheitstelematikgesetzes 2012 und des Gesundheitsberuferegisters gemäß dem Gesundheitsberuferegister-Gesetz als Vergleichsdaten. Bis einschließlich zum

16 BGBl I 30/2018.

Jahr 2008 erfolgte die Anpassung der Volkszahl nur nach dem 10-Jahres-Rhythmus der Volkszählungen. Dies wurde immer wieder von den Vertretern der wachsenden Länder und Gemeinden besonders im Westen kritisiert. Eine Bereitschaft zur Änderung dieses 10-Jahres-Rhythmus bestand erst, als auch Länder im Osten besonders negativ betroffen waren und die technischen Möglichkeiten unzweifelhaft gegeben waren. Jetzt wird die Volkszahl jährlich angepasst, allerdings erst mit dem Beginn des dem Stichtag folgenden übernächsten Kalenderjahres. Hätte man die Wirksamkeit schon für das nächstfolgende Kalenderjahr festgelegt, so hätte dies zur Folge gehabt, dass es sehr oft in den ersten Monaten nur provisorische Zahlen oder noch die alten Zahlen gegeben hätte und die ganzen Berechnungen für die Ertragsanteile ein zweites Mal mit den endgültigen Volkszahlen neu aufgerollt werden müssten. Hier hat die Vermeidung von unnötiger Bürokratie über die schnellere Anpassung der Volkszahl ein Jahr früher gesiegt.

Eine sehr zentrale und immer wieder kritisierte Bestimmung, nämlich die Bildung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, ist im Abs 8 enthalten. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel war auch öfters Gegenstand von Prüfungen durch den VfGH.[17] Die abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem man ihre Einwohnerzahl (Volkszahl) mit dem entsprechenden Vervielfacher multipliziert, der mit der Gemeindegrößenklasse von 1 41/67 bis zu 2 1/3 ansteigt. Dies hat zur Folge, dass einwohnergrößere Gemeinden bei der Mittelverteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel pro Einwohner mehr Ertragsanteile erhalten als kleinere Gemeinden. Durch das FAG 2017 sind keine Änderungen beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel erfolgt, weshalb seit 2011 folgende Multiplikatoren gelten:

Die ermittelte Volkszahl der Gemeinden wird

Bei Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern mit	1 41/67,
bei Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern mit	1 1/3,
bei Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern und bei Städten mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern mit	2
und bei Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und der Stadt Wien mit	2 1/3

vervielfacht.

17 Stellvertretend für viele Entscheidungen VfSlg 10.633/1985, 12.505/1990, 12.995/1992 und 15.938/2000.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Vervielfacher hat sich durch zweimalige Änderungen der Gemeindegrößenklassen (Entfall der zwei niedrigsten Gemeindegrößenklassen) von 1: 2,33 im Jahre 1948 auf derzeit 1: 1,4475 verringert. Damit wurde der Forderung der einwohnerschwachen Gemeinden entsprochen. Ein weiteres Problem bestand in der Vergangenheit an der jeweiligen Stufengrenze, weil dort ein einziger Einwohner darüber entschied, ob die gesamte Einwohnerzahl der betreffenden Gemeinde mit dem niederen oder dem höheren Vervielfacher multipliziert wird. Dies hatte für die betreffende Gemeinde massive jährliche finanzielle Auswirkungen und dies nach der alten Regelung mit dem zehnjährigen Volkszählungsrhythmus gleich für zehn Jahre (zB das „Hard-Rankweil-Paradoxon"). Dieses Problem wurde mit der sogenannten Einschleifregelung für jene Gemeinden, die mit ihrer Einwohnerzahl um bis zu 10% unterhalb der jeweiligen Stufengrenze liegen, behoben, in dem bei solchen Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Bereich von 9.000 bis 10.000, von 18.000 bis 20.000 oder von 45.000 bis 50.000 liegt, bei Städten mit eigenem Statut jedoch nur bei solchen, deren Einwohnerzahl im Bereich von 45.000 bis 50.000 liegt, ein weiterer Beitrag dazu gewährt wird. Dieser zusätzliche Beitrag beträgt bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner 110/201, bei den anderen Gemeinden 3 1/3 vervielfacht mit der Zahl, mit der die Einwohnerzahl die untere Bereichsgrenze übersteigt. Die länderweise Zusammenzählung der so ermittelten Gemeindezahlen ergibt die abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder. Bei den Städten mit eigenem Statut in den beiden untersten Gemeindegrößenklassen sind die Mehrausgaben schon berücksichtigt, da sie unabhängig von der Einwohnerzahl den Multiplikator 2 der dritten Gemeindegrößenklasse haben und bei ihnen daher das Problem der Stufengrenze bei den zwei untersten Gemeindegrößenklassen nicht auftreten kann. Bei der dritten Gemeindegrößenklasse kann auch bei den Städten mit eigenem Statut dieses Problem der Stufengrenze auftreten, weshalb für diese auch die Einschleifregelung gilt. Damit der abgestufte Bevölkerungsschlüssel seine Wirkung für die einzelne Gemeinde entfalten kann, ist wichtig, dass er nicht nur bei der länderweisen Unterverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden, sondern auch bei der Unterverteilung auf die einzelne Gemeinde des betreffenden Landes zur Anwendung kommt (§ 12 Abs 3 Z 3).

12. Zu § 11 FAG 2017

Er enthält die sogenannte „Wiener Plafondbestimmung" und ist totes Recht, weil er in der zweiten Republik noch nie zur Anwendung kam. Er sieht eine gänzliche Kürzung der übersteigenden Ertragsanteile Wiens

als Land und Gemeinde an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme der Spielbankabgabe vor, wenn sie 33 % der entsprechenden Ertragsanteile der Länder und Gemeinden einschließlich Wiens übersteigen und eine Kürzung um die Hälfte, wenn sie zwischen 30,4 und 33 % erreichen.

13. Zu § 12 FAG 2017

Laut Abs 1 werden zur Ermittlung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme der Spielbankabgabe zunächst die Ertragsanteile auf die Gemeinden länderweise gemäß den im § 10 Abs 5 angeführten drei Schlüssel rechnungsmäßig aufgeteilt (ungekürzte Ertragsanteile). Von den länderweise ermittelten Beträgen sind 12,8 % abzuziehen und den Ländern (auch Wien als Land) zu überweisen. Sie sind mit Ausnahme von Wien für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel gemäß Abs 5). Weiters sind vor der gemeindeweisen Verteilung von den Ländern ohne Wien Beträge in derselben Höhe des Zweckzuschusses des Bundes für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen (in den Jahren 2017 bis 2029 in der Höhe von jeweils 4,81 Mio Euro jährlich) abzuziehen und zur Mitfinanzierung der Kostenbeiträge an die Gemeinden für Eisenbahnkreuzungen zu verwenden. Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass der voraussichtliche Gesamtaufwand in Höhe von 125 Mio Euro durch 13 Jahre je zur Hälfte vom Bund und den Gemeinden finanziert wird.[18] Laut Abs 3 sind die restlichen Anteile als Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben von den Ländern mit Ausnahme von Wien an die einzelnen Gemeinden nach den folgenden drei Schlüsseln aufzuteilen:

1. Die Gemeinden erhalten einen Beitrag gemäß Abs 6 und 7.
2. Die Gemeinden bis 10.000 Einwohner erhalten einen Beitrag je Nächtigung gemäß Abs 8.
3. Die restlichen Ertragsanteile sind nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf alle Gemeinden des Landes zu verteilen.
4. Gemeinden mit einer Ertragsanteile-Entwicklung gegenüber dem Vorjahr unter einem Mindestniveau erhalten eine Aufstockung gemäß Abs 9.

18 Genauere Regelungen dazu sind im § 27 Abs 3 FAG 2017 enthalten.

Gemäß Abs 4 werden die gemäß Abs 1 gebildeten Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel um die Ländertöpfe gemäß § 25 Abs 2 (Finanzzuweisung des Bundes für die Erhöhung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) erhöht. Die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel sind laut Abs 5 auf Basis landesrechtlicher Regelungen ausschließlich für folgende Zwecke zu verwenden:

1. Förderung bestehender und zusätzlicher interkommunaler Zusammenarbeit einschließlich solcher in Form von Gemeindeverbänden,
2. Unterstützung strukturschwacher Gemeinden,
3. Förderung von Gemeindezusammenlegungen einschließlich solcher, die in den jeweils letzten zehn Jahren erfolgt sind,
4. landesinterner Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen,
5. Bedarfszuweisungen an Gemeinden.

In den drei Jahren bis 2019 waren zumindest 15 % und ab dem Jahr 2020 sind zumindest 20 % der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für die Zwecke gemäß den Z 1 bis 3 zu verwenden. In einzelnen Jahren nicht für diese Zwecke verwendete Mittel können für die weiteren Zwecke verwendet werden, allerdings sind die genannten Prozentsätze bei der Gesamtbetrachtung der Finanzausgleichsperiode zu erreichen. Die Länder müssen den Bundesminister für Finanzen zumindest alle zwei Jahre über die Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel informieren. Neu ist, dass die Zwecke, für die Bedarfszuweisungsmittel an die Gemeinden gewährt werden dürfen, im FAG 2017 enthalten sind und die Förderschwerpunkte interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindezusammenlegungen und die Unterstützung strukturschwacher Gemeinden sind und ab 2020 zumindest ein Fünftel der Bedarfszuweisungsmittel hierfür zu verwenden sind. Neu dazugekommen ist auch die Informationspflicht alle zwei Jahre an den Bundesminister für Finanzen, die Aufstockung der Bedarfszuweisungsmittel an die Gemeinden und die Verpflichtung von landesrechtlichen Regelungen für die zweckgemäße Verteilung. Mit diesen Bestimmungen sind die Kompetenzen der Länder bei der Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel an die Gemeinden beschnitten worden bzw positiv formuliert erstmals bundesgesetzlich geregelt worden. Der Entfall der bisherigen Verteilung der Ertragsanteile vorweg nach der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde hat eine noch treffsichere Nachfolgeregelung bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungen erfahren, weil diese laut Ziffer 4 im Abs 5 auch für Zwecke des landesinternen Finanzkraftausgleichs zwischen den Gemeinden

unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen zu verwenden sind. Wieviel Bedarfszuweisungsmittel dafür verwendet werden, entscheiden innerhalb der vorgegebenen Bandbreite die Länder.

Laut Abs 6 erhalten die Gemeinden jährlich je Einwohner einen zu valorisierenden Absolutbetrag, wobei hier Statutarstädte bis 20.000 Einwohner Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohnern gleichgestellt sind. Diese länder- und größenklassenmäßig unterschiedlichen Vorausanteile je Einwohner vereinigen sehr verschiedene Gründe in sich, nämlich die früheren Vorausanteile, die einige alte Bedarfszuweisungen ersetzten, den Ersatz der Verluste aus der Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und die Abgeltung der Statutarstädte für ihre Ausgaben als Bezirksverwaltungsbehörde. Aus diesen Gründen erhalten Gemeinden bis 10.000 Einwohner in allen Ländern keinen Vorausanteil. In Nachbildung der Einschleifregelung erhalten die Gemeinden, die in Bereichen der Einschleifregelung liegen (unterster Bereich erst ab 9.300 Einwohnern) einen zusätzlichen Beitrag. Für die Statutarstädte mit 20.001 bis 45.000 Einwohner und mit 45.001 bis 50.000 Einwohner gilt eine eigene Einschleifregelung. Diese Vorausanteile gemäß Abs 6 werden jährlich entsprechend der Entwicklung der Nettoaufkommen an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel im Vorjahr gegenüber dem zweitvorangegangenen Jahr valorisiert. Laut Abs 8 erhalten Gemeinden bis 10.000 Einwohner einen Betrag je Nächtigung gemäß der Nächtigungsstatistik für das jeweils zweitvorangegangene Jahr, wobei jedoch für die ersten 1.000 Nächtigungen pro Jahr kein Anteil zusteht. Der Betrag je Nächtigung beträgt in Gemeinden bis 9.300 Einwohner 0,90 Euro, in Gemeinden mit mehr als 9.300 Einwohner wird der Betrag mit einer Formel ermittelt, die dazu führt, dass der Betrag je Nächtigung mit steigender Einwohnerzahl stetig absinkt. Dieser zusätzliche Vorausanteil je Nächtigung ist als Ersatz für den Entfall des Getränkesteuerausgleiches gedacht. Im Abs 9 ist die sogenannte „Mindestdynamikgarantie" enthalten. Die Veränderungen bei den Berechnungen der Ertragsanteile der Gemeinden wurden zwischen den Größenklassen weitgehend ausgeglichen. Verschiebungen innerhalb der jeweiligen Größenklasse sollen durch diese Mindestdynamikgarantie zum Großteil ausgeglichen werden. Das Mindestniveau ist im Jahr 2017 80 %, im Jahr 2018 65 % und ab dem Jahr 2018 die Hälfte der prozentuellen Steigerung der nach den Abzügen gemäß Abs 1 und 2 zu verteilenden Ertragsanteile der Gemeinden des Landes je Einwohner. Es gibt auch noch eine begünstigende Regelung, wenn das Mindestniveau unter 0,5 % liegen würde. Gemeinden, deren Entwicklung der Ertragsanteile je Einwohner unter diesem Mindestniveau liegen, erhalten eine Aufstockung in der Höhe der Differenz.

Finanziert werden diese Aufstockungsbeträge von denjenigen Gemeinden des Landes, deren Ertragsanteile je Einwohner stärker gestiegen sind als die gesamthaften Ertragsanteile aller Gemeinden des Landes je Einwohner und zwar im Verhältnis der Beträge, mit denen die Ertragsanteile dieser Gemeinden über diesem Niveau liegen. Zu beachten ist, dass dieser eingeschränkte Finanzkraftausgleich nur die Steigerung der Ertragsanteile pro Einwohner betrifft und nicht auch ausschließliche Gemeindeabgaben umfasst.

14. Zu § 13 FAG 2017

Im Abs 1 sind die monatlichen Vorschüsse der Länder und Gemeinden auf die ihnen zustehenden Ertragsanteile geregelt. Diese Vorschüsse sind nach dem Ertrag der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, hinsichtlich der Abzüge für die Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfen nach den Ausgaben des Bundes im zweitvorangegangenen Monat zu bemessen. Abweichungen davon sind nur bei den Vorschüssen für die Monate Jänner und Februar zur Verhinderung von Übergenüssen oder Guthaben zulässig. Für den Februar wäre das Aufkommen vom Dezember des Vorjahres zu nehmen, was in den meisten Fällen zu einem Übergenuss bei den Ländern und Gemeinden führen könnte. Es wird daher zweimal das Aufkommen vom November des Vorjahres genommen. Gemäß Abs 3 erhalten die Länder und die Gemeinden einen 13. Vorschuss jeweils Ende Dezember. Damit erhalten sie ihren hohen Anteil an den hohen Dezember-Aufkommen bereits Ende Dezember und nicht erst im Februar des Folgejahres. Folglich sind die Zwischenabrechnungen vor allem bei den Gemeinden meistens eher leicht negativ. Sobald die vorläufigen Ergebnisse des abgelaufenen Haushaltsjahres der Bundesfinanzverwaltung vorliegen, spätestens aber bis Ende März, muss eine Zwischenabrechnung durchgeführt werden und es müssen dabei – vorbehaltlich der endgültigen Abrechnung – den Ländern und den Gemeinden allfällige Restguthaben flüssig gemacht sowie allfällige Übergenüsse im Wege der Einhaltung von den Ertragsanteile-Vorschüssen hereingebracht werden. Die endgültige Abrechnung, die fast immer mit der Zwischenabrechnung übereinstimmt, hat auf Grund des Rechnungsabschlusses des Bundes zu erfolgen. Im Abs 2 sind die Zahlungstermine festgelegt. Die den Ländern und der Gesamtheit der Gemeinden jedes Landes gebührenden Vorschüsse auf die Ertragsanteile müssen den Ländern spätestens zum 20. des Monates, für den sie gebühren, überwiesen werden. Die Länder ihrerseits haben die den Gemeinden gebührenden Anteile gemäß § 12 Abs 3 nach Abzug der Landesumlage bis spätestens zum 23. desselben Monats zu überweisen. Früher hat diese Zeitspanne etwa 20 Tage (spätestens zum 10. des folgenden Monats) betragen, jetzt

nur mehr 3 Tage. Im Abs 3 sind die Vorschüsse der Länder und Gemeinden auf die zu erwartenden Anteile an der Einkommensteuer geregelt. Auf die Kapitalertragsteuer II ist am 15.12. eine Vorauszahlung zu leisten. Die Vorschüsse an die Länder und Gemeinden jährlich in Höhe von 145,35 Mio Euro entsprechen den alten 2,0 Mrd ATS und sind bis jeweils Ende Dezember zu überweisen. Laut dem neu eingefügten Abs 4[19] gebührt den Gemeinden (Wien als Gemeinde) ab dem Jahr 2021 ein weiterer Vorschuss (Sonder-Vorschuss) auf die zu erwartenden Anteile an der Einkommensteuer, wenn die Summe aus den im laufenden Jahr als Vorschüsse und aus Abrechnungen auszuzahlenden Ertragsanteilen die Mindestsumme unterschreiten würde, in Höhe der Differenz zur Mindestsumme. Die Mindestsumme beträgt im Jahr 2021 112,5 %, im Jahr 2022 101,0 %, im Jahr 2023 101,5 % und in den Jahren ab 2024 102,0 % der in den jeweiligen Vorjahren als Vorschüsse (einschließlich dieses Sondervorschusses) und aus Abrechnungen ausbezahlten Ertragsanteile. Wenn der Sondervorschuss des Jahre 2022 auf Basis dieser Berechnung unter dem des Jahres 2021 bleiben würde, wird er auf die Höhe des Sonder-Vorschusses des Jahres 2021 aufgestockt, wobei diese Aufstockung nicht zur Bemessungsgrundlage für den Mindestbetrag des Jahres 2023 zählt. Aus den Prozentsätzen ist ersichtlich, dass dieser Sonder-Vorschuss insbesondere im Jahr 2021 zum Tragen kommt und (auf Basis der Steuerschätzung Anfang des Jahres 2021) in etwa 1 Mrd Euro betragen wird. Die Steuerschätzungen sind derzeit extrem volatil. Wie hoch der Sonder-Vorschuss tatsächlich sein wird, bleibt abzuwarten. Sobald die Mindestsumme auch ohne diesen Sonder-Vorschuss erreicht wird, wird in den folgenden Jahren kein Vorschuss nach dieser Bestimmung mehr gewährt. Da es sich hierbei nur um einen Vorschuss handelt, ist er in den Folgejahren in Form von Abzügen bei den Ertragsanteilen zurückzuzahlen. Aus den festgelegten Prozentsätzen für die Mindestsumme ergibt sich der Beginn der Rückzahlungen und das Höchstausmaß der jährlichen Rückzahlungen. Nach der Steuerschätzung vom Anfang des Jahres 2021 wird die Rückzahlung frühestens im Jahre 2024 beginnen und sich über mehrere Jahre erstrecken.

15. Zu § 14 FAG 2017

Im Abs 1 sind die beiden Zuschlagsabgaben enthalten, nämlich die Bundesautomatenabgabe und die Zuschläge dazu, sowie die Video Lotterie Terminal-Abgabe und die Zuschläge dazu. Laut Abs 2 darf das Ausmaß der Zuschläge 150 % zur Bundesautomaten- und VLT-Abgabe nicht über-

19 BGBl I 29/2021.

steigen und ist durch den Landesgesetzgeber sowohl hinsichtlich der Höhe als auch allfälliger Anteile der Gemeinden für alle Steuertatbestände eines Landes einheitlich festzulegen. Dies deswegen, weil die Einhebung durch die Finanzbehörden des Bundes erfolgt. Laut Abs 3 werden die Erträge aus den Zuschlägen der Länder (Gemeinden) von der Finanzverwaltung des Bundes im jeweils darauffolgenden Monat überwiesen. Insoweit die Landesgesetzgebung eine Beteiligung der Gemeinden an den Zuschlägen vorsieht, werden diese Anteile vom Land an die Gemeinden weitergeleitet. Die Behörden der Bundesfinanzverwaltung sind verpflichtet, dem Land die für eine Aufteilung nach dem gemeindeweisen örtlichen Aufkommen erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Die Zuschlagsabgaben sind eine optimale Form für ein föderales Verbundsystem der Abgaben, dennoch sind sie in Österreich aufkommensmäßig unbedeutend.

16. Zu § 15 FAG 2017

Der gesamte § 15 ist gemäß § 31 Abs 1a[20] außer Kraft getreten. Der § 15 mit der Überschrift „Aufgabenorientierung" ordnete an, dass ab dem 1.1.2018 ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden für die Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahren und ab dem 1.1.2019 für den Bereich Pflichtschule (sechs bis fünfzehn Jahre) als Pilotprojekte aufgabenorientiert anhand quantitativer und qualitativer Parameter verteilt werden. Die Auswirkungen der Parameter auf die länderweisen Anteile sollten beim Umstieg durch eine Anpassung beim Fixschlüssel ausgeglichen werden. Die näheren Vorschriften sollten von der Bundesregierung mit Verordnung erlassen werden. Der Bund hätte dabei den Ländern sowie dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung der Verordnungen mitzuwirken. Von den Vertretern der Wissenschaft kamen immer wieder die beiden Forderungen nach Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung und nach einer aufgabenorientierten Verteilung der Ertragsanteile. Insbesondere aus diesem Grund sind die ersten beiden Punkte im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 „Aufgabenorientierung" und „Abgabenautonomie". Es hat sich schon bei den Finanzausgleichsverhandlungen gezeigt, dass es sehr schwer ist, bei diesen beiden Punkten einvernehmliche Lösungen zu finden. Als Ausweg wurden in beiden Fällen Verweise auf künftige Lösungen und Arbeitsgruppen gefunden. Als langjähriger Praktiker (für mich waren es die sechsten Finanzaus-

20 BGBl I 106/2018.

gleichsverhandlungen) überraschte es mich nicht, dass mit der Novelle zum FAG 2017 vom 28.12.2018 der § 15 samt Überschrift rückwirkend zur Gänze ersatzlos aufgehoben wurde. Man kann durchaus die Ansicht vertreten, dass der Finanzausgleich für alle Gebietskörperschaftsebenen in Summe aufgabenorientiert ist. Die Zuteilung der Finanzmittel in Summe eröffnet der einzelnen Gebietskörperschaft eine höhere Flexibilität bei der Erfüllung der ihr zugeordneten Aufgaben. Das Ausmaß von Aufgaben ist nicht bei allen Gebietskörperschaften gleich groß, so hat zB die Wildbach- und Lawinenverbauung in einem Gebirgsland im Westen Österreichs die größere Bedeutung als in einem Bundesland mit vielen ebenen Flächen im Osten Österreichs und dafür umgekehrt die Förderung von Weinbaugebieten in einem Gebirgsland eine geringere Bedeutung.

17. Zu § 16 FAG 2017

Im Abs 1 ist eine demonstrative Aufzählung der Landesabgaben und Gemeindeabgaben enthalten. Danach zählen zu den Landesabgaben seit dem Jahr 2018 der Wohnbauförderungsbeitrag, die Feuerschutzsteuer, die Fremdenverkehrsabgaben, die Jagd- und Fischereiabgaben sowie die Jagd- und Fischereikartenabgaben, die Mautabgaben für die Benützung von Höhenstraßen von besonderer Bedeutung, die nicht vorwiegend der Verbindung von ganzjährig bewohnten Siedlungen mit dem übrigen Verkehrsnetz, sondern unter Überwindung größerer Höhenunterschiede der Zugänglichmachung von Naturschönheiten dienen, die Lustbarkeitsabgaben mit Zweckwidmung des Ertrages, insbesondere Abgaben für die Errichtung und den Betrieb von Rundfunkempfangseinrichtungen (zB Fernsehschilling), Kriegsopferabgaben, Sportförderungsabgaben (zB Kultur- und Sportschilling), Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, Landesverwaltungsabgaben und Eingabegebühren für Anträge an die in Angelegenheiten der Nachprüfung im Rahmen der Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Sinne des Art 14b Abs 2 Z 2 B-VG betrauten Behörden der Länder. Vielfach haben die Länder die Fremdenverkehrsabgaben meist in der Form von Gästetaxen und Tourismusbeiträgen als Gemeindeabgaben den Fremdenverkehrsverbänden oder den Gemeinden überlassen. Die Länder haben gemäß § 8 Abs 2 F-VG 1948 die Kompetenz, diese vom Bundesgesetzgeber als Landesabgaben bezeichneten Abgaben dem Land vorzubehalten, sie zu zwischen dem Land und den Gemeinden geteilten Abgaben oder zu ausschließlichen Gemeindeabgaben zu erklären. Mehrere Länder haben die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern zu ausschließlichen Gemeindeab-

gabenerklärt, da vielfach die Aufwendungen auch von den Gemeinden getragen werden.

Zu den Gemeindeabgaben zählen insbesondere die Grundsteuer, die Kommunalsteuer, die Zweitwohnsitzabgaben, die Lustbarkeitsabgaben (Vergnügungssteuern) ohne Zweckwidmung des Ertrages, die Abgaben für das Halten von Tieren, die Abgaben von freiwilligen Feilbietungen, die Abgaben für den Gebrauch von öffentlichem Grund in den Gemeinden und des darüber befindlichen Luftraumes, die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die Gemeindeverwaltungsabgaben und die Abgaben für das Abstellen mehrspuriger Kraftfahrzeuge in Kurzparkzonen gemäß § 25 der Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO 1960. Damit sind diese Abgaben vom Bundesgesetzgeber zu ausschließlichen Gemeindeabgaben erklärt worden. Gemäß § 8 Abs 1 F-VG 1948 werden die ausschließlichen Landes(Gemeinde)Abgaben, die Zuschläge der Länder(Gemeinden) zu Bundesabgaben und die Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe vorbehaltlich der Bestimmungen des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG 1948 durch die Landesgesetzgebung geregelt. Es ist Aufgabe des Landesgesetzgebers, die Landes(Gemeinde)Abgaben in die Abgabenformen des § 6 F-VG 1948 einzuteilen. Der Bundesgesetzgeber kann und darf dies grundsätzlich nicht. Die einzige Ausnahme ist, dass er Abgaben zu ausschließlichen Gemeindeabgaben erklären kann, was er im § 16 Abs 2 FAG 2017 gemacht hat.

Das Steuererfindungsrecht der Länder unterliegt vielseitigen Einschränkungen, die sich aus dem Unionsrecht, aus dem F-VG 1948 und allenfalls aus einfachen Bundesgesetzen ergeben. Beim Unionsrecht sind das allgemeine Verbot der steuerlichen Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten und die Bestimmungen des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern zu nennen. Die Getränkesteuer auf alkoholische Getränke hat der EuGH als der Verbrauchsteuerrichtlinie widersprechend beurteilt. Weiters dürfen gemäß der Richtlinie des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (Mehrwertsteuerrichtlinie) nur Steuern, Abgaben und Gebühren, die nicht den Charakter von Umsatzsteuern haben, beibehalten oder eingeführt werden.

Laut § 7 Abs 4 F-VG 1948 kann die Bundesgesetzgebung hinsichtlich der Landes(Gemeinde)abgaben die notwendigen grundsätzlichen Anordnungen (Art 12 und 15 B-VG) zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen oder sonstigen übermäßigen Belastungen, zur Anpassung solcher Abgaben an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuer-

rechtes, zur Verhinderung von Erschwerungen des Verkehres oder der wirtschaftlichen Beziehungen im Verhältnis zum Ausland oder zwischen den Ländern und Landesteilen, zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrserschwerenden Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Abgaben und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen treffen. Gemäß § 8 Abs 3 F-VG 1948 dürfen neben Bundesabgaben Zuschläge der Länder (Gemeinden) oder gleichartige Abgaben der Länder (Gemeinden) von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden. Mehrere entsprechende bundesgesetzliche Ermächtigungen sind im § 16 Abs 1 FAG 2017 enthalten. Abgaben der Länder (Gemeinden), die die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, dürfen laut § 8 Abs 4 F-VG 1948 nicht erhoben werden, Verbrauchsabgaben der Länder (Gemeinden), die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgaben treffen oder nicht grundsätzlich den gesamten Verbrauch in diesem Geltungsgebiet erfassen, sind unzulässig. Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes(Gemeinde)abgaben zum Gegenstand haben, sind gemäß § 9 F-VG 1948 unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben. Wegen Gefährdung von Bundesinteressen kann die Bundesregierung gegen einen solchen Gesetzesbeschluss innerhalb von acht Wochen einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. Erhebt die Bundesregierung einen Einspruch und wiederholt der Landtag seinen Gesetzesbeschluss bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, darf der Gesetzesbeschluss nur kundgemacht werden, wenn die Bundesregierung ihren Einspruch zurückzieht. Zieht die Bundesregierung ihren Einspruch nicht zurück, entscheiden über die Aufrechterhaltung des Einspruches der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuss, der aus 26 Mitgliedern besteht. Der Gesetzesbeschluss darf nur kundgemacht werden, wenn der Ausschuss nicht entscheidet, dass der Einspruch der Bundesregierung aufrecht bleibt. Stellvertretend für mehrere Rechtsgutachten und Entscheidungen des VfGH möchte ich nur auf das Gutachten von Univ.-Prof. *Dr. Peter Pernthaler* zur steirischen Wasserentnahmesteuer verweisen.[21] Aus diesen zahlreichen Einschränkungen ist ersichtlich, dass das Steuererfindungsrecht der Länder stark ausgehöhlt ist. Wenn eine ausschließliche Landes- (Gemeinde-)Abgabe vom Entgelt zu bemessen

21 *Pernthaler*, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene, FÖDOK 5 (1999).

ist, gehört laut Abs 3 die Umsatzsteuer nicht zur Bemessungsgrundlage. Damit soll verhindert werden, dass eine Steuer von der Steuer erhoben wird.

18. Zu § 17 FAG 2017

Im § 17 werden einige im § 16 Abs 1 enthaltene ausschließliche Gemeindeabgaben zu Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes erklärt. Es sind dies die Hebesätze der Grundsteuer, die Lustbarkeitsabgabe (Vergnügungssteuern), die Abgaben für das Halten von Hunden und von anderen Tieren, die Abgaben von freiwilligen Feilbietungen, die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und die Abgaben für das Abstellen mehrspuriger Kraftfahrzeuge in Kurzparkzonen. Der Bundes- oder der Landesgesetzgeber kann weitere ausschließliche Gemeindeabgaben zu Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlussrechtes erklären.[22] Gemäß § 7 Abs 5 F-VG 1948 kann die Bundesgesetzgebung und gemäß § 8 Abs 5 F-VG 1948 die Landesgesetzgebung Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses des Gemeinderates (daher auch als Beschlussrechtsabgaben bezeichnet) in Form selbstständiger Verordnungen auszuschreiben. Diese selbstständigen Verordnungen brauchen keine die Ermächtigung ausführenden Bundes- oder Landesgesetze, weshalb die Gemeinden die Kompetenz haben, abgesehen von wenigen Ausnahmen (zB Strafbestimmungen) materielles Steuerrecht zu erlassen und nicht auf entsprechende Regelungen des Bundes- oder Landesgesetzgebers angewiesen sind. Die Autonomie und die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden sind hier größer als bei „normalen" Gemeindeabgaben ohne freies Beschlussrecht (zB Kommunalsteuer). Allerdings ist das Risiko auch höher, dass eine solche selbstständige Verordnung wegen Verfassungs- oder Rechtswidrigkeit vom VfGH aufgehoben wird und nicht mehr rückwirkend repariert werden kann. Es steht dem Landesgesetzgeber frei, für solche Abgaben landesgesetzliche Regelungen zu erlassen, allerdings darf er den Abgabengegenstand und die Höhe der Abgabe nicht einschränken und keine zusätzlichen Befreiungsbestimmungen einführen. Im Gegensatz dazu kann er weitergehende Ermächtigungen festlegen, allerdings dürfen diese weitergehenden Ermächtigungen nicht vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich als Ausnahmen festgelegte Tatbestände (Abgabenbefreiungen) betreffen.

22 ZB die Verkehrsanschlussabgabe im Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999, BGBl I 204/1999 idF BGBl I 59/2015.

Die Grundsteuer ist im Grundsteuergesetz 1955[23] geregelt und die Ermächtigung umfasst lediglich die Festlegung des Hebesatzes bis zum Höchstausmaß von 500 % (bei der Grundsteuer A und B) auf den aus dem Einheitswert durch Anwendung der Steuermesszahlen des § 19 des Grundsteuergesetzes 1955 ermittelten Steuermessbetrag. Bei den Vergnügungssteuern enthält die bundesgesetzliche Ermächtigung auch die Obergrenzen und Veranstaltungen von Theatern, die aus Mitteln des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde regelmäßige Zuschüsse erhalten, sind gänzlich befreit. Bei den Abgaben für das Halten von Hunden und von anderen Tieren sowie bei den Abgaben von freiwilligen Feilbietungen sind keine Obergrenzen vorgegeben. Voraussetzung für Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen ist zumindest das Vorliegen eines formalen Benützungsverhältnisses, eine tatsächliche Inanspruchnahme der betreffenden Gemeindeeinrichtung ist nicht erforderlich. Die Einrichtung muss nicht im Eigentum der Gemeinde stehen oder von ihr selbst betrieben werden, es muss nur das unternehmerische Wagnis bei der Gemeinde liegen. Unter Gebühren sind nicht nur laufende Benützungsgebühren zu verstehen, sondern auch einmalige Gebühren wie Anschlussgebühren, Nachtrags- und Ergänzungsbeiträge, sofern ein formales Benützungsverhältnis vorliegt. Bei den Interessentenbeiträgen ist nicht ein formales Benützungsverhältnis Voraussetzung. Das Verbot der Kostenüberdeckung bzw das Äquivalenzprinzip war öfters Gegenstand der Höchstgerichte, weshalb der Bundesgesetzgeber normiert hat, dass Gebühren 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, zulässig sind. Dadurch gab es trotz der einschränkenden Judikatur des VfGH[24] wesentliche Erleichterungen für die Gemeinden. Die Kosten sind in betriebswirtschaftlichem Sinn und nicht als Ausgaben im kameralen Sinn gemeint. Nicht zulässig ist es, mit den Einnahmen aus der Kostenüberdeckung Quersubventionierungen durchzuführen, da die Verwendung solcher Mittel aus der Kostenüberdeckung nur für Zwecke zulässig ist, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen. Es ist also die Finanzierung von Folgekosten der Einrichtung oder die Bildung von Rücklagen für eine Ausweitung der Einrichtung zulässig. Es können damit auch größere Sprünge in der Gebührengestaltung vermieden

23 BGBl 149/1955 idF BGBl I 104/2019.

24 VfSlg 11.559/1987, 16.319/2001, 19.859/2014 und VfGH vom 27.2.2020, V31/2019.

und eine Glättung der Gebühren über mehrere Jahre erreicht werden. Bei den Abgaben für das Abstellen von mehrspurigen Kraftfahrzeugen in Kurzparkzonen hat der Bundesgesetzgeber über vielfaches Betreiben der betroffenen Institutionen zahlreiche Ausnahmen von der Parkabgabe festgelegt. Im Abs 4 ist die gesetzliche Grundlage enthalten, Verordnungen des Gemeinderates Abgaben betreffend, die erst nach dem Inkrafttreten des FAG 2017 erlassen werden, rückwirkend mit dem Inkrafttreten des FAG 2017 in Kraft zu setzen. Der VfGH hat im Hinblick auf den ersichtlichen Zweck der Vorschrift, Rechtskontinuität zu wahren, keine Bedenken, diese Vorschrift sinngemäß auf Änderungen des FAG 1989 im Bereich des freien Beschlussrechtes anzuwenden, die eine Anpassung von Gemeindeverordnungen erfordern.[25]

19. Zu § 18 FAG 2017

Die Paragraphen 18 bis 22 gehören zum Abschnitt „Vorbehalt bundesgesetzlicher Regelungen". Gemäß § 18 Abs 1 ist für die Regelung der Erhebung und der Verwaltung der Kommunalsteuer die Landesgesetzgebung zuständig, soweit nicht bundesgesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Diese Bestimmung macht einen sehr föderalen Eindruck, tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Die Regelung der Erhebung und der Verwaltung der Kommunalsteuer hat der Bundesgesetzgeber im Kommunalsteuergesetz 1993[26] so umfassend vorgenommen, dass dem Landesgesetzgeber kein Gestaltungsspielraum verblieben ist. Für mich als Landesvertreter war enttäuschend, dass sich die Gemeinden beim Bundesgesetzgeber besser aufgehoben sahen als beim Landesgesetzgeber. Ein Vorteil ist, dass die Kommunalsteuer damit auch im Detail österreichweit einheitlich geregelt ist. Die Gemeinden haben sich auch dagegen ausgesprochen, dass es für die Gemeinden beim Steuersatz (3 % der Bemessungsgrundlage) eine Gestaltungsmöglichkeit gleich wie bei der alten Lohnsummensteuer gibt. Damit wollten sie verhindern, dass unterschiedliche Steuersätze bei der Kommunalsteuer als Wettbewerbsvorteile bei Standortentscheidungen für Betriebsstätten eingesetzt werden, wie es bei der Lohnsummensteuer früher der Fall war.

Seit der Änderung des F-VG 1948[27] ist zur Regelung der allgemeinen Bestimmungen und des Verfahrens für die von den Abgabenbehörden

25 VfSlg 15.583/1999.

26 BGBl 819/1993 idF BGBl I 3 /2021.

27 BGBl I 103/2007.

des Bundes und neu der Länder und der Gemeinden verwalteten Abgaben seit 1.1.2010 der Bundesgesetzgeber zuständig. Aus föderalistischer Sicht ist dieser Zuständigkeitsverlust verschmerzbar und brachte österreichweit für alle Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden ein einheitliches Verfahrensrecht, nämlich die BAO mit teilweise abweichenden Bestimmungen und einer umfassenden Judikatur dazu. Für die in Steuerfragen beratenden Berufe ist es ein großer Vorteil, weil damit zumindest das Verfahrensrecht österreichweit einheitlich ist. Laut Abs 2 sind für die Erhebung und Verwaltung der Kommunalsteuer die Gemeinden zuständig, soweit nicht bundes- oder landesgesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Für das Organisationsrecht ist der Landesgesetzgeber zuständig und dies musste er regeln, üblicherweise für alle Landes- und Gemeindeabgaben und nicht nur speziell für die Kommunalsteuer.

20. Zu § 19 FAG 2017

In diesem Paragraphen ist die freiwillige Aufteilung der Erträge aus der gesamten Kommunalsteuer oder des Aufkommens bestimmter Betriebsstätten mit anderen Gemeinden im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten geregelt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass insbesondere wegen der Freiwilligkeit von dieser Aufteilung der Erträge aus der Kommunalsteuer in Form einer Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Gemeinden wenig Gebrauch gemacht wird. Ein weiterer Grund dafür dürfte auch die Einschränkung auf gemeinsame Investitionen mehrerer Gemeinden in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten sein, weil dies in der Praxis eher selten der Fall ist. Laut Abs 2 fällt die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gemeinden in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, wobei die für die Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtsachen geltenden Vorschriften anzuwenden sind.

21. Zu § 20 FAG 2017

Laut Abs 1 erfolgt die Regelung der Erhebung und der Verwaltung der Grundsteuer (§ 16 Abs 1 Z 1) und der Feuerschutzsteuer (§ 16 Abs 1 Z 5) durch die Bundesgesetzgebung mit der Maßgabe, dass hinsichtlich der Grundsteuer bis zum Inkrafttreten einer landesgesetzlichen Regelung auf Grund eines Grundsatzgesetzes des Bundes (Art 12 und 15 B-VG) die Regelung der zeitlichen Befreiung für Neu-, Zu-, Auf-, Um-, und Einbauten (BGBl 157/1951) und der Erhebung und der Verwaltung der Landesgesetzgebung insoweit überlassen wird, als nicht bundesgesetzliche

Vorschriften entgegenstehen. Die Feststellung der Dauer und des Ausmaßes der zeitlichen Grundsteuerbefreiungen iSd beiden vorstehend genannten Bundesgesetze obliegt den Gemeinden. Für die Berechnung und Festsetzung des Jahresbetrages der Grundsteuer sowie für die Einhebung und zwangsweise Einbringung sind die Gemeinden zuständig. Laut § 7 Abs 3 F-VG 1948 hat der Bund das Recht, sich bei bestimmten Landes- und Gemeindeabgaben die Regelung der Erhebung und der Verwaltung zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze (Art 12 und 15 B-VG) vorzubehalten. Von dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung hat der Bundesgesetzgeber bei der Kommunalsteuer, der Grundsteuer[28], der Feuerschutzsteuer[29] und den Fleischuntersuchungsgebühren Gebrauch gemacht. Gemäß § 1 des Bundesgesetzes vom 11. Juli 1951 betreffend Grundsätze über eine zeitliche Befreiung von der Grundsteuer für Neu-, Zu-, Auf-, Um-, und Einbauten[30] wurde die Landesgesetzgebung ermächtigt, für Neu-, Zu-, Auf-, Um- und Einbauten schon vor der Erlassung des Grundsteuergrundsatzgesetzes Bestimmungen über eine zeitliche Befreiung von der Grundsteuer sowie von anderen Abgaben, die von den Ländern und den Gemeinden vom Gebäudebesitz oder vom Aufwand für Wohnzwecken und gewerblichen Zwecken dienenden Räume zukünftig eingehoben werden, unter Beachtung bestimmter Grundsätze zu erlassen.

Deshalb sind die zeitlichen Grundsteuerbefreiungen durch den Landesgesetzgeber festgelegt worden. Insbesondere die Ausschöpfung der 20 Jahre für die zeitlichen Grundsteuerbefreiungen verärgert vielfach die Gemeinden, weshalb sie schon öfters Abänderungen der Landesgesetze gefordert haben. Aus meiner Sicht sind hier die meisten Länder gesprächsbereit, es scheiterte eher daran, dass niemand die politische Verantwortung für diese zusätzlichen Steuerbelastungen übernehmen wollte.

Im Abs 2 ist die länderweise Aufteilung der Feuerschutzsteuer enthalten. Die Feuerschutzsteuer ist die einzige ausschließliche Landesabgabe, die ausschließlich bundesgesetzlich geregelt ist. Sie wird auch von den Bundesfinanzbehörden eingehoben. Bis 1992 wurde sie nach dem Bruttoprämienaufkommen auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Der nunmehr in den FAG enthaltene Fixschlüssel entspricht dem arithmetischen Mittel der länderweisen Erträge der fünf Jahre 1987 bis 1991. Laut Abs 3 sind die Behörden der Bundesfinanzverwaltung verpflichtet,

28 Grundsteuergesetz 1955, BGBl 149/1955 BGBl I 104/2019.

29 Feuerschutzsteuergesetz 1952, BGBl 198/1952 idF BGBl I 104/2019.

30 BGBl 157/1951.

den Ländern auf Verlangen alle Aufschlüsse über die Bemessung und Einhebung der Feuerschutzsteuer und deren voraussichtlichen Ertrag zu erteilen.

22. Zu § 21 FAG 2017

Danach ist für die Regelung der Erhebung und der Verwaltung des Wohnbauförderungsbeitrages (§ 16 Abs 2 Z 3) die Landesgesetzgebung zuständig, soweit nicht bundesgesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Von dem Vorbehalt zugunsten der Bundesgesetzgebung hat der Bundesgesetzgeber mit dem Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018[31] sehr umfassend Gebrauch gemacht. Dem Landesgesetzgeber ist gemäß § 2 Abs 2 des Wohnbauförderungsbeitragsgesetzes 2018 nur noch die Festlegung des Tarifes für DienstnehmerInnen und DienstgeberInnen verblieben, wobei der Tarif vom Landesgesetzgeber für alle Abgabepflichtigen einheitlich zu regeln ist und unterjährige sowie rückwirkende Tarifänderungen unzulässig sind. Um einen verlockenden Wettbewerb zwischen den Ländern betreffend die Herabsetzung des Tarifes völlig auszuschließen, sind die Länder in einer Zusatzvereinbarung zum Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 übereingekommen, in der kommenden FAG-Periode keine Absenkung des Wohnbauförderungsbeitrages vorzunehmen.

23. Zu § 22 FAG 2017

In diesem Paragraphen werden die Aufgaben der Gemeinden aus dem Bereich der Vollziehung des Bundes detailliert bezeichnet, die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches sind. Es sind dies die Aufgaben im § 17 Abs 1 (Hebesätze der Grundsteuer) und Abs 3 (freie Beschlussrechtsabgaben), im § 18 Abs 2 (Erhebung und Verwaltung der Kommunalsteuer), im § 19 Abs 1 (Vereinbarungen über die Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer) und im § 20 Abs 1 letzter Satz (die Berechnung und die Festsetzung des Jahresbetrages der Grundsteuer sowie die Einhebung) mit Ausnahme der zwangsweisen Einbringung der Grundsteuer.

24. Zu § 23 FAG 2017

Im dritten Hauptstück mit den Paragraphen 23 bis 27 sind die Finanzzuweisungen und Zuschüsse im Sinne der §§ 12 und 13 F-VG 1948 ge-

31 BGBl I 144/2017 idf I 103/2019.

regelt. Laut Abs 1 gewährt der Bund den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Finanzzuweisung in Höhe von insgesamt 15,6 Mio Euro jährlich und 0,034 % des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (§ 10 Abs 1) jährlich. Diese 0,034 % entsprechen den damaligen 2,5 % des Aufkommens der Energieverbrauchsabgabe auf elektrischen Strom und Gas. Damit ist der kleinere Betrag ein Fixbetrag und der größere Betrag dynamisch entsprechend dem Nettoaufkommen der Abgaben mit einheitlichem Schlüssel. Die fixe Aufteilung auf die Ländertöpfe erfolgt entsprechend der Durchschnitte der drei Jahre 2013 bis 2015, denen wiederum als Aufteilungskriterien die Streckenlänge und die Zahl der beförderten Personen zugrunde lagen. Die Vorausanteile für Graz, Linz, Salzburg und Innsbruck aus den betreffenden Landestöpfen entsprechen dem prozentuellen Ausmaß, das diese vier Städte für die drei Jahre 2013 bis 2015 im Durchschnitt bekommen haben. Damit sind die länderweise Aufteilung und die Vorausanteile dieser vier Städte eingefroren. Die restlichen Gemeinden eines Landes erhalten einen Anteil aus dem jeweiligen Landestopf entsprechend der finanziellen Belastung der Gemeinden auf Basis der Daten gemäß § 30a Abs 1 Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 – ÖPNRV-G 1999[32].

Weiters gewährt der Bund gemäß Abs 2 den Gemeinden für Investitionen für Straßenbahn- und Obuslinien eine Finanzzuweisung im Ausmaß von 16,5 Mio Euro jährlich und 0,034 % des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (§ 10 Abs 1) jährlich. Bezüglich der Höhe und der Valorisierung gilt das Gleiche wie beim Abs 1. Diese Finanzzuweisung ist entsprechend den im Abs 2 enthaltenen Prozentsätzen auf die fünf Landeshauptstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern und mit solchen Linien aufzuteilen. Damit fällt die Landeshauptstadt Klagenfurt heraus, obwohl sie mehr als 100.000 Einwohner hat.

Im Abs 3 sind die Finanzzuweisungen an die beiden Städte mit eigenem Statut, Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs, als Abgeltung für den Mehraufwand, der diesen beiden Gemeinden dadurch entsteht, dass für ihr Gebiet die Landespolizeidirektion nicht zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, geregelt. Die Höhe dieser Finanzzuweisungen ist vom Bundesminister für Finanzen als Pauschalbetrag mit Verordnung[33] festzusetzen. In dieser Sache war Krems an der Donau sehr tätig und der VfGH hat ihr mit Entscheidung vom 16.10.1985[34]

32 BGBl I 204/1999 idF BGBl I 32/2002 und BGBl I 59/2015.

33 BGBl II 173/2017.

34 VfSlg 10.633/1985.

Recht gegeben und, da keine Verjährungsbestimmungen bestanden, den Kostenersatz bis zurück zum Jahre 1948 zugesprochen. Seither wird insbesondere vom Bund sehr genau auf Verjährungsbestimmungen in den FAG geachtet.

Gemäß Abs 4 gewährt der Bund den Trägern von öffentlichen und privaten gemeinnützigen Krankenanstalten (§ 16 Abs 1 des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten – KaKuG)[35] für die Finanzierung ihrer Aufgaben im Jahr 2017 einen Zuschuss in Höhe von 92,66 Mio Euro und ab dem Jahr 2018 in Höhe von 83,511 Mio Euro jährlich. Als Ausgleich für die Mehrausgaben durch den Entfall der Selbstträgerschaft gewährte der Bund schon im Jahre 2008 auch den gemeinnützigen Krankenanstalten Ausgleichszahlungen in Höhe der Auswirkungen und nunmehr auf Basis des Jahres 2017. Wegen der Senkung der Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds reduziert sich ab dem Jahr 2018 auch der vom Bund weiterhin bezahlte Betrag. Die Parameter für die Anteile der einzelnen Rechtsträger sind vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Gesundheit und Frauen und nach Anhörung der Länder festgelegt worden[36].

25. Zu § 24 FAG 2017

Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales gewährt der Bund den Ländern und den Gemeinden eine Finanzzuweisung in Höhe von 300 Mio Euro jährlich. Dieser Betrag wird zu Lasten des Anteils der Gemeinde Wien an der Finanzzuweisung gemäß § 25 um sechs Mio Euro erhöht (§ 25 Abs 2 Z 4). Von diesen Mitteln erhalten die Länder 193,137 Mio Euro und die Gemeinden 112,863 Mio Euro jährlich. Wie diese eher merkwürdig anmutenden Beträge zustande gekommen sind, kann aus den Verhandlungen erklärt werden. Die Länder haben vor der Berechnung der Anteile zehn Mio Euro für die Kosten der Länder für die Transparenzdatenbank und die Landesverwaltungsgerichte (zB Zeugen-, Sachverständigen- und Dolmetschergebühren in Verfahren aus der unmittelbaren Bundesvollziehung) gefordert und zugesprochen bekommen. Die verbleibenden 290 Mio Euro werden zunächst entsprechend dem allgemeinen FAG-Schlüssel für das Jahr 2016 (Länder 20,700 % und Gemeinden 11,883 %) aufgeteilt, was für die Gemeinden einen vorläufigen Anteil von 105,763 Mio Euro und für die Länder von

35 BGBl 1/1957 idF BGBl I 136/2020.

36 BGBl II 410/2017.

184,237 Mio Euro ergibt. Von dem Betrag für die Gemeinden soll eine Hälfte in Höhe von rund 52,9 Mio Euro in einen Strukturfonds fließen und die zweite Hälfte nach einem vereinbarten Aufteilungsschlüssel länderweise aufgeteilt werden und auf die einzelne Gemeinde im Verhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weitergeleitet werden. Von den Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes wurden für den neuen Strukturfonds hartnäckig mindestens 60 Mio Euro jährlich gefordert. Aus diesem Grunde hat sich Wien bereit erklärt, einen Betrag in Höhe von sechs Mio Euro zu Lasten der Finanzzuweisung an Wien gemäß § 25 Abs 1 jährlich zur Verfügung zu stellen und die Länder ohne Wien haben auf 1,1 Mio Euro zugunsten der Gemeinden bzw des Strukturfonds jährlich verzichtet. Damit haben sich folgende Zahlen ergeben: Gemeinden 105,763 Mio + 6,0 Mio + 1,1 Mio = 112,863 Mio Euro, davon 60,0 Mio für den Strukturfonds und 52,863 Mio zur Verteilung gemäß § 24 Z 2 FAG 2017. Für die Länder haben sich folgende Beträge nach der Einigung ergeben: 184,237 Mio + 10,0 Mio – 1,1 Mio = 193,137 Mio Euro. Diese Mittel werden entsprechend der Vereinbarung im § 24 Z 2 auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Mit der Einigung der Bundesländer vom 6.11.2016 zum Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde über Betreiben von Wien auch Einvernehmen erzielt, dass es keine Veränderung im Bereich der Gastpatienten für diese FAG-Periode gibt. Die Verteilung der Strukturfondsmittel in Höhe von 60 Mio Euro jährlich erfolgt nach den Kriterien Einwohnerentwicklung, Abhängigenquote und Finanzkraft. Je Gemeinde werden die Beträge aus der Einwohnerentwicklung, Abhängigenquote und Finanzkraft zusammengezählt. Die Summe der positiven Beträge aller Gemeinden eines Landes bildet die Landesquote. Der Gesamtbetrag von 60 Mio Euro jährlich wird landesweise im Verhältnis der Landesquoten verteilt. Bei der Verteilung innerhalb der Länder werden nur diejenigen Gemeinden berücksichtigt, bei denen die Summe der Beträge gemäß Einwohnerentwicklung, Abhängigenquote und Finanzkraft positiv ist. Damit erhalten die strukturschwachen Gemeinden in den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark deutlich mehr Mittel aus dem Strukturfonds als die Gemeinden im Westen. Berücksichtigt werden außerdem nur Gemeinden, die die Grundsteuer im höchstmöglichen Ausmaß erhoben haben. Die landesweisen Anteile werden innerhalb des Landes nur auf diejenigen Gemeinden verteilt, deren Summe aus den Beträgen für die Einwohnerentwicklung und für die Finanzkraft (nicht die Abhängigenquote) positiv und höher als drei Euro je Einwohner ist. Bei den Mitteln aus dem Strukturfonds handelt es sich um „frisches" Geld an die Gemeinden, weil es bisher diesen Strukturfonds nicht gab.

26. Zu § 24 a FAG 2017

Gemäß dem mit der Novelle vom 29.1.2021 zum FAG 2017 eingefügten § 24a[37] stellt der Bund im Jahre 2021 weitere 100 Mio Euro für den Strukturfonds gemäß § 24 Z 1 zur Verfügung, wovon 50 Mio als Aufstockung der im Jahre 2020 ermittelten Anteile und die weiteren 50 Mio Euro als Aufstockung der für das Jahr 2021 ermittelten Anteile verteilt werden. Dies ist eine weitere Unterstützungsmaßnahme im Jahre 2021, mit der die Liquidität und insbesondere die Investitionskraft der strukturschwachen Gemeinden gestärkt werden soll.

27. Zu § 25 FAG 2017

Der Bund stellt den Gemeinden (Wien als Gemeinde) jährlich einen Betrag in Höhe der Summe aus 0,164% des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (§ 10 Abs 1) des Vorjahres und 11,07 Mio Euro zur Verfügung. Der vom Bund zu überweisende Betrag reduziert sich jedoch auf Grund der Umschichtung zu Lasten des Anteils der Gemeinde Wien (Abs 2 Z 4) um sechs Mio Euro. Der vom Bund zur Verfügung gestellte Betrag abzüglich 14,0 Mio Euro wird wie folgt auf die Ländertöpfe aufgeteilt: Länder, deren Finanzkraft je Einwohner unter 80% der bundesweiten durchschnittlichen Finanzkraft liegen, erhalten einen Betrag in Höhe von 10% der Differenz zwischen diesen beiden Werten. Die Finanzkraft wird ermittelt aus dem Aufkommen an Grundsteuer unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500% und der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres. Die weiteren Mittel werden länderweise nach der Volkszahl aufgeteilt. Der Anteil der Gemeinde Wien wird um acht Mio Euro verringert, wovon sechs Mio Euro – wie bereits erwähnt – die für die Finanzzuweisung gemäß § 24 zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen und zwei Mio Euro der Mitfinanzierung der Finanzzuweisung gemäß Abs 3 dienen. Der Anteil der Gemeinde Wien dient als Finanzzuweisung zur Finanzkraftstärkung, die Anteile der anderen Länder sind für die Erhöhung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 12 Abs 5 bestimmt. Diese Mittel sind als Ersatz für die alten sogenannten § 21 FAG-Mittel[38] zu sehen, die dem Gemeindekopfquotenausgleich dienten.

Laut Abs 3 wird der weitere zur Verfügung stehende Betrag in Höhe von 16 Mio Euro als Finanzzuweisung zur Finanzkraftstärkung auf die Gemeinden ohne Wien mit mehr als 10.000 Einwohnern wie folgt ver-

37 BGBl I 29/2021.

38 § 21 FAG 2008.

teilt: 55 % werden an die Städte mit eigenem Statut mit mehr als 10.000 Einwohnern im Verhältnis der Volkszahl verteilt. 30 % werden an die Landeshauptstädte im Verhältnis der Volkszahl verteilt. Dies ist wichtig, weil Bregenz die einzige Landeshauptstadt ist, die nicht gleichzeitig Stadt mit eigenem Statut ist. Die restlichen 15 % werden an alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern verteilt, deren Finanzkraft pro Kopf unter 95 % des jeweiligen Klassendurchschnittes liegt und die die Grundsteuer im höchstmöglichen Ausmaß erhoben haben. In Vorarlberg haben nur die Städte Hohenems und Feldkirch nach dieser Regelung in den Jahren 2020 und 2021 einen eher geringen Betrag erhalten. Die Verteilung der Mittel erfolgt im Verhältnis der Berechnungsgrundlagen. Diese Finanzzuweisung in Höhe von jährlich 16 Mio Euro war eine wesentliche Forderung des Österreichischen Städtebundes und der Strukturfonds eine wesentliche Forderung des Österreichischen Gemeindebundes.

28. Zu § 26 FAG 2017

Hier geht es um die Sicherung des Ersatzes der Einnahmen aus der bisherigen Vergnügungssteuer für Glückspielautomaten für die vier Erlaubnisländer, das sind Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Wien. Erlaubnisländer sind die vier Länder, in welchen zum Zeitpunkt der Glückspielgesetz-Novelle 2010[39] das kleine Glückspiel erlaubt war. Die unter bestimmten Voraussetzungen garantierten Beträge entsprechen den erwarteten Einnahmen aus der bisherigen Vergnügungssteuer für Glückspielautomaten. Die Voraussetzungen für die Bezahlung des Bundes des Differenzbetrages zwischen den jährlichen Einnahmen des Landes und der Gemeinden dieses Landes aus dem Zuschlag zur Bundesautomaten- und VLT-Abgabe (§ 14) und dem jährlichen Garantiebetrag sind, dass das Höchstausmaß dieses Zuschlages ausgeschöpft wird, die höchstzulässige Anzahl von Glückspielautomaten gemäß § 5 Glückspielgesetz ganzjährig erreicht wird und diese Glückspielautomaten von den Konzessionären ganzjährig betrieben werden und dass in den Bewilligungen die Bedingungen für den Spielverlauf nicht unter den Grenzen des § 5 Abs 5 Glückspielgesetz bleiben. Wenn in einem Land diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, wird der Garantiebetrag aliquot gekürzt. Bei Wien wird die Differenz zwischen den Einnahmen und dem Garantiebetrag aliquot gekürzt. Das ist für Wien die günstigere Berechnung, weshalb als Gegenleistung dazukommt, dass

39 BGBl I 73/2010.

diese Bedarfszuweisung mit den Einnahmen des Bundes aus der Bundesautomaten- und VLT-Abgabe aus Standorten in Wien begrenzt ist.

29. Zu § 26a FAG 2017

Dieser Paragraph ist mit der Novelle vom 28.12.2018[40] eingefügt worden. Auf Grund der Verhängung der Sanktion gemäß Beschluss des Rates vom 28.5.2018[41] hat die Republik Österreich der Europäischen Kommission die wegen der Manipulation von Schuldendaten (Statistikstrafe) verhängte Geldbuße zu überweisen. Innerstaatlich ist der Aufwand gemäß Art 24 des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012 von den Gebietskörperschaften im Verhältnis der Verursachung zu tragen. Es waren daher die Ertragsanteile des Landes Salzburg um 26,82 Mio Euro zu verringern. Der Bund gewährte dem Land Salzburg aus Bundesmitteln eine einmalige Bedarfszuweisung im Ausmaß von 25 % der Geldbuße, sohin 6,705 Mio Euro, zur Unterstützung bei der Bewältigung der Tragung dieser Geldbuße.

30. Zu § 27 FAG 2017

In diesem sehr umfangreichen Paragraphen sind sechs Arten von Zuschüssen des Bundes geregelt, nämlich die Zweckzuschüsse an die Länder und Gemeinden für die auf eigene Rechnung geführten Theater und jene Theater, zu deren Abgangsdeckung sie vertraglich verpflichtet sind (Abs 1), die Zweckzuschüsse an die Länder zum Zwecke der Krankenanstaltenfinanzierung (Abs 2), die Zweckzuschüsse an die Länder für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen (Abs 3), die Erstausstattung an Software für die Integration von informations- und kommunikationstechnischer Grundbildung an jenen Schulen, wo die Gemeinden gesetzlicher Schulerhalter sind (dritte und vierte Klassen der damaligen Hauptschulen und der Polytechnischen Schulen) durch unentgeltliche Übereignung (Abs 4), die Zweckzuschüsse an die Länder für die Finanzierung des Ausbaus des Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsangebots, der frühen sprachlichen Förderung und des beitragsfreien Besuchs von geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen im Ausmaß der Besuchspflicht (Abs 5, 6 und 6a) und der einmalige Zweckzuschuss in Höhe von 180 Mio Euro (Sonder-Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss) an die Länder zum Zwecke der Finanzierung der Förderung des Wohnbaues (Abs 7).

---

40 BGBl I 106/2018.

41 Durchführungsbeschluss (EU) 2018/818 des Rates, ABl 2018 L 137/23.

Der Theater-Zuschuss ist ein sehr alter Zuschuss und hat seine jetzige Höhe seit 1994. Auch die Unterscheidung zwischen Ländern und Gemeinden, die dem Theatererhalterverband österreichischer Bundesländer und Städte als ordentliche Mitglieder angehören und solchen, die dem Theatererhalterverband nicht angehören, ist sehr antiquiert. Die Fördersätze sind bei jenen, die dem Theatererhalterverband angehören deutlich höher als bei jenen, die dem Theatererhalterverband nicht angehören (derzeit Vorarlberg und Wien). Da der Gesamttopf vom Bund nicht erhöht wird, sind die bisherigen Mitglieder des Theatererhalterverbandes nicht bereit, ein neues ordentliches Mitglied aufzunehmen, auch wenn es alle Voraussetzungen erfüllt, weil dadurch die Fördersätze aliquot sinken, obwohl es seinen bisherigen wesentlich niedrigeren Förderbetrag in den Fördertopf mitbringt. Die Höhe der Zweckzuschüsse gemäß Z 1 und Z 2 hat sich nach den im Jahre 2016 für die einzelnen Gebietskörperschaften maßgebenden Aufteilungsverhältnissen zu richten. Auch diesbezüglich besteht mE dringender Reformbedarf.

Der Zweckzuschuss des Bundes an die Länder zum Zwecke der Krankenanstaltenfinanzierung ist nur die Weiterleitung der von den Gemeindeertragsanteilen gemäß § 10 Abs 4 FAG 2017 einbehaltenen Beträge an die Länder und über diese an die Landeskrankenanstaltenfonds.

Grund für den Zweckzuschuss an die Länder für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen war die Entscheidung des VfGH vom 12.3.2014[42], in welcher er festgestellt hat, dass der Bund der aus der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus folgenden Verpflichtung zur Konstituierung und Einberufung eines Konsultationsgremiums zur Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012 nicht nachgekommen ist. Die Finanzierung des Anteils der Gemeinden an Eisenbahnkreuzungen erfolgt durch die Errichtung von Fonds auf Landesebene, die in den 13 Jahren 2017 bis 2029 je zur Hälfte vom Bund und den Gemeinden (§ 12 Abs 2 FAG 2017) dotiert werden. Die Aufteilung dieses Zweckzuschusses auf die einzelnen Länder erfolgte entsprechend den landesweise bekanntgegebenen Kosten für die Eisenbahnkreuzungen und gilt daher als vereinbart. Die Länder haben keinen Beitrag zur Finanzierung zu leisten. Das Problem Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen und Konsultationsmechanismus ist mit dieser Fondslösung für den Bund und die Länder endgültig erledigt.

---

42 VfSlg 19.868/2014.

Die unentgeltliche Überlassung der Erstausstattung an Software an jene Gemeinden, die als gesetzliche Schulerhalter den Sachaufwand für die Integration von informations- und kommunikationstechnischer Grundbildung in das Gesamtkonzept einer zeitgemäßen Allgemeinbildung zu tragen haben, ist heute kein Zweckzuschuss mehr von besonderer Bedeutung und daher sehr reformbedürftig.

Bei den Zweckzuschüssen an die Länder für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes und für die Finanzierung von Maßnahmen zur Frühförderung möchte ich nur die heute noch gewährten Zweckzuschüsse in dem mit der Novelle zum FAG 2017 vom 28.12.2018[43] eingeführten Abs 6a behandeln. Der Bund gewährt den Ländern gemäß Abs 6a für die Finanzierung des Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsangebots, der frühen sprachlichen Förderung und des beitragsfreien Besuchs von geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen im Ausmaß der Besuchspflicht Zweckzuschüsse in Höhe von 142,5 Mio Euro in den Kindergartenjahren 2019/20 bis 2021/22. Voraussetzung für die Gewährung der Zweckzuschüsse ist das Bestehen einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die konkrete Verwendung der Zweckzuschüsse und deren Abrechnung. Diese erforderliche Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22[44] ist von allen Ländern abgeschlossen worden und rückwirkend mit 1.9.2018 in Kraft getreten. 70 Mio Euro des jährlichen Zweckzuschusses sind für die Besuchspflicht und entsprechend dem von den Ländern vereinbarten Schlüssel im Abs 6a aufzuteilen.

Gemäß Abs 7 gewährt der Bund den Ländern zum Zwecke der Finanzierung der Förderung des Wohnbaues einen einmaligen Zweckzuschuss von 180 Mio Euro. Dies ist ein lange verhandelter und umstrittener Zweckzuschuss. Mit der Novelle des FAG 2008 vom 2.8.2013[45] wurde er in Höhe von 276 Mio Euro unter bestimmten Voraussetzungen eingeführt. Diese Voraussetzungen haben insbesondere das Land Wien deutlich über die bei der Wohnbauförderung schon gegebene Besserstellung des Landes Wien bevorzugt. Mit der weiteren Novelle des FAG 2008[46] hat der Bund den Betrag auf 180 Mio Euro gekürzt. Mit der letzten Novelle des FAG 2008[47] wurden rückwirkend die Wien bevorzugenden

43 BGBl I 106/2018.
44 BGBl I 103/2018.
45 BGBl I 165/2013.
46 BGBl I 40/2014.
47 BGBl I 116/2016.

Voraussetzungen ersatzlos gestrichen und durch den allgemein für die Wohnbauförderungsmittel geltenden Aufteilungsschlüssel ersetzt (damit ist er nur mehr ein Sonder-Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss) und die Aufteilung auf die vier Jahre 2015 bis 2018 erstreckt. Diese nunmehrigen Bestimmungen im § 23 Abs 4c FAG 2008 wurden völlig ident in den § 27 Abs 7 FAG 2017 übernommen.

Laut Abs 8 ist es dem Bund vorbehalten, die widmungsgemäße Verwendung aller im § 27 enthaltenen Zweckzuschüsse zu überprüfen und diese bei widmungswidriger Verwendung zurückzufordern.

31. Zu § 28 FAG 2017

Das IV. Hauptstück enthält den Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus, der neu in ein FAG gekommen ist. Den beiden Paragraphen 28 und 29 sind längere Verhandlungen voraus gegangen, da die Länder eine Art 15a B-VG Vereinbarung wollten, deren Geltungsdauer der des FAG 2017 entsprochen hätte. Die Bestimmungen in den §§ 28 und 29 entsprechen inhaltlich jenen im Klimaschutzgesetz - KSG[48], insbesondere jenen in den §§ 3 und 7. Zur Einhaltung unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Verpflichtungen im Klimaschutz erarbeiten Bund und Länder in regelmäßigen Abständen wirksame Maßnahmen bei der Besorgung ihrer jeweiligen kompetenzrechtlichen Aufgaben und halten diese in gemeinsamen Maßnahmenprogrammen fest. Als Maßnahmen sind Änderungen im Ordnungsrecht, Verbesserungen in der Vollziehung, Fördermaßnahmen und fiskalpolitische Maßnahmen zulässig. Wenn die Republik Österreich unionsrechtlich oder völkerrechtlich geltende Höchstmengen von Treibhausgasemissionen überschreitet oder nur auf Grund von Ankäufen von Klimaschutz-Zertifikaten nicht überschreitet, setzen Bund und Länder umgehend verstärkte Maßnahmen bei der Besorgung ihrer jeweiligen kompetenzrechtlichen Aufgaben, um die Einhaltung dieser Höchstmengen mit nationalen Maßnahmen sicherzustellen. Die Länder sind insbesondere in den beiden Sektoren „Gebäude" und „Landwirtschaft" betroffen, wobei es schwer ist, genau festzulegen, welche Anteile in diesen beiden Sektoren den Bund und die Länder treffen. Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 sind die Finanzausgleichspartner übereingekommen, die bestehende Art 15a B-VG Vereinbarung zum Klimaschutz im Wohnbau

48 BGBl I 106/2011 idF BGBl I 58/2017.

entsprechend anzupassen. Dies wurde mit der Änderungsvereinbarung betreffend Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor[49] umgesetzt.

32. Zu § 29 FAG 2017

Für den Fall, dass die Einhaltung von unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Klimaschutz mit den gesetzlichen Maßnahmen nicht möglich ist, tragen Bund und Länder die Kosten für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten im Verhältnis Bund 80% und Länder 20%. Die Aufteilung der Kosten auf die Länder erfolgt nach der Volkszahl. Im Abs 3 ist das Vorgehen beim Ankauf von Zertifikaten präzise geregelt.

33. Zu § 30 FAG 2017

Im V. Hauptstück sind die Sonder- und Schlussbestimmungen enthalten. Im § 30 Abs 1 ist das Inkrafttreten mit 1.1.2017 und im Abs 1a das Inkrafttreten der Novellen geregelt. Laut Abs 2 verjähren vermögensrechtliche Ansprüche, die sich auf dieses Bundesgesetz oder frühere Finanzausgleichsgesetze gründen, nach Ablauf von fünf Jahren. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der Anspruch erstmals hätte geltend gemacht werden können. Im Übrigen gelten für die Verjährung die Bestimmungen des ABGB. Laut Abs 3 sind während der Geltungsdauer des FAG 2017 gleich wie bei früheren FAG die Sonderregelungen bezüglich der Abfuhr des besonderen Pensionsbeitrages und des Überweisungsbetrages aus Anlass der Anrechnung von Vordienstzeiten bei LandeslehrerInnen und land- und forstwirtschaftlichen LandeslehrerInnen (§ 107 des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes 1984 und § 116 des land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes 1985) nicht anzuwenden. Im Abs 4 ist eine Sonderregelung betreffend die Rückführungen der alten § 21 FAG-Mittel laut dem FAG 2008 enthalten. Laut Abs 5 sind bei Verweisen auf Bestimmungen in anderen Bundesgesetzen, diese in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden (dynamische Verweisung). Im Abs 6 sind die sehr umfangreichen Vollzugszuständigkeiten enthalten, weil für den Vollzug des FAG 2017 viele Minister zuständig sind.

49 BGBl II 213/2017.

34. Zu § 31 FAG 2017

Laut Abs 1 tritt dieses Bundesgesetz mit Ausnahme der Bestimmungen des Abs 2 dieses Paragraphen (Finanzausgleichsprovisorium) und des § 30 Abs 2 (Verjährung vermögensrechtlicher Ansprüche) mit Ablauf des 31.12.2021 außer Kraft. Wie schon beim FAG 2008 besteht die Möglichkeit zur Verlängerung. Im Abs 2 ist das Finanzausgleichsprovisorium geregelt. Die Länder haben beim Finanzausgleichsprovisorium immer wieder „Waffengleichheit" gefordert, weil auch noch gemäß § 25 Abs 3 FAG 2008[50] in der Stammfassung wegen der Weitergewährung nur der Ertragsanteile und der Befristung mit vier Monaten die Länder und Gemeinden unter wesentlich größerem Verhandlungsdruck standen als der Bund, für den alles unverändert und unbefristet weitergewährt worden wäre. Der Österreichische Stabilitätspakt 2012[51] ist unbefristet abgeschlossen worden. Im Gegenzug ist erstmals mit der Novelle vom 14.8.2012 zum FAG 2008[52] die Bestimmung in den § 25 Abs 3 FAG 2008 gekommen, dass dann, wenn bei Beginn eines Jahres der Finanzausgleich für dieses Jahr noch nicht gesetzlich geregelt ist, die im letzten Jahr seiner Geltung in Kraft gestandenen Bestimmungen bis zu einer gesetzlichen Neuregelung vorläufig weiter angewandt werden. Diese Formulierung ist unverändert in den § 31 Abs 2 übernommen worden. Damit ist einerseits die zeitliche Befristung auch für die Länder und Gemeinden entfallen und andererseits werden nun alle Bestimmungen des FAG, die im letzten Jahr seiner Geltung in Kraft standen , weiterhin auch für die Länder und Gemeinden angewendet, also neben den Ertragsanteilen und der Landesumlage auch alle Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen, Kostentragungen usw, womit nun „Waffengleichheit" gegeben ist.

35. Evaluierung des FAG 2017

Eine Evaluierung des FAG 2017 oder des gesamten Finanzausgleichs mit Krankenanstalten- und Pflegefinanzierung nach der Covid-19-Krise ist für die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen von großem Vorteil, auch wenn es nur um eine Verlängerung der laufenden Finanzausgleichsperiode um zwei Jahre bis Ende des Jahres 2023 geht. Ein erster

50 BGBl I 103/2007.
51 BGBl I 30/2013.
52 BGBl I 82/2012.

Schritt in diese Richtung ist der Bericht des Rechnungshofes vom Mai 2021.[53]

C) *Sondergesetze*

Mit dem FAG 2017 sind auch einige Bundesgesetze, die auch finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen enthalten, geändert worden. Es sind dies die Änderung des Umweltförderungsgesetzes (Barwert für Förderungen in Höhe von 80 Mio Euro), die Änderung des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes (Verlängerung des Anspruches auf Beihilfe in Höhe der nicht abziehbaren Vorsteuern bei Lieferung von menschlichem Blut und Organen sowie für Krankentransporte); Änderung des Bundespflegegeldgesetzes (Pflegekarenzgeld und Kinderzuschläge treten hinsichtlich der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (Art 21 B-VG) gleichzeitig mit dem FAG 2017 außer Kraft) und die Aufhebung des Bedarfszuweisungsgesetzes des Bundes. In einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Finanzausgleich und insbesondere mit der Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit steht das Vereinbarungsumsetzungsgesetz 2017.[54] Auch die Änderung des Pflegefondsgesetzes[55] steht in unmittelbaren Zusammenhang mit dem Finanzausgleich.

D) *Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG*

Mit dem Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 sind einige Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG geändert oder verlängert worden sowie einzelne neu dazugekommen. Geändert und mit einer neuen Bezeichnung versehen wurde die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens[56]. Neu sind die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG Zielsteuerung Gesundheit[57] und die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG-Vereinbarung[58]. Geändert worden sind die Vereinbarung

---

53 *Rechnungshof*, Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs Reihe, Reihe BUND 2021/17.

54 BGBl I 26/2017.

55 BGBl I 22/2017.

56 BGBl I 98/2017.

57 BGBl I 97/2017.

58 BGBl I 134/2017.

über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zwecke der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen[59], die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten[60] und die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung[61].

E) Verordnungen zum FAG 2017

Aus der Sicht der Länder sind Verordnungsermächtigungen im FAG 2017 nicht wünschenswert und eine möglichst genaue Fixierung des Verordnungsinhaltes schon im FAG 2017 zu verlangen. Sie können auch Ausfluss des Nichterreichens einer einvernehmlichen Lösung im Vorfeld sein. Eine Verordnungsermächtigung war in dem mit 1.1.2017 aufgehobenen § 15 FAG 2017 enthalten. Darin war auch bestimmt, dass den Ländern und dem Österreichischen Gemeindebund sowie dem Österreichischen Städtebund Gelegenheit zu geben ist, an der Vorbereitung der Verordnung mitzuwirken. Da der § 15 FAG 2017 rückwirkend mit dem Inkrafttreten des FAG 2017 ersatzlos aufgehoben wurde, hat es diese Verordnung nicht gegeben. Die zweite Verordnungsermächtigung befindet sich im § 23 Abs 4 FAG 2017. Dabei geht es um die Aufteilung der Ausgleichszahlungen des Bundes für den Entfall der Selbstträgerschaft an die Träger von öffentlichen und privaten gemeinnützigen Krankenanstalten[62] in Höhe von 83,511 Mio Euro jährlich ab dem Jahr 2018. Die Parameter für die Anteile der einzelnen Rechtsträger sind vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Gesundheit und Frauen und nach Anhörung der Länder festzulegen. Dies ist mit der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über den Zuschuss an die Träger gemeinnütziger Krankenanstalten vom 27.12.2017[63] erfolgt.

---

59 BGBl II 213/2017.

60 BGBl I 99/2017.

61 BGBl I 132/2017.

62 § 16 Abs 1 KaKuG, BGBl 1/1957 idF BGBl I 136/2020.

63 BGBl II 410/2017.

II. Mögliche Rechtsformen und Quellen des Finanzausgleichsrechtes

A) Verfassungsbestimmungen

Die wesentlichste Verfassungsbestimmung ist das F-VG 1948. Eine weitere Verfassungsbestimmung befand sich durch viele Jahre und FAG im § 21 FAG 1967.[64] Nach dieser Verfassungsbestimmung waren die Länder berechtigt, abweichend von der Vorschrift des § 3 Abs 2 erster Satz F-VG 1948 für die Zeit vom 1.1.1967 an auch ohne Zutreffen der Voraussetzung des § 3 Abs 2 erster Satz F-VG 1948 von den Städten mit eigenem Statut, den Gemeinden oder ggf den Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben. Erst mit der Novelle des F-VG 1948 vom 5.6.2012[65] wurde diese Voraussetzung im § 3 Abs 2 erster Satz „ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf" und damit auch die Verfassungsbestimmung des § 21 FAG 1967 mit Wirksamkeit vom 6.6.2012 aufgehoben.

B) Einfachgesetzliche Regelungen in Bundes- und Landesgesetzen

Dazu zählen neben den Finanzausgleichsgesetzen zahlreiche Bundesgesetze und einige Landesgesetze. Bei den Landesgesetzen möchte ich die Landesumlagegesetze und die Bestimmungen der Kostentragung in den Mindestsicherungsgesetzen bzw Sozialhilfegesetzen und den Chancengesetzen bzw Behindertengesetzen erwähnen. Hier möchte ich eine einmalige, für die Länder besonders günstige Regelung anlässlich der Verländerung der Wohnbauförderung, hervorheben. Zeitgleich mit der Verländerung der Wohnbauförderung ist das Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 – WBF-ZG[66] (Vorgängergesetz des späteren Zweckzuschussgesetzes 2001) am 1.1.1989 in Kraft getreten. Da von den Ländern langfristige Wohnbauförderungsdarlehen gewährt wurden, haben sie gefordert, dass die Finanzierung der Wohnbauförderung auch langfristig und nicht in einem befristeten FAG gesichert sein muss. Es sollte also ein unbefristetes Bundesgesetz sein, das vom Bundesgesetzgeber nicht jederzeit geändert oder aufgehoben werden kann. Es wurde daher zusätzlich die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beim Personalaufwand für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen, bei der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie bei der

64 BGBl 2/1967.
65 BGBl I 51/2012.
66 BGBl 691/1989.

Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds[67] abgeschlossen und diese ist am 13.8.1989 in Kraft getreten. Gemäß Art 3 Abs 1 dieser Vereinbarung wird der Bund die Zuschüsse an die Länder für Zwecke der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung in einem eigenen Bundesgesetz (Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 – WBF-ZG) regeln. Laut Art 9 Abs 2 dieser Vereinbarung wird der Bund die in Art 3 vorgesehene Regelung betreffend die Mittelzuführung für die Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung mit Wirksamkeit vom 1.1.1989 erlassen. Da diese Vereinbarung unbefristet abgeschlossen wurde, sind die Länder davon ausgegangen, dass die inhaltliche Fixierung des Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetzes 1989 auch unbefristet gilt. Inzwischen haben die Länder auf diese vorteilhafte Absicherung verzichtet und zugestimmt, dass mit dem FAG 2017 die Wohnbauförderungsmittel in befristete Ertragsanteile umgewandelt wurden und nicht mehr transparent sind.

C) Vereinbarungen sui generis

Dazu zähle ich die Vereinbarungen, die gestützt auf das Bundesverfassungsgesetz über die Ermächtigung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes[68] und auf Art 13 sowie 15a B-VG zwischen dem Bund, den Ländern und zusätzlich den Gemeinden abgeschlossen worden sind. Es sind dies die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften[69], die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt)[70],die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2001)[71], die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2005)[72], die Vereinbarung zwischen dem

67 BGBl 390/1989.
68 BGBl I 61/1998.
69 BGBl I 35/1999.
70 BGBl I 101/1999.
71 BGBl I 39/2002.
72 BGBl I 19/2006.

Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008)[73] und die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik[74] (Österreichischer Stabilitätspakt 2011)[75] sowie die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012[76] – ÖStP 2012[77]. Das Besondere und Wichtige an diesen Vereinbarungen ist, dass sie gegenseitig verschränkt sind und dass für die jeweilige Geltungsdauer dieser Österreichischen Stabilitätspakte die Wirksamkeit des Österreichischen Stabilitätspaktes aus dem Jahr 1999 nur ausgesetzt ist. Die Länder und die Gemeinden forderten den Konsultationsmechanismus und der Bund war besonders am Österreichischen Stabilitätspakt aus dem Jahre 1999 und allen folgenden Österreichischen Stabilitätspakten interessiert. Sollte der Österreichische Stabilitätspakt 2012 und jener aus dem Jahre 1999 aufgekündigt werden bzw außer Kraft treten, so tritt automatisch und zeitgleich auch der Konsultationsmechanismus außer Kraft. Sollte der Konsultationsmechanismus aufgekündigt werden oder außer Kraft treten, so tritt automatisch und zeitgleich auch der Österreichische Stabilitätspakt 2012 und jener aus dem Jahre 1999 außer Kraft. Im Art 28 ÖStP 2012 wurde das Außerkrafttreten mit der Gesundheitsfinanzierung, der Pflegefinanzierung, der 24-Stunden-Pflege und dem jetzt noch inhaltsgleich geltenden Finanzausgleichsprovisorium im FAG 2008 junktimiert.

D) Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG

Sowohl befristete als auch unbefristete Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG können Rechtsformen für das Finanzausgleichsrecht sein. Wenn gesetzliche Regelungen zu deren Umsetzung erforderlich sind, müssen die Gesetzgeber (allenfalls Bundes- oder/und Landesgesetzgeber) aktiv

---

73 BGBl I 127/2008.

74 *Mohr*, Österreichischer Stabilitätspakt 2011 – Die Entstehungsgeschichte, die Neuerungen und Umsetzungsmaßnahmen, ÖHW 4/2011, 15 ff.

75 BGBl I 117/2011.

76 *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 – Vorgaben durch die EU, die Verhandlungen, die wesentlichen Inhalte und eine Bezugnahme auf die derzeit stattfindenden Verhandlungen zur Gesundheitsreform, ÖHW 4/2012, 1 ff.

77 BGBl I 30/2012.

werden. Ihr Zustandekommen ist länderfreundlicher als einfache Bundesgesetze und daher im Interesse der Länder gelegen.

E) Verordnungen des Bundes

In früheren Finanzausgleichsgesetzen wurden Verordnungsermächtigungen tunlichst vermieden, weil sie dem Bundesminister für Finanzen eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse eröffnen. Beim FAG 2017 kamen sie dann doch zur Anwendung, wenn man die Entscheidung über Details oder Parameter auf einen späteren Zeitpunkt verschieben wollte.

F) Judikatur der Höchstgerichte

Entscheidungen des VfGH und allenfalls des VwGH führten öfters zu Änderungen von finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen. Bekannte Beispiele sind der Wiener Randgemeindenschlüssel, die Einschleifregelung beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel, die Aufteilung der Wohnbauförderungsmittel auf die Länder, das Äquivalenzprinzip bei den Gebühren für Gemeindeeinrichtungen und -anlagen sowie die Zweckzuschüsse für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen usw.

G) Entscheidungen des Konsultationsgremiums

Wird keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der im Art 1 Abs 4 des Konsultationsmechanismus genannten Frist gegeben oder kommt im Konsultationsgremium ein Einvernehmen über eine Empfehlung betreffend die Kostentragung durch die Gebietskörperschaften nicht zustande oder werden Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht abgewartet oder wird ihnen nicht Rechnung getragen, so ist gemäß Art 4 Abs 2 ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten. Gemäß Art 4 Abs 3 sind die abzugeltenden zusätzlichen finanziellen Ausgaben bei den Verhandlungen über die nächste Finanzausgleichsperiode als bestehende Verpflichtungen einvernehmlich einzubinden. Der Grund für die Zweckzuschüsse für Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen

gemäß § 27 Abs 3 FAG 2017 war das Erkenntnis des VfGH vom 12.3.2014[78] und nicht die Entscheidung des Konsultationsgremiums.

H) Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017

Der VfGH hat bei seinen Entscheidungen auch schon das Finanzausgleichs-Paktum herangezogen, da er es für wesentlich erachtete, ob die Vertreter einer klagenden Gebietskörperschaft einer nach sachlichen Kriterien zweifelhaften Bestimmung zugestimmt haben oder nicht. Die Finanzausgleichsparteien haben bei Auslegungsproblemen von finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen auch schon das Finanzausgleichs-Paktum als teleologische Interpretationshilfe herangezogen. Es kommt daher den Formulierungen im unterzeichneten Finanzausgleichs-Paktum eine wesentliche Bedeutung zu.

I) Wissenschaft und Literatur

Insbesondere beim FAG 2017 konnte die Wissenschaft starken Einfluss nehmen. Im Vorfeld der Finanzausgleichsverhandlungen wurden vom Bundesminister für Finanzen zahlreiche wissenschaftliche Studien zu den Themen Aufgabenorientierung, Abgabenhoheit und Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, Vereinfachung und Transparenz insbesondere bei den Transfers, Reform des bundesweiten Finanzkraftausgleichs, interkommunale Zusammenarbeit und strukturschwache Gebiete usw bei verschiedenen Instituten und Institutionen in Auftrag gegeben. Einiges von diesen wissenschaftlichen Studien ist in das FAG 2017 eingeflossen, allerdings nach Ansicht einzelner Studienersteller zu wenig.

Als noch aktiver Landesbeamter habe ich mir oft auch Literatur zu Finanzausgleichssystemen in anderen föderalen Staaten angeschaut.[79] Sehr interessant und lehrreich waren auch Aufsätze, Kommentare, Erfahrungsberichte und Vorträge von Wissenschaftlern zur großen Reform des Schweizerischen Finanzausgleichs.[80] Auf diese Reform wird in Österreich immer wieder iZm der Abgabenhoheit für die Länder verwiesen. Überraschend für mich war stets, wenn dies von Zentralisten

78 VfSlg 19.868/2014.

79 ZB *Häde*, Finanzausgleich: die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union (1996).

80 ZB Prof Dr. Dr. h.c. *Gebhard Kirchgässner* von der Universität St. Gallen.

kam. Die Schweiz hat hier schon eine sehr lange Tradition und einen pragmatischen Zugang, was bei uns in Österreich vielfach übersehen wurde. Nur mit der staatsrechtlichen Form Zuschlagsabgaben könnte relativ problemlos auch ohne Doppelbesteuerungsabkommen eine stärker ausgeprägte Abgabenautonomie der Länder erreicht werden. Aber gerade diese föderalismusfreundliche Abgabenform ist bei uns in Österreich faktisch beinahe bedeutungslos.

III. Meine Erfahrungen und daraus abgeleitete Tipps

Auf Grund meiner langjährigen beruflichen Tätigkeit auf diesem Gebiet ist mir bewusst, dass gute und ausgewogene finanzausgleichsrechtliche Regelungen und ein präzises Finanzausgleichs-Paktum das Ergebnis einer verständnisvollen und auf Vertrauen basierenden Zusammenarbeit aller auf politischer und auf Beamten-Ebene sind. Von der hilfreichen und schnellen Unterstützung der zuständigen Beamten im Bundesministerium für Finanzen habe ich auch bei diesem Artikel profitieren können. Dafür möchte ich mich bei Herrn MR MMag. Dr. *Anton Matzinger* und Herrn GL Mag. *Christian Sturmlechner* besonders bedanken.

Wirtschaftskrisen, wie zB die Covid-19-Krise, führen zwangsläufig auch zu Finanzkrisen der Gebietskörperschaften. Finanzausgleichsverhandlungen während einer Finanzkrise sind ungünstig, weil hier der Fokus zu sehr auf die Finanzkrise und deren Bewältigung gerichtet ist und so Ergebnisse zustande kommen, die für die Zeit nach der Finanzkrise zu wenig angemessen sind. Aus meiner Sicht ist daher eine Verlängerung des geltenden FAG 2017 um zwei Jahre empfehlenswert.

Daniela Kletzan-Slamanig/Margit Schratzenstaller

Ökologisierung des Abgabensystems im Föderalstaat[1]

I. Einleitung

In vielen europäischen Ländern wurden in den letzten Jahrzehnten die Abgabensysteme ökologisiert bzw ökologische Steuerreformen umgesetzt, wenn auch mit beträchtlichen länderspezifischen Unterschieden.[2] Dabei spielen, beginnend mit Anfang der 1990er Jahre, CO_2-Steuern eine zunehmende Rolle.[3] Inzwischen ist eine umfangreiche theoretische und empirische Literatur zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Effekten von Umwelt- bzw CO_2-Steuern entstanden.[4] Föderale Aspekte stehen dabei allerdings eher im Hintergrund: Primär deshalb, weil derzeit der Fokus sehr stark auf der Besteuerung von Energieverbrauch und Emissionen liegt, die nach allgemeiner Ansicht auf der zentralen Ebene angesiedelt sein sollte.[5] Auf Ebene der Länder und Gemeinden werden zudem hauptsächlich sogenannte Umweltverschmutzungs- und Ressourcensteuern (in Österreich zB Altlastenbeitrag, Naturschutzabgaben) sowie

---

1 Der Beitrag ist eine aktualisierte und ergänzte Version von *Kletzan/Schratzenstaller*, Umweltsteuern in Österreich: Theorie des Föderalismus und empirische Ergebnisse (2007), WIFO-Monatsberichte 80 (2007) 145 f. *Andrea Sutrich* sei gedankt für sorgfältige wissenschaftliche Assistenz.

2 ZB *Andersen/Ekins* (Hg), Carbon-Energy Taxation. Lessons from Europe (2009); *Ekins/Speck* (Hg), Environmental Tax Reform (ETR): A Policy for Green Growth (2011); *Kettner-Marx/Kletzan-Slamanig*, Energy and Carbon Taxes in the EU: Empirical Evidence with Focus on the Transport Sector (2018).

3 *Metcalf*, Carbon Taxes in Theory and Practice, Annual Review of Resource Economics 13 (2021).

4 Für einen umfassenden Literaturüberblick vgl zB *Köppl/Schratzenstaller*, Effects of Environmental and Carbon Taxation. A Literature Review, WIFO Working Paper 621 (2021).

5 Im Gegensatz zu Europa gibt es für die USA und Kanada allerdings Beispiele für die subnationale Umsetzung von CO_2-Steuern oder Emissionshandelssystemen, vgl zB <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>, *Dobson/Winter/Boyd*, TheGreenhouse Gas Emissions Coverage of Carbon Pricing Instruments for Canadian Provinces (2019); *Murray/Rivers*, British Columbia's Revenue-neutral Carbon Tax: A Review of the Latest "Grand Experiment" in Environmental Policy (2015); *Harrison*, „The Political Economy of British Columbia's Carbon Tax" (2013). Generell spielt in diesen Ländern die Umweltbesteuerung auf Ebene der Bundesstaaten oder Provinzen eine größere Rolle. Vgl zB *Rabe/Borick*, Carbon Taxation and Policy Labeling: Experience from American States and Canadian Provinces, Review of Policy Research 29 (2012); *Granados/Spash*, Policies to Reduce CO_2 Emissions: Fallacies and Evidence from the United States and California (2019).

Gebühren für spezifische Leistungen der öffentlichen Hand (Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Parkraumbewirtschaftung) erhoben. Der Beitrag stellt zunächst Prinzipien und Kriterien für die Zuweisung von Umweltsteuern im föderalen Staat dar. Anschließend wird auf die Verteilung von umweltrelevanten Steuern und Abgaben auf die Gebietskörperschaften in Österreich eingegangen. Der Beitrag wird abgerundet mit einem Ausblick auf Reformoptionen und -empfehlungen für Österreich.

II. Prinzipien und Kriterien für die Zuweisung von Umweltsteuern im föderalen Staat

In der einschlägigen finanzwissenschaftlichen Literatur finden sich eine Reihe von Prinzipien und Kriterien für die Zuweisung von Besteuerungsrechten an die gebietskörperschaftlichen Ebenen im Allgemeinen und für die Zuweisung umweltrelevanter Steuern im Besonderen. Die allgemeine Theorie des fiskalischen Föderalismus[6] bildet den Hintergrund für die Verteilung von Aufgaben bzw Ausgaben und Einnahmen zwischen den staatlichen Ebenen. Speziell mit der Kompetenzverteilung der Umweltpolitik im Rahmen föderaler Strukturen beschäftigt sich die Theorie des Umweltföderalismus, wobei der Fokus allerdings eher auf der optimalen intragovernmentalen Allokation der Aufgaben und Ausgaben liegt.[7]

Auf welcher staatlichen Ebene negative ökologische Externalitäten durch umweltbezogene Steuern und Abgaben internalisiert werden sollen, richtet sich grundsätzlich nach ihrer räumlichen Reichweite.[8] Entsprechend sind lokale Externalitäten auf der lokalen, nationale (bzw supranationale) Externalitäten auf der nationalen (bzw supranationalen) Ebene zu besteuern. Es ist offensichtlich, dass Bereiche, die wie der Verkehr mit mehreren negativen ökologischen Externalitäten mit

---

6 Vgl dazu grundlegend *Oates*, Fiscal Federalism (1972) und *ders*, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37 (1999), 1120 f.

7 Vgl zB *Dalmazzone*, Decentralization and the Environment, in: Ahmad/Brosio (Hg), Handbook of Fiscal Federalism (2006) 459 f; für eine Darstellung der Theorie des Umweltföderalismus in Hinblick auf die institutionelle Zuständigkeit für die Erhebung von Emissionssteuern sowie die Durchsetzung von Umweltauflagen ebenso wie weiterführende Literaturhinweise vgl *Zimmermann/Kahlenborn*, Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa (1994); *Shobe/Burtraw*, Rethinking Environmental Federalism in a Warming World (2012).

8 *Boadway/Wildasin*, Public Sector Economics (1984).

unterschiedlicher räumlicher Reichweite verbunden sind, in diesem Zusammenhang eine besondere Herausforderung darstellen.

Werden umweltbezogene Steuern zu weit unten im staatlichen Gefüge angesiedelt, sind theoretisch ineffizient geringe Steuersätze zu erwarten.[9] Erstens wird eine Gebietskörperschaft im Falle von Externalitäten, die die Grenzen der besteuernden Gebietskörperschaft überschreiten, eine aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ineffizient geringe Steuer festsetzen, weil sie nur einen Teil der negativen Externalität tragen muss. Zweitens würde eine auf einer unteren gebietskörperschaftlichen Ebene eingeführte umweltbezogene Steuer den Druck auf andere Jurisdiktionen auf derselben staatlichen Ebene reduzieren, selbst Steuern einzuführen, weil sie als Trittbrettfahrer agieren könnten.[10] Drittens birgt die Mobilität von SteuerzahlerInnen bzw Steuerbasen die Gefahr eines Steuerwettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften auf nachgeordneten Ebenen, der in einem ineffizient geringen Steuersatz resultiert.[11] Im Fall von CO_2-Emissionen, wo allgemein ein (möglichst global) einheitlicher Steuersatz als die effizienteste Lösung betrachtet wird,[12] brächte die Möglichkeit nachgeordneter staatlicher Ebenen, autonom über die Höhe des Steuersatzes zu entscheiden, ineffiziente Resultate hervor. CO_2-Steuern sollten daher jedenfalls auf der nationalen Ebene erhoben werden mit dem Ziel einer internationalen bzw globalen Harmonisierung. In der Tat haben lediglich Spanien und Kanada subnationale Emissionssteuern; und empirische Evidenz für Spanien legt aufgrund der Existenz regionaler *Spillovers* Effizienzvorteile einer landesweit koordinierten Erhebung nahe.[13] Auch Steuern, deren Aufkommen keine stetige und bedarfs- bzw aufgabengerechte Finanzierungsbasis[14] sichern kann – weil sie

---

9 Vgl zB *Segerson*, Local Environmental Policy in a Federal System: An Overview (2020).

10 *Auerswald/Konrad/Thum*, Adaptation, Mitigation and Risk-Taking in Climate Policy, CESifo Working Paper 3320 (2011).

11 *Jones/Keen/Strand*, Fiscal Implications of Climate Change, World Bank Policy Research Working Paper WPS5956 (2012); *Oates*, A Reconsideration of Environmental Federalism, in: List/De Zeeuw (Hg), Recent Advances in Environmental Economics (2002) 1 f; *Levinson*, Environmental Regulatory Competition: A Status Report and Some New Evidence, National Tax Journal 56 (2003), 91 f; *Shobe/Burtraw*, Environmental Federalism halten jedoch fest, dass die wenige empirische Evidenz, die dazu vorliegt, eine geringe Relevanz dieses Aspekts nahelegt.

12 Vgl ausführlicher *Weitzman*, Can Negotiating a Uniform Carbon Price Help to Internalize the Global Warming Externality? NBER Working Paper 19644 (2013).

13 *Vallés-Giménez/Zárate-Marco*, A Dynamic Spatial Panel of Subnational GHG Emissions: Environmental Effectiveness of Emissions Taxes in Spanish Regions, Sustainability 12 (2020).

14 „Niveaugerechtigkeit" nach *Junkernheinrich*, Reform des Gemeindefinanzsystems – Mission Impossible? (2003) 423 f.

keinen stetigen Aufkommensverlauf aufweisen, da ihre Wachstumsrate jene des allgemeinen Wirtschaftswachstums unterschreitet, oder weil sie sehr konjunkturreagibel sind –, sind für die lokale Ebene weniger geeignet. Darüber hinaus kann auch iZm umweltrelevanten Steuern eine meritorische Komponente berücksichtigt werden: Auch wenn die übergeordnete(n) staatliche(n) Ebene(n) nicht direkt von den betreffenden negativen Externalitäten betroffen ist (sind), können sie ein Interesse an einem höheren Abgabenniveau haben, als aus der Sicht der nachgeordneten Ebene(n) effizient wäre. Schließlich können auch in Bezug auf Umweltsteuern Ineffizienzen durch eine subnationale Steuerhoheit durch einen vertikalen Steuerwettbewerb entstehen, wenn mehrere föderale Ebenen auf eine bestimmte Steuerbasis zugreifen.[15]

Für eine möglichst dezentrale Ansiedlung von Umweltsteuern spricht das Kriterium der Anpassungsfähigkeit an den Wandel der Aufgaben der öffentlichen Hand:[16] So kann auf mögliche regionale Unterschiede und Gegebenheiten in der Umweltbelastung sowie ihre Veränderung über die Zeit flexibler reagiert werden.[17] In gewisser Weise steht dies im Widerspruch zu einem traditionellen Prinzip der Zuweisung von Besteuerungsrechten[18], dass nämlich Steuerbasen, die regional sehr ungleich verteilt sind, auf der zentralen Ebene angesiedelt werden sollen, um eine interregional zu stark differierende Finanzausstattung der Jurisdiktionen auf der betreffenden gebietskörperschaftlichen Ebene zu vermeiden. Allerdings stößt dieser Grundsatz im Falle von Steuern, die auf die Internalisierung negativer Externalitäten abzielen und somit nicht nur eine Finanzierungs-, sondern auch eine Lenkungsfunktion erfüllen sollen, an Grenzen und kann daher kein geeignetes Kriterium für die intragovernmentale Zuordnung von umweltbezogenen Steuern sein. Auch aus Sicht der Anreizkompatibilität haben dezentral festgesetzte und erhobene Steuern Vorteile.[19] Sie stärken den Zusammenhang zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung einerseits sowie Fi-

---

15 Zum vertikalen Steuerwettbewerb allgemein und der resultierenden vertikalen fiskalischen Externalität *Dahlby/Wilson*, Vertical Fiscal Externalities in a Federation, Journal of Public Economics 87 (2003), 917 f; speziell für den Fall von Umweltsteuern *Böhringer/Rivers/Yonezawa*, Vertical Fiscal Externalities and the Environment, Journal of Environmental Economics and Management 77 (2016), 51 f.

16 *Junkernheinrich*, Reform; *Oates*, Reconsideration.

17 *Boadway*, Intergovernmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, Constitutional Political Economy 12 (2001), 93 f; *Martinez-Vazquez/Timofeev*, Choosing Between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration, International Studies Program Working Paper 06-49 (2005).

18 *Musgrave*, Who Should Tax, Where and What?, in: McLure (Hg), Tax Assignment in Federal Countries (1983) 2 f.

19 *Junkernheinrich*, Reform.

nanzierungsverantwortung andererseits und können so Kosten- und Struktureffizienz der Bereitstellung öffentlicher umweltrelevanter Güter und Leistungen erhöhen. Schließlich spielt die örtliche Radizierbarkeit von Steuern eine Rolle, also das Vorhandensein eines unmittelbaren örtlichen Bezugs hinsichtlich der technischen Ausgestaltung von Tarifen und Bemessungsgrundlagen. Danach sollten nur gut radizierbare Steuern auf der lokalen Ebene angesiedelt sein.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich fünf Kriterien für die Zuweisung von Rechten an der Besteuerung umweltrelevanter Bemessungsgrundlagen:

1. Räumliche Reichweite der negativen ökologischen Externalität: je größer diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
2. Meritorische Komponente: je höher diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
3. Örtliche Radizierbarkeit: je höher diese ist, desto geringer sollte der Zentralisierungsgrad sein;
4. Mobilität der Bemessungsgrundlage: je höher diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
5. Niveaugerechtigkeit: je geringer diese ist, desto weniger eignet sich eine Steuer als lokale Steuer und desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.

Die beiden erstgenannten Kriterien lassen sich speziell für umweltrelevante Steuern formulieren, während die anderen drei Zuweisungskriterien aus der allgemeinen Theorie des fiskalischen Föderalismus bekannt sind.

Diese Kriterien dienen der Reihung der umweltbezogenen Bemessungsgrundlagen in Tabelle 1 nach dem Grad der Zentralisierung. Für diese Reihung werden Rangzahlen zwischen 1 und 4 verwendet: je mehr ein gegebenes Kriterium auf die Eignung als dezentral angesiedelte Steuer hindeutet, desto geringer ist die Rangzahl. Je höher die Summe der Rangzahlen und der Median sind, desto höher ist die staatliche Ebene, der eine bestimmte Steuer zugewiesen werden sollte. Je geringer die Spanne zwischen der jeweils niedrigsten und höchsten Rangzahl für eine Steuer ist, desto eindeutiger ist die vorzunehmende Zuweisung.

Tabelle 1: Grad der Zentralisierung bei der Zuweisung umweltrelevanter Steuern und Abgaben

Zentralisierungsgrad		Rangzahlen					Summe	Median	Spannweite
		Räumliche Reichweite	Meritorische Komponente	Örtliche Radizierbarkeit	Mobilität Bemessungsgrundlage	Niveaugerechtigkeit			
Dezentral	Abfallverursachung	Keine (0)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	6	1	2
	Altlasten-, Müllbeseitigung	Gering bis Mittel (2,5)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	8,5	2	1,5
	Grundverbrauch	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	9	2	2
	Wasserverbrauch	Gering bis Mittel (2,5)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	9,5	2	2
	Zweitwohnsitz	Gering (2)	Gering (2)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	9	2	1
	Abwasserverursachung	Mittel (3)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	10	2	2
	Rohstoffabbau	Gering (2)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	10	2	2
	Jagd und Fischerei	Mittel (3)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Mittel (2)	11	2	2
	Kfz-Zulassung und -Besitz	Hoch (4)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering (2)	Hoch (1)	11	2	3
	Straßenbenützung	Hoch (4)	Mittel (3)	Hoch (1)	Gering bis Mittel (2,5)	Hoch (1)	11,5	2,5	3
	Energieverbrauch	Hoch (4)	Hoch (4)	Gering (3)	Hoch (4)	Hoch (1)	16	4	3
Zentral	CO_2-Steuer	Hoch (4)	Hoch (4)	Gering (3)	Hoch (4)	Hoch (1)	16	4	3

Quelle: eigene Darstellung

Es zeigt sich, dass Steuern und Abgaben auf Ressourcenverbrauch und Verschmutzung weitgehend dezentral angesiedelt werden sollten: die betreffenden umweltschädlichen Aktivitäten weisen eine geringe räumliche Reichweite, eine beschränkte meritorische Komponente sowie geringe Mobilität auf, gleichzeitig sind aber eine gute örtliche Radizierbarkeit und hohe Niveaugerechtigkeit gegeben. Hingegen sind Energiesteuern und eine CO_2-Steuer eher der zentralen Ebene zuzuweisen, da eine große räumliche Reichweite mit einer starken meritorischen Komponente und einer relativ hohen Mobilität der Bemessungsgrundlage zusammentrifft. Bei transportbezogenen Steuern kommt es darauf an, ob grenzüberschreitende Bewegungen stattfinden, also interregionale *spill-overs* auftreten. So eignen sich etwa Steuern bzw Abgaben auf den transportbezogenen Flächenverbrauch (zB Parkometerabgaben) gut als kommunale Abgaben, dagegen soll die Zuordnung der Straßenbenützungsabgaben (zB Mauten) nach der Art der Straßen erfolgen.

Bei der Gewährung von Steuerautonomie für die nachgeordneten staatlichen Ebenen und der Auswahl geeigneter Steuern ist letztlich auch darauf zu achten, dass eine solche Dezentralisierung der Steuerhoheit nicht mit hohen Kosten der Steuererhebung und -befolgung sowohl für die Behörden als auch die Steuerpflichtigen[20] verbunden ist und das gesamte Steuer- und Abgabensystem nicht übermäßig verkompliziert wird.

III. Verteilung der umweltrelevanten Einnahmen auf die Gebietskörperschaften in Österreich

A) Rechtliche und institutionelle Grundlagen

Für die Darstellung und Beurteilung der vertikalen Verteilung der Befugnisse hinsichtlich umweltrelevanter Steuern und Gebühren in Österreich ist zwischen Gesetzgebungskompetenz (dem Recht, Steuersatz und/oder Steuerbemessungsgrundlage festzulegen) und Ertragshoheit (dem Recht, den Ertrag aus einer Steuer zu vereinnahmen) zu unterscheiden. Die folgende Darstellung orientiert sich an einer von EU und OECD akkordierten Definition[21]: Als Umweltsteuern werden jene

---

20 *Joumark/Kongsrud*, Fiscal Relations across Government Levels, OECD Economic Studies 36 (2003).

21 *Eurostat*, Environmental Taxes, A Statistical Guide (2013).

Steuern bezeichnet, deren Steuerbemessungsgrundlage eine Umweltrelevanz aufweist. Dieser Zugang ist weitgehend als definitorischer Rahmen akzeptiert und stellt den unmittelbaren Zweck der Steuer(-einführung) in den Hintergrund (etwa eine Einführung zur Einnahmenbeschaffung).

Umweltsteuern werden demnach in folgende Untergruppen unterteilt:

- Energiesteuern (in Österreich Mineralölsteuer, Energieabgabe, Sonderabgabe auf Erdöl);
- Verkehrssteuern (in Österreich Kfz-Steuer und motorbezogene Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Straßenverkehrsbeitrag);
- Umweltverschmutzungssteuern (in Österreich im Wesentlichen Altlastenbeitrag);
- Ressourcensteuern (in Österreich insbesondere Grundsteuer, Jagd- und Fischereiabgabe, Landschafts- und Naturschutzabgabe).

Zusätzlich zu den Umweltsteuern werden auch die sogenannten „ökologisch relevanten Zahlungsströme" erfasst, die die Müll-, Abwasser- und Wassergebühren, den Verkauf der Autobahnvignette, das Lkw-Roadpricing, Mauten sowie die Parkometerabgabe in Wien umfassen. Bei diesen handelt es sich nicht um Steuern im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, allerdings gehen von ihnen ebenso Lenkungseffekte aus wie von den Umweltsteuern.

1. Gesetzgebungskompetenz

Für die als Umweltsteuern definierten gemeinschaftlichen und ausschließlichen Bundesabgaben (Mineralölsteuer, Energieabgaben, Sonderabgabe für Erdöl, Kfz-Steuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer, Straßenbenützungsabgabe, Straßenverkehrsbeitrag) verfügt in Österreich der Bund über die Gesetzgebungshoheit (Tabelle 2).

Tabelle 2: Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2021

Umweltschädlicher Vorgang	Steuern oder Abgaben	Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz
Energieverbrauch	Mineralölsteuer	Bund
	Kohleabgabe	Bund
	Erdgasabgabe	Bund
	Elektrizitätsabgabe	Bund
	Sonderabgabe Erdöl	Bund
Transport[1])	Kfz-Steuer	Bund
	Normverbrauchsabgabe	Bund
	Motorbezogene Versicherungssteuer	Bund
	Flug(ticket)abgabe	Bund
	Lkw-Maut	Bund
	Vignette	Bund
	Parkometerabgaben	Bund, Länder, Gemeinden
Ressourcenverbrauch	Grundsteuer	Bund, Gemeinden
	Jagd- und Fischereiabgabe	Länder
	Landschaftsschutz-, Naturschutzabgabe	Länder
	Wiener Baumschutzabgabe	Länder
	Zweitwohnsitzabgabe	Bund, Länder, Gemeinden
	Wassergebühren	Gemeinden
Umweltverschmutzung	Altlastenbeitrag	Bund
	Abwassergebühren	Gemeinden
	Müllgebühren	Gemeinden

Quelle: Finanzausgleichsgesetz 2017; eigene Zusammenstellung. – [1]) Nur Steuern auf den Erwerb und den Besitz von Kfz sowie die Nutzung von Verkehrswegen.

Die Wiener Baumschutzabgabe sowie die Landschaftsschutz- und Naturschutzabgaben beruhen auf dem Steuererfindungsrecht der Länder[22]; die Gesetzgebung obliegt damit den Ländern. Die Jagd- und Fischereiabgaben wurden vom Bund aufgrund seiner Kompetenz-Kompetenz als ausschließliche Landesabgaben in die Abgaben- und Ertragshoheit der Länder übertragen.

22 *Hüttner/Griebler*, Das Finanzausgleichsgesetz 2005 – Gesetzestext mit Kommentar, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hg), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch (2005) 61 f. Vgl zu den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen von Umweltsteuern auch *Unger*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für CO_2- und Umweltsteuern in Österreich, in: Kirchengast et al (Hg), CO_2- und Umweltsteuern. Wege zu einer umwelt-, sozial- und wirtschaftsgerechten Steuerreform (2020) 172 f.

Die Gemeinden dürfen gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005 seit 2006 die Parkometerabgaben unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Ermächtigung sowie eventueller landesgesetzlicher Ermächtigungen im Rahmen des „freien Beschlussrechtes" durch eigene Verordnungen regeln. Gewisse Autonomie haben die Gemeinden hinsichtlich des Steuersatzes der bundesgesetzlich geregelten Grundsteuer: Sie können die Hebesätze bis zu 500 % festsetzen. Auf der Grundlage bundes- und landesgesetzlicher Ermächtigung dürfen die Gemeinden darüber hinaus Zweitwohnsitzabgaben einheben. Für diese Steuern gilt somit eine geteilte Gesetzgebungshoheit. In der Festsetzung der Gebühren auf Ressourcenverbrauch und Verschmutzung (Wassergebühren, Abwassergebühren, Müllgebühren) sind die Gemeinden autonom.[23]

Die Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Steuern auf den Energieverbrauch liegt somit ausschließlich beim Bund, ist mithin also vollkommen zentralisiert. Auch die transportbezogenen Steuern sind – mit Ausnahme der Parkometerabgaben – vollkommen zentralisiert, Länder und Gemeinden haben keinerlei Autonomie bezüglich der Steuersätze und/oder Bemessungsgrundlagen. Relativ stark dezentralisiert ist dagegen die Abgabenhoheit im Bereich der Steuern und Gebühren auf Ressourcenverbrauch sowie Verschmutzung.

Die Ausprägung der Steuerautonomie der einzelnen staatlichen Ebenen bezüglich umweltrelevanter Steuern entspricht somit in Österreich weitgehend den Empfehlungen, wie sie sich aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus und des Umweltföderalismus ableiten lassen. Die einzige Ausnahme bilden die Steuern auf den Transport: Aufgrund der Ausprägung der oben genannten fünf Kriterien wäre ein mittlerer Zentralisierungsgrad abzuleiten, in Österreich liegt jedoch die Gesetzgebungskompetenz mit Ausnahme der Parkometerabgaben ausschließlich beim Bund.

---

23 Eine Vorgabe bezüglich der Gebührenhöhe ergibt sich aus dem Finanzausgleichsgesetz 2017. Demgemäß werden die Gemeinden ermächtigt, Gebühren für die Benützung bis maximal zum Doppelten des Jahreserfordernisses einzuheben. Dies ist jedoch nur dann zulässig, wenn die dadurch entstehenden Überschüsse für Zwecke im Zusammenhang mit der entsprechenden Leistung eingesetzt werden (innerer Zusammenhang). Der innere Zusammenhang ist beispielsweise bei Folgekosten aus der Errichtung der Infrastruktur, Kosten für die Erreichung von Lenkungszielen (zB ökologische Ziele) und der Bildung von Rücklagen gegeben (*Landesrechnungshof Tirol*, Querschnittsprüfung „Gemeindeabgaben" [2018]). Darüber hinaus muss die Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung stehen (Äquivalenzprinzip).

2. *Ertragskompetenz*[24]

Entscheidend für die Ertragskompetenz der einzelnen staatlichen Ebenen bezüglich der Steuern sind die Ausgestaltung der Steuern als gemeinschaftliche Bundesabgaben und die hierauf angewendeten Verteilungsschlüssel einerseits bzw als ausschließliche Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben andererseits. Für letztere liegt die Ertragshoheit ausschließlich bei der betreffenden Gebietskörperschaft. In Österreich, wo das föderale Abgabensystem eine starke Verbundkomponente aufweist, besteht jedoch der Großteil der Steuern aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben, also Steuern, die der Bund einhebt und die anschließend unter Anwendung von Verteilungsschlüsseln auf die föderalen Ebenen verteilt werden. Diese Verteilungsschlüssel werden im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen von den Vertretern der Gebietskörperschaften gemeinsam ausgehandelt und festgesetzt. Die derzeit nach dem Finanzausgleichsgesetz 2017, das die Periode 2017 bis 2021 umfasst, geltenden Regelungen bezüglich der Ertragshoheit enthält Tabelle 3.

Bei sämtlichen Steuern auf den Energieverbrauch (Mineralölsteuer, Kohleabgabe, Erdgasabgabe, Elektrizitätsabgabe) handelt es sich gemäß Finanzausgleichsgesetz 2017 um gemeinschaftliche Bundesabgaben. Die quantitativ bedeutendsten Steuern im Bereich Transport (KFZ-Steuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer) sind ebenfalls gemeinschaftliche Bundesabgaben. Lediglich die 2004 abgeschaffte Straßenbenützungsabgabe war eine ausschließliche Bundesabgabe; sie wurde ersetzt durch die LKW-Maut, deren Aufkommen ebenso wie jenes aus der Vignette vollständig der ASFINAG zufließt. Anspruch auf die Erträge aus den Parkometerabgaben haben die Gemeinden. Die Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf den Ressourcenverbrauch sowie auf Verschmutzung ist unterschiedlich. Jagd- und Fischereiabgaben und Landschaftsschutz-/Naturschutzabgaben stehen den Ländern zu, während das Aufkommen aus Grundsteuer B und aus der Zweitwohnsitzabgabe sowie die Gebühren für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung an die Gemeinden gehen. Der Bund erhält das Aufkommen aus dem Altlastenbeitrag, aus dem jedoch die Förderung der Altlastensanierung finanziert wird.

---

24 Dieser Abschnitt ist eine aktualisierte Version von *Schönbäck et al*, Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status Quo und Optionen (2005) 52 f.

Tabelle 3: Ertragskompetenz/Gebührenhoheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2017 bis 2021

Umweltschädlicher Vorgang	Steuer/Abgabe	Ertragskompetenz/ Gebührenhoheit
Energieverbrauch	Mineralölsteuer	Bund/Länder/Gemeinden
	Kohleabgabe	Bund/Länder/Gemeinden
	Erdgasabgabe	Bund/Länder/Gemeinden
	Elektrizitätsabgabe	Bund/Länder/Gemeinden
	Sonderabgabe Erdöl	Bund
Transport	KFZ-Steuer	Bund/Länder/Gemeinden
	Normverbrauchsabgabe	Bund/Länder/Gemeinde
	Motorbezogene Versicherungssteuer	Bund/Länder/Gemeinden
	Flug(ticket)abgabe	Bund/Länder/Gemeinden
	LKW-Maut	ASFINAG
	Vignette	ASFINAG
	Parkometerabgaben	Gemeinden
Ressourcenverbrauch	Grundsteuer	Gemeinden
	Jagd- und Fischereiabgabe	Länder
	Landschaftsschutz-/Naturschutzabgabe	Länder
	Wiener Baumschutzabgabe	Länder
	Zweitwohnsitzabgabe	Gemeinden
	Wassergebühren	Gemeinden
Verschmutzung	Altlastenbeitrag	Bund
	Abwassergebühren	Gemeinden
	Müllgebühren	Gemeinden

Quelle: Finanzausgleichsgesetz 2017; eigene Zusammenstellung.

B) Einnahmen aus umweltrelevanten Steuern und Abgaben nach Gebietskörperschaften

Tabelle 4 zeigt das Aufkommen an Umweltsteuern in Österreich seit 1995. Insgesamt sind die Einnahmen aus umweltrelevanten Abgaben zwischen 1995 und 2019 von 4,2 Mrd Euro auf 9,8 Mrd Euro gestiegen, insbesondere weil sich die Mineralölsteuereinnahmen – der weit überwiegende Teil der Energiesteuern – merklich erhöhten.

Tabelle 4: Aufkommen an umweltrelevanten Steuern in Österreich, 1995 bis 2019

	Steuerart	1995	2000	2005	2010	2015	2019
		Abgaben, in Mio. €					
Ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben							
Mineralölsteuer	E	2 469	2 726	3 565	3 854	4 218	4 480
Kfz-Steuer	T	112	132	143	70	49	56
KFZ-Zulassungssteuer	T	89	143	151	158	174	188
Motorbezogene Versicherungssteuer	T	551	975	1 325	1 554	2 181	2 533
Normverbrauchsabgabe (NOVA)	T	355	433	486	453	395	555
Straßenverkehrsbeitrag	T	180	84	1	0	0	0
Sicherheitsabgabe	T	14	28	50	30	0	0
Sonderabgabe auf Erdöl	E	10	0	0	0	0	0
Energieabgabe[1])	E	0	562	785	726	931	866
Altlastenbeitrag	P	21	71	46	51	56	69
Flugticketabgabe	T	0	0	0	0	109	72
Emissionszertifikate[2])	E	0	0	0	5	67	210
Ausschließliche Landesabgaben							
Jagd- und Fischereiabgabe	R	7	10	11	10	22	24
Wiener Baumschutzgesetz	R	1	1	3	2	2	5
Landschaftsschutz-, Naturschutzabgabe	R	5	6	9	9	10	12
Umweltabgaben (bisher nicht eingehoben)	R						
Ausschließliche Gemeindeabgaben							
Deponiestandortabgabe	P	.	1	0	0	0	
Zweitwohnsitzabgabe	R	.	.	.	.	.	
Grundsteuer (B)	R	369	435	512	583	649	690
Umweltabgaben insgesamt		**4 182**	**5 608**	**7 087**	**7 505**	**8 862**	**9 760**

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen. - E: Energiesteuern. – T: Transportsteuern. – R: Ressourcensteuern. – P: Verschmutzungssteuern. – [1]) Elektrizitäts-, Erdgas- und Kohleabgabe, netto. – [2]) Auktionserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem. Anmerkung: gemäß Eurostat-Definition (ohne Bodenwertabgabe, ohne Grundsteuer A).

Im Durchschnitt dieses Zeitraums spielen Energiesteuern mit einem durchschnittlichen Anteil von über 59% die wichtigste Rolle, wenngleich ihr Anteil seit 1995 leicht zurückgegangen ist (Tabelle 5).

Tabelle 5: Struktur der umweltrelevanten Steuern in Österreich, 1995 bis 2019

	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Umweltsteuern insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Energiesteuern	59,3	58,6	61,4	61,1	61,7	60,8	60,9	58,3	58,9	58,4	58,1	57,1	57,1
Transportsteuern	31,1	32,0	30,4	30,2	30,0	30,9	30,6	33,4	32,8	33,3	33,8	34,5	34,8
Umweltverschmutzungssteuern	0,5	1,3	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
Ressourcensteuern	9,1	8,1	7,5	8,0	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7	7,6	7,4	7,6	7,4

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Die Bedeutung von Transportsteuern ist dagegen leicht gestiegen; ihr Anteil hat von gut 31% auf etwa 35% aller umweltrelevanten Steuern zugenommen. Im Durchschnitt machen sie 32% des Umweltsteueraufkommens aus. Ressourcensteuern – im Wesentlichen die Grundsteuer B – spielen eine abnehmende und mit 7,4% aller umweltrelevanten Steuern eher geringe Rolle.

Zu den Umweltsteuern im engeren Sinne kommen ökologisch relevante Zahlungen an Gemeinden sowie sonstige Gebietskörperschaften (Tabelle 6). Die umweltrelevanten Zahlungen an die Gemeinden sind von 1995 bis 2019 von knapp 1 Mrd Euro auf 2,7 Mrd Euro gestiegen. Besonders dynamisch entwickelt haben sich die Parkometerabgaben, die sich ausgehend von einem Niveau von 20 Mio Euro 1995 bis 2019 auf 123 Mio Euro versechsfacht haben, sowie Müllgebühren mit einer mehr als Verdreifachung des Aufkommens im selben Zeitraum (von 223 Mio Euro auf 801 Mio Euro).

An sonstige Gebietskörperschaften flossen 2019 ökologisch relevante Zahlungen in Höhe von knapp 2,3 Mrd Euro – etwa das Zwölffache des Aufkommens von 1995 (0,2 Mrd Euro). Den größten Posten stellen mit gut 1,5 Mrd Euro LKW-Mauterlöse dar, die an die ASFINAG gehen, gefolgt von den Vignettenerlösen. Beide Instrumente wurden erst nach 1995 eingeführt und haben ebenfalls signifikant zum Anstieg der quantitativen Bedeutung der ökologisch relevanten Zahlungen im Betrachtungszeitraum beigetragen.

Tabelle 6: Aufkommen an umweltrelevanten Zahlungen an Gemeinden sowie sonstigen Gebietskörperschaften in Österreich, 1995 bis 2019

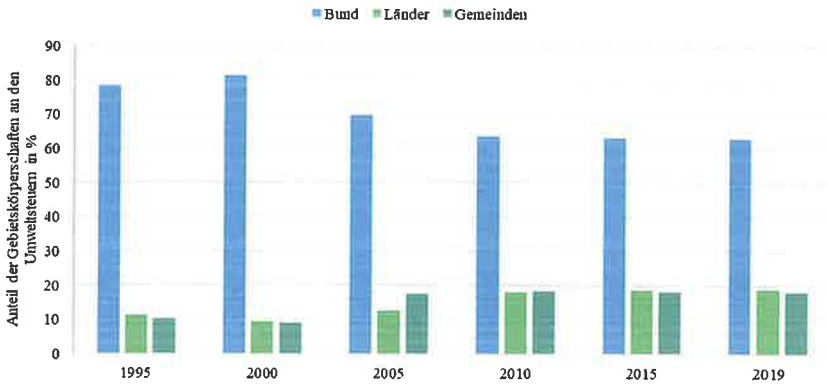
	Steuer-art	1995	2000	2005	2010	2015	2019
		Abgaben, in Mio. €					
Ökologisch relevante Zahlungen an Gemeinden		**951**	**1 626**	**1 817**	**1 973**	**2 383**	**2 699**
Müllgebühren	P	223	426	506	621	714	801
Abwassergebühren	P	406	808	901	884	1 031	1 159
Wassergebühren	R	301	351	368	402	528	617
Abgabe für das Parken von KFZ (Wien) – Parkometerabgabe	T	20	43	42	67	111	123
Gebühren an diverse Körperschaften		**191**	**456**	**1 207**	**1 535**	**1 890**	**2 273**
Mauten für Höhenstraßen	T	1	1	-	-	-	
Vignettenerlöse (Pkw-Zeitmaut)	T	-	200	303	356	449	524
Sondermauterlöse (Streckenmauterlöse)	T	191	255	113	124	157	200
Lkw-Mauterlöse (Lkw-Fahrleistungs-maut)2)	T	-	-	775	1 031	1 253	1 515
SKD (Ersatzmaut)	T	-	-	16	23	31	34
Ökologisch relevante Zahlungen und Gebühren insgesamt		**1 142**	**2 083**	**3 024**	**3 508**	**4 273**	**4 972**

Quelle: Statistik Austria.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Umweltsteuereinnahmen seit 1995. Dieser

Indikator gibt erste Hinweise auf die quantitative Bedeutung von Umweltsteuern für die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften. Langfristig ist der Anteil des Bundes zurückgegangen: hatte er 1995 noch knapp 80% betragen, so stagniert er seit Beginn der 2010er Jahre bei etwa 63%. Entsprechend sind sowohl der Anteil der Gemeinden als auch der Länder auf jeweils etwa 18% gestiegen. Diese Entwicklung spiegelt unter anderem die im Finanzausgleich 2005 vorgenommenen Änderungen in den Ertragsschlüsseln zur Aufteilung der Einnahmen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Mineralölsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer) wider sowie die Umwandlung ursprünglich ausschließlicher in gemeinschaftliche Bundesabgaben (Energieabgabe, Normverbrauchsabgabe) zugunsten von Ländern und insbesondere von Gemeinden. Interessant ist, dass die Anteile der Länder und der Gemeinden an den Einnahmen aus allen umweltrelevanten Steuern seit 2009 fast gleich hoch sind, obwohl der Ertragsschlüssel der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit gut 20% fast doppelt so hoch ist wie jener der Gemeinden mit knapp 12%. Das liegt daran, dass die Gemeinden mit der Grundsteuer über eine relativ ertragreiche eigene umweltrelevante Steuer verfügen, während das Aufkommen aus den landeseigenen umweltrelevanten Steuern vernachlässigbar ist. Insgesamt weist die Ertragshoheit bezüglich der umweltrelevanten Steuern inzwischen einen geringeren Zentralisierungsgrad auf als 1995.

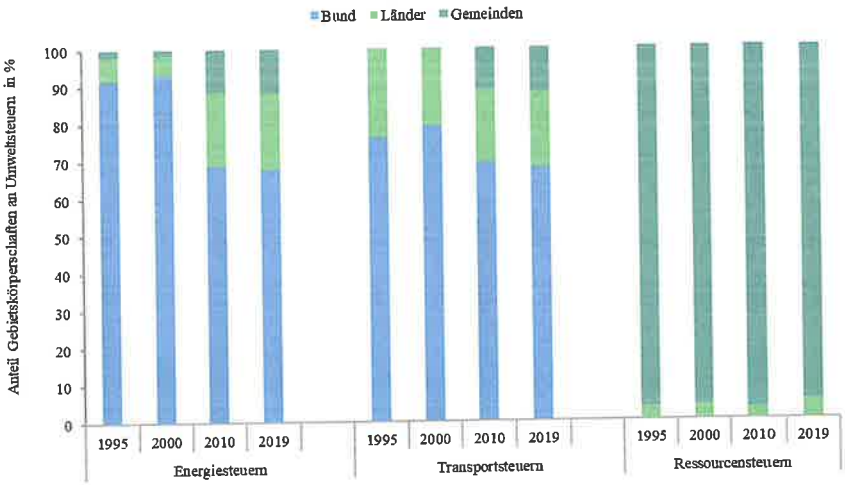
Abbildung 1: Anteile der Gebietskörperschaften in % der gesamten umweltrelevanten Steuern, 1995 bis 2019



Quelle: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 2 bietet eine Übersicht über die Anteile, die den Gebietskörperschaften aus Steuern auf Energieverbrauch, Transport und Ressourcenverbrauch zufließen, um die bereits dargestellten Tendenzen bezüglich der Entwicklung der Ertragshoheit an den umweltrelevanten Steuern noch einmal zu verdeutlichen und nach den wichtigsten Steuerkategorien zu verdichten. Dieser Indikator zeigt an, welche quantitative Bedeutung einzelnen Umweltsteuerkategorien für die Finanzausstattung der betreffenden Gebietskörperschaft zukommt. Seit 1995 zeigt sich eine deutliche Dezentralisierung der ursprünglich sehr stark zentralisierten Steuern auf den Energieverbrauch: Gingen 1995 knapp 92 % der Erträge aus Energiesteuern an den Bund, so ist entsprechend den Veränderungen in den Ertragsschlüsseln zugunsten von Ländern und Gemeinden seit 2005 der Anteil des Bundes auf 68 % (2019) zurückgegangen. Dementsprechend hat sich auch die Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf Transport etwas dezentralisiert, mit sinkenden Anteilen von Bund und Ländern zugunsten eines steigenden Anteils der Gemeinden. Dagegen ist die Ertragshoheit bezüglich Steuern auf den Ressourcenverbrauch stark dezentralisiert: Etwas mehr als 5 % des Aufkommens aus diesen Steuern flossen im betrachteten Zeitraum an die Länder, der Rest ging an die Gemeinden. Dieser Indikator gibt Hinweise auf die Bedeutung der einzelnen Umweltsteuerkategorien für die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften. Er ist jedoch als Indikator für das Ausmaß der Steuerautonomie nur wenig geeignet, da er keine Informationen darüber gibt, inwieweit die Gebietskörperschaften auf die Ausgestaltung der betreffenden Steuern Einfluss nehmen können. Hierüber kann nur die obige Darstellung der Gesetzgebungshoheit Aufschluss geben. Zur Einschätzung der gesamten Steuerautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen wären freilich die Kompetenzen bezüglich der gesamten Steuereinnahmen zu betrachten.

Abbildung 2: Anteile der Gebietskörperschaften in % der umweltrelevanten Steuern nach Kategorien in Österreich

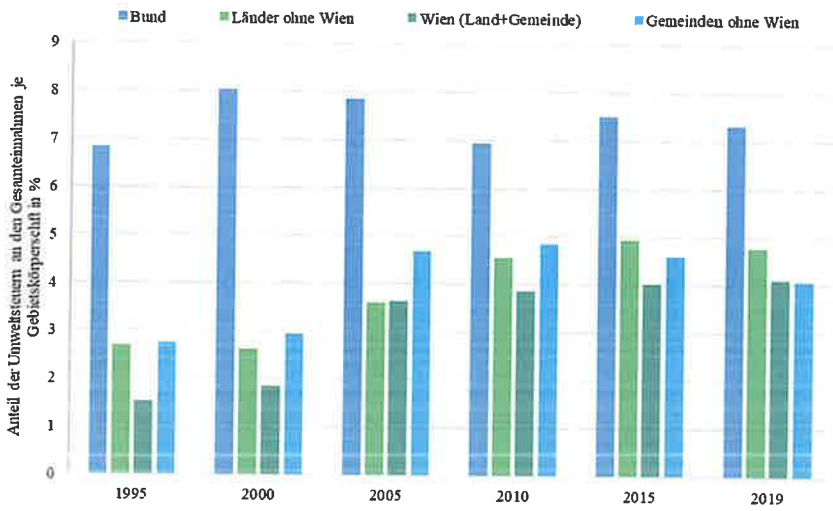


Quelle: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über den Anteil der Umweltsteuern an den Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2019. Den höchsten und seit 1995 gestiegenen Anteil machen die umweltrelevanten Steuern beim Bund aus; im Jahr 2019 erreichten sie einen Anteil von gut 7% an allen Einnahmen des Bundes. Auch bei den Gemeinden nehmen sie einen wachsenden Anteil an allen Einnahmen ein; dieser ist allerdings mit etwa 4% im Jahr 2019 insgesamt gering. Etwas höher ist mit knapp 5% ihre Bedeutung für die Einnahmen der Länder ohne Wien. Dieser Indikator gibt das Ausmaß wieder, in dem die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften von umweltrelevanten Steuern – ohne Berücksichtigung des Grades der damit verbundenen Steuerautonomie – abhängt. Daraus lässt sich ableiten, inwieweit Einnahmen aus Umweltsteuern zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung im Allgemeinen – und damit auch zur Finanzierung umweltrelevanter Aufgaben im Besonderen – beitragen. Allerdings spiegelt dieser Indikator nur einen kleinen Ausschnitt der Finanzautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen bzw ihrer Finanzierung aus eigenen Einnahmen wider, da sämtliche weiteren eigenen Einnahmen vernachlässigt werden. Soll der Grad der Einnahmenautonomie – und damit Einnahmenverantwortung –, von deren Stärkung Effizienzvorteile bei der Aufgabenerfüllung erwartet werden, beurteilt werden, müssen sämtliche eigenen Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften berücksichtigt

werden. Hierbei kommt auf Gemeindeebene wiederum den ökologisch relevanten Zahlungen (Gebühren) eine wichtige Rolle zu.

Abbildung 3: Anteile der umweltrelevanten Steuern in % der Gesamtabgaben nach Gebietskörperschaften in Österreich



Quelle: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen, eigene Berechnungen.

IV. Ökologisierung des Abgabensystems: Reformoptionen für Österreich im föderalen Kontext

Die Analyse der Verteilung der Besteuerungsrechte hinsichtlich umweltrelevanter Aktivitäten des privaten Sektors und der Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern auf die Ebenen des öffentlichen Sektors (Bund, Länder und Gemeinden) zeigt für Österreich eine weitgehende Übereinstimmung mit den Empfehlungen, wie sie aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus im Allgemeinen und der Theorie des Umweltföderalismus im Besonderen abgeleitet werden können. Darüber hinaus fallen aus föderaler Perspektive einige Reformoptionen bezüglich der Zuweisung von Umweltsteuern auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen, aber auch für eine stärkere Ökologisierung des Abgabensystems ins Auge, auf die in diesem Kapitel kurz eingegangen werden soll.

A) *Neuordnung der Steuerhoheit im Bereich der Umweltsteuern*

Nicht nur aufgrund von umweltökonomischen Argumenten könnte eine gewisse Dezentralisierung bestimmter umweltbezogener Steuern und Abgaben, die derzeit bezüglich der Gesetzgebungskompetenz beim Bund verankert sind, diskutiert werden. Vor allem die Länder könnten hier eine größere Rolle spielen. Die derzeitige Ausgabenverantwortung weitgehend ohne Einnahmenverantwortung der Länder (die über keine einzige nennenswerte eigene Steuer verfügen) ist aus föderalismustheoretischer Sicht als nicht wohlfahrtsoptimal zu beurteilen. Als überlegene institutionelle Regelung gilt hier die Stärkung des Zusammenhangs zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung innerhalb jeweils einer Gebietskörperschaft.[25] Transportbezogene Steuern und Abgaben eignen sich aufgrund der Art der umweltschädlichen Aktivitäten, zu deren Eindämmung sie beitragen sollen, grundsätzlich für eine gewisse Dezentralisierung. Diese böte die Chance für eine gleichzeitige Stärkung der ökonomischen und der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs. Zudem wäre die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für diese Steuern und Abgaben mit der Möglichkeit verbunden, anders als bisher auf besondere regionale Gegebenheiten (etwa regional unterschiedliche Umweltbelastung durch Verkehr) zu reagieren. Freilich sollte diese Dezentralisierung die Form einer zwischen Bund und Ländern geteilten Steuerhoheit annehmen: Der Bund könnte sich für die Erlassung einer Rahmenregelung zu Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen zuständig erklären. Den Ländern könnte die Option eröffnet werden, die Steuersätze innerhalb eines Korridors zu variieren. Dadurch könnte ein Steuerwettbewerb nach unten vermieden und ein aufgrund von zentralstaatlichen umweltpolitischen Zielsetzungen wünschenswertes Mindestbesteuerungsniveau sichergestellt werden. Allerdings wäre für die einzelnen transportbezogenen Steuern zu prüfen, welches Ausmaß an Gesetzgebungshoheit den Ländern sinnvoll zugewiesen werden kann.

Das theoretische Gerüst des Umweltföderalismus ist nicht der einzige Gesichtspunkt, der für den Grad der Zentralität oder Dezentralität des öffentlichen Sektors zu beachten ist. Entsprechende Reformen erfordern die Einbeziehung auch anderer Aspekte der Föderalismuspolitik, die nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse sind. Zudem muss die Zuweisung transportbezogener Steuern an die Länder – vor allem wenn sie an den Erwerb bzw den Besitz von KFZ anknüpfen (Normver-

25 *Schratzenstaller*, Technik und Kriterien der Stärkung der Steuerautonomie der österreichischen Bundesländer, WIFO-Monatsberichte 89 (2016), 411.

brauchsabgabe, Kfz-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer) – bestimmte Probleme beachten[26]: Da die Erhebung dieser Steuern auf dem Wohnsitzprinzip basieren würde, wären Kontrollen erforderlich, um vorgetäuschte Wohnsitzänderungen (wegen eines niedrigeren Steuersatzes) zu vermeiden. Da für die Besteuerung von Firmenautos der Firmensitz maßgeblich wäre, würden Wien und einige Landeshauptstädte, an denen sich Firmensitze konzentrieren, bevorzugt. Simulationen[27] zeigen, dass von einer „Verländerung" der motorbezogenen Versicherungssteuer Bundesländer mit einem relativ höheren PKW-Bestand und dessen stärkerer Motorisierung – dh vor allem die Auspendlerbundesländer Burgenland und Niederösterreich, aber auch Oberösterreich, die Steiermark und Kärnten – besonders profitieren würden. Demgegenüber würden aber die externen Effekte, die mit der Nutzung der Fahrzeuge in Verbindung stehen, teilweise oder sogar überwiegend in anderen Regionen anfallen.

Die praktischen und administrativen Probleme, die mit einer stärkeren Abgabenhoheit der Länder im Bereich der transportbezogenen Steuern verbunden sein könnten, und Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, sollten im Rahmen tiefergehender Untersuchungen evaluiert werden. Als relevanteres Instrument zur Lösung regionaler verkehrsbezogener Probleme erscheinen in diesem Zusammenhang Mautsysteme. Diese werden im folgenden Abschnitt näher diskutiert.

B) Ökologisierung des kommunalen Abgabensystems

Die laufenden Bemühungen zur Ökologisierung des Abgabensystems sollten auch genutzt werden, um eine systematische Ökologisierung des kommunalen Abgabensystems voranzutreiben. Auf der Gemeindeebene gibt es eine Reihe von Möglichkeiten und Ansatzpunkten, ökologische Elemente zu stärken.[28] Die quantitativ bedeutendste Option zur Ökologisierung des kommunalen Abgabensystems ist die Grundsteuer, die als Steuer auf den Bodenverbrauch als Umweltsteuer klassifiziert wird. Die österreichische Grundsteuer in ihrer aktuellen Ausgestaltung dürfte allerdings keine ökologischen Lenkungseffekte ausüben. Erstens

---

26 *Bauer/Thöni*, Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer – Grundsätze und praktische Ansätze, in: Rossmann (Hg) Finanzausgleich – Wie geht es weiter? (2005) 41 f.

27 *Klien*, Simulationsergebnisse zu ausgewählten Simulationen für eine stärkere Steuerautonomie der österreichischen Bundesländer, WIFO-Monatsberichte 89 (2016), 449 f.

28 Dieses Unterkapitel stützt sich auf *Köppl/Schratzenstaller*, Nachhaltigkeitsorientierte Gemeindefinanzen, ÖGZ 2019, 36 f.

sind Gesamtaufkommen sowie individuelle Steuerbelastung aufgrund der deutlichen Unterbewertung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, die auf veralteten Einheitswerten basiert, relativ gering. Zweitens beinhaltet sie keine expliziten ökologischen Elemente, weil sie nicht nach der Art der Flächennutzung differenziert. Aus ökologischer Sicht scheint eine stärkere Besteuerung der Ressource Boden durchaus diskussionswürdig. Eine Option wäre eine Reform der Grundsteuer in Richtung einer Flächennutzungsabgabe.

Neben der bestehenden Parkometerabgabe, die den Verbrauch der Ressource Boden bepreist und als ein Instrument zur Eindämmung des Individualverkehrs gesehen werden kann, erscheinen noch weitere Instrumente interessant, die Mobilität und Verkehr auf Gemeindeebene effektiver steuern könnten. So könnte ein *Road Pricing* bzw eine City Maut auf das Befahren der Innenstadt mit dem PKW, deren Höhe an das Verkehrsaufkommen gekoppelt bzw zeitlich differenziert sein könnte, erhoben werden, nach dem Vorbild von London, Singapur, Bergen, Trondheim, Oslo, Durham, Stockholm, Göteborg, Mailand, Bologna oder Valetta. Eine Parkplatz- bzw Verkehrserregerabgabe, wie etwa in Sydney, Perth oder Vancouver, könnte 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.

Die zusätzlichen Einnahmen aus einer Stärkung kommunaler umweltbezogener Abgaben können – wie generell Mehreinnahmen aus einer Erhöhung von Umweltsteuern – verschiedenen Verwendungszwecken zugutekommen: Sie können in die Senkung anderer Abgaben, den Ausbau einer klimaverträglichen Infrastruktur oder in den sozialen Ausgleich fließen. Sollen – entsprechend der bestehenden politischen Zielsetzung, dass die Stärkung umweltbezogener Steuern und Abgaben aufkommensneutral erfolgen soll – mit den zusätzlichen Einnahmen andere Abgaben – vor allem jene auf Arbeit, die in Österreich überdurchschnittlich hoch sind[29] – reduziert werden, so bietet sich auf Gemeindeebene unmittelbar die auf der Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen, die in einer Gemeinde tätig sind, beruhende Kommunalabgabe an. Eine weitere Möglichkeit wäre die Senkung der Ertragsanteile der Gemeinden an der Lohnsteuer, was die Reduktion der Lohnsteuer

29 Siehe dazu *Köppl/Schratzenstaller*, Das österreichische Abgabensystem – Status Quo, WIFO-Monatsberichte 88 (2015), 109 sowie *dies*, Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven, WIFO-Monatsberichte 88 (2015), 127.

insgesamt ermöglichen würde. Der soziale Ausgleich sollte im Gesamtzusammenhang einer umfassenden Ökologisierung des Abgabensystems, in der die Ökologisierung des kommunalen Abgabensystems nur ein Element darstellt, zentral koordiniert durch den Bund erfolgen. Eine weitere Möglichkeit der Einnahmenverwendung, die ebenfalls positive soziale Effekte generiert, ist die Finanzierung von Infrastruktur, insbesondere von öffentlichem Verkehr sowie für aktive Mobilität. Zudem sollten preisbasierte Instrumente auf Ebene der Gemeinden und Länder mit anderen regulativen Ansätzen kombiniert werden, um einen tatsächlichen Lenkungseffekt zu erreichen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Raum- und Verkehrsplanung, der Flächenwidmung sowie auch der Kopplung der Wohnbauförderung nicht nur an Energieeffizienzkriterien, sondern auch an die Verfügbarkeit von Mobilitätsoptionen abseits des motorisierten Individualverkehrs.

V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Das österreichische Abgabensystem bietet auch aus föderalistischer Perspektive Notwendigkeiten und Ansatzpunkte für eine stärkere Ökologisierung. Die steuertheoretische und steuerpolitische Diskussion konzentriert sich derzeit sehr stark auf die Besteuerung von Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen, die angesichts der großen räumlichen Reichweite der damit verbundenen Umweltbelastung grundsätzlich auf der zentralen Ebene angesiedelt sein sollte. Lokale Umweltprobleme, wie der Verbrauch von Boden oder lokaler Individualverkehr, drohen dabei vernachlässigt zu werden. Bemühungen um eine Ökologisierung des Abgabensystems sollten daher nicht nur Umweltprobleme mit großer räumlicher Reichweite in den Blick nehmen, sondern auch lokal und regional beschränkte Externalitäten. Dabei geht es nicht darum, die Steuerbelastung insgesamt zu erhöhen, sondern sie – auch im föderalen Kontext – zu verschieben: So sollte einerseits die Gesamtabgabenlast weg von der Arbeit hin zu Umweltverbrauch und Emissionen verlagert werden. Andererseits sollte die Rolle von umweltbezogenen Steuern und Gebühren auf den subnationalen Ebenen gestärkt werden, um derzeit unterausgenutzte Lenkungspotentiale solcher Instrumente besser auszuschöpfen. Dies bietet sich vor allen in jenen Fällen an, in denen so flexibler auf das Vorliegen regionaler oder lokaler Externalitäten reagiert werden kann.

Monika Köppl-Turyna/Ludwig Strohner

Ökonomische Aspekte des Finanzausgleichs und Reformoptionen unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten

I. Grundlagen der Dezentralisierung

Die Grundidee der Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben besteht in der Vorstellung, dass sich die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen an den Präferenzen der BürgerInnen orientieren sollte. Das klassische Argument geht davon aus, dass unterschiedliche regionale Präferenzen, geographische- und/oder demographische Unterschiede sowie Unterschiede in relativen Preisen oder Kosten für eine dezentrale Zurverfügungstellung von öffentlichen Gütern sprechen. Eine zentrale Bereitstellung kann diese Unterschiede nicht hinreichend berücksichtigen. Eine dezentrale Verantwortlichkeit kann auf Präferenzunterschiede Rücksicht nehmen und damit den Nutzen der BürgerInnen erhöhen.[1] Das bedeutet, dass öffentliche Aufgaben und Ausgaben in dem Maße dezentralisiert werden sollten, in dem Präferenzen differieren.[2]

Zusätzlich wird häufig auf die Innovationsfähigkeit hingewiesen, die in dezentralen Systemen stärker ausgeprägt sein könnte. Werden öffentliche Leistungen von mehreren Gebietskörperschaften bereitgestellt, dann kann der Wettbewerb zwischen diesen zu häufigeren Innovationen bei Programmdesign oder -bereitstellung führen und von anderen Gebietskörperschaften übernommen werden.[3]

Weitere Argumente für eine Dezentralisierung stammen aus der politökonomischen Literatur. Wenn man davon ausgeht, dass die Regierungen nicht ausschließlich am Wohl ihrer WählerInnen orientiert sind, sondern aufgrund des unvollständigen politischen Wettbewerbs Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen haben, dann kann fiskalischer Wettbewerb als Substitut für mangelnden politischen Wettbewerb

---

1 *Strohner et al*, Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene (2015) 3.

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

3 *Strohner et al*, Abgabenhoheit 3.

zur erhöhten Verantwortlichkeit der PolitikerInnen führen. So sehen *Brennan/Buchanan*[4] im fiskalischen Föderalismus eine Möglichkeit den *„Leviathan-Staat"* zu beschränken.

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

Bei der Wahl der optimalen Gebietskörperschaftsebene für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen sind neben den obigen Aspekten auch potenzielle negative Auswirkungen von Dezentralisierung zu berücksichtigen. Ein potenzieller negativer Aspekt besteht im Vorliegen von externen Effekten. Erstreckt sich der Nutzen von öffentlichen Leistungen über die Gebietskörperschaft hinaus, dann kann dies zu einem zu geringen Angebot an Leistungen führen, wenn die Finanzierung der Leistungen auf die BürgerInnen der Gebietskörperschaft beschränkt ist. In dieser Hinsicht ist die Zuteilung der Verantwortlichkeit von Dienstleitungen auf die richtige Gebietskörperschaftsebene zentral.

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

Dezentralisierung kann darüber hinaus problematisch sein, wenn Skalenerträge in der Produktion auftreten. Diese treten auf der Produktionsseite auf, wenn bestimmte öffentliche Leistungen in größeren

4 *Brennan/Buchanan*, Towards a tax constitution for Leviathan, Journal of Public Economics 1977, 255.

Mengen effizienter „produziert" werden können. In diesem Fall kann Dezentralisierung dementsprechend nachteilig sein und die Erstellung der Leistung von einer übergeordneten Gebietskörperschaft sinnvoller. Dies gilt insbesondere für die lokale Ebene, aber auch auf regionaler Ebenen können solche Fälle auftreten.[5]

Zusammenfassend kann man feststellen, dass Dezentralisierung sowohl negative als auch positive Auswirkungen haben kann. Auf der einen Seite kann fiskalischer Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften die Verantwortlichkeit von politischen Entscheidungsträgern stärken und damit Ineffizienzen reduzieren, auf der anderen Seite können Externalitäten und Skalenerträge zu zusätzlichen Ineffizienzen führen. Eine optimale Zuteilung der Kompetenzen und Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten müssen auf alle diese Aspekte Rücksicht nehmen. In der empirischen Literatur finden sich positive Effekte von Dezentralisierung. So kann *„voting by feet"* zu höherem Nutzen führen,[6] die Qualität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen, wie Gesundheit oder Bildung gesteigert werden,[7] oder eine geringere Steuerbelastung,[8] niedrigere Verschuldung[9] und höhere Lebenszufriedenheit[10] erreicht werden.

---

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

6 *Tiebout*, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 1956, 416; *Banzhaf/Walsh*, Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Tiebout's Mechanism, American Economic Review 2008, 843.

7 *Barankay/Lockwood*, Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, Journal of Public Economics 2007, 1197; *Adam/Delis/Kammas*, Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries, Economics of Governance 2014, 17; *Christl/Köppl-Turyna/Kucsera*, Determinants of Public-Sector Efficiency: Decentralization and Fiscal Rules, Kyklos 2020, 253.

8 *Eichenberger/Schelker*, Independent and competing agencies: An effective way to control government, Public Choice 2007, 79.

9 *Stadelmann/Eichenberger*, Public debts capitalize into property prices: empirical evidence for a new perspective on debt incidence, International Tax and Public Finance 2014, 498; *Köppl-Turyna/Pitlik*, Do equalization payments affect subnational borrowing? Evidence from regression discontinuity, European Journal of Political Economy 2018, 84; *Baskaran*, On the Link Between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries, Public Choice 2010, 351.

10 *Frey/Stutzer*, Happiness, Economy and Institutions, Economic Journal 2000, 918.

II. Optimale Zuteilung der Abgaben und Kompetenzen

Oates[11] und *Olson*[12] empfehlen diejenigen staatlichen Aufgaben auf einer dezentralen Ebene anzusiedeln, die geringe Externalitäten mit sich bringen. Zudem sollen Skalenerträge weitgehend ausgeschöpft werden. Gemäß dieser Überlegungen sind Investitionen in öffentliche Infrastruktur eher der lokalen oder regionalen Ebene zuzuordnen, Umverteilungsmaßnahmen eher der zentralen Ebene. Die konkrete Verteilung von Kompetenzen hängt dabei von der räumlichen Abgrenzung der öffentlichen Leistungen ab. So lassen sich etwa die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Müllabfuhr, die Feuerwehr uä prinzipiell relativ problemlos auf lokaler Ebene organisieren. Bei Straßen, Krankenhäusern, öffentlicher Energieversorgung, oder Kultureinrichtungen lässt sich hingegen bereits über das Ausmaß an Externalitäten streiten. Je nach Umfang der Berücksichtigung der Externalitäten zwischen den lokalen Gebietskörperschaften können Ineffizienzen aber reduziert werden.

Für die Zuteilung von Besteuerungskompetenzen auf die Ebene nachgeordneter Gebietskörperschaften formulieren *Musgrave*[13] und *Wildasin*[14] die allgemeine Regel, dass öffentliche Leistungen so weit wie möglich durch Gebühren abgegolten werden sollten und nur subsidiär Steuern mit immobiler Steuerbasis regional bzw lokal erhoben werden sollten. Grundstücksbezogene Abgaben und Steuern auf natürliche Ressourcen sind dementsprechend besonders gut für regionale und lokale Ebenen geeignet. Konsumbezogene Abgaben sind hingegen für die lokale Ebene ungeeignet, da die Externalitäten mit dem Grad der Dezentralisierung deutlich zunehmen, indem der private Konsum zunehmend lokale Grenzen überschreitet.

Eine umfassende Einkommen- und Gewinnsteuer sollte nach der traditionellen Theorie auf der zentralen Ebene erhoben werden, da die der Steuer zugrundeliegende Bemessungsgrundlage in aller Regel regional mobil ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Einkommensteuer progressiv ausgestaltet ist. Eine Einkommensteuer könnte jedoch aufgrund der im Vergleich zu Kapital geringeren Mobilität des Produktionsfaktors

---

11 *Oates*, Fiscal Federalism (1972).

12 *Olson*, The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government, The American economic review 1969, 479.

13 *Musgrave*, Public finance, now and then, FinanzArchiv/Public Finance Analysis 1983, 1.

14 *Wildasin*, Locational efficiency in a federal system, Regional Science and Urban Economics 1983, 453.

Arbeit auf regionaler Ebene erhoben werden. Dennoch, im Unterschied zu den *Musgrave*'schen Überlegungen, ergibt sich auf Basis der ökonomischen Theorie der Politik die Empfehlung, die Kompetenz für aufkommenselastische Steuern auch auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften anzusiedeln. Dies erhöht die politische Verantwortlichkeit, weil sich BürgerInnen durch Abwanderung in eine andere Gebietskörperschaft besser stellen können und sich die Bemessungsgrundlage in der ursprünglichen Wohnsitzgemeinde entsprechend verringert. Es ist aus dieser Sicht daher effizienzsteigernd und sinnvoll, die Besteuerungskompetenzen möglichst weitgehend zu dezentralisieren. Dies gilt auch für direkte Steuern.

III. Prinzip der Kongruenz

Beziehungen zwischen allen Wirtschaftssubjekten sollten durch klare Rechtsverhältnisse gekennzeichnet sein. Durch die eindeutige Zuteilung von Eigentumsrechten ist es möglich, Verträge abzuschließen, die Spezialisierung voranzutreiben und somit ein höheres Wohlstandsniveau zu erreichen. Wendet man diese Überlegungen auf den öffentlichen Bereich an, dann gilt auch hier, dass eine eindeutige Verteilung eine grundlegende Voraussetzung für eine effiziente Bereitstellung von öffentlichen Leistungen ist. Gilt darüber hinaus, dass NutznießerInnen öffentlicher Leistungen sich mit den EntscheidungsträgerInnen sowie den ZahlerInnen deckt, dann spricht man von *institutioneller Kongruenz*. Unter institutioneller Kongruenz entstehen keine externen Effekte, sodass keine Gebietskörperschaft auf Kosten einer anderen Gebietskörperschaften Leistungen erhält. Jede Gebietskörperschaft entscheidet selbst über das Niveau an bereitgestellten Leistungen und deren Finanzierung. Fiskalische Äquivalenz, wie von *Olson*[15] definiert ist das Ergebnis von institutioneller Kongruenz, die die dafür notwendige organisatorische Voraussetzung bildet.[16] Die institutionelle Kongruenz ist auch eine Grundvoraussetzung für einen freiwilligen Leistungsaustausch zwischen den Gebietskörperschaften. Die ausgetauschten Leistungen, die zuvor von den BürgerInnen beschlossen wurden, werden auch von diesen zu einem äquivalenten Preis bezahlt.

---

15 *Olson*, The American economic review 1969, 479.

16 *Blankart*, Autonomieprinzip und Verwaltungsprinzip: Zwei Ansätze einer Gemeindeordnung (2009).

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

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

Im zweiten Fall geht es darum, die Effizienz über Lenkungsabgaben *a'la Pigou* herzustellen.[17] Nach diesem Konzept erhebt eine übergeordnete Gebietskörperschaft die entsprechenden Steuereinnahmen, die Effizienz wird über zweckgebundene Transfers an nachgeordnete Gebietskörperschaften hergestellt. Die Transfers reduzieren die Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Dienstleistung, sodass das Angebot ausgeweitet wird. Das Problem in diesem Fall besteht darin, dass die übergeordnete Gebietskörperschaft umfassende Informationen sowohl über die Kostenseite der Bereitstellung der Dienstleistung als auch über die dezentrale Nachfrage nach diesen Leistungen besitzen muss. Davon

17 *Pigou*, The Economics of Welfare (1920).

ist im Regelfall aber nicht auszugehen, sodass die Ineffizienz nicht behoben werden wird.

IV. Fiskalischer Ausgleich aus ökonomischer Sicht

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

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

Ein weiterer Grund für den fiskalischen Ausgleich ist die Zielvorstellung, dass Gebietskörperschaften wirtschaftlich nicht zu stark auseinanderfallen sollen. Ein wesentliches Element des Föderalismus ist die Finanzautonomie, dh die Befugnis der Gebietskörperschaften der

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

Wie oben angeführt, dient der fiskalische Ausgleich mehreren Zielen. Sein primäres *politisches* Ziel ist horizontale Gleichheit unter den BewohnerInnen verschiedener Regionen. Damit soll sichergestellt werden, dass abhängig von lokalen Präferenzen, allen Personen und Unternehmen in einer Region ein gesellschaftlich akzeptiertes Maß an öffentlichen Dienstleistungen bei vergleichbarer Steuerbelastung bereitgestellt wird. Darüber hinaus kann der Ressourcenausgleich Problemlagen korrigieren, die bei *Voting by Feet* entstehen können. Konzentrieren sich hohe Steuerbemessungsgrundlagen regional sehr stark, dann senkt dies in dieser Region zwar die Steuerbelastung, führt aber über die höhere Belastung in anderen Regionen zu Ineffizienzen. Der Ressourcenausgleich kann dabei als Korrektiv dienen. Schließlich kann der fiskalische Ausgleich auch die volkswirtschaftliche Stabilisierung unterstützen, indem er eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks darstellt. Wie jede andere Umverteilungspolitik kann der fiskalische Ausgleich zu potenziell negativen steuerlichen und wirtschaftlichen Anreizen der lokalen Regierungen führen. Im letzteren Fall sprechen wir vom *„Moral Hazard"*, wo nicht-anreizkompatible Regelungen zu unerwünschtem Verhalten führen, zB Überschuldung (*„weiche Budgetbeschränkungen"*).[18] So zeigen zB *Rodden et al*,[19] dass Budgetbeschrän-

18 Der Zusammenhang zwischen Transfers der Zentralregierung und Verschuldung wurde ua von *Goodspeed*, Bailouts in a Federation, International tax and public finance 2002, 409 und *Rodden A./Rodden M.*, Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism (2006) hergestellt. *Rodden A./Rodden M.* argumentieren, dass Zuschüsse dazu führen, dass subnationale Regierungen zentrale Hilfe erwarten, wenn sie in finanzielle Bedrängnis geraten.

19 *Rodden et al* (Hg), Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints (2003).

kungen weicher werden, wenn die Gebietskörperschaften stark von Transferzahlungen abhängig sind.

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

Tabelle 1: Gründe für einen fiskalischen Ausgleich

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

Quelle: Eigene Darstellung • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA

A) Anreizwirkungen des fiskalischen Ausgleichs

1. Auswirkungen des Ressourcenausgleiches

Die meisten föderalen Staaten sehen im Finanzausgleich Regelungen vor, mit denen Finanzkraftdisparitäten auf dezentraler Ebene verringert werden sollen.[20] Als Berechnungsgrundlage dient gewöhnlich ein Maß für die Pro-Kopf Finanzkraft (*fiscal capacity*), die sich aus der zu definierenden Steuerbemessungsgrundlage ergibt. Das Residualaufkommen einer dezentralen Steuer – ein Maß für das Steueraufkommen, das einer dezentralen Ebene netto verbleibt – ist ein wichtiges Thema in der Finanzwissenschaft. Durch Regelungen im Finanzausgleich kann sich das Residualaufkommen aufgrund niedrigerer Transfereinnahmen

20 *OECD*, Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work (2013).

und höherer Transferzahlungen im Rahmen eines Ressourcenausgleichs verringern. Darüber hinaus können auch andere Bestimmungen eine Finanzierungsbeteiligung auf Basis der Finanzkraft vorsehen, die das Residualaufkommen verringern. Damit reduziert sich der Anreiz, öffentliche Leistungen, wie beispielsweise Infrastruktur, zur Verfügung zu stellen, die die Steuerbemessungsgrundlage erhöhen. Aber auch bei fehlender Abgabenautonomie können Umverteilungstransfers zwischen Gebietskörperschaften negative Anreizwirkungen ausüben, beispielsweise im Bereich der Steuerdurchsetzung. Ferner werden Anreize der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur unterminiert, da damit verbundenes höheres Aufkommen in der Zukunft abgeschöpft wird.[21] Das Problem betrifft beispielsweise die Grunderwerbsteuer in Deutschland, die Kommunalsteuer in Österreich oder die Bestimmung der Finanzkraft der Kantone in der Schweiz.[22] Die Auswirkungen auf das Residualeinkommen sind je nach Land und je nach Gemeinde unterschiedlich, können aber höher als 100 % des Steueraufkommens sein.

2. *Auswirkungen des Lastenausgleichs*

Die Implementierung eines Lastenausgleichs bzw einer Bedarfsorientierung in einem Finanzausgleich ist deutlich komplexer als die Implementierung eines Ressourcenausgleichs. Da öffentliche Ausgaben in der Regel stärker dezentralisiert sind als die Einnahmen, ist der Lastenausgleich potenziell anfälliger für einen *„Budgetdrift"*.[23] Darüber hinaus ist ein Lastenausgleich angesichts der Tatsache, dass auf dezentraler Ebene eine Verantwortlichkeit für eine Vielzahl von Politikbereichen gegeben ist und das Angebot häufig auch sehr heterogen ist, tendenziell komplex und schwierig zu handhaben.

Das Ausmaß, zu dem der Ausgleich den tatsächlichen Ausgabenbedarf decken kann, hängt davon ab, wie der Bedarf ermittelt wird. Ein Lastenausgleich, der sich auf die tatsächlichen Ausgaben stützt, gibt subzentralen Regierungen einen Anreiz, das Budget aufzublähen. Ein Ausgleich, der sich auf vergangene (historische) Ausgaben stützt verewigt anfängliche Verzerrungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Heute verwenden die meisten Länder Standard- oder Norm-

---

21 *Leisibach/Schaltegger*, Zielkonflikte und Fehlanreize: Eine Analyse der Anreizwirkungen im Schweizer Finanzausgleich, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019, 254.

22 *Leisibach/Schaltegger*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2019, 254.

23 „Budgetdrift" bezeichnet die Tendenz von Institutionen, zunehmend ineffizienter zu werden, da die Budgetmittel auf Basis der Kosten in der Vergangenheit zugewiesen werden, ohne Effizienzgewinne oder sich verändernde Präferenzen in der Bevölkerung zu berücksichtigen.

kostenansätze, die „vermeidbare" von „unvermeidbaren" Ausgaben trennen und nur jene Einflussgrößen versuchen zu berücksichtigen, die außerhalb der Kontrolle der Gebietskörperschaft liegen, während überdurchschnittliche Leistungsangebote oder Ineffizienzen in der Leistungserbringung nicht in die Ausgleichsformel eingehen.

Wegen der vielfältigen und komplexen Aufgaben ist auch der Lastenausgleich häufig sehr komplex, was zu *Rent-Seeking* auf dezentraler Ebene führt, wie auch die *OECD* festhält.[24] Während der Ressourcenausgleich wenig Raum für Partikularinteressen lässt – es muss eine Bemessungsgrundlage und die Höhe des Transfers bestimmt werden – ist der Spielraum für Fehler und Interpretationen beim Lastenausgleich größer. So müssen Einflussgrößen für die Kosten und ihre Bedeutung festgelegt und nach statistischen Verfahren ermittelt werden.

V. Reform des Finanzausgleichs in Österreich

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

A) Stärkung der Abgabenautonomie

Die Autonomie von Ländern und Gemeinden hinsichtlich der Verfügung über eigene Abgaben zur Finanzierung der Aufgaben ist in Österreich im internationalen Vergleich gering ausgeprägt. Geht man nach der *OECD Revenue Statistics*,[25] dann ist die Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden in Österreich sehr gering. Auf Länderebe-

---

24 *OECD* Economic Studies No 44, 2008.

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

ne werden rund 7% der Ausgaben über eigene Abgaben finanziert, auf der Ebene der Gemeinden beträgt der Anteil 15%. Diese Werte sind dahingehend überzeichnet, da auch Abgaben umfasst sind, bei denen keine wesentliche Autonomie besteht, wie bei der Kommunalsteuer der Gemeindeebene. Auf internationaler Ebene finden sich in anderen föderalen Staaten deutlich höhere Quoten auf regionaler Ebene, wie in der Schweiz mit über 50%, Spanien mit über 30% oder die USA mit 28% (siehe Abbildung 1).[26] Auf lokaler Ebene sind wiederum die Schweiz und Schweden hervorzuheben mit einem Anteil an eigenen Abgaben von rund 60 Prozent der Ausgaben. Viele andere Länder weisen aber ebenso eine deutlich höhere Abgabenautonomie als Österreich auf. Dementsprechend basiert in Österreich die Finanzierung der dezentralen Aufgaben vorrangig über die Einnahmen aus dem Steuerverbund.

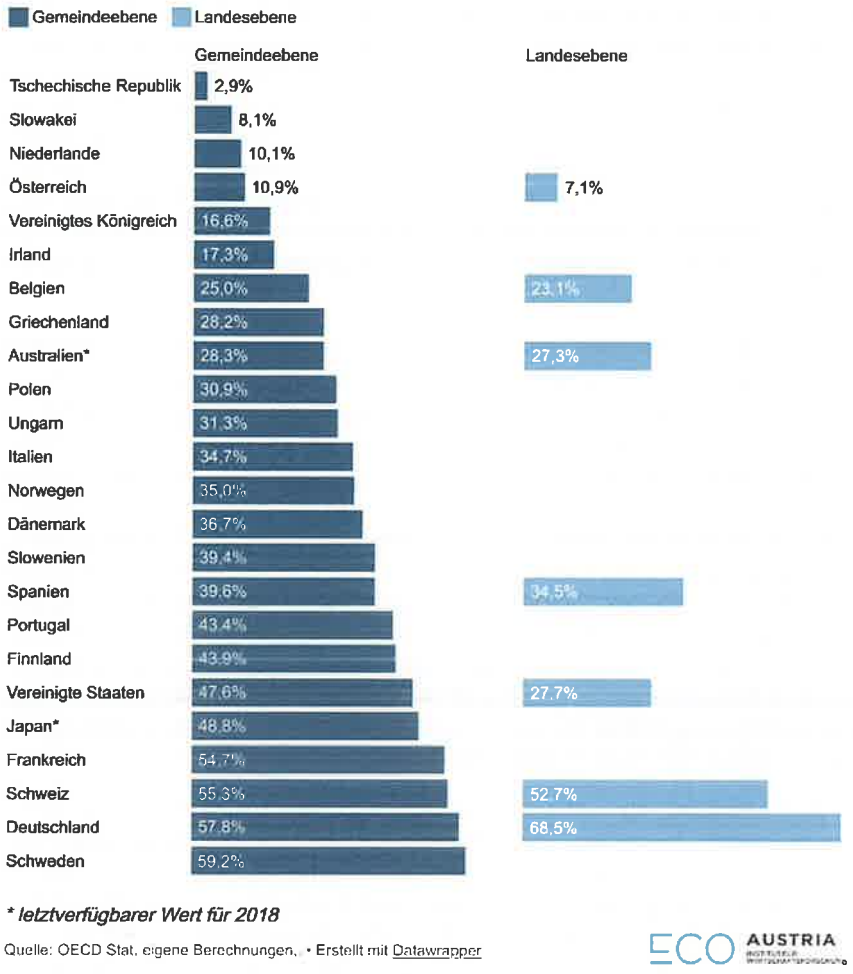
Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde der erste Schritt unternommen, die Abgabenautonomie zumindest auf Ebene der Länder zu stärken. Dazu wurde der Wohnbauförderungsbeitrag ab dem Jahr 2018 zu einer Landesabgabe mit Autonomie in Bezug auf den Beitragssatz, die Ausgestaltung bleibt beim Bundesgesetzgeber. Darüber hielt das Paktum zum Finanzausgleich fest, dass eine Arbeitsgruppe „Abgabenautonomie" Optionen zu einer weiteren Stärkung prüfen soll. Auf Gemeindeebene sollte eine Reform der Grundsteuer vorbereitet werden. Derzeit hat noch kein Bundesland eine Abweichung vom Beitragssatz der Wohnbauförderung von vor dem Zeitpunkt der Dezentralisierung der Abgabe vorgenommen. Ähnliches zeigte sich in Spanien hinsichtlich der Dezentralisierung des Steuersatzes beim Zuschlag zur Einkommenssteuer. Die autonomen Gemeinschaften in Spanien waren nicht bereit die politischen Kosten für die Änderung des zentralen Steuersatzes zu tragen, sodass der Spielraum für die Steuerautonomie nicht genutzt wurde.[27]

---

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

27 *Lopez-Laborda/Martinez-Vazquez/Monasterio*, Kingdom of Spain (2007) 311 führen geringe Anreize zur Wahrnehmung der Autonomie darauf zurück, dass Verhandlungen über zusätzliche Ressourcen mit dem Zentralstaat mit geringeren politischen Kosten verbunden sind. *Strohner et al*, Abgabenhoheit 48 weisen auf darauf hin, dass die explizite Wahrnehmung der Festlegung des Abgabensatzes für abweichendes Verhalten wesentlich sein kann.

Abbildung 1: Anteil eigener Abgaben an dezentralen Ausgaben in 2019



International finden sich sehr unterschiedliche Verhältnisse von eigenen Abgaben an den Ausgaben. Untersuchungen zeigen, dass das Ausmaß der Dezentralisierung der Einnahmen mit positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbunden ist, wobei der Effekt mit dem Ausmaß abnimmt.[28] Daraus lässt sich aber nicht ableiten, welches Aus-

28 *Blöchliger/Egert*, Decentralisation and Economic Growth – Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment (2013), 15.

maß an Dezentralisierung sinnvoll ist. Im derzeitigen Finanzausgleichssystem verhandeln die Finanzausgleichspartner über die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Dabei ist die Kostenentwicklung für die Erstellung der Güter und Dienstleistungen sowie das Mindestangebot an Qualität und Quantität wesentlich. Hierbei haben aber Länder und Gemeinden Informationsvorteile[29] und können daher in den Verhandlungen auf Ausgabensteigerungen hinweisen, während Kostensenkungen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass je größer die Abgabenautonomie ist, desto eher werden zusätzliche Ausgaben über eigene Steuern finanziert. In dem Fall kann die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit zu einer höheren Effizienz führen.

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

Zur Stärkung der Abgabenautonomie auf Gemeindeebene gehen *Bauer et al*[30] davon aus, dass Auswirkungen auf das Verteilungs- und Stabilisierungsziel minimiert und die fiskalische Äquivalenz, dh die Übereinstimmung von NutzerInnen und ZahlerInnen von öffentlichen Leistungen, gestärkt werden sollen. Die Bemessungsgrundlage sollte weitgehend immobil sein. Sie beurteilen die einzelnen Kandidaten für regionale eigene Abgaben auf Basis mehrere Kriterien. Die Autoren schlussfolgern, dass jede der Maßnahmen grundsätzlich geeignet wäre, die kommunale Abgabenautonomie zu steigern (siehe Tabelle 2).

29 *Oates*, Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism (2005) 353.

30 *Bauer et al*, Ausbau der Abgabenhoheit der Gemeinden (2012) 929.

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

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

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

ECO AUSTRIA

Nach *Achatz*[31] eignen sich zur Stärkung der Abgabenautonomie auf Länderebene grundstücksbezogene Abgaben, wie beispielsweise die Grunderwerbsteuer und der Wohnbauförderungsbeitrag, und Zuschlagsrechte für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Nach *Strohner et al*[32] würde sich für die Länderebene neben dem Wohnbauförderungsbeitrag die motorbezogene Versicherungssteuer sowie die Besteuerung von der Lohn- und Einkommensteuer mit einem eigenen proportionalen Steuersatz anbieten. Für die Gemeindeebene wäre die Stärkung der Autonomie bei bestehenden regionalen Abgaben sinnvoll, also der Grundsteuer und der Kommunalsteuer. Die Überlegungen sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

31 *Achatz*, Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder) (2012), 60 ff.

32 *Strohner et al*, Abgabenhoheit 86 ff.

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

Quelle: Strohner et al (2015), mit · Ergänzt mit Datenanalyse

B) Reform des fiskalischen Ausgleichs

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

1. Lastenausgleich

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

Regionen und lokale Einheiten unterscheiden sich hinsichtlich der Aufgabenbelastung merklich voneinander. So sind insbesondere vier Faktoren für die Bedeutung einer Aufgabenorientierung relevant:[33]

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

---

33 *Kim/Lotz*, Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007 (2008).

Einen Eindruck über eine potenziell unterschiedliche Belastung liefert Abbildung 2. Diese stellt die öffentlichen Ausgaben nach Altersgruppen für Männer und Frauen dar, wobei Leistungen aus dem öffentlichen Pensionssystem, Arbeitsmarktausgaben, Familienleistungen sowie Leistungen aus der Unfallversicherung und Krankengeld nicht berücksichtigt werden, da sie vorrangig von der Sozialversicherung bzw dem Bund getragen werden. Die Ausgaben nach der Altersstruktur zeigen,[34] dass ein erheblicher Unterschied besteht, sodass die Altersstruktur in einer Region oder Gemeinde die Ausgaben erheblich beeinflussen kann. Es kann zwar argumentiert werden, dass ein größerer Anteil an älterer Bevölkerung mit einem geringeren Anteil an jüngerer Bevölkerung einhergeht und umgekehrt, jedoch heben sich diese nicht gegenseitig auf. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierung der Aufgaben auf Länder und Gemeinden unterschiedlich verteilt ist. So beläuft sich beispielsweise der Anteil der Bildungsausgaben in den Gemeinden auf rund 21% der ordentlichen Nettoausgaben, auf die Bundesländer ohne Wien entfallen knapp 12% (siehe Tabelle 4). Im Bereich der Gesundheit ist das Bild umgekehrt. Dementsprechend ist nicht davon auszugehen, dass sich Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur ausgleichen.

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

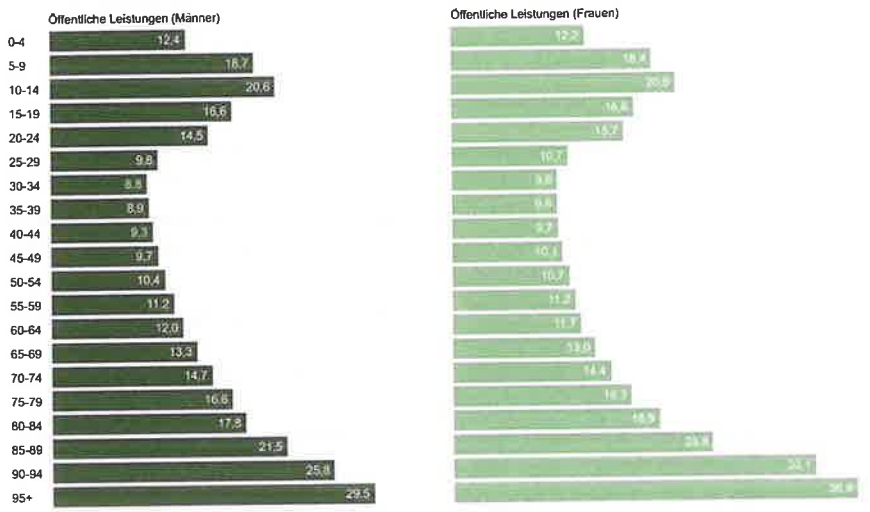
	Länder		Gemeinden		Wien	
Allgemeine Verwaltung / öffentliche Ordnung	4.191	26,2%	2.440	24,5%	1.133	13,0%
Bildung	1.863	11,6%	2.044	20,6%	1.437	16,5%
Kunst, Kultur	629	3,9%	458	4,6%	314	3,6%
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	2.815	17,6%	2.015	20,3%	2.470	28,4%
Gesundheit	3.384	21,1%	1.411	14,2%	2.498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

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

ECO AUSTRIA

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

Abbildung 2: Öffentliche Ausgaben (in 1.000 Euro) nach Altersgruppen und Geschlecht (2018)



Werte basierend auf Daten von 2018. Öffentliche Leistungen ohne Ausgaben für öffentliche Pensionen, aktive und passive Arbeitsmarktausgaben, Familientransfers, Leistungen der Unfallversicherung und Krankengeldleistungen.

Für Österreich bestehen bereits mehrere Ansätze, wie eine Aufgabenorientierung implementiert werden könnte.[35] Prinzipiell besteht ein *Trade-Off* bezüglich der Berücksichtigung regionaler oder lokaler Gegebenheiten und einer pragmatischen Implementierung. In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Ansätze. Während beispielsweise in Schweden, den Niederlanden und Italien die Verteilung der Mittel auf mehr als 80 Variablen basiert, werden in anderen Ländern wie beispielsweise Norwegen oder der Schweiz mit 5 bis 20 Variablen deutlich weniger Variablen herangezogen.[36] Die Anzahl der Variablen hängt von den Unterschieden der Gebietskörperschaften und dem Umfang und der Art der dezentralisierten Aufgaben ab, aber auch von der Verfügbarkeit von zeitnahen und qualitativ hochwertigen Daten. Wesentlich ist, dass die Kriterien, nach denen die Mittel zugeteilt und Aufgaben be-

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

36 *Dougherty/Forman*, Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance (2021) 22.

rücksichtigt werden, auf dezentraler Ebenen nicht beeinflusst werden können, dh basierend auf Normkosten oder Durchschnittskosten aller Gebietskörperschaften unter Heranziehung einer Regressionsanalyse. Des Weiteren ist es wesentlich, dass die Kriterien eine breite Akzeptanz aufweisen, zukunftsorientiert und nicht zweckgebunden sind und zu stabilen und kalkulierbaren Finanzströmen führen.

Im derzeitigen Finanzausgleich war ursprünglich der Einstieg in die Aufgabenorientierung im Bereich der Elementarbildung vorgesehen. Diese Maßnahme wurde nachfolgend gestrichen. Prinzipiell ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung einzelner Aufgaben im Bereich der Aufgabenorientierung nicht hinreichend ist. Dies kann bestehende Ungleichheiten weiter verschärfen. Die Berücksichtigung der Aufgaben von Gebietskörperschaften bedarf der Heranziehung des Gesamtbildes und nicht nur einzelner Aspekte. Dementsprechend sind umfassende Vorarbeiten notwendig. Die Zuteilung der Mittel innerhalb der dezentralen Ebene nach Kriterien kann aber sinnvoll sein, wie beim angedachten Chancen-Index, der mit dem Ziel verbunden ist, Brennpunktschulen mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten.

2. *Ressourcenausgleich*

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

Wesentlicher ist dagegen der Ressourcenausgleich auf Landesebene. Durch den Wegfall des Gemeinde-Kopfquotenausgleichs bei gleichzeitiger Aufstockung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel ergibt sich damit eine Stärkung der Bedeutung der Länderebene für den Ressourcenausgleich. Dieser erfolgt insbesondere auch durch die teilweise Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden bei Transfers an die Länder. Dies sind vor allem die Krankenanstalten-, Sozialhilfe-

und Landesumlage. Die Finanzkraft berechnet sich auf Grundlage der beiden wesentlichen lokalen Abgaben, der Kommunalsteuer und der Grundsteuer. Auch wenn nicht der tatsächliche Hebesatz herangezogen wird, sondern regelmäßig ein fiktiver Satz[37] bzw der Kommunalsteuersatz zentral festgelegt ist, kann die Umverteilung Wirkungen auf Gemeindeebene ausüben. Bei einem niedrigen Residualaufkommen verringert sich der Anreiz für Gemeinden sich um Betriebsansiedlungen zu bemühen bzw öffentliche Infrastruktur für Unternehmen bereitzustellen. Von einem zusätzlichen regionalen Steueraufkommen würde ein erheblicher Teil wieder abfließen. Dementsprechend verstärkt sich der Anreiz konsumptive anstatt investive Ausgaben zu tätigen.

Ältere Untersuchungen der OECD[38] für die Bundesländerebene und *Schneider*[39] für die Gemeinden deuten auf teilweise sehr niedrige Residualsteueraufkommen hin. Auf Länderebene wurde eine Residualelastizität von 12 % für finanzschwache Länder ermittelt, auf Gemeindeebene verblieben Gemeinden im Schnitt nur 23 % bei der Grundsteuer bzw 55 % bei der Kommunalsteuer. Für beinahe 10 % der Gemeinden führten steuerliche Mehreinnahmen sogar zu geringeren verfügbaren Mitteln. Diese Beispiele zeigen, dass die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs zu erheblichen Nettoeffekten führen kann.[40]

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

37 Gemäß den Unterlagen zum Finanzausgleich des BMF wiesen im Jahr 2020 lediglich drei Gemeinden einen geringeren Hebesatz bei der Grundsteuer A und sieben Gemeinden bei der Grundsteuer B auf.

38 *OECD*, Fiscal Federalism.

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

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

schaftlichen Position dezentraler Gebietskörperschaften würden gestärkt werden.

VI. Schlussfolgerungen

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

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

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

Der derzeit bestehende österreichische Finanzausgleich ist aus mehreren Gründen als problematisch einzustufen. So werden wesentliche

Voraussetzungen für eine effiziente Dezentralisierung verletzt. Die Vermischung von Kompetenzen in wesentlichen Aufgabenbereichen, die komplexe Finanzierungsstruktur bei zahlreichen öffentlichen Leistungen und die geringe dezentrale Autonomie bei den Abgaben führen dazu, dass politische Verantwortlichkeiten untergraben werden. Um die Effizienz im österreichischen Föderalismus zu erhöhen, ist es notwendig, klare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu definieren, eine eindeutige Finanzierungsverantwortlichkeit festzulegen und eine entsprechende Autonomie bei der Mittelaufbringung vorzusehen.

Teil D – Haushaltsrecht

Claudia Wutscher

Stabilitäts- und Verschuldungsregeln bei Bund und Ländern

I. Vorbemerkungen

Österreich ist ein Bundesstaat und seit 1995 Mitglied der Europäischen Union (EU). Als einer von 19 der derzeit 27 Mitgliedstaaten der EU nimmt Österreich auch an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teil und hat demzufolge seine Souveränität in währungspolitischen Belangen auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) übertragen. Dieses doppelte Eingewobensein in die bundesstaatliche Struktur auf der einen und die WWU auf der anderen Seite bedingt, dass auch wirtschaftspolitisch stärkere Interdependenzen bestehen. Die Stabilität der gemeinsamen Währung ist demnach abhängig von den wirtschaftlichen Entwicklungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten und die wirtschaftliche Entwicklung des Gesamtstaates von jener seiner Glieder. Wirtschaftliche Schocks auf einer Ebene bergen die Gefahr von Ansteckungseffekten. Auch eine sehr hohe öffentliche Verschuldung oder gar Schwierigkeiten bei der Bedienung eingegangener Verbindlichkeiten können für die anderen Ebenen stabilitätsgefährdend wirken.

Um dieser Problematik zu begegnen, wurden sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene Stabilitäts- und Verschuldungsregeln verankert. Dabei handelt es sich um rechtsförmige Vorgaben an die öffentliche Haushaltsführung, mit denen etwa die zulässige öffentliche Verschuldung begrenzt oder die Einhaltung von Effizienzkriterien gefordert wird. Im Folgenden steht die nationale Ebene im Vordergrund. Weil jene Regeln bei Bund und Ländern stark durch die Vorgaben auf Unionsebene bedingt sind, werden auch sie eingangs kurz behandelt. Dass Stabilitäts- und Verschuldungsregeln als Beschränkungen empfunden werden, ist wenig überraschend und durchaus so intendiert. In Krisenzeiten können sie allerdings unerwünschte Effekte zeitigen, weil sie den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum etwa auch dann einschränken, wenn in Hinblick auf die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben und deren Finanzierung Konsens besteht. Die COVID-19-Pandemie verschafft daher dem Ruf nach Reformen auch im Bereich der Stabilitäts- und Verschuldungsregeln Auftrieb und sie dürfte außerdem

die jahrelangen Forderungen nach einer stärkeren Verankerung jener Vorgaben im Verfassungsrang eher in den Hintergrund treten lassen.

II. Stabilitäts- und Verschuldungsregeln auf Unionsebene

Bei der Schaffung der WWU wurde zwar die Währungspolitik auf das ESZB übertragen und dem Primat der Preisstabilität unterworfen,[1] die Wirtschaftspolitik verblieb aber als *„Souveränitätsresiduum"*[2] bei den Mitgliedstaaten, denen lediglich eine „enge Koordinierung"[3] aufgegeben wurde. Das Unionsrecht setzt demnach weiterhin die haushaltspolitische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten voraus, was grundsätzlich auch eine „Verschuldungsautonomie" umfasst. Um angesichts dieser kompetenziellen *„Asymmetrie"*[4] die Stabilität der gemeinsamen Währung abzusichern, war für die Aufnahme in die WWU die Erfüllung bestimmter Konvergenzkriterien gefordert.[5] Außerdem wurde in die Verträge nicht nur die Verpflichtung zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken, sondern auch ein Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite aufgenommen und ein besonderes Verfahren bei seiner Verletzung vorgesehen.[6] Die Kommission überprüft die Einhaltung dieses, heute in Art 126 AEUV festgeschriebenen Verbotes „insbesondere"[7] nach Maßgabe zweier sogenannter Referenzkriterien

---

1 Siehe insb Art 3 Abs 1 lit c, Art 119 Abs 2 und Art 127 AEUV, ABl C 2016/202, 1.

2 *Gröpl*, Schritte zur Europäisierung des Haushaltsrechts, Der Staat 52 (2013), 1 (2); *ders*, Auf der Suche nach einer Unionskompetenz zur Einführung von EPSAS in das Haushaltsrecht der Mitgliedstaaten, in: Hessischer Rechnungshof (Hg), Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa (2012) 255 (280).

3 Siehe insb Art 5 Abs 1, Art 119 Abs 1 und Art 121 AEUV.

4 ZB *Amtenbrink/De Haan*, Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility, CMLRev 40 (2003), 1075 (1078); *Manger-Nestler*, The Architecture of EMU, in: Amtenbrink/Herrmann (Hg), The Law of Economic & Monetary Union (2020) 191 Rz 8.11 ff.

5 Diese Kriterien, die auch weiterhin die Grundlage für den Eintritt neuer Mitgliedstaaten in die dritte Stufe der WWU bilden, sind (relative) Preisstabilität, eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, die Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus II sowie dauerhafte Konvergenz, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt. Siehe nunmehr Art 140 AEUV.

6 Es handelt sich dabei um eine Rechtspflicht; vgl zB *Häde*, Art 126 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV[5] (2016) Rz 8; *Hahn*, The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with deficit limit as a constant legal duty, CMLRev 35 (1998), 77; *ders*, Der Stabilitätspakt für die Europäische Währungsunion, JZ 52 (1997), 1133.

7 Aus dieser Formulierung folgt offenbar, dass die Heranziehung anderer Kriterien zulässig wäre; vgl *Autengruber*, Das Legislativpaket zur Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Europäischen Union – „Sixpack", SPRW 2014, 430 (434).

(sog „Maastricht-Kriterien"), die im Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit näher konkretisiert werden.

Demnach ist der Referenzwert für das öffentliche Defizit 3 %, jener für den öffentlichen Schuldenstand 60 %, jeweils im Verhältnis zum BIP zu Marktpreisen. Zwar sind im AEUV selbst Fälle zulässiger Abweichungen von den Referenzkriterien vorgesehen,[8] grundsätzlich sind diese Referenzwerte aber der Maßstab für die Prüfung, ob ein übermäßiges öffentliches Defizit vorliegt. Jene primärrechtlichen Vorgaben bilden den Kern der unionsrechtlichen Stabilitäts- und Verschuldungsregeln. Sie wurden freilich im Rahmen des 1997 in Kraft getretenen, sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sekundärrechtlich noch *„präzisiert und verstärkt"*[9]. Jener besteht aus einer Entschließung[10] sowie aus zwei, 2005 und (durch das sogenannte „six pack") 2011 reformierten Verordnungen[11], mit denen iS eines „präventiven" sowie eines „korrektiven" Arms sowohl der heutige Art 121 AEUV über die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken als auch der heuti-

---

8 Siehe Art 126 Abs 2 AEUV. Demnach kann das Defizitkriterium überschritten werden, wenn „entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt". Das Schuldenstandskriterium kann überschritten werden, wenn „das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert".

9 EuGH C-27/04, *Kommission/Rat*, ECLI:EU:C:2004:436, Rn 71 in Bezug auf den heutigen Art 126 AEUV (ex-Art 104 EGV).

10 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.6.1997, ABl C 1997/236, 1.

11 VO des Rates (EG) 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl L 1997/209, 1, und VO des Rates (EG) 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl L 1997/209, 6. Zur Reform 2005 siehe die VO des Rates (EG) 1055/2005, ABl L 2005/174, 1 (Änderung der VO (EG) 1466/97) und die VO des Rates (EG) 1056/2005, ABl L 2005/174, 5 (Änderung der VO (EG) 1467/97). Beim „six pack" handelt es sich um ein Legislativpaket, mit dem nicht nur der SWP reformiert und durch eine eigene Verordnung für die Staaten des Euro-Währungsgebietes auf zusätzlichen Verfahrensstufen Sanktionen eingeführt wurden, sondern auch ein neues Verfahren bei Vorliegen übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt sowie eine gewisse Harmonisierung im Haushaltsverfahren erreicht wurde. Es besteht aus folgenden Rechtsakten: VO (EU) 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl L 2011/306, 1; VO (EU) 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl L 2011/306, 8; VO (EU) 1175/2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl L 2011/306, 12; VO (EU) 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl L 2011/306, 25; VO (EU) 1177/2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl L 2011/306, 33; RL 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl L 2011/306, 41.

ge Art 126 AEUV zum Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite und zum Defizitverfahren näher ausgestaltet werden.

Politisch verständigten sich die Mitgliedstaaten in der Entschließung auf das Ziel eines ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts. Der korrektive Arm der Verordnung (EG) 1467/97 enthält Spezifikationen zur Beschleunigung und Klärung der Durchführung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, etwa in Form von Fristen für jeden Verfahrensschritt oder der Konkretisierung der Ausnahmetatbestände des AEUV. Nach dem präventiven Arm der Verordnung (EG) 1466/97 sind die Mitgliedstaaten dagegen insbesondere verpflichtet, jährlich „Stabilitätsprogramme" (bzw die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten: „Konvergenzprogramme") vorzulegen und zu veröffentlichen, in denen sie unter anderem ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel (*medium-term budgetary objective*, MTO) und den Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel definieren.[12] Jenes, zwischen 1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt festzulegende MTO[13] zielt darauf ab, eine Sicherheitsmarge („*safety margin*") im Hinblick auf die Neuverschuldungsgrenze von 3 % und damit einen „Verschuldungsspielraum" für wirtschaftlich schwierigere Zeiten[14] zu schaffen. Für die Gesamtbewertung ausreichender Fortschritte in Richtung auf das MTO verlangt eine als „Ausgabenbremse" bezeichnete Regel, dass die jährlichen Ausgaben ohne die Anrechnung diskretionärer Maßnahmen weniger steigen als das mittelfristige BIP.[15] Für die Rückführung des öffentlichen Schuldenstandes ist ein Sollwert von jährlich durchschnittlich einem Zwanzigstel in einem Dreijahreszeitraum vorgesehen („Zwanzigstel-Regel").[16]

Die nationalen Haushaltsrahmen haben jenen Vorgaben zu entsprechen[17] und ihre Verletzung kann weitere Maßnahmen bis hin zu Sanktionen nach sich ziehen[18]. Damit wurde ein System der wirtschafts-

12 Siehe Art 3 ff und Art 7 ff VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011.

13 Art 2a UAbs 2 VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011.

14 *Häde*, Haushaltsdisziplin und Solidarität im Zeichen der Finanzkrise, EuZW 20 (2009), 399 (400).

15 Näher Art 5 Abs 1 UAbs 3 und Art 9 Abs 1 UAbs 3 VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011.

16 Art 2 Abs 1a VO (EG) 1467/97 idgF sowie Art 4 VSKS.

17 Siehe insb Art 4 und 6 VO (EU) 473/2013 sowie, iHa die nationalen Haushalts*verfahren*, Art 3 VO (EU) 473/2013. Vgl Art 7 RL 2011/85/EU.

18 Vgl Art 2-a Abs 3 VO (EG) 1466/97 idgF sowie *Wutscher*, Budgethoheit. Eine systematische Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung des Völker- und Europarechts (Habilitation WU Wien 2020) 216 f.

politischen *„Koordination durch Zwang"*[19] eingerichtet, dessen Primärrechtskonformität angesichts der Kompetenzlage zumindest fraglich erscheint, das aber, solange es Teil des geltenden Unionsrechts ist, von den Mitgliedstaaten auch aufgrund des Loyalitätsgebots[20] einzuhalten ist.[21] Neben diesen unionsrechtlichen Vorgaben enthält auch der außerhalb des Unionsrechtsrahmens als völkerrechtliche Vereinbarung geschlossene Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS)[22] Stabilitäts- und Verschuldungsregeln für die Mitgliedstaaten der Eurozone[23] und damit auch für Österreich. Das betrifft vor allem die Vorgaben des in Titel III des Vertrages enthaltenen „Fiskalpolitischen Pakts", zumal die Bestimmungen über die „Koordinierung" im VSKS großteils jenen des „six pack" entsprechen und auch jene zur „Steuerung" keine maßgeblichen Neuerungen gebracht haben.[24]

Auch die Stabilitätsverpflichtungen des „Fiskalpolitischen Pakts" verstärken und ergänzen zunächst die im Unionsrecht bestehenden Bestimmungen,[25] enthalten dabei aber strenge(re) Haushaltsregeln und die (im Vergleich zu Art 5 der RL 2011/85/EU konkretere) Verpflichtung, einen „automatischen Korrekturmechanismus" ins nationale Recht einzuführen. Demnach soll der gesamtstaatliche Haushalt der Vertragsparteien der Eurozone ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen.[26] Diese „goldene Regel", die als „nationale", wenn auch (im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages) abgestimmte Durchführung eines

---

19 *Wutscher*, Budgethoheit 244.

20 Art 4 Abs 3 EUV, ABl C 2016/202, 1.

21 Näher *Wutscher*, Budgethoheit 299 ff.

22 BGBl III 17/2013 idF BGBl III 107/2019. Der VSKS wurde von 25 der damals 27 Mitgliedstaaten abgeschlossen. Nicht beigetreten ist neben dem (mittlerweile auch aus der Union ausgetretenen) Vereinigten Königreich auch die Tschechische Republik. Vgl zur Entstehungsgeschichte zB *Craig*, The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism, ELR 37 (2012), 231 (231 ff). Nach Art 16 sowie der Präambel zum VSKS sollte freilich der Inhalt des Vertrages so bald als möglich in die Verträge übernommen werden, wobei die erforderlichen Schritte innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten (dh bis zum 1.1.2018) einzuleiten waren. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie Ende 2017 vorgelegt (Vorschlag der Kommission vom 6.12.2017 für eine RL des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten, COM(2017) 824 final), die Verhandlungen wurden aber nicht abgeschlossen und stellen derzeit auch keine Priorität dar.

23 Siehe zum Geltungsbereich näher Art 14 VSKS.

24 Zwar kam es im Bereich der „Steuerung" zu einer Institutionalisierung des Euro-Gipfels (Art 12 VSKS), dessen informeller Charakter wurde aber beibehalten.

25 Vgl auch Conseil constitutionnel 9.8.2012, Décision n° 2012-653 DC Rz 16.

26 Art 3 Abs 1 VSKS.

dem SWP entsprechenden MTO gesehen werden kann, gilt grundsätzlich als eingehalten, wenn der jährliche strukturelle Saldo[27] des Gesamtstaats dem länderspezifischen MTO iS des SWP, mit einer Untergrenze von 0,5 % des BIP zu Marktpreisen entspricht.[28] Der VSKS geht damit über das vom SWP geforderte MTO hinaus, freilich mit demselben Ziel der Sicherung der Einhaltung des primärrechtlichen Defizitkriteriums.

Er verlangt darüber hinaus die Einführung eines gemeinsamen Grundsätzen der Kommission[29] entsprechenden automatischen Korrekturmechanismus („Schuldenbremse") bei erheblichen Abeichungen vom MTO oder dem Anpassungspfad dorthin.[30] Insbesondere die „goldene Regel", aber auch ihre Definition und Ausnahmen sowie die Einrichtung des automatischen Korrekturmechanismus waren aufgrund des VSKS spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages „im einzelstaatlichen Recht [...] in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist", umzusetzen.[31]

Im Gefolge der COVID-19-Pandemie wurden in den Mitgliedstaaten umfangreiche öffentliche Ausgaben zur Abfederung der (wirtschaftlichen) Folgen der Pandemie getroffen, wodurch die dargestellten Stabilitätsverpflichtungen auf Unionsebene nicht mehr eingehalten werden konnten. Weil die Notwendigkeit jener Maßnahmen weitgehend unstrittig war, kam es erstmals zur Anwendung der allgemeinen Ausweichklauseln[32] von den Stabilitätsvorgaben des SWP und VSKS.[33] Die Nichteinhaltung des MTO oder des Anpassungspfades dorthin sowie der Ausgabengrenzen ist daher derzeit unionsrechtlich gedeckt.[34] Angesichts der unveränderten Primärrechtslage vermag aber die Aktivierung der Ausweichklauseln eine Verletzung der Maastricht-Kriterien

---

27 Vgl Art 3 Abs 3 lit a VSKS, wonach es sich dabei um den *„konjunkturbereinigte[n] jährliche[n] Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen"* handelt.

28 Art 3 Abs 1 lit b VSKS. Diese Untergrenze liegt nach Art 3 Abs 1 lit d VSKS etwas höher, nämlich bei 1,0 %, wenn die Staatsverschuldung deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit gering sind.

29 Mitteilung der Kommission vom 20.6.2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen, COM(2012) 342 final.

30 Siehe Art 3 Abs 1 lit e und Abs 2 VSKS.

31 Art 3 Abs 2 VSKS. Vgl Art 5 RL 2011/85/EU.

32 Art 5 Abs 1 UAbs 10, Art 6 Abs 3, Art 9 Abs 1 UAbs 10 und Art 10 Abs 3 VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011; Art 3 Abs 1 lit c VSKS; Art 3 Abs 5 und Art 5 Abs 2 VO (EG) 1467/97 idF VO (EG) 1177/97.

33 Mitteilung der Kommission vom 20.3.2020 über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt, COM(2020) 123 final.

34 Sie kann daher auch nicht zu Sanktionen nach der VO (EU) 1173/2011 führen.

nicht zu beseitigen, wenn nicht einer der Ausnahmetatbestände erfüllt ist.

Zwar leitet die Kommission momentan aus politischen Erwägungen keine Defizitverfahren ein und auch in einem solchen Verfahren verfügt der Rat über ein weites Ermessen bei der Frage, ob er ein übermäßiges öffentliches Defizit nach Art 126 Abs 6 AEUV feststellt. Dieses Vorgehen ist angesichts der Primärrechtslage aber durchaus kritisch zu sehen. Nicht zuletzt deshalb wird vermehrt die Notwendigkeit einer Reform der Stabilitäts- und Verschuldungsregeln auf Unionsebene propagiert.[35] Aufgrund ihrer primärrechtlichen Verankerung bedürfte eine solche allerdings, wenn nicht nur die Referenzwerte und deren Berechnung,[36] sondern auch das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite sowie die Kriterien der Bewertung geändert werden sollen, einer Vertragsänderung nach Art 48 AEUV. Die Kommission hat für 2023 die Deaktivierung der Ausweichklauseln und damit eine Rückkehr zum status quo ante avisiert,[37] momentan laufen aber Verhandlungen über eine mögliche Reform.[38]

III. Verfassungsrechtliche Stabilitäts- und Verschuldungsvorgaben

A) Gebot nachhaltig geordneter Haushalte

Mit der Haushaltsrechtsreform 2008[39] wurde Art 13 Abs 2 B-VG, der seit der Haushaltsrechtsreform 1986[40] die Verpflichtung der Gebietskörperschaften enthalten hatte, „bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung

35 Vgl zB *Blanchard/Leandro/Zettelmeyer*, Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, Economic Policy 2021 (im Erscheinen); *Darvas/Martin/Ragot*, European Fiscal Rules Require a Major Overhaul, 24.10.2018; abrufbar unter <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-18_2018.pdf>.

36 Vgl Art 126 Abs 14 UAbs 2 AEUV, wonach der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB die geeigneten Bestimmungen beschließt, die das Protokoll (Nr. 12), in dem derzeit die näheren Bestimmungen (insb die Referenzwerte und zu ihrer Berechnung notwendige Begriffsdefinitionen) geregelt sind, ablösen.

37 Mitteilung der Kommission vom 2.6.2020, Wirtschaftspolitische Koordinierung im Jahr 2021: Überwindung von COVID-19, Unterstützung der Erholung und Modernisierung unserer Wirtschaft, COM(2021) 500 final.

38 Österreich hat sich dabei freilich, unterstützt von den Finanzministern von sieben anderen EU-Mitgliedstaaten, für die Beibehaltung von Grenzen für Defizit und Verschuldung ausgesprochen. Vgl zB *Smith-Meyer*, Hopes of EU fiscal reform on the rocks after pushback from eight capitals, Politico 9.11.2021.

39 BGBl I 1/2008.

40 BGBl 212/1986.

des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes anzustreben", um das Ziel nachhaltig geordneter Haushalte ergänzt. Diese Ergänzung machte den bereits davor bestehenden Zusammenhang deutlich, dass ein dem Gleichgewichtsziel entsprechender Einsatz des Budgets (bzw Budgetdefizits) als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument iS einer gegensteuernden Mitteldisposition[41] auf Dauer nur funktionieren kann, wenn auch die künftige Tragfähigkeit des Haushaltes[42] und die Ziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geachtet werden. Nunmehr fungiert das Ziel nachhaltig geordneter Haushalte als Auftrag zur Budgetdisziplin[43] und damit gewissermaßen als Gegengewicht zum auf aktive Budgetpolitik gerichteten Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts[44].

Das Nachhaltigkeitsziel gilt, wie auch die anderen in Art 13 Abs 2 und 3 B-VG angesprochenen Ziele der Haushaltsführung iS einer gemeinsamen Budgetverantwortung[45] für Bund, Länder und Gemeinden, womit das Handeln des gesamten „Sektors Staat" iS des ESVG 2010[46] umfasst ist (inklusive zB ausgegliederter Rechtsträger sowie der dem Bund zuzurechnenden Sozialversicherung). Es gilt allerdings nur „bei ihrer Haushaltsführung". Der Begriff der „Haushaltsführung" meint dabei „sowohl die Budgetplanung, als auch die -erstellung und den -vollzug sowie die Gebarungskontrolle"[47] und erfasst insofern alle Phasen des Budgetkreislaufes[48]. Das Nachhaltigkeitsziel ist daher nicht nur für die Vollziehung, sondern auch im Rahmen der Budgetgesetzgebung so-

---

41 ZB *T. Müller*, Art 13/2, 3 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 12 mwN.

42 Vgl *Diehm*, Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages, in: Becker/Lange (Hg), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (2014) 525 (542); *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt. Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 56 (2001), 145 (173).

43 So *Schwabl*, Die Haushaltsrechtsreform, JAP 2008/09, 80.

44 Jenes zielt *„auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität"*, so die ErläutRV 203 BlgNR 23. GP, 5. Dieses „Magische *Vieleck*" (vgl zB *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 19) entspricht wörtlich dem Zielkanon des Art 3 Abs 3 EUV.

45 Vgl ErläutRV 1792 BlgNR 24. GP, 4.

46 Der „Sektor Staat" iS des ESVG 2010 umfasst neben Bundes-, Länder- und Gemeindehaushalten auch die Sonderhaushalte staatlich kontrollierter Rechtsträger, sofern es sich dabei nicht um Marktproduzenten handelt. Siehe näher die VO (EU) 549/2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl L 2013/174, 1.

47 ErläutRV 203 BlgNR 23. GP, 5. Vgl § 3 BHG, BGBl I 139/2009 idF BGBl I 153/2020.

48 Vgl zu diesem Begriff *Gerlich*, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 92. Vgl auch *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform (2001) 4 f.

wie für Maßnahmen der Schulden- und Vermögensgebarung[49] relevant, grundsätzlich aber nicht für die außenwirksame (Sach-)Gesetzgebung, und zwar auch dann nicht, wenn diese budgetwirksam ist,[50] oder den Haushaltsvollzug sonst betrifft[51].[52]

„Nachhaltig geordnet" iS des Art 13 Abs 2 B-VG ist die Haushaltsführung ausweislich der Materialien dann, wenn sie „mittel- bis langfristig ohne erhebliche Gegensteuerungsmaßnahmen aufrecht erhaltbar ist" und ohne „eine unangemessen hohe öffentliche Verschuldung sowie erhebliche persistente öffentliche Defizite" auskommt.[53] Um das beurteilen zu können, braucht es zunächst eine vorausschauende, zumindest mittelfristige Planung, wie sie auf Bundesebene nunmehr mit den BFRG erfolgt.[54] Bei der Bewertung der „Nachhaltigkeit" von öffentlicher Verschuldung und Defiziten werden die Vorgaben auf Unionsebene[55] miteinzubeziehen sein.[56] Die nähere Konkretisierung, was Bund, Länder und Gemeinden jeweils zu diesen, an den Gesamtstaat gerichteten Zielvorgaben beizutragen haben, hat freilich im Rahmen

---

49 Vgl Art 42 Abs 5 B-VG, BGBl 1/1930 idF BGBl I 107/2021.

50 So auch *Kofler*, Art 13 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Rz 10; *Lödl*, Stufungen im neuen Haushalts(verfassungs)recht, MBF Working Paper 1/2008, 1 (15); *ders*, Die Reform des Bundeshaushaltsrechts, JRP 16 (2008), 101 (105 f, 109); *ders*, Haushaltsverwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/B. Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre[3] (2013) 375 (380); *ders et al*, Bundeshaushaltsrecht. BHG 2013 – BHV 2013[4] (2019) 21. Vgl auch *Stöger*, Art 51 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 85; *Hengstschläger*, Art 51 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2017) Rz 77. Mit Blick auf das Telos tentativ aA *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 8, 17. AA außerdem *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Determinanten des Staates als Leistungsträger, in: Fremuth (Hg), Wirtschaft und öffentliches Interesse (1998) 9 (18).

51 Das wäre zB für einige Bestimmungen des RHG anzunehmen. Vgl *Lödl*, Überlegungen zum neuen Bundeshaushalts(verfassungs-)recht: Gesetzgebungskompetenzen und -verfahren, in: Jabloner et al (Hg), Vom praktischen Wert der Methode – FS Mayer (2011) 339 (344).

52 Handelt es sich bei solchen außenwirksamen Regelungen materiell um Budgetrecht bzw um Maßnahmen der Schulden- und Vermögensgebarung, kommt zumindest eine analoge Anwendung des Art 13 Abs 2 B-VG in Betracht. Das Nachhaltigkeitsziel wird aber mittelbar für die außenwirksame Sachgesetzgebung relevant, weil und soweit die Bestands- und Funktionsfähigkeit der Gebietskörperschaften und damit ihre finanzielle Handlungsfähigkeit von Verfassungs wegen geschützt ist. Näher zu alledem *Wutscher*, Budgethoheit 327 ff.

53 ErläutRV 203 BlgNR 23. GP 5.

54 Vgl *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 23 mwN; *Kofler*, Art 13 Rz 17 mwN. Vgl auch die in jedem dritten Jahr vorzulegende langfristige „Budgetprognose", die nach § 15 Abs 2 BHG einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren zu umfassen hat.

55 Siehe oben unter Punkt II.

56 Die ErläutRV 203 BlgNR 23. GP, 5 verweisen zur Frage, wann eine „unangemessen hohe öffentliche Verschuldung" vorliegt, ausdrücklich auf das „Maastricht-Schuldenkriterium".

des ebenfalls 2008 eingefügten Koordinierungsgebotes des Art 13 Abs 2 zweiter Satz B-VG zu erfolgen.[57]

Das Nachhaltigkeitsziel kann aber ganz allgemein als umfassendes „budgetäres Vorsorgeprinzip" verstanden werden, das nicht nur Kreditaufnahmen und der Begebung von Anleihen sondern auch Haftungsübernahmen oder sonstigen spekulativen Finanzgeschäften entgegensteht, wenn diese im Eintrittsfall die Budgethoheit der betreffenden Gebietskörperschaft für die Zukunft praktisch beseitigen würden.[58] Auch ohne ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Verankerung eines Spekulationsverbotes[59] folgt daher aus Art 13 Abs 2 B-VG eine gewisse Verpflichtung zu risikoaverser Finanzgebarung.[60] Ganz in diesem Sinne geht der VfGH im HaaSanG-Erkenntnis davon aus, das eine Verpflichtung des Landes Kärnten besteht, *„die Expansion eines in seinem Einflussbereich stehenden Kreditinstituts nicht in einer Weise durch eine Gewährträgerhaftung zu finanzieren, die dem Land ein Risiko aufbürdet, das es evidentermaßen nicht zu tragen im Stande ist"*[61].[62]

Die programmatischen (Staats-)Ziele des Art 13 Abs 2 und 3 B-VG und damit auch das Nachhaltigkeitsziel begründen allerdings bloß einen Bemühensauftrag[63] bzw ein Berücksichtigungsgebot, aus dem keine subjektiven Rechte abgeleitet werden können.[64] Sie positivieren aber nicht nur ein im Rahmen ihres Anwendungsbereiches zwingend zu berück-

---

57 Siehe dazu noch unten unter Punkt IV.A.

58 Näher *Wutscher*, Budgethoheit 385 f, und *dies*, Budget und Haushaltsverfassung, in: Holoubek/Kahl/Schwarzer (Hg), Wirtschaftsverfassung (im Erscheinen). Vgl *Schneider*, Verfassungsrechtliche Fragen von Landeshaftungen – Unter besonderer Berücksichtigung der Haftung für Landes-Hypothekenbanken, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2015 (2015) 11 (26).

59 Siehe dazu noch unten unter Punkt III.C.

60 Vgl *Grabenwarter/Holoubek*, Zur Auslegung des Art 17 B-VG, ZfV 2016, 11 (23), die ein verfassungsmäßiges Verbot *„reiner Spekulation ohne Risikobegrenzung"* insb aus dem Effizienzgebot ableiten. Vgl auch *Rebhahn*, Staatsgarantien – ohne Grenzen?, in: WiR – Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg), Finanzmarktregulierung (2012) 51 (59).

61 VfSlg 20.000/2015, Rz 317.

62 Vgl, zur damit in Zusammenhang stehenden Annahme einer verfassungsrechtlichen Funktionsgarantie für die Gebietskörperschaften VfSlg 20250/2018 und *Potacs/utscher*, Grenzen der Einbringlichkeit von Forderungen gegen Bundesländer, wbl 2015, 61.

63 *Kofler*, Art 13 Rz 11; *Lödl*, MBF Working Paper 1/2008, 33; *Lödl*, JRP 16 (2008), 105. Vgl *Kahl*, Zuschüsse und Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch den Staat aus beihilferechtlicher Sicht, in: WiR – Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hg), Finanzmarktregulierung (2012) 115 (118).

64 ZB *Kofler*, Art 13 Rz 11; bzw, zu Art 13 Abs 3 B-VG, *Voithofer*, Rechts.Wirklichkeit: Ein Bericht aus Tirol zu Art 13 Abs 3 B-VG, juridikum 2010, 518 (520). Vgl auch *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 5. Vgl zu § 2 BHG 1986, VwGH 7.7.2004, 2004/13/0049.

sichtigendes öffentliches Interesse,[65] sondern bieten auch eine Legitimation für staatliches Handeln[66] und stellen als „bestehende Vorschriften" Maßstäbe des Rechnungshofes in der Gebarungskontrolle dar.[67] Wo das Nachhaltigkeitsziel überhaupt nicht oder evident unzureichend berücksichtigt wird, könnte das auch die Verfassungswidrigkeit eines Aktes einer Gebietskörperschaft zur Folge haben,[68] obschon der VfGH sich auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.[69]

B) Effizienzgebot

Neben dem Nachhaltigkeitsziel des Art 13 Abs 2 B-VG kann auch das Effizienzgebot als verfassungsrechtliche Stabilitäts- bzw Verschuldungsregel verstanden werden. Auch wenn die Abgrenzung der Konzepte zueinander nicht immer klar ist, werden mit diesem Begriff die Grundsätze der Sparsamkeit (Ausgabenminimierung), Wirtschaftlichkeit (wirtschaftlicher Nutzen) und Zweckmäßigkeit (Ergebnisoptimierung) zusammengefasst.[70] Es verlangt demnach nicht nur bei der Budgeterstellung, sondern auch im Vollzug sowie bei der Schulden- und Vermögensgebarung eine abwägende Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Aufwand und Wirkung.[71]

Für die Haushaltsführung des Bundes, worunter wie dargelegt nicht nur die Vollziehung des Budgets, sondern auch die Budgetgesetzgebung sowie Maßnahmen der Schulden- und Vermögensgebarung fallen, stellt das Effizienzgebot einen der in Art 51 Abs 8 B-VG verankerten Haushaltsgrundsätze dar. Aus seiner verfassungsrechtlichen Verankerung als Maßstab der Rechnungs- und Gebarungskontrolle[72] sowie der Gemein-

---

65 Vgl zB VfSlg 13.102/1992 zum BVG-Umweltschutz 1986 als *„verfassungsrechtlich verfestigtes öffentliches Interesse"*.

66 Vgl *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 17; *Kahl*, Zuschüsse 118, die allerdings beide von einem weiteren Anwendungsbereich der Bestimmung ausgehen dürften.

67 *Lödl*, JRP 16 (2008), 105 (dort FN 19). Siehe Art 126b Abs 5 B-VG.

68 So auch *Muzak*, B-VG[6] (2020) Art 13 B-VG II Rz 2; *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 14; *Lödl*, MBF Working Paper 1/2008, 34 f. Vgl *ders*, Anmerkungen zum Haushaltsverfassungsrecht, ÖHW 2002, 52 (67).

69 ZB VfSlg 19.750/2013. Vgl *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 15 f; *ders*, Krise und Verfassung: Aktuelle Herausforderungen in der europäischen und nationalen Wirtschaftsverfassung, ZÖR 71 (2016), 269 (299); vgl bereits *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 181.

70 Vgl ErläutRV 203 BlgNR 23. GP, 9.

71 Vgl *Wenger*, Die öffentliche Unternehmung (1969) 600.

72 Siehe Art 126b ff B-VG.

deaufsicht[73] ergibt sich aber darüber hinausgehend die Bindungswirkung des Effizienzgebotes nicht nur für die gesamte gebarungswirksame Verwaltung (inkl der Privatwirtschaftsverwaltung[74])[75] des Bundes[76], sondern auch für die Landes- und Gemeindegebarung[77] sowie die von der öffentlichen Hand beherrschten bzw ausgegliederten Unternehmen und Selbstverwaltungskörper. Soweit das materielle Recht ihnen einen Spielraum lässt, müssen Budgetgesetzgeber und Organe der Haushaltsführung die Gebarung daher so ausrichten, dass nicht erforderliche Ausgaben und Verlustrisiken vermieden werden.[78] Insofern kann auch aus dem Effizienzgebot ein gewisses Gebot zu risikoaverser Finanzgebarung[79] abgeleitet werden.[80]

Anders als beim Nachhaltigkeitsziel spricht Einiges dafür, das Effizienzgebot auch auf die materielle Gesetzgebung anzuwenden, sofern diese budgetwirksam ist.[81] So können Effizienzerwägungen als legitimes öffentliches Interesse in der Sachlichkeits- bzw Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigt und insofern Maßstab im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren sein.[82] Auch wenn ein weiter rechts-

---

73 Siehe Art 119a Abs 2 B-VG.

74 *Wenger*, Ansätze zur inhaltlichen Determinieren nichthoheitlicher Verwaltungshandlungen im neuen Bundeshaushaltsrecht (zugleich ein Beitrag zur „Entzauberung" der „Privatwirtschaftsverwaltung"), ÖHW 1987 (1-2), 1 (4); *Korinek/Holoubek*, Grundlagen 173. Vgl VfSlg 3262/1957, wonach der Staat nur über öffentliche Gelder verfügt.

75 „Gebarung" ist nach Ansicht des VfGH *„jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen [...] hat"*; siehe VfSlg 7944/1976.

76 Vgl *Baumgartner*, Art 126b B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Rz 1; *Funk*, Budgetausgliederungen aus juristischer Sicht, in: Gantner (Hg), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen? (1994) 23 (32).

77 *Korinek/Holoubek*, Grundlagen 174.

78 *Grabenwarter/Holoubek*, ZfV 2016, 23.

79 Näher *Grabenwarter/Holoubek*, ZfV 2016, 23; vgl *Holoubek/Prändl*, Öffentliches Finanzmanagement – rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere für Derivativgeschäfte, in: Böck et al (Hg), Strukturiertes Finanzmanagement der öffentlichen Hand (2005) 199 (212, 223), zum Effizienzgebot als Determinante staatlichen „Kreditmanagements".

80 Jenes Gebot wird allerdings regelmäßig nicht auf die zivilrechtliche Gültigkeit durchschlagen. Vgl *Wiederin*, Gemeinwohl, Effizienzprinzip und Rechtspersönlichkeit der Bundesländer, wbl 2015, 669 (678); *N. Raschauer*, Spekulative Vermögensveranlagung durch Gebietskörperschaften, RFG 2013, 66 (68). AA *Grabenwarter/Holoubek*, ZfV 2016, 23 f.

81 Vgl auch *Hengstschläger*, Art 51 Rz 78. AA *Stöger*, Art 51 Rz 94; *ders*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Haushaltsrechtsreform 2008, ZfV 2011, 347 (352) (dort FN 49). Die Rsp des VfGH ist uneindeutig; vgl näher mwN *Wutscher*, Budgethoheit 422 f.

82 Vgl bereits *Korinek/Holoubek*, Bundesverfassungsrechtliche Probleme privatrechtsförmiger Subventionsverwaltung: Teil Ia, ÖZW 1995, 1 (11). AA offenbar *Wiederin*, wbl 2015, 678.

politischer Gestaltungsspielraum besteht,[83] begrenzt das Effizienzgebot daher den wirtschaftspolitischen Spielraum sowohl des (Bundes- sowie Landes-)Gesetzgebers als auch der Verwaltung und fungiert auch insofern als Stabilitätsregel.

C) *Bestrebungen zur Verankerung von Schuldenbremse und Spekulationsverbot im Verfassungsrang*

Zwar wirken Nachhaltigkeits- und Effizienzgebot als Stabilitätsverpflichtungen. Im Vergleich zur Unionsebene fällt aber auf, dass „harte" – dh nicht nur konkrete(re), sondern auch sanktionsbewehrte – Stabilitäts- und Verschuldungsregeln wie jene des Art 126 AEUV iVm Protokoll (Nr. 12) sowie des SWP auf Ebene des österreichischen Bundesverfassungsrechts nicht bestehen.[84] Zumal der VSKS die Einführung der Schuldenbremse „vorzugsweise" im Verfassungsrang verlangte,[85] sollte neben der ausdrücklichen Festschreibung der Verpflichtung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Gebietskörperschaften in einem neugefassten Art 13 Abs 2 B-VG die goldene Regel als Regelgrenze für das strukturelle Defizit mit einem Anteil des Bundes am strukturellen Defizit von maximal 0,35 % des BIP als Art 13a ins B-VG eingefügt werden. Diese Pläne[86] scheiterten bislang an den notwendigen parlamentarischen Mehrheiten und dürften angesichts der COVID-19-Pandemie derzeit nicht weiter verfolgt werden.

Auch die im Gefolge mehrere Finanzskandale geplante Einführung[87] eines verfassungsmäßigen Spekulationsverbots als Staatszielbestimmung im F-VG sowie dessen sanktionsbewehrte Umsetzung im Rahmen einer Vereinbarung von Bund, Ländern und Gemeinden scheiterte an den Mehrheitserfordernissen. Allerdings lässts sich ein gewisses Gebot zu risikoaverser Finanzgebarung nicht nur aus dem Nachhaltigkeits- und Effizienzgebot ableiten, sondern wurde auch auf unterverfassungsgesetzlicher Ebene verankert. So normieren § 79 Abs 6 BHG und § 2a BFinG den Grundsatz risikoaverser Finanzgebarung für die Bundesebene.

---

83 *Stöger*, Art 51 Rz 94; vgl *Korinek/Holoubek*, ÖZW 1995, 11; *dies*, Grundlagen 177 f, 181.

84 Siehe aber die Regeln im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), dBGBl 1949 III 100-1 idF dBGBl 2020 I 2048.

85 Siehe Art 3 Abs 2 VSKS.

86 RV 1516 BlgNR 24. GP sowie IA 928/A 24. GP. Vgl auch den Entschließungsantrag 76/A(E) 26. GP.

87 2146 BlgNR 24. GP; 2160 BlgNR 24. GP. Vgl *N. Raschauer/Schwabl*, Spekulationsverbot und risikoaverse Finanzgebarung, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2014 (2014) 381 (386 ff); *N. Raschauer*, RFG 2013, 71 ff.

Auch für die Landes- bzw Gemeindeebene bestehen entsprechende, freilich unterschiedlich weitgehende[88] landesrechtliche und teilweise sogar landesverfassungsrechtliche Regelungen.[89] Eine Verletzung jener Regelungen kann, vor allem soweit diese mit organisationsrechtlichen Beschränkungen verbunden sind,[90] auch auf die zivilrechtliche Ebene durchschlagen.[91]

IV. Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen im Bundesstaat

A) Verpflichtung zur Koordinierung

In Bundesstaaten wie Österreich bringen die dargestellten Stabilitäts- und Verschuldungsregeln auf Unionsebene[92] die Notwendigkeit der Koordinierung der Ebenen mit sich, richten sich jene Vorgaben doch an den gesamten „Sektor Staat" iS des ESVG 2010.[93] Mit der Haushaltsrechtsreform 2008 wurde in Art 13 Abs 2 zweiter Satz B-VG auch ein ausdrückliches verfassungsrangiges Koordinierungsgebot verankert.

---

88 Vgl *Damjanovic*, Zur erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden als Teil ihrer Selbstverwaltungsgarantie, ÖZW 2016, 122 (128 f).

89 Siehe Art 37 Abs 6 Bgld L-VG (LGBl 42/1981 idF LGBl 43/2020) sowie das Bgld Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz (LGBl 67/2017); Ktn Spekulationsverbotsgesetz (LGBl 25/2018); Nö Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung (LGBl 3001-0) sowie Nö VO über die Mindestanforderungen an eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung (LGBl 3001/1-0); Oö Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz (LGBl 52/2014); Art 10a Sbg L-VG (LGBl 25/1999 idF LGBl 41/2019), das Sbg Finanzgebarungsgesetz (LGBl 59/2013 idF LGBl 71/2020) sowie die Sbg Finanzgeschäfte-VO (LGBl 98/2013 idF LGBl 80/2016); Stmk VO zur risikoaversen Finanzgebarung (LGBl 22/2018 idF LGBl 73/2018;) Tir Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger (LGBl 157/2013); Vbg Gesetz über ein Spekulationsverbot des Landes, der Gemeinden und sonstiger öffentlicher Rechtsträger (LGBl 33/2014); Wr Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung (LGBl 36/2013) sowie Wr VO über die Ausrichtung der Finanzgebarung (LGBl 57/2013 idF LGBl 66/2020).

90 Zu denken ist etwa an Genehmigungsvorbehalte für den Abschluss bestimmter Geschäfte durch Gemeinden, wie zB in § 87 Bgld GemO (LGBl 55/2003 idF LGBl 5/2021); § 81 Stmk GemO (LGBl 1/1999 idF LGBl 114/2020); § 78 Nö GemO (LGBl 1000-0 idF LGBl 35/2021); § 85 Oö GemO (LGBl 91/1990 idF LGBl 96/2020).

91 Vgl zB OGH 5.6.2007, 10 Ob 42/07k; OGH 4.5.2005, 8 Ob 117/04w. Demnach muss jemand, der mit der öffentlichen Hand einen Vertrag abschließt, die für ihre Willensbildung geltenden Beschränkungen auch dann gegen sich gelten lassen, selbst wenn er sie nicht gekannt haben sollte. Vgl *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2016) Rz 187.

92 Siehe oben unter Punkt II.

93 Auch die Richtlinie 2011/85/EU verpflichtet die Mitgliedstaaten daher zur Schaffung geeigneter Mechanismen „für eine sämtliche Teilsektoren des Staates umfassende Koordinierung".

Demnach haben Bund, Länder und Gemeinden ihre Haushaltsführung in Hinblick auf das Gleichgewichts- sowie das Nachhaltigkeitsziel zu koordinieren. Art und Weise der Koordinierung werden im B-VG nicht näher festgelegt. Mit dem Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (idF: BVG Gemeindebund)[94] erfolgte aber eine verfassungsrechtliche Konkretisierung der Instrumente für die in Art 13 Abs 2 zweiter Satz B-VG vorgesehene Koordinierung im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel. Damit werden Bund, Länder und Gemeinden ermächtigt, Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen.[95]

B) BVG Gemeindebund

Das BVG Gemeindebund enthält eine verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Abschluss eines an die Gliedstaatsverträge nach Art 15a B-VG angelehnten, aber dennoch neuen Vereinbarungstypus'[96], an dem alle drei Gebietskörperschaftsebenen beteiligt sind.[97] Die Gemeinden werden dabei durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten.[98] Außerdem werden dem Gemein-

---

94 BGBl I 61/1998.

95 Diese Koordinierung dispensiert aber nicht von der Berücksichtigungspflicht im Rahmen des Anwendungsbereichs der Zielbestimmung; siehe *T. Müller*, Art 13/2, 3 Rz 9. Vgl *Hengstschläger*, Art 51 Rz 77.

96 *Weber*, BVG Gemeindebund, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 3.

97 Damit besteht erstmals auch ein (rechtlicher) Einfluss der Gemeinden auf die Gesetzgebung: so *Weiß*, Der Konsultationsmechanismus: Beruhigungspille oder wirksames Instrument?, ÖGZ 10/1999, 4.

98 Vgl Art 115 Abs 3 B-VG. Vgl *Weber*, Art 115 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 23; *ders*, BVG Gemeindebund Rz 2 f sowie FN 7. Das gilt unabhängig davon, ob die einzelne Gemeinde Mitglied einer dieser vereinsmäßig organisierten Interessensorganisationen, oder ob sie mit dem Verhandlungsergebnis einverstanden ist; *Hattenberger*, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen staatlicher und gemeindlicher Ebene („Drei-Ebenen-Verträge"), in: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hg), 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung (2003) 17 (26 ff).

de- und dem Städtebund gewisse prozedurale Rechte eingeräumt.[99] In formaler Hinsicht sieht das BVG Gemeindebund für die auf seiner Grundlage abgeschlossenen Vereinbarungen die Anwendung der auf Art 15a-Vereinbarungen anwendbaren Regelungen mit einigen Abweichungen vor:[100] Zunächst können innerstaatliche Gemeinschaftsorgane mit Vertretern aller drei Gebietskörperschaften und Beschlussrecht geschaffen werden.[101] Außerdem dürfen vom Konnexitätsprinzip des § 2 F-VG abweichende Regelungen über die Tragung des Aufwandes der Gebietskörperschaften vorgesehen werden.[102] Schließlich kann die Genehmigung der Vereinbarungen in den Landtagen mit einfacher Mehrheit erfolgen, auch wenn sie landesverfassungsändernden Inhalt hätten[103]. Weil ansonsten die Regelungen des Art 15a B-VG einschlägig sind, sind auch auf die Vereinbarungen nach dem B-VG Gemeindebund die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes, insbesondere also auch die Auslegungs- und Gültigkeitsregelungen der WVK[104] anzuwenden.[105]

In materieller Hinsicht ist die Ermächtigung des BVG Gemeindebund freilich auf den Abschluss von Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt beschränkt. Diese Vereinbarungen dienen der Einhaltung des Nachhaltigkeitsziels und (damit) der Einhaltung der Stabilitätsverpflichtung auf Unionsebene. So wird

---

99 Art 3 BVG Gemeindebund ermächtigt den Gemeinde- oder Städtebund, vermögensrechtliche Ansprüche aus den auf Grundlage des BVG Gemeindebund geschlossenen Vereinbarungen im Verfahren nach Art 137 B-VG im Namen der Gemeinden geltend zu machen. Diese Vertretungsbefugnis tritt neben jene der Gemeinden, die unabhängig von ihrer Nennung in Art 3 BVG Gemeindebund bereits direkt aus Art 137 B-VG abgeleitet werden kann; vgl ErläutRV 578 BlgNR 20. GP, 7. Außerdem ermächtigt Art 2 Abs 2 BVG Gemeindebund den Gemeinde- und den Städtebund dazu, Anträge gemäß Art 138a Abs 1 B-VG zu stellen. Demnach entscheidet der VfGH darüber, „ob eine Vereinbarung im Sinne des Art. 15a Abs. 1 vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden Verpflichtungen, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind".

100 Siehe Art 2 Abs 1 BVG Gemeindebund.

101 Dagegen sind nach Art 15a B-VG lediglich Beratungs- bzw Empfehlungsbefugnisse zulässig; *Schäffer*, ZÖR 56 (2001), 199. Vgl *Thienel*, Art 138a B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 6; *Weber*, BVG Gemeindebund Rz 8. Aufgrund dieser Ermächtigung sind neben dem Konsultationsgremium nach dem Konsultationsmechanismus auch die politischen Koordinationskomitees im Stabilitätspakt vorgesehen. Vgl *Matzinger*, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2/2001, 21 (22).

102 Vgl *Thienel*, Art 15a B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 36 (dort FN 105 mwN); Rz 38.

103 Vgl *Weber*, BVG Gemeindebund Rz 8.

104 BGBl 40/1980 idF BGBl III 175/2020.

105 Art 15a Abs 3 B-VG. Dazu näher *Thienel*, Art 15a Rz 48 ff; *Öhlinger*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat (1982) 34 f.

die Koordinierungspflicht des Art 13 Abs 2 zweiter Satz B-VG im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel erfüllt.[106] Das BVG Gemeindebund steht auch rechtstechnisch in „untrennbarem Zusammenhang"[107] mit Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt. Denn es tritt außer Kraft, wenn Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt nicht rechtzeitig abgeschlossen werden oder zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.[108] Außerdem tritt der Konsultationsmechanismus außer Kraft, wenn der Stabilitätspakt außer Kraft tritt,[109] und umgekehrt[110].

Auch die wesentlichen Inhalte der abzuschließenden Vereinbarungen sind bereits im BVG Gemeindebund vorgezeichnet. Der Konsultationsmechanismus[111] hat demnach „die wechselseitige Information der Gebietskörperschaften über rechtsetzende Maßnahmen einschließlich der Gelegenheit zur Stellungnahme, die Einrichtung von Konsultationsgremien zur Beratung über die Kosten solcher rechtsetzender Maßnahmen sowie die Kostentragung selbst" zum Gegenstand.[112] Im Stabilitätspakt sind dagegen Verpflichtungen der Gebietskörperschaften zur nachhaltigen Einhaltung der Referenzkriterien sowie der Regeln des Sekundärrechts über die Haushaltsdisziplin durch die öffentlichen Haushalte der Republik Österreich und Regelungen über die Aufteilung der Lasten auf Bund, Länder und Gemeinden zu treffen, die aus allfälligen Sanktionen gegen Österreich im Defizitverfahren erwachsen.[113] Weil die auf Grundlage dieser Ermächtigung seit 1998 abgeschlossenen Stabilitätspakte haushaltsrechtliche Stabilitäts- und Verschuldungsregeln enthalten, ist darauf in der Folge näher einzugehen.[114]

---

106 Vgl Art 2 Abs 1 ÖStP 2012 („zur Umsetzung der Vorgaben des Art. 13 B-VG").

107 So, zum Verhältnis von Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt, ErläutRV 1210 BlgNR 20. GP, 12.

108 Art 4 BVG Gemeindebund. Kritisch *Weber*, BVG Gemeindebund Rz 4, 12 und *Hattenberger*, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen 27, 29 f. Vgl auch ErläutRV 578 BlgNR 20. GP, 7, wonach diese Regelung einer *„verfassungsrechtlichen Rechtsbereinigung"* diene.

109 Art 10 Abs 2 KonsMech, BGBl I 35/1999.

110 Art 6 Abs 1 ÖStP 1999, BGBl 101/1999. Die Geltung des ÖStP 1999 wurde durch die folgenden Stabilitätspakte nicht aufgehoben, sondern bloß ausgesetzt (Art 28 Abs 3 ÖStP 2012).

111 BGBl I 35/1999.

112 Art 1 Abs 2 BVG Gemeindebund.

113 Art 1 Abs 3 BVG Gemeindebund.

114 Dagegen betrifft der Konsultationsmechanismus (bloß) die Kostentragung bei rechtssetzenden Maßnahmen und damit die Sachgesetzgebung.

C) *Stabilitätspakt(e)*

1. *Entwicklung und Zielsetzung*

Mit dem Beitritt zur EG wurde die „Verschuldungsautonomie" der Gebietskörperschaften[115] durch das Verbot übermäßiger öffentlicher Defizite rechtlich beschränkt. Die damit einhergehende Notwendigkeit zur Kooperation wurde zunächst im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen gelöst.[116] Auch nach Abschluss des (ersten) Österreichischen Stabilitätspaktes 1999 (ÖStP 1999)[117] besteht der Zusammenhang zum Finanzausgleich iS der Verteilung der öffentlichen Abgabenerträge und des Ausgleichs der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften[118] weiterhin, kann die Aufteilung der Defizitquoten doch erst dann erfolgen, wenn klar ist, wie die Steuererträge verteilt werden[119]. Durch diese Abhängigkeit vom Finanzausgleich sowie die Fortentwicklung der Stabilitätsvorgaben auf Unionsebene kam es seit dem ÖStP 1999 mehrfach zum Abschluss neuer Stabilitätspakte.[120] Derzeit gilt der ÖStP 2012, der im Unterschied zu den auf den (ersten) ÖStP 1999 folgenden Pakten unbefristet abgeschlossen wurde[121].[122]

Aus der Programmbestimmung des Art 1 ÖStP 2012 lässt sich die Zielsetzung des Paktes ableiten. Er dient demnach nicht nur der Einhaltung des Nachhaltigkeitsziels des Art 13 B-VG sowie der Umsetzung der dort vorgesehenen Koordinierungspflicht, sondern auch der Einhaltung der unionsrechtlichen Kriterien über die Haushaltsdisziplin und der Umsetzung der sekundärrechtlichen Vorgaben sowie jener des VSKS.

---

115 *Rödler*, Neue Entwicklungstendenzen im Haushaltsrecht, ecolex 1999, 728 (729).

116 Vgl *Schäffer*, ZÖR 56 (2001), 169 f.

117 BGBl I 101/1999.

118 Zu diesem Begriff des Finanzausgleichs ieS *Bauer/Thöni*, Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer et al (Hg), Finanzausgleich 2017. Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) 49 (55).

119 Vgl *Mohr*, Die Entwicklung der Schuldenbremse in Österreich, ÖHW 2012 (1–3), 7 (10).

120 Siehe den ÖStP 2001, BGBl I 39/2002, den ÖStP 2005, BGBl I 19/2006, den ÖStP 2008, BGBl I 127/2008, den ÖStP 2011, BGBl I 117/2011 und schlussendlich den ÖStP 2012, BGBl I 30/2013.

121 Art 28 Abs 1 ÖStP 2012. Damit wurde dem unionsrechtlich geforderten mehrjährigen Finanzplanungshorizont entsprochen; siehe *Lödl/Matzinger/Zimmer*, Europarechtliche Rechtsetzungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und deren Umsetzung in Österreich, ÖHW 2012 (1–3), 16 (35).

122 Jener erste Stabilitätspakt wurde zwischenzeitlich freilich nicht aufgehoben, sondern stets bloß ausgesetzt und blieb so als „Fall back-Lösung" im Hintergrund.; siehe nunmehr Art 28 Abs 3 ÖStP 2012. Grund dafür waren wohl die in Art 4 BVG Gemeindebund vorgesehenen Folgen seines Außerkrafttretens.

Der Pakt enthält insbesondere[123] ein System mehrfacher Fiskalregeln, auf das im Folgenden einzugehen ist. Für künftige Änderungen der unionsrechtlichen Stabilitätsvorgaben ist eine „Rendez-vous-Klausel" iS einer Pflicht zu rechtzeitigen Verhandlungen über die Anpassung des Stabilitätspaktes vorgesehen.[124] Ob der mit der COVID-19-Pandemie einhergehende Einbruch der Wirtschaft und Anstieg der Staatsverschuldung mittelfristig zur Ablösung des ÖStP 2012 führen wird, bleibt abzuwarten.[125]

2. *System mehrfacher Fiskalregeln*

Der ÖStP 2012 schafft ein System mehrfacher Fiskalregeln, das von allen Gebietskörperschaften bei ihrer jeweiligen Haushaltsführung zu beachten[126] und dafür grundsätzlich ins Bundes- bzw Landesrecht umzusetzen ist[127]. Es besteht aus den Regeln über den zulässigen Haushaltssaldo, den zulässigen strukturellen Saldo, das zulässige Ausgabenwachstum, die Schuldenquotenanpassung und die Haftungsobergrenzen, die zusammen als „numerische Fiskalregeln" bezeichnet werden, sowie aus Bestimmungen über die Haushaltskoordinierung und über Sanktionen und das Sanktionsverfahren.[128] Bedingt durch die Reformen der Vorgaben auf Unionsebene ist der Haushaltssaldo (Maastricht-Saldo) im System mehrfacher Fiskalregeln des ÖStP 2012 freilich nicht mehr der entscheidende Maßstab.

Zentrale Bestimmung für die Erfüllung der Stabilitätsverpflichtung auf Unionsebene[129] für den Zeitraum ab 2017 ist vielmehr jene zum strukturellen Saldo in Art 4 ÖStP 2012.[130] Die dort normierte Schuldenbremse verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden iS der „goldenen Regel" grundsätzlich zu einem über den Konjunkturzyklus ausgegliche-

---

123 Außerdem enthält er Bestimmungen über die Tragung finanzieller Sanktionslasten, siehe Art 24 ÖStP 2012.

124 Art 28 Abs 5 ÖStP 2012.

125 Vgl aber Art 11 ÖStP 2012 und sogleich unten unter Punkt IV.C.2.

126 Art 2 Abs 1 ÖStP 2012.

127 *Lödl*, Schuldenbremse und Haushalts(verfassungs)recht, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013 (2013) 397 (416). Für Haushaltsbeschlüsse von Ländern und Gemeinden gilt außerdem Art 12 ÖStP 2012.

128 Siehe Art 2 ÖStP 2012. Ausweislich der ErläutRV 1792 BlgNR 24. GP, 5 handelt es sich um eine taxative Aufzählung.

129 Siehe oben Punkt II. und zum strukturellen Saldo insb Art 3 Abs 1 lit b VSKS und Art 2a VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011. Die im Vergleich zu den Vorgaben auf Unionsebene insgesamt strengeren Regeln schaffen eine gewisse Sicherheitsmarge.

130 Vgl aber § 3 Abs 4 ÖStP 2012; ErläutRV 1792 BlgNR 24. GP, 6.

nen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt.[131] Dafür ist eine Regelgrenze für das strukturelle Defizit (ermittelt aus dem um Einmalmaßnahmen und Konjunktureffekt bereinigten Maastricht-Saldo[132]) vorgesehen,[133] deren Einhaltung anhand von Kontrollkonten überprüft wird.[134] Ausnahmen bestehen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, und setzen einen Beschluss des Nationalrates bzw des Landtages voraus.[135]

Komplementär zu den Bestimmungen zum Maastricht-Saldo sowie zum strukturellen Defizit sieht Art 9 ÖStP 2012 eine „Ausgabenbremse" vor.[136] Das Ausgabenwachstum muss demnach grundsätzlich unterhalb der von der Kommission festgelegten mittelfristigen Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums (Potentialwachstumsrate) bleiben, sofern die Überschreitung nicht durch einnahmenseitige Maßnahmen

131 Vgl ErläutRV 1792 BlgNR 24. GP, 7. Vorbild waren die Regelungen in Deutschland. Siehe Art 109 Abs 3 und Art 115 Abs 2 GG sowie das auf Art 109 Abs 4 GG basierende, sog „Stabilitätsgesetz" (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, dBGBl 1967 I 582 idF dBGBl 2015 I 1474).

132 Zur Berechnung des strukturellen Saldos siehe Art 5 ÖStP 2012. Vgl auch die RL gemäß Art 5 Abs 2 ÖStP 2012 zur Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos Österreichs und zur Führung der Kontrollkonten des Bundes, der Länder und Gemeinden gemäß Art 7 Abs 7 ÖStP 2012 vom 28.4.2014, BMF-111107/0031-II/3/2014.

133 Konkret darf das strukturelle Defizit des Gesamtstaates ab dem Jahr 2017 maximal 0,45 % des nominellen BIP betragen, wobei davon 0,35 % auf den Bund (inklusive Sozialversicherung) entfallen. Dem Bund kommt damit ein größerer Spielraum zu als den Ländern und Gemeinden, für die eine Regelgrenze von nur 0,1 % vorgesehen ist. Die nähere Aufteilung erfolgt nach Art 6 ÖStP 2012; vgl auch den Beschluss über die Interpretation von Art 6 Abs 2 ÖStP 2012 des ÖKK vom 3.5.2019, GZ BMF-111107/0014-II/3/2019.

134 Siehe Art 7 ÖStP 2012 sowie die RL des BMF (BMF-111107/0031-II/3/2014) in Ausführung des Art 7 Abs 7 ÖStP 2012. Beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte der saldierten Gesamtbelastung (–1,25 % für den Bund und –0,367 % für Länder und Gemeinden) auf diesen Kontrollkonten kommt das Sanktionsverfahren („Korrekturmechanismus") gegen die verantwortliche(n) Gebietskörperschaft(en) zur Anwendung. Die Kontrollkonten sind demnach Teil des vom VSKS geforderten Korrekturmechanismus, bei Überschreiten der Schwellenwerte werden grundsätzlich erhebliche Abweichungen iS des VSKS angenommen. Die Rückführung der Überschreitungen soll „konjunkturgerecht" erfolgen, kann also bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung aufgeschoben werden.

135 Art 4 Abs 4 ÖStP 2012.

136 Demnach hat „[d]as jeweilige Wachstum der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden landesweise (jeweils einschließlich ausgegliederter Einheiten des Sektors Staat nach ESVG) [...] im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 idF VO 1175/11 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zu stehen".

in gleicher Höhe ausgeglichen wird.[137] Außerdem wurde die „Zwanzigstel-Regel" für die Schuldenquotenanpassung[138] in den ÖStP übernommen[139] und gemäß Art 13 ÖStP 2012 werden Bund und Länder verpflichtet, Haftungen[140] in ihrem Verantwortungsbereich rechtlich verbindlich zu beschränken, wobei die Länder auch Haftungsobergrenzen für die Gemeinden festzulegen haben.[141]

Wenn auf Unionsebene, wie das derzeit angesichts der COVID-19-Pandemie der Fall ist, befristete Ausnahmen von den unionsrechtlichen Stabilitätsverpflichtungen eingeräumt werden, verändern diese nach Art 11 ÖStP 2012 auch im Stabilitätspakt analog die Werte der jeweils betroffenen Fiskalregeln (Maastricht-Saldo, struktureller Saldo, Ausgabenbremse, Schuldenquotenanpassung) und kommen damit derjenigen Gebietskörperschaft zugute, in deren Verantwortungsbereich die Ursache für die Ausnahme liegt.

Neben den numerischen Fiskalregeln verpflichtet der ÖStP 2012 Bund, Länder und Gemeinden auch zur Koordinierung ihrer Haushaltsführung.[142] Dafür richtet Art 14 ÖStP 2012 politische Koordinationskomitees ein, konkret das Österreichische Koordinationskomitee (ÖKK) für die gesamtstaatliche Haushaltskoordinierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie acht[143] Länder-Koordinationskomitees für die Haushaltskoordinierung zwischen Land und Gemeinden. Art 15 ÖStP 2012 verlangt darüber hinaus die Festlegung eines glaubwürdigen, effektiven und den unionsrechtlichen Vorgaben entsprechenden mittel-

---

137 Näher ErläutRV 1792 BlgNR 24. GP, 9. Die konkrete Umsetzung erfolgt im Rahmen der Haushaltskoordinierung; *Lödl*, Schuldenbremse 415. Die Nichteinhaltung der Ausgabenbremse kann allerdings nur dann zur Verhängung eines Sanktionsbeitrags führen, wenn gleichzeitig der Maastricht-Saldo bzw der strukturelle Saldo verletzt wird; siehe Art 20 Abs 4 ÖStP 2012.

138 Siehe oben unter Punkt II.

139 Art 10 ÖStP 2012. Der jeweilige Anteil der Gebietskörperschaften bei der Erfüllung dieser Regel ergibt sich aus dem Verhältnis ihrer Schuldenstände nach ESVG am 31.12.2011, die Erfüllung der Vorgaben des ÖStP für den Maastricht-Saldo und den strukturellen Saldo begründet aber eine gewisse Vermutung der Einhaltung der Regel für die Schuldenquotenanpassung.

140 Nach Art 13 Abs 2 ÖStP 2012 sind darunter, unabhängig von der Bezeichnung (Bürgschaft, Garantie, etc), Rechtsverhältnisse zu verstehen, bei denen der Haftungsgeber bei Eintritt normierter Haftungstatbestände zur Leistung herangezogen werden kann. Nach Art 13 Abs 7 ÖStP 2012 sind in Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU auch sonstige Eventualverbindlichkeiten sinngemäß auszuweisen. Jene dürften allerdings nicht in die Haftungsobergrenzen einzuberechnen sein.

141 Vgl Art 13 Abs 3 und 4 ÖStP 2012.

142 Art 14 Abs 1 erster Satz ÖStP 2012. Vgl Art 13 Richtlinie 2011/85/EU.

143 In Wien ist ein solches Landes-Koordinationskomitee nicht notwendig, weil Wien zugleich Land und Gemeinde ist und daher kein zusätzlicher Koordinationsbedarf besteht; vgl *Schäffer*, ZÖR 56 (2001), 183.

fristigen Haushaltsrahmens sowie die rechtlich verbindliche Festlegung der entsprechenden Verpflichtung zur mittelfristigen Orientierung der Haushaltsführung[144]. Die Ergebnisse der Haushaltskoordinierung sind insbesondere bei der Erstellung des Österreichischen Stabilitätsprogramms zu berücksichtigen,[145] bei dem es sich um das zentrale Budgetdokument für die gesamtstaatliche Planung handelt und das auch das MTO sowie den Anpassungspfad dorthin enthält.[146] Die Koordinierung der notwendigen Daten erfolgt über ein sanktionsbewehrtes Informationssystem.[147]

Die Art 19 ff ÖStP 2012 enthalten die Bestimmungen zu Sanktionen und Sanktionsverfahren. Sie sehen ein mehrstufiges Verfahren unter Einbindung des Rechnungshofes, einer Schlichtungsstelle und gegebenenfalls eines Schiedsgerichts zur Absicherung der Stabilitätsverpflichtungen vor, in dem bei Vorliegen sanktionsrelevanter Sachverhalte[148] Veröffentlichungspflichten vorgesehen sind und „Sanktionsbeiträge" verhängt werden können.[149] Damit soll den Vorgaben des Art 3 Abs 1

144 Vgl auch Art 12 Abs 3 ÖStP 2012.

145 Art 16 Abs 1 ÖStP 2012.

146 *Lödl*, Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse, in: Steger (Hg), Öffentliche Haushalte in Österreich[3] (2010) 209 (220, 222). Nach dem reformierten SWP ist das Stabilitätsprogramm im Rahmen des Europäischen Semesters bis spätestens 30.4. jeden Jahres vorzulegen und zu veröffentlichen; siehe Art 4 VO (EG) 1466/97 idF VO (EU) 1175/2011. Es wird grundsätzlich in einem Dokument mit der nationalen mittelfristigen Finanzplanung übermittelt, die nach dem two pack ebenfalls bis spätestens 30. April vorzulegen und zu veröffentlichen ist. Struktur und Inhalt der Programme richten sich nach dem Code of Conduct zum SWP.

147 Siehe Art 17 ÖStP 2012. Bei einer „schuldhaften Verletzung" durch Bund oder Länder wird eine Art Bußgeld („Beitrag) fällig, der über die Vorschüsse im Finanzausgleich (vgl § 13 FAG 2017) hereinzubringen ist.

148 Ein „sanktionsrelevanter Sachverhalt" liegt vor, wenn eine numerische Fiskalregel nicht eingehalten wird und keine zulässige Ausnahme dies rechtfertigt. Die Verletzung der Ausgabenregel führt allerdings nur dann zur Verhängung eines Sanktionsbeitrags, wenn gleichzeitig der Maastricht-Saldo bzw der strukturelle Saldo verletzt wird und die notwendigen finanziellen Mittel nicht durch Rücklagen bedeckt oder durch Gutschriften auf dem jeweiligen Kontrollkonto eingestellt wurden; siehe Art 20 Abs 4 ÖStP 2012.

149 Die Verpflichtung zur Leistung des Sanktionsbeitrag entfällt, wenn auf EU-Ebene Sanktionen verhängt werden, die von der betreffenden Gebietskörperschaft nach Art 24 ÖStP 2012 zu tragen sind.

lit e VSKS zur Einführung eines automatischen Korrekturmechanismus entsprochen werden.[150]

3. *Umsetzung*

Auf Bundesebene wurden die Vorgaben des ÖStP 2012 zum strukturellen Defizit in § 2 Abs 4, 6 und 7 BHG[151] sowie in der Schuldenbremsenverordnung[152] umgesetzt. Diese Vorgaben binden die mit der Erstellung der Entwürfe für BFRG und BFG beauftragten Verwaltungsorgane, also insbesondere die Bundesregierung, nicht aber den Nationalrat als Budgetgesetzgeber, der durch den ÖStP 2012 direkt gebunden wird.[153] Für den Bund einschließlich der Sozialversicherung wird demnach insbesondere die Regelgrenze für das strukturelle Defizit von 0,35 % des nominellen BIP (inklusive Erfassung von Abweichungen auf einem Kontrollkonto und Ausnahmen zum Ausgleichsgebot) gesetzlich festgeschrieben. Definition und Berechnung des strukturellen Defizites richten sich nach der Schuldenbremsenverordnung. Die Haftungsobergrenzen wurden mit dem Bundeshaftungsobergrenzengesetz (BHOG)[154] umgesetzt und treten zu den in Materiengesetzen[155] sowie in den jährlichen BFG enthaltenen Obergrenzen für Haftungsübernahmen hinzu.[156] Das BHOG sieht demnach eine Gesamtobergrenze vor,

---

150 Vgl auch die Mitteilung der Kommission vom 20. 6. 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen, COM(2012) 342 final. Ob jenen Vorgaben tatsächlich entsprochen wird, ist aus mehreren Gründen fraglich. So sieht der ÖStP 2012 etwa bloß eine Beachtungspflicht der Fiskalregeln vor, der VSKS will aber die vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren „garantiert" wissen. Außerdem ist angesichts der Rechtsprechung des VfGH zur mangelnden Außenwirkung von 15a-Vereinbarungen fraglich, ob die Fiskalregeln des ÖStP 2012 Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit von Haushaltsgesetzen sein können. Näher *Wutscher*, Budgethoheit 491 f.

151 BGBl I 150/2011.

152 BGBl II 79/2013 idF BGBl II 23/2016 (Anpassung an das ESVG 2010).

153 Siehe *Hengstschläger*, Art 51 B-VG Rz 18; *Lödl*, Schuldenbremse 413. Vgl *Lödl*, Haushaltsverwaltung 393.

154 BGBl I 149/2011 idF BGBl I 11/2020.

155 Siehe zB das Ausfuhrförderungsgesetz (AusfFG), BGBl 215/1981 idF BGBl I 43/2017, das Ausfuhrfinanzierungsförderungsgesetz (AFFG), BGBl 196/1967 idF BGBl I 42/2017, oder das Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz (ZaBiStaG), BGBl I 52/2009 idF BGBl I 44/2020.

156 *Hauth/Grossmann*, Die neuen Haftungsobergrenzenbestimmungen von Bund, Ländern und Gemeinden, WiPol BI 2014, 251 (252). Vgl zB Art X BFG 2021, BGBl I 122/2020 idF BGBl I 89/2021. Die allgemeinen Vorgaben für Haftungsübernahmen finden sich in § 82 BHG.

die nach einer einheitlichen Formel nach der zwischen dem Bund und den Ländern bestehenden HOG-Vereinbarung[157] berechnet wird.[158]

Die Fiskalregeln des ÖStP 2012, aber auch die dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben, bedingen auch auf Landesebene Umsetzungsbedarf. So ist der Landtag etwa bei der Beschlussfassung über den Landeshaushalt oder der Bewilligung von Schuldenaufnahmen gehalten, die Regelgrenze für das strukturelle Defizit, die Ausgabenbremse und die Bestimmung zur Schuldenquotenanpassung zu beachten.[159] Die Bindung an die unionsrechtlichen und bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben wurde teilweise ausdrücklich ins Landesverfassungsrecht übernommen.[160] Die Haftungsobergrenzen der Länder, die nunmehr nach der HOG-Vereinbarung berechnet werden, wurden großteils durch Landtagsbeschlüsse (teilweise gemeinsam mit dem Landesvoranschlag) festgelegt;[161] jene für Gemeinden zumeist durch Landesverordnungen[162].[163]

---

157 BGBl I 134/2017. Es handelt sich um eine 15a-Vereinbarung, die mit 1.1.2019 voll wirksam geworden ist.

158 Die Obergrenze des BHOG gilt auch für Haftungen außerbudgetärer Einrichtungen, die nach dem ESVG dem Teilsektor Bund zuzurechnen sind (§ 1 Abs 2 BHOG).

159 Die Landesbudgets werden, mit Ausnahme Salzburgs, wo die Gesetzesform vorgesehen ist (siehe Art 44 Abs 1 Sbg L-VG), in Form „bloßer" Landtagsbeschlüsse beschlossen. Vgl aber Art 12 Abs 1 ÖStP 2012, der jedenfalls eine Beschlussfassung in rechtlich verbindlicher Form und die öffentliche Kundmachung der Haushaltsbeschlüsse verlangt.

160 Siehe zB Art 19a Stmk L-VG.

161 ZB LT-Beschluss über Haftungen des Landes Vorarlberg (LGBl 64/2018). Eine Ausnahme bildet Salzburg, wo die Haftungsobergrenzen gesetzlich festgelegt werden: siehe dazu das Sbg Allgemeine Landeshaushaltsgesetz 2018 (LGBl 10/2018 idF LGBl 20/2021). Die konkreten Haftungsobergrenzen für das Land Salzburg finden sich im jeweiligen Landeshaushaltsgesetz, das auch den Voranschlag enthält; siehe zuletzt § 3 Sbg LHG 2021 (LGBl 20/2021). Auch in Wien wurden die Haftungsobergrenzen nicht mittels Beschlusses, sondern mit VO des Wr Gemeinderates über die Haftungsobergrenzen (ABl 2018/46) festgelegt.

162 ZB NÖ VO über die Haftungsobergrenzen der Gemeinden 2019 (LGBl 90/2018); Oö Gemeinde-Haftungsobergrenzen-VO 2018 (LGBl 128/2018); Stmk Haftungsobergrenze-VO 2019 (LGBl 106/2018 idF LGBl 119/2020); VO der Tir Landesregierung über die Festlegung von Haftungsobergrenzen für Gemeinden und Gemeindeverbänden (LGBl 135/2018); VO der Vbg Landesregierung über Gemeindehaftungen (LGBl 84/2018). Eine Ausnahme bildet wieder Salzburg, wo die Haftungsobergrenzen gesetzlich festgelegt werden: siehe dazu das Sbg Gemeinde-Haftungsobergrenzengesetz 2018 (LGBl 10/2018). Auch im Burgenland besteht mit dem Bgld Gemeinde-Haftungsobergrenzengesetz 2018 (LGBl 61/2018) nunmehr eine gesetzesförmige Regelung.

163 *Hauth/Grossmann*, WiPol Bl 2014, 257. Art 12 Abs 3 ÖStP 2012 verlangt jedenfalls eine „rechtlich verbindliche [...] Form". Dagegen finden sich die grundlegenden Bestimmungen zur Haftungsübernahme in den jeweiligen Landesverfassungen und für die Gemeinden in den Gemeindeordnungen bzw Stadtrechten der Statutarstädte.

V. Conclusio

Mit dem primärrechtlichen Verbot der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, der Verpflichtung zur Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, der Ausgestaltung dieser Vorgaben im SWP und dem im VSKS enthaltenen „Fiskalpolitischen Pakt" sind auf Unionsebene Stabilitätsverpflichtungen für die öffentliche Gebarung vorgesehen. Auf Ebene der Bundesverfassung gibt es keine der Unionsebene vergleichbar konkreten Stabilitäts- und Verschuldungsregeln. Vor allem mit dem Gebot nachhaltig geordneter Haushalte sowie dem Effizienzgebot bestehen aber Zielvorgaben bzw Grundsätze für die öffentliche Gebarung von Bund und Ländern (und Gemeinden), die als verfassungsrechtliche Stabilitätsvorgaben wirken und einer übermäßigen öffentlichen Verschuldung Grenzen setzen. Die Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen auf Unionsebene erfolgt in Österreich durch den ÖStP 2012, der ein sanktionsbewehrtes System mehrfacher Fiskalregeln enthält. Ob im Gefolge der COVID-19-Pandemie, wo diese Bestimmungen weitgehend ausgesetzt wurden, wesentliche Änderungen der Stabilitäts- und Verschuldungsregeln erfolgen werden, lässt sich derzeit[164] noch nicht abschätzen.

164 September 2021.

Silvia Janik/Manfred Claus Lödl

Das Haushaltsrecht des Bundes

I. Rechtsgrundlagen

Das geltende Bundeshaushaltsrecht basiert im Wesentlichen auf der Haushaltsreform 2008/2013; diese umfasst die B-VG-Novelle 2008[1] sowie das BHG 2013[2].[3] Auf Basis des BHG 2013 wurden zahlreiche Durchführungsvorschriften, insbesondere Rechtsverordnungen erlassen.[4] Folgende Regelungsthemen standen dabei im Brennpunkt:

- Ziele und Grundsätze der Haushaltsführung[5] (Punkt II.)
- Inhalt und Erzeugung des Bundesfinanz- und Bundesfinanzrahmengesetzes (BFG und BFRG) sowie des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG)[6] (Punkt V.)
- Budgetüberschreitungen[7] (Punkt VI.)
- Kompetenzen und Zusammenwirken der obersten an der Haushaltsführung beteiligten Staatsorgane[8] (Punkt III.)

---

1 Vgl BGBl I 1/2008 (samt BHG-Novelle BGBl I 20/2008).

2 Vgl BGBl I 139/2013, zuletzt geändert durch BGBl I 152/2020.

3 Die Reform 2008/2013 basiert ihrerseits zu Teilen auf der Haushaltsrechtsreform 1986, also der B-VG-Novelle BGBl 212/1986 und dem BHG BGBl 213/1986; dieses wurde bis 2008 vielfach novelliert. Der hiermit grundgelegte Haushaltsrechtsbestand wurde teilweise in die ab 2008 geltenden neuen Rechtsgrundlagen übernommen. Zum Bundeshaushaltsrecht vgl insbesondere die Kommentierungen von *Hengstschläger*, Art 51–51d B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2017); *Stöger*, Art 51–51d B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010); *Wutscher*, Art 51–51d B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) und *Rattinger/Konrath*, Art 42 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) sowie *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht (2019); einen systematischen Gesamtüberblick bieten *Karlovsky/Hattenberger/Koller*, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Potacs (Hg), Handbuch des Öffentlichen Wirtschaftsrechts II[4] (2019) 311.

4 Vgl hiezu *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht Anhang 2, sowie <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/budgetpolitik-grundsaetze/budget-rechtsgrundlagen.html> (zuletzt abgerufen am 10.8.2021).

5 Vgl Art 13 Abs 2 und 3 sowie 51 Abs 8 B-VG iVm § 2 BHG 2013.

6 Vgl Art 42 Abs 5 B-VG iVm Art 51 und 51a B-VG iVm §§ 12–45 BHG.

7 Vgl Art 51c B-VG iVm §§ 53 ff BHG.

8 Vgl Art 51b und Art 51d B-VG iVm §§ 5–11 BHG 2013.

- Haushaltsvollzug[9] (Punkte IV. und VI.–VIII.)
- Haushaltsrechtliche Ermächtigungsgesetze[10] (Punkt IX.)

Dieses neu in Geltung gesetzte Haushaltsrecht wurde entsprechend dem § 121 Abs 24 BHG 2013 intern[11] und extern evaluiert.[12]

II. Ziele und Grundsätze der Haushaltsführung[13]

A) Ziele der Haushaltsführung (ZdH)

Art 13 Abs 2 und 3 B-VG nennt als budgetäre, Bund, Länder und Gemeinden bindende, Staatsziele

- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und geordnete Haushalte; diese Ziele sind „anzustreben" (**Bemühensauftrag**). Die Gebietskörperschaften haben ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren (**Koordinationsgebot**).

  Die fiskalföderale Konkretisierung dieser Ziele erfolgt durch den Österreichischen Stabilitätspakt 2012[14] und das BHG 2013. Diese Rechtsvorschriften zielen insbesondere auf die Beschränkung der Haushaltsdefizite (**„Schuldenbremse"**[15]) ab; sie setzen damit sowohl die innerstaatlichen ZdH als auch europa- und unionsrechtliche Vorgaben zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten um.[16]
- Weiters ist die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben (**„Gleichstellungsziel"**).

---

9 Vgl §§ 46–119 BHG 2013.

10 Vgl Art 42 Abs 5 B-VG; dies betrifft die Ermächtigungen betreffend das Eingehen von Finanzschulden, die Übernahme von Haftungen und die Verfügungen über Bundesvermögen; vgl hiezu Punkt IX.

11 Vgl <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/haushaltsrechtsreform-evaluierung.html>; <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2015/BD_-_Evaluierung_der_Haushaltsrechtsreform.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.8.2021).

12 Die parlamentarische Behandlung des im Jahr 2017 vorgelegten Berichtes über die externe Evaluation (vgl <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/externe-evaluierung-bundeshaushaltsrecht.html>, zuletzt abgerufen am 10.8.2021) steht noch aus.

13 Vgl hiezu *Wutscher*, Budget und Haushaltsverfassung, in: Holoubek/Kahl (Hg), Festschrift Wirtschaftsverfassung (erscheint demnächst), Abschnitt II/B.

14 BGBl I 30/2013.

15 Vgl *Lödl*, Schuldenbremse und Haushalts(verfassungs)recht, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013 (2013) 397.

16 Vgl hiezu den Beitrag von *Wutscher* in diesem Band.

B) Grundsätze der Haushaltsführung (GdH)

Die GdH binden nur die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. Art 51 Abs 8 B-VG nennt folgende Budgetgrundsätze:

- *Wirkungsorientierung (unter besonderer Berücksichtigung des Gleichstellungszieles):*
  Dieser Grundsatz zielt darauf ab, dass bei der Budgeterstellung und beim Budgetvollzug eine Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen erfolgt. Die bereitgestellten Mittel sollen mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft werden. Das BHG 2013 und mehrere Verordnungen enthalten nähere Regelungen. Demgemäß sind im BFG Angaben zur Wirkungsorientierung enthalten; deren Einhaltung wird im Rahmen des Wirkungscontrollings überprüft.
- *Effizienz:*
  Der Grundsatz der Effizienz kann auf der Maßnahmenebene in zwei Prinzipien unterteilt werden: Nach dem Minimalprinzip ist ein festgelegtes Ziel (zum Beispiel eine bestimmte staatliche Leistung) mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz zu erreichen. Nach dem Maximalprinzip ist mit vorgegebenen Mitteln ein maximales Ergebnis zu erzielen.

Diese beiden Grundsätze stehen im engen Zusammenhang mit den Prüfmaßstäben des Rechnungshofes gemäß Art 126b Abs 5 B-VG (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit).

- *Transparenz (Klarheit):*
  Der Grundsatz betrifft die Budgetdokumente und das Budgetverfahren. Das BHG 2013 und mehrere Verordnungen legen den Inhalt des BFG samt Beilagen minutiös fest. Begleitend besteht ein umfassendes Berichtswesen zu Budgeterstellung und -vollzug, und die Rollen der am öffentlichen Haushalt beteiligten Staatsorgane sind klar verteilt.
- *Möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes:*
  Durch die Einführung des doppischen Rechnungswesens bzw der sogenannten „3-Komponenten-Rechnung" wurde dieser Grundsatz umgesetzt (vgl Punkt IV.). Zu diesem Grundsatz gehört auch der Grundsatz der Budgetwahrheit, wonach Budgetmittel möglichst genau zu veranschlagen sind.

Diese Haushaltsgrundsätze binden auch den Haushaltsgesetzgeber. Im Falle umfangreicher Änderungen des von der Bunderegierung vorge-

legten BFG-Entwurfes muss der Nationalrat, der nicht über ausreichende Ressourcen für die parlamentarischen legistischen Arbeiten am BFG verfügt, erforderlichenfalls den Bundesminister für Finanzen (BMF) um Unterstützung ersuchen. Der BMF ist zur Erbringung dieser Unterstützungsleistungen verpflichtet, um damit die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze zu gewährleisten.[17]

Weitere Budgetgrundsätze ergeben sich indirekt aus dem B-VG und dem BHG 2013 (zB Einheit, Vollständigkeit, Bruttobudget, Öffentlichkeit, Einjährigkeit, Vorherigkeit).[18] [19]

III. Organisatorisches

A) Die „Organe der Haushaltsführung"

§§ 5 bis 11 BHG 2013 sieht funktionell getrennte **anordnende** (zuständig für Planung und Entscheidungen) und **ausführende Organe** (zuständig für Ausführung und teilweise Kontrolle) vor.[20]

1. Anordnende Organe

Als **anordnende Organe** werden haushaltsleitende Organe und haushaltsführende Stellen tätig. **Haushaltleitende Organe** (HHLO) sind die **Bundesminister**[21] (einschließlich des Bundeskanzlers) und andere oberste Staatsorgane (§ 5 BHG 2013). Deren Aufgaben umfassen insbesondere die Mitwirkung an der Erstellung des BFRG- und BFG-Entwurfes, des Budgetprogrammes und des Budgetberichtes und am Budget- und Personalcontrolling, die Überwachung der Inanspruchnahme der Voranschlagsbeträge sowie die Erstellung von Unterlagen

17 Wie *Stöger*, Verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze und Budgetgesetzgebung, JBl 2020, 737 (739) mwN andeutet. Dieses Kooperationsgebot zwischen BMF und Nationalrat erfließt mE auch aus der Leitkompetenz des BMF (Art 51 Abs 1 iVm Abs 8 B-VG; vgl Punkt III.B.) und gilt auch im Falle der Ziele der Haushaltsführung gemäß Art 13 Abs 2 und 3 B-VG.

18 Vgl *Hengstschläger*, Art 51 Rz 76-115, *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht, Anm 4/3 zum B-VG sowie Punkt IV.B.

19 Darüber hinaus beeinflussen internationale Körperschafen (insbesondere OECD, Internationaler Währungsfonds) durch Empfehlungen die Gestaltung und Handhabung nationaler Budgets.

20 Ausnahmen von dieser Funktionstrennung erlaubt § 4 Abs 6 BHG 2013.

21 Einschließlich des Bundeskanzlers und der Kanzleramtsminister; die haushaltsrechtliche Stellung der letzteren war umstritten, vgl hiezu *Lödl*, Der Kanzleramtsminister im Rahmen der Haushaltsführung des Bundes, JRP 2019, 151.

für die Rechnungslegung. **Haushaltsführende Stellen** (HHFST) sind *ex lege* alle zu den HHLO zählenden Organe. Weiters können auf Grund des BHG 2013 Bundesorgane zu HHFST erklärt werden.[22] Die Aufgaben der HHFST bestehen in den unmittelbar operativen Tätigkeiten der Mittelbewirtschaftung, insbesondere die Erteilung von **Anordnungen** betreffend **Einzahlungen**- und **Auszahlungen** sowie die **Begründung von Verpflichtungen zu Lasten des Bundes.** Hiebei sind die haushaltsrechtlichen Koordinationspflichten (vgl Punkt VI.) zu beachten. Die detaillierte Festlegung und Verteilung der Kompetenzen der HHFST erfolgt durch innerorganisatorische Vorschriften (Geschäftsordnung, Geschäfts- und Personaleinteilung etc).

2. *Ausführende Organe*

Die **Buchhaltungsagentur (BHAG)** ist eine Anstalt öffentlichen Rechts, welche – gegen Entgelt – die Buchhaltungsaufgaben des Bundes für alle anordnenden Organe zu besorgen hat.[23] Der konkrete Aufgabenbereich und die Entgelte werden durch eine **Rahmenvereinbarung** geregelt. Für die BHAG besteht die **Widerspruchs- oder Rügepflicht**: Anordnungen im Gebarungsvollzug, die dem Haushaltsrecht widersprechen, sind dem anordnenden Organ unvollzogen zurückzustellen. Im *„Beharrungsfall"* ist die Anordnung durchzuführen und dem BMF und dem Rechnungshof (RH) mitzuteilen.[24]

Zahlstellen haben ggf den Barzahlungsverkehr abzuwickeln. **Wirtschaftsstellen** obliegt im Wesentlichen die Verrechnung und Verwaltung des beweglichen und unbeweglichen Bundesvermögens. Der **Bundesrechenzentrum GesmbH** (BRZ-GesmbH), einer dem BMF zugeordneten Kapitalgesellschaft, obliegen ebenfalls ausführende Funktionen.

B) Der Bundesminister für Finanzen (BMF)

Das Bundeshaushaltsrecht normiert besondere Aufgaben des BMF im Rahmen der Haushaltsführung:

---

22 Vgl § 5 Abs 2 Z 4 und 5 BHG 2013; dies betrifft im Wesentlichen die mittlere und untere Ebene der Behördenorganisation des Bundes.

23 Vgl §§ 2–4 BHAG-G, BGBl I 37/2004 iVm §§ 6 und 7 BHG 2013; Näheres bei *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht 1027 ff.

24 Vgl § 127 BHV 2013; Näheres bei *Lödl* et al, Bundeshaushaltsrecht 1000 f.

- Gemäß Art 51a B-VG ist der BMF für die Führung des Gesamthaushaltes verantwortlich („Leitkompetenz"); Art 51b Abs 1 B-VG verpflichtet den BMF insbesondere dafür zu sorgen, dass die Haushaltsführung *„unter Beachtung der Grundsätze gemäß Art. 51 Abs. 8"* erfolgt.[25]
- federführende Erstellung der Entwürfe für das Bundesfinanzrahmengesetz (einschließlich Strategiebericht), Bundesfinanzgesetz sowie für das Stabilitätsprogramm (letzteres ist vom BMF vor den EU-Instanzen zu vertreten);
- zahlreiche Mitwirkungsrechte bei der Haushaltsführung der einzelnen HHLO; Handhabung des budgetpolitischen Instrumentariums (Mittelverwendungsüberschreitungen und -bindungen);[26]
- ressortübergreifendes Controlling;[27]
- Kompetenzvorbehalt für bestimmte Akte der Haushaltsführung: Verfügungen über Bundesvermögen sowie Gebarungen mit Finanzschulden, Haftungen und Rücklagen.

C) Die Bundesregierung

Die Bundesregierung ist im Rahmen der Haushaltsführung zuständig insbesondere für die **Beschlussfassung** über Stabilitätsprogramm, den Strategiebericht, die Entwürfe des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRGE) und des Bundesfinanzgesetzes (BFGE), den Förderungsbericht und allfällige „Budgetnotverordnungen".[28] Ferner obliegt der Bundesregierung die Zustimmung zu den von BMF vorgeschlagenen Mittelverwendungsbindungen.[29]

---

25 Vgl hiezu § 2 BHG sowie *Wutscher*, Zur Leitkompetenz des Bundesministers für Finanzen in der Haushaltsführung des Bundes. Oder: Wer das Geld hat, schafft an?, ZfV 2021/28, 163 (163 ff).

26 Vgl §§ 52 bis 54 BHG 2013.

27 Vgl das „Budgetcontrolling" gemäß § 66 BHG 2013.

28 Vgl Art 51 Abs 7 Z 1 *(„Gefahr im Verzug")* und Z 2 *(„Verteidigungsfall")* B-VG.

29 Vgl Art 51b Abs 2 B- VG. Ferner obliegt der Bundesregierung die Zustimmung zu Verfügungen des BMF über Unternehmensbeteiligungen (gemäß dem „Privatisierungsgesetz", BGBl I 97/1997).

D) Personalplan; Wirkungsorientierung

Die Erstellung und Vollziehung des Personalplanes, welcher Bestandteil des BFG ist, sowie für die Qualitätssicherung der in das BFG aufzunehmenden Angaben zur Wirkungsorientierung (vgl Punkt V.C.1.) und das Wirkungscontrolling obliegt nicht dem BMF, sondern primär dem für personalrechtliche Angelegenheiten zuständigen Mitglied der Bundesregierung, derzeit dem Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport (BMKKDS).[30]

E) Nationalrat

Der Nationalrat beschließt die BFRG, BFG, die haushaltsrechtlichen Ermächtigungsgesetze und das BHG ohne Mitwirkung des Bundesrates nach Vorberatung durch den Budgetausschuss.[31] Hiebei unterstützt der Budgetdienst,[32] eine Abteilung der Parlamentsdirektion; Beratungen zur Haushaltsreform erfolgen in einem Haushaltbeirat.[33]

IV. Rechnungsprinzipien des Bundeshaushalts

A) Drei-Komponenten-Rechnung[34]

Mit Inkrafttreten der 2. Etappe der Haushaltsrechtsreform (HHR) wird der Bundeshaushalt doppisch geführt. Drei integrierte Veranschlagungs- und Rechnungssysteme zeigen jeweils spezifische Perspektiven der finanziellen Lage des Bundes. Jeder Geschäftsfall wird nach dem Prinzip der doppelten Buchführung[35] erfasst und wirkt sich in den einzelnen Haushalten unterschiedlich aus. In ihrer Gesamtschau bieten die drei Komponenten des Bundeshaushalts ein umfassendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes. Sie bilden gemeinsam

---

30 Vgl BGBl I 153/2020. Zu den Angaben der Wirkungsorientierung kann überdies der Rechnungshof im Rahmen der Erstellung des BFG Stellungnahmen abgeben; hiezu kritisch *Wutscher*, Art 51 Rz 77 mwN.

31 Vgl Art 51d B-VG.

32 Vgl hiezu <https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/> (zuletzt abgerufen am 10.8. 2021).

33 Vgl *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht 238 ff sowie AB 578 BlgNR 24. GP.

34 Vgl §§ 19 ff BHG 2013.

35 Siehe dazu insbesondere § 58 Abs 3 BHV 2013.

mit der Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes (BKLR) die Basis für eine effektive Steuerung der öffentlichen Finanzen.

1. *Ergebnishaushalt*

Der Ergebnishaushalt (EH) zeigt den Ressourcenverbrauch eines Finanzjahres unabhängig vom Zahlungsfluss. Die Rechengrößen sind **Erträge** und **Aufwendungen**, die periodengerecht abgegrenzt werden. Der EH erlaubt eine wirtschaftliche Perspektive auf die Erbringung von öffentlichen Leistungen, da er nicht nur unmittelbar cash-wirksame Elemente (finanzierungswirksame Aufwendungen und Erträge) enthält, sondern auch nicht finanzierungswirksame Positionen wie Rückstellungen oder Abschreibungen, die einen cash-Abfluss in vor- oder nachgelagerten Perioden zur Folge hatten oder haben werden.[36]

Die Veranschlagung des EH mit Bindungswirkung ist eines der tragenden Elemente der HHR zur Verbesserung der Transparenz und Steuerung der Finanzen.[37] Allerdings ist auch für Österreich zu beobachten, dass die gesetzliche Bindungswirkung für sich allein noch nicht automatisch zu einer stärkeren Ressourcenbetrachtung führt.[38]

Der Ergebnisvoranschlag (EV) ist nach ökonomischen Gesichtspunkten in unterschiedliche Aufwands- und Ertragsgruppen gegliedert. Das **Nettoergebnis** als Differenz der Summe der Erträge und Aufwendungen fließt in die Vermögensrechnung ein und erhöht oder vermindert das Nettovermögen. Es gibt keine Verpflichtung für HHFST, HHLO oder BMF, ein negatives Nettoergebnis auszugleichen.[39]

Detaillierte Veranschlagungsregeln im BHG 2013 determinieren, für welche Perioden und in welcher Höhe bestimmte Erträge und Aufwendungen zu budgetieren sind.[40] Wirtschaftlich zuzuordnen sind Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Transfers, der Personal- und Sachaufwand sowie Transferaufwendungen und Erträge. Ist bei Letzteren eine wirtschaftliche Zuordnung nicht möglich, erfolgt die Zurechnung zum Zeitpunkt des Zahlungsflusses. Ebenso werden Erträge aus Abgaben für

---

36 Zu finanzierungswirksamen und nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen und Erträgen vgl § 31 BHG 2013.

37 Vgl zB ErlRV 480 BlgNR 24. GP, 26.

38 Vgl *Saliterer/Korac*, Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes, Arbeitspaket 3 – Doppisches Haushaltswesen (2018) 71.

39 Zur Steuerungswirkung doppischer Haushalte vgl *Saliterer/Korac*, Haushaltswesen 64 ff.

40 Vgl § 32 BHG 2013.

jene Periode veranschlagt, in der die Einzahlung erwartet wird.[41] Periodengerechte Zuordnungen können von der HHFST noch bis 15. Jänner des Folgejahres vorgenommen werden.[42]

2. *Finanzierungshaushalt*

Der Finanzierungshaushalt (FH) zeigt den Zu- und Abfluss von Liquidität in einem Finanzjahr. Er umfasst die **allgemeine Gebarung**, in der **Ein- und Auszahlungen** aus operativen Tätigkeiten des Bundes veranschlagt und verrechnet werden,[43] und den **Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit.**[44] Aus der Finanzierungstätigkeit des Bundes wird der **Nettofinanzierungsbedarf** abgedeckt, der sich aus dem Saldo der Ein- und Auszahlungen in der allgemeinen Gebarung ergibt.[45]

Der Finanzierungsvoranschlag (FV) für die allgemeine Gebarung enthält die übergeleiteten finanzierungswirksamen Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushalts sowie Ein- und Auszahlungen aus der **Investitionsveranschlagung.**[46] Die Investitionsveranschlagung dient als Grundlage für die Ermittlung der Ein- und Auszahlungen (Finanzierungvoranschlag) und der Abschreibungen (Ergebnishaushalt).

3. *Vermögenshaushalt*

In der Vermögensrechnung (VR) werden der **Bestand und die Veränderungen des Vermögens und der Fremdmittel** des Bundes verrechnet. Das **Nettovermögen** dient als Ausgleichsposition von Soll und Haben.[47] Im Gegensatz zum EH und FH wird der Vermögenshaushalt (VH) nicht veranschlagt, ist jedoch Teil des Bundesrechnungsabschlusses.[48]

---

41 Um einen Gleichklang zwischen EH und den Darstellungen nach ESVG zu erreichen, werden jedoch sog „Time-adjustments" durchgeführt. Siehe dazu Punkt VIII.

42 Vgl § 40 Abs 1 BHV 2013. Die periodengerechte Zuordnung von finanzierungswirksamen Aufwendungen und Erträgen spielt in der Praxis vor allem bei den Aufwendungen für Zinsen und Währungstauschverträgen eine Rolle, da sie die effektive ökonomische Belastung besser widerspiegelt.

43 Ein- und Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers sowie aus der Investitionstätigkeit und der Rückzahlung und Gewährung von Darlehen und Vorschüssen, vgl § 33 Abs 1 BHG 2013.

44 Vgl § 33 Abs 7 BHG 2013.

45 In der Regel ergibt sich tatsächlich ein Finanzierungsbedarf, der aus der Bundesfinanzierung abzudecken ist. Lediglich für das Jahr 2019 ist im BRA ein Finanzierungsüberschuss iHv rund 1,5 Mrd Euro ausgewiesen.

46 Vgl § 33 Abs 3 BHG 2013.

47 Vgl § 94 Abs 1 BHG 2013 und § 59 BHV 2013.

48 Siehe dazu Punkt VIII.

Vermögensbestandteile werden von HHFST/Wirtschaftsstellen erfasst, sobald der Bund wirtschaftliches Eigentum erworben hat.[49] Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an der Terminologie der *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)[50] und unterscheidet kurz- und langfristiges Vermögen/Fremdmittel. Als kurzfristig anzusehen sind Vermögenswerte, die innerhalb eines Jahres verbraucht oder in liquide Mittel umgewandelt werden und Fremdmittel mit Fälligkeiten bis zu einem Jahr. Zu den kurzfristigen Rückstellungen zählen beispielsweise die Rückstellungen für Prozesskosten.[51]

Die erstmalige Erstellung der Vermögensrechnung des Bundes zum Stichtag 1.1.2013 (Eröffnungsbilanz) erfolgte auf Basis der Eröffnungsbilanzverordnung.[52]

Die Eröffnungsbilanz des Bundes zum Stichtag 1.1.2013 zeigt auf der Aktivseite lang- und kurzfristiges Vermögen iHv rund 89,5 Mrd Euro und auf der Passivseite lang- und kurzfristige Fremdmittel iHv rund 223,4 Mrd Euro sowie ein negatives Nettovermögen iHv rund –133,9 Mrd Euro.[53] Per 31.12.2020 haben sich das Vermögen auf rund 115,5 Mrd Euro und die Fremdmittel auf rund 290,9 Mrd Euro erhöht. Das negative Nettovermögen ist auf rund –175,4 Mrd Euro angestiegen.

Die Rechengrößen aus ER und FR fließen in die VR ein: das jährliche Nettoergebnis ist dem Nettovermögen zuzurechnen, die Veränderung der liquiden Mittel ist auf der Aktivseite der VR ausgewiesen. Damit ist ein umfassendes, transparentes und integriertes Bild der finanziellen Lage des Bundes gewährleistet.[54]

---

49 Vgl § 91 Abs 2 BHG 2013 und § 50 BHV 2013.

50 Zu den IPSAS vgl <https://www.iasplus.com/de/standards/ipsas> sowie *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht, Anm 1 zu § 22 mwN.

51 Zu den Bewertungsregeln der Vermögensbestandteile siehe Punkt VI.

52 Vgl BGBl II 434/2011.

53 <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/eroeffnungsbilanz-bund-01012013.html>; <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_9/Bundeshaushalt_2020_im_U_berblick.pdf>.

54 Zur Stimmigkeit von FR, ER und VR siehe auch die Anfragebeantwortung des Budgetdienstes: <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2017/BD_-_Anfragebeantwortung_zur_Stimmigkeit_von_ Finanzierungs-x_Ergebnis-_und_Vermoegensrechnung.pdf>.

B) Grundsätze der Veranschlagung

EH und FH sind zu veranschlagen.[55] Sämtliche für das Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen und Mittelaufbringungen (**Vollständigkeitsprinzip**) sind in getrennt voneinander und in voller Höhe (**Bruttoprinzip**) aufzunehmen. Voranschlagswerte sind „zu errechnen, wenn dies aber nicht möglich ist, zu schätzen" (**Budgetwahrheit**).[56] Mit Ausnahme der zweckgebundenen Gebarung sind alle Einzahlungen zur Bedeckung des gesamten Auszahlungsbedarfs heranzuziehen (**Gesamtbedeckungsgrundsatz**).[57]

Der Bundesvoranschlag ist innerhalb der jeweiligen Obergrenzen des BFRG auf Rubriken, Untergliederungen (UG), Globalbudgets (GB) und Detailbudgets (DB) zu verteilen.[58]

Gemäß § 25 Abs 1 BHG 2013 umfasst der FV alle Gliederungsebenen des Bundesvoranschlags, der EV die Ebenen GB und DB. Beim Vollzug des BFG dürfen die Obergrenzen der GB nicht überschritten werden (**gesetzliche Bindungswirkung**), für die Auszahlungsseite sind überdies die Obergrenzen auf UG-, sowie Rubriken und Gesamthaushaltsebene verbindlich.[59] Einer lediglich verwaltungsinternen Bindung unterliegen die Obergrenzen der DBs sowie die Aufteilung auf Mittelverwendungsgruppen.[60]

V. Haushaltsplanung

A) Rechtliche Rahmenbedingungen

Gemäß Art 51 Abs 9 B-VG sind die näheren Bestimmungen „über die Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes, des Bundesfinanzgesetzes und über die sonstige Haushaltsführung des Bundes [...] nach einheit-

---

55 Zu den Ausnahmen siehe §§ 29 und 34 BHG 2013.

56 Vgl § 28 Abs 2 BHG 2013. Auch die Anordnung in § 28 Abs 4 BHG 2013, wonach „der Veranschlagung [...] nur das sachlich zulässige, [...] unabweisliche Erfordernis zugrunde zu legen" ist, ist Ausdruck des Grundsatzes der Budgetwahrheit.

57 Vgl § 48 BHG 2013.

58 UG sind jeweils zur Gänze in ein oder mehrere GB und jedes GB in ein oder mehrere DB aufzuteilen. Eine Rubrik kann jedoch eine Marge als Puffer für unvorhersehbare Entwicklungen vorhalten; vgl § 24 Abs 2 und 4 BHG 2013.

59 Vgl § 27 BHG 2013.

60 In diesem Falle können die HHLO Umschichtungen selbständig vornehmen, der BMF ist zu verständigen.

lichen Grundsätzen" durch einfaches Bundesgesetz zu treffen; dessen Pflichtbestandteile sind im Katalog der Z 1 bis 13 angeführt. Hiernach hat das BHG insbesondere die Bindungswirkung des BFRG und des BFG zu regeln (Z 3 bis 5).[61] Das BHG ist insoweit den beiden Gesetzen übergeordnet und bindet auch den Nationalrat als Bundesfinanz(rahmen)gesetzgeber.[62] Darüber hinaus sind bei der Haushaltsplanung – über die Schuldenbremse hinaus[63] – auch unionsrechtliche Rahmenbedingungen zu beachten.

B) Mehrjährige Haushaltsplanung: Stabilitätsprogramm und Bundesfinanzrahmengesetz

1. Stabilitätsprogramm (StP)

Das Unionsrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten, jährlich gesamtstaatliche mittelfristige Haushaltsplanungen in Form von StP bis spätestens 30. April vorzulegen. Diese werden im Rahmen des „Europäischen Semesters" durch Kommission und Rat geprüft und beurteilt; auf dieser Basis beschließt der Rat für jeden Mitgliedstaat spezifische Empfehlungen; diese sollen bei den in der Regel im Herbst erfolgenden Beschlussfassungen über das Jahresbudget berücksichtigt werden. Die innerstaatlichen Vorschriften über die Erstellung des StP finden sich in Art 16 ÖStP 2012. Hiernach obliegt die Erstellung des StP unter Bedachtnahme auf die Haushaltskoordinierung (Art 15 ÖStP 2012) dem BMF.

2. Inhalt, Bindungswirkung64 und Erstellung des BFRG

Das BFRG ist jährlich zu beschließen und hat **Ausgabenobergrenzen**[65] für Rubriken und Untergliederungen festzulegen, und zwar für das nächste und die drei folgenden Finanzjahre (also im Jahre t für die Jahre t+1 bis t+4). Die Rubriken dürfen ausnahmslos nicht überschritten werden, die Untergliederungen nur insoweit, als das BHG dies vorsieht.

---

61 Diese Regelung erfolgte insbesonders mit den §§ 13 und 22 ff BHG 2013. Vgl *Lödl*, Die Bindungswirkungen des Bundesfinanzgesetzes und ihre Durchbrechungen, in: Jabloner et al (Hg), Gedenkschrift Robert Walter (2013) 441 (445 f und 452).

62 Vgl *Lödl et al*, Bundeshaushaltrecht, Art 51 B-VG Anm 48/1.

63 Vgl den Beitrag von *Wutscher* in diesem Band.

64 Vgl *Lödl*, Bindungswirkungen 441.

65 Diese sind in der Regel fix; sie können aber erforderlichenfalls auch variabel ausgestaltet werden, vgl § 12 Abs 4 Z 3 BHG 2013.

§ 12 Abs 1 BHG 2013 schreibt die Rubrikengliederung mit insgesamt fünf Rubriken fest. Die Unterteilung dieser Rubriken in Untergliederungen wird in Abs 2 nur allgemein beschrieben und im Übrigen der konkreten Regelung durch das BFRG überlassen. Das BFRG hat weiters die Grundzüge des **Personalplanes** zu umfassen. Zugleich mit dem Entwurf des BFRG hat die Bundesregierung einen erläuternden **Strategiebericht** vorzulegen.

Das nach diesen Grundsätzen beschlossene BFRG ist für die Gliederung des BFG verbindlich.[66] Ein dem BFRG widersprechendes BFG ist verfassungswidrig und kann gemäß Art 140 B-VG aufgehoben werden.

Gemäß § 15 Abs 4 BHG 2013[67] ist der Entwurf des BFRG von der Bundesregierung gleichzeitig mit dem BFGE dem Nationalrat vorzulegen. Die Beschlussfassung obliegt allein dem Nationalrat.

C) *Einjährige Haushaltsplanung: Das Bundesfinanzgesetz (BFG)*

1. *Die Budgetdokumente; Bindungswirkung des BFG*

Das BFG umfasst den Textteil,[68] den Bundesvoranschlag (mit Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag[69] und Angaben zur Wirkungsorientierung) sowie den Personalplan. Diese Inhalte müssen dem geltenden BFRG entsprechen. Begleitend sind mehrere Detail-Dokumente und Berichte vorzulegen (Budgetbericht, Teilhefte, Beilagen).[70] Rechtliche Bindungswirkung entfalten nur der Textteil, die Mittelverwendungsseite des BVA und der Personalplan. Das BFG entfaltet drei Bindungswirkungen: sachliche, betragliche und zeitliche Bindungswirkung. Deren Durchbrechung, insbesondere in Form der bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung zu Mittelverwendungsüberschreitungen und Rücklagen-

66 Im Falle der Begründung von Vorbelastungen ist das BFRG auch für die Verwaltung unmittelbar maßgeblich (vgl Punkt VI).

67 Dieser Vorlagetermin ist – im Gegensatz zu jenem für den BFGE (Art 51 Abs 3 B-VG) – zulässiger Weise (Art 51 Abs 2 B-VG) nicht verfassungsgesetzlich fixiert.

68 Dieser enthält konkrete, unmittelbar und ausschließlich für das betreffende Finanzjahr relevante Bestimmungen für den Vollzug des Bundesvoranschlages, insbesondere die Bewilligung des Voranschlages, Überschreitungs- und Umschichtungsregeln, Ermächtigungen für die Aufnahme und Umwandlung von Finanzschulden, die Übernahme von Haftungen, für Verfügungen über Bundesvermögen und für Rücklagenzuführungen.

69 Zu den zugrundeliegenden Rechnungsprinzipien vgl Punkt IV.

70 Vgl zum Budget 2021 <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2021.html> (abgerufen am 10.8.2021).

bildungen, ist nur auf Basis ausdrücklicher Ermächtigung im B-VG und im BHG 2013 zulässig.[71]

2. *Erstellung und Beschlussfassung*

Der BFGE wird vom BMF im Zusammenwirken mit den HHLO erstellt. Die Bundesregierung hat jährlich bis spätestens **22. Oktober** die Regierungsvorlage dem Nationalrat vorzulegen (Art 51 Abs 3 B-VG)[72]; der Nationalrat hat seinen Beschluss vor Beginn des Finanzjahres zu fassen. Der Nationalrat beschließt allein ohne Mitwirkung des Bundesrates.

Beschließt der Nationalrat kein BFG, so kann allenfalls eine *„vorläufige Vorsorge"* („Budgetprovisorium") beschlossen werden. Kommt auch dieser Beschluss nicht zu Stande, ist für die Haushaltsführung das sog „automatische Budgetprovisorium" anzuwenden.[73]

Im gegebenen Zusammenhang ist zu beachten, dass gemäß den unionsrechtlichen Vorschriften die Kommission und der Rat jedenfalls jährlich bis **15. Oktober** über die geplanten Jahresbudgets der österreichischen öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung), also auch das geplante BFG, zusammenfassend zu informieren sind (sog „Haushaltsübersicht").[74]

D) Die Rechtsnatur des BFG

Das B-VG und das BHG 2013 legen für das BFG bestimmte konkrete Inhalte fest. Das BFG unterscheidet sich damit von „normalen" Bundgesetzen, welche überwiegend als Materien- oder Verfahrensgesetze einen großen Kreis von Rechtsunterworfenen betreffen. Das BFG enthält Ermächtigungen im Rahmen der Haushaltsführung und richtet sich nur an Verwaltungsorgane; es darf keine Bestimmungen enthalten, welche sich an Rechtsunterworfene außerhalb der Verwaltung richten („Bepackungsverbot"). Seit 2013 hat das BFG auch Angaben zur Wirkungsorientierung zu enthalten. Diese sind als indikative Hand-

---

71 Vgl insbesondere Art 51c Abs 1 und 2 sowie Art 51 Abs 9 Z 7 B-VG; Näheres zu diesen Instrumenten in Punkt VI.

72 Ausnahmsweise könnte auch ein BFG für zwei aufeinander folgende Finanzjahre vorbereitet und beschlossen werden (vgl Art 51 Abs 4 B-VG).

73 Vgl Art 51a Abs 4 B-VG; hiernach ist auf Basis des zuletzt beschlossenen BFG vorzugehen.

74 Vgl Art 6 VO 2013/473.

lungsaufträge[75] an die Verwaltung zu verstehen, entfalten jedoch keine rechtlichen Bindungswirkungen. Die Einhaltung der Angaben zur Wirkungsorientierung unterliegen immerhin der nachprüfenden finanziellen bzw politischen Kontrolle durch Rechnungshof bzw Nationalrat.

VI. Budgetvollzug

A) Haushaltsrechtliche Koordinations- und Berichtspflichten

Mit der HHR, insbesondere der neuen Budgetstruktur und der gesetzlichen Bindungswirkung auf GB-Ebene sowie dem neuen Rücklagenregime, hat sich der Spielraum für die HHLO bei der Haushaltsführung erweitert.[76] Ungeachtet dieser Flexibilisierung obliegt dem BMF auf Grund des Art 51b Abs 1 B-VG die Gesamtverantwortung für den Bundeshaushalt.[77] Zur Steuerung des Budgetvollzugs bestehen eine Reihe haushaltsrechtlicher Koordinationspflichten. Wird eine Mitbefassungsregel verletzt, ist eine Sanktion zu verhängen.[78]

Eine Koordinationspflicht wird in der Regel dann ausgelöst, wenn finanziell substanzielle Entscheidungen anstehen.[79] Ist mit der Entscheidung des BMF auch eine Mittelverwendungsüberschreitung oder eine Vorbelastung verbunden (Durchbrechung der sachlichen, betraglichen und/oder zeitlichen Bindungswirkung),[80] bestehen Berichtspflichten des BMF an den Nationalrat bzw den Budgetausschuss. Zur Wahrung der Transparenz wird zusätzlich zu den in § 47 BHG 2013 vorgesehenen Berichten über den laufenden Budgetvollzug regelmäßig an den Budgetausschuss berichtet.[81]

---

75 So ausdrücklich § 23 Abs 2 BHG 2013. Zur Problematik vgl *Lödl et al*, Bundeshaushaltrecht, Art 51 B-VG Anm 48/4 mwN.

76 Zum Reformkonzept der Flexibilisierung, Stärkung der Eigenverantwortung und Effizienz im Budgetvollzug siehe *Saliterer/Korac*, Externe Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017 – Endbericht (2018) 44 ff.

77 Vgl *Wutscher*, ZfV 2021/28, 163.

78 Vgl § 86 Abs 3 und 4 BHG 2013.

79 Siehe insbesondere § 58 Abs 2 BHG 2013 und den Anhang zur Vorhabensverordnung, BGBl II 22/2013 idF BGBl II 70/2015.

80 Zur qualitativen, quantitativen und temporalen Spezialität vgl *Lödl et al*, Bundeshaushaltrecht, § 46 BHG 2013 Anm 4.

81 Vgl hierzu die Feststellung des Budgetausschusses in AB 395 BlgNR 23. GP, 5.

1. *Vorhaben*[82]

Vorhaben iSd BHG 2013 sind Maßnahmen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, wie Beschaffungen, Förderungen, Investitionen und dgl. Sie dürfen gemäß § 58 Abs 1 BHG 2013 nur unter der Voraussetzung durchgeführt werden, dass sie „zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes erforderlich [sind], mit den Zielen gemäß § 2 Abs 1 im Einklang [stehen] und die Bedeckung [...] sichergestellt ist". Die Koordinierungspflicht obliegt dem HHLO. Das BMF ist so zeitgerecht einzubinden, dass einvernehmliche Anpassungen des Vorhabens noch möglich sind, jedenfalls jedoch vor Abschluss eines Vertrages. Bei Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung ist das Einvernehmen mit dem BMF schon im Planungsstadium herzustellen. Mitbefassungsgrenzen können im Rahmen von bilateralen Vereinbarungen zwischen BMF und HHLO abgeändert werden.[83]

2. *Vorbelastungen*

Sind für ein Vorhaben Auszahlungen nicht nur im laufenden, sondern auch in mindestens einem zukünftigen Finanzjahr zu leisten, entstehen Vorbelastungen. Hierüber ist gemäß § 60 Abs 1 BHG 2013 mit dem BMF das Einvernehmen herzustellen. Den BMF trifft eine quartalsweise Berichtspflicht gegenüber dem Budgetausschuss, wenn die Vorbelastungen in Summe den Wert des betreffenden GB erreichen. Eine bundesgesetzliche Ermächtigung ist erforderlich, wenn die Auszahlung aus einer Vorbelastung in einem Finanzjahr entweder 10 vH der Auszahlungsobergrenze der betreffenden UG übersteigt oder 30 Mio Euro übersteigt und keinem GB zugeordnet werden kann.[84]

3. *Mittelverwendungsüberschreitungen (MVÜ)*

Für außer- und überplanmäßige Mittelverwendungen bedarf es gemäß Art 51c Abs 1 B-VG und § 54 Abs 1 BHG 2013 einer ausdrücklichen bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung. Bei Gefahr im Verzug dürfen zusätzliche Mittel ausnahmsweise auch auf Grund einer Verordnung der

---

82 Vgl § 57 ff BHG 2013.

83 Vgl § 3 Abs 2 und 3 der Vorhabensverordnung.

84 In der Literatur unterschiedlich beurteilt wird, ob für gesetzliche Ermächtigungen für Vorbelastungen der materielle Gesetzgeber (unter Mitwirkung des Bundesrats) zuständig ist; vgl dazu *Wutscher*, Art 51 Rz 71 mwN. In der Staatspraxis gehen Vorbelastungsgesetze auch durch den Bundesrat (vgl zB BGBl I 101/2019, BGBl I 88/2020 idF BGBl I 96/2021, BGBl I 128/2020).

Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Budgetausschuss geleistet werden.[85] Eine gesetzliche Ermächtigung für überplanmäßige Mittelverwendungen muss sachlich und ziffernmäßig bestimmt bzw errechenbar sein. Der BMF darf einer MVÜ nur dann zustimmen, wenn ein unvorhergesehenes Erfordernis eintritt, die Bedeckung sichergestellt ist und die Auszahlungsobergrenzen des BFRG nicht überschritten werden.[86]

MVÜ können auch bei variablen Mittelverwendungen auftreten, wenn sich die für die Berechnung der Auszahlungen maßgeblichen Parameter im Laufe eines Finanzjahres verändern.[87]

HHLO können beim BMF einen begründeten Antrag auf Überschreitung der Mittelverwendungsobergrenze des EH und/oder FH eines GB oder einer UG stellen.[88] Der Antrag muss es dem BMF ermöglichen, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Genehmigung zu beurteilen. Jedenfalls ist ein Bedeckungsvorschlag für die erforderlichen zusätzlichen Auszahlungen/Aufwendungen aufzunehmen. Als Bedeckung kommen saldenneutrale Mitteleinsparungen und Mehreinzahlungen sowie Kreditoperationen[89] in Betracht. Sofern die Bedeckung im Wege von Rücklagenentnahmen erfolgt, ist im Antrag auch der Rücklagenstand und die Entwicklung der Verbindlichkeiten darzustellen.[90]

Soll im Wege der MVÜ auf das Budget eines anderen HHLO bzw auf die Marge zugegriffen werden, ist ein einvernehmlicher Antrag der betroffenen HHLO notwendig.

MVÜ sind dem Nationalrat quartalsweise zu berichten. Der Rechnungshof ist jeweils vor Vollzug einer MVÜ zu informieren.

4. *Mittelumschichtungen*

Mittelumschichtungen kann das jeweilige HHLO bzw eine HHFST selbständig vornehmen, sofern die Obergrenzen des BFG auf Ebene GB und

---

85 Vgl Art 51 Abs 7 B-VG und § 54 Abs 2 und 3 BHG 2013.

86 Vgl Art 51 c Abs 2 B-VG.

87 Vgl § 54 Abs 6 BHG 2013.

88 Nähere Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Verfahren enthält die MVÜ-Verordnung, BGBl II 512/2012.

89 Auch für Rücklagenentnahmen sind Kreditoperationen erforderlich. Zur Rücklagengebarung siehe Punkt VI.B.

90 Gemäß § 56 Abs 1 BHG 2013 sind „Rücklagen vorrangig für die Tilgung bestehender Verbindlichkeiten zu verwenden". Dadurch soll dem Aufbau von Bugwellen vorgebeugt werden. Zum Verfahren vgl § 5 Abs 1 Z 5 MVÜ-Verordnung.

UG nicht überschritten werden.[91] Möglich sind somit Umschichtungen auf Ebene von DB erster und zweiter Ebene innerhalb eines GB. Unzulässig sind Umschichtungen zwischen fixen und variablen Mitteln. Bei Umschichtungen im Aufwand ist überdies zu beachten, dass jeweils nur zwischen den entsprechenden Kategorien (finanzierungswirksam/nicht finanzierungswirksam) umgeschichtet werden darf.

Wird zwischen Voranschlagstellen unterschiedlicher GB oder UG umgeschichtet, ist ein MVÜ-Antrag an das BMF zu stellen.

B) Rücklagen[92]

Ist am Ende eines Finanzjahres der Nettofinanzierungsbedarf[93] eines DB niedriger als veranschlagt, wird der Differenzbetrag einer Rücklage im jeweiligen DB zugeführt.[94] Die Rücklagenbildung erfolgt automationsunterstützt. Diese Rücklagen bleiben auch dann erhalten, wenn sich der Nettofinanzierungsbedarf der UG, dem dieses DB zugeordnet ist, verschlechtert hat. In diesem Fall hat der BMF eine Mittelverwendungsbindung (negative Rücklage) festzusetzen, die vom betroffenen HHLO auf DBs umzulegen ist.[95]

Rücklagen können grundsätzlich ohne Beschränkung auf einen bestimmten Verwendungszweck entnommen und verwendet werden, sofern sich der Stand der Verbindlichkeiten nicht erhöht hat.[96] Die Rücklagenentnahme ist vom HHLO beim BMF zu beantragen, der – sofern die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Rücklagenentnahme gegeben sind – dem Antrag ehestmöglich zustimmen muss.[97] Rücklagen sind zunächst buchmäßige Rechengrößen und werden erst im Zuge ihrer Entnahme budgetwirksam.

---

91 Vgl § 53 Abs 1 BHG 2013.

92 Kritisch in Bezug auf die Ausgestaltung des Rücklagensystems ua *Downes/von Trapp/Jansen*, Budgeting in Austria, OECD Journal on Budgeting 18/1 (2018), 9 (28 ff). Auch der Rechnungshof sieht Anpassungsbedarf (Sonderbericht Reihe BUND 2020/21).

93 Zum Nettofinanzierungsbedarf siehe Punkt IV.

94 Vgl § 55 Abs 1 BHG 2013.

95 Vgl dazu § 55 Abs 2 BHG 2013. Damit soll ein entsprechender Anreiz für die einzelnen HHFST eines Ressorts geschaffen werden, effizient zu wirtschaften, aber gleichzeitig verhindert werden, dass durch Rücklagenbildung ein zusätzlicher Mittelbedarf in einer UG entsteht.

96 Seit 2014 enthält das jährliche BFG allerdings Bestimmungen, die eine Rücklagenentnahme stark einschränken (strikter Budgetvollzug); vgl zB Art VI Z 2 BFG 2021.

97 § 56 Abs 4 BHG 2013.

Rücklagen sind aufzulösen, sobald ihre Zweckbestimmung wegfällt.[98]

C) Controlling[99]

Controlling ist eine Aufgabe der Haushaltsführung und unterstützt die Verwaltung bei der ergebnisorientierten Steuerung. Das **Budgetcontrolling**[100] soll Chancen und Risiken im Budgetvollzug transparent aufzeigen und ist Grundlage für die Einleitung von Steuerungsmaßnahmen, wie beispielsweise **Mittelverwendungsbindungen.**[101] Mit verwaltungsinternen Bindungen können HHLO und HHFST ihr zugewiesenes Budget aussteuern, der BMF kann mit Zustimmung der Bundesregierung oder auf Basis einer entsprechenden bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigung Bindungen verfügen.[102] Das Budgetcontrolling umfasst alle drei Komponenten des Bundeshaushalts, ist für den Wirkungsbereich eines HHLO einzurichten und für alle Budgetebenen durchzuführen. Über das Budgetcontrolling berichtet der BMF zweimal jährlich im Rahmen der Berichterstattung über den Vollzug des Bundeshauhalts gemäß § 47 Abs 1 BHG 2013.

Dem **Beteiligungs- und Finanzcontrolling**[103] unterliegen Gesellschaften, an denen der Bund mehrheitlich beteiligt ist, sowie Gesellschaften und Anstalten öffentlichen Rechts mit Bundesaufsicht.

Das Beteiligungscontrolling obliegt den mit der Verwaltung der Anteilsrechte bzw der Aufsicht betrauten Bundesminister, das Finanzcontrolling dem BMF.

Die wirkungsorientierte Haushaltsführung wird durch ein **Wirkungscontrolling** unterstützt. Jedes HHLO hat ein internes Wirkungscontrolling einzurichten, das die Verfolgung der Wirkungsziele und Maßnahmen des jeweiligen Bundesvoranschlags ermöglicht. Auch die Wirkungen von Regelungs- und sonstigen Vorhaben ist von den HHLO in angemessenen Zeitabständen intern zu evaluieren. Die ressortüber-

---

98 Vgl § 56 Abs 3 BHG 2013.

99 Vgl §§ 66 bis 68 BHG 2013.

100 Vgl dazu auch die Controllingverordnung 2013, BGBl II 500/2012.

101 Vgl § 52 BHG 2013.

102 Gemäß Art 51b Abs 2 B-VG darf dadurch die Erfüllung fälliger Verpflichtungen nicht beeinträchtigt werden.

103 Siehe auch die Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung, BGBl II 18/2019.

greifende Qualitätssicherung des Wirkungscontrolling[104] umfasst sowohl die Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlag, insbesondere die Maßnahmen zur Verfolgung des Gleichstellungsziels, als auch Regelungsvorhaben und Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung.[105]

VII. Haushaltsverrechnung[106]

A) Allgemeines

Gemäß § 37 BHV 2013 ist „[d]ie Verrechnung [...] die laufende Erfassung und fortlaufende Dokumentation des Gebarungsvollzugs in den Verrechnungsaufschreibungen". Das integrierte geschlossene System der Haushaltsverrechnung stellt sicher, dass ein bestimmter Geschäftsfall unabhängig von seiner Zuordnung zu einem der drei Haushalte nur einmal im Verrechnungssystem erfasst ist. Die Geschäftsfälle sind in voller Höhe (**Saldierungsverbot**), zeitlich und sachlich geordnet und unverzüglich zu verrechnen.[107] In der ER und VR sind die Geschäftsfälle jenem Finanzjahr zuzuordnen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind (periodengerechte Verrechnung).[108] Ein ausführendes Organ[109] darf nur aufgrund einer Anordnung tätig werden.

In der FR wird dreistufig verrechnet.[110] Obligo, Forderung bzw Verbindlichkeit und Zahlung. **Obligos** sind Mittelvormerkungen und Reservierungen für künftige Zahlungsverpflichtungen des Bundes, werden in einem Vorsystem erfasst und wirken sich nicht direkt auf die FR aus. Sobald eine konkrete **Verbindlichkeit** entstanden ist, wird das Obligo aufgelöst, der Aufwand in der ER und die entsprechende Verbindlichkeit in der VR erfasst. Die Durchführung einer **Zahlung** wirkt sich sowohl auf die VR (Änderung des Standes an liquiden Mitteln und der Forderungen und Verbindlichkeiten) als auch die FR (Zahlung) aus.

---

104 Derzeit obliegt das ressortübergreifende Wirkungscontrolling dem BMKKDS.

105 Zum ressortübergreifenden Wirkungscontrolling siehe die Wirkungscontrollingverordnung, BGBl II 245/2011 idF BGBl II 608/2015.

106 Die Bestimmungen der §§ 87 bis 119 BHG 2013 wurden im Einvernehmen mit dem Rechnungshof, der gemäß Art 51 Abs 9 Z 13 B-VG an der Ordnung des Rechnungswesens mitwirkt, ausgearbeitet. Zur verfassungsmäßigen Problematik vgl *Wutscher*, Art 51 Rz 77 mwN.

107 Vgl § 89 BHG 2013.

108 Zur zeitlichen Abgrenzung siehe insbesondere § 40 BHV 2013.

109 Siehe Punkt III.

110 Zu den Stufen der FR vgl § 90 BHG 2013 und § 38 BHV 2013.

Neben den Hauptverrechnungskreisen für ER, FR und VR sowie BKLR werden sonstige Verrechnungskreise für Anlagen, Debitoren- und Kreditoren, Personal, Abgaben und Finanzschulden geführt.[111]

B) Ansatz- und Bewertungsregeln

1. Rückstellungen

Für Verpflichtungen des Bundes, deren Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird, deren Höhe jedoch noch nicht genau bestimmbar ist, sind Rückstellungen zu bilden[112]. Außerdem sind Rückstellungen zu verrechnen, wenn der Eintritt eines künftigen Schadensfalles (oder ein anderer künftiger Mitteabfluss) mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, oder eine Verpflichtung des Bundes Gegenstand eines Rechtsstreits ist oder voraussichtlich werden wird und der Wert der Rückstellung zuverlässig ermittelt werden kann.[113] Rückstellungen werden in der VR bei den kurz- und langfristigen Fremdmitteln ausgewiesen. Kurzfristige Rückstellungen, wie zB Rückstellungen für Prozesskosten, werden mit dem voraussichtlichen Zahlungsbetrag bewertet, langfristige Rückstellungen, wie zB Rückstellungen für Abfertigungen und Jubiläumszuwendungen, für Haftungen oder die Sanierung von Altlasten, mit dem Barwert. Sobald der Mittelabfluss der Höhe nach feststeht, ist die Rückstellung in eine Verbindlichkeit umzubuchen und ein allfälliger Restbetrag aufzulösen.

2. Beteiligungen

Beteiligungen werden beim Erwerb mit den Anschaffungskosten verrechnet. Bei nachfolgenden wesentlichen und nachhaltigen Änderungen[114] ist der Anteil des Bundes am geschätzten Nettovermögen, in der Regel am Eigenkapital, zu bewerten.[115] Werterhöhungen, die über die Anschaffungskosten hinausgehen, werden erfolgsneutral in einer **Neu-**

---

111 Zu den Verrechnungskreisen vgl § 98 BHG 2013 und § 39 BHV 2013.

112 Zur Veranschlagung von Rückstellungen siehe § 32 Abs 8 BHG 2013.

113 Vgl dazu § 53 Abs 7 BHV 2013.

114 Eine Änderung ist nachhaltig, wenn sie mindestens fünf aufeinanderfolgende Quartale anhält und wesentlich, wenn sich das Nettovermögen um mehr als 10 vH ändert. Vgl dazu 47 Abs 1 BHV 2013.

115 Diese Regelung der Beteiligungsbewertung ist nicht IPSAS-konform. Gemäß IPSAS 6 wären jedenfalls Unternehmen, die unter einem beherrschenden Einfluss durch den Bund stehen, vollständig zu konsolidieren.

bewertungsrücklage erfasst. Verringert sich der Beteiligungswert zB durch Verluste, ist zunächst eine allfällig vorhandene Rücklage aufzulösen. Ist keine Rücklage (mehr) vorhanden, wird der Beteiligungswert erfolgswirksam angepasst. Im Falle der Veräußerung einer Beteiligung ist die Differenz aus Buchwert und Veräußerungserlös als Aufwand oder Ertrag im Finanzergebnis zu erfassen und die Neubewertungsrücklage erfolgswirksam aufzulösen.

Maßgeblich für die Ermittlung des Beteiligungswertes ist der Einzelabschluss des Unternehmens.[116]

3. *Sachanlagen*

Sachanlagen werden bei ihrer erstmaligen Erfassung zu Anschaffungs- oder Erstellungskosten verrechnet, immaterielle Anlagenwerte zu den Anschaffungskosten.[117] Unterliegen Sachanlagen und immaterielle Anlagengüter einer **Wertminderung durch Abnutzung**, sind sie auf ihre Nutzungsdauer linear abzuschreiben. **Kulturgüter** sind, sofern eine Bewertung möglich ist, mit dem beizulegenden Zeitwert[118] zu erfassen. Auch Kulturgüter, die nicht bewertet werden können und von der Verrechnung ausgenommen sind, werden in der Anlagenbuchführung ohne Wert erfasst und im Anhang zu den Abschlussrechnungen ausgewiesen.

4. *Forderungen/Wertberichtigungen*

Forderungen werden grundsätzlich zu ihrem Nominalwert verrechnet. Wenn Zweifel an der Einbringlichkeit bestehen, sind Einzelwertberichtigungen vorzunehmen. Sobald die Uneinbringlichkeit endgültig feststeht, ist die Forderung auszubuchen.

---

116 Vgl 48 Abs 1 BHV 2013.

117 Selbsterstellte immaterielle Anlagengüter wie zB selbstentwickelte Software darf nicht aktiviert werden (vgl dazu § 49 Abs 2 BHV 2013).

118 Der beizulegende Zeitwert entspricht dem „fair value" der IPSAS. Zum Begriff vgl § 42 Abs 7 BHV 2013.

5. *Finanzschulden*[119]

Finanzschulden sind die größte Position auf der Passivseite der Vermögensrechnung.[120] Sie werden mit dem Nominalwert verrechnet. Zinsen sowie Auf- und Abgelder werden periodengerecht abgegrenzt, Spesen und Provisionen zum Zeitpunkt der Zahlung erfasst.[121]

VIII. Bundesrechnungsabschluss

A) Abschlussrechnungen (AR)

Die Erstellung der AR ist Aufgabe der HHFST/HHLO.[122] Die konsolidierte AR für den Bund erstellt der BMF. Detaillierte Konsolidierungsanordnungen enthält die RLV.[123] Die AR sollen ein möglichst getreues Bild der finanziellen Lage des Bundes vermitteln. Spätestens bei Erstellung der AR sind daher Rückstellungen zu bilden, Beteiligungen und andere Vermögenswerte neu zu bewerten und allfällige Berichtigungen vorzunehmen.[124] Alle Sachverhalte, die zum Abschussstichtag bereits bestanden haben, sind in die AR aufzunehmen, auch wenn sie erst nach dem Abschlussstichtag bekannt werden.[125] Jedes HHLO gibt zu seiner AR und seinen Anhangsangaben eine **Vollständigkeitserklärung** ab. Damit wird bestätigt, dass „alle verrechnungspflichtigen Gebarungsfälle im Haushaltsverrechnungssystem (HV-System) erfasst, sämtliche Abschlussrechnungen vollständig und richtig aufgestellt sowie sämtliche haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden".[126]

---

119 Siehe Punkt IX.

120 Gemäß BRA 2020 betragen die Fremdmittel zum 31.12.2020 insgesamt rund 291 Mrd Euro. Rund 82 % entfallen auf die Finanzschulden (238 Mrd Euro).

121 Zur Aussagekraft der ER siehe Punkt IV.

122 Die HHFST erstellen AR für die jeweils von ihnen bewirtschafteten DB, die HHLO für ihren gesamten Wirkungsbereich. Vgl dazu § 101 Abs 1 und 2 BHG 2013 sowie § 76 Abs 1 und 2 BHV 2013.

123 Vgl §§ 6–9 der Rechnungslegungsverordnung 2013 – RLV 2013, BGBl II 148/2013 idF BGBl II 466/2015.

124 Derzeit wird der dem Ressourcenverbrauchsprinzip inhärente Grundsatz der Periodenabgrenzung nur unzureichend eingehalten. Zur Verrechnung von Transfers vgl dazu insbesondere *Saliterer/Korac*, Haushaltswesen 54 ff. Auch der Rechnungshof stellt empfiehlt regelmäßig im Rahmen seiner § 9 RHG Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit den HHLO, „die im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten vorgesehenen Möglichkeiten zu nutzen, um die periodengerechte Zuordnung ihrer Geschäftsfälle zu gewährleisten"; vgl BRA für das Jahr 2020, Textteil Band 3, TZ 28.2.

125 Die Regelungen in § 101 Abs 6 und 7 BHG 2013 sind IPSAS-konform (IPSAS 14).

126 Siehe § 2 Abs 4 RLV 2013.

Der Rechnungshof prüft die AR und veranlasst allfällige Mängelbehebungen.[127] [128] Die Prüfung erfolgt entsprechend internationaler Prüfungsstandards, die für die öffentliche Finanzkontrolle entwickelt worden sind (*International Standards for Supreme Audit Institutions* – **ISSAI**). Zur Veröffentlichung der AR verfasst der Rechnungshof den Bundesrechnungsabschluss (BRA).[129]

B) Bundesrechnungsabschluss

Das BHG 2013 definiert lediglich die Mindesterfordernisse, die ein vollständiger und ordnungsgemäßer BRA erfüllen muss.[130] Gemäß § 119 Abs 1 BHG 2013 ist der BRA „in einen Textteil und einen Zahlenteil zu gliedern". Er hat die AR,[131] eine Aufgliederung der Mittelverwendungen nach den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden und der vom Bund eingegangenen Haftungen zu beinhalten.[132]

Der **Textteil** des BRA umfasst mehrere Bände, die jeweils unterschiedliche Standards der **IPSAS** adressieren.[133] Band 2 des Textteils (Segmentberichterstattung iSv IPSAS 18) enthält zusammenfassende Prüffeststellungen über die Einhaltung der Grundsätze der Verrechnung auf UG-Ebene. Außerdem enthält der Textteil (Band 3 und 4) die Prüfungsergebnisse der Ordnungsmäßigkeits- und Belegsprüfung so-

---

127 Der Rechnungshof kann alle von HHFST nachträglich festgestellten oder im Zuge der Prüfungshandlungen vorgefundenen Mängel unabhängig von deren Wesentlichkeit für den BRA beheben lassen.

128 Im Rahmen der Mängelbehebung erfolgen auch die sog „time adjustments". Hierzu bestimmt § 3 Abs 3 RLV 2013, dass der BMF „im Einklang mit den Anforderungen des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen [...] in der Voranschlagsvergleichsrechnung zum Ergebnishaushalt sowie der Ergebnisrechnung Anpassungen (insbesondere zeitliche Anpassungen) bis spätestens 31. März nach Ablauf des Finanzjahres vorzunehmen [hat]", die „im Anhang gesondert darzulegen [sind]". Diese Regelung ist IPSAS-konform, steht aber in Widerspruch zu § 32 Abs 1 BHG 2013.

129 Zur Rolle des Rechnungshofs an der Erstellung des BRA siehe *Saliterer/Korac*, 60 f sowie die Kurzstudie des Budgetdienstes: <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2016/BD_-_Kurzstudie_zur_Erstellung_und_Pruefung_staatlicher_Rechnungsabschluesse_.pdf> (abgerufen am 11.8.2021). Zur Position des Rechnungshofs vgl BRA für das Jahr 2018, Textteil Band 1, 159.

130 Vorschläge zur Verbesserung der Aussagekraft des BRA sowie eine Analyse zur IPSAS-Konformität enthält *Saliterer/Korac*, Haushaltswesen 46.

131 Gemäß § 119 Abs 3 BHG 2013 sind das insbesondere die konsolidierte ER, VR und FR, die Voranschlagsvergleichsrechnungen für ER und FR und die AR der vom Bund verwalteten Rechtsträger.

132 Vgl § 9 Abs 6 RHG.

133 Zur Analyse der IPSAS-Konformität siehe FN 130.

wie von vorgelagerten System- und Funktionsprüfungen[134] gemäß § 9 RHG.

Der Zahlenteil beinhaltet die **Voranschlagsvergleichsrechnungen** in der Gliederung des BVA sowie nach MVAG, eine Gegenüberstellung der Auszahlungen mit dem BFRG, Aufstellungen von Verpflichtungen und Berechtigungen sowie von Rücklagen. Teil der AR für die ER, VR und FR ist seit dem BRA 2018 auch eine **Nettovermögensveränderungsrechnung**[135]. Der Anhang enthält neben der Aufgliederung nach VGR auch Überleitungen von Budgetzahlen in Zahlen der VGR (Nettofinanzierungssaldo in das öffentliche Defizit, Finanzschulden des Bundes in die öffentliche Verschuldung des Bundessektors).

Der BRA ist bis spätestens 30. Juni dem Nationalrat zu übermitteln.

IX. Bundesschulden und -haftungen;[136] Verfügungen über Bundesvermögen

A) Bundesschulden

Das Haushaltsrecht kennt zwei Haupttypen von Schulden: Finanzschulden und die übrigen Schulden, meist zusammenfassend „Verwaltungsschulden" genannt. Das BHG 2013 definiert lediglich die Finanzschulden, womit alle anderen Verbindlichkeiten des Bundes automatisch als Verwaltungsschulden zu qualifizieren sind.

Der Begriff *„Finanzschulden"* (FS) ist für die Haushaltsführung des Bundes von ausschlaggebender Bedeutung, weil für die Begründung von FS eine gesonderte bundes-(finanz)gesetzliche Ermächtigung (iSd Art 42 Abs 5 B-VG) erforderlich ist, diesbezügliche Urkunden vom Präsidenten des Rechnungshofs gegengezeichnet werden müssen[137] und FS nur vom BMF eingegangen werden dürfen[138]. FS sind gemäß § 78 BHG 2013 „alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck

134 Beispielsweise wurde im Rahmen der Rechnungsprüfung für das Jahr 2018 das Forderungsmanagement des Bundes, für das Jahr 2019 das Schuldenmanagement des Bundes und für das Jahr 2020 der COVID-19-Krisenbewältigungsfonds geprüft; vgl dazu jeweils Band 4 des BRA-Textteils.

135 Vgl § 62 BHV 2013.

136 Zur Frage rechtlich verbindlicher Obergrenzen betreffend die Schulden- und Haftungsgebarung vgl den Beitrag von *Wutscher* in diesem Band.

137 Vgl Art 121 Abs 3 B-VG.

138 Vgl §§ 78 ff BHG 2013.

eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen", also im Wesentlichen Kredite, Darlehen, Anleihen. Als FS gelten ferner ua Verbindlichkeiten aus Verträgen mit außergewöhnlichen Finanzierungserleichterungen (Fälligkeit mehr als 10 Jahre nach Empfang der Leistung). Der BMF hat sich gemäß dem BundesfinanzierungsG, BGBl 763/1992 idgF, für die Aufnahme der Finanzschulden der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) zu bedienen. Diese hat hiebei das „Gebot der risikoaversen Ausrichtung"[139] zu beachten.

Alle übrigen Schuldverhältnisse („Verwaltungsschulden"; zB Dauerschuldverhältnisse, Ratenkäufe, Bauträgerverträge etc), auch wenn sie über das Finanzjahr hinausreichen, aber die Höchstdauer von 10 Jahren nicht überschreiten[140], können von der jeweils zuständigen HHFST begründet werden.

B) Bundeshaftungen

Bundeshaftungen dürfen gemäß Art 42 Abs 5 iVm Art 51 Abs 9 Z 9 B-VG und § 82 BHG 2013 nur vom BMF auf Grund von speziellen gesetzlichen Ermächtigungen übernommen werden. Diese sind regelmäßig im jährlichen BFG enthalten; darüber hinaus besteht eine Vielzahl von besonderen Bundesgesetzen.[141] Mit dem Bundeshaftungsobergrenzengesetz (BHOG), BGBl I 149/2011 idF BGBl 11/2020, wurde entsprechend der vorerwähnten Regelung im ÖStP 2012 eine **Gesamtobergrenze für Bundeshaftungen** und ausgegliederte Rechtsträger festgelegt. Bei der Übernahme von darüber hinaus gehenden Bundeshaftungen muss daher neben einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung gemäß Art 42 Abs 5 B-VG erforderlichenfalls auch eine Änderung des BHOG beschlossen werden (auch dieses unterliegt dem Beschlussverfahren gemäß Art 42 Abs 5 B-VG).

C) Verfügungen über Bundesvermögen[142]

Mit solchen Verfügungen wird die Rechtsposition des Bundes hinsichtlich seiner Vermögensbestandteile eingeschränkt: zB Verfügungen über

---

139 Vgl § 79 Abs 5 BHG 2013.

140 Vgl § 78 Abs 3 Z 2 BHG 2013.

141 Zum Beschlussverfahren vgl FN 6.

142 Vgl hiezu §§ 73 ff BHG 2013.

Forderungen (Stundung, Ratenabstattung, Verzicht) und sonstiges bewegliches (Veräußerung, Bittleihe) sowie über unbewegliches Bundesvermögen (zB Veräußerung, pfandrechtliche Belastung, Bestandgabe). Diese Verfügungen dürfen nur vom BMF[143] und nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung gemäß Art 42 Abs 5 B-VG getroffen werden.

143 Das BHG ermächtigt den BMF, die Verfügungskompetenzen an die HHLO/HHFST zu delegieren; dies erfolgt üblicherweise im Wege der Durchführungsbestimmungen für das jährliche BFG.

Stefan Leo Frank

Das Haushaltsrecht der Länder

I. Rechtliche Grundlagen

A. *Verbands- und Organkompetenz*

Der österreichische Bundesstaat wird aus neun selbständigen Ländern gebildet (Art 2 B-VG). Dass die Länder über eigene Haushalte verfügen und diese auch selbständig führen, ergibt sich bereits aus ihrer verfassungsrechtlich begründeten Stellung als Teilstaaten; zudem enthält die Bundesverfassung eine Reihe von Bestimmungen, die erkennen lassen, dass die Führung des Landeshaushalts zum **selbständigen Wirkungsbereich der Länder** (Art 15 Abs 1 B-VG) gehört, so zB § 6 Abs 1 F-VG 1948 (demnach sind Landesabgaben Abgaben, deren Ertrag den Ländern zur Verfügung im eigenen Haushalt zufließt), Art 13 Abs 2 und 3 B-VG (Grundsätze für die Führung des Landeshaushalts) sowie Art 127 B-VG (Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Überprüfung der in den selbständigen Wirkungsbereich fallenden Gebarung der Länder).[1]

Eine mit Art 51 ff B-VG vergleichbare bundesverfassungsrechtliche Regelung des Landeshaushaltsrechts gibt es nicht. Als zentrale staatsorganisationsrechtliche Determinante des Landeshaushaltsrechts ist allerdings das mit dem Verfassungsbegriff des **Landtags** (Art 95 B-VG) stillschweigend vorausgesetzte Bild eines parlamentarischen Vertretungskörpers anzusehen.[2] Zu den typischen Funktionen einer parlamentarischen Körperschaft zählt nämlich das Budgetbewilligungsrecht.[3] Dieses Verständnis spiegelt sich bereits in den mit dem Februarpatent RGBl 20/1861 in Kraft gesetzten, 1920 als (vorläufige) Landesverfassungen rezipierten (vgl § 31 ÜG 1920) Landesordnungen, wonach „alle Anordnungen im Betreff [...] des Voranschlages und der Rechnungslegung des Landes" in den Wirkungskreis des Landtages fielen (§ 18 Abs 1 Z 4);

---

1 *Eisner*, Mitwirkung der Gesetzgebung an der Vollziehung, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder I (2012) 492; *Müller Th.*, Art 61, in: Bußjäger/Gamper/Ranacher (Hg), Tiroler Landesverfassungsrecht (2020) Rz 1; *Smutny*, Haushaltswesen der Länder, in: Steger (Hg), Öffentliche Haushalte in Österreich[2] (2005) 326.

2 *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer[2] (1988) 256.

3 VfSlg 3134/1956.

dem Landtag oblag auch die Beschlussfassung über die „Systemisierung des Personal- und Besoldungsstandes der dem Landesausschüsse beizugebenden oder für einzelne Verwaltungsobjekte zu bestellenden Beamten und Diener" (§ 25). Die Budgethoheit, insbesondere die Bewilligung der Ausgaben, ist daher durch die Landesverfassung (Art 99 B-VG) dem Landtag vorzubehalten.

B. Materielle Grundsätze und Ziele der Haushaltsführung

Bei der Führung des Landeshaushalts sind die Grundsätze der **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit** zu beachten (vgl Art 127 Abs 1 Satz 2 B-VG; Grundsatz der Effizienz).[4] Art 13 Abs 2 B-VG normiert zudem, dass die Länder die **Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** und **nachhaltig geordnete Haushalte** anzustreben haben. Ein weiteres Ziel der Haushaltspolitik ist schließlich die **tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern** (Art 13 Abs 3 B-VG).

Das Ziel der Herstellung nachhaltig geordneter Haushalte begründet für sich allein keine rechtsförmig durchsetzbaren Verpflichtungen.[5] Eine entsprechende rechtliche Verdichtung erfährt dieser Grundsatz erst durch die **wirtschaftspolitische Steuerung der Union**. Den rechtlichen Ausgangspunkt bildet **Art 126 Abs 1 AEUV**, wonach die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden. Diese Verpflichtung ist erfüllt, wenn das Verhältnis des öffentlichen Defizits und des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP einen bestimmten Referenzwert nicht überschreitet (Art 126 Abs 2 AEUV); die entsprechenden Referenzwerte (Konvergenzkriterien) von 3 % bzw 60 % ergeben sich aus dem **Protokoll (Nr 12) zum AEUV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit**. Als „öffentlich" gilt in diesem Zusammenhang alles, was zum Zentralstaat, zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder zu Sozialversicherungseinrichtungen gehört (Art 2).

Zur Durchführung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, insbesondere im Hinblick auf jene Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, hat die Union zwei Gesetzgebungspakete erlassen, die als **Sixpack** und **Twopack** bezeichnet werden.[6] Im Vertrag

---

4 So ausdrücklich Bgld: Art 38 Abs 4 L-VG; Ktn: Art 63 Abs 2 L-VG; Sbg: Art 44a L-VG; Stmk: Art 19a Abs 3 L-VG. Vgl Art 51 Abs 8 B-VG.

5 *Müller Th.*, Art 61 Rz 3 mwN.

6 Zu diesen unionsrechtlichen Bestimmungen zB *Lödl*, Haushaltsverwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre[3] (2013) 384 sowie den Beitrag von *Wutscher* in diesem Band.

über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (**Fiskalpakt**) vom 2.3.2012 sind die Mitgliedstaaten der EU (ausgenommen Tschechien und – damals noch Mitglied – das Vereinigte Königreich) zudem übereingekommen, die Führung der öffentlichen Haushalte danach auszurichten, dass der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist. Diese Regel gilt als eingehalten, wenn ein strukturelles (dh um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigtes) Defizit von 0,5% bzw – wenn der Schuldenstand 60% des BIP unterschreitet – von 1,0% des BIP nicht überschritten wird (Art 3 Abs 1 lit b und d; **Schuldenbremse**).

Eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung wurde 2011 in das Haushaltsrecht des Bundes aufgenommen (§ 2 Abs 4 BHG 2013).[7] Im Übrigen, also auch für die Länder und Gemeinden, werden die unionsrechtlichen Regeln über die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten durch den **Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012**, eine staatsrechtliche Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden iSd BVG über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, umgesetzt.

Der ÖStP 2012 normiert ein System von **Fiskalregeln**, die von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Führung ihrer Haushalte zu beachten sind:

- Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo nach ESVG **(Maastricht-Saldo)** darf ab dem Jahr 2017 den unionsrechtlichen Referenzwert von –3% des nominellen BIP nicht unterschreiten (Art 3 Abs 4; Regel über den zulässigen Haushaltssaldo).
- Der strukturelle gesamtstaatliche Haushaltssaldo darf ab dem Jahr 2017 -0,45% des nominellen BIP nicht unterschreiten (Art 4 Abs 1; **Schuldenbremse**). Der Anteil der Länder am strukturellen Defizit beträgt (höchstens) -0,1% des nominellen BIP und wird nach der Volkszahl verteilt (Art 6 Abs 1).
- Die Entwicklung der Staatsausgaben hat sich an der mittelfristigen Referenzrate des (potenziellen) BIP-Wachstums zu orientieren (Art 9; **Ausgabenbremse**).
- Der öffentliche Schuldenstand ist schrittweise abzubauen (Art 10; **Schuldenquotenanpassung**).

---

7 Ein Gesetzesentwurf, mit dem die gesamtstaatliche Schuldenbremse (auch) in der Bundesverfassung verankert worden wäre (RV 1516 BlgNR 24. GP), fand keine parlamentarische Erledigung.

- Für Haftungen der öffentlichen Hand sind rechtlich verbindliche **Haftungsobergrenzen** vorzusehen (Art 13).

In Kärnten, Salzburg und der Steiermark unterliegt die Haushaltsführung auch dem Grundsatz der **Wirkungsorientierung**.[8]

In allen Ländern bestehen schließlich (einfachgesetzliche) Regelungen, wonach bei Finanzgeschäften vermeidbare Risiken auszuschließen sind („Verbot der Spekulation mit öffentlichen Mitteln").[9] Aus diesem **Grundsatz der risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung** folgt etwa, dass derivative Finanzgeschäfte nicht ohne entsprechendes Grundgeschäft abgeschlossen werden und Kreditaufnahmen nicht zum Zweck mittel- und langfristiger Veranlagungen erfolgen.[10]

Im Übrigen sind die näheren Bestimmungen über die Haushaltsführung durchwegs in internen Rechtsakten (Weisungen) enthalten; lediglich in Kärnten, Salzburg und der Steiermark sind diese Regelungen durch Gesetz zu treffen.[11] Soweit das Amt der Landesregierung Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Art 102 B-VG) zu führen hat, gelten für diese Dienststelle die Vorschriften über die Einrichtung des Buchhaltungsdienstes sowie über die Gebarung und Verrechnung bei den Behörden des Bundes.[12]

C. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015

Das F-VG 1948 ermächtigt den BMF, im Einvernehmen mit dem Präsidenten des RH Form und Gliederung der Voranschläge und Rech-

---

8 Ktn: Art 63 Abs 2 L-VG; Sbg: Art 44a L-VG; Stmk: Art 19a Abs 3 L-VG. Vgl Art 51 Abs 8 B-VG.

9 Bgld: Art 37 Abs 6 L-VG; Finanzgebarungs- und SpekulationsverbotsG, LGBl 67/2017; Ktn: SpekulationsverbotsG, LGBl 25/2018; NÖ: Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung, LGBl 3001-0; OÖ: Finanzgebarungs- und SpekulationsverbotsG, LGBl 52/2014; Sbg: Art 10a L-VG; FinanzgebarungsG, LGBl 59/2013; Stmk: § 2 Abs 2 LandeshaushaltsG 2014 (iVm VO LGBl 22/2018); Tir: Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung, LGBl 157/2013; Vbg: SpekulationsverbotsG, LGBl 33/2014; W: Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBl 36/2013.

10 Vgl RV 2146 BlgNR 24. GP; dieser Entwurf eines BVG, mit dem das F-VG 1948 und das BVG über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes geändert werden, fand zwar keine parlamentarische Erledigung, hat aber den erwähnten landesrechtlichen Regelungen sichtlich als Vorbild gedient.

11 Ktn: Art 63 Abs 10 L-VG („soweit nicht bundesrechtliche Vorschriften bestehen"); Sbg: Art 46 L-VG (siehe das Allgemeine LandeshaushaltsG 2018); Stmk: Art 19a Abs 7 L-VG (siehe das LandeshaushaltsG 2014).

12 § 4 BVG ÄmterLReg; vgl § 1 Abs 1 iVm § 7 Abs 1 Z 3 BHG 2013.

nungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist (§ 16 Abs 1). Aufgrund dieser Bestimmung wurden bereits 1949 Richtlinien geschaffen, die inhaltlich dem reichsdeutschen Kommunalhaushaltsrecht nachgebildet waren.[13] 1976 trat an die Stelle dieser Richtlinien die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV), BGBl 493/1974, die 1983 (BGBl 159) und 1996 (BGBl 787) neu erlassen wurde. Diese Regelungen folgten dem auf der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 28.6.1974 unterfertigten Schlussprotokoll – der **Heiligenbluter Vereinbarung** –, in dem Bund, Länder und Gemeinden übereingekommen waren, Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände einvernehmlich zu gestalten.[14]

Auf Grund der Haushaltsrechtsreform des Bundes sind seit 1.1.2013 bei der Haushaltsführung des Bundes ua die Grundsätze der Transparenz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes zu beachten (Art 51 Abs 8 B-VG). Die – zum „Sixpack" zählende – Haushaltsrahmen-RL 2011/85/EU schreibt wiederum vor, dass die Mitgliedstaaten über nationale Systeme des öffentlichen Rechnungswesens verfügen, die sämtliche Teilsektoren des Staates – also auch die Länder – „umfassend und kohärent" abdecken (Art 3 Abs 1); dies erfordert insbesondere „Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren" (Art 12 Abs 1).

Vor diesem Hintergrund wurde im **ÖStP 2012** vereinbart, (auch) die Haushaltsregelungen der Länder und Gemeinden entsprechend den Grundsätzen der Transparenz, Effizienz und der weitgehenden Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Länder bzw Gemeinden zu gestalten (Art 12 Abs 2). Ein auf Grund dieses Vorhabens von Bund, Ländern und Gemeinden erarbeiteter Entwurf wurde vom BMF als **Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015** erlassen. Die VRV 2015 ist spätestens seit dem **Finanzjahr 2020** anzuwenden (§ 40 Abs 2).

Da diese Verordnung auch Grundsätze für das Haushalts- und Rechnungswesen der Länder aufstellt, die sich (aus der Sicht der Länder) wegen ihres materiell-rechtlichen Gehalts nicht mehr als bloße Regelung der Form und der Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse darstellen und damit über die Ermächtigung nach § 16

---

13 *Wenger*, Landesbudgetrecht, in: Rack (Hg), Landesverfassungsreform (1982) 118 (122 f).

14 *Aigner* et al, Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach § 16 Abs 1 F-VG, ÖHW 2016, 1 (4 f); *Müller Th.*, Art 61 Rz 4.

Abs 1 F-VG 1948 hinausgehen,[15] schlossen die Länder auf der Tagung der Landeshauptleutekonferenz vom 3.11.2015 eine – mit der VRV 2015 übereinstimmende – **Vereinbarung gem Art 15a B-VG über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung** (Tir LGBl 121/2016), die mit 7.11.2016 in Kraft getreten ist.[16] In Kärnten, Salzburg und der Steiermark wurde der Grundsatz der Transparenz einschließlich der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Landes zudem in der Landesverfassung verankert.[17]

In Art 1 Vereinbarung-Haushaltsführung wird eine allfällige „Klärung" des Umfangs der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des BMF nach § 16 Abs 1 F-VG 1948 in Aussicht gestellt; zu einer entsprechenden Antragstellung an den VfGH ist es aber bisher nicht gekommen. Freilich liegen die Gefahren für die Haushaltsautonomie der Länder ohnedies nicht in einer Vereinheitlichung des Haushaltsrechts, sondern in der zentralistischen Finanzverfassung[18] sowie in den aus dem ÖStP 2012 folgenden Verpflichtungen.[19]

II. Mittelfristige Finanzplanung

Nach § 4 Abs 1 VRV 2015 ist der Voranschlag für das Kalenderjahr als Finanzjahr zu erstellen. Diese – dem Grundsatz der Einjährigkeit des Budgets entsprechende – Regelung lässt allerdings unberücksichtigt, dass staatliche Maßnahmen häufig weit über den jährlichen Haushaltszyklus hinausreichende finanzielle Auswirkungen haben. Die traditionelle Einjahresperspektive stellt insofern für sich allein keine tragfähige Grundlage für eine nachhaltige Haushaltspolitik dar.

Für die Haushaltspolitik des Bundes wurde bereits mit 1.1.2009 eine verbindliche mittelfristige Ausrichtung festgelegt: Nach Art 51 Abs 2 B-VG hat das vom Nationalrat jährlich zu beschließende **Bundesfinanzrahmengesetz** für das folgende Finanzjahr und die drei nächstfolgenden Finanzjahre die Obergrenzen der vom Nationalrat im jeweiligen Bundesfinanzgesetz zu genehmigenden Mittelverwendung auf der Ebene der Rubriken (Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit

15 Vgl *Aigner* et al, ÖHW 2016, 14 ff.

16 *Müller Th.*, Art 61 Rz 5.

17 Ktn: Art 63 Abs 2 L-VG; Sbg: Art 44a L-VG; Stmk: Art 19a Abs 3 L-VG. Vgl Art 51 Abs 8 B-VG.

18 *Wenger*, Landesbudgetrecht 126.

19 Vgl *Smutny*, Haushaltswesen 343.

und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen: § 12 Abs 1 BHG 2013) sowie die Grundzüge des Personalplanes zu enthalten. Diese Obergrenzen dürfen – außer bei Gefahr im Verzug oder im Verteidigungsfall (Art 51 Abs 7 B-VG) – weder überschritten werden, noch darf zu einer solchen Überschreitung ermächtigt werden (Art 51 Abs 6 B-VG).

Die Haushaltsrahmen-RL 2011/85/EU sieht vor, dass die nationale Finanzplanung einer mehrjährigen Planungsperspektive zu folgen hat, wobei ein Planungshorizont von mindestens drei Jahren vorzusehen ist (Art 9 Abs 1). Die sich aus dem mittelfristigen Haushaltsrahmen ergebenden Einnahmen- und Ausgabenprojektionen und Prioritäten bilden die Grundlage für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans; jede Abweichung von diesen Bestimmungen ist ausreichend zu erläutern (Art 10).

Zur Umsetzung dieser unionsrechtlichen Vorgaben wurde die mittelfristige Haushaltsplanung als Fiskalregel im **ÖStP 2012** verankert. Bund, Länder und Gemeinden haben demnach die mittelfristige Orientierung der Haushaltsführung sicherzustellen und einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen festzulegen (Art 15 Abs 1 Satz 1), wobei die Verpflichtung zur mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltsführung rechtlich verbindlich festzuschreiben ist (Art 15 Abs 1 Satz 4). Entsprechende Regelungen finden sich mit Ausnahme Wiens in allen Landesverfassungen;[20] in Wien enthält der (Gemeinde-)Voranschlag seit 2017 auch eine mittelfristige Finanzplanung.

III. Der integrierte Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt

Nach § 3 Abs 1 VRV 2015 besteht der (Landes-)Haushalt aus dem Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt.

Im **Ergebnishaushalt** sind Erträge und Aufwendungen periodengerecht – also unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung – auszuweisen. Der Ergebnishaushalt setzt sich aus dem Ergebnisvoranschlag und der Ergebnisrechnung zusammen (§ 3 Abs 2 VRV 2015).

---

20 Bgld: Art 39 Abs 1 L-VG; Ktn: Art 60 Abs 2 L-VG; NÖ: Art 29 Abs 2 LV; OÖ: Art 55 Abs 2 L-VG; Sbg: Art 44 Abs 4 L-VG; Stmk: Art 19 Abs 1 bis 4 L-VG; Tir: Art 62b LO; Vbg: Art 56 Abs 2 LV. Zu ersten Ansätzen einer verbindlichen mittelfristigen Finanzplanung durch die Länder *Koja*, Verfassungsrecht 250; *Wenger*, Landesbudgetrecht 124.

Im **Finanzierungshaushalt** sind Einzahlungen und Auszahlungen zu erfassen. Eine Einzahlung ist der Zufluss von liquiden Mitteln in einem Finanzjahr, eine Auszahlung der Abfluss von liquiden Mitteln in einem Finanzjahr. Der Finanzierungshaushalt setzt sich aus dem Finanzierungsvoranschlag und der Finanzierungsrechnung zusammen (§ 3 Abs 3 VRV 2015), wobei zwischen der allgemeinen Gebarung (Ein- und Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit sowie aus der Investitionstätigkeit) und dem Geldfluss aus der Finanzierungstätigkeit der Gemeinde zu unterscheiden ist (§ 3 Abs 4 VRV 2015).

Der **Vermögenshaushalt** ist zumindest als Vermögensrechnung zu führen, die Bestände und laufende Änderungen des Vermögens, der Fremdmittel sowie des Nettovermögens verzeichnet (§ 3 Abs 6 VRV 2015).

IV. Der Voranschlag

A. *Vorlage an den Landtag*

Die Genehmigung des Voranschlags durch den Landtag stellt sich systematisch als Akt der (**Mitwirkung an der) Vollziehung** dar.[21] Im Budgetbewilligungsverfahren liegt daher die Initiative ausschließlich bei der Landesregierung; den Beratungen des Landtages ist im Normalfall der Entwurf der Landesregierung zugrunde zu legen.[22]

Alle Landesverfassungen enthalten Regelungen über den Zeitpunkt der Vorlage des Budgetentwurfs.[23]

In Salzburg, der Steiermark und Tirol können die Haushaltspläne für zwei aufeinanderfolgende Jahre gleichzeitig festgestellt werden (**Doppelbudget**).[24]

---

21 *Koja*, Verfassungsrecht 238 f, 243. Vgl *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 120 („parlamentarischer Verwaltungsakt").

22 So ausdrücklich Stmk: Art 19 Abs 1 L-VG. Vgl Art 51 Abs 1 B-VG.

23 Bgld: Art 37 Abs 1a L-VG (spätestens einen Monat vor Beginn des Finanzjahres); Ktn: Art 61 Abs 2 L-VG (spätestens sechs Wochen vor Beginn des Finanzjahres); NÖ: Art 29 Abs 2 LV (spätestens sechs Wochen vor Beginn des Finanzjahres); OÖ: Art 55 Abs 2 L-VG (vor Beginn des Finanzjahres); Sbg: Art 44 Abs 1 L-VG (vor Beginn des Finanzjahres); Stmk: Art 19 Abs 5 L-VG (spätestens zehn Wochen vor dem Beginn des Finanzjahres); Tir: Art 62 Abs 2 LO (spätestens bis zum 15.11.); Vbg: Art 56 Abs 4 LV (vor Beginn des Finanzjahres); W: § 86 Abs 1 StV (vor Beginn des Finanzjahres).

24 Sbg: Art 44 Abs 2 L-VG; Stmk: Art 19 Abs 5 L-VG; Tir: Art 62 Abs 2. Vgl Art 51 Abs 4 B-VG.

B. *Voranschlagsprovisorium*

Hat der Landtag – aus welchen Gründen immer – für ein Finanzjahr keinen Voranschlag beschlossen, so ist in allen Ländern die Landesregierung ermächtigt, den Landeshaushalt unter Zugrundelegung des zuletzt beschlossenen Voranschlags zu führen.[25] Dieses **automatische Budgetprovisorium** ist meist auf die Dauer von drei oder sechs Monaten beschränkt;[26] außer in der Steiermark dürfen die monatlichen Mittelverwendungen ein Zwölftel des Gesamthaushalts des Vorjahres nicht übersteigen.

In mehreren Ländern kann ein automatisches Budgetprovisorium dadurch abgewendet werden, dass mit Beschluss des Landtages eine **vorläufige Vorsorge** getroffen wird;[27] dazu bedarf es keiner Regierungsvorlage (vgl Art 51a Abs 1 B-VG). Eine derartige Regelung muss sich allerdings schon begrifflich auf einen bestimmten Zeitraum beschränken; sie enthebt die Landesregierung also nicht von ihrer Verpflichtung zur Vorlage eines Budgetentwurfs für das gesamte Finanzjahr.[28]

C. *Rechtswirkung und Publizität*

Die Feststellung des Landeshaushalts durch den Landtag erfüllt einen **doppelten Zweck**: Zum einen bildet der Landesvoranschlag die bindende Grundlage für die in den selbständigen Wirkungsbereich fallende Gebarung des Landes.[29] In der Genehmigung des Landesvoranschlags durch den Landtag kommt also dessen Budgethoheit zum Ausdruck. Zum anderen ist der Landesvoranschlag Grundlage für die finanzielle Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag.[30]

Als finanzielle – nicht auch materiell-rechtliche – Grundlage für die Ausübung staatlicher Funktionen richtet sich der Landesvoranschlag

---

25 Bgld: Art 38 L-VG; Ktn: Art 61 Abs 5 L-VG; NÖ: Art 30 Abs 1 LV; OÖ: Art 55 Abs 4 L-VG; Sbg: Art 44 Abs 3 L-VG; Stmk: Art 19 Abs 7 L-VG; Tir: Art 62 Abs 3 LO; Vbg: Art 56 Abs 4 LV; W: § 86a StV.

26 Bgld: Art 38 L-VG (drei Monate); NÖ: Art 30 Abs 1 LV (drei Monate); OÖ: Art 55 Abs 4 L-VG (drei Monate); Tir: Art 62 Abs 3 LO (sechs Monate); W: § 86a StV (sechs Monate).

27 Ktn: Art 61 Abs 5 L-VG; Stmk: Art 19 Abs 7 L-VG; Tir: Art 62 Abs 3 LO; Vbg: Art 56 Abs 4 LV.

28 *Krenn-Mayer*, Art 19 L-VG, in: Grabenwarter (Hg), Steiermärkische Landesverfassung (2013) Rz 33.

29 So ausdrücklich Bgld: Art 37 Abs 3 L-VG; Ktn: Art 61 Abs 1 L-VG; OÖ: Art 55 Abs 3 L-VG; Tir: Art 62 Abs 1 LO; Vbg: Art 56 Abs 3 LV.

30 *Koja*, Verfassungsrecht 239.

ausschließlich an die mit der Führung des Haushalts betrauten Organe. Ansprüche oder Verpflichtungen können durch einen Voranschlag weder begründet noch aufgehoben werden (vgl ausdrücklich § 46 Abs 2 BHG 2013); dieser hat also **keine Außenwirkung**. Daraus folgt, dass die Genehmigung des Landesvoranschlags nicht unter dem Gesetzesvorbehalt des Art 18 Abs 1 B-VG steht, sondern mit nicht gesetzesförmigem („einfachem") Landtagsbeschluss erfolgen kann.[31] Auch nach Art 12 Abs 1 ÖStP 2012 reicht es aus, dass die Haushaltsbeschlüsse der Länder „in rechtlich verbindlicher Form" erlassen werden. Tatsächlich ist Salzburg das einzige Land, in dem der Haushaltsplan seit 1926 durch Gesetzesbeschluss festzustellen ist (Art 44 Abs 1 L-VG).[32]

Wird der Landeshaushalt mit einfachem Landtagsbeschluss festgestellt, so bleibt für eine allfällige Prüfung des Voranschlags durch den VfGH kein Raum: Weder Art 140 B-VG noch eine andere Verfassungsnorm ermächtigt den VfGH, nicht gesetzesförmige Landtagsbeschlüsse im Fall der Verfassungswidrigkeit aufzuheben. Es ist jedoch – so der VfGH[33] – *„undenkbar"*, dass der (solche Beschlüsse stillschweigend billigende) Bundesverfassungsgesetzgeber einen Zustand schaffen wollte und geschaffen hat, der es gestattet, dass durch die Verfassung nicht gedeckte Beschlüsse eines Landtages der Rechtsordnung angehören. Da die Rechtsordnung für nicht gesetzesförmige Landtagsbeschlüsse kein Fehlerkalkül vorsieht, muss daher davon ausgegangen werden, dass solche Beschlüsse im Fall der Rechtswidrigkeit **absolut nichtig** (unwirksam) sind.[34]

Einen Sonderfall bildet **Wien**, das wegen seiner Doppelstellung als Gemeinde und Land über keinen selbständigen Landeshaushalt verfügt; vielmehr obliegt es Wien, als Gemeinde „für das Erfordernis der Verwaltungsangelegenheiten von Wien als Land [...] vorzusehen" (§ 132 Abs 4 Wiener Stadtverfassung). Die Feststellung des entsprechenden Haushaltsplans erfolgt demgemäß durch **Beschluss des Gemeinderates**; dieser Beschluss stellt sich als VO iSd Art 139 B-VG dar.[35]

Eine über den Bereich der Landesverwaltung hinausgehende Verlautbarung des Landesvoranschlags wäre dessen Inhalt nach aus rechts-

---

31 *Koja*, Verfassungsrecht 242 ff; zustimmend *Eisner*, Mitwirkung 514.

32 *Wenger*, Landesbudgetrecht 120. Die RV 1516 BlgNR 24. GP hatte vorgesehen, dass Haushaltsbeschlüsse der Länder – also der jährliche Voranschlag ebenso wie die mittelfristige Finanzplanung – einheitlich als Gesetz zu ergehen haben (Art 97a Abs 1 B-VG neu); dieser Entwurf fand aber keine parlamentarische Erledigung.

33 VfSlg 6277/1970, 8602/1979.

34 Einschränkend *Müller Th.*, Art 61 Rz 7.

35 VfSlg 5637/1967.

staatlicher Sicht nicht erforderlich. § 6 Abs 9 VRV 2015 schreibt allerdings vor, dass der Landesvoranschlag im **Internet** barrierefrei und ohne personenbezogene Daten zur Verfügung zu stellen ist (vgl auch Art 12 Abs 1 ÖStP 2012). In Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist der Haushaltsplan zudem im LGBl zu publizieren.[36]

D. Form und Gliederung

Bereits die Budgethoheit des Landtags gebietet ein gewisses Maß an Detaillierung des Landesvoranschlags; dieser hat eine **Spezialisierung** der Mittelverwendungen hinsichtlich ihrer Art vorzunehmen und für die einzelnen Arten von Mittelverwendungen Kredite (Höchstbeträge) festzusetzen.[37] Die Feststellung, dass überhaupt eine vom Voranschlag abweichende Mittelverwendung vorliegt, setzt nämlich voraus, dass die veranschlagten Mittel ihrer Art nach ausreichend spezifiziert sind.[38] Eine entsprechende Gliederung des Landeshaushalts ist seit dem Finanzjahr 1976 durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnungen nach § 16 Abs 1 F-VG 1948 vorgegeben.

Nach § 4 Abs 1 VRV 2015 ist der Voranschlag für das **Kalenderjahr** als Finanzjahr zu erstellen; er besteht aus dem **Ergebnisvoranschlag**, dem **Finanzierungsvoranschlag**, dem **Stellenplan** und sonstigen Nachweisen (§ 5 VRV 2015).

Den Ländern steht es frei, den Landesvoranschlag **entweder** in **Bereichsbudgets** aufzuteilen, wobei jedes Bereichsbudget einem Politik- oder Aufgabenfeld oder einer hoch aggregierten Einheit mit eindeutiger politischer Zuständigkeit entspricht (§ 6 Abs 2 VRV 2015), **oder** aber entsprechend dem dekadisch nummerierten Ansatzverzeichnis (Anlage 2 VRV 2015) in **Gruppen**, **Abschnitte** und **Unterabschnitte** zu gliedern, wobei zumindest die Gruppen als Bereichsbudgets auszuweisen sind (§ 6 Abs 3 VRV 2015). Ein Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlag ist sowohl für den Gesamthaushalt als auch für jeden Bereichshaushalt zu erstellen (§ 6 Abs 4 Satz 1 VRV 2015). Unabhängig von der Art der Gliederung des Voranschlags hat die Veranschlagung zumindest auf der

---

36 Tir: § 2 Abs 1 lit b Landes-VerlautbarungsG 2013; Vbg: § 2 Abs 1 lit b KundmachungsG (iVm dem jährlichen Landtagsbeschluss über den Landesvoranschlag). In Salzburg genügt es, im LGBl die Summen der Mittelverwendungs- und -aufbringungsgruppen für den Gesamthaushalt zu verlautbaren (§ 8 Allgemeines LandeshaushaltsG 2018).

37 VfSlg 4340/1962.

38 VfSlg 5421/1966, 5636/1967, 5637/1967.

dritten Dekade des Ansatzverzeichnisses (also in Unterabschnitten) zu erfolgen (§ 6 Abs 6 Satz 1 VRV 2015).

In den Voranschlag sind alle im folgenden Finanzjahr zu erwartenden Mittelverwendungen (Aufwendungen und Auszahlungen) und Mittelaufbringungen (Erträge und Einzahlungen) voneinander getrennt und in voller Höhe aufzunehmen (§ 7 Abs 1 VRV 2015; **Bruttoprinzip**).

Im **Ergebnisvoranschlag** sind die periodengerecht abgegrenzten erwarteten Erträge und Aufwendungen darzustellen (§ 8 VRV 2015). Nach § 9 Abs 3 VRV 2015 sind auch bestimmte nicht finanzierungswirksame – **unbare** – Aufwendungen und Erträge zu veranschlagen, so etwa **Abschreibungen** auf Sachanlagevermögen und immaterielle Vermögenswerte sowie Aufwendungen aus der Bildung und Erträge aus der Auflösung von **Rückstellungen** (zB für Jubiläumszuwendungen und Abfertigungen).

Im **Finanzierungsvoranschlag** sind die Einzahlungen und Auszahlungen in Mittelaufbringungs- und Mittelverwendungsgruppen (Anlage 1b VRV 2015) darzustellen. Die sich auf Grund der Veranschlagung ergebenden Werte für den Ergebnisvoranschlag sind auch für den Finanzierungsvoranschlag maßgeblich: Die Summe der finanzierungswirksamen (baren) Aufwendungen entspricht nämlich den Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit (Personal-, Sach- und Finanzaufwand) sowie den Transfers im Finanzierungsvoranschlag (§ 11 Abs 2 VRV 2015).

Das Ergebnis des Finanzierungsvoranschlags der operativen und investiven Gebarung ist der **Nettofinanzierungssaldo**; dieser ist über den Geldfluss der Finanzierungstätigkeit – zB durch Aufnahme von Finanzschulden – auszugleichen (§ 11 Abs 6 VRV 2015).

E. Abweichungen vom Voranschlag

Der jährliche Voranschlag enthält die Obergrenzen für Mittelverwendungen (das sind im Finanzierungshaushalt die Auszahlungen und im Ergebnishaushalt die Aufwendungen) sowie die höchstzulässigen Dienstposten in quantitativer und qualitativer Hinsicht (Stellenplan).

Mittelverwendungen, die im Landesvoranschlag ihrer Art nach nicht vorgesehen sind (**außerplanmäßige** Mittelverwendungen) oder die Ansätze des Landesvoranschlags überschreiten (**überplanmäßige** Mittelverwendungen), bedürfen entweder der vorherigen Genehmigung

durch den Landtag in einem Nachtragshaushalt[39] oder der ausdrücklichen Ermächtigung der Landesregierung zu solchen Mittelverwendungen. In den meisten Ländern sind Budgetabweichungen an eine Ermächtigung durch den Landtag geknüpft;[40] liegt eine solche (allgemeine) Ermächtigung nicht vor, so ist in Niederösterreich, Salzburg und der Steiermark im Einzelfall die (vorherige oder nachträgliche) Zustimmung des Landtages einzuholen.[41]

Die bundesverfassungsrechtlich vorausgesetzte Budgethoheit des Landtags steht derartigen Regelungen nicht entgegen, sofern das Budgetbewilligungsrecht des Landtags nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Dazu ist es erforderlich, dass die Überschreitung sachlich an Bedingungen geknüpft und ziffernmäßig bestimmt oder aus dem Voranschlag errechenbar ist;[42] zudem erscheint es geboten, dem Landtag jede Abweichung vom Voranschlag mitzuteilen, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle zu gewährleisten.[43]

V. Der Rechnungsabschluss

A. *Begriff*

Aus Art 127 Abs 2 B-VG ergibt sich, dass für jedes abgelaufene Finanzjahr ein Rechnungsabschluss zu verfassen ist. Unter dem Rechnungsabschluss ist die Darstellung der im vergangenen Finanzjahr tatsächlich erfolgten Gebarung zu verstehen. Diese Aufstellung muss ihrem Wesen nach „budgetmäßig" sein, also einen Vergleich der tatsächlichen mit der veranschlagten Gebarung gestatten.[44]

---

39 Bgld: Art 37 Abs 5 L-VG; Ktn: Art 61 Abs 6 L-VG; NÖ: Art 30 Abs 2 LV; OÖ: Art 55 Abs 5 Z 1 L-VG; Vbg: Art 56 Abs 5 LV.

40 OÖ: Art 55 Abs 5 Z 1 L-VG; Sbg: Art 47 L-VG; Stmk: Art 19a Abs 4 L-VG; Tir: Art 62 Abs 4 LO; Vbg: Art 56 Abs 5 LV.

41 NÖ: Art 30 Abs 2 LV; Sbg: Art 47 L-VG; Stmk: Art 19a Abs 5 L-VG. Vgl auch § 101 Abs 2 WStV.

42 VfSlg 4340/1962, 5421/1966, 5636/1967, 5637/1967; *Koja*, Verfassungsrecht 259. Vgl Art 51c Abs 2 Satz 2 B-VG.

43 *Koja*, Verfassungsrecht 257. Vgl Art 51b Abs 2 und Art 51c Abs 3 B-VG.

44 VfSlg 5637/1967.

B. *Erstellung und Vorlage an den Landtag*

Der Rechnungsabschluss ist von der **Landesregierung** zu erstellen.[45] In mehreren Ländern obliegt es dem **Landesrechnungshof**, zum Rechnungsabschluss einen Bericht zu erstatten; darin ist auszuführen, ob die Gebarung des Landes in Übereinstimmung mit dem Landesvoranschlag und den dazu erteilten Vollmachten (Ermächtigungen), Zustimmungen und sonstigen voranschlagswirksamen Beschlüssen des Landtages erfolgt ist.[46]

Nach Art 127 Abs 2 B-VG ist der Rechnungsabschluss so rechtzeitig zu erstellen, dass er **spätestens sechs Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres** dem Rechnungshof übermittelt werden kann (§ 15 Abs 5 RHG).

Nach Übermittlung an den Rechnungshof (§ 15 Abs 5 RHG) ist der Rechnungsabschluss dem **Landtag** vorzulegen. In manchen Ländern ist ausdrücklich geregelt, dass diese Vorlage ehestens, spätestens jedoch gleichzeitig mit dem Voranschlag für das folgende Finanzjahr, zu erfolgen hat.[47] In Wien hat der Magistrat den Rechnungsabschlussentwurf der Gemeinde (dieser enthält auch die Ausgaben Wiens als Land: § 132 Abs 4 StV) nach Prüfung durch den Stadtrechnungshof längstens sechs Monate nach dem Ablauf des Finanzjahres dem Finanzausschuss und dem Stadtsenat zur Verfügung zu stellen, wobei Gemeindemitglieder dazu innerhalb von zwei Wochen Stellung nehmen können; diese Stellungnahmen sind bei der Beratung des Rechnungsabschlusses durch den Gemeinderat zu berücksichtigen (§ 87 Abs 2 StV).

Die Vorlage des Rechnungsabschlusses an den Landtag erfolgt in Kärnten, Salzburg und der Steiermark zur Genehmigung,[48] in den übrigen Ländern zur Kenntnis.[49] Mit der Genehmigung bzw Kenntnisnahme des Rechnungsabschlusses durch den Landtag gilt die Landesregierung als „entlastet"; eine Verweigerung dieses Aktes hat keine rechtlichen Konsequenzen.[50] Unabhängig von der Form der Erledigung des Rechnungsabschlusses hat der Landtag die Möglichkeit, auf Grund

---

45 So ausdrücklich NÖ: Art 31 LV; Tir: Art 63 Abs 1 LO.

46 Ktn: Art 70 Abs 4 Z 4 L-VG iVm § 18 LandesrechnungshofG 1996; NÖ: Art 51 Abs 3b LV; Sbg: § 10 Abs 1a LandesrechnungshofG 1993; Tir: § 7 Abs 6 LandesrechnungshofG. Vgl auch § 87 Abs 2 WStV.

47 Bgld: Art 41 L-VG; Ktn: Art 62 Abs 1 L-VG; Tir: Art 63 Abs 2 LO.

48 Ktn: Art 62 Abs 1 L-VG; Sbg: Art 45 L-VG; Stmk: Art 41 Abs 8 L-VG.

49 So ausdrücklich NÖ: Art 31 LV; OÖ: Art 55 Abs 8 L-VG; Vbg: Art 56 Abs 9 LV.

50 *Koja*, Verfassungsrecht 261.

des Rechnungsabschlusses von seinen politischen Kontrollrechten Gebrauch zu machen.[51]

C. *Form und Gliederung*

Der Rechnungsabschluss besteht aus der Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung, der Voranschlagsvergleichsrechnung für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt, der Nettovermögensveränderungsrechnung und bestimmten Beilagen (§ 15 Abs 1 VRV 2015). Damit ergänzt die VRV 2015 das bisherige – ausschließlich zahlungsorientierte – System der Kameralistik (*cash accounting*) um eine periodengerechte ressourcenorientierte Rechnungslegung (*accrual accounting*), die den **International Public Accounting Standards** (IPSAS), insbesondere IPSAS 1 (Presentation of Financial Statements), entspricht.

Die **Ergebnisrechnung** hat das Nettoergebnis, also die Differenz zwischen der Summe der Erträge und der Summe der Aufwendungen, auszuweisen. Unter dem Nettoergebnis sind Zuweisungen an bzw Entnahmen aus Haushaltsrücklagen auszuweisen (§ 17 Abs 1 VRV 2015).

In der **Finanzierungsrechnung** ergibt die allgemeine (operative und investive) Gebarung den Nettofinanzierungssaldo. Die Summe aus dem Nettofinanzierungssaldo und dem Geldfluss der Finanzierungstätigkeit bildet den Geldfluss der voranschlagswirksamen Gebarung; dieser entspricht gemeinsam mit dem Geldfluss der nicht voranschlagswirksamen Gebarung der Veränderung an liquiden Mitteln (§ 17 Abs 4 VRV 2015).

Schließlich ist für jedes Finanzjahr eine **Vermögensrechnung** aufzustellen; diese ist in Vermögen, erhaltene Investitionszuschüsse, Fremdmittel und Nettovermögen (Ausgleichsposten entsprechend dem Eigenkapital bei Unternehmen) zu gliedern (§ 18 Abs 1 VRV 2015). Jeder Vermögenswert ist einzeln zu erfassen und zu bewerten (§ 19 Abs 3 VRV 2015).

Sachanlagen und immaterielle Vermögenswerte, die einer Wertminderung durch Abnutzung unterliegen, sind auf ihre Nutzungsdauer linear abzuschreiben (§ 24 Abs 5 VRV 2015) und mit den um den Abschreibungsbetrag verminderten Anschaffungs- bzw Herstellungskosten zu bewerten. Eine abweichende Regelung trifft die VRV 2015 für **Kulturgüter**, das sind Vermögenswerte, deren kulturelle, historische,

---

51 *Pernthaler/Lukasser*, Das Verfassungsrecht der Österreichischen Bundesländer. Vorarlberg (1995).

künstlerische oder sonstige spezifische Qualität zum Wohl des Wissens und der Kultur vom Land erhalten wird: In diesem Fall ist eine lineare Abschreibung bei Gebäuden lediglich zulässig (nicht aber geboten); bei sonstigen Kulturgütern hat sie zu unterbleiben (§ 25 Abs 4 VRV 2015).

Die **Voranschlagsvergleichsrechnung** hat den Voranschlagswerten des Ergebnis- und Finanzierungsvoranschlags die tatsächlichen Aufwendungen und Erträge bzw die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen gegenüberzustellen (§ 16 VRV 2015).

Auch der Rechnungsabschluss ist barrierefrei und ohne personenbezogene Daten im **Internet** zur Verfügung zu stellen (§ 15 Abs 5 VRV 2015).

VI. Die Verwaltung des Landesvermögens

Aus Art 42 Abs 5 B-VG ergibt sich, dass Verfügungen über Bundesvermögen, die Übernahme (Umwandlung) von Bundeshaftungen sowie die Aufnahme (Umwandlung) von Finanzschulden des Bundes eines formellen Gesetzes bedürfen.[52] Dadurch ist gewährleistet, dass auch diese – für eine nachhaltig geordnete Haushaltsführung äußerst relevanten – Gebarungsakte nur mit Zustimmung der Volksvertretung unter der Kontrolle der parlamentarischen Opposition und letztlich der Öffentlichkeit gesetzt werden.

In dieselbe Richtung zielende Bestimmungen finden sich auch in den meisten Landesverfassungen. Mit Ausnahme Niederösterreichs ist in allen Ländern vorgesehen, dass zur Veräußerung oder Belastung von Landesvermögen sowie für Landeshaftungen und Kreditoperationen des Landes – schlechthin oder bei Überschreitung bestimmter Wertgrenzen – die **Zustimmung oder die Ermächtigung des Landtages** erforderlich ist.[53] Die Zustimmung (Ermächtigung) erfolgt mit einfachem Landtagsbeschluss; eines formellen Gesetzes bedarf es nicht.[54]

§ 14 F-VG 1948 sieht zwar vor, dass die Aufnahme von Anleihen (Darlehen) der Länder durch die Landesgesetzgebung zu regeln ist. Eine

---

52 „Impliziter Gesetzesvorbehalt": *Rill/Schäffer*, Art 42 Abs 5 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2007) Rz 5.

53 Bgld: Art 37a L-VG; Ktn: Art 64 Abs 1 und 2 L-VG; OÖ: Art 55 Abs 5 Z 2 und 3 L-VG; Sbg: Art 48 L-VG; Stmk: Art 20 L-VG; Tir: Art 62a LO; Vbg: Art 56 Abs 7 LV; W: § 88 Abs 1 StV.

54 Lediglich in Salzburg wurde die Landesregierung durch Gesetz „bevollmächtigt", bis zu bestimmten Wertgrenzen über Landesvermögen zu verfügen und Haftungen des Landes zu übernehmen (§§ 28 und 29 Allgemeines LandeshaushaltsG 2018).

derartige Regelung muss aber nicht für jeden Einzelfall, sondern kann auch ganz allgemein erfolgen; es reicht aus, wenn durch Landesgesetz Grundsätze für die Verschuldung des Landes aufgestellt werden.[55] Ein Art 42 Abs 5 B-VG vergleichbarer Gesetzesvorbehalt für langfristige Fremdfinanzierungen ist § 14 F-VG 1948 also nicht zu entnehmen.

Materielle Schranken für die Schuldengebarung der Länder ergeben sich allerdings aus dem **ÖStP 2012**. Demnach senken Bund, Länder und Gemeinden die gesamtstaatliche Schuldenquote unter den Referenzwert von 60 % des nominellen BIP **(Art 10 Abs 1; Schuldenquotenanpassung)**. Zu diesem Zweck ist die Differenz zwischen diesem Referenzwert und der tatsächlichen Schuldenquote über die vergangenen drei Jahre durchschnittlich um ein Zwanzigstel pro Jahr zu verringern (Art 10 Abs 2 lit a); weitere Erhöhungen des Schuldenstandes sind nicht zulässig (Art 10 Abs 3). Darüber hinaus haben Bund und Länder rechtlich verbindliche **Haftungsobergrenzen** festzulegen (Art 13 Abs 1). Diese Regelung hat auch das Verfahren bei Haftungsübernahmen, insbesondere Informationspflichten gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper, zu enthalten; sowohl der Haftungsrahmen als auch die tatsächlich übernommenen Haftungen sind im Rechnungsabschluss auszuweisen (Art 13 Abs 4). In der **Haftungsobergrenzen-Vereinbarung** BGBl I 134/2017 sind Bund und Länder übereingekommen, das Höchstausmaß für Haftungen nach einer einheitlichen Formel zu berechnen, die dem Grundsatz der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften (vgl § 4 F-VG 1948) Rechnung trägt.

55 *Koja*, Verfassungsrecht 263 f; *Kofler*, § 14 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 3.

Maria Krenn/Robert Steinwender

Das Haushaltsrecht der Gemeinden

I. Einleitung

Der Franziskaner *Luca Pacioli* verfasste im Werk *Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalis* die erste Abhandlung über die „doppelte Buchführung als Beschreibung der Praxis venezianischer Kaufleute".[1] Rund 500 Jahre später hielt diese Form der Buchhaltung (auch) in Österreich Einzug in die Haushaltsführung der drei Gebietskörperschaften: dem Bund, der seit 2013 die doppelte Buchführung im BHG[2] verankert hat, folgten die Länder und Gemeinden im Jahr 2020.[3] Die Vorgaben für die „Form der Buchhaltung" spielt neben den faktischen, wie die Aufteilung der finanziellen Ressourcen im Bundesstaat, bei der Erstellung und dem Vollzug eines Budgets, eine ebenso große Rolle, wie unionsrechtliche und innerstaatliche Normen, die den Handlungsspielraum materiell beschränken. Im vorliegenden Beitrag werden die maßgeblichen Rahmenbedingungen in einem groben Überblick wiedergegeben.

II. Bundesverfassungs- und Unionsrecht

A) Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen und VRV 2015

Gemäß Art 116 Abs 2 B-VG[4] haben die Gemeinden das Recht, im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen.[5] Dies umfasst insbesondere die Erstellung und Beschlussfassung über den

---

1 Brockhaus-Enzyklopädie, Bd 14 (1972) 109; ein Überblick mit weiterführender Literatur findet sich auch im Eintrag zu *Luca Pacioli* im Lexikon des Mittelalters, Bd 7 (1993), Sp 1610–1611.

2 Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes, Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013, BGBl I 139/2009 idf BGBl I 153/2020.

3 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl II 313/2015 idF BGBl II 17/2018.

4 BGBl 1/1930 idF BGBl I 107/2021.

5 Dieser Absatz beruht auf *Krenn/Steinwender*, Kärntner Gemeindehaushaltsgesetz (2020) 23 f.

Voranschlag, den Budgetvollzug sowie die Erstellung und Beschlussfassung über den Rechnungsabschluss. Die selbständige Haushaltsführung zählt gemäß Art 118 Abs 2 B-VG zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Daraus folgt, dass sie gemäß Art 118 Abs 4 B-VG im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen zu erfolgen hat. Eine Übertragung dieser Angelegenheit auf eine staatliche Behörde auf Grundlage von Art 118 Abs 7 B-VG ist unzulässig.[6] Wenn der Gemeindevoranschlag oder der Gemeinderechnungsabschluss behandelt wird, darf die Öffentlichkeit gemäß Art 117 Abs 4 B-VG nicht ausgeschlossen werden. Schlussendlich ergibt sich aus Art 119a Abs 2 und Art 127a Abs 2 B-VG auch für die Gemeinden, dass diese an die Handlungsziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gebunden sind.[7] Indes wird die selbständige Haushaltsführung ausdrücklich durch die Finanzverfassung begrenzt. Art 13 Abs 1 B-VG bestimmt, dass die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabenwesens durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz („Finanz-Verfassungsgesetz") geregelt werden.[8] Das F-VG 1948[9] legt gemäß § 1 den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens fest. § 16 Abs 1 F-VG 1948 ermächtigt den Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist.[10] Der österreichische Finanz-Verfassungsgesetzgeber hat demnach die Finanzverfassung, welche nach der Bundesverfassung die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des

---

6 *Steinwender*, Aufgaben- und Finanzreform. Insbesondere zu Fragen der Übertragung von einzelnen Angelegenheiten gemäß Art 118 Abs 7 B-VG und zum Entfall der Grundsteuerbefreiung, in: Baumgartner/Sturm (Hg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 85 (97) mwN.

7 Zum Ganzen *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2020) Rz 9 ff; *Weber*, Art 116 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 21; *Frank*, Gemeindliches Haushalts- und Rechnungswesen, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2018) Rz 4 f; *Stolzlechner*, Art 116 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2018) Rz 42 ff.

8 Zur Geschichte der Finanzverfassung und dem Verhältnis der Finanzverfassung zu Art 13 B-VG siehe *Frank*, Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlußrechtes (2002) 28 ff; *Kofler*, § 1 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2011) Rz 7 ff und Rz 18; *Ruppe*, Einführung F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4 ff und *ders*, § 1 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2 ff.

9 Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

10 Dazu ausführlich *Aigner et al*, Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach § 16 Abs. 1 F-VG, ÖHW 2016, 1 ff.

Abgabenwesens regeln sollte, um eine Norm ergänzt, die „technischer" Art ist. Ihr Zweck liegt nicht darin, Abgabenerträge zu verteilen oder zuzuweisen, sondern den Haushalt der Gebietskörperschaften Land und Gemeinde – nach den Vorgaben zweier Bundesorgane – einheitlich gestalten zu können. Der in der Norm enthaltenen Beschränkung, „als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist", dürfte vom Gedanken der „Vergleichbarkeit" getragen worden sein. Jegliche bundesstaatlichen Regelungen stehen im Spannungsverhältnis zwischen Autonomie von Ländern und Gemeinden und dem Erfordernis der Vereinheitlichung, um die bereits erwähnte Vergleichbarkeit sicherzustellen. Dieses Erfordernis ist – insbesondere auch im Hinblick auf die Vielzahl von Datenübermittlungspflichten, die insbesondere im ÖStP 2012 näher normiert werden – unverzichtbarer Bestandteil eines funktionierenden „Staatshaushaltes". Dieser „Staatshaushalt" setzt sich aus vielen Einzelhaushalten zusammen, die aber wiederum – insbesondere im Hinblick auf die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen – zueinander in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Art 13 Abs 2 B-VG normiert dementsprechend, dass Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben haben. Art 13 Abs 2 B-VG stellt eine Staatszielbestimmung iSe materiellen Wertentscheidung dar.[11]

Die Vorgaben des Bundes zur Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden ergeben sich auf Grundlage von § 16 Abs 1 F-VG 1948 seit dem Haushaltsjahr 2020 aus der VRV 2015. Die VRV 2015 enthält weitreichende haushaltsrechtliche Vorgaben. Die Verwaltungsorgane der Gemeinden haben somit nicht nur die landesrechtlichen Vorgaben für die Haushaltsführung zu beachten, sondern sind auch an die Vorgaben der verfassungsunmittelbaren VRV 2015 gebunden. Die Veranschlagung und Rechnungslegung erfolgt nach der VRV 2015 mittels integriertem Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt.[12]

Gemäß Art 119a B-VG üben Bund und das Land das Aufsichtsrecht über die Gemeinde dahin aus, dass diese bei Besorgung des eigenen Wirkungsbereiches die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt, insbesondere ihren Wirkungsbereich nicht überschreitet und die ihr ge-

---

11 *Holoubek*, Das neue Haushaltsrecht des Bundes, ÖHW 1989, 174; *Karlovsky/Hattenberger/Koller*, Haushaltsrecht, in: Holoubek/Potacs (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Bd II[4] (2019) 312 (341 f).

12 Zum Ganzen ausführlich Saliterer/Meszaritis/Pilz (Hg), VRV 2015 – Veranschlagung und Rechnungslegung für Länder und Gemeinden (2020).

setzlich obliegenden Aufgaben erfüllt. Das Land hat insbesondere das Recht, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen sowie sich über jedwede Angelegenheit der Gemeinde zu unterrichten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit Ersatzvornahmen und Genehmigungsvorbehalte vorzusehen.[13]

B) Unionsrechtliche und völkerrechtliche Grundlagen

Unionsrechtlich sind die Mitgliedstaaten gemäß Art 126 Abs 1 AEUV[14] iVm Protokoll Nr 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit[15] verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Auf Grundlage dieser primärrechtlichen Bestimmungen bestehen zahlreiche Sekundärrechtsakte zur näheren Ausgestaltung.[16] Darüber hinaus verpflichtet auch der völkerrechtliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion[17] zur Haushaltsdisziplin. Bund, Länder und Gemeinden haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren.[18]

---

13 Vgl *Steinwender*, Landesrechtliche Vorgaben der kommunalen Wirtschaftstätigkeit, in: Baumgartner (Hg), Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit (2019) 123 (dort Rz 4.18).

14 ABl 2012 C 326/49.

15 ABl 2012 C 326/279.

16 Siehe zB VO (EG) Nr 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl 1997 L 209/1 idF ABl 2011 L 306/12; VO (EG) Nr 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl 1997 L 209/6 idF ABl 2011 L 306/33; VO (EG) Nr 479/2009 des Rates über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl 2009 L 145/1 idF ABl 2014 L 69/101.

17 BGBl III 17/2013 idF BGBl III 107/2019.

18 Zum Ganzen *Frank*, Gemeindefinanzen, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2018) Rz 119 ff; *Karlovsky/Hattenberger/Koller*, Haushaltsrecht 316 ff; *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht Rz 27 ff; siehe zum Verhältnis zu Art 13 Abs 2 B-VG VfSlg 19.809/2013.

III. Landesrechtliche Grundlagen[19]

A) *Landesverfassung*

Wesentliche Grundlagen für das Haushaltsrecht der Gemeinden sind in den Landesverfassungen vorgegeben. So findet sich in fast allen Landesverfassungen Art 116 Abs 2 B-VG wortgleich wieder.[20] In den Landesverfassungen bestehen auch Bestimmungen über die Kontrolle der Gebarung der Gemeinden durch die Landesrechnungshöfe.[21] In Art 10a Sbg L-VG wird die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung der Gemeinden vorgegeben. Darüber hinaus können gemäß Art 51 Abs 2a Sbg L-VG durch Landesgesetz allgemeine Regelungen und Begrenzungen für Bürgschaften und sonstige Haftungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere Haftungsobergrenzen und Vorsorgen gegen damit im Zusammenhang stehende Risiken getroffen werden. Gemäß Art 18 Abs 2 Z 1 Stmk L-VG bedarf die Aufnahme von Anleihen der Gemeinden eines Landesgesetzes. Schlussendlich finden sich sogar in Landesgesetzen für den Haushalt relevante Bestimmungen, die im Verfassungsrang stehen.[22]

B) *Gemeindeordnungen und Stadtrechte*

Obwohl zumeist eigene Haushaltsordnungen – insbesondere zur Regelung des Voranschlages, des Haushaltsvollzuges, der Finanzverwaltung und des Rechnungsabschlusses – bestehen (siehe dazu Punkt IV.A.), sind in den organisationsrechtlichen Gemeindeordnungen und Stadtrechten darüberhinausgehende Vorgaben für die Haushaltsführung festgelegt.

---

19 Dieses Kapitel beruht auf *Steinwender*, Vorgaben Rz 4.1, 4.2, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.33 und 4.51.

20 Art 84 Abs 3 Bgld L-VG, LGBl 42/1981 idF LGBl 43/2020; Art 57 Abs 2 NÖ LV, LGBl 0001-0 idF LGBl 34/2021; Art 65 Abs 3 Oö L-VG, LGBl 122/1991 idF LGBl 39/2019; Art 51 Abs 2 Sbg L-VG, LGBl 25/1999 idF LGBl 41/2019; Art 73 Abs 2 TLO, LGBl 61/1988 idF LGBl 133/2019; Art 73 Abs 2 Vbg LV, LGBl 9/1999 idF LGBl 21/2021; Art 75 Abs 3 Wiener Stadtverfassung, LGBl 11/1970 idF LGBl 47/2019.

21 Art 74 ff Bgld L-VG; Art 70 ff K-LVG; Art 35 Oö L-VG; Art 54 Sbg L-VG; Art 46 ff Stmk L-VG; Art 67 ff TLO; Art 67 ff Vbg LV; Art 73 ff WStV; siehe auch *Wielinger*, Aufsicht und Kontrolle kommunaler Wirtschaftsverwaltung, in: Krejci/Ruppe (Hg), Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung (1992) 201 ff.

22 Siehe zB §§ 52 ff Bgld Abfallwirtschaftsgesetz 1993, LGBl 10/1994 idF LGBl 7/2019.

Neben den grundsätzlichen Bestimmungen über Haftungen sind zur Umsetzung des Österreichischen Stabilitätspakt 2012[23] und der Haftungsobergrenzen-Vereinbarung[24] in den organisationsrechtlichen Gemeindeordnungen und Stadtrechten zur näheren Regelung der Übernahme von Haftungen und deren Obergrenzen zumeist Verordnungsermächtigungen vorgesehen.[25] Im Burgenland und in Salzburg bestehen hiefür eigene Gesetze.[26] Es werden Obergrenzen des Gesamtwertes für Haftungsübernahmen der Gemeinden festgelegt, die nicht überschritten werden dürfen, und regelmäßig wird bestimmt, wie die Haftungen zu bewerten sind. Weiters finden sich Regelungen, dass Haftungen nur unter gewissen Voraussetzungen übernommen werden dürfen, insbesondere, wenn sie befristet sind und der Betrag, für den gehaftet wird, ziffernmäßig bestimmt ist, sowie Regelungen über die Risikovorsorge.[27]

Vielfach finden sich in den Gemeindeordnungen und Stadtrechten zuweilen unter der Überschrift „Gemeindewirtschaft" weitere haushaltsrechtlich relevante Normen.[28] Die Bestimmungen regeln Unterschiedliches. So erfolgen zB Begriffsbestimmungen für die Begriffe Gemeindeeigentum, Gemeindevermögen, öffentliches Gut sowie

---

23 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, BGBl 30/2013 idF BGBl 45/2013; Bgld LGBl 5/2013; Ktn LGBl 16/2013; NÖ LGBl 0818-0 idF LGBl 0818-1; Oö LGBl 6/2013; Sbg LGBl 30/2013; Stmk LGBl 5/2013; Tir LGBl 30/2013; Vbg LGBl 7/2013; Wr LGBl 13/2013.

24 Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG – Vereinbarung, BGBl 134/2017; Bgld LGBl 56/2017; Ktn LGBl 55/2017; NÖ LGBl 89/2017; Oö LGBl 69/2017; Sbg LGBl 76/2017; Stmk LGBl 82/2017; Tir LGBl 89/2017; Vbg LGBl 55/2017; Wr LGBl 28/2017.

25 Siehe zB § 104 Abs 4a K-AGO; § 99a Abs 4 K-KStR 1998; § 101a Abs 4 K-VStR 1998; § 72a Abs 2 NÖ GO 1973; § 85 Abs 6 Oö GemO 1990; § 59 Abs 5 StL 1992; § 59 Abs 5 StS 1992; § 59 Abs 5 StW 1992; § 81b Stmk GemO; § 82a Statut Graz 1967; § 86 Abs 3 TGO; § 68a Abs 3 Stadtrecht Innsbruck 1975; § 70 Abs 5 Vbg GG; kritisch zu diesen Beschränkungen *Neger/Paar*, Haftungen von Gemeinden in Immobilienkaufverträgen im Lichte des § 81 Abs 2 Stmk GemO, RFG 2020/34, 177 ff.

26 Burgenländisches Gemeinde-Haftungsobergrenzengesetz 2018 – Bgld GemHOG 2018, LGBl 61/2018; Sbg Gemeinde-Haftungsobergrenzengesetz 2018 – GemHOG 2018, LGBl 10/2018.

27 Kärntner Gemeindehaftungs-Verordnung 2019, LGBl 74/2018, Verordnung über die Haftungsobergrenzen der Gemeinden 2019 – NÖ HOG 2019, LGBl 90/2018; Oö. Gemeinde-Haftungsobergrenzen-Verordnung 2018, LGBl 128/2018; Stmk Haftungsobergrenze-Verordnung 2019, LGBl 106/2018 idF LGBl 119/2020; Tir Verordnung über die Festlegung von Haftungsobergrenzen für Gemeinden und Gemeindeverbände, LGBl 135/2018; Vbg Verordnung über Gemeindehaftungen, LGBl 84/2018.

28 §§ 61 ff Bgld GemO; §§ 59 ff Eisenstädter Stadtrecht; §§ 58 ff Ruster Stadtrecht; §§ 67 ff NÖ GO 1973; §§ 60 ff NÖ STROG; unter der Überschrift „Gemeindeeigentum" §§ 67 ff Oö GemO 1990; §§ 52 ff StL 1992; §§ 52 ff StS 1992; §§ 52 ff StW 1992; unter der Überschrift „Vermögenswirtschaft" §§ 70 ff Stmk GemO sowie §§ 78 ff Statut Graz 1967; §§ 68 ff TGO; §§ 70 f Vbg GG.

Gemeindegut und/oder es werden Vorgaben für deren Verwaltung normiert, zB (i) das Eigentum der Gemeinde in seinem Gesamtwert ist möglichst ungeschmälert zu erhalten, (ii) das Gemeindevermögen ist pfleglich und entsprechend seiner Zweckbestimmung nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten,[29] (iii) die Veräußerung von unbeweglichem Gemeindeeigentum ist nur auf Grund eines mit Zweidrittelmehrheit gefassten Gemeinderatsbeschlusses zulässig[30] oder die Anwesenheit von mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinderates ist erforderlich[31], (iv) die Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung von Veräußerungen, Vermietungen und Verpachtungen[32] oder (v) das Verbot Liegenschaften zu verpfänden, die für eine geordnete Gemeindeverwaltung unentbehrlich sind[33]. Mitunter bestehen auch Bestimmungen, die eine Transparenz der Wirtschaftstätigkeit sicherstellen sollen und eine Bürgerbeteiligung vorsehen. So bestimmt § 90 Abs 2 K-VStR 1998, dass die Absicht unbewegliches Vermögen der Stadt zu veräußern oder zu belasten, Darlehen aufzunehmen und Haftungen zu übernehmen sowie auf die Geltendmachung von Forderungen, die im Einzelfall 3.000 Euro übersteigen, zu verzichten, durch Anschlag während einer Woche kundzumachen ist. Jeder Gemeindebürger hat das Recht, innerhalb der Anschlagsfrist Einwendungen schriftlich beim Magistrat einzubringen. Der Gemeinderat hat rechtzeitig eingebrachte Einwendungen in Erwägung zu ziehen. Zuweilen finden sich auch spezielle Bestimmungen für Darlehen, Finanzgeschäfte und Finanzinstrumente.[34]

In den Gemeindeordnungen und Stadtrechten finden sich auch haushaltsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Wirtschaftstätigkeit von wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden, zB dass (i) der

---

29 §§ 61 ff Bgld GemO; §§ 59 ff Eisenstädter Stadtrecht; §§ 58 ff Ruster Stadtrecht; § 88a Abs 2 K-KStR 1998; § 90a Abs 2 K-VStR 1998; § 67 Z 1 und § 69 NÖ GO 1973; § 60 NÖ STROG; §§ 67 f Oö GemO 1990; § 57 StL 1992; § 57 StS 1992; § 57 StW 1992; § 64 Sbg GdO 2019; § 56 Sbg Stadtrecht 1966; § 70 Abs 1 Stmk GemO; § 78 Abs 1 Statut Graz 1967; § 69 TGO; § 70 Vbg GG; vgl § 84 Abs 2 WStV; zur Erfassung und Bewertung des Vermögens einer Gemeinde siehe *Heiss*, Erfassung und Verwertung des Vermögens einer Gemeinde. Das Pilotprojekt der Stadtgemeinde Neulengbach, RFG 2007/30, 111 ff, und *Hörmann*, Leitfaden für die Eröffnungsbilanz nach der VRV 2015, RFG 2019/1-2, 13 ff; zum Ganzen *Pabel*, Allgemeine Bestimmungen in: dies (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2017) Rz 150 ff.

30 § 67 Abs 3 Oö GemO 1990; § 70 Abs 3 Stmk GemO; § 45 Abs 3 Statut Graz 1967.

31 § 88 Abs 2 K-KStR 1998; § 90 Abs 3 K-VStR 1998.

32 § 81 TGO.

33 § 87 TGO; so auch § 67 Abs 3 Stadtrecht Innsbruck 1975.

34 §§ 69a ff NÖ GO 1973; §§ 61 ff NÖ STROG; §§ 58 f StL 1992; §§ 58 f StS 1992; §§ 58 f StW 1992; §§ 82 f Statut Graz 1967; §§ 84 f TGO; §§ 70 Abs 4 Vbg GG; vgl *Grillberger/Probst/Strasser*, Privatrechtsgeschäfte der Gemeinde (1981) 54.

Gemeinderat Entgelte für die erbrachten Leistungen[35] oder allgemeine Vertragsbedingungen[36] festzusetzen hat, (ii) die Unternehmungen nach kaufmännischen Grundsätzen[37] bzw unter Beachtung der Gebote der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit[38] zu führen sind, (iii) das Wirtschaftsjahr das Kalenderjahr ist[39] oder (iv) auf die öffentlichen Interessen und auf soziale Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen ist[40]. Die Oö Stadtrechte[41] sehen betreffend der Bildung von Rücklagen zB folgende Bestimmung vor: „Sofern von der Unternehmung nach dem Unternehmenszweck Mittelaufbringungen erlöst werden, haben sie in der Regel zumindest alle Mittelverwendungen zu decken und die Bildung angemessener Rücklagen für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung der Unternehmung zu ermöglichen." Mitunter bestehen auch Bestimmungen, die eine Transparenz der Wirtschaftstätigkeit der wirtschaftlichen Unternehmungen sicherstellen sollen, zB die Kundmachung von allgemeinen Vertragsbedingungen, Tarifen oder Satzungen,[42] das Verbot des Ausschlusses der Öffentlichkeit bei der Behandlung des Wirtschaftsplanes, des Rechnungsabschlusses sowie des Jahresabschlusses der Unternehmungen im Gemeinderat[43] oder die Information der Einwohner bei bestimmten Vorhaben[44]. Es werden der Wirtschaftstätigkeit der wirtschaftlichen Unternehmungen manchmal auch ausdrückliche Grenzen gesetzt, so ist gemäß § 69a Oö GemO 1990[45] ein Verbot von bestimmten Rechtsgeschäften bei wirtschaftlichen Unternehmungen sicherzustellen: „Die Gemeinde hat in den Gesellschaftsverträgen, Statuten und dergleichen von Unternehmungen, an denen sie allein oder gemeinsam mit anderen Städten und Gemeinden zu mehr als 50 vH beteiligt ist, verpflichtend – jedenfalls soweit dies

---

35 § 12 Abs 2 Z 18 Eisenstädter Stadtrecht; § 12 Abs 2 Z 18 Ruster Stadtrecht; § 91 Abs 2 K-AGO; § 87 Abs 3 K-KStR 1998; § 89 Abs 3 K-VStR 1998; § 35 Z 23 NÖ GO 1973; § 32 Z 25 NÖ STROG; § 39 Abs 3 lit b Stadtrecht Innsbruck 1975.

36 § 91 Abs 3 K-AGO; § 87 Abs 3 K-KStR 1998; § 89 Abs 3 K-VStR 1998.

37 § 91 Abs 2 K-AGO; § 87 Abs 2 K-KStR 1998; § 89 Abs 2 K-VStR 1998; § 61 Abs 2 StL 1992; § 61 Abs 2 StS 1992; § 61 Abs 2 StW 1992; § 62 Abs 2 Sbg Stadtrecht 1966; § 71 Abs 6 Stmk GemO; § 85 Abs 7 Statut Graz 1967; § 39 Abs 2 Stadtrecht Innsbruck 1975; § 71 Abs 2 WStV.

38 § 63 Abs 4 NÖ STROG; § 71 Abs 1 Stmk GemO; § 39 Abs 2 Stadtrecht Innsbruck 1975; vgl § 71 Abs 3 WStV.

39 § 88 Abs 1 TGO; § 50 Abs 1 Stadtrecht Innsbruck 1975.

40 § 39 Abs 2 Stadtrecht Innsbruck 1975.

41 § 61 Abs 4 StL1992; § 61 Abs 4 StS 1992; § 61 Abs 4 StW 1992.

42 § 80 Abs 2 K-AGO; § 82 Abs 3 K-KStR 1998; § 84 Abs 2 K-VStR 1998; § 19 Abs 1 Sbg Stadtrecht 1966.

43 § 36 Abs 2 K-AGO; § 36 Abs 2 K-KStR 1998; § 37 Abs 2 K-VStR 1998.

44 § 38a Oö GemO 1990; § 70 StL 1992; § 70 StS 1992; § 70 StW 1992.

45 So auch § 62a StL 1992; § 62a StS 1992; § 62a StW 1992.

nach gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen zulässig ist – ein Verbot von Rechtsgeschäften sicherzustellen, die ein unverhältnismäßig hohes finanzielles Wagnis bedeuten."

Für die interne Gebarungskontrolle der Wirtschaftstätigkeit sehen die Gemeindeordnungen und Stadtrechte die Bildung von Kontrollausschüssen durch den Gemeinderat vor[46], nach den Stadtrechten werden zusätzlich Kontrollämter, Kontrollabteilungen oder Stadtrechnungshöfe eingerichtet bzw können diese eingerichtet werden[47]. Aufgabe ist die Kontrolle der Gebarung auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, auf ihre Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften. Vereinzelt wird auch auf ein internes Kontrollsystem abgestellt.[48] In den organisationsrechtlichen Gemeindeordnungen und Stadtrechten werden auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Art 119a B-VG über die Aufsicht des Landes über die Gemeinden konkretisiert.[49]

C) Risikoaverse Finanzgebarung

Zur Sicherstellung einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung der Gemeinden, insbesondere bei der Aufnahme von Schulden, bei der Veranlagung öffentlicher Mittel, beim Schuldenportfoliomanagement und beim Risikomanagement,[50] bestehen in einigen Landesrechtsord-

---

46 § 78 Bgld GemO; § 76 Eisenstädter Stadtrecht; § 75 Ruster Stadtrecht; § 26 Abs 2 iVm § 92 K-AGO; § 26 Abs 1 K-KStR 1998; § 26 Abs 1 K-VStR 1998; § 30 Abs 1 iVm § 82 NÖ GO 1973; § 33 Abs 3 NÖ STROG; § 91 Oö GemO 1990; § 61 Sbg GdO 2019; § 89 Stmk GemO; § 67a Statut Graz 1967; § 109 TGO; §§ 74 f Stadtrecht Innsbruck 1975; § 52 Vbg GG; § 49 Abs 2 WStV.

47 § 30 Eisenstädter Stadtrecht; § 30 Ruster Stadtrecht; § 89 K-KStR 1998; § 91 K-VStR 1998; § 48 NÖ STROG; § 39 StL 1992; § 39 StS 1992; § 39 StW 1992; § 98 Statut Graz 1967; §§ 74 ff Stadtrecht Innsbruck 1975; § 55 iVm § 73b WStV; zur internen Kontrolle ausführlich *Kuprian*, Die Kontrolle der Gemeindegebarung, SPRW 2013 POP A, 37 (99 ff).

48 Dies ist zB in § 12 Abs 2 Z 6 Stmk Gemeindehaushaltsverordnung – StGHVO, LGBl 34/2019 idF LGBl 118/2020, vorgesehen.

49 § 79 und §§ 86 ff Bgld GemO 2003; § 77 und §§ 84 ff Eisenstädter Stadtrecht; § 76 und §§ 83 ff Ruster Stadtrecht; §§ 96 ff K-AGO; §§ 93 ff K-KStR 1998; §§ 96 ff K-VStR 1998; §§ 85 ff NÖ GO 1973; §§ 68 ff NÖ STROG; §§ 97 ff Oö GemO 1990; §§ 71 ff StL 1992; §§ 71 ff StS 1992; §§ 71 ff StW 1992; §§ 65 ff Sbg GdO 2019; §§ 96 ff Stmk GemO; §§ 102 ff Statut Graz 1967; §§ 114 ff TGO; §§ 75 ff Stadtrecht Innsbruck 1975; §§ 81 ff Vbg GG.

50 Vgl § 1 Abs 1 Salzburger Finanzgebarungsgesetz – S.FG, LGBl 59/2013.

nungen eigene Gesetze.[51] So sieht zB § 3 Oö FGSVG[52] vor, dass die Gemeinden ihre Finanzgebarung risikoavers ausrichten. „Sie müssen die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken, insbesondere die Risikoarten Kredit-, Markt-, Liquiditäts-, Reputations-, Rechts- und operationelles Risiko, auf ein Mindestmaß beschränken. Die Minimierung der Risiken ist stärker zu gewichten als die Optimierung der Erträge oder Kosten." In § 4 bis § 9 Oö FGSVG[53] wird dieser Grundsatz näher spezifiziert: Darlehen bzw Kredite sowie Leasinggeschäfte dürfen nur aufgenommen werden, wenn sie auf Euro lauten. Es bestehen Einschränkungen für den Abschluss von derivativen Finanzgeschäfte und Veranlagungen. Darüber hinaus sind auch organisatorische Maßnahmen zu treffen, so dürfen „mit Aufgaben im Bereich der Finanzgebarung nur Personen betraut werden, die, abhängig von ihrer Verantwortung, auf Grund ihrer Kenntnisse und Erfahrung dazu in der Lage sind." Die Finanzgebarung ist grundsätzlich nach dem Vier-Augen-Prinzip zu organisieren.[54] Gemäß § 5 Abs 1 S.FG haben die Gemeinden für ihre Finanzgebarung eine Aufbau- und Ablauforganisation einzurichten, bei der die Bereiche Treasury/Markt und Risikomanagement/Marktfolge voneinander getrennt sind.[55] Die Gemeinden haben ihrem Schuldenmanagement eine strategische Jahresplanung zugrunde zu legen. Schlussendlich haben die Gemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten sicherzustellen, dass diese Bestimmungen sinngemäß auch ausgegliederte Unternehmungen einhalten, an denen sie betei-

---

51 Kärntner Spekulationsverbotsgesetz – K-SpvG, LGBl 25/2018; Oö Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz – Oö FGSVG, LGBl 52/2014; Art 10a Sbg L-VG iVm S.FG, LGBl 59/2013 idF LGBl 71/2020; Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl 157/2013; Vbg Gesetz über ein Spekulationsverbot des Landes, der Gemeinden und sonstiger öffentlicher Rechtsträger, LGBl 33/2014; Wiener Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBl 26/2013. Das Burgenländische Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz – Bgld FGSVG, LGBl 67/2017, und das NÖ Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung – NÖ GRFG, LGBl 3001-0 idF LGBl 87/2020, umfassen hingegen die Gemeinden nicht, entsprechende Bestimmungen finden sich aber in § 61 Abs 4 Bgld GemO 2003, § 59 Abs 4 Eisenstädter Stadtrecht, § 58 Abs 4 Ruster Stadtrecht, §§ 68 ff NÖ GO 1973 und in §§ 61 ff NÖ STROG, siehe auch § 81a Abs 2 Stmk GemO und § 80 Abs 2 Statut Graz 1967; *Häußl*, Sind den Gemeinden Spekulationsgeschäfte verwehrt?, AnwBl 2009, 281 f; kritisch *Damjanovic*, Zur erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden als Teil ihrer Selbstverwaltungsgarantie, ÖZW 2016, 122 (128 f).

52 Siehe auch § 3 Abs 1 K-SpvG; § 3 Abs 1 S.FG; § 3 Abs 1 Tir Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung; § 3 Vbg Spekulationsverbotsgesetz LGBl 33/2014.

53 Siehe auch § 3 bis § 7 K-SpvG; § 3 bis § 5 S.FG; § 4 bis § 10 Tir Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung; § 4 bis § 9 Vbg Spekulationsverbotsgesetz.

54 Siehe aber die Verordnung der Tir Landesregierung, mit der bestimmte Rechtsträger und Finanzgeschäfte vom Vier-Augen-Prinzip ausgenommen werden, LGBl 19/2014.

55 Gemäß § 5 Abs 2 S.FG kann die Landesregierung aber kleine Gemeinden hievon entbinden.

ligt sind.[56] Mitunter bestehen auch Berichtspflichten und eine externe Kontrolle durch Landesregierung oder Landesrechnungshof.[57] Nähere Bestimmungen zu den Vorgaben für die Finanzgebarung, zB über das Management von Kreditrisiko, Marktrisiko, Liquiditätsrisiko, Reputationsrisiko, Rechtsrisiko und das operationelle Risiko, finden sich zuweilen in Verordnungen.[58]

IV. Der Gemeindehaushalt

A) Einleitung

Der Systemumbruch von der seit *Erzherzogin Maria Theresia*[59] und *Hofrat Johann Matthias Puechberg*[60] dominierenden Kameralistik hin zur Doppik[61] bedingten in Einem eine Neuordnung der landesgesetzlichen Regelungen des Haushaltsrechts. Gemäß Art 115 Abs 2 B-VG obliegt es den Ländern als Organisationsgesetzgeber, haushaltsrechtliche Bestimmungen für die Gemeinden zu schaffen. Die Umsetzung in den Bundesländern darf – sowohl hinsichtlich ihrer Art als auch hinsichtlich ihrer Regelungsdichte – als Musterbeispiel des abwechslungsreichen Spektrums, der dem österreichischem Föderalismus innewohnt, bezeichnet werden:[62]

Das erste Spezifikum stellt Wien dar, indem sich haushaltsrechtliche Bestimmungen in erster Linie in der Wiener Stadtverfassung – WStV[63]

---

56 Siehe auch § 3 Abs 6 S.FG; § 14 Tir Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung; § 12 Vbg Spekulationsverbotsgesetz.

57 § 6 S.FG; § 11 und § 12 Tir Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung.

58 Kärntner Veranlagungsformen-Verordnung 2021 – VF-V 2021, LGBl 36/2021; Kärntner Spekulationsverbotsgesetz-Durchführungsverordnung 2021 – K-SpvG-DV 2021, LGBl 37/2021; Salzburger Finanzgeschäfte-Verordnung LGBl 98/2013 idF LGBl 80/2016; Wiener Verordnung über die Ausrichtung der Finanzgebarung – WVAF, LGBl 57/2013 idF LGBl 66/2020.

59 Vgl *Moser*, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext, in: Seyfried (Hg), Gebarungskontrolle in Österreich (2012) 1 f.

60 *Puechberg*, Einleitung zu einem verbesserten Kameral Rechnungsfuße, auf die Verwaltung einer Kameral-Herrschaft angewandt, 1762, zitiert aus *Schauer*, Rechnungswesen in öffentlichen Verwaltungen – Von der Kameralistik zur Doppik – Einführung und Standortbestimmung[4] (2020) 15.

61 Ausdrücklich normiert § 74 Abs 8 Stmk GO, dass der Haushalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung der Gemeinden zu führen ist.

62 Siehe zum Folgenden: *Frank*, Haushaltsrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012) 693 f.

63 LGBl 28/1968 idF LGBl 47/2019.

finden. Alle „weiteren" erforderlichen Umsetzungen erfolgten in Wien mittels Erlass.[64]

Der Kärntner Landesgesetzgeber hat sich wiederum schon vor über 40 Jahren (siehe Art III Abs 1 zu LGBl 10/1979) dazu entschieden, Detailregelungen, die den Gemeindehaushalt (insbesondere im Hinblick auf den Vollzug) betreffen, in Gesetzesform zu erlassen und hat diese Tradition im Kärntner Gemeindehaushaltsgesetz – K-GHG[65] auch diesmal fortgesetzt. Dies stellt im Vergleich zu den anderen Bundesländern ebenfalls ein Spezifikum dar; unter dem Blickwinkel der Deregulierung ging der Kärntner Landesgesetzgeber diesmal einen Schritt weiter und nahm (nahezu[66]) alle haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die sich bislang in der K-AGO fanden, in das K-GHG auf.

Die nächste Besonderheit findet sich in Vorarlberg, welches alle haushaltsrechtlichen Bestimmungen im Gemeindegesetz – Vbg GG[67] zusammengefasst hat.

Abgesehen von diesen drei Ländern finden sich in den anderen sechs Bundesländern grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen im Gesetzesrang in den Gemeindeordnungen,[68] die novelliert und teilweise auch neu und umfassender geregelt wurden. Weitere erforderliche Umsetzungen ergingen in diesen Bundesländern mittels (zum Teil sehr detaillierten) Verordnungen[69]:

---

64 Auch dieses Vorgehen ist ein Spezifikum und nur in Wien denkbar und möglich, weil Wien nicht nur Bundeshauptstadt, sondern auch Bundesland ist (Art 108 B-VG) und demnach mittels Erlass vorgehen kann. Zur Bundeshauptstadt Wien ist an dieser Stelle noch der Hinweis angebracht, dass – nachdem § 86 WStV normiert, dass der Gemeinderat den Voranschlag der Gemeinde festzustellen hat – im Folgenden der Haushalt der Stadt Wien „ausschließlich" als Gemeindehaushalt zu betrachten ist. Die Verwaltung von Haushaltsmitteln in den Bezirksvertretungen musste bedauerlicherweise außer Betracht bleiben (siehe hiezu aber §§ 103 ff WStV).

65 LGBl 80/201 idF LGBl 66/2020.

66 Geblieben ist bspw die – sich schon in Art 117 Abs 4 B-VG findende – Anordnung, dass die Öffentlichkeit bei der Beschlussfassung über den Voranschlag und den Rechnungsabschluss nicht ausgeschlossen werden darf (§ 36 Abs 2 K-AGO).

67 LGBl 40/1985 idF LGBl 91/2020.

68 Diese Bestimmungen umfassen den Haushalts ie und iwS: so wird – neben (allgemeinen) Bestimmungen zum Voranschlag und Rechnungsabschluss – bspw in §§ 61, 62 Bgld GO das „Gemeindeeigentum und/oder -vermögen" definiert, in § 72 Nö GO Haushaltsgrundsätze normiert und in § 101 TGO (iVm § 20 Tir GHV) Vorkehrungen für die (dauernde) Archivierung getroffen.

69 Zur (jeweiligen) gesetzlichen Ermächtigung siehe: § 80 Bgld GemO, § 72 Abs 10 Nö GO; § 73 Abs 2, § 74 Abs 5, § 90 Abs 2, § 92 Abs 10 Oö GO; § 62 Sbg GO; § 91 Stmk GO; § 113 TGO. Auch in Kärnten und Vorarlberg finden sich Verordnungsermächtigungen (siehe in Ktn Art V Abs 9 LGBl 80/2019; § 73 Abs 7 iVm § 79 Abs 5 Vbg GG), von denen bislang aber kein Gebrauch gemacht wurde.

- Burgenländische Gemeindehaushaltsordnung 2020 – [Bgld] GHO 2020, LGBl 102/2019
- Nö Gemeindehaushaltsverordnung – Nö GHVO, LGBl 51/2019 idF LGBl 26/2021
- Oö Gemeindehaushaltsordnung – Oö GHO, LGBl 71/2019 idF LGBl 16/2020
- [Sbg] Gemeindehaushaltsverordnung 2020 – [Sbg] GHV 2020, LGBl 10/2020
- Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung – StGHVO, LGBl 34/2019 idF LGBl 16/2020
- [Tir] Gemeinde-Haushaltsverordnung 2020 – [Tir] GHV), LGBl 144/2019.

Weitere haushaltsrechtliche Vorgaben für die Städte mit eigenem Statut finden sich in verschiedenen Stadtrechten.[70] Der Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Finanzgebarung (Gemeinde/Stadt/Verband) dient überdies der Umstand, dass auch die – landesgesetzlich eingerichteten – Gemeindeverbände landesrechtlich in die VRV 2015 einbezogen wurden.[71]

Nachdem die Erlassung der VRV 2015 zwar unter Einbeziehung der Gemeinden und Einbeziehung der Länder in Form der Landesfinanzabteilungen,[72] nicht aber der Länder in Form der Gemeindeaufsichtsbehörden erfolgte, war Koordination gefragt, um – soweit als möglich – offene Fragen einheitlich zu beantworten. Ausgehend von einer Initiative des Bundeslandes Salzburg[73] fanden im Zeitraum März 2016 bis Juli 2021 25 Arbeitssitzungen zur Umsetzung der VRV 2015 von den

---

70 ZB §§ 65 ff Sbg Stadtrecht 1966, LGBl 47/1966 idF LGBl 11/2021.

71 Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017, abrufbar unter https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/paktum-zum-finanzausgleich-ab-2017.html> (12.11.2019) wurde zwischen dem Bund und den Ländern vereinbart, dass die Länder die Gemeindeverbände verpflichten, die VRV 2015 anzuwenden; die Anwendung der VRV 1997 ergab sich – im Gegensatz dazu – aus derselbigen (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997, BGBl 787/1996); zB: § 140a TGO oder § 7 der Verordnung der [Vbg] Landesregierung über Bildung und Organisation von Gemeindeverbänden – Gemeindeverbandsverordnung, LGBl 47/1986 idF LGBl 31/2019.

72 *Ruppe*, § 16 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4.

73 An dieser Stelle sei – stellvertretend für alle Mitglieder der Arbeitsgruppe – Herrn *Wanek* für seinen unermüdlichen Einsatz in den Arbeitssitzungen und seine fachlichen Expertisen auf das Herzlichste gedankt; die Sbg GHV trägt unverkennbar seine „Handschrift".

Vertretern der Gemeindeaufsichtsbehörden (in der Folge: GAB) der Länder statt, deren Ergebnisse sich auf vielfältige Weise zeigen:

Einerseits wurden in einer zwei Tage dauernden Klausur[74] mit dem BMF die „brennendsten" Fragen diskutiert und ausgehend von Erfahrungen mit der Bundeshaushaltsreform Lösungsskizzen für die Gemeindehaushalte aufgezeigt. Andererseits wurde die erste Novelle zur VRV 2015 (BGBl II 17/2018) in den GAB koordiniert und eine gemeinsame Stellungnahme verfasst, die in die Länderstellungnahmen einfloss.[75] Weiters wurde der außerordentlichen Haushalt, der in der VRV 2015 im Gegensatz zur VRV 1997 (§ 4[76]) nicht (mehr) normiert wurde, durch den sog Investitionsnachweis (auf Landesebene) ersetzt, indem – verkürzt gesprochen – Vorhaben ausgewiesen werden, die lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den üblichen Rahmen der laufenden Geschäftstätigkeit erheblich überschreiten.[77] Die österreichweit einheitliche Vorlage für diesen Nachweis auf Gemeindeebene wurde gemeinsam ausgearbeitet und mit dem RH, dem BMF sowie dem Österreichischen Gemeinde- und Städtebund abgestimmt.[78] Auch der Kontenplan[79] wurde einheitlich erweitert. Letztlich haben die GAB erreicht, an den Sitzungen des VR-Komitees[80] in Expertenfunktion[81] teilzuneh-

---

74 Die Klausur fand vom 6. bis 7.7.2016 in Wien im BMF statt; stellvertretend – für alle Vortragenden und Organisatoren sowie für die darauffolgende weitere konstruktive und mitunter diskussionsreiche Zusammenarbeit – darf Herrn MR Dr. *Matzinger* und Frau Oberrätin Dr. *Pfau* aufrichtig gedankt werden.

75 Protokoll der 10. Arbeitssitzung der GAB am 6.12.2017 im AKL, db protokolliert zu Zl. 03-ALL-709/25-2017 (unveröffentlicht).

76 Nach § 4 VRV 1997 waren außerordentliche Einnahmen und Ausgaben zu kennzeichnen und in einem besonderen Teil des Voranschlages zu erfassen. Ausgaben waren nur dann als außerordentliche zu behandeln, wenn sie der Art nach im Gemeindehaushalt nur vereinzelt vorkamen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschritten (vgl auch § 8 Kärntner Gemeindehaushaltsordnung – K-GHO, LGBl 2/1999 idF LGBl 3/2015).

77 So die Klassifizierung in § 6 Oö GHO.

78 ErlRV 01-VD-LG-1756/26-2019, 13, zum K-GHG, LGBl 80/2019, wiedergegeben in *Krenn/Steinwender*, Gemeindehaushaltsgesetz § 18.

79 Die Anlage 3b der VRV 2015 musste einerseits ergänzt werden, um „Datenlieferungen" für die Statistik Austria, andererseits die „automatische Befüllung" von „anderen" Anlagen der VRV 2015 sicherzustellen.

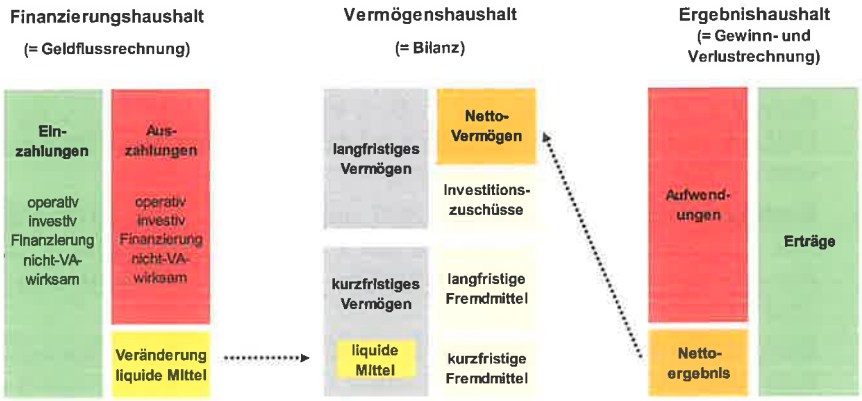
80 Für die zeitintensive Teilnahme an diesen Sitzungen und der weiteren Koordination mit den Bundesländern sei stellvertretend Herrn MMag Dr. *Hörmann* (Stmk LReg) und Herrn Reg.Rat *Schleritzko*, MSc (Gemeindebund) an dieser Stelle – im Namen aller Bundesländer – aufrichtig gedankt.

81 Die Interessenvertretungen von Städten und Gemeinden haben „ihre Expertentickets" Vertretern der GAB zur „Verfügung gestellt".

men und kann dies jedenfalls als Erfolg im Sinne der Funktion der Aufsichtsbehörden im Gefüge der Kontrollinstanzen[82] verbucht werden.

B) Struktur und Grundsätze

1. Struktur des Gemeindehaushaltes „neu"[83]



2. Haushaltsgrundsätze

Der Haushalt der Gemeinden ist – wie auch die Haushalte der anderen Gebietskörperschaften – durch Haushaltsgrundsätze determiniert,[84] deren Bogen sich von der Veranschlagung, über den Vollzug bis zum Rechnungsabschluss spannt. Die Grundsätze finden sich allerdings nicht in einem abgeschlossenen Katalog in der VRV 2015, sondern ergeben sich aus einzelnen Bestimmungen dieser oder anderer (landesgesetzlicher) Rechtsgrundlagen implizit und explizit. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können folgende Haushaltsgrundsätze identifiziert werden:

- ***Einjährigkeit***: § 4 Abs 1 VRV 2015; § 67 Bgld GemO iVm § 6 Abs 6 Z 1 Bgld GHO; § 6 Abs 1, § 21 Abs 3 und § 54 Abs 1 K-GHG; § 72a Abs 5

82 Zur Gemeindeaufsicht und deren Instrumente siehe *Sturm*, Gemeindeaufsicht und Rechnungshofkontrolle der Gemeinden, in: Seyfried (Hg), Gebarungskontrolle in Österreich (2020) 123.

83 Siehe <https://www.offenerhaushalt.at/3-komponenten-haushalt> (31.3.2021); Grafik des KDZ adaptiert von Herrn Mag. *Cottogni* (Ktn LReg).

84 Zum Ganzen – auch zu Ausnahmen – ausführlich *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht Rz 54 ff.

Nö GO; § 80 Abs 1 Oö GO iVm § 3 Z 1 Oö GHO; § 55 Abs 1 Sbg GO iVm § 4 Abs 3 Z 1 Sbg GHV; § 42 StGHVO; § 88 Abs 1 TGO; § 73 Abs 1 Vbg GG; § 86 Abs 1 WStV;[85]

- ***Zeitliche Spezialität***: § 7 und § 10 VRV 2015; § 7 K-GHG; § 5 Abs 2 Sbg GHV; § 75 Abs 2 Stmk GO; § 88 Abs 1 TGO;[86]
- ***Vorherigkeit***: § 67 Bgld GemO iVm § 6 Abs 6 Z 5 Bgld GHO; § 6 Abs 1 K-GHG; § 72a Abs 4 Nö GO[87]; §§ 74 Abs 1, 76 Abs 4 Oö GO iVm § 3 Z 4 Oö GHO; § 57 Abs 1 Z 1 Sbg GO iVm § 4 Abs 3 Z 5 Sbg GHV; § 75 Abs 3 Stmk GO iVm § 42 Abs 2 StGHVO; § 93 Abs 4 TGO; § 73 Abs 5 Vbg GG; § 86 Abs 1 WStV;
- ***Einheit und Vollständigkeit***: § 7 Abs 1 VRV 2015; § 6 Abs 6 Z 2 Bgld GHO; § 7 K-GHG; § 3 Z 2 Oö GHO; § 4 Abs 3 Z 2 Sbg GHV; § 75 Abs 5 und 6 Stmk GO iVm § 165 StGHVO;[88]
- ***Bruttoprinzip***: §§ 7 Abs 1 VRV 2015 und 13 Abs 2 VRV 2015; § 67 Abs 4 und 5 Bgld GemO iVm § 6 Abs 1 und 6 Z 4 Bgld GHO; § 72a Abs 4 Nö GO; § 3 Z 4 Oö GHO; § 4 Abs 3 Z 4 Sbg GHV; § 108 Abs 3 StGHVO;[89]
- ***Budgetwahrheit und Genauigkeit***: § 7 Abs 2 VRV 2015; § 6 Abs 6 Z 2 Bgld GHO; §§ 75 Abs 1 und § 92 Abs 2 Oö GO iVm § 3 Z 2 iVm § 4 Abs 1 Oö GHO; § 4 Abs 3 Z 2 Sbg GHV; § 165 StGHVO;[90]
- ***Budgetklarheit*** (iS von Gliederung und Ordnung): § 6 VRV 2015; § 9 Oö GHO;[91]
- ***Transparenz***: § 74 Abs 1 Stmk GO iVm § 3 Abs 2 StGHVO;

---

85 Vgl § 4 BHG.

86 § 40 BHV 2013 normiert für die Vermögens- und Ergebnisrechnung eine Frist von zwei Wochen, für bestimmte Verrechnungen (zum sog Auslaufzeitraum und weiteren haushaltsrechtlichen Begriffsbestimmungen siehe das Budget-Glossar des Parlaments, abrufbar unter https://www.parlament.gv.at/PERK/GL/BUDGET/ [30.5.2021]).

87 § 73 Abs 1 und 2 Nö GO geben überdies eine Frist für die Erstellung des Voranschlages („spätestens 6 Wochen vor Beginn des Haushaltsjahres") und für die Vorlage an den Gemeinderat („[...] mindestens zwei Wochen vor Beginn des Haushaltsjahres vom Bürgermeister dem Gemeinderat vorzulegen und [...]") vor; auch die WStV (§ 86 Abs 1) legt fest, dass dem Finanzausschuss und dem Stadtsenat mindestens drei Wochen vor Beginn des Finanzjahres ein Voranschlagsentwurf [...] zur Verfügung zu stellen ist. Siehe auch Art 51 Abs 3 B-VG: „Die Bundesregierung hat dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende Finanzjahr spätestens zehn Wochen vor Beginn jenes Finanzjahres vorzulegen, für das ein Bundesfinanzgesetz beschlossen werden soll.".

88 Vgl § 28 Abs 1 BHG.

89 Vgl § 28 Abs 1 BHG.

90 Vgl § 28 Abs 2 BHG.

91 Vgl § 24 BHG.

- ***Publizität***: Art 117 Abs 4 B-VG; § 60a Abs 3 Bgld GemO; § 36 Abs 2 K-AGO iVm § 6 Abs 2 bis 5 und § 54 Abs 3 bis 5 und 7 K-GHG; § 73 Abs 51 Nö GO; § 76 Abs 7 Oö GO; § 57 Sbg GHV iVm § 4 Abs 3 Z 6 Sbg GHV; §§ 76, 89 Abs 5 Stmk GO; § 93 Abs 5 iVm § 60 Abs 1 TGO; § 73 Abs 5 Vbg GG; § 86 Abs 2 WStV;[92]
- ***Qualitative und Quantitative Spezialität***: § 7 Abs 2 iVm § 13 K-GHG und § 23 Abs 3 K-GHG; § 13 Abs 1 Sbg GHO
- ***Nonaffektation*** iVm der „Ausnahme für Betriebe"[93]: § 10 Abs 3 VRV; § 22 K-GHG; § 14 Sbg GHV; § 43 Abs 1 StGHVO;
- ***Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit***: Art 119a Abs 2 und Art 127a Abs 2 B-VG; § 60a Abs 1 Bgld GemO iVm § 6 Abs 6 Z 3 Bgld GHO; § 72 Abs 1 Nö GO 1973; § 80 Abs 1 Oö GO iVm § 3 Z 3 Oö GHO; § 55 Abs 1 Sbg GO iVm § 4 Abs 3 Z 3 Sbg GHV; § 74 Abs 1 Stmk GO; § 90 Abs 1 TGO; § 73 Abs 2 Vbg GG;[94]
- ***Verwaltungsökonomie***: § 40 Abs 4 VRV 2015;
- ***Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts iVm der Erstellung nachhaltig geordneter Haushalte***: Art 13 Abs 2 B-VG; § 60a Abs 1 Bgld GemO;[95]
- ***4-Augenprinzip***: §§ 71, 76 Bgld GemO iVm §§ 21, 28 ff Bgld GHO; §§ 23, 25 ff, 28 K-GHG; § 76 Nö GO iVm § 21 Nö GHVO; § 81 Oö GO iVm § 15 f Oö GHO; § 33 Sbg GHV; §§ 45 Abs 1 lit k; 84 Stmk GO iVm §§ 11, 92 StGHVO; § 105 TGO iVm § 4 Tir GHV; § 79 Abs 2 Vbg GG.

Dass die VRV 2015 (§ 3 Abs 1) die Struktur des Haushaltes als Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt den Haushaltsgrundsätzen zurechnet, ist uE verfehlt, wird aber in § 60a Abs 2 Bgld GemO, § 72 Abs 2 Nö GO, und § 74 Abs 2 Stmk GO gleichermaßen festgelegt. § 4 StGHVO

---

92 Beim Bund ist die Publizität durch den Umstand, dass das Budget in Form eines Gesetzes beschlossen wird, per se gegeben: Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004, Bundesgesetzblattgesetz – BGBlG, BGBl I 100/2003.

93 Dies gilt insbesondere für Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit zu denen ua die Gebührenhaushalte zählen.

94 *Weber*, Art 116 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 21; *Frank*, Haushalts- und Rechnungswesen Rz 4 f; *Stolzlechner*, Art 116 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 42 ff.

95 Wie – bezogen auf den Gemeindehaushalt – das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" erreicht werden kann, lässt die Bgld GO – im Gegensatz zu § 2 Abs 3 BHG wiedergegeben in *Lödl et al*, Bundeshaushaltsrecht BHG 2013 – BHV 2013[4] (2019) 242 ff – jedoch unbeantwortet.

nimmt hier wiederum eine „Richtigstellung" vor.[96] Den Grundsatz der „Verwaltungsökonomie" als Haushaltsgrundsatz in einer Übergangsbestimmung der VRV 2015 gleichermaßen „zu verstecken", ist schwer nachvollziehbar. Die Normierung, bei der Führung des Haushalts finanzielle Risiken zu minimieren und auf die Liquidität zu achten, ist als Besonderheit wiederum positiv zu erwähnen und findet sich – in dieser ausdrücklichen Ausgestaltung – in Niederösterreich, der Steiermark und Vorarlberg[97]. Die Anordnung der Risikominimierung in § 61 Abs 4 Bgld GemO kann uE auch als „Vorsichtsprinzip" bezeichnet werden und ist mit § 201 UGB[98] vergleichbar, der die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung definiert. Dass das Nettovermögen „ungeschmälert" zu erhalten ist, ist bspw in § 3 Abs 6 Sbg GHV und § 90 Abs 4 TGO normiert, „Vergleichbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Unbefangenheit" zählen gemäß § 74 Abs 1 Stmk GO iVm § 3 Abs 2 StGHVO zu den (weiteren besonderen) Grundsätzen der Haushaltsführung in der Steiermark. Die Frage nach dem „ausgeglichenem Haushalt" bleibt in Kärnten (bedauerlicherweise) unklar und wird lediglich als „Zielbestimmung"[99] vorgegeben, während § 6 Bgld GHO eine sehr detaillierte Antwort (für alle drei Haushalte) gibt und überdies Vorkehrungen für eine Haushaltskonsolidierung trifft (§ 58 f Bgld GHO).[100]

3. *„Bemessungsgrundlage(n)" des Haushalts*

Auf Grund der neuen Struktur des Haushaltes (siehe § 3 VRV 2015) kann – für Bestimmungen, die an variable Wertgrenzen des Haushaltes anknüpfen – nicht mehr an die im (ehemals) ordentlichen Haushalt veranschlagten Einnahmen angeknüpft werden. So durfte der Kassenkredit (Kontokorrentrahmen) bspw in Niederösterreich 1/10 der veranschlagten Einnahmen des ordentlichen Haushalts nicht überschreiten.[101] Vorarlberg stellte demgegenüber auf die Finanzkraft (20 vH) ab[102] und begrenzt auch jetzt den Kassenkredit mit 20 vH der Finanz-

96 Richtigerweise normiert § 19 BHG sub titulo „Ordnung der Struktur des Bundeshaushaltes", dass für den Bundeshaushalt ein Ergebnishaushalt, ein Finanzierungshaushalt und ein Vermögenshaushalt zu führen ist; idS auch § 1 der Oö GHO.

97 § 72 Abs 3 Nö GO; § 74 Abs 3 Stmk GO iVm § 85 Abs 2 StGHVO; § 90 Abs 3 TGO.

98 Unternehmensgesetzbuch – UGB, dRGBl S 219/1897 (GBlÖ 86/1939) idF BGBl I 86/2021.

99 § 4 K-GHG: „Ein ausgeglichener Haushalt ist anzustreben."

100 Siehe aber auch: Art 13 B-VG; § 72b Nö GO; § 73b Z 8 iVm §75 Abs 4a ff und § 76 Abs 2 Oö GO; § 55 Abs 3 Sbg GO iVm §§ 3 Abs 7, 7 Sbg GHV; § 74 Abs 4 Stmk GO; § 74b Stmk GO iVm § 85 Abs 2 StGHVO; § 90 TGO.

101 § 79 Nö GO.

102 § 77 Vbg GG.

kraft.[103] Niederösterreich nimmt Bezug auf den Ergebnisvoranschlag[104] (max 10 vH), während Kärnten an die Summe des Abschnittes 92 der Finanzierungsrechnung gemäß Anlage 2 der VRV 2015 des zweitvorangegangenen Jahres abstellt (max 33vH). Die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen in den einzelnen Bundesländern erschweren die Vergleichbarkeit demnach nicht nur bei der Frage der maximalen Höhe des Kassenkredits[105], sondern auch bei der Frage aufsichtsbehördlicher Bewilligungen[106] oder wann ein investives Einzelvorhaben gegeben ist.[107]

C) Vom Voranschlag zum Rechnungsabschluss

1. Mikroebene

a) Der Voranschlag

Während der Bund sein Budget in Form eines Gesetzes (dem Bundesfinanzgesetz) erlässt[108] und die Länderbudgets in unterschiedlichen Formen (sei es als Gesetz in Salbzurg[109] oder lediglich als Beschluss des Landtages in Kärnten[110]) festgelegt werden, kann das Budget einer Gemeinde – nachdem der Gemeinderat keine gesetzgebende Körperschaft ist – nur in Form einer VO erlassen werden, die in Art 117 Abs 4 B-VG als Gemeindevoranschlag bezeichnet wird. Der Voranschlag ist nach der Judikatur des VfGH eine selbständige Verordnung, und zwar eine Verwaltungsverordnung.[111] Die Anordnung der Verfassung, dass

---

103 § 77 Abs 3 Vbg GG.

104 § 79 Abs 1 Nö GO.

105 Bedingt durch die „Covid-19 Pandemie" gibt es „Überschreitungsermächtigungen" für diese Kredite (vgl § 82a Stmk GO).

106 § 90 Abs 2 Nö GO zieht als BMG die Summe der Erträge des Ergebnisvoranschlages des Haushaltsjahres heran, während § 123 Abs 1 lit a TGO auf die ausgewiesenen Erträge des Rechnungsabschlusses des zweitvorangegangenen Jahres nach Abschnitt 92 der Anlage 2 zur VRV 2015 Bezug nimmt.

107 § 60 StGHVO stellt bspw auf die Bilanzsumme ab.

108 Art 51 Abs 1 B-VG: „Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzrahmengesetz sowie innerhalb dessen Grenzen das Bundesfinanzgesetz."

109 Art 44 Sbg L-VG iVm § 9 Allgemeines Landeshaushaltsgesetz 2018 – ALHG 2018, LGBl 10/2018 idF LGBl 20/2021.

110 Art 61 K-LVG, LGBl 85/1996 idF LGBl 117/2020.

111 VfSlg 1465/1932, 1878/1949, 5637/1967; so auch OGH 25.9.2017, 17 Os 12/17v. Der Voranschlag muss zB auch dem Bestimmtheitsgebot des Art 18 Abs 1 B-VG entsprechen (VfSlg 5637/1967). Indes ist Art 18 Abs 2 B-VG auf den Voranschlag nicht anzuwenden, da es sich um eine selbständige Verordnung und nicht um eine Durchführungsverordnung handelt; zum Ganzen *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht Rz 140 ff.

die Öffentlichkeit bei der Beschlussfassung über diesen Voranschlag und (des korrespondierenden) Rechnungsabschlusses nicht ausgeschlossen werden darf, wiederholen alle Gemeindeordnungen.[112] Ganz anders sieht es bei der Frage der ausdrücklichen Normierung des Voranschlages als VO des Gemeinderates aus: Lediglich Kärnten normiert in § 6 K-GHG, dass der Voranschlag vom Gemeinderat für jedes Kalenderjahr als Finanzjahr[113] durch VO so rechtzeitig zu beschließen ist, dass er mit Beginn des Finanzjahres wirksam werden kann.[114] Die anderen Bundesländer weisen die Zuständigkeit zur Erlassung des Voranschlages zwar auch ausdrücklich dem Gemeinderat zu,[115] unterlassen aber die Positivierung desselbigen als VO.

Dass der Voranschlag vor Beschlussfassung besonderen Publizitätsanforderungen (iS einer öffentlichen Auflage) unterworfen wird, wird – abgesehen von Vorarlberg[116] – in allen (anderen) Bundesländern normiert,[117] wobei die Frist außer in Kärnten, Oberösterreich und Salzburg überall zwei Wochen beträgt; gleiches gilt für den Umstand, dass der Voranschlag nach Beschlussfassung zu veröffentlichen und der Aufsichtsbehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) vorzulegen ist.[118]

Der Voranschlag besteht aber nicht nur aus dem Zahlenwerk sondern zu einer großen Anzahl aus Beilagen, die sich einerseits aus der VRV 2015 ergeben[119] und andererseits aus landesrechtlichen Vor-

---

112 § 44 Bgld GO; § 36 Abs 2 K-AGO; § 74 Abs 2 Nö GO; § 53 Abs 2 und § 76 Abs 5 Oö GO; § 33 Abs 3 Sbg GO; § 59 Abs 2 Stmk GO; § 36 Abs 3 TGO; § 46 Abs 4 Vbg GG; § 22 Abs 2 WStV.

113 § 4 BHG bestimmt als Haushaltszeitraum das Finanzjahr als Kalenderjahr: „Der Bundeshaushalt ist für jedes Finanzjahr gesondert zu führen."

114 Art 51 Abs 3 B-VG normiert, dass die Bundesregierung dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes für das folgende Finanzjahr spätestens zehn Wochen [= 22.10.] vor Beginn jenes Finanzjahres vorzulegen hat, für das ein Bundesfinanzgesetz beschlossen werden soll.

115 ZB § 57 Abs 1 Sbg GO.

116 § 73 Abs 4 Vbg GG normiert „lediglich", dass der Bürgermeister den Voranschlagsentwurf dem Gemeindevorstand zur Stellungnahme vorzulegen und sodann den Voranschlagsentwurf mit Stellungnahme des Gemeindevorstandes jedem Gemeindevertreter rechtzeitig, mindestens aber eine Woche vor der Beschlussfassung in der Gemeindevertretung, zuzustellen hat.

117 So ist der Voranschlag in allen Bundesländern vor Beschlussfassung zur öffentlichen Aufsicht aufzulegen: § 68 Abs 1 Bgld GO; § 6 Abs 2 K-GHG; § 73 Abs 1 Nö GO; § 76 Abs 2 Oö GO iVm § 10 Oö GHO; § 57 Abs 1 Z 2 Sbg GO; § 76 Abs 1 Stmk GO; § 93 Abs 1 TGO.

118 § 68 Abs 4 Bgld GO; § 73 Abs 4 Nö GO; § 77 Oö GO; § 55 Abs 6 Sbg GO; § 76 Abs 4 Stmk GO; § 93 Abs 5 TGO; § 74 Vbg GG; für Kärnten ergibt sich dies aus dem Umstand, dass der Voranschlag dem Regelungsregime von VO unterliegt: § 15 K-AGO iVm § 99 Abs 1 K-AGO.

119 § 5 VRV 2015.

schriften, die die Beschlussfassung an sich regeln und weitere Nachweise normieren. So sind dem Voranschlag (textliche) Erläuterungen (ein Vorbericht)[120] anzuschließen, in Kärnten zusätzlich eine Übersicht über alle Abgaben und privatrechtlichen Entgelte und in Vorarlberg die Finanzkraft.[121]

b) Der Nachtragsvoranschlag

Der Voranschlag ist ein Plandokument, dessen Plausibilität im Lauf des Haushaltsjahres einer Bewährung unterzogen wird: Die erste Bewährungsprobe erfährt er bei der Beschlussfassung über den Rechnungsabschluss, weil die prognostizierten Werte des Voranschlages oft vom Voranschlag des vorangegangenen Jahres übernommen werden, welches aber – da die Beschlussfassung im Spätherbst eben dieses Jahres erfolgt – nicht abgeschlossen ist. Die zweite durch den Vollzug, der zeigt, ob im Verhältnis zum Voranschlag wesentlich verminderte Mittelaufbringungen oder wesentlich erhöhte Mittelverwendungen eintreten,[122] die auch nicht durch „Sparmöglichkeiten" kompensiert werden können,[123] sodass die Korrektur des ursprünglichen Voranschlages erforderlich wird.[124] Zumeist wird deshalb in der ersten Hälfte des Haushaltsjahres ein Nachtragsvoranschlag vom Gemeinderat beschlossen. Nachdem der Voranschlag in zeitlicher Hinsicht für ein Finanzjahr Geltung hat, kann auch der – mit ihm im engen Konnex stehende – Nachtragsvoranschlag „folgerichtig nur für das laufende Finanzjahr beschlossen werden"[125]. § 8 K-GHG begrenzt die Beschlussfassung mit 30.11., weil diese so rechtzeitig zu erfolgen hat, dass der Nachtragsvoranschlag spätestens am 1.12. des laufenden Finanzjahres in Kraft treten kann.[126]

c) Das Voranschlagsprovisorium

Das B-VG sieht in Art 51a Abs 4 für den Fall, dass der Nationalrat kein (vorläufiges) BFG beschließt, vor, dass ein automatisches Budgetpro-

120 § 7 Abs 1 Z 5, § 15 Bgld GHO; § 6 K-GHG; § 2 Abs 1 iVm § 3 Nö GHVO; § 74 Abs 4 Oö GO iVm § 49 Oö GHO; § 9 Abs 1 Z 1 Sbg GHV; § 55 StGHVO.

121 § 9 Abs 2 lit a K-GHG, § 73 Abs 1 lit c Vbg GG.

122 Siehe *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht Rz 98.

123 § 70 Abs 3 Z 2 Bgld GO; ebenso § 78 Abs 2 Z 1 Stmk GO.

124 Vgl § 75 Nö GO; § 55 Abs 5 Sbg GO; § 78 Abs 2 Z 2 und 3 Stmk GO; § 97 TGO; § 76 Vbg GG; § 86b WStV.

125 *Krenn/Steinwender*, Gemeindehaushaltsgesetz § 8 Anm 7; siehe aber auch § 16 Abs 4 Bgld GHO.

126 Eine spätere Beschlussfassung wird in diesem Zusammenhang oftmals als „Budgetkosmetik" bezeichnet.

visorium den Haushalt ordnet, bis entweder ein gesetzliches Budgetprovisorium vom Nationalrat beschlossen wird[127] oder es zur Erlassung eines BFG kommt.[128] Auch für die Gemeinden finden sich ähnliche Konstruktionen, mit der Einschränkung, dass nicht alle Bundesländer einen provisorischen[129] Voranschlag normieren,[130] sondern sich auf den automatischen beschränken.[131] Verkürzt dargestellt wird der Bürgermeister, solange der Gemeinderat keinen (provisorischen) Voranschlag beschlossen hat, ermächtigt, den Gemeindehaushalt, begrenzt auf die laufende (sparsamste) Verwaltung, zu führen.[132]

2. *Makroebene*

Die „mittelfristige Budgetplanung" des Bundes erfolgt im Rahmen des BFRG, indem auf einem relativ groben Niveau (sog Rubriken und Untergliederungen) Budgetobergrenzen für das nächste und die folgenden drei Finanzjahre durch Beschluss des NR festgelegt werden.[133]

Eine mehrjährige, die einzelnen Haushaltsjahre übergreifende Finanzplanung, ist auch im Gemeindehaushaltsrecht vorgesehen: Für einen Zeitraum von fünf aufeinander folgenden Finanzjahren[134] ist ein mittelfristiger Ergebnis-, Investitions- und Finanzplan für den Ergebnishaushalt, den Finanzierungshaushalt und die Investitionen zu erstellen.[135]

---

127 Siehe zB das BG, mit dem eine vorläufige Vorsorge für das Finanzjahr 2020 getroffen wird – Gesetzliches Budgetprovisorium 2020, BGBl I 7/2020.

128 Siehe zB das BG über die Bewilligung des Bundesvoranschlages für das Jahr 2020 einschließlich COVID-19-Krisenbewältigungsmaßnahmen – Bundesfinanzgesetz 2020 – BFG 2020, BGBl I 46/2020.

129 *Hengstschläger*, Gemeindehaushaltsrecht 15, bezeichnet diesen Voranschlag als *„verfügtes Provisorium"*.

130 § 69 Abs 1 Bgld GO normiert als Primat, dass der Gemeinderat für das erste Viertel des kommenden Haushaltsjahres ein Voranschlagsprovisorium zu beschließen hat, wenn der Voranschlag nicht rechtzeitig beschlossen werden kann.

131 § 10 K-GHG.

132 § 74 Nö GO; § 78 Oö GO; 58 Sbg GO iVm § 11 Sbg GHV; § 77 Abs 1 Stmk GO; § 94 TGO; § 75 Vbg GG.

133 Der Entwurf des BFRG *war* von der BReg dem NR jährlich bis spätestens 30.4. vorzulegen (Art 51 Abs 2 B-VG iVm § 12 Abs 1 BHG). Seit der Novelle zum BHG BGBl I 53/2017 *ist* es (erst) mit dem BFG dem NR vorzulegen.

134 Der mittelfristige Finanzplan wird zusammen mit dem Voranschlag erstellt und fällt das erste Haushaltsjahr des mittelfristigen Finanzplanes mit dem ersten Haushaltsjahr zusammen, für das jeweils der Voranschlag erstellt wird (siehe zB § 56 Sbg GO).

135 § 66a Bgld GO iVm § 13 Bgld GHO; § 21 K-GHG; § 72a Nö GO iVm § 4 Nö GHVO; § 76a Oö GO; § 56 Sbg GO iVm § 3 Sbg GHV; § 74a Stmk GO iVm § 68 StGHVO; § 88 Abs 2 TGO; *Frank*, Haushalts- und Rechnungswesen Rz 36 ff.

3. *Der Vollzug des Gemeindehaushalts*

Der Voranschlag entfaltet keine Außenwirkung, Dritte können demnach keinen Rechtsanspruch aus dem Voranschlag ableiten.[136] Im Innenverhältnis bindet der Voranschlag die Gemeindeorgane. Die im Voranschlag veranlagten Mittelverwendungen[137] dürfen im Sinne der Bindungswirkung des Voranschlages ausschließlich für diesen Zweck und in dieser Höhe verwendet werden (qualitative und quantitative Spezialität)[138]. Ausgenommen davon sind einerseits dringende Verfügungen des Bürgermeisters bei Gefahr im Verzug iS einer „Notanordnung",[139] und andererseits überplanmäßige[140] und außerplanmäßige[141] Mittelverwendungen, die jedoch der Höhe nach begrenzt sein können.[142] Im Gegensatz dazu zeigen – so treffend *Hengstschläger*[143] – Mittelaufbringungen lediglich „aus welchen Geldquellen die Gemeinde ihre Aufgaben zu finanzieren gedenkt", ohne Verpflichtungen aufzuerlegen oder Ermächtigungen zu erteilen.[144]

Öffentlichen Haushalten ist das 4-Augenprinzip – wonach ein Gebarungsvollzug der Handlung zweier Personen bedarf – nahezu wesensimmanent.[145] Landesgesetzliche Bestimmungen zum 4-Augenprinzip umfassen aber nicht nur Normen, in denen das 4-Augenprinzip ausdrücklich als solches normiert wird,[146] sondern insbesondere auch

---

136 Vgl zB § 12 Abs 5 Oö GHO, § 4 Abs 1 Sbg GHV oder § 75 Abs 1 Stmk GO.

137 Mittelverwendungen sind gemäß § 7 Abs 4 VRV 2015 Auszahlungen und Aufwendungen.

138 *Karlovsky/Hattenberger/Koller,* Haushaltsrecht 342; siehe zB § 95 TGO: „Der Voranschlag ist die bindende Grundlage für die Führung des Haushaltes der Gemeinde.".

139 § 71 Abs 4 Bgld GO; 73 K-AGO; § 76 Abs 5 Nö GO; § 80 Abs 3 Oö GO iVm § 13 Abs 6 Oö GHO; § 47 Abs 3 Sbg GO; § 47 iVm § 79 Abs 6 Stmk GO; § 51 iVm § 98 TGO; § 66 Abs 4 Vbg GG.

140 Unter überplanmäßigen Mittelverwendungen sind gemäß § 13 Abs 2 K-GHG Mittelverwendungen zu verstehen, die die vorgesehenen Höchstansätze im Voranschlag überschreiten.

141 Unter außerplanmäßigen Mittelverwendungen sind gemäß § 13 Abs 1 K-GHG Mittelverwendungen zu verstehen, die im Voranschlag ihrer Art nach nicht vorgesehen sind.

142 So zB in § 13 K-GHG und § 76 Vbg GG.

143 *Hengstschläger,* Gemeindehaushaltsrecht Rz 2.

144 Zum „Grundsatz der doppelten gesetzlichen Bedingtheit" siehe *Lödl et al,* Bundeshaushaltsrecht 32 f mwN.

145 Oder sollte es zumindest sein: siehe Millionenveruntreuung in Klagenfurt, abrufbar unter <https://kaernten.orf.at/stories/3037249> (5.3.2020); Millionen-Veruntreuung in der Stadtkasse: Rechnungshof erteilt Klagenfurt vernichtendes Zeugnis, abrufbar unter https://www.5min.at/202012333519/rechnungshof-erteilt-klagenfurt-vernichtendes-zeugnis (26.3.2021).

146 § 11 StGHVO.

Regelungen, die dieses implizit durch einen bestimmten Ablauf garantieren, der zwei Personen und drei Stufen beinhaltet: Auf der einen Seite steht das anordnende Organ: der Bürgermeister.[147] Auf der anderen Seite findet man das ausführende Organ.[148] Dieses kann überbegrifflich als Finanzverwaltung bezeichnet werden und lässt sich in Kassenwesen (Gemeindekasse) und Verrechnungswesen (Buchhaltung, -führung) gliedern.[149] Die drei Stufen beinhalten:

Anordnung – Prüfung[150] – Durchführung oder Zurückstellung.

Die Zurückstellung erfolgt zur Verbesserung und folgender nochmaliger Prüfung und Durchführung oder zur Erlassung eines sog „Beharrungsvermerks"[151], wonach die (fehlerhafte, erste) Anordnung aufrecht bleibt und nach ausdrücklicher (nochmaliger) Anordnung iSd Erteilung einer Weisung durchgeführt wird, es sei denn, strafgesetzliche Bestimmungen würden verletzt.[152]

4. *Der Rechnungsabschluss*[153]

Der Rechnungsabschluss ist für das abgelaufene Kalenderjahr als Finanzjahr zu erstellen und besteht aus:

- Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung,
- Voranschlagsvergleichsrechnung für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt,
- Nettovermögensveränderungsrechnung und
- Beilagen.

---

147 Siehe zu den gesetzlichen Bestimmungen die Ausführungen oben (Haushaltsgrundsätze); beim Bund sind die anordnenden Organe die haushaltsleitenden Organe (§ 6 BHG) und die haushaltsführenden Stellen (§ 7 und § 8 BHG).

148 Ausführlich geregelt zB in §§ 17 ff StGHVO.

149 ZB: § 29 K-GHG oder §§ 21 ff Sbg GHV; die ausführenden Organe splitten sich beim Bund in Buchhaltungsagentur des Bundes (§ 9 BHG), Zahlstellen (§ 10 BHG) und Wirtschaftsstellen (§ 11 BHG).

150 Ausführlich geregelt in § 4 Tir GHV.

151 § 48 Abs 2 K-GHG.

152 Siehe § 33 Abs 2 Sbg GHV.

153 Oftmals auch als „Jahresrechnung" bezeichnet (§ 17 Tir GHV).

Der Grundsatz der Publizität gilt auch für den Rechnungsabschluss, dessen Entwurf vor Beschlussfassung zur öffentlichen Einsicht aufzulegen und (zT auch) im Internet bereitzustellen ist.[154]

Der Rechnungsabschluss muss in der Regel vor Beschlussfassung in einen „Prüfungsausschuss",[155] der einen Bericht zum Rechnungsabschluss zu erstatten hat. In Wien erfolgt seine Prüfung durch den Stadtrechnungshof (§ 87 Abs 2 WStV). Wie dem Voranschlag sind auch dem Rechnungsabschluss (textliche) Erläuterungen (Lage- oder Vorbericht) anzuschließen.[156]

Der Gemeinderat beschließt – der Sache nach – die Gesetzmäßigkeit und Richtigkeit.[157] In Tirol erteilt der Gemeinderat dem Bürgermeister auch eine Entlastung, wenn die Überprüfung des Rechnungsabschlusses keinen Grund zu Bedenken gibt.[158]

Der Beschluss ist keine VO, aber dennoch als Beschluss, der die Öffentlichkeit berührt,[159] kundzumachen; korrespondierend zum Voranschlag ist auch der vom Gemeinderat beschlossene Rechnungsabschluss der Aufsichtsbehörde (Bezirksverwaltungsbehörde) vorzulegen.[160]

V. Schlussbemerkungen

Die Einführung eines doppischen Verrechnungswesen in den „Gemeindestuben" mag durchaus dem „Zeitgeist" geschuldet sein, zwingend er-

---

154 § 75 Abs 3 Bgld GO; § 54 Abs 3 K-GHG; § 83 Abs 5 Nö GO; § 92 Abs 9 Oö GO; § 60 Abs 2 Sbg GO; § 88 Abs 4 Stmk GO; § 108 Abs 5 TGO; § 78 Abs 1 Vbg GG normiert – wie beim Voranschlag – „lediglich", dass der Bürgermeister den Rechnungsabschluss jedem Gemeindevertreter rechtzeitig, mindestens aber eine Woche vor der Beschlussfassung in der Gemeindevertretung, zuzustellen hat.

155 Siehe zB Kontrollausschuss § 92 K-AGO; Prüfungsausschuss § 82 Abs 2 Nö GO; § 91 Abs 3 iVm § 93 Abs 1 § Oö GO; § 86 Abs 3 Stmk GO iVm § 168 Abs 3 StGHVO; Überprüfungsausschuss § 60 Abs 3 Sbg GO; § 111 TGO.

156 § 47 Abs 1 Z 5 iVm § 57 Bgld GHO; § 54 Abs 5 K-GHG; § 2 Abs 2 iVm § 3 Nö GHVO; § 92 Abs 4 Oö GO iVm § 49 Oö GHO; § 40 Abs 2 Sbg GHV; § 173 StGHVO.

157 § 75 Abs 3 Bgld GO; § 54 Abs 1 K-GHG; § 84 Nö GO; § 93 Abs 1 Oö GO iVm § 46 Abs 2 Oö GHO; § 60 Sbg GO; § 89 Stmk GO; § 108 Abs 3 TGO; § 78 Vbg GG; § 87 Abs 3 WStV.

158 Bestehen Bedenken, die der Bürgermeister nicht aufzuklären vermag, so hat der Gemeinderat die zur Herstellung eines geordneten Gemeindehaushaltes erforderlichen Maßnahmen zu beschließen (§ 108 Abs 3 TGO); siehe auch § 98 Abs 4 Stmk GO.

159 ZB § 93 Abs 6 Oö GO.

160 § 75 Abs 5 Bgld GO; § 54 Abs 6 K-GHG; § 84 Abs 1 Nö GO; § 93 Abs 3 Oö GO; § 60 Abs 5 Sbg GO; § 89 Abs 6 Stmk GO; § 108 Abs 5 TGO, § 78 Abs 1 Vbg GG.

forderlich für eine funktionierende kommunale Selbstverwaltung war es unserer Ansicht allerdings nicht. Deutlich mehr als die gesetzgebenden Körperschaften ist die kommunale Selbstverwaltung von Personen getragen, die – so wird es zumeist formuliert – alle Gesellschaftsschichten repräsentieren und demnach auch mehr oder weniger mit Rechnungsstilen vertraut sind. Anders als Unternehmen der Privatwirtschaft werden die Gemeinden einem einheitlichen Rechnungswesen unterworfen. Während im Unternehmensrecht die steuerrechtliche Buchführungspflicht an bestimmte Voraussetzungen (wie die Rechtsform oder den Umsatz[161]) geknüpft ist, lässt das Gemeindehaushaltsrecht eine vergleichbare Unterscheidung vermissen.[162] Dies mag – insbesondere im Hinblick auf Datenübermittlungspflichten[163] – verständlich, aber nicht zwingend[164] erforderlich sein.

Dabei gilt es kritisch anzumerken, dass es der Bund – hinsichtlich der bundesgesetzlich eingerichteten Verbände – bislang unterlassen hat, Vorgaben für deren Rechnungswesen zu normieren. Der größte Wasserverband Österreichs[165] könnte demnach noch immer nach dem kameralen System der VRV 1997 buchen oder eine (einfache) Einnahmen- Ausgabenrechnung führen, während die kleinste Gemeinde Österreichs (Gramais)[166] in die doppelte Buchführung „gezwungen" wurde.

Unserer Ansicht nach hätte die Beibehaltung der sog kameralistischen Verbuchung iS einer Ist- vs Soll-Rechnung iVm den Sach- und Zeitkonten – wie sie 1762 Hofrat *Johann Matthias Puechberg*[167] „elegant"[168] beschrieb – iVm der Führung eines Vermögensverzeichnisses und einer Vermögensbewertung (unter Berücksichtigung einer AfA-Komponente) ausgereicht, um die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Gemeinde-

161 § 189 UGB.

162 Solche Unterscheidungen für Gemeinden sind der Rechtsordnung nicht unbekannt, siehe zB § 10 Abs 8 Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017, BGBl I 116/2016.

163 Siehe zB die Verpflichtungen aus ÖStP 2012.

164 Bei Verbänden, die nach Bundesrecht eingerichtet sind, gibt der Bund kein bestimmtes Verrechnungswesen vor.

165 Einer der größten ist der Wasserverband Ossiacher See: <https://www.wvo.at> (19.6.2021).

166 Siehe <https://gramais-lechtal.at/gemeinde> (1.8.2021).

167 *Puechberg*, Einleitung zitiert aus *Schauer*, Rechnungswesen 15.

168 Angelehnt an die Aussage des Bundespräsidenten Dr. *Alexander Van der Bellen* am 21.5.2019: „Denn gerade in Zeiten wie diesen, zeigt sich die Eleganz, ja die Schönheit unserer österreichischen Bundesverfassung" abrufbar unter <https://www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/gespraech-mit-bundeskanzler-sebastian-kurz> (13.6.2021).

haushaltes beizubehalten und in Einem ein „Mehr" an Transparenz und Genauigkeit zu erhalten.

Letztlich hat aber jedes Verrechnungswesen, jede Vermögensbewertung, jede Kalkulation Vor- und Nachteile und ist – was sich immer wieder zeigt[169] – nur so „transparent", „genau" und „wahr", wie die Menschen, die damit arbeiten und jenen, denen die Aufgabe der Kontrolle darüber zukommt.

169 Ohne die „Causa" Hypo Alpe-Adria-Bank AG bemühen zu müssen: *Mack*, Das nächste Wirecard verhindern, Süddeutsche Zeitung, abrufbar unter <|https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirecard-finanzaufsicht-eu-1.5320617> (13.6.2021); *Metzger/Hager*, Commerzialbank Mattersburg: Chronik eines Finanzskandals, abrufbar unter <https://kurier.at/chronik/burgenland/commerzialbank-mattersburg-chronik-eines-finanzskandals/400991264> (13.6.2021).

Teil E – Bundes- und Landesaufsicht

Peter Bußjäger/Mathias Eller

Bundesaufsicht und Landesaufsicht in der österreichischen Finanzverfassung

I. Einleitung

Bundesaufsicht ist eine allgemein bekannte Institution der Bundesstaatlichkeit und findet sich demnach in den verschiedensten Ausprägungen in den föderalen Verfassungen dieser Welt.[1] Auch die österreichische Bundesverfassung sieht eine Reihe von Instrumenten vor, mit welchen der Bund eine Aufsicht über die Länder ausübt, im Interesse der Verfassungskonformität gliedstaatlichen Handelns und zur Wahrung von gesamtstaatlichen Interessen.

Die Bundesaufsicht ist in Österreich allerdings nicht zusammengefasst geregelt, sondern findet sich in zahlreichen Bestimmungen in und außerhalb des B-VG (vgl Art 11 Abs 7, 15 Abs 8 sowie 16 Abs 4 und 5 B-VG, § 16 F-VG).[2] Angesichts der weitreichenden Rechtmäßigkeitskontrolle der österreichischen Gesetzgebung und Verwaltung durch den VfGH bedarf es auch keiner durchgängigen Bundesaufsicht über die Länder.

Gerade im Bereich der Finanzverfassung hat sich nicht nur erst durch die Finanzkrise der Jahre 2008 bis 2011, sondern bereits viel früher mit der Einführung der Stabilitätskriterien der Union die Notwendigkeit ergeben, das finanzielle Gebaren von Ländern und Gemeinden in das Interesse des Bundes zu rücken. Dies hat zu neuen Regeln geführt, die noch näher zu analysieren sein werden. Darüber hinaus wird demonstriert, dass das österreichische System der finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften auch Elemente der Landesaufsicht aufweist, sodass in diesem Beitrag sowohl von Bundes- wie auch von Landesaufsicht gesprochen wird.

Da die verschiedenen Instrumente der Aufsicht auch in anderen Beiträgen dieses Bandes im dortigen thematischen Zusammenhang behan-

---

1 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (2004) 483.

2 Siehe dazu auch *Bußjäger*, Art 15 (6-8) B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 11. Das früher in Art 98 Abs 2 B-VG geregelte Einspruchsverfahren kann ebenso als Ausfluss der Bundesaufsicht (hier: speziell gegenüber der Landesgesetzgebung) gewertet werden.

delt werden, zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, das System der teilweise wechselseitigen Aufsichtsregeln in der Finanzverfassung sichtbar zu machen und Entwicklungslinien darzustellen.

II. Instrumente der Aufsicht

A) Bundesaufsicht im Gesetzgebungsprozess (§ 9 F-VG)

Die Bestimmung des § 9 F-VG sieht in seinem Abs 2 ein Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes-(Gemeinde-)abgaben zum Gegenstand haben, vor, sofern letzterer Bundesinteressen gefährden würde. Die Regelung orientiert sich inhaltlich im Wesentlichen am früheren Art 98 Abs 2 B-VG, der mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle, BGBl I 51/2012, beseitigt wurde.[3] Eine Bundesaufsicht über die Landesgesetzgebung findet sohin nicht mehr allgemein, sondern lediglich begrenzt auf Gesetzesvorhaben statt, die Landes- oder Gemeindeabgaben zum Inhalt haben.[4] Gemeindeverordnungen aufgrund des freien Beschlussrechtes können demgegenüber in dem in § 10 F-VG nachgezeichneten Verfahren aufgehoben werden.

Bereits der Wortlaut des § 9 F-VG („Gefährdung von Bundesinteressen"[5]) impliziert, dass es sich bei dieser Vorschrift um keine Rechtskontrolle, sondern lediglich um eine politische Kontrolle handeln soll. Die Bestimmung entfaltet demnach theoretisch nur dann Wirkung, wenn die wirtschafts- und finanzpolitischen Interessen des Bundes und der Länder in Bezug auf eine in einem Landesgesetz geregelte Landes-(Gemeinde-)Abgabe divergieren. In der Praxis ist diese Regelung aber allein schon aufgrund der ohnehin wenig weitreichenden Besteuerungsbefugnisse der Länder, die zu allem Überfluss vom Bundesgesetzgeber problemlos noch weiter beschränkt werden könnten, von

3 Siehe dazu *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 1; *Kofler*, § 9 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 2.

4 Zur sachlichen Reichweite der Bestimmung *Ruppe*, § 9 Rz 7.

5 Vgl dazu *Weber*, Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG, JBl 1980, 174 (180 ff); lediglich rudimentär VfSlg 3437/1958; siehe dazu auch *Sonntag*, Präventive Normenkontrolle in Österreich (2011) 151 f mwN.

geringer Bedeutung.[6] Zu Recht wird daher in der Literatur[7] die über den Art 98 B-VG (in der Fassung vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) hinausgehende finanzverfassungspolitische Aufsichtsmöglichkeit des Bundes als überbordend kritisiert. Es stellt sich daher die rechtspolitische Frage, ob angesichts des Wegfalls der korrespondierenden und als „monarchisches Relikt"[8] bezeichneten Bestimmung in Art 98 Abs 2 alt B-VG sowie vor dem Hintergrund der Vormachtstellung des Bundes im Finanz(verfassungs)recht die Aufrechterhaltung dieses Aufsichtsrechts überhaupt noch zu rechtfertigen ist.

Mit Blick auf den paritätisch vom National- und Bundesrat nach dem Grundsatz der Verhältniswahl zu bildenden gemeinsamen Ausschuss (je 13 Mitglieder), der letztlich über die Aufrechterhaltung eines Einspruches der Bundesregierung entscheidet,[9] wird die politische Komponente dieses Instruments deutlich. Halten die Regierungsparteien sowohl im National- und Bundesrat die (Mandats-)Mehrheit, gilt es – da davon auszugehen ist, dass parteipolitische Motive im Vordergrund stehen – als wahrscheinlich, dass ein Einspruch der Bundesregierung aufrecht bleiben würde. Weder die Länder im Kollektiv noch jenes, dessen Landes-(Gemeinde-)Abgabengesetz Gegenstand eines § 9 F-VG-Verfahrens ist, sind befugt, auf direktem Weg Mitglieder in den ständigen gemeinsamen Ausschuss zu entsenden. Die indirekte Teilhabe der Länder über den Bundesrat ist zwar so ausgestaltet, dass aus jedem Bundesland (mindestens) ein Mitglied und ein Ersatzmitglied zu wählen ist,[10] die Einflussmöglichkeit der Länder auf die Entscheidung im „26er-Ausschuss" ist dennoch mediatisiert und daher als gering zu werten.

Die Vergangenheit zeigt, dass die Einberufung des gemeinsamen Ausschusses gem § 9 F-VG seit 1945 bislang nur in einem einzigen Fall

---

6 ZB indem der Bundesgesetzgeber eine zuvor vom Land geregelte Abgabe selbst einer Regelung zuführt.

7 *Ruppe*, § 9 Rz 3; *Kofler*, § 9 Rz 8. *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung (1984) 212 spricht gar von einer „völlig unbegründete[n] ‚Asymmetrie'" hinsichtlich des Einspruchsrechts des Bundes gegen Landes-(Gemeinde-)Abgabengesetze nach § 9 F-VG.

8 So *Weber*, JBl 1980, 176.

9 Zur Zusammensetzung und zum Verfahren ausführlich *Jabloner*, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung (1989) 267 ff.

10 *Ruppe*, § 9 Rz 4.

tatsächlich erfolgte.[11] In vergleichbaren Konstellationen[12] wurden entweder die im ursprünglichen Gesetzesbeschluss problematischen Bestimmungen entfernt, kein Beharrungsbeschluss seitens des Landtages gefasst oder ungeachtet des Einspruches ohne Beharrungsbeschluss der Gesetzesbeschluss vom Landtag im Landesgesetzblatt kundgemacht. Der letztgenannte Fall, der die im Salzburger Umweltfondsgesetz 1992 vorgesehene Mautstraßenerhaltungsabgabe zum Inhalt hatte, wurde vom VfGH wegen Nichtbeachtung des in § 9 F-VG vorgezeichneten Verfahrens aufgehoben.[13] Erst kürzlich war das Bgld Raumplanungsgesetz Gegenstand eines § 9 F-VG-Verfahrens. Offensichtlich konnte aufgrund des Einlenkens der burgenländischen Landesregierung in neuralgischen Punkten (insbesondere hinsichtlich nun gesetzlich festgelegter Höchstbeträge der zu entrichtenden Windkraft- und Photovoltaikabgaben) die Befassung des gemeinsamen Ausschusses unterbleiben.[14]

Als Rechtfertigung dieser vorgeschalteten politischen Kontrolle gegenüber einer nachprüfenden verfassungsrechtlichen Überprüfung durch den VfGH wurde ins Treffen geführt, dass *„nicht erst ein unter Umständen langwieriges Verfahren abgewartet werden muss [...] und andere Gebietskörperschaften bzw. Normadressaten vor den Auswirkungen allfälliger rechtswidriger Rechtssetzung im Abgabenbereich durch ein demokratisch legitimiertes gemeinsames Organ des Nationalrates und der Länderkammer geschützt werden"*[15] können. Freilich wäre auch die Einbeziehung des VfGH als „präventiver Normenkontrolleur" möglich gewesen, dennoch entschied man sich in der Stammfassung des B-VG (sowie im F-VG 1922) für diese Art der politischen Aufsichts-

---

11 Gegenstand war das NÖ Starkstromleitungsabgabegesetz 1994, das vom Bund aus verschiedenen (auch rechtlichen) Gründen beeinsprucht wurde. Nach einem Beharrungsbeschluss des NÖ Landtages wurde im gemeinsamen Ausschuss der Beschluss gefasst, dass der Einspruch der Bundesregierung aufrecht zu bleiben hat. Vgl dazu die Ausschussvorlage <http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00503/fname_019962.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.9.2021). Im Jahr 1969 wurde ein Einspruch der Bundesregierung betreffend eines Gesetzesbeschlusses des Wiener Landtages über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe (sog „U-Bahn-Steuer) im gemeinsamen Ausschuss deshalb nicht behandelt, weil man sich im Hinblick auf die damals gleiche Mitgliederzahl von ÖVP und SPÖ im Bundesrat außer Stande sah, den Ausschuss nach den Grundsätzen der Verhältniswahl rechtmäßig zu besetzen. Vgl dazu und auch zur Lösung dieses Problems per Losentscheid *Jabloner*, Mitwirkung 268 f.

12 NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 (Standortabgabe), Stmk Naturnutzungsabgabengesetz 1996, NÖ Landschaftsabgabegesetz 1999.

13 VfSlg 13.971/1994 sowie VfSlg 13.972/1994.

14 Vgl dazu näher *Bußjäger/Eller* in diesem Band (erster Beitrag).

15 503/A VORL-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00503/fname_019962.pdf (zuletzt abgerufen am 20.9.2021), verfasst vom BMF – Abteilung II/3.

kontrolle.[16] Aus demokratischer und gewaltenteilender Sicht wäre eine Rechtskontrolle durch ein unabhängiges Organ, den VfGH, bei dem es sich um ein gemeinsames Organ von Bund und Ländern handelt,[17] wohl systemkonformer gewesen.[18]

Die Befassung des gemeinsamen Ausschusses stellt aus Sicht der Länder insgesamt keine attraktive Alternative dar, weshalb es nicht überraschend erscheint, dass in den zuvor genannten Fällen – von der oben genannten Ausnahme abgesehen – von der Fassung eines Beharrungsbeschlusses abgesehen bzw eine Sanierung der betreffenden abgabenrechtlichen Gesetzespassagen vorgenommen wurde, um damit einer Entscheidung des ständigen gemeinsamen Ausschusses zuvorzukommen.

B) Bundesaufsicht in der Haushaltsführung

1. Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse (§ 16 Abs 1 F-VG)

§ 16 Abs 1 F-VG räumt dem Bundesminister für Finanzen die Kompetenz ein, im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Es handelt sich um eine Bedarfskompetenz des Bundesministers, die dazu dient, eine Vergleichbarkeit der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften so weit herzustellen, um einen sachgerechten Finanzausgleich iSd § 4 F-VG gewährleisten zu können.[19] Die Bedarfskompetenz wird in Form einer verfassungsunmittelbaren Verordnung[20] ausgeübt, wohingegen vor den 1970er-Jahren noch die Festlegung von Richtlinien in Erlassform üblich war.[21]

---

16 Siehe dazu ausführlich *Weber*, JBl 1980, 176 f, dessen Ausführungen im Wesentlichen auch für das Verfahren nach § 9 F-VG fruchtbar gemacht werden können. Vgl dazu auch *Sonntag*, Normenkontrolle 149.

17 *Institut für Föderalismus*, 44. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2019) 130.

18 Mit guten Gründen *Weber*, JBl 1980, 176.

19 Ausführlich dazu *Aigner et al*, Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften, SWK 2/2016, 128 (131).

20 *Ruppe*, § 16 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3 mwN. *Kofler*, § 16 F-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 3 charakterisiert die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnungen (VRV) als gesetzesvertretend.

21 Siehe zur Entwicklung der Haushaltsvorschriften in Österreich ua *Aigner et al*, SWK 2/2016, 128 ff"; *Kofler*, § 16 Rz 4; *Ruppe*, § 16 Rz 4.

Am 19.10.2015 ist nach längeren Vorarbeiten[22] und auf Grundlage des § 16 Abs 1 F-VG die vom Bundesminister für Finanzen erlassene VRV 2015[23] in Kraft getreten. Sie ordnet für die Länder und Gemeinden im Wesentlichen eine auf der Verrechnungslogik des Bundeshaushaltsrechts basierende Drei-Komponenten-Rechnung (integrierter Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt) und die Umstellung vom kameralen zum doppischen Buchungsstil und damit tiefgreifende Veränderungen in der Rechnungslegung der Gebietskörperschaften an. Die Reichweite der Harmonisierungskompetenz des Bundesministers für Finanzen in dieser Angelegenheit ist allerdings umstritten.[24] Die Bundesländer erachteten die VRV 2015 in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zu weitgehend[25] und nicht von der bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung des § 16 Abs 1 F-VG gedeckt, da sie nicht nur die formale Gestaltung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse regelt, sondern darüber hinaus auch inhaltliche Regelungen trifft. Dennoch wird die VRV 2015 von den Ländern und Gemeinden spätestens für das Finanzjahr 2020 angewendet.[26] Ein noch kurz nach Erlassung der VRV 2015 von den Ländern angekündigtes VfGH-Verfahren zur Klärung der Frage, inwieweit § 16 Abs 1 F-VG auch inhaltliche Regelungen in Bezug auf Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zulässt, wurde – soweit ersichtlich – nicht angestrengt.[27] Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass eine darüber hinausgehende Bundeskompetenz weder das F-VG noch das B-VG, ebenso wenig wie das Unionsrecht[28] zu begründen vermag.

Vor dem Hintergrund des Regelungsziels – nämlich vor allem die Vergleichbarkeit für Zwecke der sachgerechten Ausgestaltung des Fi-

---

22 *Aigner et al*, SWK 2/2016, 130. Vgl dazu auch *Frank*, Gemeindliches Haushalts- und Rechnungswesen, in: Pabel (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2018) 1 (6 ff).

23 BGBl II 313/2015 idF BGBl II 17/2018.

24 Siehe zu den unterschiedlichen Positionen vor allem *Aigner et al*, Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach § 16 Abs. 1 F-VG, ÖHW 2016, 1 (14 ff) mwN.

25 Siehe dazu die Präambel der Vereinbarung gemäß Art 15a Bas 2 B-VG zwischen den Ländern über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung, kundgemacht zB im Stmk LGBl 16/2017 idF LGBl 16/2020 oder aber die seinerzeit abgegebenen Stellungnahmen einiger Länder im Begutachtungsverfahren zur VRV 2015 (zitiert in *Aigner et al*, ÖHW 2016, 16 (dort FN 83).

26 § 40 Abs 2 VRV 2015.

27 Vgl dazu <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/laender-unterzeichneten-vereinbarung-zu-haushaltsrecht-2001865> (zuletzt abgerufen am 6.8.2021).

28 Vgl dazu *Aigner et al*, ÖHW 2016, 3 mit Hinweis auf *Lödl/Matzinger/Zimmer*, Europarechtliche Rechtsetzungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und deren Umsetzung in Österreich, ÖHW 2012, 16 ff.

nanzausgleichs[29] herzustellen[30] – erscheint eine weite Interpretation hinsichtlich „Form und Gliederung" der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse zulässig, zumal ansonsten gerade der Zweck der Regelung nicht erreicht werden könne.[31] Aber auch das von den Ländern favorisierte enge Begriffsverständnis ist vertretbar, wenn man streng am Wortlaut der Bestimmung in § 16 Abs 1 F-VG anknüpft, ist doch lediglich von der „Form und Gliederung", nicht aber vom „Inhalt" der Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften die Rede. Letztlich lässt sich sowohl eine enge als auch weite Interpretation des § 16 Abs 1 F-VG zu begründen, weshalb eine verfassungsgerichtliche Klärung wünschenswert wäre.

Allerdings haben die Länder mittlerweile die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung abgeschlossen, die ua Regelungen trifft, wie sie in der VRV enthalten sind. Damit stellt sich nicht mehr die Frage, ob solche Maßnahmen eingeführt werden sollen, sondern lediglich, ob sie mit Verordnung des BMF oder im Wege der Selbstkoordination der Länder verankert werden können.[32]

Mit der VRV 2015 wurde, so diese auch weiterhin in Geltung bleibt, dennoch die Bundesaufsicht im Bereich des Haushaltsrechts der Gebietskörperschaften maßgeblich intensiviert. Indirekt wird dadurch auch die Position des Bundes in den Finanzausgleichsverhandlungen gestärkt, da dieser sich über die Rechnungsabschlüsse der Länder bessere Informationen beschaffen kann. Das lässt mitunter auch Rückschlüsse auf die an sich materielle Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften zu.

2. *Verfügungsverbote (§ 16 Abs 2 F-VG)*

Gemäß § 16 Abs 2 F-VG ist eine Abtretung oder Verpfändung von Abgabenrechten, Abgabenrechtsanteilen und vermögensrechtlichen Ansprüchen, die den Gebietskörperschaften gegen den Bund zustehen,

---

29 *Ruppe*, § 16 Rz 2; *Kofler*, § 16 Rz 3.

30 Es wird dabei verschiedentlich auf § 4 F-VG rekurriert, zumal es bei keiner Vergleichbarkeit der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse dem Bund nicht möglich wäre, einen Finanzausgleich in „Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung" und unter Bedachtnahme auf „die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften" zu gestalten.

31 *Aigner et al*, SWK 2/2016, 131; *Ruppe*, § 16 Rz 3; ausführlicher noch *Kofler*, § 16 Rz 3; früher schon *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58[2] (1958) 58.

32 Vgl dazu auch *Institut für Föderalismus*, 40. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2015) 57 f.

unzulässig. Ausgenommen sind die Länder, die Landeshauptstädte und die Städte mit eigenem Statut. Aber auch von diesem Verbot können Ausnahmen bewilligt werden, und zwar über Antrag der Landesregierung durch den Bundesminister für Finanzen. Eine Zwangsvollstreckung auf solche Rechte findet nicht statt.

Gemeint von dieser eher unklaren Bestimmung sind nach hM Abgabenrechte, Abgabenertragsanteile und vermögensrechtliche Ansprüche. Nur die beiden letzteren stehen allerdings gegenüber dem Bund zu, Abgabenrechte hingegen sind originäre Ansprüche der Gebietskörperschaften.[33] Adressaten der Bestimmung sind im Ergebnis nur die Gemeinden (ausgenommen die Landeshauptstädte und Städte mit eigenem Statut).[34] § 16 Abs 2 F-VG stellt damit eine spezifische Bundesaufsicht über Gemeinden dar, was vor dem historischen Hintergrund zu erklären ist, dass vor dem F-VG 1948 offenbar versucht worden war, die Kreditfähigkeit von Gemeinden dadurch zu erhöhen, dass sie ihre Abgabenrechte verpfändeten, was dann jedoch trotzdem zu einer Unterdeckung der Haftung führte.[35] Ansprüche der Gemeinden, die etwa gegen das Land oder gegenüber anderen Gemeinden bestehen, sind vom Verbot nicht erfasst.[36]

Unklar ist auch, nach welchen Kriterien die Ausnahme vom Verbot, über die es offenbar keine Praxis gibt, bewilligt werden sollte. Als sachliche Gründe kommen wohl nur in Betracht, dass die gesamte Einnahmen- und Ausgabensituation der Gemeinde betrachtet werden muss, deren finanzielle Lage sich durch die Verpfändung mittelfristig nicht verschlechtern darf.

3. *Aufsicht im Wege des kooperativen Föderalismus*

Bundesaufsicht durch kooperativen Föderalismus scheint zunächst paradox, dennoch enthalten diverse Vereinbarungen zwischen dem Bund und Ländern sowie mit Beteiligung der Gemeinden Regelungen, die eine Bundesaufsicht in den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern ermöglichen sollen.

---

33 *Kofler*, § 16 Rz 3.

34 *Kofler*, § 16 Rz 3; *Ruppe*, § 16 Rz 7.

35 *Kofler*, § 16 F-VG, Rz 2.

36 *Ruppe*, § 16 F-VG, Rz 7.

Zunächst ist jedoch an Art 13 Abs 2 B-VG anzuknüpfen, der in einer Staatszielbestimmung[37] dem Bund, den Ländern und den Gemeinden aufträgt, bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren. Art 13 Abs 2 B-VG ist nicht völlig ohne normative Bedeutung, immerhin können Verstöße gegen den Grundsatz auch von den Einrichtungen der öffentlichen Gebarungskontrolle, also Rechnungshof und Landesrechnungshöfe aufgegriffen werden.[38] Eine Gebietskörperschaft, die offenkundig gegen Art 13 Abs 2 B-VG verstößt, würde jedenfalls in den Verhandlungen über den Finanzausgleich eine rechtlich und politisch schwierige Position vorfinden.[39] Angesichts der Dominanz des Bundes im Finanzausgleich liegt es auf der Hand, dass ein Verstoß gegen Art 13 Abs 2 B-VG für die subnationalen Gebietskörperschaften wesentlich problematischer wäre als für den Bund.

Die Bestimmung trifft nun freilich keine Aussage darüber, wie diese Koordination zustande kommt. Eine Antwort darauf findet sich im Österreichischen Stabilitätspakt 2012[40], der in seiner geltenden Fassung in Art 14 ein Gremium zur Haushaltskoordinierung einrichtet und in Art 19 einen Sanktionsmechanismus etabliert. Wenn der Rechnungshof (immerhin ein organisatorisches Bundesorgan) feststellt, dass ein im Hinblick auf die Verpflichtungen resultierend aus dem Stabilitätspakt maßgeblicher sanktionsrelevanter Sachverhalt (auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene) vorliegt, ist ein Schlichtungsgremium zu befassen und unverzüglich einzuberufen (Art 19 Abs 3 Stabilitätspakt 2012). Das Schlichtungsgremium ist aus jeweils zwei Bundes- und LändervertreterInnen besetzt sowie je einem oder einer VertreterIn des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes (Art 19 Abs 4). Das Schlichtungsgremium kann einvernehmlich sogar Sanktionsbeiträge festsetzen. Die betroffene Gebietskörperschaft kann daraufhin die Einberufung eines Schiedsgerichtes verlangen. Bisher ist die Bestimmung allerdings ohne praktische Bedeutung geblieben.

Nachdem sich die Regeln des Stabilitätspaktes wie auch die Sanktionsbestimmungen und das Sanktionsverfahren theoretisch gegen

---

37 Dazu *Bußjäger*, Nachhaltigkeit im österreichischen Finanzverfassungsrecht, in: Kahl (Hg), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat (2011) 86 (95); *Lödl*, Schuldenbremse und Haushalts(verfassungs)recht, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 398 (408 f).

38 *Bußjäger*, Nachhaltigkeit 96.

39 *Bußjäger*, Nachhaltigkeit 97.

40 BGBl I 30/2013.

alle Ebenen richten, handelt es sich auch faktisch nicht um eine ausschließliche Bundesaufsicht, sondern bundesstaatstheoretisch um eine wechselseitige Bundes- und Landesaufsicht, an der auch die Gemeinden partizipieren können.

Neben der Einhaltung der Stabilitätskriterien verankert der Stabilitätspakt noch weitere Verpflichtungen, nämlich jene zur Beschränkung der Haftungen gemäß Art 13 Abs 1. Diese Bestimmung legt fest, dass für die Bundesebene durch Bundesgesetz und für die Länder und Gemeinden durch die Länder rechtlich verbindliche Haftungsobergrenzen festzulegen sind. Versuche, derartige Haftungsobergrenzen und eine Schuldenbremse auch durch BVG festzulegen, sind bisher gescheitert, zuletzt erst im Bundesrat.[41] Dadurch bleibt das kooperative Element auch in diesem Teil der „Aufsicht" erhalten. Ergänzt werden die Regelungen des Stabilitätspaktes durch die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden.[42]

Zu guter Letzt bleibt noch die sogenannte risikoaverse Finanzgebarung zu behandeln: Das Verbot spekulativer Finanzgeschäfte des Staates ist auf Bundesebene in § 2a BundesfinanzierungsG verankert. Soweit sich die Länder bei ihrer Finanzierung der Bundesfinanzierungsagentur bedienen (§ 2 Abs 4) gilt dieser Grundsatz auch für diese Geschäfte. Daneben haben die Länder selbst Vorschriften über das Verbot spekulativer Finanzgeschäfte erlassen.[43] Das verfassungsrechtlich verankerte Effizienzprinzip (Art 126b B-VG) ist hingegen wegen seiner Unbestimmtheit keine taugliche Grundlage für ein Verbot solcher Finanzgeschäfte.[44]

III. Zwangsmaßnahmen gegenüber insolventen Gebietskörperschaften?

Diese am Beispiel des Landes Kärnten und seiner Haftungen für die abgewickelte Hypo-Alpe-Adria-Bank relevant gewordene Frage, stellt

41 Siehe dazu die Parlamentskorrespondenz Nr 992 vom 10.10.2019, abrufbar unter: <https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0992/> (zuletzt abgerufen am 27.8.2021).

42 BGBl I 134/2017.

43 Dazu auch (allerdings nicht mehr auf aktuellem Stand) *Bußjäger*, Zur Reform des Haushaltsrechts der Länder in Österreich, ÖHW 57 (2016), 31 (39).

44 *N. Raschauer/Schwabl*, Spekulationsverbot und risikoaverse Finanzgebarung, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2014 (2014) 381 (382).

sich grundsätzlich gegenüber sämtlichen Ebenen des Staates. Eine Zahlungsunfähigkeit des Bundes würde freilich kein Verfahren von Seiten der Landes- und Gemeindeebene in Gang setzen, das als Aufsicht bezeichnet werden könnte.

Grundsätzlich enthält die Bundesverfassung keine Regeln, die in den Fällen einer drohenden oder bereits eingetretenen Zahlungsunfähigkeit eines Landes ein Einschreiten des Bundes erlauben.[45] Auf die Regelungen des Österreichischen Stabilitätspaktes, die einem Eintreten einer solchen Situation vorbeugen sollen, sei jedoch auch an dieser Stelle hingewiesen. Umgekehrt ist der Bund auch nicht verpflichtet, für die Schulden der Länder und Gemeinden einzustehen,[46] wiewohl die Zahlungsunfähigkeit eines Landes in der Praxis selbstverständlich gravierende Folgen für die Kreditwürdigkeit des Gesamtstaates nach sich ziehen würde. Selbst wenn man Länder und Gemeinden als prinzipiell (als Träger von Privatrechten) insolvenzfähig betrachtet,[47] würde auch ein Insolvenzverfahren weder dem Insolvenzverwalter noch einem Bundesorgan erlauben, in die Ausübung hoheitlicher Tätigkeit des Landes einzugreifen[48] bzw würde die zur Verfügung stehende Insolvenzmasse erheblich reduziert sein, da das Land weiterhin seine Pflichtaufgaben erfüllen können muss.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Gemeindeordnungen der Länder relativ weitereichende Maßnahmen der finanziellen Gemeindeaufsicht gegenüber zahlungsunfähigen oder überschuldeten Gemeinden erlauben.[49]

---

45 *Rebhahn*, Zur finanziellen Krise eines Bundeslandes – Eine Skizze, in: Giese/Holzinger/Jabloner (Hg), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat – FS Stolzlechner (2013) 585 (594).

46 *Rebhahn*, Krise 595 ff.

47 In diesem Sinne zB *Bußjäger/Schumacher*, Insolvenz von Gebietskörperschaften, RdW 2015, 539 (541); *Augustin*, Insolvenzfähigkeit von Bundesländern (2016) 228 ff; *Kodek/Potacs*, Insolvenz eines Bundeslandes (2015) 3; *Potacs/Wutscher*, Grenzen der Einbringlichkeit von Forderungen gegen Bundesländer, wbl 2/2015, 61 (68); *Mayer*, Insolvenz von Bundesländern aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Grininger/Jaufer/Schumacher (Hg), Deutsch-Österreichischer Rechts- und Praxisvergleich im Insolvenzrecht (2018) 85 (87); *Fasching*, Konkurs, Ausgleich und Zwangsvollstreckung bei Gemeinden (1983) 62 ff; *Wiederin*, Gemeinwohl, Effizienzprinzip und Rechtspersönlichkeit der Bundesländer, wbl 12/2015, 669 ff; aM etwa *Rebhahn*, Krise 601 ff, wohl auch *Schneider*, Verfassungsrechtliche Fragen von Landeshaftungen – Unter besonderer Berücksichtigung der Haftung für Landeshypothekenbanken, in: Baumgartner (Hg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2015 (2015) 11 (24 f).

48 *Bußjäger/Schumacher*, RdW 2015, 547; *Rebhahn*, Krise 603; *Augustin*, Insolvenzfähigkeit 230.

49 *Bußjäger/Schumacher*, RdW 2015, 545; ausführlich dazu *Augustin*, Insolvenzfähigkeit 129 ff.

IV. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es kein durchgängiges, systematisches Aufsichtsrecht im System der österreichischen Finanzverfassung gibt. Trotz und gerade wegen ihrer zentralistischen Ausrichtung enthält sie verhältnismäßig wenig Eingriffsmöglichkeiten des Bundes in die Finanzgestaltung der Länder und Gemeinden. Wenn, dann sind Sanktionsmechanismen und -verfahren im Wege des kooperativen Föderalismus etwa im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 geregelt. Aus diesen Regelungswerken ergeben sich dann – zumindest in der Theorie – auch Ansätze einer Aufsicht der Länder (und Gemeinden) gegenüber dem Bund. Dies rechtfertigt auch den Titel des vorliegenden Beitrags.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

MMag. Dr. Mathias Eller, Institut für Föderalismus, Innsbruck.

DDr. Stefan Leo Frank, Generalsekretär im Verfassungsgerichtshof.

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck.

MMag. Dr. Robert Gmeiner, Verbindungsstelle der Bundesländer.

Dr. Silvia Janik, Sektion II (Budget), Abt. II/11 – IT und Organisation des Rechnungswesens und des Zahlungsverkehrs.

Mag. Daniela Kletzan-Slamanig, Ökonomin (Senior Economist) am WIFO seit 1999.

Univ.-Prof. DDr. Georg Kofler, LL.M., Institut für Österreichisches und Internationales Steuerrecht, Wirtschaftsuniversität Wien.

Priv.-Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna, Direktorin von EcoAustria, Universitätslektorin an der Wirtschaftsuniversität Wien und Fellow der Global Labour Organisation.

Mag. Dr. Maria Krenn, Amt der Kärntner Landesregierung, Sachgebietsleiterin der Abt. 3 – Gemeinden, Raumordnung und Katastrophenschutz.

Mag. Manfred Lödl, Sektionschef i.R., Bundesministerium für Finanzen, Budgetsektion.

Dr. Karoline Mitterer, Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung.

Dr. Egon Mohr, Vorstand der Abteilung Finanzangelegenheiten beim Amt der Vorarlberger Landesregierung (1990-2015); bei den Finanzausgleichsverhandlungen zum FAG 2017 als Konsulent des Landes Vorarlberg tätig.

Univ.-Prof. Dr. Sebastian Schmid, LL.M. (UCL), Fachbereich Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Universität Salzburg.

Dr. Margit Schratzenstaller, MA, Ökonomin (Senior Economist) am WIFO, stellvertretende Leiterin des WIFO in den Jahren 2006–2008 sowie 2015–2019; Mitglied des Österreichischen Fiskalrates.

Mag. Robert Steinwender, MA, Amt der Kärntner Landesregierung, stellvertretender Abteilungsleiter der Abt. Verfassungsdienst.

Mag. Ludwig Strohner, Leiter des Forschungsbereichs Öffentliche Finanzen bei EcoAustria.

Mag. Hansjörg Teissl, Vorsitzender der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, ehemals Verbindungsstelle der Bundesländer.

Dr. Klaus Wallnöfer, LL.M., Amt der Tiroler Landesregierung, Leiter der Abteilung Landwirtschaftliches Schulwesen und Landwirtschaftsrecht.

Assoz.-Prof. Dr. Claudia Wutscher, BA, Assoziierte Professorin am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)

Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)

Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)

Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)

Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)

Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)

Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)

Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)

Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)

Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)

Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)

Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)

Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)

Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)

Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)

Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)

Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)

Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)

Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)

Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)

Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)

Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)

Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)

Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)

Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)

Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)

Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)

Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)

Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)

Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)

Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)

Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)

Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)

Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)

Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)

Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3- 7003-0810-1 (€ 23,26)

Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)

Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)

Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)

Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)

Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)

Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)

Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)

Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)

Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)

Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)

Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)

Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)

Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)

Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)

Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)

Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)

Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)

Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)

Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)

Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)

Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)

Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)

Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)

Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)

Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)

Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)

Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)

Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)

Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)

Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)

Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)

Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)

Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)

Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)

Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)

Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)

Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)

Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)

Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)

Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)

Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)

Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)

Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)

Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)

Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)

Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)

Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)

Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)

Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)

Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung", 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)

Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietá applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)

Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)

Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)

Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)

Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)

Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)

Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)

Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)

Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)

Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)

Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)

Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)

Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)

Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)

Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)

Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)

Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)

Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)

Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)

Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)

Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)

Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)

Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)

Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017.
ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)

Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)

Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey" zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)

Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)

Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)

Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)

Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)

Bd. 130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8 (€ 17,50)

Bd. 131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)

Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)

Bd. 133 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz. 2020. ISBN 978-3-7003-2196-5 (€ 34,00)

Bd. 134 **Nadja Braun Binder/Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Erlassung und Zuordnung behördlicher Entscheidungen. 2021. ISBN 978-3-7003-2207-8 (€ 23,00)

Bd. 136 **Peter Bußjäger/Mathias Eller** (Herausgeber), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung. 2022. ISBN 978-3-7003-2237-5

Bd. 137 **Alain-G. Gagnon**, Legitimität und Diversität im Föderalismus. Eine Fallstudie am Beispiel Kanadas. 2022. ISBN 978-3-7003-2238-2 (€ 20,00)

SCHRIFTENREIHE
VERWALTUNGSRECHT

Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)

Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)

Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)

Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)

Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)

Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)

Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7. **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)

Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)

Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung" im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)

Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG.** Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)

Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)

Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE
POLITISCHE BILDUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler,** Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)

Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)

Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)

Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)

Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)

Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1(€ 12,90)

Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)

Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Gerhard DAFERT, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER, Oberösterreich
Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg
Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg
Dr. Paul SIEBERER, Salzburg
MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol
Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Brigitte HUTTER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.