

Peter Pernthaler
(Herausgeber)

Reform der föderalistischen Finanzordnung

Theoretische Konzepte
Politische Positionen
Praktische Probleme



Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 61

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1994

Peter Pernthaler
(Herausgeber)

Reform der föderalistischen Raumordnung
Theoretische Konzepte – Politische Positionen – Praktische Probleme

**Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 61**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler**

Reform der föderalistischen Finanzordnung

Theoretische Konzepte – Politische Positionen – Praktische Probleme

**von
Peter PERNTHALER
(Herausgeber)**



WILHELM BRAUMÜLLER

**Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1994**

Die Deutsche Bibliothek – CIP–Einheitsaufnahme

Reform der föderalistischen Finanzordnung: – theoretische Konzepte – politische
Positionen – praktische Probleme / Peter Pernthaler (Hrsg.). –
Wien: Braumüller, 1994

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung; Bd. 61)

ISBN 3-7003-1075-7

NE: Pernthaler, Peter [Hrsg.]; Institut für Föderalismusforschung < Innsbruck > :
Schriftenreihe des Instituts ...

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1994 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur
ISBN: 3-7003-1075-7

Vorwort

Das Institut für Föderalismusforschung veranstaltete am 9. Juni 1994 in Salzburg ein Seminar zum Thema "Reform der föderalistischen Finanzordnung. Theoretische Konzepte – Politische Positionen – Praktische Probleme". Der vorliegende Band enthält die Referate und die Diskussion zu diesen Referaten in lückenloser Dokumentation. Das Referat von Univ.Prof.Dr. Erich THÖNI konnte aus Zeitgründen nicht mündlich vorgetragen werden.

Anlaß für das gegenständliche Seminar war die derzeit laufende Strukturreform des Bundesstaates, zu der bereits Regierungsvorlagen über eine B-VG-Novelle und eine Novelle zum F-VG vorliegen (1708 und 1740 der Beilagen zu den Sten Prot des Nationalrates, XVIII. GP).

Die Referate erörtern vor allem die notwendigen Begleitmaßnahmen im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches zur geplanten Bundesstaatsreform. Dabei traten nicht nur unterschiedliche politische Konzepte zwischen Bund und Ländern, sondern auch der Länder untereinander klar hervor. Der vorliegende Band enthält aber auch eine Reihe theoretischer Untersuchungen zu den Möglichkeiten einer Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung und des Abgabenrechtes der Länder.

Im Bundesstaat steht die Finanzordnung im Spannungsfeld ganz unterschiedlicher föderalistischer Erwartungen und sachlicher Notwendigkeiten des Steuersystems und der Abgabeneinhebung. Die auch im Bundesstaat erwünschte Einheit der nationalen Wirtschafts- und Finanzordnung darf nicht auf Kosten der notwendigen finanziellen Autonomie der Länder und Gemeinden verwirklicht werden. Die föderalistische Idealvorstellung einer Konkurrenz der verschiedenen autonomen Finanzordnungen steht im Widerspruch zur Notwendigkeit eines gleichmäßigen Mindeststandards an Verwaltungsleistungen und sozialen Ansprüchen der Bürger. Im Hinblick auf die kampfkräftige Wirtschafts- und Verwaltungskraft der einzelnen Partner des Finanzausgleiches muß das Konkurrenzsystem in der föderalistischen Finanzordnung durch einen, auf den Prinzipien der Gerechtigkeit und Solidarität aufbauenden, Finanzausgleich ergänzt werden. Mit all diesen Fragen und den praktischen Schwierigkeiten einer Realisierung dieser widersprüchlichen Voraussetzungen der föderalistischen Finanzordnung beschäftigen sich die Referate und Diskussionsbeiträge des vorliegenden Bandes.

Besonderen Dank schuldet der Herausgeber der Unterstützung von Univ.Prof.DDr. RUPPE bei der Vorbereitung der vorliegenden Tagung und der sorgfältigen Betreuung der Veröffentlichung durch die Sekretärin des Institutes, Frau Claudia ZUNG. Sie hat das gesamte Manuskript aller Referate und Diskussionsbeiträge neu geschrieben, sowie alle notwendigen Anpassungen und Korrekturen der Texte gemeinsam mit dem Institutsassistenten, Herrn Ernst WEGSCHEIDER, in bewährter Umsicht und Sorgfalt durchgeführt.

Peter Pernthaler

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Begrüßung der Teilnehmer durch den Institutsdirektor	
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	1
Eröffnung und Einführung in den Themenbereich	
Landeshauptmann-Stv. Dr. Arno GASTEIGER, Salzburg:.....	2
Landeshauptmann Karl STIX, Burgenland:	
"Bundesstaatsreform und Neuordnung der Finanzverfassung aus der Sicht der Länder"	5
Abg.z.NR Univ.Prof.Dr. Ewald NOWOTNY, Wien:	
"Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleiches aus der Sicht des Bundes"	11
Landesrat Dr. Guntram LINS, Vorarlberg:	
"Alternative Reformkonzepte für eine föderalistische Finanzordnung"	22
Univ.Prof.DDr. Hans Georg RUPPE, Graz:	
"Neue Landesabgaben auf Grund des Abgabenerfindungsrechtes der Länder"	30
Diskussion:	
Bundesminister Jürgen WEISS	44
Univ.Prof.Dr. Heinz SCHÄFFER	47
Univ.Prof.Dr. Harald STOLZLECHNER.....	49
Univ.Prof.DDr. Hans Georg RUPPE.....	51
Abg.z.NR Univ.Prof.Dr. Ewald NOWOTNY	52
Landeshauptmann Karl STIX.....	54
Vizebürgermeister Hans MAYR, Wien:	
"Stärkung der Finanzautonomie der Länder und Gemeinden – Konzepte und praktische Erfahrungen"	56
Präsident des Tiroler Gemeindeverbandes, HR Dr. Hermann ARNOLD, Innsbruck:	
"Gemeindeautonomie und Finanzausgleich"	72
Univ.Prof.Dr. Harald STOLZLECHNER, Salzburg:	
"Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Länder und Gemeinden"	79
Univ.Prof.Dr. Erich THÖNI und Vertr.Ass.Mag. Brigitta SCHEIBER, Innsbruck:	
"Die Europäische Integration und die laufend Bundesstaatsreform unter Gesichtspunkten des Finanzausgleichs.....	92

Institutsdirektor Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER, Innsbruck

Meine Damen und Herren! Ich darf Sie recht herzlich im Namen des Föderalismus-institutes begrüßen. Es freut mich, daß ich heute eine so hochrangige Zuhörerschaft begrüßen darf. Ich darf Sie, Herr Bundesminister Weiss herzlich begrüßen, Herrn Landtagspräsident Dax, Frau Landtagspräsidentin Hofer, Herrn Landeshauptmann Stix, die Herren Landeshauptmann-Stellvertreter Mayr und Gasteiger, die Herren Landesräte Lins, Thaller und Wolfgruber, die Herren Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Piska, des Verwaltungsgerichtshofes Pesendorfer, die Damen und Herren Klubobleute, Abgeordnete zu den Landtagen, Mitglieder des Bundesrates, Herrn Sektionschef des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst Holzinger, die Landesamtsdirektoren von Salzburg, Tirol und Vorarlberg, die Damen und Herren Spitzenbeamten der Bundesministerien, der Rechnungshöfe, der Ämter der Landesregierungen, der Magistrate, die Vertreter der Gemeindeverbände, Professoren der Universitäten Salzburg, Linz, Innsbruck und Wien, Vertreter der Presse, der Politischen Parteien und Spitzenverbände und zuletzt und mit besonderer Herzlichkeit die Referenten des heutigen Symposiums, soweit sie noch nicht genannt wurden. Unter den prominenten Teilnehmern die Professoren Nowotny, Ruppe und Stolzlechner, Präsident Arnold vom Tiroler Gemeindeverband.

Meine Damen und Herren! Das Thema des heutigen Tages ist angesichts der Bundesstaatsreform, die soeben vom Ministerrat beschlossen wurde, von besonderer Aktualität, von besonderer Wichtigkeit. Sie wissen ja, daß die Finanzverfassung eigentlich im grundsätzlichen seit 1948 nicht mehr geändert wurde, wenn das jetzt nicht im Zusammenhang mit der Bundesstaatsreform geschieht, dann wird die Bundesstaatsreform sicher nicht erfolgreich werden. Es freut mich besonders, daß ich heute Referenten begrüßen durfte, die politische Verantwortung mit Sachkunde verbinden, mit reicher Erfahrung in der Thematik, aber auch Theoretiker, die sich jahrelang, vielleicht jahrzehntelang mit der Thematik beschäftigt haben. Alle sind kritische Beobachter, teilweise auch selber Akteure, dieser gleich bedeutenden wie umstrittenen Materie und ich glaube, daß – wie immer die einzelnen Referenten das Thema sehen – die Veranstaltung jedenfalls von besonderer Bedeutung sein wird. Damit darf ich den Herrn Landeshauptmann bitten, unserer Symposium zu eröffnen.

Landeshauptmann-Stv. Dr. Arno GASTEIGER, Salzburg

Herr Vorsitzender, Herr Bundesminister, Herr Landeshauptmann, meine Herren Landesräte, sehr geehrte Frau Klubvorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich möchte mich am Beginn bei Herrn Prof. Pernthaler sehr dafür bedanken, daß er in den letzten Jahren mit seiner wissenschaftlichen Qualifikation die Föderalismusdiskussion in Österreich entscheidend mitgeprägt hat. Ich tue das deshalb ganz besonders gern, weil ich im Jahre 1970 bei Prof. Pernthaler das Rigorosum zur dritten Staatsprüfung abgelegt habe. Er kann sich an dieses Weltereignis nicht mehr erinnern, das ist klar, aber allein die Tatsache, daß er nach meiner Prüfung die wissenschaftliche Karriere nicht beendet hat, ist Zeichen dafür, daß es vielleicht doch nicht ganz so schlimm war.

Ich möchte zweitens anmerken, daß wir dieses Symposium nicht gebraucht hätten, jedenfalls nicht in Salzburg, wenn wir es zwei Jahrhunderte früher veranstaltet hätten. Denn vor 200 Jahren, im Jahre 1794 war Salzburg noch ein weitgehend selbständiges und unabhängiges Fürsterzbistum und Finanzausgleichsfragen gab es damals daher nicht. Diese Anmerkung nur deshalb, um vielleicht darauf hinzuweisen, wie rasch die Zeit vergeht und wie kurzläufig die Ereignisse der Geschichte sind.

Eine dritte Anmerkung: Die Verhandlungen über die Bundesstaatsreform werden abgeschlossen, es sind dabei in einigen Bereichen doch wesentliche Fortschritte erzielt worden, Fortschritte für die Bundesländer, aber gerade im Bereich der Finanzverfassung halten sich diese Fortschritte in außerordentlich engen Grenzen. Es ist daher richtig, zielführend und notwendig, jetzt unmittelbar nach diesem Ergebnis der Bundesstaatsreform über die Frage der Finanzverfassung zu diskutieren und darüber nachzudenken, ob diese Bundesstaatsreform dem bundesstaatlichen Anspruch und dem bundesstaatlichen Aufbau der Verfassung in punkto Finanzverfassung genügt. Ich werde die Prüfung dieser Frage im Detail den Experten überlassen. Ich möchte aber aus meiner Sicht als Landesfinanzreferent sagen, daß nach meinem Eindruck die Finanzverfassung dem bundesstaatlichen Prinzip nicht entspricht. Ich meine, daß Gliedstaaten im Bundesstaat auch im Bereich der Finanzverfassung mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein müssen, ansonsten von einem bundesstaatlichen Prinzip nicht die Rede sein kann. Die Fachleute nennen das österreichische System einen dezentralisierten Einheitsstaat mit zentraler fiskalischer Alimentation. Ein wunderschönes Wortgebilde, ein imponierendes Wortungetüm. Im Prinzip beschreibt es den bestehenden Zustand, gerade was die Länder betrifft, denn die Länder hängen zu weit mehr als 90% von den gemeinsamen Bundesabgaben ab und von der Bereitschaft des Bundes, den Ländern hier einen Anteil an diesen Abgaben zu überlassen. Direkten Einfluß der Landesparlamente auf die Gestaltung dieser Abgaben gibt es nicht und auch die Verteilung dieser Abgaben ist nicht etwas, worauf die Länder Anspruch haben, sondern ist ein Vorgang, der im Prinzip einer freiwilligen Handlung, einem freiwilligen Entgegenkommen des Bundes an die Länder entspricht. Ganz so freiwillig ist es nicht, denn hier gibt es Aufträge der Finanzverfassung, die sind aber so vage definiert und formuliert, daß daraus eigentlich kein einklagbarer Anspruch abgeleitet werden kann. Ich behaupte also und ich bin überzeugt,

daß diese Behauptung mit Fakten nicht wegargumentiert werden kann, daß Österreich, was die Finanzverfassung betrifft, eigentlich kein Bundesstaat ist, sondern ein dezentralisierter Einheitsstaat, dessen Gliedstaaten finanziell an den Vorgaben des Zentralstaates hängen. Man könnte das jetzt mit einer umfassenden juristischen Begründung untermauern, ich tue das jetzt nicht, nehmen Sie einmal von meiner Seite so diese politische Aussage. Das ist der Punkt 1 meiner kritischen Anmerkungen.

Der Punkt 2 befaßt sich mit der Funktion des Bundesrates. Denn wenn die Länder schon in der Finanzverfassung kaum vorkommen und wenn den Ländern schon in der Finanzverfassung kaum Kompetenzen eingeräumt werden, dann wäre ja immerhin noch der Bundesrat als Instrument – wenn er mit entsprechender Macht ausgestattet wäre – in der Lage, hier die föderalistischen Interessen der Länder zu vertreten. Das tut er aber nicht. Der Bundesrat in seiner heutigen Konstruktion folgt in seiner Entscheidungsbildung und in seiner Entscheidungsfindung im Prinzip den Entscheidungslinien des Nationalrates und damit den Entscheidungen, wie sie in den Zentralparteien getroffen werden. Er folgt in seinen Entscheidungen eigentlich nicht den unmittelbaren und engeren Interessen der Länder und er verabsäumt es daher, gerade in finanziellen Fragen die finanziellen Interessen der Länder effektiv und mit Erfolg zu vertreten. Selbst wenn er wollte, könnte er wahrscheinlich gar nicht, denn das aufschiebende Veto des Bundesrates und die Aussicht auf ein solches Veto hat ja den Nationalrat schon in der Vergangenheit kaum einmal beeindruckt. Aber es sei auch angemerkt, daß der Bundesrat jedenfalls nach meiner Erinnerung in den letzten Jahren kaum einmal oder nie versucht hat, in seinen Entscheidungen auf die engeren Interessen der Länder einzugehen oder auf die finanziellen Interessen und Perspektiven der Länder, so wie sie sich aus der Bundesgesetzgebung heraus ergeben.

Es gibt also zwei denkbare Instrumente, den Bundesstaat in der Finanzverfassung, sei es in der Rechtsordnung, sei es in der politischen Wirklichkeit zu verankern. Einerseits eine Finanzverfassung, die den Ländern entsprechende Kompetenzen und Rechte einräumt oder andererseits einen Bundesrat, der gewillt und in der Lage wäre, die Interessen der Länder effizient und effektiv zu vertreten. Beides besteht derzeit nicht und aus diesen beiden Überlegungen heraus sei aus meiner Sicht angemerkt, daß eben die Länder in der Finanzverfassung eine dermaßen untergeordnete Rolle spielen, daß dies eigentlich dem bundesstaatlichen Prinzip widersprechen müßte. Meine kritischen Anmerkungen zum Bundesrat resultieren auch aus meinen Erfahrungen, die ich in der Finanzreferentenkonferenz der Länder gemacht habe. Denn als ich vor fünf Jahren Finanzreferent des Landes Salzburg wurde und erstmals bei einer Konferenz der Landesfinanzreferenten dabei war, war das für mich ein sehr eindrucksvolles Erlebnis. Ich habe dort gesehen, in welchem Ausmaß dort die Vertreter der Länder bereit und in der Lage sind, vordergründige parteipolitische Interessen zurückzustellen und gemeinsam die ureigenen Interessen und die ureigenen Aufgaben der Länder zu vertreten. Und wenn gerade jetzt bei der Bundesstaatsreform die beiden Landeshauptleute Stix aus dem Burgenland und Purtscher aus Vorarlberg gemeinsam mit aller Kraft und ohne Rück-

sicht auf zentralistische Tendenzen und Interessen ihrer Bundesparteien für die Bundesstaatsreform und für eine Stärkung der Länder und eine Stärkung des Föderalismus eingetreten sind, dann beweist das, daß es sehr wohl möglich ist, Länderinteressen und föderalistische Interessen vor Parteiinteressen zu stellen und dann beweist das, daß die Frage einer effektiven Vertretung der Länder nur mehr als Theorie ist, und in der Praxis verwirklicht und umgesetzt werden kann.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich wurde nicht eingeladen ein Koreferat zu halten, ich habe es vielleicht ein bißchen getan, ich bitte Sie, mir das nachzusehen und mir das zu verzeihen. Gerade die unmittelbare Befassung mit Fragen des Finanzausgleiches und mit der Frage des finanziellen Verhältnisses zwischen dem Bund und den Ländern hat mich dazu motiviert und ich wurde auch ein bißchen eingeladen, aus meiner politischen Erfahrung heraus zu berichten.

Ich komme damit zum Schluß. Ich darf Sie auch im Namen unseres Landeshauptmannes sehr herzlich begrüßen und ich hoffe, daß diese Tagung wesentliche Impulse für den österreichischen Föderalismus mit sich bringen wird. Ein wesentlicher Aspekt des Föderalismus konnte ja gestern abend abgeschlossen werden: Der erste Meistertitel für die Austria Salzburg, er wird jedenfalls aus Salzburger Sicht in die Geschichte des österreichischen Föderalismus eingehen.

**"Bundesstaatsreform und Neuordnung der Finanzverfassung
aus der Sicht der Länder"**

Herr Professor, Herr Minister, meine Herren Präsidenten, meine Damen und Herren! Ich habe zweifellos den schwierigsten Teil dieser Tagung zu bewältigen. Ich möchte versuchen, den Zugang zur Behandlung dieses Themas, das sich offensichtlich in einem gewaltigen Spannungsfeld befindet, von jener Stelle zu versuchen, der wir verantwortlich sind, nämlich dem Bürger. Und es wird nicht ganz ident sein mit den Überlegungen der Wissenschaft. Wahrscheinlich nicht ganz mit dem, was die Politik tut, weil die Politik auch nicht immer Vorreiter, sondern Nachvollziehender bestimmter gesellschaftlicher Entwicklungen darstellt. Es ist uns gelungen, mein Freund Arno Gasteiger hat es gesagt, in diesem Österreich zwischen den Bedürfnissen des Föderalismus und den Bedürfnissen des Zentralstaates eine Bundesstaatsreform zu Wege zu bringen. Wenn man sich fragt, warum das gelungen ist und warum so unterschiedliche Kräfte daran mitgewirkt haben, dann gibt es dafür nach meiner Einschätzung nur eine einzige Antwort. Für mich die Motivation, an dieser Reform mitzuarbeiten, resultiert aus der tatsächlichen Erkenntnis, daß Subsidiarität nicht etwas ist, was im Vertrag von Maastricht erfunden wurde, sondern ein Vokabel dafür ist, den Entwicklungen Rechnung zu tragen. Ich glaube, daß man auch – wenn man ein System, das diesen Bedürfnissen zuwiderhandelt, das diesen immer stärker werdenden Bedürfnissen nicht Rechnung trägt, nicht tatsächlich überleben kann und daß sich der Bürger das nimmt, was er sich von dieser Gesellschaft erwartet. Ich glaube, daß daher erkennbar ist, daß Subsidiarität nichts ist, was nur in der Wissenschaft vorkommt, sondern, daß das Bedürfnis des Bürgers, Politik mitgestalten zu können, immer größer wird und von dort her entsteht das Bedürfnis, daß Aufgabenbewältigungen dort erfolgen, wo sie bewältigbar sind und erst dann auf höhere Einheiten verschoben werden. Wenn man diesem Grundgedanken folgt, dann wird man zu diesen Bundesstaatsreformergebnissen kommen, die zurecht von vielen nicht als die Bundesstaatsreform in seiner großen Ausprägung gesehen wird, sondern von vielen als die eher von der Verwaltung her bestimmten Reformüberlegungen bezeichnet werden. Ich meine, daß dieser Schritt ein guter Schritt in die richtige Richtung ist und der notwendig war, weil vieles in unserer Bundesverfassung – und damit komme ich auch zum Thema – in unserer Finanzverfassung, ja nicht losgelöst betrachtet werden kann, ohne auf den Zeitpunkt seiner Entstehung und jener gesellschaftlichen Bedingungen dieser Zeit und vor allem jener staatlichen Aufgaben jener Zeit zu bedenken. Wenn in den Erläuterungen zur ersten Finanzverfassung, zur ersten republikanischen Finanzverfassung steht, daß alle Gebietskörperschaften mit so viel Finanzmittel auszustatten sind, um die notwendigen Personalkosten finanzieren zu können, dann ist das heute vielleicht ein

bißchen skuril. Aber es ging ja offensichtlich damals in der Tat darum, die staatlichen Aufgaben bewältigen zu können und das waren doch offensichtlich ganz andere Aufgaben als der Staat heute zu erfüllen hat. Ich meine, daß es damals in Wirklichkeit um Ordnungsprinzipien gegangen ist, die der Staat aufgestellt hat, die er durchgesetzt hat und daß die Aufgabenbewältigung damals zu Recht eine sehr autoritäre Aufgabenbewältigung gewesen ist. Heute stellt sich mir die Situation anders dar. Der Staat ist ein Dienstleistungsstaat geworden und die Aufgabenbewältigung kann ganz einfach nur mehr im Sinne der partizipativen Demokratie verstanden werden. Nach meinem Dafürhalten haben sich die Staatsaufgaben und die Aufgabenbewältigung ganz nachhaltig verändert und daher müssen die Bundesstaatsreform und vor allem auch die Finanzverfassung vor diesem Hintergrund gesehen werden. Es müssen heute in einem Bundesstaat alle Glieder dieses Staates in der Lage sein, diese heutigen Aufgaben zu erfüllen, weil wir ja dabei auch das Recht nach Gleichheit und nach gleicher Behandlung nicht außer Acht lassen dürfen. Hier zeigt sich das Spannungsfeld, in dem wir diese gesamten Reformbestrebungen bewältigen sollten. Und daher meine ich, daß auch die lange Diskussion, ob es einen aufkommensorientierten oder einen bedarfsorientierten Finanzausgleich geben soll, ja auch nur verständlich wird vor dem Hintergrund, daß die Aufgaben des Staates andere geworden sind und daher wird es ein Spannungsfeld geben müssen zwischen Wettbewerb und Aufgabenerfüllungsmöglichkeit, wenn ich das so formulieren darf.

Es wird nicht einen Finanzausgleich geben können, der sich ausschließlich am Aufkommen orientiert, weil dann bestünde ja mit aller Wahrscheinlichkeit die Gefahr, daß in bestimmten Teilen unserer Republik Gebietskörperschaften nicht in der Lage wären, die Aufgaben in dem Maße, im Interesse des Bürgers zu erfüllen, wie dies zu Recht erwartet wird. Und wenn man weiß, daß dies eine unbedingte Voraussetzung für das Funktionieren eines modernen Staates ist, nämlich die Akzeptanz staatlichen Handelns beim Bürger, dann wird man dieses Spannungsfeld nicht außer Acht lassen dürfen. Das hat nichts damit zu tun, daß es solche geben kann, die mehr Zugang zum Föderalismus haben und anderswo Föderalismus schwächer ausgeprägt ist. Ich glaube, daß bei allem Erkennen, daß Subsidiarität etwas ganz ganz wesentliches ist, wird man dem auch die Möglichkeit unterstellen müssen, daß die Gebietskörperschaften ihre Aufgaben erfüllen können, und daher werden alle Fragen der Finanzverfassung, alle Fragen des Finanzausgleiches eben nicht ausschließlich zu sehen sein von der Aufkommensorientiertheit, aber sicher auch nicht ohne Außerachtlassung der Aufkommensorientiertheit. Hier den richtigen Weg zu finden wird Aufgabe sein, aber ich glaube, daß in diesem Spannungsfeld die wirkliche Bewältigung dieser Aufgabe erfolgen kann.

Wenn ich einige praktische Erfahrungen meinerseits dazulegen darf, dann glaube ich, daß wir vor allem sehen müssen, daß die Finanzverfassungspraxis und die Finanzausgleichspraxis nicht ganz ident sind, mit dem was in der Finanzverfassung geschrieben steht. Die Realität, die politische Realität – und hier hat Herr Landeshauptmann-Stellvertreter Gasteiger auch eine Anmerkung gemacht – zeigt aber doch, daß es diese

Bittstellerfunktion der Länder und Gemeinden in Wahrheit nicht gibt, sondern daß die Gebietskörperschaften sich bei den Finanzausgleichsverhandlungen in der Realität mehr durchgesetzt haben als der Bund. Wenn wir uns zum Grundsatz des paktierten Finanzausgleiches bekennen, ist es den Ländern und Gemeinden immer gelungen, sich bei der Verteilung der Steuererträge und Abgabenerträge durchzusetzen und eine bessere Finanzmittelausstattung zu bekommen als das beim Bund der Fall war.

Was in diesem Zusammenhang von meiner Seite anzumerken ist, und ich komme zu den gleichen Schlüssen, zu denen auch Landeshauptmann-Stellvertreter Gasteiger gekommen ist. Die wirkliche Frage, die ich sehe, ist, daß im heutigen System Österreichs die Bundesgesetzgebung – sie verzeihen wenn ich das so hart sage, ich sehe es zumindest so, ich weiß auch, daß das sehr widersprüchlich aufgenommen wird –, einen Weg geht, der in Wahrheit diese gesamtbestehenden Systeme weitestgehend unterläuft. Die Bundesgesetzgebung geht neben dem Finanzausgleich und während der Finanzausgleichsperiode offensichtlich den Weg immer deutlicher, immer stärker, es werden Regelmechanismen festgelegt, ohne daß damit auch die Finanzmittelausstattung beachtet wird. Ich nenne das Wasserrecht, ich könnte das Fremdenrecht nehmen, wo das Parlament noch einen viel deutlicheren Weg gegangen ist, wo in einer Kompetenz, die ausschließlich dem Bund zukommt, ganz einfach festgelegt wird, daß die Länder Haft-räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen haben, in einer Materie, die überhaupt nicht, nicht einmal teilweise in die Kompetenz der Länder fällt. Daher ist mein wichtigster Ansatz in diesem Spannungsfeld, einen Weg zu formulieren, der gangbar ist, ohne jetzt im Detail auf Bundesverfassung, auf Finanzverfassungsregelungen einzugehen, das ist nicht meine Aufgabe. Der Lösungsansatz wie ich ihn dort sehe, daß es in einem kooperativen partnerschaftlichen Bundesstaat, daß es auch diese Kooperation und diese Partnerschaft in der Gesetzgebung Österreichs geben muß. Das ist eine Forderung nach Einschränkung der Kompetenz des Bundesparlamentes. Das ist eine Forderung nach tatsächlicher nachhaltiger Mitwirkung der Gebietskörperschaften, insbesondere der Länder an der Bundesgesetzgebung. Weil das dem Geist eines kooperativen Bundesstaates angemessen ist und die wirkliche Grundlage für das Funktionieren des kooperativen partnerschaftlichen Bundesstaates sein kann. Und daher wird es in der nächsten Phase der Bundesstaatsreformdiskussion eben eine sehr sehr starke Auseinandersetzung mit dem österreichischen Parlament geben müssen, nämlich in der Behandlung dieser wesentlichen Fragen. Es ist nicht vernünftig zu sagen, den Bundesrat belassen wir als Aushängeschild für ein theoretisches Instrument der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Denn es ist ja nicht wahr, daß die Länder etwas völlig neues fordern. Die österreichische Bundesverfassung kennt den Grundsatz der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung seit ihrer Entstehung. Wir haben nur kein adäquates Instrumentarium entwickelt und es hat das österreichische Bundesparlament immer mehr die Kompetenzen in der Realität an sich genommen und den Bundesrat immer mehr zu einem nicht sehr effizienten – wenn ich das so sagen darf – Organ degenerieren lassen und der Bundesrat hat das auch hingenommen. Die Länder – und das muß ich auch ganz offen sagen – die

Länder haben auch keine sehr eindrucksvollen Anstrengungen unternommen, um diesen Zustand zu diskutieren, ihn zu relativieren und Lösungsvorschläge zu machen. Was ich als eigenes "mea culpa" sagen möchte, ist, daß es uns im Kreise der Landeshauptleute gelungen ist, zu fast allen Fragen Vorschläge auszuarbeiten, die von allen Ländern akzeptiert wurden. Wo wir zu keinen wirklichen Fortschritten gekommen sind, ist die Frage Bundesrat. Hier hat nur – und das muß ich auch offen sagen – der Vorarlberger Landeshauptmann Purtscher konstruktive Vorschläge auf den Tisch gelegt. Hier haben die Länder Handlungsbedarf, es ist nicht nur der Fingerzeig an das Parlament, sondern auch ein klares Aussprechen dessen, wo es Defizite gibt und es gibt in dieser Frage auf Länderseite gewaltige Defizite. Ich meine daher, daß es ganz einfach nicht nur dem Selbstbewußtsein des Parlaments obliegen kann, zu bestimmen, welche Rechte das Parlament dem Bundesrat einräumen kann und will, sondern es wird im Dialog zwischen Bund, Ländern und Gemeinden die Frage der konkreten und auch durchsetzbaren Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung notwendig sein. In der Bundesstaatsreform haben wir dazu einen ersten – ich gebe zu bescheidenen – Schritt in diese Richtung gesetzt. Bei Finanzgesetzen, Abgabengesetzen oder bei Bundesgesetzen, die Belastungen auf die Gebietskörperschaften übertragen, soll nach Einspruch des Bundesrates ein Konsultationsmechanismus eingesetzt werden. Ich meine, daß das verfassungsrechtlich zugegebenermaßen ein sehr bescheidener Regelansatz ist, daß es aber an uns liegen wird, ganz einfach dem Sachverstand und der Sachkenntnis in der Materie stärkeren Raum, stärkere Beachtung einzuräumen. Ich glaube ganz einfach, daß in Österreich der Sachverstand, die Sachkenntnis nicht ganz unbeachtet bleiben werden, sondern daß manche Bundesgesetze offensichtlich heute schon anders wären, wenn es diesen Dialog zwischen Praxis und Gesetzgebung, wenn Sie wollen zwischen Verwaltung und Gesetzgebung, gegeben hätte.

Daher komme ich zu dem Schluß, daß unter Beachtung der Weiterentwicklung der Staatsaufgaben hin zu einem echten Dienstleistungsstaat und einer partizipativen Aufgabenerfüllung wir dem Grundsatz der Subsidiarität stärkere Beachtung schenken müssen und in ein völlig neues Spannungsfeld zwischen zentralen Regelnotwendigkeiten und föderativer Aufgabenbewältigung eintreten werden, weil es ja nicht nur die Frage in einem modernen Staat gibt, ob wir dem Zentralismus oder dem Föderalismus mehr zu-neigen. Es gibt ganz bestimmte Staatsaufgaben, die nach zentralen einheitlichen Regelungen rufen. Vor allem jene, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Aktivitäten abgeben. Die Wirtschaft, die ja international im Wettbewerb steht und international wettbewerbsfähig sein muß, wird zurecht vom Staat verlangen, daß nicht neun unterschiedliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, sondern Österreich einheitliche Rahmenbedingungen. Am Vorabend des Beitrittes Österreichs zur Europäischen Union, wo wir gerade in diesen Bereichen in Wirklichkeit weit über den Nationalstaat hinausgehende Regelmechanismen anstreben, wird man Österreichintern nicht neue Hürden für die Wirtschaft aufbauen. Das ist die eine Betrachtungsweise, der man sich nähern wird müssen, aber ich sage auch ganz offen, der Grundsatz der Subsidiarität ist mir so

wichtig und zwar aus demokratiepolitischer Sicht so wichtig, daß diese ersten Argumente der österreichweit einheitlichen Notwendigkeit von Regelungen nicht mißbraucht werden dürfen, um dem Grundsatz der Subsidiarität Hürden und Schranken aufzubauen. Wenn wir uns dazu bekennen, dann wird auch die Finanzverfassung und der Finanzausgleich vor diesen Hintergrund zu sehen sein, und ich meine, daß vielleicht hier ganz offen auch gesagt werden kann, daß sich die Finanzverfassungspraxis und die Finanzausgleichspraxis weit von dem weiterentwickelt haben, was im Finanzausgleichsgesetz, was in der Finanzverfassung steht und daß hier ganz einfach nach meiner Einschätzung die Antwort liegt auf die Frage, soll es einen aufkommensorientierten oder einen bedarfsorientierten Finanzausgleich geben. Ich möchte mich nicht zu lange und zu breit mit dieser Frage beschäftigen. Es wäre auch von großem Interesse, hier ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zu zitieren, ergangen auf der Grundlage einer Klage der burgenländischen Gemeinden, wo auch dieses Spannungsfeld von Aufkommensorientiertheit und Bedarfsorientiertheit behandelt wurde. Zugegebenermaßen nicht erschöpfend, aber im Ansatz behandelt wurde, daher meine ich, hier müßten in Wirklichkeit die Regellösungen gesucht werden, in diesem Spannungsfeld wird auch der Föderalismus in Österreich im Sinne der Subsidiarität sich weiterentwickeln können.

Die Kernfrage für mich, und ich habe versucht, mich an keiner Frage vorbeizuschwindeln, meinen Standpunkt dazu und meine Erkenntnisse aus meiner Tätigkeit darzulegen und nur auf das wesentliche mich zu beschränken, um der Diskussion breiten Raum einzuräumen, liegt aber nicht nur in der Bundesstaatsreform, die wir jetzt im Ministerrat verabschieden konnten, nicht in der Frage, inwieweit wir die Finanzverfassung dieser Bundesstaatsreform nachbilden und weiterentwickeln können, sondern ich meine ganz offen, daß die wirkliche, ungelöste Kernproblematik, die von mir schon angesprochene Gesetzgebung ist, wo es nach wirklich fester Überzeugung von mir eine neue Qualität geben muß. Daher sehe ich als nächsten wichtigsten Schritt den Dialog zwischen Nationalrat und den übrigen Gebietskörperschaften, mit dem Ziel, eine neue Qualität der Gesetzgebung im Sinne der Partizipation, der nachhaltigen Mitwirkung der Länder zu sehen. Und man muß dabei den Ländern zubilligen, daß sie eine gleich hohe politische Verantwortung, eine gleich hohe demokratiepolitische Qualität im mindestens gleichen Standard einbringen als das Bundesparlament für sich das in Anspruch nimmt. Daher zum Schluß, ich sehe im Dialog, ich sehe in der Bewährung in diesem Spannungsfeld die Chance zu neuen Lösungen zu kommen, und es wird daher, und das will ich auch ganz offen sagen, ich weiß, daß wir auch in dieser Frage eine Antwort formulieren müssen, die sich wiederum in einem ganz starken Spannungsfeld befindet.

Die Mitwirkungsrechte der Länder werden effizient nur durchgesetzt werden können, wenn es in dieser Frage ein Abgehen vom freien Mandat gibt. Ich weiß, daß man dem in einer modernen, sich weiterentwickelten Demokratie entgegenhalten kann, daß es unzeitgemäß und eine Formulierung in die verkehrte Richtung sei. Ich meine, daß unsere entwickelte Demokratie, die Bewältigung der Staatsaufgaben und das ganze in einem kooperativen bundesstaatlichen Geist gesehen, ganz einfach eines nachhaltigen

Instrumentes der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung bedarf. Es kann nicht nur gesagt werden, wenn die Länder den Vorschlag machen, der Landeshauptleutekonferenz, der Landesfinanzreferentenkonferenz, stärkere Rechte einzuräumen, daß das den machtlüsternden Landeshauptleuten eingefallen ist. Das hat nichts mit Landesfürstentum zu tun, auch das sei ganz offen gesagt, dazu habe ich eine viel zu sehr republikanisch-demokratische Grundeinstellung. Es ist auch nicht dienlich, wenn Vorschläge der Länder unter Verwendung solcher Bezeichnungen vom Verhandlungstisch gewischt werden. Wir haben jetzt diesen Schritt nicht geschafft, das möchte ich offen sagen, es heißt aber nicht, daß dieses Thema damit von der Tagesordnung abgesetzt ist. Wir müssen uns durchringen – und dies richte ich an uns selbst, an die Adresse der Länder – aus dem Bundesrat ein wirkliches, funktionstüchtiges Instrument der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung zu gestalten. Man wird auch ganz offen sagen müssen, um das erreichen zu können, muß eine stärkere Einbindung der Landtage und der Landesregierungen gleichermaßen möglich sein. Und ich denke, daß wir hier auch einen neuen Weg beschreiten müssen, um dieser offenen Frage, der ich eine weitaus größere Bedeutung beimesse als vielem, was sonst diskutiert wird, zu lösen, weil ich glaube, daß darin der Schlüssel für die Weiterentwicklung unseres Bundesstaates auch unter Beachtung der Subsidiarität liegen wird. Also für mich, und ich sage das ganz offen, ist das gebundene Mandat kein Tabu, sondern ich meine ganz im Gegenteil, darüber wird man ehrlich und offen diskutieren müssen. Ich bin auch überzeugt davon, daß man den wirklich überzeugten Demokratieweiterentwicklungsverfechtern unseres Staates eine plausible nachvollziehbare Argumentation dafür anbieten kann. Das ist von meinem Gesichtspunkt her gesehen, der wichtigste künftige Beitrag zur Entwicklung der Subsidiarität, des Föderalismus in einem kooperativen Bundesstaat.

Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleiches aus der Sicht des Bundes

1. Vorbemerkung

Ich muß gleich eingangs gestehen, daß meine persönliche Kompetenz für das mir gestellte Thema eine sehr eingeschränkte ist.

Erstens steht es mir nicht zu, hier als Vertreter des Bundes zu sprechen. Ich bin Parlamentarier auf Bundesebene. Die Realverfassung in Österreich ist freilich so, daß wir in Fragen des Föderalismus ein absolutes Übergewicht der Exekutive gegenüber der Legislative sehen. Besonders deutlich ist das bei Finanzausgleichsgesetzen, die ja als paktierte Bundesgesetze zwischen den Exekutiven von Bund, Ländern und Gemeinden ausgehandelt werden und wo die strikte Erwartung besteht, daß der dafür formal zuständige Nationalrat nicht die geringsten Änderungen vornimmt. Auch in Fragen der Bundesstaatsreform hat man sich bis jetzt nicht sehr viel Mühe gemacht, das Parlament einzuschalten, dies gilt meines Wissens auch für den Bereich der Landtage. Hier besteht ein Nachholbedarf, da die Bundesstaatsreform, etwa in der Frage der Kontrollrechte des Nationalrates und des Rechnungshofes, auch elementare demokratiepolitische Bereiche berührt.

Zum zweiten ist – rein empirisch und wertfrei – festzuhalten, daß sich die Diskussion um Fragen des Föderalismus in Österreich sowohl in wissenschaftlicher wie in politischer Hinsicht fest in der Hand von Juristen befindet und Ökonomen in dieser Diskussion eher ein Außenseiterdasein führen. Dies gilt auch und gerade für das Projekt der Bundesstaatsreform.

Für jemanden, der sich wie ich als Wissenschaftler und als Parlamentarier mit Fragen der Wirtschaftspolitik beschäftigt, ist unter diesen Voraussetzungen höchste Bescheidenheit angebracht. Dies umso mehr, als ja zweifellos die entscheidenden Begründungen und Motive für ein föderales System nicht ökonomischer, sondern staats- und gesellschaftspolitischer Natur sind. Es geht dabei nach meinem Verständnis um den für eine Demokratie wesentlichen Aspekt der Machtdiffusion im Sinne einer regionalen Ergänzung der funktionalen Gewaltentrennung in einer Demokratie. Das heißt, es geht letztlich um Fragen der Sicherung der Vielfalt und der gegenseitigen Kontrolle. Diese gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, über die meines Erachtens in Österreich ein breiter Konsens besteht, sind zweifellos als politisch prioritär zu sehen. Dies schließt aber nicht aus, daß von Form und Umfang eines föderalen Systems massive ökonomische Wirkungen ausgehen.

2. Ökonomische Aspekte des Föderalismus

In der Nationalökonomie gibt es ein großes, wenn auch ein in Österreich relativ unbeachtetes Fachgebiet einer "ökonomischen Theorie des Föderalismus". Ich kann auf diesen Bereich hier nicht näher eingehen und möchte mich auf einige Anmerkungen beschränken, die für Fragen der Bundesstaatsreform von Relevanz sein können. Im Kern geht es dabei um eine Diskussion der gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten föderaler Systeme. Aus ökonomischer Sicht besteht der Vorteil einer föderalen, im Gegensatz zur bloß dezentralisierten, Erbringung öffentlicher Leistungen darin, daß sich die Leistungserstellung stärker an spezifischen regionalen Präferenzen, dh an den inhaltlichen Vorstellungen der Region orientieren kann. Dieser Punkt wird umso wichtiger sein, je stärker man zu erwarten hat, daß die regionalen Präferenzen tatsächlich divergieren. So ist offensichtlich, daß in einem Land mit drei Sprachen, wie der Schweiz, stärkere regionale Unterschiede bei der Bestimmung öffentlicher Leistungen sinnvoll sein werden, als in vergleichsweise homogenen Staaten. Das Ausmaß der Divergenz regionaler Präferenzen wird jedenfalls auch je nach betroffenem Sachgebiet verschieden sein. So wäre etwa zu erwarten, daß regionale Vorstellungen im Bereich des Gesundheitswesens weniger stark divergieren als in Fragen der Kulturpolitik.

Ein zweiter Punkt betrifft Fragen der Kontrolle und der Transaktionskosten. Je näher Entscheidungen beim Bürger abgewickelt werden, desto größer sind seine Chancen zur Information, zur wirksamen Kontrolle und desto geringer sind seine Kosten zur Inanspruchnahme der entsprechenden Leistungen.

Diese beiden Faktoren stellen die wesentlichen ökonomischen Begründungen für ein Subsidiaritätsprinzip dar, auf dem eine Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden, Ländern und Bund zu beruhen hätte. Die in Österreich geführte Föderalismusdiskussion beschränkt sich freilich wesentlich auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, was aus ökonomischer Sicht einen wesentlichen Teil des Subsidiaritätsprinzips ausblendet.

Die Kosten föderaler Systeme bestehen aus ökonomischer Sicht zunächst in höheren Transaktions- und Koordinierungskosten, die sowohl für die öffentliche Verwaltung wie für die Staatsbürger auftreten können. Zu den höheren Transaktionskosten zählen etwa die größere Zahl von Entscheidungsgremien, was auch dazu führen kann, daß Kontrollen etwa durch Rechnungshof oder öffentliche Meinung schwieriger und weniger leistungsfähig sind. Einen Hinweis auf diese Problematik könnte etwa der Umstand geben, daß die effektiven Bezüge von Politikern und Beamten im Bereich der Länder deutlich höher liegen als im Bereich des Bundes.

Spezifische Kosten können sich weiters im Rahmen der Leistungserstellung sowohl für den öffentlichen Sektor, wie auch für die Staatsbürger ergeben. So zB wenn eine Vielzahl von Entscheidungsstellen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten tätig wird. Man denke an das Problem der Doppelbesteuerung von Einkommen, die in verschiedenen Schweizer Kantonen anfallen oder unterschiedliche Regelungen, die ein Produzent je nach Absatzgebiet berücksichtigen muß. Generell wird in der Ökonomie unterschieden zwischen Bereichen, wo die Durchschnittskosten mit zunehmender Menge bzw

größerem Versorgungsgebiet abnehmen und solchen Bereichen, wo mit konstanten Durchschnittskosten zu rechnen ist. All das weist darauf hin, daß aus ökonomischer Sicht Fragen des Föderalismus nicht ohne Berücksichtigung der entsprechenden Größenordnungen diskutiert werden können. So ist etwa ein Vergleich des föderalen Systems Deutschlands mit dem föderalen System Österreichs aus ökonomischer Sicht nicht unproblematisch, wenn man berücksichtigt, daß allein Bayern mehr Einwohner als die gesamte Republik Österreich aufweist.

Einen wichtigen Punkt der ökonomischen Diskussion bildet weiters das Auftreten "externer Effekte", dh von – positiven oder negativen – Wirkungen, die nicht vom Verursacher selbst getragen werden. Dies gilt etwa für Maßnahmen der Raumordnung, der Verkehrs- oder der Energiepolitik, die von einer politischen Ebene veranlaßt werden, gleichzeitig aber auch Wirkungen auf andere politische Ebenen haben. Eine Nichtberücksichtigung entsprechender externer Effekte führt offensichtlich zu ökonomischen Ineffizienzen, so daß hier zumindest Koordinierungsmechanismen oder aber eine Übertragung an höhere Ebenen ("Internalisierung") nötig sind.

Insgesamt sollten die kurzen Hinweise auf den Stand der ökonomischen Diskussion zeigen, daß unter ökonomischen Aspekten ein föderales System sowohl Vorteile wie auch Nachteile aufweisen kann, wobei die Nachteile als höhere Kosten, sowohl für die öffentliche Hand wie für die privaten Wirtschaftssubjekte auftreten. Es sind daher auch zu Fragen der Bundesstaatsreform wirtschaftspolitische Aussagen in genereller Form a priori nicht möglich. Nötig ist vielmehr eine auf die jeweiligen Problembereiche bezogene detaillierte Überprüfung. Dazu sollen im folgenden einige Anhaltspunkte gegeben werden.

3. Die Bundesstaatsreform unter den Aspekten der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Aus ökonomischer und wohl auch aus politischer Sicht liegt das Kernstück der Bundesstaatsreform in der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung und der Übertragung dieser Agenden in die Landesvollziehung. Ökonomisch soll dies kürzere Instanzenzüge und damit Kosteneinsparungen für Bürger und Verwaltung bedeuten. Wo es sich um Angelegenheiten handelt, die nur ein einzelnes Bundesland betreffen, kann ein Eintreffen dieser Vorteile auch erwartet werden, wobei freilich für solche Materien schon bis jetzt in der Regel keine Bundeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung bestanden.

Wirtschaftspolitisch interessant und sensibel sind dagegen die Materien, wo bundesländerüberschreitende Aspekte auftreten. Dabei kann erwartet werden, daß in Zeiten einer erhöhten wirtschaftlichen und personellen Mobilität und einer größeren Bedeutung interregionaler externer Effekte die Bedeutung dieses Bereiches tendenziell zunimmt.

Hier stellt sich die Frage: Wie weit erfordert das Prinzip eines einheitlichen Wirtschaftsraumes auch eine Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis bzw welche Korrekturmöglichkeiten bestehen, wenn bundeseinheitliche Gesetze im Rahmen der

Vollziehung durch die Länder nicht oder nicht adäquat durchgeführt werden. Immerhin geht es ja hier um wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch sehr sensible Materien, wenn man bedenkt, daß nach dem Entwurf etwa in Zukunft das gesamte Umwelt- und Anlagenrecht in den Artikel 11 fallen soll. Analoges gilt für weite Bereiche des Chemikaliengesetzes, des Luftreinhaltungsgesetzes, der Gewerbeordnung und des Wasserrechts.

Dabei muß man fairer Weise anführen, daß die Befürchtungen, die ja bestehen, zum Teil in durchaus gegensätzliche Richtung gehen. So wird von seiten der grünen Fraktion im Parlament das Konzept der Bundesstaatsreform in dieser Hinsicht abgelehnt, weil man befürchtet, daß einzelne Länder ökonomische Standortvorteile durch eine Politik des "Ökodumpings" erreichen wollen. Von seiten der Unternehmungen wird dagegen wieder befürchtet, daß Unternehmen, die Standorte in mehreren Bundesländern haben, nun in Zukunft noch stärker als bisher mit unterschiedlichen Vollzugsregelungen und damit mit höheren administrativen und technischen Kosten rechnen müssen. Besonders problematische Situationen können sich natürlich in Grenzbereichen ergeben, wo innerhalb eines einheitlichen Betriebsgebietes, das sich über zwei Bundesländer erstreckt, unterschiedliche Regelungen gelten können.

Nun hat die B-VG-Novelle diese Problematik insofern berücksichtigt, als für bestimmte Fragen eine nachträgliche Verordnungsmöglichkeit auch des Bundes besteht, was aber zum Problem eines konkurrierenden Verordnungsrechtes führt, das nicht nur unter dem Aspekt der Rechtssicherheit, sondern auch unter dem Aspekt der Kosten von Verfahren sehr problematisch sein kann. Weiters gibt es Aufsichts- und Eingriffsmöglichkeiten durch den Bund nach Artikel 102 und 103 B-VG, wo sich der mühsame politische Kompromiß in relativ komplizierten Verfahren niedergeschlagen hat, die vor allem aber auch bedeuten, daß der Bund, um diese Möglichkeiten materiell ausüben zu können, auch über entsprechende Dienststellen auf Bundesebene verfügen muß. Neben dem konkurrierenden Verordnungsrecht entsteht damit auch die Gefahr von Doppelverwaltungen mit entsprechenden Kosteneffekten.

Zur Frage der finanzpolitischen Bedeutung der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung stellen die erläuternden Bemerkungen zur B-VG-Novelle fest, daß eine, "wenn auch vorerst nicht bezifferbare, Entlastung des Bundeshaushaltes sowie Belastung der Haushalte der Länder zu erwarten ist; seitens des Bundes besteht die Bereitschaft, den Ländern die eingesparten Beträge zur Verfügung zu stellen". So einfach diese Sätze klingen, so schwierig ist ihre finanz- und wirtschaftspolitische Umsetzung. Jeder Kenner öffentlicher Verwaltungen wird einen Hinweis auf "eingesparte Beträge" a priori mit Vorsicht, wenn nicht Mißtrauen lesen. Und in der Tat ist die ökonomische Operationalisierung dieses Begriffes auch nicht einfach.

Ökonomisch geht es um die Frage einer Bewertung zu Durchschnitts- oder zu Grenzkosten. Nach den Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 bzw der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze haben die Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung den Personal- und Sachaufwand zu tragen, während der Bund den mit der konkreten Tätigkeit der Behörde entstehenden Aufwand und den sogenannten Zweckaufwand

zu tragen hat. Bei Wegfall der mittelbaren Bundesverwaltung sind nun die Kosten der Vollziehungen zur Gänze von den Ländern zu tragen, wobei die Bereitschaft des Bundes besteht, den Ländern im Wege des Finanzausgleichs die Kosten in jener Höhe abzugelten, die sich der Bund durch die Kompetenzänderung in der Vollziehung tatsächlich erspart. In der Regel wird dies der Zweckaufwand sein und jener Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde entsteht.

Dahinter steht das Problem, daß in den Fällen, wo der Bund Vollzugskompetenzen abgibt, wie dies etwa im großen Umfang im Bereich des Landwirtschaftsministeriums geschehen soll, zwar der Zweckaufwand relativ leicht übertragen werden kann, nicht aber das Personal und der damit verbundene Aufwand. Die betriebswirtschaftlich einfachste Lösung wäre selbstverständlich, das entsprechende Personal zu entlassen, bzw an die Länder zu überstellen. Von sozialen Aspekten abgesehen ist dies auch dienst- und besoldungsrechtlich nicht möglich. Damit entsteht die akute Gefahr, daß es unter dem Titel der B-VG-Novelle für den öffentlichen Dienst insgesamt zu einer nicht unerheblichen Vermehrung der Zahl der öffentlich Bediensteten kommt, da in der Regel nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Verwaltungen der Länder über so große Kapazitätsreserven verfügen, daß sie die neuen Aufgaben ohne Personalvermehrung ausführen können, während andererseits auf Bundesebene eine rasche Anpassung der Kapazitäten nach unten nicht möglich ist. Die "Verlängerung" der Wohnbauförderung bietet dafür ein instruktives Beispiel.

Eine rasche Anpassung wird auch aus dem Grund nicht möglich sein, weil ja für eine unter Umständen durchaus längere Übergangsphase aus Gründen der Rechtssicherheit laufende Verfahren nach den ursprünglichen Regelungen zu behandeln sind, wobei sich wieder für den Staatsbürger das Problem erhöhter Unübersichtlichkeit ergeben kann. Besondere Probleme ergeben sich weiters dort, wo es bundesstaatliche Prüfungsstellen zB für Lebensmittel und für Baustoffe bzw Bundesanstalten, zB für Pflanzenschutz gibt. Hier wäre es ökonomisch wohl nicht sinnvoll, diese Anstalten mit ihrem Fundus an Wissen und Einrichtungen zu zerschlagen, es fehlt ihnen aber die kompetenzmäßige Zuordnung auf Grund der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung.

In den Verhandlungen haben die Länder, aus Gründen, über die man verschiedene Überlegungen anstellen kann, sehr großen Wert gelegt auf die Eigenständigkeit im Bereich des Dienstrechtes. Es wird daher in Zukunft in Österreich zehn verschiedene Vertragsbedienstetenrechte und zehn verschiedene öffentlich-rechtliche Dienstrechte geben. Nun haben sich schon in der Vergangenheit die dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen der einzelnen Gebietskörperschaften zunehmend auseinanderentwickelt – aus ökonomischer Sicht ist diese Entwicklung aber jedenfalls nicht unproblematisch, da sie immer größere Mobilitätsbarrieren innerhalb des öffentlichen Dienstes bedeutet.

Ich halte diese Entwicklung gerade in längerfristiger Perspektive für sehr bedenklich. Gerade aus eigenen Erleben weiß ich, wie wichtig es ist, daß zB in den Zentralstellen des Bundes Beamtinnen und Beamte arbeiten, die auch das Leben außerhalb Wiens kennen, die zB auch bei der Vorbereitung der Legistik die Praxis des Vollzugs mitbedenken

können, wie es auch umgekehrt wichtig ist, daß in Landesverwaltungen Beamte tätig sind, die Erfahrungen in Zentralstellen machen konnten. Gerade wer die bedeutsame Rolle der Bürokratie auf allen Ebenen in Österreich kennt, muß jede Tendenz beunruhigend finden, die zu einer immer stärkeren Auseinanderentwicklung der Gebietskörperschaften führt. Ich meine daher, daß es ein eminentes ökonomisches, vor allem aber auch staatspolitisches Interesse gibt, die Durchlässigkeit der Bürokratien untereinander und auch zur Privatwirtschaft zu erhöhen. In den hierfür relevanten Bereichen der Ausbildung, des Dienstrechtes etc wäre meines Erachtens ein großer Reformbedarf zu sehen, der von der vorliegenden B-VG-Novelle nicht bzw eher mit entgegengesetzten Tendenzen erfaßt wird.

Fairer Weise muß man freilich hinzufügen, daß die vorliegende Novelle nicht die Aufgabe haben kann, sämtliche Probleme der öffentlichen Verwaltungen in Österreich zu lösen. Aus ökonomischer Sicht darf aber die Frage gestellt werden, ob die Prioritäten im Rahmen dieser Novelle richtig gesetzt wurden und ob nicht eine erhebliche Gefahr besteht, daß die Kosten der öffentlichen Verwaltung sowohl für die Gebietskörperschaften, wie auch für die Staatsbürger insgesamt eher größer als kleiner werden. Das Ziel, durch Abbau der mittelbaren Bundesverwaltung kleinere Zentralstellen zu erreichen, ist zweifellos zu begrüßen, es wird aber massiver Anstrengungen bedürfen, dieses Ziel in überschaubarer Zeit tatsächlich so zu erreichen, daß es nicht zu einer Nettoerhöhung der Zahl der öffentlich Bediensteten in Österreich kommt.

4. Zur Neuordnung des Finanzausgleichs

Unabhängig von Fragen der Kostenabgeltung im Zusammenhang mit der Bundesstaatsreform stellt sich aus einer Vielzahl von Gründen die Aufgabe, über eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleichs in Österreich nachzudenken. Ich möchte dafür folgende Gründe anführen, auf die im weiteren dann kurz eingegangen werden wird.

- a) Probleme einer wachsenden Diskrepanz zwischen Bedarfs- und Finanzentwicklung auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems.
- b) Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung ökonomischer Effizienzaspekte.
- c) Notwendigkeit eines stärkeren Zusammenfallens von politischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten.

Ein Vergleich der Finanzlage verschiedener Gebietskörperschaften ist immer mit Problemen behaftet. Noch viel schwieriger ist ein Vergleich des Verhältnisses zwischen Bedarfs- und Finanzierungsentwicklung zwischen den einzelnen Ebenen eines föderalen Systems. Dennoch lassen die Zahlen für die letzten Jahre hier ziemlich eindeutige Aussagen zu. Ich möchte dazu aus den im Anhang enthaltenen Tabellen nur eine besonders aussagekräftige Kennzahl hervorheben. Es ist dies die Schuldendienstquote, dh Schuldendienstzahlungen als Prozentsatz der Abgabeneinnahmen. Diese Quote ist

zwischen den einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich und reicht für das Jahr 1992 von 10,7% im Bereich der Länder ohne Wien bis zu 29% (1993 32%) für den Bund. Sicherlich spiegelt sich in diesen Unterschieden auch die unterschiedliche ökonomische Schuldentragungshöhe wider. Dies gilt allerdings nicht für die Betrachtung der zeitlichen Entwicklung. Hier zeigt sich, daß die entsprechende Schuldendienstquote der Länder von 1985 bis 1992 von 16% auf 10,7% zurückgegangen ist. Bei den Gemeinden ohne Wien von 18,6% auf 13,4%, bei Wien von 22,2% auf 19,5% (1991 12,9%), während wir beim Bund einen Anstieg von 25,9% auf 28,8% (1993 32,2%) finden. Das heißt, die Finanzierungsspielräume der einzelnen föderalen Ebenen haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Mit aller gebotenen Vorsicht kann dies auch als Indikator einer zunehmenden Diskrepanz zwischen Bedarfs- und Finanzentwicklung gesehen werden. Dafür spricht auch, daß die Länder ihre größer gewordenen Finanzierungsspielräume zum Teil für eine Vielzahl neuer Transferleistungen in Bereichen wie Familienpolitik, Pendlerbeihilfen etc eingesetzt haben, während sich speziell die Last des Konjunkturrückgangs im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik überwiegend beim Bund niedergeschlagen haben dürfte. Hier sind in Zukunft zweifellos Neustrukturierungen nötig. Dies gilt auch unabhängig von der Frage einer EU-Mitgliedschaft, auf deren Finanzausgleichs-Aspekte ich in diesem Rahmen nicht weiter eingehend kann.

Zur stärkeren Berücksichtigung ökonomischer Effizienzaspekte – zur Problematik von Kostentragungs-Regelungen.

Es ist unmittelbar einsichtig, daß aus ökonomischer Sicht Regelungen problematisch sind, bei denen eine Seite die Höhe von Ausgaben bestimmt und eine andere Seite die Finanzierung dieser Ausgaben automatisch übernehmen muß. In einem gewissen Ausmaß ist dieses Problem von Kostentragungs-Regelungen freilich einem föderalen System immanent und wirkt in die verschiedensten Richtungen. Für die Länder und im speziellen die Gemeinden kann das Problem bestehen, daß sie durch die Bundesgesetzgebung zu Aufgaben verpflichtet werden, ohne daß gleichzeitig entsprechende Regelungen bezüglich des Aufwandes, der mit diesen Aufgaben verbunden ist, gesetzt werden. Gerade die Gemeinden als das bürgernächste Glied im Rahmen eines föderalen Systems können hier vor erheblichen Problemen stehen, die sich möglicherweise nach der Neuordnung des Bundesstaates noch verschärfen, da ja hier die Trennung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung eine noch ausgeprägtere sein wird.

Aber auch für den Bund können sich die ökonomischen Probleme von Kostentragungsregelungen im Rahmen der Bundesstaatsreform verschärfen, wenn diese Reform mit einer Reduzierung der administrativen Kapazität auf Bundesebene einhergeht. Es wäre meines Erachtens daher wichtig zu überprüfen, ob es nicht möglich ist, in neuen Finanzausgleichsregelungen von vornherein Mechanismen einzubauen, die stärker in Richtung höherer Effizienzanreize wirken. Dazu zwei Beispiele von erheblicher quantitativer Bedeutung:

Im Rahmen der Bauverwaltung besteht nach dem derzeitigen Finanzausgleich eine automatische Kostentragungsregelung, wonach im Straßenbau 10%, im Hochbau 12% der Kosten als Pauschalabgeltung des Bundes an die Länder für Planung, Projektierung und Bauleitung gezahlt werden. Es bedarf keiner ausgefeilten ökonomischen Theorie, um zu sehen, daß eine solche Regelung eher in Richtung Kostenmaximierung wirkt, als ökonomische Anreize zu Kostenminimierung bzw. -optimierung zu geben. Aus ökonomischer Sicht wären daher etwa Pauschalierungsregelungen vorzuziehen, wo für einzelne Projekte die entsprechende Kosten vertraglich limitiert werden, wenn man nicht überhaupt davon ausgeht, daß gerade in Fragen der Planung und der Bauleitung ein weites Feld für Formen der Funktionsprivatisierung besteht, dh der Ausgliederung von Leistungen an entsprechende private Unternehmen und Büros.

Ein zweiter Bereich betrifft die Landeslehrer, wo die bestehenden Kostentragungsregelungen ebenfalls als ökonomisch problematisch hinsichtlich ihrer Effizienzwirkung zu sehen sind. Auch hier wären Pauschalabgeltungen, finanziert eventuell auch durch Einräumung zusätzlicher Ertragsanteile, aus ökonomischer Sicht von Interesse und würden auch meines Erachtens stärker dem Gedanken der föderalen Selbstverantwortung entsprechen.

Verbindung von politischer Einnahmen- und Ausgabenverantwortlichkeit

Über die oben dargestellten Detailprobleme hinaus ist aus dem Aspekt der ökonomischen Effizienz offensichtlich eine Situation nicht unproblematisch, wo eine Seite für die Bereitstellung der Einnahmen zu sorgen hat, eine andere Seite mit anderen Anreizstrukturen dagegen über weite Bereiche der Ausgaben entscheidet. Auch hier wirkt das Problem in beide Richtungen. Einerseits kann es hier zu Verzerrungen in Bezug auf die Struktur der politischen Verantwortung kommen. Andererseits führt eine Verknüpfung von Einnahmen- und Ausgabenseite aber auch verstärkt dazu, daß eine Gebietskörperschaft stärker an der ökonomischen Entwicklung ihres Bereiches interessiert ist, als wenn ihre Einnahmen von der spezifischen regionalen und lokalen Wirtschaftssituation abgekoppelt sind. Diese letztere Überlegung war ja der wesentliche Grund, warum es im Bereich der Kommunalfinanzen problematisch gewesen wäre, auf örtlich zuordenbare Gemeindecinnahmen, wie die Kommunalabgabe, zu verzichten und statt dessen nur auf Ertragsanteile abzustellen. Abgesehen von Fragen des autonomen politischen Spielraums gibt es ein massives gesamtwirtschaftliches Interesse daran, daß Gemeinden bereit sind, als Wirtschaftsstandort zu dienen und auch entsprechende Interessen entwickeln.

Bei der Diskussion von Finanzausgleichs-Reformen darf freilich auch nicht vergessen werden, daß neben dem ökonomischen Prinzip der Verantwortungsorientierung zum Wesen eines Finanzausgleichs auch das Prinzip der Solidarität, dh des (annähernden) regionalen Ausgleichs der Lebensverhältnisse gehört. Es kann daher sinnvollerweise nicht darum gehen, eine verbundene Finanzwirtschaft durch ein Trennsystem zu ersetzen, wohl aber ist zu überlegen, wie das bestehende System zu einer

besseren Kombination von Verantwortungsorientierung und regionaler Umverteilung gebracht werden kann. Ausgangspunkt der Überlegungen hat dabei die sehr ungleiche Finanzierungsstruktur der einzelnen föderalen Ebenen zu sein.

Betrachtet man den Anteil der Einnahmen, für die die jeweilige Ebene von Gebietskörperschaften auch die entsprechende politische Verantwortung zu übernehmen hat an den Gesamteinnahmen, so liegt dieser Anteil beim Bund bei 98%, bei den Gemeinden bei 11%, bei den Ländern dagegen nur bei 1%. Persönlich meine ich, daß sowohl ökonomische wie auch staatspolitische Gründe dafür sprechen, die eigene Einnahmenverantwortung auf Länderebene zu erhöhen. Die Überlegungen, wie dieses Ziel zu erreichen ist, sind freilich nicht einfach. Denn gleichzeitig darf eine stärkere Nutzung der Steuerhoheit der Länder ja nicht dazu führen, die ökonomische Einheit des Bundesgebietes zu gefährden, etwa durch die Notwendigkeit, Doppelbesteuerungsabkommen zwischen einzelnen Bundesländern zu schließen. Ebenso sollte es nicht zu einer Verschärfung von Finanzkraftunterschieden kommen.

Es kann daher nicht darum gehen, das bestehende System einer verbundenen Finanzwirtschaft aufzuheben, wohl aber, dieses System durch eine stärkere Gewichtung eigener Einnahmen auf Länderseite zu ergänzen. Im internationalen Vergleich zeigt sich dabei, daß insbesondere die Liegenschaftsbesteuerung den Gemeinde- und Landesebenen zugewiesen wird. Denn gerade die Wertentwicklung von Liegenschaften wird vielfach auch durch öffentliche Maßnahmen, speziell im Infrastrukturbereich, bestimmt. Außerdem sind hier auch steuertechnisch klare regionale Zuordnungen nötig. Es wäre daher von Interesse, diesen Fragen gerade auch in Hinblick auf weitere Entwicklungen auf internationaler Ebene nachzugehen – was aber über den Rahmen dieses kurzen Referates hinaus ginge.

Jedenfalls hat auch der jüngste OECD-Bericht darauf hingewiesen, daß in Österreich der Anteil der Transfers von anderen Gebietskörperschaften an den Einnahmen der Länder überdurchschnittlich hoch ist (42% gegenüber zB 15% in Deutschland) und hat eine Stärkung der eigenen Einnahmenskomponente der Länder empfohlen.

5. Schlußbemerkungen

Letztlich gilt auch für die Fragen der föderalen Finanzwirtschaft, was Josef Schumpeter in seiner Schrift über die Krise des Steuerstaates 1918 schrieb: "Die Finanzen sind eine der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders, aber nicht ausschließlich, des politischen". So sind auch die föderalen Finanzstrukturen nicht isoliert für sich zu sehen, sondern als Ausdruck des föderalen Systems eines Staates. Es geht darum, einen lebendigen und nicht bloß bürokratischen Föderalismus zu schaffen und zu sichern auf der Basis einer leistungsfähigen Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. Ökonomische Überlegungen sind hier wichtig, wichtiger noch ist aber das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit aller Ebenen eines Bundesstaates, einer Zusammengehörigkeit und Solidarität im Interesse der Menschen dieses Landes.

Tabelle 1: Finanzschulden und Schuldendienst

	Finanzschulden				
	1985		1992		1985-1992
	Mrd. S	% d. Ausg.	Mrd. S	% d. Ausg.	Δ %
BUND	525,615	106,84	937,745	134,14	78,41
LÄNDER ¹⁾	42,172	34,03	42,601	22,13	1,02
WIEN	38,732	53,00	38,072	30,87	-1,70
GEMEINDEN ¹⁾	62,719	73,44	80,597	57,10	28,50

	Zinsen				
	1985		1992		1985-1992
	Mrd. S	% d. Ausg.	Mrd. S	% d. Ausg.	Δ %
BUND	36,679	7,45	71,964	9,73	96,20
LÄNDER ¹⁾	3,334	2,70	3,110	1,61	-6,72
WIEN	2,836	3,88	1,797	1,54	-36,64
GEMEINDEN ¹⁾	3,096	3,62	3,486	2,47	12,60

	Schuldendienst				
	1985		1992		1985-1992
	Mrd. S	% der Abg. Ein. 2)	Mrd. S	% der Abg. Ein. 2)	Δ %
BUND	69,458	25,89	115,839	28,80	66,78
LÄNDER ¹⁾	6,642	16,04	6,713	10,73	1,07
WIEN	6,094	22,21	8,525	19,51	39,89
GEMEINDEN ¹⁾	7,584	18,58	8,570	13,41	13,00

1) exklusive Wien

2) Abgabeneinnahmen

Quelle: FinMin

Tabelle 2: Einnahmen- und Ausgabenstruktur von Gebietskörperschaften – ein internationaler Vergleich

In Prozent

	Anteil an den Gesamtausgaben ¹			Anteil an den Gesamteinnahmen ¹			Anteil der Transfers anderer Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen	
	B	L	G	B	L	G	L	G
Österreich	70	14	17	65	17	19	42	17
Deutschland	60	22	18	61	21	18	15	28
Kanada	42	40	18	39	41	20	19	45
Schweiz	48	28	24	49	27	24	26	16
Vereinigte Staaten	59	18	23	53	21	26	20	37
Dänemark	45	–	55	49	–	51	–	42
Frankreich	81	–	17	82	–	18	–	35
Italien	72	–	28	67	–	33	–	81

Schlüssel: B = Bund, zentrale Ebene; L = Länder, regionale Ebene; G = Gemeinden, lokale Ebene.
1 = Ohne Transfers an andere bzw von anderen Gebietskörperschaften.

Quelle: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich, Wien 1992.

Alternative "Reformkonzepte für eine föderalistische Finanzordnung"

In der Einladung zu diesem Seminar hat Herr Univ.Prof.Dr. Pernthaler angeregt, zum Thema Stärkung der Finanzautonomie der Länder insbesondere auch praktische Erfahrungen mit alternativen Konzepten zu referieren. Es sollten die politischen Bemühungen aufgezeigt und die Schwierigkeiten dargestellt werden, die einer Verwirklichung von Reformen im Wege stehen.

An sich ist es keine besonders erfreuliche Aufgabe, über vergebliche Bemühungen und Schwierigkeiten zu berichten. Andererseits ist es aber sicher zweckmäßig, im Rahmen einer solchen Veranstaltung zwar einerseits die theoretischen Grundlagen und die besseren Modelle für eine föderalistische Finanzverfassung zu erörtern, aber andererseits und realistischerweise nicht zu übersehen, daß Politik wirklich die Kunst des Möglichen ist.

Im Hintergrund aller Bemühungen, auch im Bereich Finanzverfassung, zu einer Stärkung der Länderautonomie zu kommen, steht die Grundfrage des Föderalismus. Im Grunde ist stets die Nagelprobe, ob den schönen Worten auch Taten folgen. Bekenntnisse zum Föderalismus gibt es nämlich landauf landab zuhauf, selbst auf Seite des Bundes ist ein eigener Minister für Föderalismus installiert worden, um vielleicht eine gewisse Bereitschaft, Macht abgeben zu wollen, zu signalisieren. Den formalen Bekenntnissen sind aber trotz zäher Bemühungen seitens einiger Länder wenig Taten gefolgt und entsprechend mager waren die Ergebnisse.

Mir fällt bei diesem Thema der von einem namentlich mir nicht bekannten Verfasser geprägte Satz ein: "Das Hegen guter Absichten ist eine äußerst anspruchslose Geistes-tätigkeit." So kommt mir auch vor, daß es zwar gute Absichten in Fülle gibt, daß aber der Willè zur Umsetzung nicht gegeben ist.

Die Summe meiner Erfahrungen nach zehn Jahren Tätigkeit als Finanzreferent für das Land Vorarlberg ist jedenfalls, daß – um das vorweg zu nehmen – die Länder sich auf dem Weg zu einer wirklichen Reform selbst im Wege stehen. Das hehre Anliegen einer wirklichen Reform im Sinne des Föderalismus scheitert regelmäßig an der Kleinmütigkeit und der Furcht, auch nur einen Schilling zu verlieren oder unbequeme Verantwortung übernehmen zu müssen.

Daß unsere bestehende Finanzverfassung ein erhebliches bundesstaatliches Defizit aufweist, ist allen klar. Der Bundesstaat sollte aber auch für die Finanzverfassung gelten und deren zentralistische Ausrichtung beseitigen.

Ich möchte die wichtigsten Kritikpunkte, welche die Basis für unser alternatives Modell waren, kurz zusammenfassen:

1. Die sogenannte **Kompetenz-Kompetenz des Bundes:**

Der Bundesgesetzgeber hat das Recht, durch einfaches Bundesgesetz seine Zuständigkeit und deren Grenzen gegenüber der Landesgesetzgebung bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zu bestimmen.

2. Die Abgabenhoeheit der Länder ist praktisch bedeutungslos, da die Länder (Gemeinden) neben Bundesabgaben Zuschläge oder gleichartige Abgaben von dem selben Besteuerungsgegenstand **nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung** erheben dürfen.
3. Es fehlt eine verfassungsmäßige Schutzklausel zugunsten der schwächeren Gebietskörperschaften Länder und Gemeinden (wie sie übrigens schon einmal – nämlich in der Finanzverfassung 1931 – enthalten war).
4. Der allgemeine Grundsatz, wonach die Gebietskörperschaften nur jenen Aufwand zu tragen haben, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, gilt bisher nur dann, wenn der zuständige Gesetzgeber nichts anderes bestimmt. Kostenverschiebungen von einer Gebietskörperschaft auf die andere durch den Materiengesetzgeber sind daher jederzeit möglich, allerdings nur von oben nach unten und nicht umgekehrt.
5. Das besondere Einspruchsrecht des Bundes gegen Landesabgabengesetze auf Grund des § 9 Finanzverfassungsgesetz. Derzeit gerade aktuell durch die Gesetzesprüfungsverfahren des Verfassungsgerichtshof bezüglich der Salzburger Mautstraßen-erhaltungsabgabe und der Salzburger Stromerzeugungsabgabe.

Die Bundesländer forderten daher in der Vergangenheit – zusammengefaßt im Forderungskatalog der Länder 1985 – mehr Steuerhoheit und verstärkte Mitspracherechte bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge. Weitere wichtige Forderungen betrafen einen wirksamen Schutz gegen Eingriffe des Bundes, die zu Einnahmenschmälerungen oder Mehrausgaben der Länder führen.

Vorarlberg war das erste Bundesland, das im Rahmen der Landesfinanzreferentenkonferenz ein Konzept für eine neue Finanzverfassung vorgelegt hat. In der Folge gab es auch eine schriftliche Unterlage Wiens zu diesem Thema. Nach dem von uns im Frühjahr 1989 vorgelegten Konzept für eine neue Finanzverfassung sollte folgendes die Basis sein:

Eine bundesstaatliche Finanzverfassung, die diese Bezeichnung verdient, hätte prinzipiell von der Parität und Autonomie von Bund und Ländern auszugehen. Nach Ruppe "Finanzverfassung im Bundesstaat" hätte konkret daraus der Grundsatz der Gleichrangigkeit der Aufgaben und Bedeckungserfordernisse sowie der Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften zu folgen.

Daraus haben wir folgende Vorschläge abgeleitet:

1. Die verfassungsgesetzliche Festschreibung der drei aufkommensstärksten Steuern, nämlich der veranlagten Einkommensteuer, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer, zum überwiegenden Teil als zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben. Die Umsatzsteuer sollte als gemeinschaftliche Bundesabgabe mit Mindestbeteiligungsprozentsätzen in der Oberverteilung für die Länder und Gemeinden verfassungsgesetzlich festgeschrieben werden. Bei der veranlagten Einkommensteuer und der Lohnsteuer sollten zusätzlich Zuschlagsabgaben der Länder und Gemeinden eines völlig neuen Typs, nämlich Zuschlagsabgaben der Länder und Gemeinden zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben, mit einer festgelegten Obergrenze verfassungsgesetzlich festgeschrieben werden. Die Notwendigkeit von Untergrenzen könnte sich je nach Höhe der Obergrenzen und der zuzulassenden Steuerkonkurrenz zwischen den Ländern und Gemeinden ergeben.

Zur Begründung ist darauf hinzuweisen, daß durch die verfassungsgesetzliche Festlegung der drei aufkommensstärksten Steuern als zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben die Länder und die Gemeinden hinsichtlich ihrer Ertrags-
höhe gegenüber der derzeitigen Situation wesentlich stärker abgesichert würden. Durch die Einräumung des Rechtes für die Gemeinden und Länder in nach oben begrenzter Höhe Zuschläge auf die veranlagte Einkommensteuer und die Lohnsteuer einheben zu können, sollte ihre Abgabenhöhe wesentlich verstärkt werden.

Zuschlagsabgaben ermöglichen eine gewisse Steuerkonkurrenz, die ein wesentliches Merkmal eines Bundesstaates ist.

Die Umsatzsteuer eignet sich wegen ihres atypischen länderweisen Aufkommens und wegen ihrer besonderen Konstruktion des Vorsteuerabzuges nicht als Basis für Zuschlagsabgaben. Es verbleiben daher als große Abgaben, die eine Steuerkonkurrenz auf breiter Ebene zulassen, nur die veranlagte Einkommensteuer und die Lohnsteuer.

Es wird auch von Vorarlberg nicht bestritten, daß dem Ziel möglichst einheitlicher Besteuerungsgrundsätze im ganzen Bundesgebiet höchste Bedeutung zukommt, andererseits belegen ausländische Beispiele überzeugend, daß eine Steuerkonkurrenz in gemeinsam festgelegten Grenzen ein bundesstaatliches Element darstellt und belebend wirkt. Das Konzept von Vorarlberg sah nicht vor, die Gesamtsumme der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden an der veranlagten Einkommensteuer und Lohnsteuer über Zuschläge einzuheben, sondern nur Bruchteile davon, damit es nicht zu einer großen Umverteilung von aufkommensschwachen zu aufkommensstarken Bundesländern kommt. Aus Gründen der Solidarität mit den aufkommensschwachen Bundesländern sollte vorerst der überwiegende Teil dieser beiden Steuern als gemeinschaftliche Bundesabgaben erhalten bleiben.

Die Lohnsteuer eignet sich dann als Zuschlagsabgabe mit einem etwa der Volkszahl entsprechenden örtlichen Aufkommen, wenn die Legaldefinition der Betriebsstätte im § 81 des Einkommensteuergesetzes entsprechend geändert wird. Nachteile des

Bundeslandes Wien aus einer derartigen Änderung, insbesondere bei der Ermittlung der Zweckzuschüsse für die Wohnbauförderung, wären entsprechend abzugelten. Zu beachten ist auch, daß die Lohnsteuer bisher länderweise auf die Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt wird. Hier wären gewisse Umschichtungen in Kauf zu nehmen.

2. In die neue Finanzverfassung sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach Länder und Gemeinden die Höhe ihrer Zuschläge zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben oder den Stammabgaben des Bundes nur jeweils mit Beginn einer neuen Finanzausgleichsperiode neu festsetzen dürfen.
3. Das besondere Einspruchsrecht des Bundes gegen Landes-Abgabengesetze im § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 sollte beseitigt werden.
4. Das Abgabenerfindungsrecht der Länder im neuen Finanzverfassungsgesetz soll analog der Generalklausel des Art 15 der Bundesverfassung formuliert werden.
5. Das freie Beschlußrecht der Gemeinden soll nicht nur um die erwähnten Zuschlagsabgaben ausgedehnt werden. Da die Landesumlage schon lange von den Gemeinden als Stachel im Fleisch empfunden wird, könnte man sich vorstellen, daß die Landesumlage gegen eine entsprechende Erhöhung der erwähnten Zuschlagsabgaben oder eines Anteiles an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben abgetauscht wird.
6. Weiters sollte in der neuen Finanzverfassung festgeschrieben werden, daß der Bund bei der Einführung neuer bundesweiter Abgaben im Einvernehmen mit den Ländern und den Gemeinden vorzugehen hat.
7. In die neue Finanzverfassung soll eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Inhalt des Finanzausgleiches für die jeweilige Finanzausgleichsperiode zwischen Bund, Ländern und Gemeinden jeweils im Rahmen einer staatsrechtlichen Vereinbarung neuen Typs gemeinsam festgelegt wird, in der Form eines sogenannten Paketierungsmodells (ähnlich einer der drei Lösungsvarianten von Univ.-Prof.Dr. Theo Öhlinger in seinem Rechtsgutachten vom 10.10.1990). Zur Sicherung einer gewissen Flexibilität des Finanzausgleiches auch während der Finanzausgleichsperiode hätte diese staatsrechtliche Vereinbarung entsprechende Ermächtigungen für die Finanzausgleichspartner vorzusehen.
8. In die neue Finanzverfassung sollte eine Verpflichtung des Bundes aufgenommen werden, die Abgeltung von Einnahmenschmälerungen oder Mehrbelastungen von Ländern und Gemeinden, die während der Finanzausgleichsperiode durch Maßnahmen des Bundes eintreten, mit den Finanzausgleichspartnern einvernehmlich zu regeln, wenn diese einen bestimmten Anteil der Landes- oder Gemeindeertragsanteile eines Jahres zu übersteigen drohen.

Diese vorgeschlagenen Maßnahmen würden im wesentlichen der Sicherung entsprechender Mitbestimmungsrechte der schwächeren Gebietskörperschaften Länder und Gemeinden dienen, die in einem Bundesstaat selbstverständlich sein sollten.

Diese Vorschläge waren als Diskussionsgrundlage gedacht. Es hat in der Folge auch eine Diskussion um weitere Vorschläge gegeben; es kam auch zu einem Beschluß der Landesfinanzreferentenkonferenz am 14. März 1990 in Innsbruck, der wesentliche Teile dieser Vorschläge übernommen hat.

Ein großer Vorsatz wurde gefaßt: Bis Ende 1991 sollte eine neue finanzverfassungsrechtliche Grundlage für das Abgabewesen ausgearbeitet werden, damit die Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 1993 bereits auf dieser neuen Basis geführt werden könnten. Wie schon einleitend erwähnt, ist es bei der guten Absicht geblieben, Taten folgten keine. So wurde der letzte Finanzausgleich unter unveränderten Bedingungen verhandelt, abgeschlossen und erst letztthin mit erheblicher Verspätung und lange nach Inkrafttreten des Gesetzes vom Bundesland Steiermark unterfertigt.

Dabei hatten die Landesfinanzreferenten noch im März 1992 ein Ländermemorandum zum Finanzausgleich 1993 vorgelegt und darin neuerlich einige maßgebliche vorerwähnte Vorschläge – nicht mehr die Idee der Zuschlagsabgaben – unterbreitet. Der Bund hat seinerseits im Juli 1992 eine Punktation zur Gestaltung eines neuen Finanzverfassungsgesetzes vorgelegt und damit signalisiert, daß zumindest einige der Länderforderungen diskussionswürdig wären.

Wie schon gesagt, blieb es bei einigen Diskussionen, wie ich meine aus folgenden Gründen:

Die Finanzverfassung ist natürlich Teil der Machtverteilung in einem Staat. Macht ist die Reichweite des eigenen Entscheidungsspielraumes.

Selbstverständlich ist niemand bereit, freiwillig und ohne Zwang auf Teile seiner Macht zu verzichten. Dies gilt auch im Verhältnis zwischen Bund, Land und Gemeinden sowie diversen gesellschaftlich relevanten Gruppen und Institutionen wie Parteien, Sozialpartnern usw. Jede Institution und Gruppierung befindet sich in ständiger Auseinandersetzung gegen Machtansprüche anderer, verteidigt ihre Sphäre und versucht, die eigene Reichweite der Entscheidungsfreiheit zu erweitern.

Dies ist eine soziologische Binsenwahrheit, die nicht zu beklagen ist, sondern mit der man zu rechnen hat.

So ist auch eine Neuregelung der Finanzverfassung im Kontext der allgemeinen Föderalismusbestrebungen zu sehen.

Beweis hiefür ist, wie schwierig es war, in der gegenwärtigen Bestrebung zu einer Bundesstaatsreform auch nur in kleinen Portionen für die Länder mehr Kompetenzen zu erreichen.

Ohne in der Reihenfolge gewichten zu wollen, sehe ich aus meiner Erfahrung drei Hauptgründe, die einer Reform der Finanzordnung zu mehr föderalistischen Konzepten im Wege stehen:

1. Die Gegenkraft des Bundes, verkörpert in Regierung und Bürokratie, aber auch im Parlament. Die eigene Entscheidungsfreiheit wird – wie schon gesagt aus soziologischer Gesetzmäßigkeit – mit allen Mitteln verteidigt. Auf Vorschläge zu mehr Länderautonomie wird in der Regel auch mit Gegenangriff und der Forderung nach mehr Bundeszuständigkeit in ausgesuchten Bereichen geantwortet.

Zentralistische Bestrebungen werden keinesfalls nur von Regierung und Bürokratie vertreten, sondern auch von den Abgeordneten aus den Bundesländern, weil ihre Einflußsphäre im Bundesparlament und nicht auf der Länderebene liegt.

Es besteht eine ganz selbstverständliche Zusammenarbeit zwischen einer Zentralbürokratie und einem Bundesparlament in gegenseitiger Abhängigkeit. Auf Seiten der Parlamentarier ist das Ausfluß des direkten Wählerauftrages und der Ungebundenheit des Mandates.

In Österreich kommt als Spezifikum noch dazu, daß der Bundesrat kein im Auftrag der Länder handelndes Gegengewicht bildet, sondern im wesentlichen dem Konstruktionsprinzip des Parlaments entsprechend zusammengesetzt ist.

Die Fehlkonstruktion wird besonders offenkundig, wenn man bedenkt, daß die sogenannte Länderkammer selbst nicht freiwillig ist und jede Bindung an Länderaufträge bisher ablehnte. Würde es sich um eine Länderkammer handeln, würde sie gerne Aufträge der Landesregierungen oder der Landesparlamente vertreten. Dies ist jedoch nach unserer Verfassungswirklichkeit nur auf Umwegen der Fall.

In diesem Zusammenhang sei nur nebenbei bemerkt, daß in der überstaatlichen Ordnung der Europäischen Union eine Tendenz zu Zentralismus entstehen wird, wenn das Europäische Parlament mehr Kompetenzen erhalten sollte. Ein direkt gewähltes Parlament wird ähnlich wie in den Nationalstaaten sich mit der zentralen Bürokratie verbinden und nicht die Interessen der Teilstaaten oder Regionen vertreten. Diese als Demokratisierung Europas erhobene Forderung läuft daher diametral den Prinzipien von Föderalismus und Subsidiarität zuwider.

2. Das zweite große Hindernis zu einer föderalistischen Finanzordnung sind die Länder selber. Sie stehen sich im Weg und finden nicht zu einer einheitlichen Auffassung: Daraus resultiert Schwäche; und das bei einem ohnehin übermächtigen Verhandlungspartner.

Die Uneinigkeit der Länder resultiert ihrerseits aus folgendem:

- Zum ersten aus Bedenken, daß jede Änderung der Verteilungsmechanismen zu einer Benachteiligung führen könnte. Die finanzschwächeren befürchten beispielsweise, daß Zuschlagsabgaben – ob sie eingehoben werden oder nicht – jeweils von finanzstarken Ländern nach Gutdünken eingesetzt werden und an sich schon vorhandene Nachteile des Standortes bei den finanzschwachen sich verstärken. Dazu kommt die Unsicherheit über die Abgabenerträge bei geänderter Oberverteilung.

- Zum zweiten: Die größeren Bundesländer und ihre Repräsentanten haben den Eindruck, daß sie ihre Interessen in direkten Verhandlungen mit dem Bund ohnehin durchsetzen können und mehr Verrechtlichung für alle eher einen Verlust an Einfluß und damit Gestaltungsmöglichkeit bedeutet. Daher ist es wohl kein Zufall, daß eher die kleineren, machtloseren und machtfärneren Bundesländer den Föderalismus hochhalten und es so mühsam ist, den ohnehin Starken von den Vorteilen einer grundsätzlichen Regelung zu überzeugen.
 - Es ist nicht sehr attraktiv, Verantwortung für Abgaben zu übernehmen. Man befürchtet die Konfrontation mit starken gesellschaftlichen Gruppierungen mit Medienbegleitung. Es erscheint daher bequemer, den Bund die lästige Verantwortung für Steuererhöhungen tragen zu lassen und seine eigenen Hände in Unschuld zu waschen.
3. Gemeinden, Sozialpartner und weitere Institutionen und Gruppierungen versprechen sich von einer Verstärkung der Länderautonomie nichts Gutes, jedenfalls keine Verstärkung der eigenen Einflußsphären. Sie stehen daher allen Bemühungen eher gegnerisch, zumindest aber gleichgültig gegenüber. Daraus resultiert in weiterer Folge, daß auch in Medien und im Bewußtsein der Bevölkerung mehr Autonomie der Länder und Föderalismus keinen besonderen Stellenwert haben und immer noch mit Förderungen verwechselt wird.

Trotz allem bin ich davon überzeugt, daß richtigerweise die Bemühungen um eine Kompletierung des Bundesstaates auch in der Finanzordnung fortgesetzt werden müssen.

Gestützt wird dies auch durch den neuesten OECD-Wirtschaftsbericht, der Ende Mai 1994 verfaßt wurde. Dieser Bericht enthält einige interessante Passagen, die ich kurz zitieren möchte:

Die OECD stellt fest: *"... Bisher sind keine nennenswerten Schritte unternommen worden, um den Finanzausgleich zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen weniger komplex und transparenter zu gestalten. Maßgebliches Ziel jeder in diese Richtung gehenden Reform sollte es sein, die finanzielle Verantwortlichkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu stärken. Denn obwohl gute Argumente für eine größere Autonomie auf lokaler Ebene wie auch für eine stärkere Zentralisierung gefunden werden können, zieht das österreichische System doch offenbar weder aus dem einen noch aus dem anderen den vollen Nutzen. Um dem in der österreichischen Verfassung verankerten Bundesstaatlichkeitsprinzip besser zu entsprechen, sollten die Länder über eigene Steuereinnahmen verfügen, damit sie die mit der Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben verbundenen Kosten selbst finanzieren können. An die Stelle der zweckgebundenen Bundestransfers, vor allem der aus dem Bundeshaushalt bestrittenen Kostenerstattung und Mitfinanzierungen, sollten in diesem Fall eigene Steuereinnahmen oder zumindest ein höherer Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben treten. Insbesondere in einem kleinen Land wie Österreich können die Steuer-*

bestimmungen und die Steuersätze regional nur in begrenztem Maße voneinander abweichen. Indessen sind die Länder und Gemeinden – oft gedrängt von der öffentlichen Meinung – wohl versucht, mehr als wirtschaftlich sinnvoll für 'meritorische Güter' auszugeben, wenn sie nicht die finanzielle Verantwortung tragen und über ihre Ausgabenentscheidungen nicht Rechenschaft zu geben haben und sich über die in jedem Einzelfall zu veranschlagenden (Opportunitäts-)Kosten nicht voll im klaren sind ...

Da Österreich demnächst der EU beitreten wird, werden Initiativen erforderlich sein, um die Bundesverfassung entsprechend anzupassen und namentlich auch die rechtliche Verantwortlichkeit der Länder zu stärken. In diesem Zusammenhang hat die Koalitionsregierung die Absicht bekundet, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern neu zu regeln, um dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen und der Notwendigkeit zu entsprechen, die unmittelbare Verwaltungskompetenz der Länder auf Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung zu stärken. Dies wäre zweifellos eine gute Gelegenheit, auch Aspekte des Finanzausgleichs in die Reformpläne einzubeziehen und durch die Stärkung der Länder- und Gemeindekompetenzen im fiskalischen Bereich für mehr Transparenz und Effizienz bei der Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel zu sorgen ..."

Diese Zitate sind wohl eine Bestätigung, daß unsere Bestrebungen zu mehr Finanzautonomie der Länder richtig sind und fortgesetzt werden müssen. Um in diesen Bemühungen weiter zu kommen, müssen die Hürden überwunden werden.

In meinen Augen sind die von den Ländern teilweise befürchteten finanziellen Nachteile aus einer Änderung der Ordnung der wichtigste Grund für Uneinigkeit und damit die größte Hürde. Diese Schwierigkeit kann nur durch das sogenannte 18. Kamel beseitigt werden, das es zu finden gilt. Es geht dabei um folgende Parabel:

Ein reicher Araber hatte drei Söhne. In seinem Testament vermachte er dem ältesten die Hälfte, dem zweiten ein Drittel und dem jüngsten ein Neuntel seines Vermögens. Unter anderem besaß er 17 Kamele. Nach seinem Tod überlegten die drei Erben, wie sie die 17 Kamele teilen könnten, ohne eines oder mehrere zu schlachten. Da kam ein Weiser auf einem Kamel des Weges, den fragten sie um Rat. Er sagte ihnen nach kurzem Überlegen: "Ich gebe Euch mein Kamel dazu, dann habt ihr achtzehn Kamele und könnt wie folgt teilen. Der älteste erhält neun, der mittlere Sohn sechs, nämlich ein Drittel und der jüngste zwei. So habt Ihr entsprechend der Anordnung Eures Vaters die siebzehn Kamele unter euch geteilt und meines nehme ich wieder mit."

Die Lehre aus dieser Geschichte kann nur sein, daß bei jeder Änderung einer Ordnung – so auch der Finanzverfassung oder des Finanzausgleiches – stets eine zusätzliche Manövriermasse zur besseren Teilung notwendig ist, die dazu führt, daß jeder der Teilungspartner etwas mehr als bisher erhält.

Somit kann ich nur hoffen, daß die Suche nach dem 18. Kamel erfolgreich ist und schließlich und endlich die Länder zu mehr Einigkeit kommen und dann auch ihre Interessen besser als bisher durchsetzen.

Neue Landesabgaben auf Grund des Abgabenerfindungsrechtes der Länder

I. VORBEMERKUNG

Die Abgabenhoeheit der Länder ist nach der Konzeption des F-VG 1948 primär eine vom Bund abgeleitete, eine von bundesgesetzlichen Ermächtigungen abhängige. Die Einordnung von Abgabenobjekten unter die Landes- bzw Gemeindeabgaben ist nach § 3 Abs 1 und § 7 Abs 2 F-VG Sache der einfachen Bundesgesetzgebung. In der Praxis wurde und wird diese Zuständigkeit im FAG wahrgenommen, indem jeweils die den Ländern bzw Gemeinden überlassenen Abgaben katalogartig aufgezählt werden (derzeit § 14 FAG 1993, BGBl 30). Die Finanzausgleichsgesetze der 2. Republik haben allerdings den Katalog der Landes- bzw Gemeindeabgaben stets demonstrativ formuliert (§ 14 Abs 1 FAG 1993: "insbesondere"), woraus jedenfalls abzuleiten war, daß die Länder zumindest bundesrechtlich ermächtigt waren, den Katalog auszuweiten.

Die Frage, ob darüber hinaus ein Abgabenerfindungsrecht der Länder bereits von der Verfassung garantiert ist (somit der einfache Bundesgesetzgeber gehindert ist, den Katalog der Landes- bzw Gemeindeabgaben abschließend zu umschreiben), wurde im staatsrechtlichen Schrifttum unterschiedlich beantwortet. Adamovich/Funk nehmen eine verfassungsrechtliche Garantie des Abgabenerfindungsrechtes nicht an;¹ skeptisch äußern sich auch Walter² und Walter/Mayer.³ Der Verfasser seinerseits hat bereits 1975 Argumente für die Anerkennung einer verfassungsrechtlichen Garantie des Abgabenerfindungsrechtes entwickelt.⁴ Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes äußerte sich zu dieser Frage ursprünglich nicht vollkommen klar. Während aus einzelnen Erkenntnissen eine verfassungsrechtliche Garantie des Abgabenerfindungsrechtes herausgelesen werden konnte,⁵ wurde in anderen Entscheidungen auf die demonstrative Aufzählung des FAG verwiesen.⁶ Im Erkenntnis VfSlg 9804/1983 (zur Tiroler Getränkesteuer) hat der Verfassungsgerichtshof sich schließlich ausdrücklich der Auffassung des Verfassers in FS Wilburg angeschlossen und dies in den Entscheidungen zur Zinsertragsteuer, zur Aufsichtsratsabgabe und zur Bodenwertabgabe bestätigt.⁷ Seither kann jedenfalls von der Anerkennung einer verfassungsrechtlichen Garantie des Abgabenerfindungsrechtes durch den

1 Verfassungsrecht³, Wien 1985, 180.

2 Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, 218 FN 24.

3 Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechts⁵, Wien 1985, 96.

4 RUPPE, Das Abgabenerfindungsrecht der österreichischen Bundesländer, FS WILBURG, Graz 1975, 323.

5 ZB VfSlg 3221/1957, 3742/1960, 5859/1968, 8452/1978.

6 VfSlg 3033/1956, 4398/1963.

7 VfSlg 11.666, 11.667 und 11.727/1988.

Verfassungsgerichtshof ausgegangen werden. Dogmatisch läßt sie sich aus § 8 Abs 3 einerseits und § 8 Abs 5 F-VG andererseits ableiten: Wenn § 8 Abs 3 den Ländern die Erhebung von Zuschlägen zu Bundesabgaben und von gleichartigen Abgaben zu Bundesabgaben nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erlaubt, so ergibt dies nur einen Sinn, wenn außerhalb dieses Bereiches die Länder ohne bundesgesetzliche Zustimmung neue Abgaben erfinden können. In dieselbe Richtung weist § 8 Abs 5: Wenn dort vorgesehen ist, daß der Landesgesetzgeber die Gemeinden zur Erhebung bestimmter Abgaben ermächtigen kann, ohne hierfür eine bundesgesetzliche Ermächtigung zu benötigen, so muß dies umso eher für die Erhebung neuer Abgaben durch die Länder selbst für ihren Bereich gelten.

Wenn somit auch festzuhalten ist, daß die Länder neben einer vom Bund abgeleiteten, konkret auf § 14 FAG beruhenden Steuerhoheit ein finanzverfassungsrechtlich garantiertes Abgabenerfindungsrecht besitzen, dh ohne bundesgesetzliche Ermächtigung neue Abgaben einheben können, so sind doch die Grenzen und Schranken dieses Rechtes deutlich hervorzuheben. Rechtlich geht es dabei im wesentlichen um

- das "Gleichartigkeitsverbot" (§ 8 Abs 3 F-VG)
- das Gebot der Einheit des Wirtschaftsgebietes (§ 8 Abs 4, 1. Teil F-VG)
- das Verbot, Verbrauchsabgaben zu erheben, die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgaben bzw nicht grundsätzlich den gesamten Verbrauch in diesem Geltungsgebiet treffen (§ 8 Abs 4, 2. Teil F-VG)
- das Berücksichtigungsgebot
- den Gleichheitsgrundsatz.

Überdies muß bedacht werden, daß einschlägige Landesgesetze nicht nur dem besonderen Einspruchsverfahren nach § 9 F-VG ausgesetzt sind, sondern daß die im Rahmen des Abgabenerfindungsrechtes eingeführten Abgaben letztlich zur Disposition des (einfachen) Bundesgesetzgebers stehen. Dieser kann durch eine Änderung des finanzverfassungsrechtlichen Typus diese Abgaben der Zuständigkeit der Länder wiederum entziehen.

Daneben sind selbstverständlich praktische Grenzen des Abgabenerfindungsrechtes anzuerkennen. Sie betreffen politische Aspekte ebenso wie steuertechnische.

II. RECHTLICHE GRENZEN DES ABGABENERFINDUNGSRECHTES

1. Gleichartigkeitsverbot

Nach § 8 Abs 3 F-VG dürfen – wie erwähnt – Zuschläge der Länder bzw Gemeinden oder gleichartige Abgaben der Länder bzw Gemeinden von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden. Sollen auf der Basis des Abgabenerfindungsrechtes (dh ohne bundesgesetzliche Ermächtigung) neue

Abgaben erhoben werden, so muß daher gesichert sein, daß es sich dabei im Verhältnis zu Bundesabgaben nicht um eine gleichartige Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand handelt. Hingegen ist Gleichartigkeit unschädlich, wenn für die Abgabe eine bundesgesetzliche Ermächtigung vorliegt. Letzteres gilt vor allem für die in § 14 FAG genannten ausschließlichen Landes- bzw Gemeindeabgaben. Mit der Aufzählung wird zugleich die Ermächtigung zur Erhebung unabhängig von allfälligen Gleichartigkeitsbedenken erteilt.

Die Judikatur des Verfassungsgerichtshof hat sich mit der Frage der Gleichartigkeit von Abgaben unter mehreren rechtlichen Aspekten auseinandergesetzt. Zum einen im Zusammenhang mit § 8 Abs 3 F-VG 1948 (bzw deren Vorgängerbestimmungen), wonach neben Bundesabgaben gleichartige Abgaben der Länder oder Gemeinden von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden dürfen. Die Bejahung der Gleichartigkeit der Abgaben hat hier zur Konsequenz, daß die fraglichen Landes- oder Gemeindeabgaben nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden dürfen bzw ohne eine solche Ermächtigung verfassungswidrig sind.

Eine zweite (jüngere) Judikaturlinie befaßt sich mit der Gleichartigkeit im Hinblick auf die Typologie des § 6 F-VG. Beginnend mit VfSlg 7995/1977 hat der Verfassungsgerichtshof die Auffassung entwickelt, der Typenkatalog des § 6 F-VG verbiete es dem Bund, gleichartige Bundesabgaben in den verschiedenen Unterformen des § 6 (etwa als ausschließliche und als gemeinschaftliche Bundesabgaben) miteinander zu kombinieren.⁸ Da § 6 F-VG eine taxative Aufzählung der zulässigen Abgabenformen enthalte, dürfe neben einer bestehenden Bundesabgabe eine weitere gleichartige Bundesabgabe nicht vorgesehen werden. Die Bejahung der Gleichartigkeit hat hier zur Konsequenz, daß die angefochtene Abgabe unmittelbar als verfassungswidrig anzusehen ist. Die Judikatur hat sich dabei aus Präjudizialitätsgründen nicht mit der Frage befaßt, ob nicht beide Abgaben verfassungswidrig seien müßten, sondern stets die in concreto angefochtene Abgabe für verfassungswidrig erklärt. – Durch die befristete Vorschrift des § 6 Abs 2 F-VG ist diese Problematik entschärft worden: Im zeitlichen Geltungsbereich des § 6 Abs 2 ist die Erhebung von zwei oder mehreren (auch gleichartigen) Abgaben in den in Abs 1 genannten Haupt- und Unterformen von demselben Besteuerungsgegenstand zulässig. Da die Judikatur ersichtlich die Gleichartigkeit von Abgaben in beiden Problembereichen gleich versteht, kann auch die Judikatur zu § 6 F-VG zur Deutung des Gleichartigkeitsbegriffes nach § 8 Abs 3 F-VG herangezogen werden.

In den Erkenntnissen zur ZEST ist die finanzverfassungsrechtliche Gleichartigkeitsjudikatur schließlich auch herangezogen worden, um zu prüfen, ob eine unter Gleichheitsaspekten bedenkliche Doppelbelastung desselben Besteuerungsgegenstandes gegeben ist, wenn zwei Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand erhoben werden.⁹

8 Besonders deutlich VfSlg 11.666 und 11.667/1988 zur ZEST und zur Aufsichtsratsabgabe.

9 Vgl insbesondere VfSlg 10.827/1986, sowie 11.666/1988.

Aus der umfangreichen, naturgemäß kasuistischen Judikatur lassen sich einige allgemeine Aussagen für die Gleichartigkeitsprüfung gewinnen:

- Die Gleichartigkeitsprüfung ist eine Rechtsfrage und hat daher primär an Hand der gesetzlichen Tatbestände und nicht an Hand finanzwissenschaftlicher Erwägungen oder der wirtschaftlichen Wirkungen zu erfolgen.
- Die Bezeichnung des Steuergegenstandes allein kann für die Identitätsprüfung keinesfalls maßgebend sein; es muß sich aus den sonstigen Vorschriften erkennen lassen, daß auch tatsächlich dieser Steuergegenstand erfaßt wird.
- Identität des Steuergegenstandes ist jedenfalls erforderlich, wobei es allerdings genügt, daß diese Identität hinsichtlich eines Ausschnittes der einen Abgabe gegeben ist.¹⁰
- Neben der (zumindest in einem Ausschnitt gegebenen) Identität des Steuergegenstandes muß eine wesentliche Übereinstimmung der sonstigen Bestimmungen gegeben sein. Das betrifft zentral den Kreis der Abgabepflichtigen. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage und des Tarifes ist die Judikatur uneinheitlich, zum Teil vermischt sie Bemessungsgrundlage und tarifliche Regelungen. Während in früheren Erkenntnissen Unterschieden in der Bemessungsgrundlage und im Tarif durchaus für die Prüfung relevante Bedeutung beigemessen wurde, wird in jüngerer Judikatur die untergeordnete Bedeutung dieser Tatbestandselemente für die Gleichartigkeitsprüfung hervorgehoben.
- Zunehmend tritt neben den Vergleich der einzelnen Tatbestandselemente eine gesamthafte Betrachtung, die darauf abstellt, ob sich ein Gesamtbild der wesentlichen Gleichartigkeit ergebe.

Inwieweit jüngste Judikaturentwicklungen zu Modifikationen führen, wird noch zu untersuchen sein.

2. Einheit des Wirtschaftsgebietes

Nach § 8 Abs 4 F-VG dürfen Abgaben der Länder, die die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, nicht erhoben werden.

Die Vorschrift ist das spezifisch abgabenrechtliche Pendant zu Art 4 B-VG, wonach das Bundesgebiet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet ist (Abs 1) und innerhalb des Bundes Zwischenzolllinien und sonstige Verkehrsbeschränkungen nicht errichtet werden dürfen. Aus Art 13 Abs 1 ÜG 1920 ergibt sich darüber hinaus, daß unter "sonstige Verkehrsbeschränkungen" auch Beschränkungen des Personenverkehrs fallen.

Zur Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Besteuerung kann folgendes gesagt werden:

10 Ebenso STOLL/TANZER, ÖJZ 1987, 296; LANG, ZfV, 16.

Unstrittig ist, daß weder Art 4 B-VG noch § 8 Abs 4 F-VG steuerliche Rechtseinheit verlangen. Länderweise unterschiedliche Besteuerung ist die Folge der Steuerhoheit der Bundesländer und auch nach Art 4 Abs 2 B-VG bzw § 8 Abs 4 F-VG nicht zu beanstanden.¹¹

Unstrittig dürfte auch sein, daß nach den genannten Vorschriften Abgaben verboten sind, die nur bei der Ausfuhr oder Einfuhr von bestimmten Gütern innerhalb des Bundesgebietes erhoben werden und daher einem regionalen Ausfuhr- oder Einfuhrzoll gleichkommen. Inwieweit die Vorschrift darüber hinaus Verkehrsbeschränkungen im engeren Sinn durch abgabenrechtliche Maßnahmen entgegensteht, ist hingegen strittig. Außerordentlich weit geht etwa der Verfassungsgerichtshof in Slg 4940/1965: "Diese Bestimmung (= Art 4 Abs 2 B-VG) bezweckt die Erhaltung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes: es dürfen weder für den Verkehr von Personen noch für den Warenverkehr innerhalb des Bundesgebietes Verkehrsbeschränkungen welcher Art immer eingeführt werden. Daher wäre jedes Gesetz, das den Inlandverkehr behindert oder erschwert oder mit Abgaben belegt (!), verfassungswidrig." Mehr als eine Grundsatzformulierung ist dies freilich nicht. Die Entscheidung betraf keine einschlägige Abgabenbelastung.

Der naheliegende Schluß, daß demnach auch Mautabgaben jedenfalls verfassungsrechtlich unzulässig sein müßten, wird hingegen von der Verfassungsgerichtshof-Judikatur gerade nicht gezogen. Schon in der Ersten Republik hat der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgehalten, daß unter den Verkehrsbeschränkungen, von denen in Art 4 Abs 2 B-VG und im (damaligen) § 7 Abs 4 F-VG die Rede war, Straßenmauten nicht verstanden werden könnten. Dieses zunächst überraschende Ergebnis wird überzeugend damit begründet, daß § 6 Abs 3 F-VG (jetzt § 7 Abs 4 F-VG) vorsehe, daß die Bundesgesetzgebung Bestimmungen zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrerschwerenden Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege treffen könne. Diese Norm sei nur unter der Voraussetzung sinnvoll, daß Straßenmauten – das sind Abgaben für die Benützung öffentlicher Verkehrswege – überhaupt möglich und nur insofern unzulässig seien, als sie durch ein Bundesgesetz untersagt werden.¹²

Nach § 14 Abs 1 Z 5 FAG 1993 und den entsprechenden Vorgängerbestimmungen sind Mautabgaben für die Benützung von bestimmten Höhenstraßen als ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben eingereiht. Nach Pfaundler bedeutet dieses Sonderrecht ein Verbot von Mautabgaben in allen anderen Fällen.¹³ Das jüngere Schrifttum ist dieser Auffassung teilweise gefolgt.¹⁴ Diese Auffassung beruht auf der Annahme, daß der Bundesgesetzgeber mit § 14 Abs 1 Z 5 FAG eine Vorschrift im Sinne des § 7 Abs 4 F-VG erlassen hat, das heißt damit eine "grundsätzliche Anordnung" im Sinne des

11 Ebenso VfSlg 1462/1932; 3033/1956; 6755/1972.

12 VfSlg 778/1927; 1036/1928; 1283/1929.

13 PFAUNDLER, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58, Wien 1958, 114.

14 BARFUSS, ÖJZ 1966, 142; PUCK, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Schriftenreihe Nr 22, Wien 1972, 53 f.

Art 12 B-VG zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrerschwerenden Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege mit Abgaben getroffen hat. Gegen diese Annahme spricht aber sowohl ein formelles als auch ein inhaltliches Argument:

Zum einen müssen die Regelungen nach § 7 Abs 4 F-VG als grundsätzliche Anordnungen im Sinne des Art 12 B-VG getroffen werden; es muß sich um Grundsatzbestimmungen handeln. Grundsatzbestimmungen in Bundesgesetzen sind jedoch gem Art 12 Abs 4 B-VG (seit der B-VG-Novelle 1984) "als solche ausdrücklich zu bezeichnen".¹⁵ Eine solche Bezeichnung ist in den seither erlassenen Finanzausgleichsgesetzen jedoch unterblieben. Dem § 14 Abs 1 Z 5 FAG kann damit jedenfalls nicht der Rang einer grundsätzlichen Anordnung iSd § 7 Abs 4 F-VG zugemessen werden.

Aber auch inhaltlich stellt sich § 14 Abs 1 Z 5 FAG bzw seine Vorgängerbestimmungen nicht als eine Regelung dar, die verkehrerschwerende Belastungen verbietet, sondern als Regelung, die beispielhaft die landesgesetzlichen Kompetenzen auf dem Gebiet des Abgabenwesens im Sinne des § 7 Abs 2 F-VG umschreibt. Die Bedeutung dieser Anordnung liegt darin, daß der Bund damit explizit bestimmte Mautabgaben in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung überträgt. Eine – negative – Aussage zur kompetenzrechtlichen Situation auf dem Gebiet anderer Mauten wird damit nicht getroffen. Hier richtet sich die kompetenzrechtliche Lage nach den allgemeinen Grundsätzen.

3. Grenzübergreifende Verbrauchsabgaben

Nach § 8 Abs 4, 2. Teil F-VG sind Verbrauchsabgaben der Länder (Gemeinden), die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgabe treffen oder nicht grundsätzlich den gesamten Verbrauch in diesem Geltungsgebiet erfassen, unzulässig.

Verbrauchssteuern sind ihrer Belastungskonzeption nach Steuern, die jene Leistungsfähigkeit erfassen wollen, die im Verbrauch von bestimmten Gütern zum Ausdruck kommt.¹⁶ Verbrauchssteuern erfassen damit – im Gegensatz zu Einkommenserzielungssteuern und Besitzsteuern – die Leistungsfähigkeit, die in der Verwendung des Einkommens zu Tage tritt. Der Begriff der Verbrauchssteuern ist eine Begriffskategorie, die sich an wirtschaftlichen Gegebenheiten orientiert. Es geht bei diesem Begriff nicht um die Beschreibung der Besteuerungstechnik, sondern um eine Aussage zur Belastungskonzeption.¹⁷ Welche rechtstechnische Anknüpfung Verbrauchssteuern wählen, ist durch den Begriff nicht festgelegt. Aus leicht einsehbaren Gründen ist der Verbrauch selbst als individueller Realakt zumindest idR kein praktikabler Anknüpfungspunkt der Besteuerung. Schon aus Praktikabilitätsgründen müssen Verbrauchssteuern daher an einen dem Verbrauch vorgelagerten, leicht erfaßbaren rechtlichen oder tatsächlichen

15 Ausführlich zur Bedeutung dieser Norm ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht³, Wien 1985, 175.

16 Siehe hiezu und zum folgenden auch RUPPE, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Getränkesteuer, ÖStZ 1991, 263 f.

17 Vgl auch TIPKE/LANG, Steuerrecht¹³, Köln 1991, 152 ff, 606.

Vorgang anknüpfen. Die in der Finanzwissenschaft bekannte Gliederung von Popitz¹⁸ unterscheidet demgemäß innerhalb der Verbrauchsteuern folgende Anknüpfungstechniken:

- die Bewegung der Waren an ihren Verbrauchsort
- die Produktion der Verbrauchsgüter
- die Umsätze, die die Waren dem Verbrauch entgegenführen
- der Aufwand der konsumierenden Personen.

Obwohl es sich in allen diesen Fällen um Verbrauchsteuern im wirtschaftlichen Sinn handelt, liegen im rechtstechnischen Sinn teils Verkehrsteuern, teils Steuern auf die Produktion vor.

Das Verbot des § 8 Abs 4 2. Teil F-VG kann daher auch für Steuern relevant werden, die äußerlich (rechtstechnisch) in der Form von Verkehrssteuern, Produktionssteuern udgl in Erscheinung treten.

4. Gleichheitssatz und Ausschöpfung von Steuerquellen

Grundsätzlich wird dem Gesetzgeber bei der Erschließung und Ausschöpfung von Steuerquellen ein weiter Ermessensspielraum zugestanden: dem Gesetzgeber steht die Wahl des Besteuerungsgegenstandes im Rahmen der von der Finanzverfassung gezogenen Grenzen frei.¹⁹ Das gilt auch für den Landesbereich: "Der Landesgesetzgeber ist im Rahmen seiner Zuständigkeit grundsätzlich frei, den Gegenstand einer Abgabe zu bestimmen."²⁰ Es ist ihm dabei überlassen, auch nur bestimmte Gruppen der Bevölkerung mit einer Abgabe zu belasten.²¹ Auch bei der Gewährung steuerlicher Begünstigungen handelt der Gesetzgeber im Rahmen rechtspolitischer Überlegungen, muß allerdings die Abgrenzung zwischen steuerlich begünstigten und nicht begünstigten Tatbeständen nach sachlichen Gesichtspunkten vornehmen.²² Auch bei bestehenden Abgaben bedürfen Änderungen der Belastung offenbar keiner speziellen sachlichen Rechtfertigung: Das aus dem Gleichheitssatz erfließende Sachlichkeitsgebot verlangt (so VfSlg 11.979/1989) zB nicht, eine Abgabe höchstens im Ausmaß der Erhöhung der Lebenshaltungskosten zu erhöhen.

Die gesetzgeberische Freiheit ist jedoch nicht grenzenlos. Auch bei der "Erfindung" neuer Abgaben muß sich der Gesetzgeber am Gleichheitssatz und daher am Sachlichkeitsgebot orientieren. Der Gleichheitssatz fordert, daß die Abgrenzung des Abgabengegenstandes und des Kreises der Abgabenschuldner nach sachlichen Gesichtspunkten erfolgt.²³ Ob diesbezüglich Bedenken bestehen, kann nur im Einzelfall festgestellt

18 Handbuch der Finanzwissenschaft¹ II, Tübingen 1927, 183 f.

19 VfGH 6152/1970, 10.001/1984.

20 VfSlg 6755/1972.

21 VfSlg 4058/1961; 4265/1962; 6755/1972.

22 ZB VfSlg 6255/1970; 6485/1971; 8806/1980; 9544/1982; 9524/1982.

23 VfSlg 4392/1963; 5577/1967.

werden. Die Judikatur ist kasuistisch. Im Erk VfSlg 6755/1972 heißt es zB: "Wenn nun der Gesetzgeber ein Schulden der Arbeitskraft des in Wien beschäftigten Dienstnehmers gegenüber dem Dienstgeber einer Abgabe unterzieht, ist dies eine Maßnahme der Rechtspolitik, die – außer im Falle eines Exzesses – nicht am Gleichheitssatz gemessen werden kann". – Nach VfSlg 10.001/1984 ist die wirtschaftliche und rechtliche Sonderstellung des Kreditsektors eine geeignete Rechtfertigung für die Sonderabgabe von Kreditunternehmungen. – Hingegen findet sich in VfSlg 11.296/1987 (betreffend Verwaltungsabgaben für Ausnahmegewilligungen nach der Straßenverkehrsordnung) der Satz: "Ein Verhalten nur deswegen zu besteuern, weil dafür eine behördliche Bewilligung erforderlich ist, würde jeder sachlichen Rechtfertigung entbehren". – Daß Gebrauchsabgaben gerade und nur den Gebrauch von öffentlichem Grund (und nicht jeder Liegenschaft) besteuern, findet seine sachliche Rechtfertigung darin, daß es sich um Entgelte für die Inanspruchnahme von öffentlichem Grund handelt und der öffentlichen Hand damit der Abschluß privatrechtlicher Benützungsverträge erspart wird (VfSlg 10.305/1984). – Im Erk VfSlg 10.827/1986 zur Zinsertragsteuer hat der Verfassungsgerichtshof die Auffassung vertreten, die Erhebung einer der Einkommensteuer gleichartigen zusätzlichen Steuer auf Kapitalerträge bewirke eine sachlich nicht gerechtfertigte Doppelbelastung, woraus sich ableiten läßt, daß die Erhebung gleichartiger Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand auch auf gleichheitsrechtliche (und nicht nur finanzverfassungsrechtliche) Probleme stößt (siehe schon oben).

5. Berücksichtigungsgebot

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist aus dem bundesstaatlichen Prinzip eine Verpflichtung zur wechselseitigen Rücksichtnahme auf die von der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft kompetenzmäßig wahrgenommenen Aufgaben zu entnehmen.²⁴ Der rechtspolitische Gestaltungsfreiraum des Landesgesetzgebers ist deshalb insoweit eingeschränkt, als es ihm verwehrt ist, Regelungen zu treffen, die sich als sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigungen der Effektivität bundesgesetzlicher Regelungen darstellen. Diese Rücksichtnahmepflicht verbietet sohin dem Landesgesetzgeber, die vom Bundesgesetzgeber wahrgenommenen Interessen zu negieren und dessen gesetzliche Regelungen zu unterlaufen. "Diese Pflicht verhält ihn dazu, eine zu einem angemessenen Ausgleich führende Abwägung der eigenen Interessen mit jenen der anderen Gebietskörperschaften vorzunehmen und nur eine Regelung zu treffen, die zu einem solchen Interessenausgleich führt".²⁵ Raschauer spricht treffend von einem Torpedierungsverbot.²⁶

Im Erk VfSlg 10.305/1984 erstreckt der Verfassungsgerichtshof diesen Gedanken auch auf das Abgabenrecht. "Soll die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ... nicht zu einem unerträglichen Gegeneinander von Bund und Ländern führen, dann muß die all-

24 VfSlg 3163/1957, 8831/1980, vor allem 10.292/1984.

25 VfSlg 10.292/1984.

26 FS STOLL, Wien 1990, 225.

gemeine abgabenrechtliche Regelung des Landes auf die besondere Anordnung des Materiengesetzgebers Bund Rücksicht nehmen." Da nach dem vom Bundesgesetzgeber erlassenen TelegraphenwegeG bestimmte Leitungsrechte von jedermann unentgeltlich zu dulden seien, dürfe die Landesgesetzgebung dies nicht durch die Erhebung einer Abgabe auf Leitungen gerade ins Gegenteil verkehren.

III. PRAKTISCHE GRENZEN

Die Ausnützung des Abgabenerfindungsrechtes seitens der Bundesländer stößt selbstverständlich nicht nur auf die rechtlichen Schranken des F-VG, sondern auch auf praktische und politische Grenzen. Überlegungen zur Belastbarkeit bestimmter Abgabegenstände unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind ebenso anzustellen wie erhebungstechnische Erwägungen. Leicht faßbaren, territorial abgrenzbaren Tatbestandsausprägungen mit geringer Mobilität und niedrigem Ermittlungsaufwand ist jedenfalls der Vorzug zu geben. Aufzustellen ist auch eine Kosten-Nutzen-Rechnung, die den Aufkommenszuwachs in Relation bringt mit den Verärgerungseffekten einer zusätzlichen Belastung der Bürger in materieller und formeller Hinsicht.

Bedenkt man diese Schranken, so wird die Anwendung des Abgabenerfindungsrechtes am ehesten dort in Betracht kommen, wo es sich um Kausalabgaben oder zweckgebundene Abgaben handelt, dh um Abgaben, bei denen die Abgeltung dezentral erbracht oder zu erbringender öffentlicher Leistungen im Vordergrund steht, bzw um Abgaben, die der Finanzierung von Maßnahmen dienen, die unmittelbar den Abgabepflichtigen zugute kommen. Umweltabgaben im weiteren Sinn sind hier durchaus in Betracht zu ziehen. Indirekten Abgaben ist zweifellos der Vorrang einzuräumen.

IV. EINZELNE ABGABENOBJEKTE

1. Ausnützung der derivativen Abgabenhöhe

Steuerpolitische Überlegungen, den Kreis der ausschließlichen Landesabgaben auszuweiten, sollten nicht nur die Abgabenhöhe im Rahmen des Abgabenerfindungsrechtes ins Auge fassen, sondern auch an eine intensivere Ausschöpfung des in § 14 FAG enthaltenen Kataloges denken. Bei diesen Abgaben können Gleichartigkeitsprobleme nicht auftauchen, weil die nach § 8 Abs 3 F-VG allenfalls erforderliche bundesgesetzliche Ermächtigung durch die finanzausgleichsgesetzliche Vorschrift bereits als erteilt gilt (siehe oben). In Betracht kommen im vorliegenden Zusammenhang allerdings nur Abgaben, die nicht schon durch das FAG selbst in den Kreis der ausschließlichen Gemeindeabgaben eingereiht sind (§ 14 Abs 3).

Berücksichtigt man, daß die meisten dieser Abgaben eng gefaßte Besteuerungsobjekte aufweisen, so bleiben als Abgabekategorie mit einem gewissen Gestaltungsspielraum lediglich die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern übrig. Diese werden zwar gegenwärtig von den Ländern idR den Gemeinden in die Abgabenhöhe übertragen, doch ist diese Entscheidung reversibel bzw modifizierbar; das Land ist nicht gehindert, sich etwa Interessentenbeiträge für bestimmte Zwecke vorzubehalten. Von Interesse ist daher die mögliche Ausgestaltung dieser Abgabekategorie.

Unstrittig ist heute, daß die Interessentenbeiträge Abgaben im Sinn der Finanzverfassung darstellen: Auch sie werden von Gebietskörperschaften kraft öffentlichen Rechts zum Zweck der Einnahmenerzielung erhoben. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch hinsichtlich der Grenzziehung zu anderen Abgabekategorien, speziell zu den Benützungsgebühren. Der Verfassungsgerichtshof hat im Erk Slg 6192/1970 die Interessentenbeiträge als "Beitragsleistungen zu einem finanziellen Aufwand für öffentliche Anlagen und Einrichtungen, die den Interessenten von Nutzen sind" qualifiziert, womit die Verwandtschaft zu den Benützungsgebühren besonders hervortrat.

Konsequenterweise vertrat er daher auch für die Interessentenbeiträge die Auffassung, es liege in ihrem Wesen, daß sie ihre Grenze in der Höhe der Aufwendungen finden, die für die öffentliche Anlage der Einrichtung erforderlich sind.²⁷ In der Entscheidung VfSlg 10.947/1986 wird schließlich exakt herausgearbeitet, daß der Unterschied zwischen Interessentenbeiträgen und Benützungsgebühren darin bestehe, daß letztere nur in einem förmlichen Benützungsverhältnis entstehen könnten, Interessentenbeiträge hingegen ohne ein solches.

Gerade Interessentenbeiträge könnten sich dazu eignen, die Kosten größerer öffentlicher Investitionsvorhaben auf die potentiellen Nutznießer umzulegen. Zu denken ist beispielsweise in diesem Zusammenhang an die Investitionen im öffentlichen Personenverkehr.²⁸

2. Abgabenerfindungsrecht im engeren Sinn

Bevor hier auf neue Objekte eingegangen wird, ist es zweckmäßig, an Hand der Judikatur festzuhalten, welche der auf dem Abgabenerfindungsrecht beruhenden Landesabgaben bisher den Test eines verfassungsgerichtlichen Prüfungsverfahrens bestanden haben. In der Zweiten Republik trifft dies jedenfalls zu

- für die Salzburger Bäderbauabgabe (eine Art Kopfsteuer, die tatbestandsmäßig an den Bezug von Einkommen im Land Salzburg anknüpfte)²⁹

27 VfSlg 6192/1970, 6748/1972, 8188/1977.

28 Hierzu RUPPE in: Schönböck (Hg), Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten im Verkehrswesen Österreichs, 117 f.

29 VfSlg 3033/1956.

- für die Wiener Dienstgeberabgabe, bei der Steuergegenstand der Bestand eines Dienstverhältnisses im Land Wien ist und die mit fixen Beträgen pro Woche des Dienstverhältnisses erhoben wird³⁰
- für die Parkometerabgaben, die in verschiedenen Bundesländern erhoben werden.³¹

Viele andere Abgaben, die in den letzten Jahrzehnten auf der Basis des Abgabenerfindungsrechtes erhoben wurden, sind – soweit zu sehen – nicht angefochten worden. Anhängig sind derzeit hingegen zwei jüngere Abgaben, die auf dem Salzburger Umweltfondsgesetz, LGBl 1992/50, beruhen. Zum einen geht es um die Salzburger Mautstraßenerhaltungsabgabe, zum anderen um die Salzburger Stromerzeugungsabgabe.

3. Salzburger Mautstraßenerhaltungsabgabe

Steuergegenstand dieser Abgabe ist die Erhaltung von Mautstraßen, die Bemessungsgrundlage wird ermittelt durch die Multiplikation der Länge der Mautstraße mit der Zahl der pro Jahr die Mautstraße benützenden KFZ. Die Steuer wird mit 20 g pro KFZ–km und Jahr erhoben. Mit Beschluß vom 10.3.1994 (B 1004/93) hat der Verfassungsgerichtshof ein anhängiges Beschwerdeverfahren unterbrochen und ein Gesetzesprüfungsverfahren bezüglich dieser Abgabe eingeleitet. Die wesentlichen Bedenken des Gerichtshofes gehen dahin, daß im vorliegenden Fall Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer gegeben zu sein scheint. Die entgeltliche Duldung der Nutzung von Mautstraßen unterliege jedenfalls der Umsatzsteuer. Bei der Mautstraßenerhaltungsabgabe dürfte trotz anderer Bezeichnung des Besteuerungsgegenstandes doch eine Identität des Steuergegenstandes gegeben sein. Es gehe um die Zulassung zur Nutzung und die Zahl der die Mautstraße benützenden Kraftfahrzeuge. Daß die Mautstraßenerhaltungsabgabe in praktisch allen anderen Belangen eine abweichende technische Ausgestaltung erfahren hat, auch formell einen anderen Steuerschuldner nennt, wird zumindest im Unterbrechungsbeschluß nicht für maßgebend erachtet.

Sollte der Verfassungsgerichtshof seine Bedenken im Gesetzesprüfungsverfahren bestätigt finden, so ist damit mE ein Wandel der Judikatur zum Gleichartigkeitsverständnis eingetreten. An Stelle einer Gegenüberstellung der Regelungen der zu vergleichenden Abgabengesetze tritt eine inhaltliche Betrachtung, die man vielleicht nicht als finanzwissenschaftlich bezeichnen muß, die aber jedenfalls auf die wirtschaftlichen Wirkungen der jeweiligen Abgabe eingeht und damit im Ergebnis selbstverständlich eine Aufweichung des Gleichartigkeitsbegriffes, aus der Sicht der Länder eine wesentliche Einschränkung des Abgabenerfindungsrechtes zur Folge hätte.

30 Hiezu VfSlg 6755/1972.

31 VfSlg 5859/1968.

4. Salzburger Stromerzeugungsabgabe

Steuergegenstand dieser Abgabe ist die Erzeugung elektrischer Energie, ausgenommen der Eigenverbrauch. Bemessungsgrundlage ist die erzeugte Menge. Die Abgabenhöhe ist mit 2 g je kW erzeugter elektrischer Energie festgesetzt. Auch diese Abgabe ist Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Prüfungsverfahrens, das mit Beschluß vom 10.3.1994, B 417/93 ua, eingeleitet wurde. Der Verfassungsgerichtshof äußert in diesem Unterbrechungsbeschluß in erster Linie – was die kompetenzrechtliche Seite betrifft – zwei Bedenken:

- a) § 7 Abs 1 FAG zähle zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auch die Energieverbrauchsabgabe. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes scheint die Stromerzeugungsabgabe eine Energieverbrauchsabgabe zu sein, auch wenn rechtstechnisch die Produktion getroffen wird, weil die Überwälzung beabsichtigt sein dürfte. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Verfassungsgerichtshof implizit bejaht, daß der Bund sich im FAG abstrakte Abgabenobjekte vorbehalten darf, dh Abgabenobjekte dem Zugriff der Bundesländer entziehen darf, die er selbst gegenwärtig gar nicht ausnützt. Den naheliegenden Einwand, daß bei derartigen Abgabenobjekten eine Gleichartigkeitsprüfung nicht stattfinden könne, weil im Bundesbereich keine abgabenrechtliche Regelung vorliegt, mit der man die Regelung der Landesabgabe vergleichen könne, überspielt der Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Fall damit, daß er auf die Ausgestaltung der Energieverbrauchsabgaben in der Ersten Republik zurückgreift und die Salzburger Stromerzeugungsabgabe mit den typischen Ausprägungen dieser seinerzeitigen Abgaben vergleicht.
- b) Das zweite Bedenken des Verfassungsgerichtshof geht dahin, daß die Stromerzeugungsabgabe eine Verbrauchsabgabe im technischen Kleid einer Produktionssteuer zu sein scheint, daher aber ein Widerspruch zu § 8 Abs 4 F-VG bestehe, wonach Verbrauchsabgaben der Länder, die auch den Verbrauch außerhalb des Geltungsreiches treffen, unzulässig sind.

5. Zulässigkeit von Landesmauten

Nach der derzeitigen finanzausgleichsrechtlichen Situation ist die Erhebung von Mautabgaben Sache der Landesgesetzgebung, soweit es sich um die Benützung von Höhenstraßen von besonderer Bedeutung handelt, die unter Überwindung größerer Höhenunterschiede der Zugänglichmachung von Naturschönheiten dienen (§ 14 Abs 1 Z 6 FAG 1993). Derartige Mautabgaben könnten von der Landesgesetzgebung auch den Gemeinden überlassen werden.

Offen ist die finanzverfassungsrechtliche Situation für sonstige Mauten im Landesbereich. Der erwähnte Unterbrechungsbeschluß des Verfassungsgerichtshof zur Salzburger Mautstraßenerhaltungsabgabe vom 10.3.1994, B 1004/93, bringt die Meinung zum Ausdruck, daß die finanzausgleichsrechtliche Regelung eine abschließende zu sein

scheint, somit andere Mautabgaben von den Ländern nicht erhoben werden dürften. Schon oben (II.2.) wurde gezeigt, daß gewichtige Argumente gegen eine solche Auffassung sprechen.

Die finanzausgleichsrechtliche Situation ist mE vielmehr so zu sehen, daß für die Erhebung von Mautabgaben im Landesbereich (außerhalb der Höhenstraßen) eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Ländern besteht. Während ersterer nach §§ 3 und 7 F-VG jedenfalls berechtigt ist, eine Mautabgabe auf die Benützung sämtlicher Straßenzüge (mit Ausnahme von Höhenstraßen) zu erheben, steht den Ländern eine solche Kompetenz auf Grund des Abgabenerfindungsrechtes (das heißt ohne bundesgesetzliche Ermächtigung) für ihren territorialen Bereich zu, da eine Gleichartigkeit mit Bundesabgaben nicht gegeben ist (§ 8 Abs 3 F-VG; die derzeit im Bundesbereich erhobenen oder vorgesehenen Mauten sind keine Abgaben, sondern privatrechtliche Entgelte).

Zu beachten ist aber § 8 Abs 4 F-VG, wonach Abgaben der Länder, die in ihrer Wirkung Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, generell unzulässig sind. Schon oben (II.2.) wurde jedoch gezeigt, daß diese Vorschrift nicht so zu verstehen ist, daß Mautabgaben der Länder dadurch generell verfassungsrechtlich verboten wären. Eine solche rigorose Auffassung würde § 7 Abs 4 F-VG ignorieren, wonach es gerade Sache der Bundesgesetzgebung ist, grundsätzliche Anordnungen zu treffen, um eine übermäßige oder verkehrerschwerende Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege zu verhindern. Eine solche Regelung ist bisher nicht getroffen worden; insbesondere ist auch § 14 Abs 1 Z 5 FAG – wie oben gezeigt wurde – nicht als eine solche Anordnung zu verstehen.

Die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften sind – was Mautabgaben auf Landesebene betrifft – somit folgendermaßen zu lesen:

- Die Bemautung von bestimmten Höhenstraßen ist Sache der Landesgesetzgebung (§ 14 Abs 1 Z 5 FAG).
- Die Bemautung anderer Verkehrsverbindungen im Landesbereich ist durch § 8 Abs 4 F-VG wohl unmittelbar dann verboten, wenn sie eine mehr als übermäßige oder verkehrerschwerende Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege bewirkt; das wird nur in außerordentlichen Extremfällen zutreffen.
- Im übrigen ist die Erhebung von Mautabgaben im Landesbereich auf Grund des Abgabenerfindungsrechtes zulässig, solange der Bundesgesetzgeber derartige Mautabgaben nicht im FAG in seine Zuständigkeit überführt oder grundsätzliche Anordnungen gem § 7 Abs 4 F-VG trifft, aus denen sich spezielle Verbote oder Grenzen der Bemautung ergeben.³²

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshof bleibt freilich abzuwarten.

³² Im Ergebnis wie hier wohl MAYER, ÖStZ 1975, S 157.

6. Vom Bund "freigegebene" Abgabenobjekte

Mit den jüngsten Steuerreformschritten sind im Bundesbereich eine ganze Reihe von traditionellen Abgabenobjekten durch ersatzlose Aufhebung der diesbezüglichen Abgaben frei geworden. Zu erwähnen ist die Abschaffung der Vermögensteuer, der Gewerbesteuer, der Sonderabgabe von Kreditunternehmungen, aber auch die Umwandlung der Kfz-Steuer in eine motorbezogene Versicherungssteuer. Die Frage, ob die Länder in diesen Freiraum kraft des Abgabenerfindungsrechtes einrücken können, ist nach der gegenwärtigen finanzausgleichsrechtlichen Situation, zumindest im Verständnis der Verfassungsgerichtshof-Judikatur, zu verneinen. Solange derartige Abgaben im FAG unter den ausschließlichen oder gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausdrücklich genannt sind – und dies ist vorderhand jedenfalls der Fall –, ist der Zugriff auf diese Objekte den Ländern durch die kompetenzrechtliche Situation verwehrt. Freilich kann gerade die Abschaffung dieser Objekte zum Anlaß genommen werden, die Frage aufzuwerfen, ob nicht im Umfeld dieser Abgabenobjekte ausschöpfbare Steuerquellen auftauchen. Wenn schon nicht eine Sonderabgabe von Kreditunternehmungen denkbar ist, könnte natürlich an eine Sonderabgabe von anderen Unternehmungen gedacht werden; wenn die Belastung der Kraftfahrzeuge durch eine KFZ-Steuer nicht möglich ist, wäre es immerhin denkbar, die KFZ-Zulassungen zum Gegenstand einer Abgabe zu machen. Wenn die persönliche Vermögensteuer durch die Nennung im FAG blockiert ist, könnte an partielle Vermögensteuern, die objektsteuerartig ausgestaltet sind, gedacht werden. Zu erwägen ist auch, daß zwar Zuschläge zu Bundesabgaben selbstverständlich nur mit Ermächtigung der Bundesgesetzgebung möglich sind, eine solche Ermächtigung aber nicht erforderlich ist, wenn andere öffentliche Beiträge zum Gegenstand einer zusätzlichen Belastung gemacht werden. Gedacht werden könnte hier etwa an einen Zuschlag, der an die Sozialversicherungsbeiträge anknüpft, bzw an eine Abgabe, die den Bestand eines Pflichtversicherungsverhältnisses in der Sozialversicherung zum Gegenstand hat. Nicht umsonst trägt das Abgabenerfindungsrecht seinen Namen. Phantasie ist in diesem Bereich gefordert.

V. SCHLUSSBEMERKUNG

Das Abgabenerfindungsrecht der Bundesländer befindet sich in einer eigentümlichen Gemengelage zwischen rechtlichen, wirtschaftlichen, erhebungstechnischen und politischen Grenzen. Mein persönlicher Eindruck ist, daß unter allen diesen Grenzen die rechtlichen Schranken von der geringsten Bedeutung sind.

Diskussion

Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform Jürgen WEISS, Wien:

Meine Damen und Herren! Ich hoffe, Herr Landesrat Dr. Lins hat die Suche nach dem 18. Kamel ausschließlich unter finanziellen und nicht unter personellen Gesichtspunkten gesehen, weil wenn Sie nachrechnen und die Funktion des Vizekanzlers gesondert zählen, werden Sie feststellen, daß die Bundesregierung derzeit 17 Mitglieder zählt. Herr Prof. Dr. Nowotny hat nach meiner Meinung in falscher Bescheidenheit verneint, nicht als legitimer Vertreter des Bundes sprechen zu können, denn das gewichtigste Wort spricht jener, der es als letzter hat. Und wer das ist, hat auch der Herr Nationalratspräsident den Herrn Bundeskanzler kürzlich wissen lassen.

Ich möchte aber trotzdem anhand meiner kurzen Notizen ein paar politische Bemerkungen machen. Ich teile das Unbehagen, daß die Bundesstaatsreform im Bereiche des Bundesverfassungsgesetzes nicht auch von einer Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches begleitet wird. Das hat sicher auch damit zu tun, daß es in Wahrheit keinen einheitlichen Standpunkt der Bundesländer gibt. Denn sicherlich alle der schon zitierten gemeinsamen Beschlüsse der Bundesländer waren teilweise offenkundig vom heimlichen Vorbehalt begleitet, nach wie vor beim Bund dagegen auftreten zu dürfen. Umgekehrt gibt es natürlich auch auf Bundesebene keinen konsistenten Standpunkt, das ist etwa sichtbar in den Argumenten, daß die Einheit des Wirtschaftsgebietes gefährdet wäre, wenn Länder von ihrem Recht, Anzeigenabgaben zu erheben, Gebrauch machen oder wenn man umgekehrt die Einspruchspraxis betrachtet, wenn Länder ihren Spielraum ausloten wollen. Natürlich führt die Finanzverfassung sehr stark zu der Überlegung, ob Österreich nicht tatsächlich doch ein dezentralisierter Einheitsstaat wäre. Dazu möchte ich kurz folgendes sagen: Die geschriebene Verfassung prägt natürlich die Realverfassung, umgekehrt wird die Realverfassung natürlich auch geprägt vom Durchsetzungswillen und von der Durchsetzungsfähigkeit der Bundesländer und föderalistischer Überlegungen. Hier ist es in Österreich politisch nicht nur verfassungsrechtlich etwas schlechter bestellt als etwa in der Bundesrepublik Deutschland oder in anderen Bundesstaaten.

Damit möchte ich überleiten zu der angeschnittenen Problematik des Bundesrates. Ich teile aus langjähriger Zugehörigkeit zu dieser Kammer die Kritik. Nur ein kleines Beispiel aber auch dafür, daß die Bundesländer sehr zurückhaltend waren bei der Nutzung der eigentlich heute schon bestehenden Möglichkeiten: Für die Bundesregierung ist es vielfach aus guten Gründen selbstverständlich, die ihr zur Verfügung stehende Frist von acht Wochen, um zu Landesgesetzen Stellung zu nehmen, auch tatsächlich auszuschöpfen. Umgekehrt ist es auf Bundesebene geradezu eine Selbstverständlichkeit geworden, daß der Bundesrat die ihm ebenfalls verfassungsrechtlich zur Verfügung stehende Frist von acht Wochen nicht ausnützt, sondern in der Regel an den darauffolgenden Tagen von Nationalratsbeschlüssen bereits erklärt, keinen

Einspruch erheben zu wollen. Das führt auch häufig zum Unbehagen der Länder, vom Inhalt von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, in gewichtigen Fragen auch von finanzieller Tragweite überhaupt keine Kenntnis gehabt zu haben, um den Bundesrat informieren zu können, ob allenfalls ein Ansatzpunkt für einen Einspruch oder eine Zustimmungsverweigerung gegeben wäre. Das ist insbesondere dann wichtig, wenn es im Ausschuß zu Änderungen kommt, oder Gesetzesbeschlüsse auf Initiativanträge zurückgehen, die ja von vornherein keinem Begutachtungsverfahren unterzogen waren.

Ich möchte Herrn Landeshauptmann Stix in seiner Einschätzung des freien Mandates in diesem Zusammenhang voll beipflichten und Ihnen die Bedeutung an folgendem Beispiel vor Augen führen. Es bedarf wohl keiner weiteren Erörterung, daß sich die österreichischen Vertreter in Brüssel – wenn ich das so vereinfacht sagen darf – natürlich nicht darauf berufen können, ein freies Mandat ausüben zu wollen, sondern der Nationalrat legt aus guten Gründen erheblichen Wert darauf, mitbestimmen zu können, welche Haltung die österreichischen Vertreter in Brüssel einnehmen. Das ist auch schon im Hinblick auf den europäischen Wirtschaftsraum verrechtlicht worden, mit der Möglichkeit des Nationalrates, seinem Willen mit Entschlüssen Nachdruck zu verleihen. Es gibt in der politischen Diskussion auch vielfach die Ansatzpunkte zu sagen, in der europäischen Union soll dieses zwar von einem potentiellen Mißtrauensvotum begleitete Entschlößungsrecht ersetzt und ergänzt werden durch ein Bindungsrecht, wie es beispielsweise die Länder im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches ja gegenüber der Bundesregierung haben. Und wenn Sie jetzt vergleichen, welches Maß an Bindungsverträglichkeit man dem österreichischen Bundesrat in der politischen Diskussion zumißt, und was man andererseits geradezu als selbstverständlich voraussetzt hinsichtlich der österreichischen Vertreter in Brüssel, dann sehen Sie das Mißverhältnis in dieser Diskussion.

Ich gebe Herrn Prof. Nowotny völlig recht, daß natürlich gegliederte organisatorische Einheiten mitunter nicht unbeträchtliche Transaktionskosten haben. Diese Betrachtung läßt aber außer acht, daß große organisatorische Einheiten andere Kosten haben, nämlich erhebliche Bürokratiekosten, wenn ich das jetzt sehr pauschal vereinfachend sagen darf. Im Zweifel muß ich aus meiner Erfahrung sagen, sind die Kosten der Bürokratie gegen Reformen resistenter als die Transaktionskosten. Wenn das so pauschal richtig wäre, dann müßten auch andere Bundesstaaten, insbesondere die Schweiz, einen wesentlich höheren Aufwand an öffentlicher Verwaltung haben. Und wenn man den Anteil öffentlich Bediensteter an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen als Gradmesser nimmt, dann schneidet die Schweiz wesentlich günstiger ab, Deutschland auch, merkbar günstiger als Österreich, und das kann nicht allein damit erklärt werden, daß etwa in der Schweiz die Eigeninitiative, die Auslagerung an private Aufgabenerfüllung einen anderen Stellenwert habe als in Österreich. Ich sehe darin schon insbesondere vor dem Hintergrund der Bundesrepublik Deutschland, die eine ähnliche Kultur öffentlicher Aufgabenerledigung hat, einen kausalen Zusammenhang, der eigentlich dafür spricht, daß die Verwaltungskosten in dezentralisierten Einheiten geringer sind als in großen bürokratischen Einheiten. Das ist auch eine Erfahrung, die

man in vielen Ländern mit Gemeindezusammenlegungen gemacht hat, wo die Bilanz nicht nur in politischer Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der Verwaltungskosten nicht nur positiv zu sehen ist.

Die vorgesehene Bundesstaatsreform muß sich jedoch zurecht mit der Frage auseinandersetzen, ob es nicht bei der Vollziehung von Bundesgesetzen zu untragbaren Unterschieden in der Vollziehung kommt. Ich lasse jetzt die schon erwähnten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes und auch die nach wie vor bestehenden und auch nach meiner Überzeugung auszubauenden Instrumente der Rechtskontrolle in diesem Zusammenhang beiseite. Ich möchte Ihnen nur die Frage vor Augen führen, ob Vollziehungsunterschiede ausgeschlossen sind in jenen Angelegenheiten, in denen Bundesgesetze von Bundesbehörden vollzogen werden. Jeder Steuerberater und jeder Betrieb, der über einen Bereich eines Finanzamtes hinaus tätig ist, wird Ihnen erzählen können, daß es hier ganz beachtliche Unterschiede in der Anwendung von Bundesgesetzen durch Bundesbehörden gibt. Das heißt, die Zuordnung zu einer Bundes- oder zu einer Landesbehörde vermag diesen Widerspruch offenkundig nicht ausreichend aufzuklären. Die Gefahr von Doppelverwaltungen durch die bestehenden Einwirkungsrechte des Bundes auf die Landesvollziehung bei Bundesgesetzen ist natürlich nicht von vornherein von der Hand zu weisen. Das konstituiere ich ohne weiteres und kommt in das Spannungsverhältnis der Reformbereitschaft im Rahmen der Ministerialbürokratien und kann nicht losgelöst davon gesehen werden. Das ist eine zusätzliche Herausforderung für die Wirksamkeit von Verwaltungsreformen und den politischen Willen, der in der gesamten Bundesregierung dahintersteht. Allerdings sehe ich natürlich schon damit auch einen gewissen Rechtfertigungsdruck für die Bundeszentralstellen, in etwas entschlossenerer Weise als bisher, bei der Abgabe von Zuständigkeiten, auch personelle Kapazitäten abzugeben. Die Beispiele in der Vergangenheit sollen durchaus Ansporn sein, das aus diesem Anlaß verstärkt einzufordern. Daß bei den Bundesländern Kosten durch neue Aufgaben entstünden, kann ich so nicht nachvollziehen, weil die Bundesländer in der Vollziehung von Bundesgesetzen im wesentlichen ja keine neuen Aufgaben übernehmen. Das was die Bundesministerien in erster und einziger Instanz bisher wahrgenommen haben, wollen sie ganz nachdrücklich auch weiterhin wahrnehmen und auch dafür wurde eine entsprechende Regelung vorgesehen. Es kann also lediglich dazu kommen, daß bei den Bundesministerien Instanzenzüge wegfallen, daß auch die Bereitschaft eingefordert werden kann, nachzudenken, ob verschiedene ministerielle Erledigungen nicht delegiert werden können. Daraus kann ein Einsparungseffekt geltend gemacht werden, hingegen von den Ländern eigentlich kein zusätzlicher Belastungsaufwand.

Die angesprochene Frage der Bundesanstalten – ich möchte das nur kurz einfügen – wurde auf Grund des Begutachtungsverfahrens zweifelsfrei klargestellt, so daß diese selbstverständlich auch weiterhin in behördlichen Angelegenheiten tätig sein können.

Zum Abschluß zu den Mobilitätsbarrieren im öffentlichen Dienst durch den Wegfall des Homogenitätsprinzips. Ich muß aus meiner Erfahrung sagen, daß die Mobilitäts-

hindernisse zwischen verschiedenen Zweigen der Bundesverwaltung mindestens ebenso groß sind wie zwischen einzelnen Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung. Es wird kaum Bedienstete eines bestimmten Ressorts, nennen wir es einmal F, geben, die gerne in ein anderes Ressort überwechseln. Und das hat natürlich auch Gründe der Unterschiedlichkeit der Anwendung verschiedener Bestimmungen des Besoldungsrechtes. Umgekehrt müssen wir natürlich diese Überlegung auch weiterspinnen. Wenn wir zur Förderung der Mobilität von den Ländern hin zum Bund, die ich sehr begrüßen würde, davon absehen wollen, daß es unterschiedliche Regelungen gibt, hieße das natürlich, ein möglichst einheitliches Dienstrecht zu befürworten. Wenn wir uns nun vor Augen führen, daß wir allergrößtes Interesse daran haben müssen, daß auch Mitarbeiter der österreichischen Verwaltung sich um entsprechende Funktionen bei den Dienststellen der europäischen Union bemühen, dann müßte eigentlich die folgerichtige Schlußfolgerung sein, daß Österreich das Dienstrecht der europäischen Union übernehmen sollte, damit hier möglichst keine Mobilitätshindernisse bestehen.

Und damit möchte ich abschließend zu einem grundlegenden Aspekt kommen. In der österreichischen Diskussion werden vielfach Gründe für Einheitlichkeit und zentrale Verwaltung dargelegt, die man eigentlich in der europäischen Union so nicht gelten lassen will. Wenn es nun Gründe für Einheitlichkeit und zentrale Verwaltung gibt, dann stellt sich für Österreich auch künftig die Frage, ob wir uns diese Gründe nicht auch von der europäischen Union entgegenhalten lassen müssen? Und auf diese Zweigesichtigkeit dieser bestimmten Haltung in der Föderalismusdiskussion kann man, glaube ich, vor dem Hintergrund des Hineinwachsens in die europäische Union nicht deutlich genug hinweisen. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Univ.Prof.Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg:

Herr Bundesminister, meine Herrn Landeshauptmänner, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte ganz kurz in vier Punkten zu dem heute Gehörten Stellung nehmen und an die Spitze die Bemerkung stellen, daß mich eigentlich der föderalismuspolitische Ernst sehr beeindruckt hat, mit dem man das Thema der Bundesstaatsreform und die daraus resultierenden Notwendigkeiten für eine Reform der Finanzverfassung und Finanzordnung dieses Bundesstaates angegangen hat. Es ist doch eine so vertiefte Diskussion über die Rolle des Bundesrates und der Finanzverfassung eigentlich erst in allerjüngster Zeit ins Rollen gekommen. In der Theorie hat man darüber lange nachgedacht, aber eigentlich auf der politischen Ebene die immer schon von der Theorie gemachten Bedenken nicht so ernst genommen, wie dies heute zum Ausdruck gekommen ist. Daß der Bundesrat eigentlich einen Geburtsfehler aufweist, der freilich der Kompromiß war, der am Beginn unserer Republik zu finden war, das ist eigentlich das Problem, vor dem wir heute stehen und wenn wir mit dem Bundesstaat ernst machen wollen, dann stellt sich die Frage, wie soll eine wirksame Interessenvertretung der Länder im Bund organisiert sein? Man wird vielleicht doch

irgendwann über den Schatten springen müssen und Modelle sind in der Diskussion ja genug vorhanden.

Ich will diesen Punkt nicht weiter vertiefen, sondern mich dann eher der Frage der finanziellen Auswirkungen der Bundesstaatsreform zuwenden. Und auch darüber ist ja viel an diesem Ort gesagt worden. Wir haben, als wir das Symposium "60 Jahre Bundesverfassung" genau an dieser Stelle abgehalten haben, ja massive Kritik an der Nichtkorrespondenz zwischen Staatsorganisation und Finanzordnung ausgesprochen. Jetzt zieht man vielleicht hoffentlich sogar Konsequenzen.

Und das bringt mich nun zu der zweiten Frage der verfassungspolitischen Möglichkeiten, das Wort von der Manövriermasse, das Herr Landesrat Lins verwendet hat, hat mich auch sehr beeindruckt und es koinzidiert mit einem politischen Theorem, das ich immer vertrete. Wirkliche verfassungspolitische Reformen sind meines Erachtens nur möglich, wenn der Ausgang nicht genau abgeschätzt werden kann. Und das ist erstens zum einen der Fall in verfassungspolitischen Umbruchsphasen, wenn eine Verfassung neu gegeben werden muß oder wenn man sich, vielleicht eine Stufe weniger dramatisch, bereitfindet, nicht das Ergebnis bis auf den letzten Millimeter politischen Terrains zu kalkulieren. Das ist aber, wenn man eine grundsätzliche Neuordnung im Staat angeht, glaube ich die notwendige verfassungspolitische und ethische Einstellung.

Und nun noch zu zwei konkreten Fragen. Zum einen möchte ich anknüpfen an dem, was Herr Bundesminister gerade auch berührt hat, nämlich die Einschätzung der Neuordnung oder der Umorganisation der mittelbaren Bundesverwaltung. Ich glaube, da ein bißchen dem Kollegen Nowotny entgegentreten zu müssen, weil es ja schon bisher nicht so war, daß die Bundesministerien in aller Regel als Instanz erreicht werden konnten, also nicht Vollzugsinstanz waren, sondern sie sind doch heute schon auch vor der Reform im wesentlichen Rechtssetzungsvorbereitungsinstanzen und nicht so sehr Vollzugsinstanzen. Diese Rolle würde ihnen in keiner Weise genommen, sondern diese würde sogar noch im wesentlichen verstärkt. Im übrigen ist es aber, und das ist glaube ich nun nur zur Einschätzung der geplanten Neuregelung "Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung" als eine doppelgleisige Konstruktion. Ja, eine Illusion, daß die zentrale politische Steuerung im Rahmen von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung eine so große Rolle spielen würde. Die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung muß im Rechtsstaat, und das ist im wesentlichen auch der Fall, durch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gewährleistet werden und nicht über Weisungen von Zentralstellen. Das heißt also, es kommt sowieso der Rechtskontrolle ein zentraler Stellenwert zu, und mag ja vielleicht in Zukunft noch in verstärktem Maße zukommen. Das ist vielleicht auch, wenn Sie so wollen, ein Votum gegen den Interventionsstaat, also gegen die Interventionen in der öffentlichen Verwaltung. Die Schlußfolgerung, die Herr Kollege Nowotny gezogen hat, man möge die Verwaltungsreform durch Staatsvereinfachung lassen, weil sich in der Umstellungsphase ein Personalüberhang ergeben könnte, kann ich eigentlich nicht teilen. Das dürfte ja bei einer ordentlichen Staatsausführung, die sorgfältig budgetiert, wirklich nur ein Umstellungsproblem von

mehreren Jahren sein. Sicher von mehreren Jahren, aber es dürfte nicht zur Verhinderung materieller Politik führen.

Ein zentraler Punkt ist freilich auch, der in beiden Referaten von Herrn Prof. Nowotny und Herrn Landeshauptmann Stix berührt worden ist, die Frage der Kostenverursachung in der Gesetzgebung. Wenn diese Bundesstaatsreform, so wie geplant durchgeht, dann ist es natürlich tatsächlich so, daß die bisherige Regelung des § 2 der Finanzverfassung, die ja bisher auch schon große Schwierigkeiten verursacht hat, insbesondere dadurch, daß man durch die einfache Gesetzgebung davon abweichen konnte, ihre innere Berechtigung verliert. Das ist dann nicht mehr die Vollziehung, die die Kosten verursacht, sondern die Kostenverursachung wird bei der Neuordnung des Systems durch die Materiengesetzgebung unmittelbar ausgelöst. Und daran anknüpfend müßte sich die Finanzverfassung komplett neu orientieren. Das hat dann in zweiter Stufe natürlich auch Folgen im Finanzausgleich, aber das ist die Frage der jeweiligen Anpassung der Bedarfsgerechtigkeit an eine grundsätzlich zu findende neue aufgabenorientierte Finanzordnung.

Letzter Punkt, den ich noch kurz berühren wollte aus dem Referat des Kollegen Ruppe, der mich in seiner Ausgewogenheit, die man kennt, auch sehr beeindruckt hat, ist eine spezielle Frage, die ich an ihn richten möchte, nämlich die Frage der Mauten, die er ja sehr differenziert behandelt hat. Herr Kollege Ruppe, halten Sie eigentlich die politisch geplante Generalmaut für so ohne weiters zulässig? Mit dieser Frage möchte ich schließen; danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Univ.Prof.Dr. Harald STOLZLECHNER, Salzburg:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Zu drei Punkten möchte ich gerne Stellung nehmen. Zum ersten, zum Referat von Herrn Landeshauptmann Stix. Er hat sehr zutreffend diagnostiziert, daß der Bundesgesetzgeber immer wieder die Finanzverfassung unterläuft und er hat auch sehr zutreffend diagnostiziert, wo da das eigentliche Problem liegt, nämlich bei der Schwäche des Bundesrates. Ich muß einfach darauf zurückkommen. Es ist auch das Stichwort vom gebundenen Mandat gefallen. Also in dem Sinn, daß die Mitglieder des Bundesrates an ein Mandat von seiten der Landesregierung, des Landesgesetzgebers oder von wem auch immer gebunden sein sollen. Es ist das zweifellos ein erster und richtiger Schritt oder wäre das, sage ich mal, in die richtige Richtung. Ich glaube aber, daß das zu wenig ist. Die Bundesstaatsreform muß oder sollte konsequent durchgeführt werden, diese Bundesstaatsreform kann nur an zwei wesentlichen Punkten ansetzen, nämlich hinsichtlich der Zusammensetzung des Bundesrates und in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Bei der Zusammensetzung des Bundesrates müßte sich etwas ändern. Hier muß man sozusagen Nägel mit Köpfen machen, in den Bundesrat gehören jene Vertreter des Landes hinein, die wirklich die Interessen der Länder kennen und die auch die politische Macht haben, die Interessen der Länder bei der Zentralgesetzgebung durchzusetzen. Und das sind nun einmal, meine

Damen und Herren, die Spitzen der Länderbürokratie, die Spitzen der Landesgesetzgebung und ich glaube auch, die Spitzen der kommunalen Interessenvertretungen. Das müßte sozusagen eine genauere verfassungspolitische Diskussion noch ergeben, aber man sollte den Bundesrat, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland, als ein Parlament der Regierenden konstruieren.

Der zweite Punkt. Die wesentliche Schwäche des Bundesrates besteht darin, daß der Bundesrat erst relativ spät in die Willensbildung der Bundesgesetzgebung eingebaut ist. Er gehört einfach nach vor, denn es ist eine alte Erfahrungstatsache, wenn einmal Beschlüsse gefaßt werden, dann werden die nicht wieder so schnell umgestoßen. Daher gehört der Bundesrat, ähnlich wie der Nationalrat, gleich von Anbeginn in den Willensbildungsprozeß eingeschaltet. Konkret bedeutet das, wenn eine Regierungsvorlage eingebracht werden soll, dann muß sie oder sollte sie eben zugleich im Nationalrat und im Bundesrat eingebracht werden, sodaß eben auf beiden Ebenen die Willensbildung vonstatten gehen kann. Nur wenn diese zwei zentralen Punkte durchgesetzt werden, dann wird auch der Bundesrat seine Bedeutung, die er entsprechend der bundesstaatlichen Theorie haben sollte, tatsächlich bekommen. Und dann, meine Damen und Herren, das darf ich noch hinzusagen, dann könnte man sich auch gleichsam Konsultationen oder Organe ersparen, die ja nichts anderes sind, als Auffangorgane und Auffangverfahren für einen so schwachen Bundesrat.

Zwei Punkte noch zum Referat von Herrn Prof. Ruppe. Er hat sehr interessant die Interessentenbeiträge nach § 14 FAG als neue Möglichkeit der Erschließung von Landesfinanzquellen angeführt. Er hat gemeint, die Länder könnten sich wieder etwas von den Gemeinden zurückholen. Das habe ich nicht so richtig verstanden, ob hier gemeint ist, daß Interessentenbeiträge sozusagen von den Gemeinden irgendwie zurückgeholt werden sollten, oder ob die Länder gleichsam neue Interessentenbeiträge erfinden sollten. Er hat Ausbau des Nahverkehrs gemeint, das hätte mich auch interessiert, wo da die Gegenleistung bestünde, bzw welche Personen dann besteuert oder von welchen Personen die Interessentenbeiträge eingehoben werden sollten.

Letzter Punkt: Mautstraßen-Erhaltungsabgabe und das VfGH-Erkenntnis. Der Gerichtshof hat jetzt unterbrochen mit dem Hauptargument, Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer. Da muß ich sagen, wenn der Verfassungsgerichtshof diese im Unterbrechnungsbeschluß angestellten Überlegungen tatsächlich dann auch in der endgültigen Entscheidung bestätigen sollte, würde ich sagen, müßte man sich verfassungspolitisch hinsichtlich dieses Instruments der Gleichartigkeit etwas überlegen. Denn es bedeutet einfach eine zu starke Schranke für das Abgabenerfindungsrecht der Länder. Dann müßte dieses Instrument der Gleichartigkeit der Abgabe meiner Meinung nach etwas eingeschränkt oder überhaupt beseitigt werden. Meine Frage geht dahin, ob Prof. Ruppe ähnlich in diese Richtung denkt. Danke.

Univ.Prof.DDr. Hans-Georg RUPPE, Graz:

Wenn ich es richtig im Kopf habe sind es drei Fragen. Zur ersten, der Generalmaut-problematik. Das ist eine Bundesangelegenheit und stößt natürlich unter dem Aspekt auf keine kompetenzrechtlichen Probleme, sondern wenn, dann wäre der Artikel 4 B-VG zu überlegen. Ich würde sagen, man hat sicher zu differenzieren, solange es sich um eine Mautabgabe handelt, die lediglich im Sinne einer Art Gebührenfinanzierung die Kosten des Straßenbaus im Bereich des übergeordneten Straßennetzes, also Autobahnbereich decken müßte, würde ich überhaupt keine Bedenken haben unter dem Aspekt des Artikel 4. Ich würde sogar sagen, es wäre möglich, auch diesen Steuergegenstand zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen zu verwenden, solange es nicht wirklich effektiv wirksame gravierende Verkehrsbeschränkungen zur Folge hat. Da sehe ich also überhaupt keine Probleme. Aber ich glaube, daß an so etwas gar nicht gedacht wird. Es geht lediglich um eine äquivalenzartige Belastung mit allen Problemen, die im Bereich der Kostenermittlung gegeben sind, man versucht, Mittel zu finden, mit denen man das finanziert. Und da sehe ich eigentlich unter dem Aspekt des Artikel 4 keine Probleme bei einer Generalmaut.

Das zweite, die Interessentenbeiträge. Ich meine, daß es hier den Ländern überlassen ist, und die Länder das weitergegeben haben. Jetzt taucht die Frage auf, ist das nicht zwingend, müßte dies nicht als ausschließliche Gemeindeabgabe gestaltet sein. Ich weiß nicht, wie es in den einzelnen Ländern im Detail formuliert ist. Ich glaube aber jedenfalls, daß die Länder in der Lage wären, Interessentenbeiträge für zusätzliche Zwecke, also nicht nur für die Erschließung usw., das soll ruhig bei den Gemeinden bleiben, aber daß man für zusätzliche Zwecke an diese Interessentenbeiträge denken könnte. Die Interessentenbeiträge sind genauso wie die Benützungsgebühren auf Gemeindeebene eine offene Kategorie und lassen natürlich einen beachtlichen Spielraum zu. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes haben wir bei den Interessentenbeiträgen das Äquivalenzprinzip zu beachten. Das führt zu ihrer Problematik, dh ich muß also ein ausgewogenes Verhältnis global gesehen zwischen den Kosten einer öffentlichen Einrichtung und der Belastung haben, die ich auferlege. Nun konkret bitte, es handelt sich um Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern, aber warum sollte es nicht möglich sein, in den wie immer definierten Einzugsbereich von Nahverkehrsinvestitionen die Grundstückseigentümer zu den Kosten heranzuziehen. Der Nutzen bitte ist evident, ich habe nach der Judikatur nicht das Erfordernis einer individuellen Nutzenzurechnung wie bei der Benützungsgebühr, sondern ich brauche nur die globale Äquivalenz. Es müssen die Grundstückseigentümer sein, mit dem Hintergrund und der Annahme, daß die dort Wohnenden den Nutzen aus dieser Investition ziehen. Ich muß natürlich sofort die weitere Annahme treffen, daß die Nichtgrundstückseigentümer, nämlich die Mieter, im Wege der Überwälzung belastet werden, genauso wie es bei der Grundsteuer ja auch der Fall ist. Das ist der Grundgedanke, der hier dahintersteckt.

Nun zur dritten Problematik, der Mautstraßenangelegenheit. Ich würde das schon auch so sehen, ich habe es gesagt, daß, wenn diese Überlegung des Gerichtshofes im Unterbrechungsbeschluß auch die definitiven Überlegungen sind, es eine wesentliche Einschränkung bedeuten würde. Man kann dann eigentlich das Argument nicht mehr aufrechterhalten, daß die Gleichartigkeitsproblematik eine Rechtsfrage ist. Es werden dann nicht mehr die Bestimmungen verglichen, sondern es werden in Wahrheit die wirtschaftlichen Wirkungen verglichen. Das sollte man dann auch aufgeben, das wäre dann schon eine Judikaturwende. Welche verfassungspolitischen Folgerungen daraus zu ziehen sind, bitte, das ist eine zweite Frage. Da könnte man sehr sehr lang darüber reden, weil es ist ja nicht so, wenn ich das richtig sehe, daß der Bund sich mit Zähnen und Klauen dagegen wehrt, daß die Länder eine Abgabenhoeheit übernehmen. Es wäre ja durchaus denkbar, daß man statt über die Gleichartigkeit herumzustreiten, zum Bund gehen könnte, daß bitte die nächste Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes diese Abgabe enthalten soll. Ich glaube nicht, daß man auf sehr großen Widerstand stoßen wird, wenn man da mit vernünftigen Objekten kommt, also man muß ja nicht unbedingt in diesem autonomen Bereich tätig sein, sondern man muß nur die verschiedenen Alternativen des Handlungsspielraumes überlegen. Danke.

Abg. zum Nationalrat, Univ.Prof.Dr. Ewald NOWOTNY, Wien:

Zu der Frage Bundesrat möchte ich als Ökonom nicht Stellung nehmen. Eigentlich auch nicht in meiner Eigenschaft, die ich sozusagen nebenher habe, als stellvertretender Klubobmann meiner Fraktion im Parlament. Ich möchte nur einen Punkt zu bedenken geben. Die Frage eines gebundenen Mandats sehe ich insoferne als Problem, als sie ein bißchen von der Fiktion ausgeht, die Länder wären in sich eine homogene Einheit. Also gerade als jemand, der auch auf Landesebene politisch tätig ist, und zwar dort in einer Konstellation einer kleineren Partei weiß ich, daß das absolut nicht der Fall ist. Die Frage ist dann, was geschieht dann eigentlich. Können dann im Prinzip sozusagen 51% der Bevölkerung eines Landes den vollen Willen repräsentieren und gehen die 49% verloren? Wenn ich das sozusagen quer durchmache, komme ich vielleicht zu etwas eigenartigen Entscheidungen. Wenn ich boshaft wäre, was ich nicht bin, würde ich sagen, der Vorschlag, die hohe Landesbürokratie in den Bundesrat zu entsenden, der hat wirklich was für sich, weil dann würden einmal die echten Entscheidungsträger dort zu finden sein.

Die Frage der Anwendung von Bundesgesetzen. Natürlich ist es richtig, daß diese auch jetzt nicht völlig ident und homogen ist, auch nicht dort, wo ich eine unmittelbare Bundesverwaltung habe. Worum es geht, ist natürlich schon, daß ich durch Erlaß eine gewisse Minimaleinheitlichkeit erreichen kann, und eben genau dieses Beispiel zeigt, wie schwierig es ist, selbst über Erlässe eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen. Wenn dieses Instrument wegfällt, sehe ich schon eine Tendenz, daß das eigentlich rasch auseinandergehen kann und es gibt ja auch zB im Umweltrecht relativ große

Befürchtungen in diese Richtung. Ich würde sagen, daß muß man wahrscheinlich auch in der Praxis einmal ein bißchen sehen.

Die Frage des Homogenitätsprinzips beim öffentlichen Dienst ist völlig richtig. Das ist auch heute schon sehr aufgelöst, wiederum wenn ich boshaft wäre, zeigt sich das natürlich vor allem eben an den unterschiedlichen Gehaltsniveaus. Ich habe schon immer vorgeschlagen, man sollte in die Finanzausgleichsverhandlungen auch das Kriterium einbringen, wie gut zahlt eine Ebene von Gebietskörperschaften ihre Beamten und danach dann die relative Finanzstärke zu berücksichtigen. Ich glaube, daß dann hier eine deutlich bessere Verteilung für den Bund herauskäme. So unpopulär in diesem Kreis diese Bemerkung auch sein dürfte.

Der Zusammenhang zwischen EU-Argumentation und Österreich. Ich gebe zu, für einen Juristen ist es formal mehr oder weniger dasselbe, ob ich sage, wenn ich die EU vereinheitliche muß ich auch Österreich vereinheitlichen oder umgekehrt. Als Ökonom sind es natürlich die Fragen der Größenordnungen. Es gibt da schon einen Unterschied, ob es sich um eine Einheit von 8 Millionen, oder um eine Einheit von 340 oder 360 Millionen handelt. Die materielle Seite kann zumindest der Ökonom nicht ganz außer acht lassen, wobei ich aber betonen möchte, daß ich im europäischen Kontext, auf jeden Fall aber auch im österreichischen, jetzt persönlich ein vehementer Vertreter eines Subsidiaritätsprinzips bin. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, daß jetzt wirklich zentralistische Vorlieben zutage treten. Ich glaube tatsächlich, daß überall dort, wo es nur irgendwie geht, die Entscheidung auf die niedrigst mögliche Ebene gehen soll, wobei ich persönlich glaube, daß das vor allem auch ein Aspekt einer Stärkung der Rolle der Gemeinden darstellt. Man sollte nicht übersehen, daß es ja auch zwischen Länderinteressen und Gemeindeinteressen erhebliche Divergenzen gibt und in der Praxis die Gemeinden manchmal auch über einen Länderimperialismus klagen. Zumindest dort, wo ich das in meinem unmittelbaren Bereich kenne. Daher würde ich glauben, man muß unterscheiden zwischen der Frage eines Prinzips, zudem wir alle gemeinsam stehen, und der konkreten Anwendung. Und da plädiere ich dafür, diese Anwendung wirklich konsequent durchzuführen. Daher ist es auch so, Kollege Schäffer, daß es völlig richtig ist, daß es Umstellungsprobleme gibt. Dies kann auf keinen Fall ein Argument gegen eine Reform sein. Ich glaube, die Grundprinzipien dieser Bundesstaatsreform werden ja auch von allen geteilt. Es ist ja nicht so, daß das eine Frage ist, die im Prinzip strittig ist. Was strittig sein kann, sind bestimmte Einzelaspekte und ist der Hinweis eben, daß man sich ernst und seriös mit den Kosten auseinandersetzen kann. Und das sind Übergangskosten, die nach aller Erfahrung relativ lang sein können und das ist ein Hinweis, daß man aufpassen muß, wo man hier achtgeben muß. Das ist ja nicht nur die Länderseite, das ist ja genauso, vielleicht sogar in größerem Maße die Bundesseite. Es wird eben bestimmte Bereiche geben, wo es dann tatsächlich um das Problem einer Doppelverwaltung, zumindest in rudimentärer Form, gehen wird. Wenn ich eben davon ausgehe, im Interesse der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes brauche ich eine gewisse Homogenitätssicherung, die jetzt nicht ex ante sondern ex post erfolgt, aber irgendwer muß diese ja durchführen. Und daher habe ich, glaube ich, in dem Sinn diesen

Bedarf, der sollte aber nicht ein prinzipielles Argument gegen eine Bundesstaatsreform sein. Ich habe mich aber als Ökonom verpflichtet gefühlt, darauf hinzuweisen, daß es neben dem Nutzen, den wir zweifellos alle diskutieren, auch Kosten gibt. Und ich glaube, Kosten-Nutzen-Überlegungen sind etwas, was noch nie geschadet hat.

Landeshauptmann Karl STIX, Burgenland:

Ich mache das wirklich sehr kurz, zu den drei Punkten, und ich führe kein Beispiel an, wo die Länder die Gemeinden bewahrt haben vor neuen Belastungen, die der Bund verheißen wollte. Ich glaube nur, daß man auch hier dieses Spannungsfeld Gemeinden und Länder sehen muß, das ist hier gar keine Frage, aber da haben wir in unserer Landesverfassung einen Schritt, wie ich meine, in die richtige Richtung gesetzt. Eine bestimmte Zahl von Gemeinden hat das Initiativrecht und eine bestimmte Zahl von Gemeinden, auch Bürger, aber auch Gemeinden, können gegen ein Landesgesetz eine Volksabstimmung in bestimmten Formen erreichen. Das heißt, es gibt einen Mechanismus, der zwischen den Gemeinden und den Ländern funktioniert. Gleiches hat sich der Bund bei den Verhandlungen auch nicht in Richtung Gemeinden und Länder vorstellen können, etwas, was nach meinem Dafürhalten nach weiterer Regelung ruft.

Zweiter Punkt: Hier sehe ich eine ganz gefährliche Entwicklung. Prof. Nowotny hat auf ein Phänomen hingewiesen, und es wurde in der Diskussion dann auch gesagt, das da lautet: Es muß, um die Einheitlichkeit des Vollzuges von Bundesgesetzen sicherstellen zu können, quasi eine permanente Akteneinsicht der Bundesbehörden, der Bundesstellen geben. Es gab eine unendlich lange Diskussion in der Strukturreform, wir haben hier einen Beobachtungszeitraum geschaffen, weil die Länder befürchten, daß das eines der Instrumentarien sein könnte, um die Bundesbehörden in ihrer jetzigen Ausprägung aufrecht zu erhalten, um die Akteneinsicht zu gewähren.

Dritter Punkt: Ich sehe eine große Gefahr, daß in den parlamentarischen Behandlungen dieser Gedanke Unterstützung bekommt, weil das Parlament sagen wird, ja ich habe ein ungeheures Bedürfnis zu überprüfen, ob meine Gesetze tatsächlich und einheitlich vollzogen werden, daher brauche ich eine mir gleichgestellte, nämlich Bundesbehörde, und die Bundesbehörde muß daher im Interesse des Parlaments permanente Akteneinsicht haben. Wenn das geschieht, dann ist nach meinem Dafürhalten in einem wichtigen Bereich die Bundesstaatsreform gescheitert, hat inhaltlich nicht das gebracht, was wir erreichen wollten. Es obliegt den Landtagen, den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Landesverwaltung zu kontrollieren. Ein Instrument ist der Rechnungshof und hier kann es meiner Meinung nach nicht so sein, daß man zwei Ebenen aufrecht erhält, nur um jenen Kosteneinsparungsfaktor nicht zu haben, den man eigentlich haben könnte. Es wurde in den Verhandlungen oft gesagt, man braucht dieses Einsichtsrecht, um die Bundesbehörden, die Ministerien in die Lage zu versetzen, jene Informationen zu haben, die sie für die Rechtsvorbereitung, für die Gesetzesvorbereitung brauchen. Meine Antwort darauf: Es muß Aufgabe der Landesverwaltungen sein, jene Informationen

bereitzustellen, die man im Gesetzesvorbereitungsverfahren braucht. Es ist meine feste Überzeugung, daß das der adäquatere und auch im Sinne der Kooperation im Bundesstaat richtige Weg wäre.

Zum Bundesrat: Ich möchte auch hier die Diskussion nicht verlängern. Ich weiß um die Problematik des gebundenen Mandates. Und zwar eine, die in der demokratiepolitischen Diskussion eine große Rolle spielt und nicht dem Zeitgeist entspricht. Das weiß ich. Aber da könnten wir ja andere Wege überlegen, etwa ein Vorschlag, daß ein Drittel der Bundesräte von der Regierung bestimmt wird, zwei Drittel vom Landtag. Ein erster Schritt könnte sein, nur die von der Regierung entsendeten Bundesräte an einen Auftrag zu binden. Wovon ich warnen würde, ist eine Überlegung, die beim Kollegen Nowotny angedeutet wurde mit der Bemerkung, die Nationalratsabgeordneten seien ja nicht Parlamentarier des Bundes, sondern der Länder, weil sie dort zu Hause sind. Das wäre die praktizierte Verfassung, das wäre die Verfassungswirklichkeit. Es hätte nur den ungeheuren Schönheitsfehler, daß es etwas rechtlich gesehen illegales wäre. Möglicherweise sehr effizient, wenn die Länder sagen, wir wollen, daß die Abgeordneten des Parlaments, die aus unseren Ländern kommen, ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Parlament einhalten. Das kann sehr effizient sein, wurde auch in der Vergangenheit einige Male angewendet. Es ist nur der verfassungsrechtlich illegale Weg und daher würde ich mir wünschen, daß wir zu einem verfassungsrechtlich legalen Weg kommen. Wir schaffen da kein neues Staatsorgan, weil der Bundesrat an sich jenes Staatsorgan wäre, das diese Mitwirkungsrechte der Länder vollziehen sollte. Also ich würde mich hier lieber auf einen verfassungsrechtlich korrekten ordentlichen Weg begeben und würde nicht den möglicherweise effizienteren Weg gehen, der schon politisch effizient sein kann, aber verfassungsrechtlich illegal wäre. Das würde ich mir nicht wünschen.

Stärkung der Finanzautonomie der Länder und Gemeinden – Konzepte und praktische Erfahrungen

1. Generelle Anmerkungen zum Thema Föderalismus in Österreich

Durch die Grundaussage des Art. 2 der Bundesverfassung, daß Österreich ein Bundesstaat ist und aus den namentlich genannten neun selbständigen Ländern gebildet wird, ist die Selbständigkeit der Länder sichergestellt. **Es bleibt allerdings der Grad unbestimmt, in welchem der mit dem Begriff Föderalismus verbundenen Forderung nach einem Bundesstaat mit weitgehender Eigenständigkeit der Einzelstaaten Rechnung getragen wird.** Vielfach wird gerügt, daß die Kompetenzverteilung, das Herzstück der Bundesverfassung, **durch Kopflastigkeit zugunsten des Bundes gekennzeichnet** sei.

Die Ursachen dafür sind bekannt: Zwar haben sich die Länder 1918 vehement gegen Tendenzen zur Schaffung eines zentralistischen österreichischen Staates gewehrt, doch waren die Verhältnisse – nämlich in erster Linie das Bestehen einer hochorganisierten Zentralverwaltung – doch stärker, und das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 entstand schließlich auf Grundlage eines Kompromisses zwischen den politischen Parteien. Bei einem starken Parteiensystem, wie es in Österreich die Verfassungswirklichkeit darstellt, kommt der Gedanke des Föderalismus aber oft zu kurz, die Länderinteressen werden durch Partei- und Sachinteressen überlagert. Nicht von ungefähr wurde die Zeit von 1920 bis zum Ende der Großen Koalition als "Periode der Verkümmernng des Föderalismus unter einer bundesstaatlichen Verfassung" qualifiziert.

Mit der Zeit begannen sich allerdings die Länder zu regen und ihrem Wunsch nach mehr Föderalismus im Sinne von mehr Rechten und weniger Kontrolle und Bevormundung mit dem Hinweis darauf, daß eine dem Gemeinwohl entsprechende Ordnung nicht ohne Berücksichtigung der Verschiedenheiten der Bundesländer gestaltet werden könne, verstärkt Ausdruck zu verleihen. 1956 hat ein Ausschuß der Landesamtsdirektorenkonferenz im Auftrag der Landeshauptmännerkonferenz begonnen, ein Alternativprogramm gegen die fortgesetzte Zentralisierung zulasten der Länder zu erarbeiten, und das sogenannte Notopfer der Bundesländer und Gemeinden von 350 Mio Schilling im Rahmen des Budgetsanierungsgesetzes 1963 bot schließlich eine günstige Gelegenheit für die Vorlage eines konkreten **Forderungsprogramms der Bundesländer**, dem in der Zwischenzeit einige weitere gefolgt sind.

Die immer wieder kritisierte Zersplitterung des Kompetenzkataloges auch durch eine Vielzahl punktueller Reformen teils innerhalb, teils aber auch außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes hat dann dazu geführt, daß die Regierungsparteien selbst im

Arbeitsübereinkommen über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die vorige Legislaturperiode ihrem Willen nach einer strukturellen Verbesserung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung Ausdruck verliehen haben. 1989 wurde die sogenannte **Strukturreformkommission** ins Leben gerufen, auf deren Arbeiten das fußt, was am 8. Oktober 1992 in die politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates Eingang fand und die Basis für die Weiterarbeit im sogenannten Kleinen Komitee bildete.

Die Verbesserungen zugunsten eines verstärkten Föderalismus, die in den letzten 25 Jahren erreicht werden konnten, sind zwar von der Zahl her gering, vom Inhalt her aber nicht unbeachtlich. Dabei hat vor allem die **Übertragung der Wohnbauförderungskompetenz an die Länder** mit den darauf folgenden sehr unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen sehr deutlich vor Augen geführt, wie stark die Verhältnisse von Bundesland zu Bundesland differieren und wie notwendig es daher war, von zentralistischen Einheitsregelungen Abschied zu nehmen.

Daß es allerdings immer wieder auch Bestrebungen in die andere Richtung gibt, um trotz unterschiedlichster Voraussetzungen und zum Teil auch gegen den Willen der Länder und Gemeinden ein einheitliches Versorgungsniveau durchzusetzen, zeigt das derzeit aktuelle Beispiel der Kinderbetreuungseinrichtungen.

In diesem Zusammenhang verdienen aber noch drei andere Gesichtspunkte Erwähnung:

- Erstens wird **durch die Kompetenzverteilung** im Rahmen der Bundesverfassung **nur der hoheitliche Bereich abgedeckt**, so daß den Ländern im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ein weites Tätigkeitsfeld offen steht,
- zweitens darf nicht außer acht gelassen werden, daß der Föderalismus nicht bei den Ländern enden darf, sondern **auch die Gemeinden entsprechende Ansprüche anzumelden haben**, und
- drittens darf der Föderalismus **nicht eine Einbahnstraße** sein: Es muß zwar der Grundsatz gelten, alles soweit den unteren Gebietskörperschaften zu übertragen, als Entscheidungen der einen keine negativen Auswirkungen auf die anderen haben, es kann aber durchaus zweckmäßig sein, Aufgaben der Zentralbehörde zu übertragen.

2. Föderalismus im Finanzwesen

So positiv die aufgezeigte Entwicklung in Richtung auf Stärkung des Föderalismus auch einzuschätzen ist, muß auf der anderen Seite klar ausgesprochen werden, daß **beim Finanzwesen in den monolithischen Block eines extremen Zentralismus noch keine Bresche geschlagen** werden konnte und eine Realisierung der geplanten Strukturreform ohne entsprechende finanzverfassungsrechtliche Begleitregelungen die Stellung der Länder auf diesem Gebiet noch weiter untergraben würde.

Einen harten Prüfstein wird auch der geplante EU-Beitritt bilden, weil beispielsweise die im Vertrag von Maastricht genannten Kriterien für einen Beitritt zur Währungs-

union – das Staatsdefizit darf 3%, die Staatsverschuldung 60% des Bruttosozialproduktes nicht überschreiten – auf den Gesamtstaat Bezug nehmen. Daß der zur Verfügung stehende Rahmen derzeit allein schon durch den Bund ausgenützt wird, könnte leicht zu zentralistischem Dirigismus reizen.

Schon bisher sehen sich die Länder und Gemeinden in der unerfreulichen Situation, daß zwar im § 5 des Finanzausgleichsgesetzes eine Verpflichtung des Bundes verankert ist, mit den Finanzausgleichspartnern Verhandlungen zu führen, wenn es durch Maßnahmen des Bundes zu Steuerausfällen oder Mehrbelastungen am Zweckaufwand kommt, mit einer Nichteinigung über eine eventuelle Abgeltung jedoch keinerlei Sanktionen verbunden sind und im übrigen bei legislatischen Maßnahmen auf Grund eines Initiativantrages nicht einmal diese Verhandlungspflicht zum Tragen kommt.

An zwei Beispielen aus jüngster Zeit soll die Problematik aufgezeigt werden:

Der Bund erläßt auf Grund seiner Zuständigkeit gemäß Art 10 B-VG das Produktsicherheitsgesetz 1994, in dem es unter anderem heißt: Für die Überwachung des Inverkehrbringens von Produkten ist der Landeshauptmann zuständig, der sich zur Erfüllung dieser Aufgabe besonders geschulter Organe als Aufsichtsorgane zu bedienen hat. – Dem Bund entstehen durch dieses Gesetz, wie einer Aufstellung in den Erläuterungen zu entnehmen ist, Kosten von 5 Mio. Schilling jährlich. Mit welchem Mehrkosten die Länder belastet werden, wird nicht erwähnt. Der Bundesgesetzgeber beschließt, und die Länder haben die Verantwortung und den Mehraufwand ohne Abgeltung zu tragen, obwohl sie bei den § 5 FAG-Verhandlungen eine solche verlangt haben.

Das andere Beispiel ist ein vor nicht allzu langer Zeit mit völlig unhaltbarer Begründung im Parlament eingebrachter Initiativantrag auf Abschaffung der sogenannten Selbstträgerschaft im Familienbeihilfenrecht, der die Gebietskörperschaften mit plötzlichen Mehrausgaben von fast 2 Mrd. Schilling konfrontiert hätte.

In der Ersten Republik war dagegen sogar finanzverfassungsgesetzlich vorgeschrieben, daß der Bund bei Schmälerung der Einnahmen der Länder und Gemeinden angemessenen Ersatz zu leisten hat und bei Aufbürdung wesentlich erhöhter Ausgaben die Bundesgesetzgebung auf die Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder und Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat.

Als Kuriosität am Rande sei angemerkt, daß in den Finanzausgleichsgesetzen 1966 die Wortfolge "der Bund hat Verhandlungen einzuleiten" enthalten war und durch die Änderung auf "Verhandlungen zu führen", wie es in den Erläuterungen zum Ausdruck kommt, ein *erhöhter Schutz der am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften* erreicht werden sollte. – Damit ist die Liste der Verbesserungen aber auch schon erschöpft.

Wenn es nun, wie beabsichtigt, zur **Aufhebung der mittelbaren Bundesverwaltung** kommt, und die nachgeordneten Gebietskörperschaften unter Umständen auch mit dem Zweckaufwand belastet werden, fällt sogar die bisher durch die Einschaltung des Finanzministeriums noch vorhanden gewesene Schranke weg. Die Länder haben daher einhellig gefordert, daß entweder der Zweckaufwand weiterhin vom Bund zu tragen

oder aber bei jeder zusätzlichen Mehrbelastung unmittelbar über eine Abgeltung zu entscheiden ist.

3. Forderungsprogramme: Forderungen in Finanzangelegenheiten

Als wie unbefriedigend die Situation schon seinerzeit angesehen wurde, geht aus den **Forderungsprogrammen der Bundesländer** hervor, die im wesentlichen, auf Finanzangelegenheiten bezogen, folgende Punkte beinhaltet haben:

1. **Ausweitung der Steuerhoheit** der Länder und Gemeinden,
2. Verpflichtung des Bundes, vor einer gesetzlichen Regelung über die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge mit den übrigen **Finanzausgleichspartnern** Verhandlungen zu führen; dem Bundesrat ist in bezug auf Gesetze, die eine Änderung der Verteilung der Besteuerungsrechte oder Abgabenerträge beinhalten, ein **Zustimmungsrecht** einzuräumen;
3. **Schutzklausel** im Rahmen einer Verfassungsbestimmung: Ersatzleistung bei Einnahmenschmälerungen; Regelung im **Finanzausgleichsgesetz**: Schutz vor zusätzlichen Belastungen – beides Instrumente, die es, wie erwähnt, in der Ersten Republik bereits gegeben hat;
4. **Steuererfindungsrecht**: Jene Steuern, die zwar im **Finanzausgleichsgesetz** als ausschließliche oder gemeinschaftliche Bundesabgaben normiert sind, aber nicht erhoben werden – derzeit nur mehr der Kulturgroschen und die Energieverbrauchsabgabe –, sind aus dem Katalog zu streichen.

Das heißt, neben einem wirksamen Schutz für den Fall einseitiger zusätzlicher Belastungen, die durch den Bundesgesetzgeber verursacht werden, ist es **vor allem die Finanzautonomie**, die für die Länder – und auch für die Gemeinden – **im Vordergrund** steht, allerdings muß an dieser Stelle gleich angemerkt werden, daß in diesem Bereich zwar die Grundsatzforderungen unter den Ländern unbestritten sind, in den Details die Meinungen jedoch sehr stark divergieren.

4. Finanzverfassung

Der Kernsatz der Finanzverfassung, um den sich alle Kritik rangt, findet sich im § 3: Die Bundesgesetzgebung regelt die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden. Die **Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten** wird also dem **einfachen Bundesgesetzgeber übertragen**, ohne den anderen **Finanzausgleichspartnern** ein entsprechendes Gegengewicht in Form erhöhter Mitspracherechte zu verschaffen. Die **Finanzverfassung ist also nicht auf die allgemeine Staatsverfassung abgestimmt**, die Länder sind keine dem Bund gleichgestellten Gliedstaaten, sondern werden ihm untergeordnet.

Die Gemeinden treten in der Finanzverfassung völlig in den Hintergrund, wofür allein schon kennzeichnend ist, daß sie an vielen Stellen nur in einem Klammerausdruck genannt werden. Daß den Gemeinden in der Vollziehung wichtige Aufgaben übertragen sind und gerade bei ihnen die privatwirtschaftliche Tätigkeit zum Wohle der Bürger, die primäre Daseinsvorsorge und die Zurverfügungstellung der für den Bestand eines modernen Gemeinwesens unabdingbare Infrastruktur eine überragende Rolle spielt, was aber auf der anderen Seite eine entsprechende Mittelausstattung bedingt, bleibt in der Finanzverfassung weitgehend unberücksichtigt, damit aber auch der Grundsatz der Gemeindeautonomie und der Gleichrangigkeit der Gemeinden als Teilhaber am Finanzausgleich.

Die durch die B-VG-Novelle 1988 erfolgte Verankerung der Gemeindebünde als Interessenvertretungen der Gemeinden wurde zwar in die Finanzausgleichsgesetze übernommen, in die Finanzverfassung haben sie jedoch noch keine Aufnahme gefunden.

Einer völligen Willkür des Bundesgesetzgebers bei der Gestaltung des Finanzausgleichs ist zwar durch den § 4 F-VG eine Schranke gesetzt, wonach die finanzausgleichsrechtlichen Regelungen in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen haben und darauf Bedacht zu nehmen ist, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. **Diese Bestimmung ist jedoch**, obwohl sie vom Verfassungsgerichtshof in einem Spezialfall als justiziabel anerkannt wurde, **in Wirklichkeit realitätsfremd und inhaltsleer**, und zwar nicht nur deshalb, weil es neben den durch den Finanzausgleich geregelten Finanzströmen noch eine Vielzahl anderer gibt und auch die sonstigen Einnahmequellen nicht unberücksichtigt bleiben dürften, sondern **weil es schon vom Prinzip her dem Charakter des Föderalismus und der Gemeindeautonomie widerspricht, ein Maß für die Lasten der öffentlichen Verwaltung definieren zu wollen**. Es kann bestenfalls von einem gewissen Grundbedarf die Rede sein, der jedenfalls abzudecken ist, aber *welche Aufgaben in welcher Intensität besorgt werden, muß der betreffenden Gebietskörperschaft überlassen bleiben*, wobei hier wiederholt werden muß, daß die ausgabenintensivsten Tätigkeiten dem Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung zuzurechnen sind, weil die sogenannte Leistungsverwaltung immer stärkeres Übergewicht über die Ordnungsverwaltung bekommt. Unmittelbare Folgerung daraus ist aber, daß auch **für die eigenverantwortliche Einnahmenbeschaffung ein entsprechender Freiraum** vorhanden sein muß.

In einem bahnbrechenden Erkenntnis hat sich der Verfassungsgerichtshof zu der Aussage bekannt, daß weder die allgemeine Staatsverfassung noch die tatsächliche Situation der Aufgabenerfüllung und Ausgabenbelastung eine geeignete Basis sind, um den Finanzbedarf der einzelnen Finanzausgleichspartner in objektiver Weise festzusetzen, so daß es letztlich einer **politischen Entscheidung über den Finanzausgleich** und über die Mittelverteilung in vertikaler und horizontaler Richtung bedürfe. Wenn es aber zu einer einvernehmlichen politischen Entscheidung komme, sei davon auszugehen, daß eine dem Gleichheitsgebot entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde.

Das sogenannte **Finanzausgleichspaktum** wird daher in den Vordergrund gerückt, und dementsprechend sollte das Verhandlungsgebot in der Finanzverfassung ausdrücklich seinen Niederschlag finden.

Die bisher gehandhabte Vorgangsweise, dem jeweiligen Finanzausgleich ein einvernehmliches Verhandlungsergebnis zugrunde zu legen, hat dem formalen Zentralismus viel von seiner Schärfe genommen, doch ist das Damoklesschwert nicht zu übersehen, daß der Bund auch einseitig und ohne Konsens vorgehen könnte. Auf der anderen Seite haben die Länder und Gemeinden darauf zu achten, daß ihre Paktfähigkeit nicht in Zweifel gezogen wird.

5. Finanzausgleich

Die konkrete Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge erfolgt durch das jeweilige Finanzausgleichsgesetz. Für das Jahr 1994 siehe dazu Tabelle I. Im Jahr 1991 – neuere Daten stehen leider noch nicht zur Verfügung – ergeben sich daraus für die einzelnen Ebenen von Gebietskörperschaften folgende Struktur der ordentlichen Einnahmen (siehe Tabelle II):

<u>Bund</u>	Prozent
ausschließliche Abgaben	25
Ertragsanteile	41
Betriebseinnahmen	15
sonstige Einnahmen	<u>19</u>
	100

<u>Länder ohne Wien</u>	
ausschließliche Abgaben	1
Ertragsanteile	34
Zuschüsse des Bundes	26
Beiträge der Gemeinden	7
sonstige Einnahmen	<u>32</u>
	100

<u>Gemeinden mit Wien</u>	
ausschließliche Abgaben	17
Ertragsanteile	31
Gebühren	7
Zuschüsse Bund/Land	11
sonstige Einnahmen	<u>34</u>
	100

Bemerkenswert ist vor allem die Struktur bei den Ländern:

60% ihrer Einnahmen stammen aus Ertragsanteilen und sonstigen Zahlungen des Bundes; **die ausschließlichen Abgaben spielen mit 1% fast überhaupt keine Rolle.**

Am aufkommenstärksten sind davon die Verwaltungsabgaben, gefolgt von der Feuerschutzsteuer, die allerdings durch den Bund eingehoben wird, den Fremdenverkehrsabgaben und dem Fernsehschilling mit unterschiedlichster Bezeichnung. Die Anzeigenabgabe ist in den meisten Ländern den Gemeinden überlassen. Daneben bringen noch Jagd- und Fischereiabgaben sowie Mauten einen erwähnenswerten Ertrag.

Vom **Steuererfindungsrecht** wurde zugunsten der Gemeinden in erster Linie bei den Parkometerabgaben und in Wien bei der für den U-Bahn-Bau zweckgewidmeten Dienstgeberabgabe Gebrauch gemacht, im eigenen Bereich sind es primär sogenannte Ordnungssteuern, die entweder schon realisiert wurden oder geplant sind, wie etwa Infrastrukturabgaben zur Mobilisierung von Bauland, Standort- und Naturschutzabgaben sowie verschiedene sogenannte Ausgleichsabgaben.

Der Ertrag dieser Steuern ist, bezogen auf den Finanzierungsbedarf der Länder, vernachlässigbar. Versuche, aufkommensstärkere Steuern zu erfinden, wobei Elektrizitätsversorgungsunternehmen einen attraktiven Anknüpfungspunkt darstellen, konnten entweder, wie in Niederösterreich die Besteuerung von Starkstromleitungen, noch nicht in die Tat umgesetzt werden oder sind, wie die Salzburger Stromerzeugungsabgabe, beim Verfassungsgerichtshof anhängig – worüber noch zu sprechen sein wird.

Für die im § 6 F-VG als eigene Untergruppe der geteilten Abgaben genannten **Zuschlagsabgaben** haben die Länder lediglich mit dem zwar traditions- aber nicht sehr ertragreichen Zuschlag zu den Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten ein Beispiel vorzuweisen.

Bei den **Gemeinden** ist das Bild etwas durch Wien verzerrt, da in seinem Gemeindehaushalt auch die Zuschüsse des Bundes an das Land verrechnet werden, doch zeigt sich dennoch ein *wesentlich ausgewogeneres Verhältnis zwischen eigenen Steuern und Ertragsanteilen.*

6. Die Finanzautonomie der Länder

Bei den Ländern stellt aber nicht nur der verschwindende Anteil der eigenen Steuern eine Besonderheit dar, sondern auch der **hohe Anteil der Zuschüsse des Bundes**. Beides ist Ausdruck eines ungesunden Zustandes, weil es auf **hohe Fremdabhängigkeit** hinweist. Es *widerspricht aber auch dem von Österreich als verbindlich anerkannten Art 9 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung*, wonach mindestens ein Teil der Finanzmittel der lokalen Gebietskörperschaften – und mit "Teil" sind sicherlich mehr als 1% gemeint – aus örtlichen Steuern und Gebühren stammen sollen, für die sie den Steuersatz selbst festlegen können. Das heißt aber auch, daß eine **eigene Steuerhoheit** zum Wesensmerkmal eines Gliedstaates im Bundesstaat gehört.

Der geringe Anteil aus eigenen Steuern bewirkt schließlich, daß der Erfolg regionaler Wirtschaftspolitik in den finanziellen Verfügungsmöglichkeiten der Länder nicht oder nur auf Umwegen sichtbar wird.

Bis 1938 konnten sich die Länder eines **umfangreichen Abgabenrechtes** mit den beiden Hauptsäulen Realsteuern und Fürsorgeabgabe – etwa der früheren Lohnsummensteuer entsprechend – erfreuen und auch nach Einführung der mittelbaren Bundesverwaltung im Jahre 1925 und der damit verbundenen Ausgabenausweitung die *Hälfte ihrer Aufwendungen durch eigene Steuern decken*. Als Folge der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich wurden den Ländern die Besteuerungsrechte entzogen und nach 1945 nicht wieder zurückgegeben, weil man den Gemeinden ihre neu errungene relativ selbständige finanzielle Stellung belassen wollte. Höhere Ertragsanteile und die Landesumlage sollten dafür entschädigen.

Daher die **Forderung nach eigenen Steuerrechten**, die allerdings dadurch *abgeschwächt* wurde, daß man in den Forderungsprogrammen eine bessere Ertragsbeteiligung an entwicklungsträchtigen Bundesabgaben als gleichwertig anzusehen bezeichnet hat. Hier treten *mehrere unterirdische Strömungen* zutage: der Wunsch, durch einen hohen Prozentsatz an Ertragsanteilen an der guten Dynamik der gemeinschaftlichen Bundesabgaben teilzuhaben, der Nachteil, daß von steuerlichen Maßnahmen, die zu Ausfällen bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben führen, die Länder überdurchschnittlich stark betroffen sind, und schließlich der Widerstreit zwischen Bundesländern unterschiedlicher Wirtschafts- und damit auch Steuerkraft.

Die bisherigen Ansätze, den *Ländern über den Finanzausgleich mehr Abgabenrechte zuzuerkennen*, sind gescheitert. Die mit dem Finanzausgleichsgesetz 1967 per 1.1.1972 versuchte *Umwandlung der Kraftfahrzeugsteuer* von einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe in eine ausschließliche Landesabgabe mußte nachträglich wieder zurückgenommen werden; der Versuch des Jahres 1978, die *Energieverbrauchsabgabe* als Landesabgabe zum Leben zu erwecken, scheiterte daran, daß die Länder eine uneingeschränkte Freigabe des Steuergegenstandes verlangten, was das Finanzministerium zu konzedieren nicht bereit war, und der jüngst zur Diskussion gestandene *Länderzuschlag zur Mineralölsteuer* für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs wurde letztlich in einen Zweckzuschuß umgemünzt.

Vor kurzem wurde durch den Bund allerdings mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Länder ermächtigt werden, eine **Abgabe auf den Verbrauch elektrischer Energie** zu erheben, eine neue Initiative bei der Energieverbrauchsabgabe gesetzt. Allerdings wieder auf sehr halbherzige Art, weil wegen des niedrigen höchstzulässigen Steuersatzes für alle neun Bundesländer nur ein Aufkommen von max. 300 Mio Schilling zu erwarten wäre und die Ermächtigung mit Ende 1998 befristet sein soll. Unmittelbarer Zweck dieser Maßnahme ist allerdings nicht, den Ländern zu freien Mehreinnahmen zu verhelfen, sondern die im Energiekonzept 1993 der Bundesregierung vorgesehene Verbesserung der Fernwärmeförderung kostenmäßig zur Gänze auf die Länder zu verlagern.

Im **Arbeitsübereinkommen** der Regierungsparteien vom Dezember 1990 ist beim Kapitel Finanzverfassung und Finanzausgleich als Zielsetzung festgeschrieben, *"stärker als bisher die Verantwortlichkeit für Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung zu bringen"* was natürlich in erster Linie die Länder ins Visier nimmt.

Zu unterscheiden ist allerdings, ob es sich um die Erschließung neuer Einnahmen oder um eine Änderung des gegenwärtigen Systems handeln soll.

Was die **Erschließung neuer Einnahmen im Wege des Steuererfindungsrechtes** betrifft – dessen ausdrückliche Verankerung in der Finanzverfassung noch ausständig ist und das daher nur indirekt erschlossen werden kann –, sind *die Länder in einer sehr schlechten Ausgangsposition*, weil die interessanten und ertragreichen Steuerquellen schon weitgehend durch den Bund ausgeschöpft sind und wegen der Schutzrechte des Bundes für seine eigenen Abgaben und der durch die Finanzverfassung sonst noch gesetzten Schranken das Finden neuer Besteuerungsgegenstände juristischen Spürsinn und finanzpolitischen Erfindungsgeist erfordert. Der Finanzausgleichsexperte Dr. Pfaundler hat seinerzeit über 20 Typen von Eingriffsrechten der Bundesgesetzgebung lokalisiert.

Am hemmendsten ist zweifellos, daß nach der Finanzverfassung *gleichartige Abgaben der Länder von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung* erhoben werden dürfen und fast jeder Versuch, eine ergiebigere und vor allem auch leicht administrierbare Steuerquelle zu erschließen, an der Hürde der Gleichartigkeit zur Umsatzsteuer oder zu sonstigen Bundesabgaben scheitert, und das noch begünstigt durch eine schon fast exzessiv zu bezeichnende Auslegungspraxis des Verfassungsgerichtshofes.

Ein heikler Punkt ist auch die *Gefährdung von Bundesinteressen*, die nach wiederholt geäußelter Ansicht des Finanzministeriums auch dann gegeben ist, wenn eine Landesabgabe als Betriebsabgabe geltend gemacht werden kann und daher beispielsweise die Basis für die Körperschaftssteuer schmälert. Schließlich ist derzeit noch strittig, ob die seinerzeit als großer Fortschritt in der Ausweitung des Föderalismus bezeichnete Novellierung des Art 98 B-VG, wonach ein Einspruch der Bundesregierung wegen Gefährdung von Bundesinteressen dann nicht mehr zulässig ist, wenn dem Bund vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, auch für den § 9 der Finanzverfassung Gültigkeit hat. Ein solcher Fall, ein Salzburger Landesgesetz betreffend, mit welchem die Stromerzeugung besteuert werden soll, ist derzeit beim Verfassungsgericht noch anhängig. Bemerkenswert ist, daß der Verfassungsgerichtshof dabei auch prüft, ob nicht eine Gleichartigkeit der *Stromerzeugungsabgabe* mit der im Finanzausgleichsgesetz 1993 zwar genannten, aber nicht erhobenen Stromverbrauchsabgabe vorliegt.

Ein steiermärkisches Landesgesetz, das einen Zuschlag zur Grazer Vergnügungsabgabe vorsah, wurde vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben, weil die Form eines Landeszuschlages zu einer Gemeindeabgabe in der taxativen Aufzählung des § 6 F-VG nicht vorgesehen sei.

Man sieht, daß den Ländern, selbst wenn sie den Willen zur Übernahme von Verantwortung hätten, hohe Barrieren gesetzt sind. De facto haben sie sich daher auf die Einführung von Steuern beschränkt, denen in erster Linie ordnungspolitischer Charakter zukommt.

Soll die Zielsetzung, den Ländern mehr politische Verantwortung für die Beschaffung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Einnahmen zu übertragen, ernst gemeint sein, müßten daher die vielfältigen **Hindernisse für die Steuerautonomie der Länder aus der Finanzverfassung eliminiert werden.**

Ganz im Sinne einer Stärkung der Abgabenhöhe der Länder wäre auch eine **Änderung des gegenwärtigen Systems**: Die ausschließlichen und die gemeinschaftlichen Bundesabgaben sollten zunächst daraufhin überprüft werden, ob ihr Aufkommen in sinnvoller Weise lokal oder regional abgegrenzt und zugeordnet werden kann. Zielsetzung sollte dabei eine *weitgehende Beschränkung auch des Kreises der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bei gleichzeitiger substantieller Aufwertung der Abgabenhöhe der Länder sein*, indem nämlich an die Stelle der Abgabenteilung Zuschlagsabgaben und gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand treten.

Das heißt, statt einer *gemeinschaftlichen Bundesabgabe mit Aufteilung des Ertrages auf Bund, Länder und Gemeinden* würde der Bund im Ausmaß seiner bisherigen Beteiligung eine Stammabgabe erheben, Länder und Gemeinden dagegen im Ausmaß ihrer bisherigen Beteiligung Zuschlagsabgaben. Die konkrete Einhebung könnte – gegen entsprechende Vergütung – weiter durch den Bund erfolgen, so daß die Länder nicht gezwungen wären, eine eigene Steueradministration aufzubauen.

In diesem Zusammenhang könnte durch *Einbeziehung* der derzeit dafür *vorgeesehenen Mittel in die Länderzuschläge* auch das leidige Problem des Wohnbauförderungs-Zweckzuschusses beseitigt werden und in einem Zug damit die umstrittene *Landesumlage*.

Konsequenz eines solchen Zuschlagssystems wäre natürlich eine Abkehr sozusagen von einem Einheitslohn, der ohne Rücksicht auf die individuelle Leistung gewährt wird – die *länderweise Aufteilung der Länder-Ertragsanteile* erfolgt derzeit zu **80% nach der Volkszahl**, wobei das Instrument des **Kopfquotenausgleichs** für eine weitere Nivellierung sorgt –, und ein *Zufluß des Ertrages nach dem Aufkommensprinzip*, mit all seinen Anreizeffekten. Die dadurch bewirkten Veränderungen gegenüber bisher könnten jedoch, von einem Basisjahr ausgehend, das sozusagen als Nulllinie für die Umstellungsneutralität dient, durch einen relativ einfachen **Ausgleichsmechanismus** im Rahmen der dann als einzige gemeinschaftliche Bundesabgabe verbleibenden Umsatzsteuer realisiert werden. Vorteil wäre auch, daß dadurch das *Ausmaß der Umverteilung* im eigentlichen Sinne des Wortes *Finanzausgleich* offengelegt würde.

In weiterer Folge wäre dann durchaus vorstellbar, zumindest bei einigen Steuern von Land zu Land *unterschiedliche Zuschläge* vorzusehen, entsprechend dem jeweiligen Mittelbedarf, wobei darauf hinzuweisen ist, daß es eine länderweise unterschiedliche Höhe bisher wegen der differenzierten Kammerzuschläge auch bei der Gewerbesteuer gegeben hat.

Dem Ziel möglichst einheitlicher Besteuerungssätze kommt sicherlich höchste Bedeutung zu, doch darf nicht übersehen werden, daß eine *Steuerkonkurrenz gleichfalls ein bundesstaatliches Element* darstellt und belebend wirkt.

Es sei an dieser Stelle nicht verschwiegen, daß eine solche radikale Umgestaltung des Finanzausgleichssystems nicht von allen Bundesländern in gleicher Weise goutiert wird. Das System der Zuschläge hat in den österreichischen Ländern allerdings eine lange Tradition und war bis 1921 eine Säule der Finanzen der Länder und Gemeinden.

7. Die Finanzautonomie der Gemeinden

Da die Gemeinden keine Gesetzgebungshoheit besitzen, sind sie zur Ausschreibung von *Abgaben nur im Rahmen bundesgesetzlicher oder landesgesetzlicher Ermächtigung* befugt, wobei die bundesgesetzliche Ermächtigung, die in der Regel im Finanzausgleichsgesetz – und daher, was nicht gerade zur Rechtssicherheit beiträgt, immer nur befristet – gegeben wird, gleichzeitig auch als Ermächtigung zur Erhebung mit Bundesabgaben gleichartiger Abgaben gilt.

Die Gemeinden erzielen, wie schon gezeigt wurde, ein *relativ hohes Maß an Aufkommen an eigenen Steuern*. Und doch wäre es verfehlt, daraus auf ein *hohes Maß an Finanzautonomie* zu schließen. Bei fast allen Steuern ist nämlich ein Höchstausmaß oder sogar der genaue Steuersatz vorgegeben, und wie schwierig es für die Gemeinden ist, Verbesserungen zu erreichen, kann am Beispiel der *Getränksteuer*, bei der es jahrelanger Anstrengungen bedurfte, um deren Umwandlung von einer Verbrauchsteuer in eine Verkehrssteuer durchzusetzen, sowie am Beispiel der *Grundsteuer*, deren Ertrag unmittelbar von den letztmalig 1972 festgestellten Einheitswerten abhängig ist, leicht dargetan werden. Es braucht nicht besonders betont zu werden, welche Wertveränderungen und Wertverschiebungen in den letzten 20 Jahren beim Grundvermögen eingetreten sind, wodurch den Bemessungsgrundlagen schon weitgehend der Hauch des Irrealen anhaftet, was aber *verfassungsrechtlich nicht unbedenklich* ist. Daher der Vorschlag, um wieder eine verfassungsrechtlich einwandfreie Situation herzustellen, eine *letztmalige Hauptfeststellung* mit möglichst vereinfachten Parametern durchzuführen und bei den dadurch ermittelten Werten eine regelmäßige, *indexgebundene Wertfortschreibung* mit der Möglichkeit des Antrages auf individuelle Neufestsetzung vorzunehmen.

Selbst bei aufkommensneutraler Umstellung hätten die Gemeinden zumindest für die Zukunft die Gewähr, daß die Wertentwicklung beim Grundvermögen auch in einer dynamischen Aufkommensentwicklung bei der Grundsteuer ihre Spuren hinterläßt.

Auch wäre es sinnvoll, die *Bodenwertabgabe* und die *Grunderwerbssteuer*, die derzeit als gemeinschaftliche Bundesabgaben mit einer Gemeindebeteiligung von 96% figurieren, in *ausschließliche Gemeindeabgaben umzuwandeln*, zum einen, um auch auf diesem Umweg an den Wertsteigerungen zu partizipieren, und zum anderen, weil die Bodenwertabgabe, entsprechend ausgestaltet, ein sehr wirksames Instrument zur Durchsetzung bodenpolitischer Zielsetzungen werden könnte.

Bei der mit 1. Jänner 1994 neu eingeführten **Kommunalsteuer** haben die Gemeinden keinerlei Wahlmöglichkeit; wer und was wie hoch zu besteuern ist, ist gesetzlich vorgegeben, während bei der Gewerbesteuer und bei der Lohnsummensteuer zumindest theoretisch die Möglichkeit bestanden hat, sie nicht bzw nicht im vollen Ausmaß einzuhoben. Ein so enges Korsett durch bundesgesetzliche Regelung einer ausschließlichen Gemeindeabgabe ist, von Ausnahmefällen abgesehen, durch die Finanzverfassung gar nicht gedeckt, weshalb durch eine Änderung des § 7 Abs 3 F-VG erst die verfassungsrechtliche Grundlage für die Erlassung des Kommunalsteuergesetzes geschaffen werden mußte. Das hat zu der kuriosen Situation geführt, daß die Kommunalsteuer – unter der man sich begrifflich nur sehr wenig vorstellen kann – als einzige Steuer in der Finanzverfassung namentlich genannt ist.

Im Bereich der *Steuern ist die Finanzhoheit der Gemeinden* daher weitgehend fremdbestimmt, so daß sie daher versuchen müssen, die notwendige Flexibilität über Gebühren und privatrechtliche Entgelte zu erlangen.

Unabhängig davon, in welchem Ausmaß die Besteuerungsrechte der Gemeinden eigen- oder fremdbestimmt sind, ist aber jedenfalls hervorzuheben, daß das *relativ starke Gewicht der Gemeindeabgaben sehr dazu angetan ist, die eigenen Bemühungen der Gemeinden* um eine Ausweitung und Stärkung der Besteuerungsbasis – beispielsweise durch Betriebsansiedlungen oder durch gezielte Investitionstätigkeit – zu *fördern*. Daß dabei mit dem Versprechen von Steuerbegünstigungen manchmal auch unlauterer Wettbewerb betrieben wird, soll allerdings nicht verschwiegen werden.

Zwei Fortschritte in Richtung Stärkung der Finanzhoheit der Gemeinden sind beim Finanzausgleich 1993 gelungen. Einer ist die Ermächtigung zur Erhebung von **Zweitwohnsitzabgaben** als ausschließliche Gemeindeabgaben, die allerdings nicht dem freien Beschlußrecht übertragen wurden, sondern eines Landesgesetzes als Grundlage bedürfen und in größerem Umfang auch nur administrierbar sein werden, wenn der Hauptwohnsitz seine gesetzliche Verankerung erfahren hat.

Noch wichtiger erscheint allerdings die **Lockerung des starren Äquivalenzprinzips bei den Gebühren**, weil damit die wegen der vielen Unwägbarkeiten bei der Kostenermittlung latent vorhanden gewesene Rechtsunsicherheit beseitigt worden ist und den Gemeinden damit tatsächlich eine *echte politische Entscheidungsfreiheit* eingeräumt wurde, ob sie die finanzielle Belastung aus Verbesserungen ihres Leistungsangebotes in anderen Bereichen auf die Gebührenzahler überwälzen zu können glauben.

8. Schlußfolgerungen

Die Finanzausgleichspartner haben im Resümeeprotokoll über die Paktierung des Finanzausgleichs ab dem Jahre 1989 ihren Willen betont, bis Ende 1991 eine **neue finanzverfassungsrechtliche Grundlage für das Abgabewesen** ab dem 1. Jänner 1993 auszuarbeiten. Daß dieser Termin nicht gehalten werden konnte, dürfte angesichts der Schwierigkeit der Materie nicht überraschen. Auch sollen die Ergebnisse der Arbei-

ten der Strukturreformkommission zur Neuordnung der Kompetenzverteilung abgewartet werden. Als neuer Fixpunkt für das Inkrafttreten wurde dann der 1. Jänner 1996 angepeilt, weil einerseits das derzeitige Finanzausgleichsgesetz und andererseits einige Ergänzungen bzw Zusatzbestimmungen zum Finanz-Verfassungsgesetz 1948 mit 31. Dezember 1995 befristet sind.

Als erster konkreter Schritt wurde den Ländern und Gemeinden im Juli 1992 vom Finanzministerium als Beamtenvorschlag eine Punktation zur Gestaltung eines neuen Finanz-Verfassungsgesetzes unterbreitet, der allerdings – um es vorsichtig zu formulieren – jeglichen Ansatz zu stärkerer föderalistischer Ausrichtung vermissen ließ. Von den übrigen Gebietskörperschaften wurde dazu in zum Teil sehr umfassender Weise Stellung genommen.

Die Wissenschaft hat sich insbesondere durch zwei *ausführliche, von der Strukturreformkommission* in Auftrag gegebene Studien der Professoren *Dr. Ruppe* und *Dr. Schönböck* mit der Finanzverfassung und mit ökonomischen Gesichtspunkten der Steuer- und Aufgabenverteilung auseinandergesetzt und auch vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurden durch eine Arbeitsgruppe unter Leitung von *Prof. Dr. Gantner* die Herausforderungen und Anpassungserfordernisse bei Finanzverfassung und Finanzausgleich analysiert.

Gespräche mit dem Finanzministerium im Zusammenhang mit finanzverfassungsrechtlichen Begleitmaßnahmen zur Strukturreform der Bundesverfassung haben bisher zu keiner Annäherung der Standpunkte geführt.

Was die Finanzverfassung und den Finanzausgleich im Zusammenhang mit den Länder- und Gemeindefinanzen betrifft, wären auf Grund des Gesagten folgende Grundsätze von essentieller Bedeutung:

- *Verstärkte Abstimmung mit dem in der Bundesverfassung verankerten Prinzip des Föderalismus:* Die Neuordnung der Finanzverfassung sollte, ohne die Vorteile bundeseinheitlicher Regelungen zu ignorieren, mit dem Ziel einer *Stärkung der Länder und Gemeinden* als Basis für die Schaffung einer besseren fiskalischen Äquivalenz im Sinne der Zusammenführung von Finanzierungsverantwortung und materieller Zuständigkeit für die öffentlichen Leistungen erfolgen, ausgehend von der Parität und Autonomie aller Finanzausgleichspartner. *Zusammenführung von Finanzierungsverantwortung und materieller Zuständigkeit* hat dabei zu bedeuten, daß vor allem die Länder im Sinne der Grundsätze der regionalen Eigenverantwortung und Selbstordnungsfähigkeit verstärkte Möglichkeiten erhalten, die Verantwortung für die finanzielle Bedeckung der von ihnen selbst induzierten Ausgaben zu übernehmen, in gleicher Weise aber auch, daß bei Mehrbelastungen der Länder und Gemeinden, die durch bundesgesetzliche Maßnahmen hervorgerufen werden, durch den Bund eine entsprechende Abgeltung zu erfolgen hat bzw den Ländern und Gemeinden zumindest bei gesetzlichen Maßnahmen außerhalb des paktierten Finanzausgleichs ein verstärktes Mitwirkungsrecht eingeräumt wird.

- Verfassungsrechtliche Absicherung, daß die im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz getroffenen Regeln so weit als möglich der Gefahr einer von Erfolg begleiteten Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof entzogen werden, was vor allem durch die *Normierung eines Verhandlungsgebotes*, verbunden mit der gesetzlichen Vermutung, daß ein paktierter Finanzausgleich dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung trägt, erfolgen kann.
- Ausdrückliche Verankerung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder in der Finanzverfassung und Beseitigung der für seine Ausübung bestehenden Beschränkungen.
- Herausnahme der Einräumung von Besteuerungsrechten an Länder und Gemeinden aus der zeitlichen Befristung der Finanzausgleichsgesetze.
- Stärkung der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungskraft auch bei den Steuereinnahmen, da eine hohe wirtschaftliche Leistungskraft auch den negativen Effekt hoher Belastungen hat, von den Eingriffen in die Umwelt bis zu den Problemen mit der Infrastruktur.

Wenn alle den Gedanken des Föderalismus ernst nehmen, darf es auch nicht an Mut fehlen, die politischen Konsequenzen daraus zu tragen.

TABELLE I

**VERTEILUNG DER ABGABENERTRÄGE
AUF DIE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1										
2	Obverteilung 1994									
3	(lt. BVA 1994)									
4										
5		brutto	netto	Bund	1000 S	Länder	1000 S	Gemeinden	1000 S	
6	ESI	35 000 000		%		%		%		
7	FLAP	-2 375 000								
8		32 625 000								
9	2,290 %	-747 113								
10	2,290 %	-747 113								
11		-402 201	30 728 574	48,578 %	14 827 634	27,382 %	8 414 088	24,039 %	7 388 842	
12	LSI	138 000 000								
13	FLAP	-7 125 000								
14		130 875 000								
15	2,290 %	-2 997 038								
16	2,290 %	-2 997 038								
17		-1 381 824	123 499 101	63,184 %	78 008 972	20,847 %	25 498 850	18,189 %	19 993 269	
18	KESI I	2 800 000								
19	2,290 %	-64 120								
20	2,290 %	-64 120								
21		-34 010	2 637 750	10,887 %	524 569	13,349 %	352 113	68,784 %	1 761 087	
22	KESI II	23 000 000								
23	ESchSt	1 500 000								
24	BWA	70 000								
25	USI	196 000 000								
26	0,642 %	-1 258 320								
27		-1 053 935	193 687 745	69,412 %	134 442 538	18,793 %	38 399 738	11,795 %	22 845 470	
28	Alko/Alq.									
29	BierSt		2 200 000	38,601 %	849 222	33,887 %	745 514	27,512 %	605 284	
30	MindSt	26 500 000								
31	Natlv.	-1 345 510								
32	Landw.	-970 000	24 184 490	88,559 %	21 417 542	8,638 %	2 089 058	2,803 %	677 891	
33	BiWAufschl.	170 000								
34	MonAusgl.	250 000								
35	Weinst	250 000								
36	SchlagmivSt	450 000								
37	GrEst	5 000 000								
38	KfzSt+VSt	7 200 000								
39	KfzSt	135 000								
40	4,000 %	-5 400	129 600	70,000 %	80 720	30,000 %	38 880	0,000 %	0	
41	Summe		414 957 260		267 734 326		84 177 793		63 045 138	
42										
43										
44	Es werden verteilt nach:						84 177 793	in %	63 045 138	in %
45	Volkszähl.						65 435 341	77,73	9 841 512	15,61
46	1/6 Wien, Rest VZ						1 055 008	1,25	0	0,00
47	abg. BevSchl.						0	0,00	36 014 058	57,12
48	Bierverbr.						399 322	0,47	182 160	0,29
49	Gefüll.						522 264	0,62	189 473	0,27
50	Str L						348 176	0,41	112 982	0,18
51	Grunder EA						1 252 081	1,49	0	0,00
52	Aufk. ESI						10 087 155	11,90	4 432 105	7,03
53	Aufk. GewSt						348 170	0,41	5 551 599	8,81
54	Aufk. KESI I						352 113	0,42	1 761 087	2,79
55	Aufk. ESchSt						450 000	0,53	0	0,00
56	Aufk. BWA						0	0,00	67 200	0,11
57	Aufk. GrEst						0	0,00	4 800 000	7,61
58	Aufk. KfzSt						3 948 176	4,69	112 982	0,18
59								100,00		100,00

TABELLE II

EINNAHMEN 1991 DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

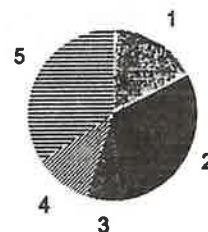
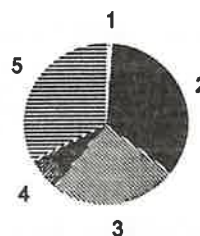
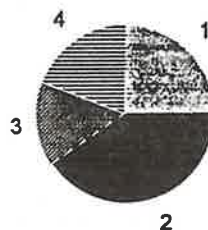
BUND	MIA S	PROZENT
1. AUSSCHLIESSLICHE ABGABEN	138	24,78
2. ERTRAGSANTEILE	228	40,93
3. BETRIEBSEINNAHMEN	85	15,26
4. SONST. EINNahmen	106	19,03
SUMME	557	100,00

LÄNDER OHNE WIEN

1. AUSSCHLIESSLICHE ABGABEN	2	1,20
2. ERTRAGSANTEILE	57	34,13
3. ZUSCHÜSSE DES BUNDES	43	25,75
4. BEITRÄGE DER GEMEINDEN	11	6,59
5. SONST. EINNahmen	54	32,34
SUMME	167	100,00

GEMEINDEN MIT WIEN

1. AUSSCHLIESSLICHE ABGABEN	35	17,41
2. ERTRAGSANTEILE	63	31,34
3. GEBÜHREN	13	6,47
4. ZUSCHÜSSE VON BUND/LAND	22	10,95
5. SONST. EINNahmen	68	33,83
SUMME	201	100,00



Gemeindeautonomie und Finanzausgleich

Autonom sein heißt eigentlich nach dem Sinn der griechischen Wörter "autos" und "nomos" nach eigenen Gesetzen leben zu können, selbständig und unabhängig zu sein.

Autonomie ohne Geld ist eine leere Hülse, eine Scheinautonomie. Die Gemeinden laufen Gefahr, zu reinen Filialen der Landes- und Bundesverwaltung degradiert zu werden.

Allein aus der Statistik der prozentuellen Beteiligung der Gemeinden am Steuerkuchen seit zwanzig Jahren zeigt sich, daß die Mittelzuflüsse genau eine gegenteilige Entwicklung zu den Aufgabenzuwächsen nehmen.

a) Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Wien:

1975	1980	1985	1990
Mrd 10,9 (= 11,1%)	Mrd 16,2 (= 10,5%)	Mrd 23,5 (= 9,9%)	Mrd 30,0 (= 9,4%)

b) Entwicklung der eigenen Steuern:

1975	1980	1985	1990
Mrd 9,5	Mrd 13,3	Mrd 17,3	Mrd 23,5

c) Entwicklung der Relation Abgabenertragsanteile zu eigenen Steuern:

	1975	1980	1985	1990
Abgabenertragsanteile	53,5%	55%	57,6%	56,0%
eigene Steuern	46,5%	45%	42,4%	44%

Daraus ist ersichtlich, daß sich sowohl der Anteil der Gemeinden an den Abgabenertragsanteilen verringert hat als auch der Prozentanteil der eigenen Steuern im Verhältnis zu den Abgabenertragsanteilen.

Umgekehrt haben die Gemeindeaufgaben im gleichen Zeitraum ungeheuer zugenommen, woraus auch schon die mangelnde Finanzautonomie bewiesen ist.

1. Verfassungsrechtliche Lage

In der Finanzverfassung ist festgeschrieben, daß – sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt – die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, zu tragen haben (§ 2 F-VG 1948).

Bestimmt ist auch, daß die Lastentragung so zu erfolgen hat, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Die Frage, wer zur Entscheidung über die ausgewogene Mittelzuteilung zuständig ist, bleibt offen. Die Praxis zeigt, daß es letztlich die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts, meist nach einem langdauernden, mühsamen Rechtsweg sind, wenn ein solcher nicht durch Verfassungsbestimmung unterbunden wird.

Die Verfassung sichert den Gemeinden einen selbständig wahrzunehmenden Aufgabenbereich zu, woraus wohl auch der Schluß zulässig ist, daß die Gemeinden die dafür notwendigen Mittel garantiert haben müssen.

2. Wer nimmt wie Einfluß auf die Autonomie?

Da ist zunächst der Bundesgesetzgeber, der durch einfachgesetzliche Regelung den Finanzausgleich beschließt, in dem die Finanzmasse im wesentlichen verteilt wird.

Schon in diesem Verteilungsvorgang haben die Gemeinden die schwächste Position innerhalb der drei Gebietskörperschaften. Dies liegt einmal darin, daß Städtebund und Gemeindebund aus der unterschiedlichen Interessenlage heraus nicht immer Gleiches vertreten können und deshalb schon interne Kompromisse machen müssen, um überhaupt erfolgreich zu sein. Dazu kommt noch, daß Wien als Gemeinde und Land Auswirkungen des Finanzausgleiches anders spürt als alle anderen Gemeinden. Für Wien kommt es nur darauf an, wie groß der Anteil aus der Summe der Ertragsanteile der Gemeinde plus Land ist, bei allen anderen Gemeinden ist nicht sicher, wie weit sie am "Landeskuchen" letztlich beteiligt werden, ja es wird sogar umgekehrt vom Land über die Landesumlage der Gemeindeanteil dezimiert.

Eine ähnliche ungleiche Auswirkung haben die Bedarfszuweisungsmittel für die Gemeinden außer Wien.

Bedenkt man dann noch, wie Gesetze in der Praxis zustande kommen, zB daß irgendeine Lobby im Parlament Änderungen in der Besteuerung oder Verteilung erwirken, auf die die Gemeinden in keiner Form mehr Einfluß nehmen können, dann gilt das geflügelte Wort "Gemeindeautonomie ist so stark wie deren Vertreter im Parlament".

Beispiel:

Bei der letzten Behandlung der Getränkesteuerproblematik hat man die Lücke hinsichtlich der Besteuerung Verbrauchsort/Verkaufsort in der Form geschlossen, daß man zwar die Verkehrssteuer eingeführt hat, gleichzeitig aber die Getränkesteuer für nichtalkoholische Getränke halbiert hat. Jetzt hört man wieder, daß Vertreter der Wirtschaft um die Beseitigung dieser Steuer bemüht sind, obwohl sie wissen müßten, daß gerade in

Fremdenverkehrsgebieten aus diesen Erträgen Investitionen getätigt werden, die überwiegend den Fremdenverkehrsbetrieben nützen.

Daß sich bei der Finanzausgleichsregelung dazu noch der Bund gleichsam ein Sonderstück des Kuchens zuteilt, hat er bei der Abschaffung der Luxussteuer und gleichzeitiger Einführung der Normverbrauchsabgabe als Ersatz bewiesen.

Nicht verschwiegen werden sollte, daß auch dort, wo von Gemeindesteuern bzw. Ermächtigungen, solche einzuhoben die Rede ist, von einer Autonomie der Gemeinden kein "Funke" mehr übrig bleibt, indem man jeden Handlungsspielraum (zB Steuersatz) der Gemeinden bei der Handhabung dieser Steuern beseitigt. Sowohl Getränke- als auch Kommunalsteuer – warum diese so und nicht Lohnsummensteuer heißt, läßt sich schwer erklären – sind überdies von der Gemeinde nicht mehr variierbare Steuern. Einen weiteren Hinweis bietet zB § 21 des Finanzausgleichsgesetzes, in dem gefordert wird, daß die Gemeinden die eigenen Steuern in voller Höhe einheben müssen, um in den Genuß von Bundesfinanzzuweisungen zu kommen.

Gleichzeitig läßt diese Regelung den Schluß zu, daß der Bundesgesetzgeber selbst nicht überzeugt ist, daß die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausgewogen ist und deshalb durch Finanzzuweisungen dieser Art einen zusätzlichen Ausgleichsmechanismus einführt, der gleichzeitig die Höhe der Gemeindesteuern auf das äußerste Maß fixiert und so im Widerspruch zur Gemeindeautonomie steht.

Neben diesem unmittelbaren, mit der Mittelzuteilung zusammenhängenden Gesetz gibt es eine Fülle von Bereichen, die zwar – weil indirekt – nicht sichtbar, aber doch gründlich auf die Gemeindeautonomie einwirken. Durch Gesetze werden Lasten auferlegt.

Dazu zählen einmal die Schulgesetze, welche durch Regelungen über Klassenschülerzahl, integrierten Unterricht, Ganztagschule etc. enorme Auswirkungen auf die Gemeinden haben, sind diese doch für Schulgebäude, Betriebsaufwand etc. zuständig. Der zur Zeit mit S 1.000,-- vom Bund fixierte Elternbeitrag ist bereits wieder ein Rahmen, den die Gemeinden nicht erweitern können.

Ein zweiter, nicht weniger wichtiger, in der finanziellen Konsequenz aber gravierender Bereich ist das Sozialwesen. Bund und Länder schließen Art 15a B-VG-Verträge, verpflichten sich in diesem Bereich zu Leistungen und treffen dabei ganz massiv die Gemeinden, indem diese allein oder in Verbänden Alters- und Pflegeheime führen. Das Unterbringungsgesetz tut ein übriges, indem geistig Behinderte ausgegliedert wurden und so einen anderen Kostenträger belasten.

Ähnlich verhält es sich im Krankenhauswesen. Bedingt dadurch, daß in den meisten Bundesländern die Gemeinden Krankenhausträger sind, schlagen die Auswirkungen des KRAZAF selbstverständlich auf die Gemeindekasse voll durch.

Ein weiteres typisches Beispiel für die Einengung der Gemeindeautonomie durch gesetzliche Verpflichtungen ist der gesamte Abwasserbereich. Die Wasserrechtsgesetz-Novelle hat bewirkt, daß ein Großteil der kleinen Gemeinden 100% ihrer Mittel in die Abwasserbeseitigung stecken muß, um nur die Eigenmittel aufzubringen.

Die hier erst im nachhinein und nach zähem Ringen erreichte Öko-Fonds-Regelung hat den Schönheitsfehler, daß es wieder zu einer Zentralstelle gekommen ist, anstatt zu Länderquoten und ist im übrigen durch die 20%-ige Bezuschussung in Ballungszentren sachlich nicht gerechtfertigt. Beweis dafür ist die Tatsache, daß man gleichzeitig das Äquivalenzprinzip der Gebühren verändern mußte.

Es muß in dem Zusammenhang bezweifelt werden, daß man hier die finanzielle Gemeindeautonomie "aufmöbeln" wollte, vielmehr hat es den Anschein, daß sich der Bund von Leistungspflichten, resultierend aus dem Wasserrechtsgesetz, zulasten der Gemeinden befreien wollte und auf diese Weise Gebühren zu Steuern macht.

Die Aufzählung ist nur beispielhaft, soll aber aufzeigen, wie in der Praxis die Aushöhlung der Gemeindeautonomie vor sich geht.

Wenn man von der Theorie ausgehen könnte, daß das Ergebnis der für jeweils fünf Jahre gültigen Finanzausgleichsregelung sowie das Verhalten des Bundesgesetzgebers in Hinblick auf gesetzliche Regelungen, die nennenswerte finanzielle Verschiebungen bringen, ausgewogen wäre, bleibt für die Gemeinden immer noch ein zweiter Unsicherheitsfaktor, nämlich das Verhalten des jeweiligen Landes in Bezug auf Lastenüberwälzung.

Eine Untersuchung des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums hat ergeben, daß die Länder die Gemeinden durchaus unterschiedlich belasten.

Analog zum Bund ist es der Landesgesetzgeber, der in seinem Wirkungsbereich, einmal durch Gesetze und dann aber auch durch die Förderungspolitik, die Gemeindeautonomie direkt trifft.

Landesgesetze, wie im Kindergartenbereich, im Krankenhauswesen, bei den Berufsschulen, im gesamten Sozialbereich, Wohnungswesen, Rettungswesen, bei den Musikschulen und im Verkehrswesen, die eine Einbindung der Gemeinden zur Mitfinanzierung enthalten, führen praktisch dazu, daß der finanzielle Spielraum der Gemeinden zusätzlich eingeengt wird und dies ohne daß sie sich zur Wehr setzen können.

Eine weitere Einschränkung der Gemeindeautonomie bewirken gesetzlich geregelte Zwangsverbände – wie zB Krankenhausverband, Abfall- und Abwasserverbände –, in denen dann auch schon fixiert wird, nach welchem Schlüssel die einzelnen Gemeinden mitzufinanzieren haben.

Anders als im § 5 FAG 1993 haben die Länder – zumindest Tirol – keine Verpflichtung, mit den Gemeinden Verhandlungen dann zu führen, wenn Gesetze mit neuen oder Mehrbelastungen der Gemeinden beschlossen werden. Damit werden einseitige Verschiebungen von Finanzmassen zulasten der Gemeinden jederzeit möglich und passieren auch.

Dazu kommt das nicht ungefährliche Instrument der Junktimierung von Förderungsmitteln des Landes mit solchen der Gemeinden. Hier ist der schwächere Partner in der Regel die Gemeinde.

Inwieweit sich Länder autonomiefreundlich zeigen, läßt sich österreichweit aus der finanziellen Sicht schwer vergleichen, weil in den einzelnen Bereichen unterschiedliche

Prozentsätze an Beiträgen zu gemeinsamen Finanzierungen Land/Gemeinden gegeben sind.

Tatsache ist aber, daß beim derzeitigen System für die Gemeinden keinerlei Schutz für ihre Finanzhoheit gegeben ist. Aufgabenübertragung ohne Geld ist die Regel.

Einige Beispiele aus der Praxis:

- Bund und Länder einigen sich über Anteile an der Mineralölsteuer für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs. Ob und in welcher Form die Gemeinden, die auch Einrichtungen verschiedenster Art (zB Parkplätze etc) zu errichten haben, mitpartizipieren, ist offen.
- Bund und Länder einigen sich über Strukturmittel im Zuge der KRAZAF-Regelung, um extramurale Einrichtungen zu mobilisieren. Ob und was daraus die Gemeinden lukrieren, die Sozialsprengel, also solche extramurale Einrichtungen, schaffen und betreiben, steht nirgends geschrieben.
- Bund und Länder einigen sich über den Pflegebereich, Pflegegeld-Einstufung etc. Soweit diese Leistungen, die tatsächlich den Gemeinden als Heimträger entstehenden Aufwände nicht decken, werden sie im Umlageverfahren einfach den Gemeinden auferlegt.
- Durch die Bundesregelung ungedeckte Schülertransportkosten werden vom Land subventioniert, wenn die Gemeinden mitzahlen.
- Für die Kinderbetreuung entsteht zusätzlich zu den bestehenden Einrichtungen Bedarf. Gelöst werden soll dieses Problem durch Zentralisierung des Kindergartenwesens anstatt durch auf Dauer garantierte Geldmittelzuflüsse an die Gemeinden.
- Die außerschulische Musikausbildung wird durch Landesmusikschulgesetze geregelt, die Gemeinden werden zu Beitragsleistungen zusätzlich zur Bereitstellung der Räumlichkeiten verpflichtet, anstatt über die gesetzliche Zulässigkeit von Werkverträgen im Musikunterricht die bestehenden Verhältnisse zu belassen.
- Zur Verbilligung von Mieten werden Landesbeiträge in Aussicht gestellt, wenn die Gemeinde einen prozentuellen Beitrag leistet.

Inwieweit die derzeit in Diskussion befindliche Bundesstaatsreform durch Verschiebung von Aufgaben auch Lasten verschiebt, die letztlich die Gemeinden mittreffen, läßt sich schwer prognostizieren. Daß die finanziellen Auswirkungen dieser Reform aber erst im nachhinein, nämlich bei den Finanzausgleichsverhandlungen 1995 behandelt werden, muß beunruhigen, weil eine in diesem Zusammenhang eintretende Schwächung der Landesfinanzen jedenfalls auch mittelbar die Gemeinden berührt.

Die Kompetenzkompetenz des Bundes im Finanzausgleich ist antiföderalistisch. Finanzhoheit der Länder ist ein Wesensmerkmal des Föderalismus.

3. Möglichkeiten zur Stärkung der Gemeindeautonomie

- Die Gemeinden selbst müssen sozusagen im "eigenen Haus" Zurückhaltung üben in der Übernahme zusätzlicher Leistungen. Der Bürger hat Eigenleistungen zu erbringen, er kann vieles besser und billiger.
- Im Bundes- und Landesbereich ist die Regelungswut – sprich Gesetzesmanie – einzudämmen.
- Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, Gesetze und Verordnungen unmittelbar anzufechten.
- Eine analoge Regelung wie in § 5 FAG 1993 im Landesbereich ist unerlässlich.
- Die Mittelzuteilung aus der Finanzmasse hat nach Aufgaben, die die Gemeinden zu erfüllen haben, zu erfolgen; die gegebene Abstufung beim Bevölkerungsschlüssel ist wirklichkeitsfremd und ungerecht. Die EDV läßt genaue Modellberechnungen, basierend auf den konkreten Gemeindeaufgaben, ohne weiteres zu.
- Die Gemeinden brauchen ein eigenes freies Besteuerungsrecht, um spezielle Vorhaben über Wunsch und Beteiligung der Gemeindebürger verwirklichen zu können.
- Die Landesumlage als Besteuerung der Gebietskörperschaft Gemeinde ist als antiquiert zu beseitigen. Sie ist entweder ein Instrument der Länder, sich Geld zu verschaffen oder im Fall der Zuwendung dieser Beträge an die Gemeinden eine notwendige Korrektur der durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel entstehenden mangelnden Verteilungsgerechtigkeit. Eine solche Korrektur hat im ersten Verteilungsvorgang zu erfolgen.
- So wie die Länder sind die Gemeinden jedes Bundeslandes über ihren Verband in die Finanzausgleichsverhandlungen einzubinden, so daß eine Parität gegenüber den Ländern gegeben ist.
- Zur Abschwächung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ist der Sockelbetrag pro Einwohner zu erhöhen, so daß ein Betrag herauskommt, der die Besorgung der Grundbedürfnisse der Durchschnittsgemeinde ermöglicht.
- Anstelle des derzeitigen abgestuften Bevölkerungsschlüssels sind die Ertragsanteile aufgaben- und bedarfsbezogen den Gemeinden zuzuteilen und um einen Beitrag für Funktionen in Zentralorten zu ergänzen.
- Die Bedarfsausgleichsmittel, die fälschlicherweise als "Landesmittel" im Finanzausgleichsgesetz bezeichnet sind, sind in nachvollziehbare Ansprüche der Gemeinden umzuwandeln, nicht als versteckte Landesfinanzierung (zB Abwasser, Schulbaufonds) zu gestalten.
- Für Wien, das gleichzeitig Gemeinde und Land ist, bedarf es einer Sonderregelung.

Zusammenfassend ergibt sich der Schluß, daß man zur Wiederherstellung der in Bedrängnis geratenen Gemeindeautonomie, bedingt durch jahrelange negative Einwirkungen vielfältigster Art auf sie, auf zwei Seiten ansetzen muß:

Einmal dort, wo die Mentalität entstanden ist, daß die Gemeinde jede Leistung macht und machen kann. Die Selbstverständlichkeit der Bevölkerung in vielen Gemeinden, die in der Forderung "Das soll die Gemeinde machen" gipfelt, ist durch Steigerung der Eigenverantwortung zu ersetzen. Das heißt, die Eigenleistung der Bürger ist, so wie sie früher selbstverständlich war, zB Hand- und Zugdienste für viele Belange der Kommune, zu revitalisieren, ein Bezug zwischen Leistung der Gemeinde und Gegenleistung des Bürgers ist herzustellen und

einmal da, wo es um die aufgabenadäquate Zuteilung von Steuermitteln geht.

Tatsache ist, daß die Infrastrukturfordernisse in einer Gemeinde heute andere sind als noch vor dreißig Jahren, die Steuermittelzuteilung dem aber nicht gefolgt ist.

Einen asphaltierten, auch im Winter geräumten Weg, eine Straßenbeleuchtung, ein ordentliches Schulhaus, bescheidene Sporteinrichtungen, Wasser und Abwasser gehören heute zu Grundeinrichtungen, die man auch in der kleinsten Gemeinde verlangt.

Ein diesen Aufgaben entsprechendes Steuerzuteilungssystem zu berechnen, müßte kein Problem sein und könnte einen wesentlichen Teil der anderen finanziellen Ausgleichsmaßnahmen, wie zB Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG oder Bedarfszuweisungen, ersetzen. Diese machen letztlich die Gemeinden zu Bittstellern, anstatt zu selbständig handlungsfähigen Gebietskörperschaften.

Nach der eigentlichen Definition der Gemeinde in der Verfassung ist sie Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Die Praxis zeigt ein Überwiegen des Verwaltungssprengels, indem die für die Selbstverwaltung notwendigen Mittel fehlen.

Rechtsfragen der gemeinsamen Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch Länder und Gemeinden

I. Einleitung und Problemstellung

Entsprechend dem **Kostentragungsgrundsatz** des § 2 F-VG haben die Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.¹ Um diesen Aufwand bestreiten zu können, sollte den Gebietskörperschaften im Wege des Finanzausgleiches idealerweise ein derartiger Anteil an den öffentlichen Einnahmen zugeteilt werden, der sie in die Lage versetzt, die ihnen kompetenzmäßig übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen (vgl dazu auch § 4 F-VG).²

In Abweichung von dieser Idealkorrelation zwischen Aufgaben- und Kostenverantwortung begegnet im Bundesstaat aber auch das Phänomen, daß eine für die Erledigung bestimmter Aufgaben zuständige und für die Finanzierung verantwortliche Gebietskörperschaft andere Gebietskörperschaften zur **teilweisen Kostentragung** heranzieht.³ Voraussetzung hierfür ist regelmäßig ein **spezifisches Interesse** des nicht primär zur Aufgabenerfüllung zuständigen Rechtsträgers. Wir kennen diese **Gemeinschaftsfinanzierungen** zur Genüge im Verhältnis Bund/Länder, die Palette reicht von der Mitfinanzierung wichtiger Bundesstraßen bis hin zu den Hochschulfonds, die die Last der Finanzierung von Universitäts- oder Fakultätsneugründungen, eine klassische Bundesaufgabe, trugen.⁴

Das Phänomen der Kostenteilung begegnet aber nicht nur im Verhältnis Bund/Länder, sondern auch in den Rechtsbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, und zwar in beiderlei Richtung nämlich als Beteiligung der Länder an der Finanzie-

1 Allgemein dazu WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁷ (1992) 114f sowie ERMACORA, Über die bundesstaatliche Kostentragung gem § 2 F-VG, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 12 (1979), jeweils mit weiteren Nachweisen. Vgl ferner insb VfSlg 9507/1982, 10.986 und 11.939/1988.

2 Grundsätzlich dazu MATZNER (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977); zur vorliegenden Thematik vgl insb den Beitrag von RUPPE, Aufgabenfinanzierung, 227 ff.

3 Diese vom allgemeinen System der Kostentragung abweichenden Regelungen werden herkömmlich als Phänomen des sog **tertiären ("grauen") Finanzausgleichs** qualifiziert, dazu grundlegend PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 33 (1984) 31 f sowie 179 ff sowie RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat (1977) 105 ff.

4 Dazu aus volkswirtschaftlicher Sicht SMEKAL, Die Flucht aus dem Budget (1977) insb 59 ff und VAN DER BELLEN, Fondswirtschaft in Österreich (1968).

zung von Landesaufgaben.^{5 6} Dem ersteren Phänomen soll in weiterer Folge genauer nachgegangen werden. Dabei empfiehlt sich zunächst ein **empirischer Überblick** über jene Aufgabenbereiche, in denen Gemeinden zur Kostentragung herangezogen werden (II). Im Anschluß daran geht es um die Darstellung der wichtigsten Rechtsformen gemeinsamer Kostentragung (III), um abschließend einen rechtspolitischen Vorschlag zur Debatte zu stellen (III/B).

II. Landesaufgabenbereiche mit regelmäßiger Kostenbeteiligung der Gemeinden

Versucht man einen empirischen Überblick über gemeinsam finanzierte Aufgabenfelder zu gewinnen, so vermeint man zunächst entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau eine verwirrende Vielfalt derartiger Aufgabenbereiche zu entdecken. Bei näherem Zusehen erweist sich jedoch, daß es einerseits Aufgabenfelder gibt, wo in praktisch allen (zumindest in den meisten) Ländern eine gemeinsame Kostentragung vorgesehen ist, andererseits daß in jedem Bundesland **spezielle Aufgabenfelder** bestehen, bei denen die Gemeinden zur Kostentragung herangezogen werden.⁷

In den folgenden Aufgaben- und Politikbereichen der Länder kommt es typischerweise zu einer Heranziehung der **Gemeinden** zur Aufgabenfinanzierung:

- * Sozial- und Familienpolitik (Kostenbeteiligung beim Sozialhilfegeld, beim Behinderten- und Pflegegeld sowie bei der Behindertenbeihilfe; in Salzburg etwa auch Beteiligung bei Einrichtungen der Tagesbetreuung; Kindergartenbeiträge);
- * Kulturpolitik (finanzielle Beteiligung an der Errichtung von Berufs- und Musikschulen; Abgabenteilung bei Landestheatern, -museen, -orchestern sowie Tiergärten);
- * Verkehrspolitik (finanzielle Beteiligung beim Ausbau von Landesstraßen im Sinne kommunaler Verkehrsberuhigungskonzepte; teilweise Tragung der Straßenpflege-last; Beteiligung an Verkehrsverbünden; Finanzierung privater Verkehrsüberwachungsorgane);

5 Vgl dazu den Endbericht einer vom Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum (Wien) im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung erstellten Studie zum Thema "Förderung der Gemeinden durch die Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des Bundeslandes Vorarlberg" (Wien, November 1992).

6 Ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Phänomenen besteht vor allem darin, daß die Gemeinden die Länder zu einer teilweisen Kostentragung nicht zwingen können, während dies umgekehrt den Ländern auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur Abweichung vom Kostentragungsgrundsatz nach § 2 F-VG möglich ist.

7 Schon an dieser Stelle sei angemerkt, daß ein vollständiger Überblick nicht möglich ist, weil ein Außenstehender mit Rücksicht auf die fehlende Publizität derartiger Vereinbarungen nicht überprüfen kann, ob ihm alle Kostenerstattungsvereinbarungen (ohne spezialgesetzliche Grundlage) zur Verfügung gestellt wurden.

- * Förderungswesen (Gemeinden werden in verschiedenen Förderungsbereichen zur Mitfinanzierung verpflichtet, zB Gemeindebeitrag zu den Flächenprämien nach § 12 VlbG Landwirtschaftsförderungsg, LGBl 1974/37; Wohnbeihilfe nach OÖ Wohnbauförderungsg iVm OÖ Wohnbeihilfenverordnung).

Daneben gibt es in jedem Bundesland besondere Aufgabenfelder, in denen die Gemeinden zur Tragung eines Teils des Aufwandes herangezogen werden. Die Bandbreite reicht vom (finanziellen) Gemeindebeitrag zur Tiroler Landes-Gedächtnisstiftung (vgl § 3 Abs 2 Tiroler LG über die Errichtung einer Landesgedächtnisstiftung zur Erinnerung an die Erhebung von 1809, LGBl 1957/43 idF zuletzt LGBl 1982/39) bis zur Verpflichtung der Gemeinden nach § 14 Stmk TierzuchtG, LGBl 1993/135, zur Beschaffung männlicher Zuchttiere.

Die **rechtspolitischen Motive** für die Heranziehung der Gemeinden zur (teilweisen) Ausgabendeckung sind im einzelnen schwer durchschaubar; andererseits zieht sich aber doch ein **einheitlicher Gedanke** durch alle diese besonderen Kostentragungsbestimmungen, nämlich der, daß die Gemeinden regelmäßig bei jenen **Landesaufgaben** zur Mitfinanzierung verpflichtet werden, an deren Erfüllung die Gemeinden ein **qualifiziertes Interesse** haben, wo aber die Aufgabenstellung insgesamt die Finanzkraft der Gemeinden übersteigt. Rechtlich ausgedrückt könnte man sagen: Mitfinanzierung ist in der Regel dort vorgesehen, wo das erste Kriterium der Umschreibung des eigenen Wirkungsbereiches im Sinne des Art 118 Abs 2 B-VG (örtliches Interesse) vorliegt, nicht aber das zweite Kriterium (Geeignetheit der Aufgabe zur Besorgung durch die Gemeinde).

III. Rechtsformen der Kostenbeteiligung

In der Staatspraxis begegnen grundsätzlich zwei Formen einer Kostenbeteiligung von Gemeinden, nämlich zunächst jene Fälle, in denen Gemeinden kraft **spezialgesetzlicher Regelung** (vgl § 2 F-VG: "... sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt ...") zur Kostenübernahme verpflichtet werden. Dies kann durch einseitige (hoheitliche) Festlegung eines Kostenbeitrages, aber auch durch gesetzliche Ermächtigung an Länder und Gemeinden (als Träger von Privatrechten) zum Abschluß von (situationsangepaßten) Kostenerstattungsvereinbarungen erfolgen. Beide Formen sind mit Rücksicht auf den weiteren Wortlaut des § 2 F-VG finanzverfassungsrechtlich gedeckt. Die spezialgesetzliche Abweichung vom **Kostentragungsgrundsatz** wird in der Regel dann gewählt, wenn eine **größere Anzahl** von oder gar **alle Gemeinden** eines Bundeslandes zur Kostentragung herangezogen werden sollen.

Daneben schließen Länder immer wieder mit **einzelnen Gemeinden** ohne spezialgesetzliche Ermächtigung unmittelbar auf Grund ihrer verfassungsrechtlich verankerten Privatrechtsfähigkeit (Art 17, 116 Abs 2 B-VG) aus konkretem Anlaß (privatrechtliche) **Kostenerstattungsvereinbarungen** ab. Die Untersuchung dieser Form ist schwierig,

weil solche Vereinbarungen unveröffentlicht bleiben und man bei der Materialbeschaffung auf den guten Willen der Beteiligten angewiesen ist.⁸

A) Spezialgesetzliche Kostentragungsregeln

Bei den spezialgesetzlich grundgelegten Kostenerstattungspflichten ist zwischen der einseitigen (hoheitlichen) Kostenerstattungspflicht und zwei- bzw. mehrseitigen privatrechtlichen Kostenerstattungsvereinbarungen zu unterscheiden.

1. Einseitige (hoheitliche) Kostentragungspflicht

- a) Eine traditionell wichtige Kostenerstattung findet im Bereich der Abgangsdeckung der Landes-Krankenanstalten statt, wobei von Land zu Land durchaus unterschiedliche Kostenerstattungsregelungen bestehen. Ich greife daher willkürlich die Tiroler und Salzburger Regelung heraus, weil diese bereits mehrmals Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle waren.

Gemäß §§ 56, 57 Tir KAG, LGBl 1958/5 idF zuletzt LGBl 1987/12 haben den Betriebsabgang der öffentlichen Krankenanstalten (vermindert um die Zweckzuschüsse des Bundes) zu tragen:

1. beim allgemeinen öffentlichen Landeskrankenhaus Innsbruck
 - der Anstaltsträger zu 36 vH
 - der Beitragsbezirk zu 30 vH
 - der Krankenanstaltensprengel zu 9 vH
 - das Land zu 35 vH
2. beim öffentlichen Landeskrankenhaus Hochzirl
 - der Anstaltsträger zu 50 vH
 - der Krankenanstaltensprengel zu 25 vH
 - das Land zu 25 vH
3. bei den übrigen öffentlichen Krankenanstalten Tirols
 - der Anstaltsträger zu 40 vH
 - der Beitragsbezirk zu 35 vH
 - das Land zu 25 vH

Den Beitragsbezirk und den Krankenanstaltensprengel bilden die zu ihrem Gebiet gehörenden Gemeinden (§ 57 Abs 3 Tir KAG). Der durch den Beitragsbezirk zu deckende Betriebsabgang wird auf die einzelnen Gemeinden nach der "Bevölkerungszahl" (auf Grund amtlicher Volkszählung) aufgeteilt (§ 57 Abs 4 Tir

⁸ Von der Betrachtung anderer institutionalisierter Formen gemeinsamer Kostentragung (zB Errichtung gemeinsam gespeister Fonds, Gründung gemeinsam finanzierter Vereine) muß hier aus Zeitgründen Abstand genommen werden; vgl jedoch grundsätzlich STOLZLECHNER, Öffentliche Fonds (1982) 364 ff.

KAG). Dieser Aufteilungsschlüssel hat den (verwaltungsökonomischen) Vorteil der zehnjährigen Stabilität (bis zur nächsten Volkszählung) für sich, außerdem nimmt er auf den Umstand Rücksicht, daß die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Spitals mit der Bevölkerungszahl zunimmt. Ein Nachteil dieses Schlüssels besteht darin, daß er die Finanzkraft einer Gemeinde unberücksichtigt läßt.⁹

Den vom Krankenanstaltensprengel zu deckenden Betriebsabgang (insbesondere hinsichtlich des Landeskrankenhauses Innsbruck) hat die Landesregierung nach einem anderen Schlüssel aufzuteilen, nämlich "im Verhältnis der Durchschnittszahlen der aus den einzelnen Bezirken im Landeskrankenhaus Innsbruck aufgenommenen Pfléglinge" (§ 57 Abs 5 Tir KAG), wobei die Durchschnittszahlen für jeweils vier Jahre zu berechnen sind. Dieser Berechnungsschlüssel ist (im Verhältnis zur "Bevölkerungszahl") einerseits sachlicher, weil auf die **tatsächliche Inanspruchnahme** krankenanstaltlicher Leistungen durch Gemeindebewohner abgestellt wird, andererseits verwaltungsökonomisch schwieriger zu handhaben, weil die Berechnungsgrundlage variiert und der Schlüssel jährlich fortzuschreiben ist.

Die einschlägigen Tiroler Regelungen können aber auch zu einer **Doppelbelastung** einzelner Gemeinden führen; dies insofern, als bestimmte Gemeinden (im konkreten Fall die Stadt Kufstein) nicht nur im Rahmen der allgemeinen Abgangsdeckung das Defizit der Landes-Krankenanstalten mitzufinanzieren haben, sondern weil diese Gemeinden zusätzlich über die Gemeindeverbände ihre **Bezirkskrankenhäuser** zu erhalten und zu betreiben haben (vgl das Tiroler Bezirkskrankenhäuser-GemeindeverbändeG, LGBl 1984/32). Diese nicht unproblematische Doppelbelastung nahm die Stadt Kufstein zum Anlaß für einen grundsätzlichen Rechtsstreit über die Sachlichkeit der Kostentragungsregeln der §§ 56, 57 Tir KAG. Der Verfassungsgerichtshof qualifizierte diese Bestimmungen jedoch als im Sinne des § 2 F-VG unbedenkliche Sonderfinanzierungsregel. Daran vermöge – so der Verfassungsgerichtshof weiter – der Umstand nichts zu ändern, *"daß die Gemeinden, soweit sie durch das Bezirkskrankenhäuser-GemeindeverbändeG, LGBl 1984/32 zu Gemeindeverbänden zusammengeschlossen wurden, denen als Rechtsträgern von Krankenanstalten die Erhaltung und der Betrieb bestimmter Krankenanstalten übertragen wurden,*

⁹ Der Verfassungsgerichtshof hat mehrmals die einschlägigen Regeln der §§ 56, 57 Tir KAG geprüft und keine Bedenken an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Aufteilungsschlüssels "Bevölkerungszahl" geäußert, vgl etwa VfSlg 12.106/1989).

zusätzliche finanzielle Belastungen (Verbandsbeiträge gemäß § 11 leg zit) zu tragen haben" (VfSlg 12.106/1989).¹⁰

Die Kontrolle der Berechnung von Gemeindebeiträgen wird dadurch gewährleistet, daß die Bezirksverwaltungsbehörde den Anteil des Bezirkes auf die Gemeinden nach der Bevölkerung mit **Bescheid** aufzuteilen hat (§ 57 Abs 6 Tir KAG). Dieser Bescheid ist im Verwaltungsweg (bei der Landesregierung), anschließend bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts bekämpfbar.

Einen anderen Aufteilungsschlüssel, nämlich die gemeindliche **"Finanzkraft"** entsprechend § 10 Abs 4 FAG 1989, BGBl 1988/687, sieht § 49 Abs 3 Sbg KAO, LGBl 1975/97 idF LGBl 1992/81 vor; eine Regelung, der vom Verfassungsgerichtshof bereits ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit bestätigt wurde (VfSlg 11.577/1987). Die in der Beschwerde angeführte Unschärfe dieses Schlüssels wurde vom Verfassungsgerichtshof nicht weiter beanstandet, sondern als im Rahmen der rechtspolitischen Entscheidungsbefugnis liegend qualifiziert: *"Soweit der ... Regelung angelastet wird, daß sie im Vergleich zur tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Abweichungen führe, die wirtschaftliche stärkere Gemeinden stärker heranzieht, würde dies – auch zutreffendenfalls – die in Prüfung gezogene Regelung noch nicht unsachlich machen. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Salzburger Landesgesetzgeber die zweckmäßigste Regelung getroffen hat; dies zu beurteilen, ist der Verfassungsgerichtshof nicht berufen. Dem Salzburger Landesgesetzgeber kann jedenfalls nicht angelastet werden, die Grenzen des rechtspolitischen Entscheidungsspielraumes verletzt zu haben"* (VfSlg 11.577/1987).¹¹

- b) Ein anderer wichtiger Bereich mit gemeinsamer Kostentragung sind die Landes-Sozialhilfegesetze, wobei jedoch von Land zu Land gravierende Unterschiede bestehen, je nachdem, ob die Aufgaben direkt vom Land und den Gemeinden oder von Sozialhilfeverbänden erfüllt werden.¹² Gemäß § 40 Abs 3 Salzburger SozialhilfeG, LGBl 1975/19 idF zuletzt LGBl 1993/117 hat grundsätzlich das Land für die Kosten der Sozialhilfe aufzukommen, soweit nicht hierfür die Gemeinden herangezogen

10 Einen ähnlichen Fall einer "Doppelbelastung" hatte der Verfassungsgerichtshof in seinem Erk Slg 12.065/1989 zu entscheiden. Klägerin (in einem Verfahren nach Art 137 B-VG) war die Stadt Bludenz, die ein Spital auf Grund "eigenen Entschlusses", also "freiwillig" betreibt, daneben jedoch zur Entrichtung der allgemeinen Kostenbeiträge zu den Landeskrankenanstalten verpflichtet wurde (vgl VlbG SpitalbeitragsG, LGBl 1987/8). Wenig überzeugend verneinte der Verfassungsgerichtshof überhaupt das Vorliegen einer Doppelbelastung mit dem Hinweis darauf, daß der Betrieb von Krankenanstalten durch spitalerhaltende Gemeinden auf "eigenem Entschluß" beruhe; "die aus der Rechtsträgerschaft erwachsenden Zahlungspflichten können daher mit den gesetzlichen Beitragspflichten der Patienten aus der Gemeinde nicht addiert werden und folglich auch nicht als Doppelbelastung im Vergleich zu den Aufwendungen nicht spitalerhaltender Gemeinden gesehen werden" (VfSlg 12.065/1989).

11 Was die Rechtskontrolle der Beitragsberechnung angeht, so ist im § 40 Abs 5 Sbg KAO (ähnlich dem § 57 Abs 6 Tir LAG) eine bescheidmäßige Feststellung der Beitragshöhe durch die Bezirksverwaltungsbehörde vorgesehen (vgl auch § 3 Abs 4 VlbG SpitalbeitragsG, LGBl 1987/8, wonach über Streitigkeiten hinsichtlich der Beitragspflicht auf Antrag die Landesregierung mit Bescheid entscheidet).

12 Grundsätzlich und im Überblick dazu PFEIL, Österreichisches Sozialhilferecht (1989), 580 ff.

werden. So haben die Gemeinden zu den Kosten der "Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes" (einschließlich der Personalkosten) dem Land jährlich einen Beitrag in Höhe von 75 vH zu leisten. Der Kostenbeitrag ist für die einzelnen Gemeinden "nach Maßgabe der abgestuften Bevölkerung (§ 8 Abs 3 des Finanzausgleichsgesetzes 1979, BGBl Nr 673/1978)" zu ermitteln. Interessant ist die Sonderregel für die Stadt Salzburg: Für sie gilt ein von der Landesregierung "auf Grund der Unterlagen des Landes-Rechnungsabschlusses des vorvergangenen Jahres" festzusetzender "**Vervielfältigungsfaktor**". Das Gesetz gibt keine Auskunft darüber, nach **welchen Kriterien** dieser Vervielfältigungsfaktor festzulegen ist. Es ist daher unter dem Gesichtspunkt des Art 18 B-VG problematisch. Außerdem wäre zu klären, welcher sachliche Grund diese Ungleichbehandlung der Stadt Salzburg zu rechtfertigen vermag (Art 7 B-VG).

Ferner haben die Gemeinden zu den Kosten der "Hilfe in besonderen Lebenslagen und der sozialen Dienste" dem Land jährlich einen Beitrag von 50 vH zu leisten (§ 40 Abs 5 Salzburger SozialhilfeG). Auch dabei ist der Kostenbeitrag für die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe der abgestuften Bevölkerung zu ermitteln. Ein "Vervielfältigungsfaktor" für die Stadt Salzburg ist hier nicht vorgesehen.

Vernünftig und im Hinblick auf die notwendige Abdeckung laufender Kosten auch sachlich gerechtfertigt ist die Pflicht zu **Vorschußzahlung**. Nach § 41 Salzburger SozialhilfeG haben die Gemeinden dem Land jeweils bis spätestens 1. Jänner und 1. Juli Vorschüsse in Höhe von je einem Drittel der zu erwartenden Beitragsanteile zu leisten. Diese Vorschüsse sind unter Zugrundelegung der im Landesvoranschlag für die Sozialhilfe vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben zu ermitteln.

Hinsichtlich der Kontrolle der Berechnung der Gemeindebeiträge fehlt es an einer ausdrücklichen Zuständigkeit zur bescheidmäßigen Feststellung (etwa analog § 49 Abs 5 Sbg KAO), was aber deshalb nichts schadet, weil im Konfliktfall (zB zwischen dem Land und einer Gemeinde) die **bescheidmäßige Feststellung** des Kostenbeitrages einer Gemeinde wohl ein "notwendiges Mittel zweckentsprechender Rechtsverteidigung ist".^{13 14}

- c) Abschließend sei noch über eine Besonderheit des VlbG LandwirtschaftsförderungsG, LGBl 1974/37 berichtet, nämlich über die Ermächtigung zur **Rückzahlung** von Gemeindebeiträgen. § 12 dieses Gesetzes verpflichtet zunächst die Gemeinden, dem Land 40 vH des Zweckaufwandes, der aus der Gewährung von **Flächenprämien** entsteht, zu ersetzen. Abs 2 dieser Bestimmung verpflichtet umgekehrt das Land, "unter Bedachtnahme auf die finanzielle Leistungsfähigkeit" der Gemeinden

13 Zu den Voraussetzungen für die Erlassung eines Feststellungsbescheides allgemein ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht (1986), 506.

14 Rechtsstaatlich fortschrittlicher ist die einschlägige Regelung des § 16 VlbG SozialhilfeG, LGBl 1971/26 idF LGBl 1986/18, wonach über den Kostenersatz zwischen Land und Gemeinden sowie über die Leistung der Gemeindebeiträge die **Schiedskommission für Sozialhilfekosten** zu entscheiden hat. Diese Schiedskommission ist eine Art-133-Z 4-Behörde (vgl § 16 Abs 2 VlbG SozialhilfeG).

einen Teil der geleisteten Beiträge, "jeder Gemeinde aber mindestens 50 vH ihres Beitrages", durch Gewährung von Bedarfszuweisungen zurückzuerstatten. Diese Regelung erscheint zunächst schwer verständlich, man wird sie jedoch als Instrument der "Feinsteuerung" zu verstehen haben, das es dem Land erlaubt, finanzschwächeren Gemeinden größere Anteile zurückzugeben.

2. Kostenerstattung kraft Vereinbarung auf Grund spezialgesetzlicher Ermächtigung

Als aktuelle Beispiele seien die neueren Musikschulgesetze von Burgenland, Kärnten und Tirol angeführt, wobei nach der Kärntner und der Tiroler Regelung die Errichtung von Musikschulen eine von der Landesregierung zu erfüllende Landesaufgabe ist, während das burgenländische Gesetz diese Aufgabe dem Verein "Volksbildungswerk für das Burgenland" überträgt (§ 4 Bgld MusikschulförderungsG).¹⁵ Das Tiroler MusikschulG (ähnlich das Bgld MusikschulförderungsG) legt die Vertragsinhalte relativ detailliert fest, während das Kärntner Gesetz nur Grundsätze normiert, alles übrige den Vertragsparteien überläßt.

Gemäß § 5 Abs 2 Tir MusikschulG dürfen Landesmusikschulen nur bei Vorliegen eines **Vertrages** zwischen dem Land Tirol und einer Gemeinde oder mehreren Gemeinden über deren Beitrag zum Aufwand der jeweiligen Landesmusikschule errichtet werden. Der Vertrag darf nur abgeschlossen werden, wenn die Aufbringung des Gemeindebeitrages auf Dauer gesichert ist. Der Vertrag muß auf unbestimmte Zeit abgeschlossen werden, er darf frühestens nach einer Laufzeit von 10 Jahren kündbar sein. Die Kündigungsfrist hat mindestens 5 Jahre zu betragen, eine Kündigung darf überdies nur schriftlich und unter Angabe des Grundes möglich sein (§ 5 Abs 3 Tir MusikschulG).¹⁶

Detailliert geregelt ist der **Gemeindebeitrag zum Schulaufwand** (§ 6 Tir MusikschulG); dieser hat zu umfassen:

- a) die Bereitstellung der Schulräume, die Anschaffung der Einrichtungen und der Unterrichtsmittel, insb der Musikinstrumente, deren Beistellung von den Schülern nicht erwartet werden kann;
- b) die Tragung des Aufwandes für die Instandhaltung, Reinigung, Beleuchtung und Beheizung der Schulräume und für die Instandhaltung der Einrichtungen und der Unterrichtsmittel sowie die Tragung des sonstigen Sachaufwandes;
- c) den Ersatz von 45 vH des Personalaufwandes für den Leiter und die Lehrer der Landesmusikschule und für das an der Landesmusikschule allenfalls erforderliche Kanzleipersonal.

15 Bgld MusikschulförderungsG, LGBl 1993/36, Krnt MusikschulG, LGBl 1991/44, Tir MusikschulG, LGBl 1992/44.

16 Ob diese detaillierten Vertragsrechtsbestimmungen "zur Regelung des Gegenstandes erforderlich" sind, ist fraglich (Art 15 Abs 9 B-VG),

Bei Beteiligung **mehrerer Gemeinden** hat die Sitzgemeinde die Leistungen nach lit a (Räumlichkeiten, Musikinstrumente etc) alleine zu erbringen, die Leistungen nach lit b und c sind **"gemeinsam"** zu erbringen (§ 6 Abs 2 Tir MusikschulG), wobei dies nicht "zu gleichen Teilen" heißt, also bei den Leistungen nach lit b, c die übrigen Gemeinden vertraglich stärker herangezogen werden können. Dies gebietet im übrigen auch das im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung anzuwendende **Sachlichkeitsgebot** (Art 7 B-VG).¹⁷

Ähnlich wie beim VlbG LandwirtschaftsförderungsG begegnet auch hier eine Art Refinanzierung durch **Landeszuschüsse**. Das Land hat sich **vertraglich** (gleichsam als Gegenleistung) zur **Leistung von Zuschüssen** zu den Kosten der Musikinstrumente zu verpflichten, wobei die Zuschüsse "55 vH der angemessenen Anschaffungskosten" zu beantragen haben (§ 6 Abs 3 Tir MusikschulG). Diese Regelung ist starr, sie eröffnet keinen Verhandlungsspielraum für die Landesregierung, was den **Vorteil der Gleichbehandlung** für sich hat, jedoch besondere Situationen in einer Gemeinde unberücksichtigt läßt (zB viele Schüler mit besonderen Instrumentenwünschen). Überdies hat das Land die Einnahmen aus dem **Schulgeld** den vertragsbeteiligten Gemeinden zu überlassen, die es unter sich aufzuteilen haben (§ 9 Abs 32 Tir MusikschulG).

Wesentlich weniger ins Detail geht die Kärntner Regelung, sie eröffnet daher einen größeren Spielraum für die **Privatautonomie der Vertragsparteien**. Die Kosten des Kärntner Landesmusikschulwerkes (Landeseinrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit: § 2 Abs 2) trägt grundsätzlich das Land, und zwar die **Personalkosten** (§ 11) allein, den **Sachaufwand** (§ 12) unter Beteiligung der Gemeinden (vgl die Grundsatzbestimmung des § 10 Krnt MusikschulG). Finanzierung und Bereitstellung des Sachaufwandes (Räumlichkeiten, Musikinstrumente, Büro) hat das Land durch Abschluß eines Vertrages mit einer oder mehreren interessierten Gemeinden sicherzustellen (§ 10 Abs 2 Krnt MusikschulG). Beteiligen sich **mehrere Gemeinden** an einer Bezirks- oder Ortschaftsmusikschule, so ist der Sachaufwand von den Gemeinden nach dem Verhältnis der aus den Gemeinden jeweils **angemeldeten Schüler** zu tragen, sofern die Gemeinden nichts anderes vereinbaren (§ 10 Abs 3 Krnt MusikschulG).

Andere (zivilrechtliche) Bestimmungen über Laufzeit, Kündigungsfristen oder etwa Schriftform der Kündigung sind nicht vorgesehen. Da ein **privatrechtliches Rechtsverhältnis** vorliegt, kommen die einschlägigen AGBG-Bestimmungen zur Anwendung.¹⁸ Rechtsstreitigkeiten aus dem Vertragsverhältnis Land/Gemeinde(n) sowie allenfalls der beteiligten Gemeinden untereinander sind daher im **ordentlichen Rechtsweg** auszutragen.

17 Vgl die Grundsatzentscheidung des OGH vom 18.12.1992, 6 Ob 563/92 = ÖZW 1993/2, 55 ff, wonach die Grundrechte für die öffentliche Hand auch dann verpflichtend wirken, wenn diese in den Formen des Privatrechts tätig wird.

18 Daß es sich um ein Zivilrechtsverhältnis handelt, ergibt sich vor allem klar aus der mehrmaligen Verwendung des Begriffes "Vertrag".

B) Kostenersatz kraft Vereinbarung ohne spezialgesetzliche Ermächtigung

- a) Neben den erwähnten Kostenerstattungsvereinbarungen auf Grund spezialgesetzlicher Ermächtigung begegnen in der Staatspraxis immer wieder auch Fälle, in denen Länder und Gemeinden eine Kostenbeteiligung unmittelbar auf der Grundlage ihrer **verfassungsrechtlich verankerten Privatrechtsfähigkeit** (Art 17, 116 Abs 2 B-VG) vereinbaren. Die mir bekannt gewordenen Fälle betreffen kultur- und verkehrspolitische Aufgaben. Typisch ist, daß es sich vornehmlich um Landesangelegenheiten handelt, deren Erfüllung im speziellen Interesse **einer bestimmten Gemeinde** liegt. Diesem qualifizierten Interesse korrespondiert die vertragliche Pflicht zur (teilweisen) Tragung der für die Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten.
- b) Als erstes Beispiel möchte ich das **Mozarteum-Orchester Salzburg** anführen, dessen Rechtsträger das Land Salzburg ist. Entsprechend einem am 1.10.1958 zwischen Land und Stadt Salzburg abgeschlossenen Vertrag über die Betriebsführung und Finanzierung des Mozarteum-Orchesters bilden Land und Stadt Salzburg zur Betriebsführung und Finanzierung eine **Arbeitsgemeinschaft**, in deren Rahmen sie sich verpflichteten, den Gebarungsabgang des Orchesters je zur Hälfte zu tragen. Verwaltet wird das Orchester durch einen paritätisch besetzten **Orchesterausschuß**.¹⁹ Ähnliche Vereinbarungen über die Aufteilung der Finanzierung des Gebarungsabganges bestehen in bezug auf das Landestheater Salzburg²⁰, bezüglich des Naturkundemuseums "Haus der Natur"²¹, des Museums "Carolino Augusteum" sowie hinsichtlich des Salzburger Barockmuseums.²²
- c) Neben dem Bereich der Kulturpolitik begegnen freiwillige Kostenerstattungsvereinbarungen auch in der **Verkehrspolitik**. Zu berichten ist dabei über eine Vereinbarung zwischen dem Land Kärnten (vertreten durch die Landesstraßenverwaltung) und der Stadtgemeinde St. Andrä/Lavanttal (vertreten durch den Bürgermeister), deren Gegenstand eine neue Ortsbildgestaltung sowie die (teilweise) Verwirklichung des **kommunalen Verkehrsberuhigungskonzeptes**, insb durch Erweiterung der Gehsteige und Herstellung eines kombinierten Rad- und Gehweges, im Zuge der Adaptierung einer Landesstraße war.²³ Die Stadtgemeinde verpflichtete sich dabei zur teilweisen Tragung der Grundablösen, die für die Neutrassierung und Verbreite-

19 Vgl dazu die Erläuterungen zum Landesvoranschlag 1993 des Landes Salzburg, herausgegeben von der Abteilung 8 des Amtes der Salzburger Landesregierung, S 51.

20 Vgl wiederum die Erläuterungen zum Landesvoranschlag 1993 des Landes Salzburg, S 52. Laut Auskunft des Österreichischen Städtebundes, Landesgruppe Oberösterreich, gibt es ein ähnliches Übereinkommen auch zwischen dem Land Oberösterreich und der Stadt Linz hinsichtlich des Linzer Landestheaters. Bezüglich der übrigen Landestheater liegen mir keine Unterlagen vor.

21 Rechtsträger ist der Verein "Gesellschaft für darstellende und angewandte Naturkunde - Haus der Natur". Den Gebarungsabgang decken jedoch Land und Stadt Salzburg je zur Hälfte.

22 Vgl auch dazu die Erläuterungen zum Landesvoranschlag 1993 des Landes Salzburg, S 54 f.

23 Die Vereinbarung stammt vom 9.12.1991. Sie enthält den ausdrücklichen Vermerk, daß ihr der Beschluß des Gemeinderates der Stadtgemeinde St. Andrä vom 27.11.1991 zugrunde liegt.

rung der Landesstraße notwendig waren, außerdem übernahm sie die über eine einfache Bauausführung hinausgehenden Mehrkosten (zB Pflasterung, Bepflanzung) sowie die Errichtung bzw Neuverlegung der Ortsbeleuchtung und die Bepflanzungen.

Dieses Beispiel verdeutlicht den Zusammenhang zwischen dem qualifizierten Interesse einer Gemeinde an der Durchführung einer Landesverwaltungsaufgabe und ihrer Bereitschaft, zumindest einen Teil des hierfür erforderlichen Aufwands zu tragen: Für die Verwirklichung ihres Verkehrsberuhigungskonzeptes war die Gemeinde bereit, einen erheblichen Anteil der hierfür erforderlichen Kosten zu übernehmen.

Ein weiterer Bereich gemeinsamer Kostentragung ist das Problem der **Verkehrsüberwachung**. Die zuständigen Behörden und ihre Exekutivorgane sehen sich aus personellen Gründen immer weniger in der Lage, den Aufgaben der Verkehrsüberwachung, namentlich der Überwachung des ruhenden Verkehrs etwa in den Fremdenverkehrsgemeinden, im erforderlichen Ausmaß nachzukommen.²⁴ Der Ausweg wird sein, daß diese Aufgabe von der Gemeinde finanzierten **privaten Wacheorganen** übertragen wird.²⁵ Organisationsrechtliche Grundlagen hierfür gibt es erst in den Ländern Kärnten und Salzburg.²⁶ Obwohl es sich bei der Verkehrsüberwachung um eine typische Landesverwaltungsaufgabe handelt (Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG), werden finanzstarke Gemeinden sicher bereit sein, für die Durchsetzung der Verkehrsberuhigung einen finanziellen Beitrag zu leisten.

Die erwähnten Kostenerstattungsvereinbarungen (ohne spezialgesetzliche Ermächtigung) weisen einen **wesentlichen rechtlichen Mangel** auf; sie funktionieren nur nach dem Motto "Wo kein Kläger, da kein Richter". Der OGH stellte nämlich in einer diesbezüglichen Grundsatzentscheidung vom 18.3.1992, 1 Ob 526/92, fest, derartige Kostenerstattungsvereinbarungen stünden mit dem Kostentragrungsgrundsatz des § 2 F-VG, wonach Gebietskörperschaften die bei ihnen anfallenden Kosten in der Regel selbst zu tragen haben, in "nicht überbrückbarem Widerspruch". Dieser Widerspruch bewirke im Grund des § 879 ABGB ("Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot") die **Nichtigkeit** derartiger Vereinbarungen, die bei Gericht eingeklagt werden kann.²⁷

24 Die Erledigung der Aufgaben der Verkehrsüberwachung überträgt die StVO grundsätzlich den Bezirksverwaltungsbehörden (§ 94b Abs 1 lit a StVO), in ihrem örtlichen Wirkungsbereich den Bundespolizeibehörden (§ 95 Abs 1 lit a StVO), auf Autobahnen den Landesregierungen (§ 94a Abs 1 StVO) und ausnahmsweise auch den Gemeinden (§ 94c Abs 3 StVO). Unterstützt werden die **Straßenpolizeibehörden** bei Erfüllung ihrer Überwachungsaufgaben durch die ihnen zugewiesenen **Exekutivorgane** (§ 97 StVO), nämlich durch die Bundespolizei, die Bundesgendarmerie und (im Fall der Übertragung der Verkehrsüberwachung auf Gemeinden) durch Gemeindevachkörper.

25 Grundsätzlich dazu ÖHLINGER, Überlegungen zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Verkehrsüberwachung durch Private, ZVR 1992, 144 ff sowie THANN, Möglichkeiten der Verkehrsüberwachung, ÖGZ 1993/11, 10 ff.

26 Vgl §§ 7a ff Kmt Parkgebühren- und AusgleichsabgabenG, LGBl 1980/54 idF zuletzt LGBl 1991/85 sowie das Salzburger Landes-WacheorganeG, LGBl 1977/66.

27 In seiner Entscheidung vom 20.7.1989, 8 Ob 585/88, hatte der OGH noch entgegengesetzt entschieden.

Diese oberstgerichtliche Judikatur bringt **Unsicherheit** in die Rechtsbeziehungen zwischen den an einer privatrechtlichen Kostenvereinbarung beteiligten Gebietskörperschaften, weil die Einhaltung derartiger Vereinbarungen letztlich auf dem guten Willen der Vertragsparteien beruht, im Konfliktfall jedoch das Einklagen ausstehender Verpflichtungen nicht möglich ist²⁸.

Es ist aber auch die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß nach Anfechtung einer solchen Vereinbarung **bereits erbrachte Leistungen** mit Hilfe einer Kondition wieder zurückgefordert werden.

- d) Hier müssen **rechtspolitische Überlegungen** anknüpfen. Zur Beseitigung der skizzierten Unsicherheit wäre zu überlegen, § 2 F-VG dahin zu ergänzen, daß von der allgemeinen Kostentragungsregel nicht nur vom zuständigen Gesetzgeber, sondern im Einzelfall auch durch **privatrechtliche Vereinbarung** zwischen interessierten Gebietskörperschaften, insbesondere zwischen Ländern und Gemeinden abgegangen und ein spezielles Kostentragsmodell gefunden werden kann.²⁹

Wie die erwähnten Beispiele zeigen, käme eine solche Möglichkeit praktischen Bedürfnissen entgegen. Derartige Kostenerstattungsvereinbarungen (ohne die Notwendigkeit einer spezialgesetzlichen Ermächtigung) hätten den Vorteil des einfachen und praxisnahen Vollzugs für sich. Sie sind zweifellos ein praktisches Instrument **flexibler Kostenbeteiligung**, das es den Gemeinden ermöglichen würde, die Durchführung von für die Gemeinde wichtigen Landesaufgaben "anzuregen", die ohne finanzielle Beteiligung nicht oder vielleicht erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden würden.

Einem wichtigen Einwand ist zu begegnen, nämlich daß bei Vorhandensein eines solchen Instruments die schwächere Gebietskörperschaft (Gemeinde) "erpressbar" wird bzw. daß die stärkere Gebietskörperschaft (das Land) allzuleicht versucht ist, eine Kostenbeteiligung zu erzwingen, und zwar mit der "Drohung", eine ohnehin zu erfüllende Aufgabe nur bei Kostenbeteiligung der anderen Gebietskörperschaft wahrnehmen zu wollen. Abgesehen davon, daß die bisherigen Erfahrungen solche Befürchtungen nicht bestätigen, sind dagegen wiederum juristische und politische Gegeneinwände denkbar: Einer Landesregierung, die unsachlich junktimiert bzw. bestimmte Gemeinden finanziell begünstigt, würde sich wohl sehr bald mit entsprechenden Vorwürfen von Seiten der kommunalen Interessenvertretungen, aber auch in der Öffentlichkeit konfrontiert sehen. Echte Mißbräuche, etwa in Form der Überwälzung der überwiegenden

28 Aktuelles Beispiel hierfür ist, daß die Stadt Salzburg hinsichtlich der Finanzierung des Abgangs des Salzburger Landestheaters nicht mehr zu ihrer Zusatzvereinbarung aus 1991 steht, wonach die Abgänge jährlich um 4% zu valorisieren seien (vgl. dazu den Artikel "Krisenstimmung lähmt nun auch Salzburger Landestheater", in: "Salzburger Nachrichten" vom 3.6.1994).

29 Im Gegensatz dazu erhebt PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung, 250 f., die Forderung nach einem verfassungsrechtlichen Verbot der Fremd- und Mischfinanzierung. Eine Abweichung vom Kostentragsgrundsatz sollte lediglich auf Grund spezialgesetzlicher Ermächtigung durch **verwaltungsrechtlichen Vertrag** möglich sein.

Kosten für die Erledigung einer Landesverwaltungsaufgabe, könnten mit dem auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung geltenden **Sachlichkeitsgebot** (Art 7 B-VG) bekämpft werden.

Zusammenfassend sprechen also wichtige Gründe für eine Änderung des § 2 F-VG im zuvor erwähnten Sinne, wobei aus Gründen der besseren Kontrolle eine allgemeine **Publikationspflicht** hinsichtlich privatrechtlicher Kostenerstattungsvereinbarungen zu überlegen wäre.

IV. Schlußbemerkung

Der Grundsatz des § 2 F-VG, daß jede Gebietskörperschaft die bei Erfüllung ihrer Aufgaben anfallenden Kosten zu tragen habe, ist zweifellos richtig und sinnvoll. Daneben besteht in der Praxis aber durchaus ein Bedürfnis nach **flexibleren Kostenbeteiligungsmodellen**. Dies gilt auch und gerade für Gemeinden, die zu einer Kostenübernahme für die Erledigung von in ihrem speziellen Interesse gelegenen Landesverwaltungsaufgaben bereit sind. Solche Entscheidungen müssen auch unter dem Aspekt der **Gemeindeautonomie** positiv bewertet werden.

Die Rechtsgrundlage für derartige individuelle Finanzierungsmodelle sind freilich – zumindest teilweise – unsicher, weshalb eine entsprechende Adaptierung der finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen empfohlen wird.

Die europäischen Integration und die laufende Bundesstaatsreform unter Gesichtspunkten des Finanzausgleichs

1. Einleitung

Die österreichische Finanzverfassung und die letzten Finanzausgleichsgesetze sind in der wissenschaftlichen, aber noch viel mehr in der politischen Diskussion seit langem umstritten. Die Forderung nach einer umfassenden Reform des Finanzsystems ist daher nur eine "logische" Konsequenz dieser Debatten.

Die Kritik der Länder und Gemeinden am gegenwärtig in Kraft befindlichen Finanzsystem konzentriert sich auf mehrere Richtungen: Die momentanen Regelungen verletzen einerseits tragende Prinzipien einer bundesstaatlichen Finanzverfassung¹, andererseits widersprechen sie nicht selten dem *Paritätsgrundsatz* (§ 4 F-VG). Nach dem Paritätsgrundsatz ist die Verteilung der Staatseinnahmen so vorzunehmen, daß "die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden".² Dies bedeutet maW eine Entsprechung zwischen den Kosten auferlegter Aufgaben und den bereitgestellten Mitteln.³ In Zuweisungen von Durchführungskompetenzen von Aufgaben an die untergeordneten Gebietskörperschaften verstößt der Bund häufig gegen diesen Grundsatz.⁴ Ferner ist die Kompetenzverteilung im B-VG durch eine klare Asymmetrie zugunsten des Bundes geprägt.⁵ Offenkundig wird diese Asymmetrie in der Kompetenz-Kompetenz des Bundes in Finanzausgleichsfragen.

Zudem weisen zahlreiche Untersuchungen auf erhebliche – hier nur schlagwortartig aufgezählte – Mängel in den bestehenden Finanzausgleichsregelungen hin: Fehlen einer systematischen Gesamtkonzeption; äußerst hohe Komplexität; Starrheiten;⁶ "Flucht aus dem Finanzausgleich";⁷ zu starke Trennung von Ausgabenverantwortlichkeit und Finanzierungsverpflichtungen; übermäßige Transferleistungen vom Bund an untergeordnete Körperschaften anstelle einer Stärkung autonomer Besteuerungsrechte für die Länder und Gemeinden.⁸

1 Vgl dazu ausführlich RUPPE, H.-G. (oJ), S 307 ff.

2 BÖS, D. (1980), S719.

3 Vgl ESTERBAUER, F./THÖNI, E. (1981), S 93.

4 Vgl ARNOLD, H. (1994): Gemeindeautonomie und Finanzausgleich (in diesem Band), Arnold führt als Beispiel für die Verletzung des Paritätsgrundsatzes die Musikschulenregelung an.

5 Vgl RUPPE, H.-G. (oJ), S 313; THÖNI, E. (1991a), S 361.

6 Vgl FARNY, O./KRATENA, K./ROSSMANN, B. (1990), S 1.

7 Vgl dazu ausführlich SMEKAL, Ch./THEURL, E. (1990), S 157.

8 Vgl Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg) (1992), S 13.

Zwei aktuelle – voneinander weitgehend unabhängige – politische Ereignisse sind als Anlaß und vielmehr als Herausforderung zu sehen, die längst notwendige Reform des Finanzausgleichs zu diskutieren.

- (1) Durch den bevorstehenden Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) mit 1.1.1995 ergeben sich finanzielle Konsequenzen und Anpassungsnotwendigkeiten für die öffentlichen Haushalte.⁹
- (2) Die (noch nicht) beschlossene Bundesstaatsreform wird "naturgemäß" Auswirkungen auf die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung der Gebietskörperschaften nach sich ziehen.

In der vorliegenden Arbeit wird versucht, mögliche Konsequenzen dieser Ereignisse (EU-Beitritt und Bundesstaatsreform) auf die Einnahmensituation der Gebietskörperschaften und den Finanzausgleich zu skizzieren. Mögliche Verschiebungen der Aufgaben-, (Ausgaben-) und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, die aus diesen Anpassungsmaßnahmen resultieren, stehen dabei im Mittelpunkt folgender Ausführungen. Im Abschnitt 2 wird ansatzweise gezeigt, welche finanzielle Konsequenzen der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union für die Gebietskörperschaften voraussichtlich mit sich bringt. Fiskalische Auswirkungen sind hauptsächlich durch Anpassungen im österreichischen Steuerrecht und daraus resultierenden Änderungen und Verschiebungen im Steueraufkommen sowie durch die Zahlungen und Rückflüsse aus/von dem EU-Haushalt bedingt. Abschnitt 3 versucht, aus ökonomischer Perspektive¹⁰ die Rahmenbedingungen, Ergebnisse und Konsequenzen der laufenden Bundesstaatsreform nachzuzeichnen. Eine zusammenfassende Bewertung schließt diesen Beitrag ab.

2. Der Beitritt Österreichs zur EU und seine Konsequenzen für den österreichischen Finanzausgleich

Die Konsequenzen, die der Beitritt Österreichs zur EU für den Finanzausgleich nach sich zieht, resultieren aus zwei Effekten: Zum einen sind durch die Beitragszahlungen Österreichs an die Gemeinschaft Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte zu erwarten; zum anderen gilt es Steueranpassungen zu berücksichtigen, die im österreichischen Steuerrecht infolge der Steuerharmonisierung in der EU vorzunehmen sind.

9 Der EU-Beitritt führt zudem zu Kompetenzübertragungen von den nationalen Gebietskörperschaften zu den Institutionen der EU und umgekehrt. Vgl dazu SCHWEITZER, M. (1989), S 15 ff.

10 Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus vgl grundlegend THÖNI, E. (1986) und die dort angegebene Literatur.

2.1. Zahlungen Österreichs an den EU-Haushalt und Mittelrückflüsse aus dem EU-Haushalt

Tabelle 1 zeigt die vom BMfF geschätzten Zahlungen und Rückflüsse sowie die daraus resultierenden Nettozahlungen für die Jahre 1995 bis 1999.

Tabelle 1: Finanzströme Österreichs gegenüber dem EU-Haushalt unter Berücksichtigung von "Delors II"

	1995	1996	1997	1998	1999
	in Mrd. S				
Beitragszahlungen					
Zuckerabgaben	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39
Agrarabschöpfungen	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36
Zölle	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
MWSt-Eigenmittel	15,86	14,92	14,34	13,41	12,55
Eigenmittel auf BSP-Basis	7,90	10,03	11,91	13,75	15,58
Summe	29,01	30,20	31,50	32,41	33,38
Rückflüsse					
Landwirtschaftliche Ausgleichs-					
zahlungen	12,52	12,66	12,19	11,70	11,22
davon: Marktordnung	6,24	8,84	8,84	8,84	8,84
Umweltmaßnahmen	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38
degress. Ausgleichs-					
zahlungen	1,93	1,44	0,97	0,48	0,00
Lagerabwertung	1,97	0,00	0,00	0,00	0,00
Strukturmaßnahmen	4,19	4,33	4,43	4,54	4,65
wissenschaftliche					
Kooperationen	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Summe	17,01	17,29	16,92	16,54	16,17
Nettobeitrag	-12,00	-12,91	-14,58	-15,87	-17,21
in % des BIP	0,52	0,55	0,60	0,64	0,67

Quelle: BMfF

2.1.1. Beitragszahlungen

Einschlägige Studien und offizielle Berechnungen weisen Österreich als *Nettozahler* der EU aus.¹¹ Österreich hat dabei Zahlungen an den EU-Haushalt zu leisten, kann im

¹¹ Vgl dazu auch LEHNER, G. (1994a), S 62 ff.

Gegenzug – allerdings nicht voll budgetwirksame – Transferzahlungen (etwa im Rahmen der Regionalförderung) aus dem Gemeinschaftsbudget erwarten. Diese Finanzbeziehung zu einer "neuen" zusätzlichen Ebene wird für die öffentlichen Haushalte Effekte direkter und indirekter Art nach sich ziehen. Effekte direkter Art ergeben sich durch die unmittelbaren Finanzströme zwischen dem EU-Haushalt und den öffentlichen Budgets in Österreich. Effekte indirekter Art resultieren beispielsweise aus der Teilnahme Österreichs am Europäischen Binnenmarkt, die über ein höheres BIP-Wachstum zu Steuermehreinnahmen führt.¹²

Jüngste Berechnungen ermitteln für 1995 Beitrittszahlungen in Höhe von ca 29 Mrd S (vgl Tabelle 1).¹³ Dieser Beitrag läßt sich folgendermaßen aufschlüsseln:¹⁴

a) Zölle und Agrarabschöpfungen (inkl. Zuckerabgabe):

Das Aufkommen aus diesen Einnahmenquellen ist an die EU abzuführen. Lediglich 10% dieser Einnahmen werden als Erhebungs- und Administrationsvergütung in Österreich zurückbehalten. Die Beitragszahlungen aus diesen Positionen setzen sich 1995 aus 4,5 Mrd S für Zölle und aus 0,75 Mrd S für Agrarabschöpfungen (inkl. Zuckerabgabe) zusammen.¹⁵ Insgesamt ergibt sich daraus ein Abgang in Höhe von 5,25 Mrd S.¹⁶ Da es sich bei Agrarabschöpfungen und Zöllen um ausschließliche Bundesabgaben handelt¹⁷, ist dieser Abgang unter Beibehaltung der derzeitigen Finanzausgleichsregelungen ausschließlich im Bundesbudget wirksam.

b) Mehrwertsteuereigenmittel

Die weitaus wichtigste Einnahmequelle der EU stellt die Position "Mehrwertsteuereigenmittel" dar. Die Mitgliedstaaten haben dabei einen bestimmten Anteil der nach gemeinschaftlichen Vorschriften bestimmten einheitlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage an den EU-Haushalt abzuliefern.¹⁸ Diese Finanzierungsquelle wurde 1970 durch die Eigenmittel-Richtlinie beschlossen. Während die Anteile der Mitgliedstaaten zunächst auf 1% der einheitlichen Bemessungsgrundlage festgelegt wurden, so erhöhte sich diese Quote im Jahr 1985 auf 1,4%; bis 1999 wird der Mehrwertsteueranteil wieder auf 1% rückgeführt.¹⁹ Um traditionell konsumorientierte Länder nicht zu

12 Vgl Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg) (1992), S 70.

13 Vgl LEHNER, G. (1994a), S 67.

14 Zur Finanzierung der EU, vgl SCHWEITZER, M./HUMMER, W. (1993), S 183 ff.

15 Vgl LEHNER, G. (1994a), S 66. Allerdings ist zu beachten, daß Österreich auf Grund der GATT-Vereinbarungen ohnedies seine Zollsätze zu senken hätte, sodaß unter Berücksichtigung dieser Effekte der Einnahmefall eigentlich geringer anzusetzen wäre.

16 Den Berechnungen des BMfF zufolge bleibt dieser Abgang bis zum Jahr 1999 unverändert bei 5,25 Mrd. S (vgl Tabelle 1).

17 Vgl § 6 Abs.1 FAG 1993 und Änderung des F-VG 1948, BgBl. Nr. 30/1993, S 617.

18 Diese einheitliche Bemessungsgrundlage basiert vorwiegend auf der 6. MWSt-Richtlinie vom 17. Mai 1977; vgl Rat der EG (1977), Abl. EG Nr. L 145/1 vom 13.6.1977.

19 Vgl SAPPER, A. (1994), S 34.

benachteiligen, wurde 1988 die MWSt-Bemessungsgrundlage auf 55% des jeweiligen BSP begrenzt.²⁰

Tabelle 1 zeigt, daß der Beitrag Österreichs für 1995 15,9 Mrd S beträgt und – auf Grund der Rückführung des Anteils auf 1% der MWSt-Bemessungsgrundlage – bis zum Jahr 1999 auf 12,6 Mrd S sinkt.²¹

Unter (fiktiver) Anwendung eines Verteilungsschlüssels zwischen den Gebietskörperschaften, der momentan im vertikalen Finanzausgleich für das Umsatzsteuer-aufkommen vorgesehen ist²², würden sich die Belastungen aus den MWSt-Eigenmitteln für 1995 wie folgt auf die Gebietskörperschaften verteilen:²³

Bund:	-11,01 Mrd S	69,412 %
Länder:	- 2,97 Mrd S	18,793 %
Gemeinden:	- 1,87 Mrd S	11,795 %

Ausgehend von diesem Aufteilungsschlüssel wären die Haushalte aller Gebietskörperschaftsebenen betroffen; der Bund hätte allerdings mit ca 11 Mrd S die Hauptlast zu tragen.

c) BSP-Eigenmittel

Mit der Begrenzung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf 55% des nationalen BSP im Jahr 1988 wurde die Finanzierung der EU zunehmend problematischer. Aus diesem Grund einigten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen des Delors-II-Pakets auf eine neue Finanzierungsquelle, die sich am (nationalen) BSP bemißt. Diese Quote beträgt im Jahr 1994 1,2% des BSP und nimmt bis 1999 auf 1,27% des BSP zu. Für 1995 wird der BSP-Beitrag Österreichs auf 7,9 Mrd S geschätzt (1999: 15,58 Mrd S).²⁴

Mit welchem Verteilungsschlüssel der BSP-Anteil zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt wird oder ob ausschließlich der Bund diesen Beitrag zu übernehmen hat, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen.

2.1.2. Mittelrückflüsse

Die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt sind weitgehend an "Eigenleistungen" Österreichs gebunden und daher quantitativ nur schwer abzuschätzen. Insgesamt werden die Transfers nach Österreich für 1995 auf etwa 17 Mrd S (1999: 16,2 Mrd S) veranschlagt.²⁵ Die Hauptanteile an den Rückflüssen bilden dabei agrarische Ausgleichs-

20 Vgl SCHWEITZER, M./HUMMER, W. (1993), S 183.

21 Vgl dazu auch LEHNER, G. (1994a), S 66.

22 § 8 Abs.1 FAG 1993, Verteilungsschlüssel für das USt-Aufkommen für die Haushaltsjahre 1994 und 1995. Vgl FAG (1993) und Änderung des F-VG 1948, EGBI Nr 30/1993, S 619.

23 Die Berechnung wurde analog ermittelt in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg) (1992), S 64.

24 Vgl LEHNER, G. (1994a), S 66 f.

25 Vgl LEHNER, G. (1994a), S 67.

Aus letzterem Grund kann die ökonomische Bewertung der Bundesstaatsreform zum jetzigen Zeitpunkt nur auf einer sehr allgemeinen und grundsätzlichen Ebene erfolgen.

Die Zielsetzung der Bundesstaatsreform besteht in der *Neuregelung der Kompetenzverteilung* zwischen den Gebietskörperschaften. Im Juni 1989 wurde vom Ministerium für Föderalismus und Verwaltungsreform eine Arbeitsgruppe von Experten eingerichtet, deren Aufgabe es war, Schwierigkeiten und Probleme der derzeitigen Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften aufzuzeigen und Lösungsansätze zu skizzieren.⁶⁹ Die Ergebnisse dieser "Strukturreformkommission" sind in "Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich" vom Bundeskanzleramt publiziert worden und dienen u.a. als Diskussionsgrundlage für die gegenwärtige Reform des B-VG. Nach eineinhalbjährigen politischen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern kam es im Frühjahr zu einem Vorschlag über eine Neufassung des B-VG. Diese B-VG-Novelle wurde mittlerweile dem Nationalrat zur parlamentarischen Behandlung vorgelegt. Mit 1.1.1996 soll sie in Kraft treten.⁷⁰

Seit die Novellierung des B-VG in öffentlicher Diskussion steht, scheinen allerdings immer mehr neugestaltete Kompetenzregelungen wieder in Frage gestellt, überdenkenswert und überarbeitungsbedürftig. Neben einer Vielzahl von politischen und wissenschaftlichen (insbesondere verfassungsrechtlichen) Kritikpunkten⁷¹ gilt es auch, unter Finanzausgleichsgesichtspunkten Schwachpunkte anzuführen. Der wesentlichste besteht darin, daß die Kompetenz(neu)verteilung von finanziellen Aspekten weitgehend abgekoppelt wurde. So wurden die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, und damit etwaige notwendige Änderungen der Finanzverfassung (oder des Finanzausgleichs), die diese Neuregelung von Kompetenzen nach sich ziehen könnte, im Rahmen der Verhandlungen zur Bundesstaatsreform nicht geregelt. Sämtliche mit der Bundesstaatsreform zusammenhängende Finanzfragen sind nämlich Verhandlungsgegenstand der im Herbst 1994 aufzunehmenden Finanzausgleichsverhandlungen.⁷²

Den Kritikpunkt der Loslösung der Aufgabenseite von der Ausgaben- und Einnahmenseite, gälte es im folgenden näher zu untersuchen. Wobei hier lediglich auf einige Punkte aufmerksam gemacht werden kann, die in der bisherigen Diskussion wenig Beachtung bzw. Kritik fanden.

3.1. Vorbemerkungen

In den folgenden Ausführungen wird der Begriff Finanzausgleich in enger Anlehnung an D. Bös verwendet. Bös definiert den *ökonomischen* Begriff "Finanzausgleich" (den er gleichbedeutend mit dem Begriff "Finanzsystem" setzt) als "die Aufteilung von Staatsaufgaben auf verschiedene finanzpolitische Entscheidungsträger unter entspre-

69 Vgl Bundeskanzleramt (oJ), S 14.

70 Vgl SLOVAK, F. (1994a), S 9 f.

71 Vgl ua MAYER, H.: "Reform gefährdet Ordnung des Bundesstaates – Probleme nicht gelöst, sondern vermehrt", in: Die Presse, 30.5.1994; Der Standard: "Opposition hadert mit der Staatsreform", 20.7.1994.

72 Vgl Ifö Nr. 3/94, S 2.

chender Vorsorge für die Finanzierung".⁷³ Diese Definition umfaßt somit die Verteilung von Aufgaben (damit zu verbindende Ausgaben) und Einnahmen. Die politische "Realität" beschränkt sich hingegen lediglich auf Verhandlungen über die Verteilung von Abgaben zwischen den Gebietskörperschaften.

Hinsichtlich der *bundestaatlichen Aufgabenverteilung*⁷⁴ ist die grundlegende Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften im wesentlichen in den Artikeln 10 – 12, 14 und 15 des B-VG festgelegt. In den Artikeln 118 und 119 des B-VG sind jene Bereiche der Hoheitsverwaltung geregelt, die die Gemeinden im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich betreffen. Ergänzt werden diese gesetzlichen Regelungen durch weitere Bundes-Verfassungsgesetze, sowie einfachen Bundesgesetzen, Verordnungen, etc.⁷⁵

Die österreichische Verfassung sieht einen bundesstaatlichen Staatsaufbau (Art 2 B-VG) vor. Neben dem Bund als Zentralgewalt finden zusätzlich die Länder (und die Gemeinden) als autonome Entscheidungsebenen Berücksichtigung.⁷⁶ Der "föderative Gehalt" eines Staatsaufbaus zeigt sich in der Ausgestaltung (Zentralität bzw. Dezentralität) der Entscheidungskompetenzen zwischen diesen Ebenen. Unter Betrachtung dieses Bewertungskriteriums ist der Föderalismus im österreichischen B-VG relativ schwach ausgebaut. Österreich weist sogar markante Züge eines unitarischen Bundesstaates auf.⁷⁷ Unter *Unitarismus* versteht man ein Organisationsprinzip für staatliche Systeme, das durch starke Zentralisierung der Entscheidungsgewalt (dh der Zusammenfassung der Zuständigkeiten auf einer Ebene) gekennzeichnet ist.⁷⁸

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind in Österreich in einem eigenen Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) geregelt (Art 13 B-VG). Darin ist eine Typisierung der Abgabenformen, sowie die Verteilung der Besteuerungsrechte, der Steuererträge, u.ä. festgelegt. Für den *Vollzug* der Einnahmenregelungen des F-VG (konkrete Zuordnung von Abgaben zwischen den Gebietskörperschaften) ist der Beschluß eines Finanzausgleichsgesetzes (FAG) Voraussetzung. Dieses wird regelmäßig zwischen den Finanzausgleichspartnern verhandelt und in Form eines einfachen Bundesgesetzes mit befristeter Geltungsdauer erlassen.⁷⁹ Das derzeit gültige FAG ist für drei Jahre bis Ende 1995 in Kraft.⁸⁰

73 BÖS, D. (1980), S 717.

74 Eine Übersicht über die Kriterien zur Aufgabenverteilung zwischen Gebietskörperschaften geben PEFFEKOVEN, R. (1980), S 610 ff; SCHÖNBÄCK, W. (oJ), S 405 ff.

75 Vgl dazu ausführlich FUNK, B.-Ch. (1991), S 98 ff., sowie 176 f.

76 Im Gegensatz zu diversen engen rechtswissenschaftlichen Interpretationen, die den Föderalismus aufgrund der verfassungsmäßig zugewiesenen Aufgabenhoheit nur auf die Beziehungen der Ebenen "Bund" und "Länder" beschränken, sind die Gemeinden aufgrund der gemeindlichen Selbstverwaltung in dieser Arbeit als eigene, dezentrale Ebene berücksichtigt. Vgl ESTERBAUER, F./THÖNI, E. (1981), S 90 f.

77 Vgl ESTERBAUER, F./THÖNI, E. (1981), S 36;

78 Vgl ESTERBAUER, F. (1981)/THÖNI, E. (1981), S 9.

79 Vgl FUNK, B.-Ch. (1991), S 101.

80 FAG (1993) und Änderung des F-VG 1948, BGBl. Nr. 30/1993, S 615.

Für die *Verteilung der Einnahmen* – auch *Finanzausgleich* iS bezeichnet⁸¹ – kommt in Österreich ein Kombinationsmodell zur Anwendung:⁸² Elemente des ungebundenen Trennsystems (Abgabenfindungsrecht des Bundes), vermischen sich mit Elementen des gebundenen Trennsystems (Zuweisung von Abgaben zu den einzelnen Ebenen durch den Bundesgesetzgeber; Abgabenerfindungsrecht der Länder; Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Abgaben), des Matrikularsystems (Landesumlage) und des Verbundsystems (geteilte Abgaben); darüber hinaus nehmen Charakteristika des Überweisungssystems (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse) eine zentrale Stellung im österreichischen Finanzsystem ein. Zuweisungssysteme räumen den untergeordneten Gebietskörperschaften nur begrenzte Einnahmenhoheiten ein und weisen damit auf einen geringen "föderativen Gehalt" hin.⁸³ Der österreichische Finanzausgleich ist daher am besten als "Mischsystem" zu bezeichnen, wenngleich die Merkmale des Verbundsystems eine dominierende Stellung einnehmen.⁸⁴

3.2. Beispiele für vorgeschlagene Kompetenzneuregelungen

Die Verhandlungen zur Neuverteilung der Kompetenzen brachten in folgenden Bereichen konkrete Ergebnisse:^{85 86}

a) Stärkung der Bundeszuständigkeiten

- *Elektrizitätswesen*: Die Länder sind nunmehr von der Gesetzgebungskompetenz ausgeschlossen (bisher hatten sie die Kompetenz der Ausführungsgesetzgebung, zB in Angelegenheiten der Fernwärme, Starkstromwegerecht, etc). (Art 11 Abs 1 Z 9)
- Gesetzgebung und Vollziehung in Angelegenheiten des Arbeitsmarktes, der Behinderteneinstellung, sowie der *Ausstellung von Behindertenausweisen* (Art 10 Abs 1 Z 11)

b) Stärkung der Länderzuständigkeiten

- *Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung*: Die Vollzugskompetenz liegt nun bei den Ländern.
- *Umweltbereich*: ua Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung vom Immissionsgrenzwerten entstehen;

81 Vgl THÖNI, E. (1986), S 56 ff.

82 Vgl RUPPE, H.-G. (oJ), S 312. Eine Übersicht über die unterschiedlichen Systeme des Finanzausgleichs geben ua PEFFEKOVEN, R. (1980), S 619 ff., sowie ZIMMERMANN, H./HENKE, K.-D. (1994), S 181 ff.

83 Vgl THÖNI, E. (1991b), erscheint demnächst.

84 Vgl PERNTHALER, P. (1984), S 35 f.

85 Vgl WEISS, J. (1994), S 2 f.; Ifö Nr. 2/1994 und 3/1994; sowie Textgegenüberstellung der geltenden Fassung des B-VG in der Fassung von 1929 mit der vorgeschlagenen Fassung.

86 Vgl Vortrag an den Ministerrat zum Ministerratsbeschluß vom 7.6.1994, BKA.

Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, etc (Art 11 Abs 1 Z 4)

- *Forstwesen, Wildwasserverbauung, Wasserrecht*, etc (Art 11 Abs 1 Z 5)
- *Zuständigkeit für Grund und Boden* (Bodenreform, Bodenbeschaffung, etc)
- *Dienst- und Personalvertretungsrecht für Landes- und Gemeindebedienstete*: In diesem Bereich obliegt nun die Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich den Ländern. (Art 15 Abs 1 Z 5)

c) Stärkung der Gemeindezuständigkeiten

- Erweiterung der Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden (Art 118 Abs 2) durch Einräumung eines Anhörungsrechts im Falle, daß im Verwaltungsverfahren die örtlichen Interessen in besonderem Maße berührt werden.
- Städte mit eigenem Statut bzw. mit mindestens 20.000 Einwohnern werden von der Aufsicht des Landes teilweise ausgenommen (Art 119a Abs 2 und Abs 5)

3.3. Anmerkungen und Bewertung unter Gesichtspunkten des Finanzausgleichs

Nicht alle vorgesehenen Änderungen im B-VG werden finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Bei einigen Kompetenzneuregelungen ist hingegen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

Die Kompetenzverteilung im **Umweltbereich** ist äußerst umstritten. Hier wird befürchtet, daß eine alleinige Kompetenz die Länder u.U. dazu veranlassen könnte, Umweltstandards und -maßnahmen abzusenken, um ihre Attraktivität als Unternehmens- und Investitionsstandort nicht zu gefährden bzw. auszubauen. Ein "Öko-Dumping" könnte daher die Folge einer zu weitreichenden Kompetenzverlagerung sein.⁸⁷ Aber auch unter finanziellen Aspekten sind gerade im Umweltbereich (zB Abfallwirtschaft) erhebliche Belastungen denkbar.

Die **Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung** wird unter Einsparungs- und Verfahrensgesichtspunkten überbewertet. Zu spürbaren Verwaltungserleichterungen wird es nur in wenigen Bereichen kommen.⁸⁸ Da es beim Bund voraussichtlich nicht zu einem Abbau von Dienststellen kommen wird und seitens der Länder durch die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben die Einstellung zusätzlicher Beamter zu erwarten ist, zieht die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung möglicherweise eine Ausweitung der öffentlichen Bediensteten und damit der Personalausgaben nach sich.⁸⁹ Für die Kosteneinsparungen, die sich für den Bund durch die Übertragung dieser Aufgaben an die Länder ergeben, ist der Finanzminister zu Zahlungen an die Länder bereit (Größenordnung: 250 – 270 Mio S).⁹⁰

87 Vgl Der Standard: "Bundesstaatsreform: Kritik von der Umweltfront", 21.7.1994.

88 Vgl Ifö Nr. 3/94, S 3.

89 Vgl NOWOTNY, E. (1994): Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleichs aus der Sicht des Bundes (in diesem Band)

90 Vgl Der Standard: "Warten auf Ländermilliarden", 7.6.1994; sowie SLOVAK, F. (1994a), S 11.

Neuverteilungen von Zuständigkeiten wurden vielfach nicht vorgenommen. Im Bereich der **Kindergärten** etwa, die massive finanzielle Belastungen für die nachgeordneten Körperschaften nach sich ziehen könnte, konnten die Verhandlungspartner keinen Kompromiß erzielen. Die Kindergartenregelung wurde auf die nächsten FAG-Verhandlungen verlegt und somit wiederum auf "die lange Bank" geschoben.⁹¹

Die finanziellen Konsequenzen der Bundesstaatsreform scheinen daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt in weiten Bereichen kaum abschätzbar. Im Vorblatt zum Vortrag an den Ministerrat wird festgestellt, daß auf Grund der Neuordnung der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung *keine* finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts erwartet werden.⁹² Offen bleibt allerdings, ob die Bundesstaatsreform nicht die Haushalte der *nachgeordneten* Körperschaften belastet.

Eine Neuregelung von Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zieht indessen zwangsläufig Auswirkungen auf die Ausgaben nach sich und erfordert somit eine entsprechende Berücksichtigung bei der Einnahmenverteilung. Kompetenzänderung lediglich auf der Aufgabenseite zu beschränken ist daher unter ökonomischen Gesichtspunkten des Finanzausgleichs (iwS) nicht konsequent und zT sogar nicht einsichtig. Aus ökonomischer Perspektive wird häufig die Verwirklichung der sog "fiskalischen Äquivalenz" gefordert. Dieser Grundsatz postuliert eine Übereinstimmung vom Kreis der Nutznießer von öffentlichen Leistungen mit dem Kreis der Entscheidungs- und Kostenträger.⁹³ Unter Berücksichtigung ökonomischer Effizienzkriterien ist somit eine enge Verknüpfung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenz eine wesentliche Voraussetzung eines bundesstaatlich organisierten Staates.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die laufende Bundesstaatsreform ziehen zwangsläufig Anpassungen im österreichischen Finanzausgleich nach sich.

Der EU-Beitritt führt über Zahlungsströme von und zur Gemeinschaft einerseits und Steuerrechtsänderungen infolge der Steuerharmonisierung andererseits zu Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in Österreich. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die finanziellen Konsequenzen, die der EU-Beitritt für die einzelnen Gebietskörperschaften nach sich zieht, im Detail ebensowenig quantifizieren, wie die Aufteilung der Finanzierungslasten zwischen den Gebietskörperschaften.

Eine konkrete Bewertung der Bundesstaatsreform ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus zwei Gründen kaum möglich. Zum einen sind viele Details der Verhandlungen noch offen bzw. noch nicht einmal in Angriff genommen. Zum anderen wurden die finan-

91 Vgl Der Standard: "Andere Lösung bei Kindergartenausbau", 15.6.1994.

92 Vgl Vorblatt zum Vortrag an den Ministerrat über den Ministerratsbeschluß vom 7.6.1994.

93 Im konkreten Fall sind diese Forderungen jedoch schwer umsetzbar, da der Finanzausgleich häufig von normativen und weniger positiven Grundlagen und Absichten ausgeht. Zudem gerät dieses (theoretische) Konzept mit der Realität in Konflikt, wenn etwa (regionale bzw. räumliche) spill-over-Effekte auftreten. Vgl FREY, R. (1994), S 19.

ziellen Konsequenzen der Bundesstaatsreform (besonders auf die Länder) aus den Verhandlungen weitgehend ausgeblendet und die Diskussion darüber auf Herbst 1994 verschoben. Im vorläufigen Ergebnis der Bundesstaatsreform sind daher weniger "ökonomische Rationalitäten", als vielmehr politische Vereinbarungen berücksichtigt. Damit wurde eine weitere Chance nicht wahrgenommen, im Zuge der Bundesstaatsreform eine sinnvolle Aufgaben- und Einnahmenneuverteilung – wie sie seit langem vielfach gefordert wird – zu diskutieren und umzusetzen. Die innerstaatliche Neuorganisation der "Rollenverteilung" zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist daher am treffendsten als "zaghafte" zu bezeichnen. Der österreichische Finanzausgleich teilt somit mit der Tendenz des Beharrems am status quo und des Fortschreibens von Regelungen das typische Schicksal von verhandlungsbestimmten Gesetzesmaterien.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bauer, Egon (1993): Die neue Kommunalsteuer, in: Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht (Hrsg.): Mitteilungsblatt Nr 190, S 5 – 11.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg) (1992): Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien.
- Bös, Dieter (1980): Das Finanzsystem, in: Schambeck, Herbert (Hg): Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin, S 718 – 736.
- Bundeskanzleramt der Republik Österreich (Hg) (oJ): Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien.
- Esterbauer, Fried/Thöni, Erich (1981): Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien.
- Faltlhauser, Kurt (1991): Der aktuelle Stand der Harmonisierung der Mehrwertsteuern in der EG, in: Steuer und Wirtschaft 4/1991, S 324 – 336.
- Farny, Otto/Kratena, Kurt/Roßmann, Bruno (1990): Der Finanzausgleich in Österreich, Wien.
- Frey, René L. (1994): Regionen als Gegenstand der Ökonomie – Schwierige Abstimmung von Finanzausgleich, Regionalpolitik und Raumplanung, in: Neue Zürcher Zeitung, 28./29.8.1994, S 19.
- Funk, Bernd-Christian (1991): Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, 7. Auflage, Graz.
- große Siemer, Stephan (1993): Die kommunale Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Köln et al.
- Hüttner, Bertram (1994a): Steuerreform 1994 – Änderung des Finanzausgleichs, in: Österreichische Gemeindezeitung, 2/1994, S 2 – 15.
- Hüttner, Bertram (1994b): Finanzausgleich – Auswirkungen eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Union auf den Finanzausgleich, in: Verein Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (Hg): Europareife Gemeinden – Schwerpunkt Nr 2: Kommunalpolitische Perspektiven, Wien, S 43 – 55.
- IFÖ, Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung, Nr 2/1994, Innsbruck.
- IFÖ, Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung, Nr 3/1994, Innsbruck.
- Lechner, Eduard (1992): Harmonisierung des Steuerrechts in der EG, in: Gassner Wolfgang/Lechner Eduard (Hg): Österreichisches Steuerrecht und europäische Integration, Schriften zum österreichischen Steuerrecht Bd 35, S 1 – 28.
- Lehner, Gerhard (1994a): Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den öffentlichen Sektor, in: WIFO-Monatsberichte, Sonderheft 1994, S 62 – 67.

- Lehner, Gerhard (1994b): Steuerreform und Finanzausgleich, in: WIFO-Monatsberichte, 1/1994, S 65 – 67.
- Mayer, Heinz (1994): Reform gefährdet Ordnung des Bundesstaats – Probleme nicht gelöst, sondern vermehrt, in: Die Presse, 30.5.1994, S 14.
- Mayerhofer, Peter/Palme, Gerhard (1994): Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik, in: WIFO-Monatsberichte, Sonderheft 1994, S 68 – 83.
- Moser, Erhard (1992): Die Auswirkungen eines EG-Beitritts im Bereich der indirekten Steuern, in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hg): Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien, S 161 – 176.
- Peffekoven, Rolf (1980): Finanzausgleich I: wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, Willi, et al (Hg): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) Bd 2, Stuttgart/New York, S 608 – 636.
- Peffekoven, Rolf (1983): Probleme der internationalen Finanzordnung, in: Neumark, Fritz (Hg): Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF) Bd 4, Tübingen, S 219 – 268.
- Pernthaler, Peter (1984): Österreichische Finanzverfassung, Theorie – Praxis – Reform, in: Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd 33, Wien.
- Quantschnigg, Peter (1994): Steuerliche EU-Anpassungspakete, in: Österreichische Steuer-Zeitung 13/1994, S 249 – 252.
- Ruppe, Hans-Georg (oJ): Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – Teilbereich Finanzverfassung, in: Bundeskanzleramt der Republik Österreich (Hg): Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien, S 289 – 392.
- Sapper, Anton (1994): Steuern – Folgen der Vereinheitlichung des Steuerwesens in der EU für die kommunalen Finanzen, in: Verein Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (Hg): Europareife Gemeinden – Schwerpunkt Nr 2: Kommunalpolitische Perspektiven, Wien, S 23 – 38.
- Schellmann, Gottfried (1992): Amtshilfe-Richtlinie und Besteuerung der Kapitalerträge, in: Gassner Wolfgang/Lechner Eduard (Hg): Österreichisches Steuerrecht und europäische Integration, Schriften zum österreichischen Steuerrecht Bd 35, S 251 – 287.
- Schneider, Matthias (1994): Chancen und Risiken der Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt, in: WIFO-Monatsberichte, Sonderheft 1994, S 46 – 61.
- Schönböck, Wilfried (oJ): Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich – Teilbereich ökonomische Gesichtspunkte der Steuer- und Aufgabenverteilung, in: Bundeskanzleramt der Republik Österreich (Hg): Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Wien, S 393 – 521.

- Schweitzer, Michael (1989): Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, in: Pernthaler, Peter (Hg): Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd 47, Wien.
- Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar (1993): Europarecht, 4. Auflage, Neuwied et al.
- Slovak, Friedrich (1994a): Die Bundesstaatsreform aus der Sicht der Gemeinden, in: Österreichische Gemeindezeitung 8/1994, S 9 – 12.
- Slovak, Friedrich (1994b): Regionalpolitik der Europäischen Union und wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden, in: Österreichische Gemeindezeitung 9/1994, S 2 – 9.
- Smekal, Christian/Theurl, Engelbert (Hg) (1990): Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften, Wien et al.
- Smekal, Christian/Thöni, Erich (1994): Tax Harmonisation vs. Tax Competition: The Case of Indirect Taxation in the European Community, in: Chen, Johnren/Smekal, Christian (Eds.): Economic Effects of Regional Integration in Europe and North America, Innsbruck, S 131 – 142.
- Smekal, Christian (1991): Kommunale Finanzen und EG, in: OÖ-Gemeindezeitung, 4/1991, S 89 – 92.
- Staringer, Claus (1994): Die Anpassungen des UmgrStG an die EU-Fusionsrichtlinie, in: SWK 19 – 20/1994, S 472 – 478.
- Thöni, Erich (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden.
- Thöni, E./Ciresa, M. (1991): Österreich und das Beihilfenaufsichtsrecht der EG, Wien.
- Thöni, Erich (1991a): Koordinationserfordernisse und -probleme der "eigenen Steuern" der Länder und Gemeinden im Bundesstaat – einige finanzwissenschaftliche Anmerkungen, in: Gantner, Manfred (Hg): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien, S 361 – 382.
- Thöni, Erich (1991b): Revenue Sharing and Grants Mechanisms in Federal and Unitary Countries: The Experience of Austria, in: OECD – CCEET (Ed.): Fiscal Federalism in European Economies in Transition, Paris, erscheint demnächst.
- Thöni, Erich (1994): Spielräume der Förderungspolitik der Bundesländer (insbesondere am Beispiel Tirols), in: Schäffer, Heinz (Hg.): Wirtschaftsrecht und Europäische Regionen, Schriften zum Europäischen Recht Bd 18, Berlin, S 151 – 174.
- Weiss, Jürgen (1994): Informationen aus erster Hand, vom 7. Juni 1994, BMf Föderalismus und Verwaltungsreform, Wien.
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk (1994): Einführung in die Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München.

QUELLENVERZEICHNIS

FAG (1993) und Änderung des F-VG 1948, BGBl Nr 30, S 615 – 628.

Rat der EG (1977): 6. Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (77/388/EWG), ABl NrL 145 vom 13.6.1977.

Vortrag an den Ministerrat zum Ministerratsbeschluß vom 7.6.1994

Vorblatt zum Vortrag an den Ministerrat zum Ministerratsbeschluß vom 7.6.1994

Textgegenüberstellung der geltenden Fassung des B-VG in der Fassung von 1929 mit der vorgeschlagenen Fassung.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,-)
- Bd. 2 **Theo Ohlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,-)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,-, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,-)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,-)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,-)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,-)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,-)
- Bd. 9 **Theo Ohlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,-)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,-)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,-)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,-)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich 1979. (S 168,-)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,-)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,-)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,-)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,-, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,-)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,-)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,-)

- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz, Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,-)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,-)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,-)
- Bd. 24 **Theo Ohlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,-)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,-)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,-)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,-)
- 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. (S 280,-)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,-)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,-)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,-)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,-)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,-)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,-)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,-)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,-)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,-)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,-)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,-)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. (S 180,-)

- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,-)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,-)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,-)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,-)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,-)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,-)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989. (S 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtcher**, EG- Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990. (S 290,-, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt – Bilanz und Ausblick, 1991. (S 330,-)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen, 1991. (S 320,-)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. (S 320,-)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk – Joseph Marko – Peter Pernthaler**. Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG. 1992. (S 230,-)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. (S 210,-)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. (S 435,-)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. (S 260,-)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. (S 584,-)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer, Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen in Österreichischen Bundesstaatensystem. 1993. (S 240,-)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. (S 220,-)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. (S 490,-)

- 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. (S 520,-)
- Bd. 61** **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II, Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,-, 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. (S 270,-)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. (S 360,-)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger – Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III, Bringungsrechte. 1993. (S 290,-)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Hofrat Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Elmar ZECH, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 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 die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

